

PERKIRAAN DAMPAK KEBIJAKAN PROTEKSI DAN PROMOSI TERHADAP EKONOMI HORTIKULTURA INDONESIA

The Impact Estimation of Promotion and Protection Policies on Horticultural Economy in Indonesia

Saptana dan Prajogo U. Hadi

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

ABSTRACT

Trade liberalization and economic crisis generate greater challenges in agricultural development in Indonesia. Despite the remaining high tariff rate on Indonesian agricultural products as stated in the WTO agreement, this country applied low import tariff rates of 0-5% during the 1998–2004 for almost all its agricultural products, except for rice and sugar which are increased to 25-30%. Since 1 January 2005, Indonesia applies higher tariff rates of 10-40% for a number of agricultural products, including horticultural products. Indonesia also launches policies to promote development of horticultural sector. This paper aims to analyze the impact of protection as well as promotion policies on horticultural economy both at macro and micro level. It is found that the protection policy in terms of increasing tariff rates from 5% to 25% for shallots and oranges would potentially increase wholesale price, producer price, production quantity, producer surplus and farm income, but reduces demand/consumption, consumer surplus, import and government revenue from import tax. Impact of promotion policy in terms of improved distribution system if the subsidized fertilizers potentially reduces fertilizer cost by Rp 1.37 million for potato farm in Karo (North Sumatera), Rp 0.44 million for potato farm in Tabanan (Bali), and Rp 0.21 million for shallots farm in Majalengka (West Javat) per hectare per season, and by Rp 4.03 million for orange farm in Karo and Rp 1.56 million for mango farm in Majalengka per hectare per year. Meanwhile, import relaxation for potato seeds of *french fries* and Atlantic varieties is expected to increase production and export of processed products of potato. The future policy perspectives would be maintaining the existing tariff and promotion policies as well as deregulation and de-bureaucratization inclined towards the improved competitiveness of horticultural products and farmer's income.

Key words : *policy impact, protection, promotion, economy of horticulture*

ABSTRAK

Liberalisasi perdagangan dan krisis ekonomi menimbulkan tantangan yang semakin berat dalam pembangunan sektor pertanian di Indonesia. Meskipun komitmen tarif produk pertanian Indonesia dalam forum WTO masih cukup tinggi, selama kurun waktu 1998–2004 Indonesia menerapkan tarif impor 0-5 persen untuk hampir semua produk pertanian, kecuali beras dan gula yang dinaikkan menjadi 25-30 persen. Baru pada tanggal 1 Januari 2005, Indonesia mulai menerapkan kebijakan tarif relatif tinggi (10-40%) untuk beberapa produk pertanian termasuk hortikultura. Indonesia juga

PERKIRAAN DAMPAK KEBIJAKAN PROTEKSI DAN PROMOSI TERHADAP EKONOMI HORTIKULTURA INDONESIA *Saptana dan Prajogo U. Hadi*

menempuh kebijakan promosi untuk pengembangan subsektor hortikultura. Tulisan ini bertujuan mengkaji dampak kebijakan proteksi dan kebijakan promosi terhadap ekonomi komoditas hortikultura di tingkat makro dan mikro. Dampak kebijakan proteksi berupa peningkatan tarif impor dari 5 persen menjadi 25 persen untuk bawang merah dan jeruk berpotensi meningkatkan harga grosir, harga petani, produksi, surplus produsen, dan pendapatan usahatani, tetapi mengurangi konsumsi, surplus konsumen, impor, dan penerimaan pemerintah dari pajak. Dampak kebijakan promosi berupa perbaikan sistem distribusi pupuk berpotensi menurunkan biaya pupuk per hektar per musim pada usahatani kentang di Karo (Sumatera Utara) dan Tabanan (Bali), masing-masing Rp 1,37 juta dan Rp 0,44 juta, usahatani bawang merah di Majalengka (Jawa Barat) Rp 0,21 juta, usahatani jeruk di Karo (Sumatera Utara) Rp 4,03 juta, dan usahatani mangga di Majalengka (Jawa Barat) Rp 1,56 juta. Sementara itu, pelonggaran impor bibit kentang varietas *french fries* dan Atlantik diharapkan akan meningkatkan produksi dan ekspor hasil olahan keripik kentang. Perspektif kebijakan ke depan adalah mempertahankan kebijakan tarif dan promosi, serta kebijakan deregulasi dan debirokratisasi yang di arahkan untuk meningkatkan daya saing produk hortikultura nasional dan pendapatan petani.

Kata kunci : *dampak kebijakan, proteksi, promosi, ekonomi hortikultura*

PENDAHULUAN

Perubahan lingkungan strategis berupa liberalisasi perdagangan, otonomi daerah, perubahan preferensi konsumen dan kelestarian lingkungan menuntut adanya perubahan dalam kebijakan pembangunan. Adanya arus liberalisasi perdagangan di satu pihak dan krisis ekonomi yang berkepanjangan di lain pihak menimbulkan tantangan pembangunan sektor pertanian yang makin berat. Setiap negara yang menjadi anggota organisasi perdagangan dunia (WTO) harus makin membuka pasarnya. Hambatan perdagangan, baik berupa tarif impor maupun nontarif, harus dikurangi hingga akhirnya dihapuskan. Dalam proses menuju perdagangan bebas, negara-negara maju berupaya meningkatkan daya saing produk pertanian melalui penerapan teknologi intensif, skala usaha besar, dan kemampuan manajemen tinggi, sehingga mampu meningkatkan produktivitas dan efisiensi usaha pertanian. Namun, masih ditemui bahwa peningkatan produksi pertanian di negara maju masih sarat dengan pemberian subsidi yang mendistorsi pasar. Dengan adanya subsidi (domestik dan ekspor), surplus produksi mereka dapat dijual dengan harga murah yang menyebabkan harga pasar dunia menjadi sangat rendah. Kenyataan ini harus dihadapi oleh negara-negara sedang berkembang, termasuk Indonesia, yang kondisi ekonominya hingga saat ini belum sepenuhnya pulih akibat krisis ekonomi.

Indonesia sejak krisis ekonomi pada tahun 1997/1998 kurang mampu melaksanakan program-program pembangunan sektor pertanian yang telah disusun dalam rangka menghadapi jadwal liberalisasi perdagangan produk pertanian yang telah disepakati dalam WTO. Kondisi paling berat yang terjadi pada tahun 1998 telah memaksa Indonesia pada saat itu harus

meliberalisasikan produk-produk pertaniannya jauh lebih cepat daripada yang seharusnya. Meskipun komitmen tarif produk pertanian Indonesia dalam forum WTO masih cukup tinggi, selama kurun waktu 1998–2004, Indonesia telah menerapkan tarif impor 0-5 persen untuk hampir semua produk pertanian, kecuali beras dan gula yang berada di sekitar 25-30 persen dari *bound rate* 160 persen untuk beras dan 95 persen untuk gula (BP2HP, 2004). Baru pada tanggal 1 Januari 2005, Indonesia mulai menerapkan kebijakan tarif relatif tinggi (10-40%) untuk beberapa produk pertanian strategisnya, termasuk beberapa produk hortikultura.

Dengan kondisi pasar domestik yang sangat terbuka bagi produk hortikultura dari luar yang berkualitas dan dengan harga murah karena terdistorsi, menyebabkan produk-produk hortikultura dalam negeri makin terdesak dan terancam pengembangannya. Di sisi lain, perhatian terhadap upaya penguatan daya saing produk pertanian Indonesia masih relatif kurang karena terbatasnya sumberdaya keuangan negara. Dewasa ini, masih ada ruang bagi kebijakan pembangunan sektor pertanian yang lebih mengarah kepada kebijakan promosi dan proteksi, yaitu kebijakan yang mendorong pengembangan komoditas-komoditas pertanian unggulan secara intensif sambil melakukan perlindungan yang memadai untuk mendukung program pembangunan yang sedang diupayakan.

Dalam rangka meningkatkan daya saing produk hortikultura Indonesia, masih ada ruang untuk menggunakan instrumen kebijakan proteksi dan promosi yang perlu direncanakan untuk diimplementasikan di lapangan secara lebih operasional. Kebijakan yang diperlukan dapat berupa kebijakan tarif impor, subsidi, dan perizinan yang diharapkan dapat mendorong peningkatan daya saing agribisnis hortikultura. Kebijakan tarif 1 Januari 2005 serta kebijakan subsidi pupuk, dan kebijakan perizinan yang telah diterapkan perlu dievaluasi dampaknya terhadap daya saing produk hortikultura dalam mendukung visi “Mencapai Indonesia Sebagai Eksportir Produk Hortikultura Tropis”.

Untuk itu, diperlukan analisis yang dapat memberikan gambaran tentang dampak kebijakan proteksi, subsidi, dan perizinan terhadap ekonomi komoditas hortikultura baik di tingkat makro maupun mikro. Dalam hal kebijakan proteksi, pemerintah (cq Ditjen P2HP) ingin menaikkan tarif bea masuk yang pada tahun 2005 sebesar 5 persen menjadi 25 persen. Kebijakan yang tergolong kebijakan promosi, antara lain adalah pemberian subsidi dan perbaikan sistem distribusi pupuk, dan kemudahan dalam perizinan. Informasi yang dihasilkan diharapkan akan dapat digunakan sebagai referensi penting dalam menyusun kebijakan proteksi dan promosi komoditas hortikultura.

Secara lebih rinci tulisan ini bertujuan untuk (1) mengidentifikasi kebijakan proteksi dan promosi pada komoditas hortikultura, (2) menganalisis perkiraan dampak peningkatan kebijakan tarif dari 5 persen menjadi 25 persen dan perbaikan distribusi pupuk terhadap ekonomi hortikultura di tingkat makro

dan mikro, dan (3) merumuskan opsi-opsi kebijakan tarif dan promosi serta kebijakan insentif lain pada komoditas hortikultura.

METODE PENELITIAN

Kerangka Pemikiran

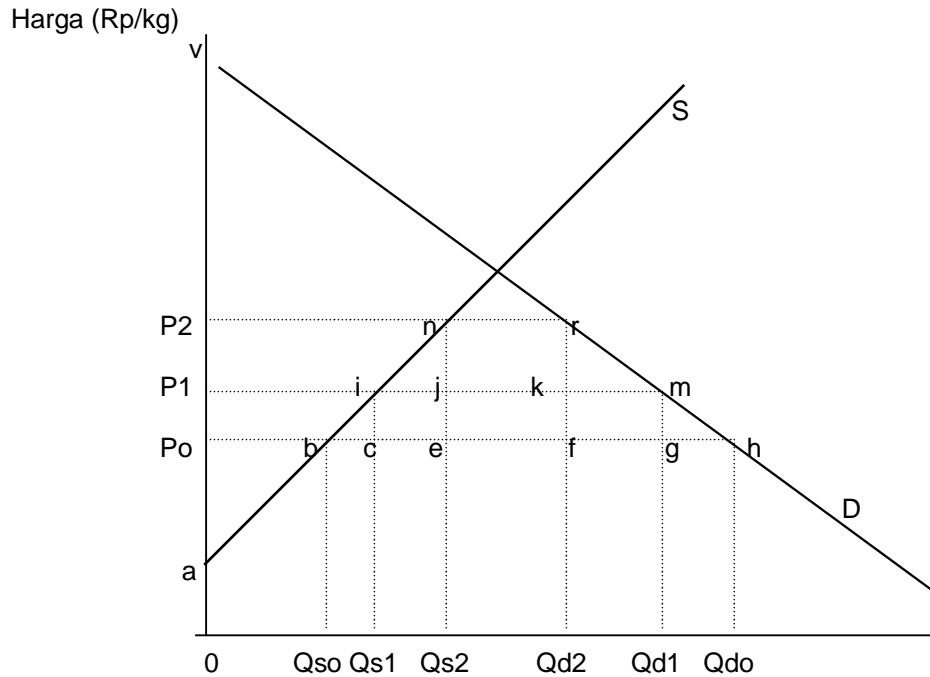
Pemerintah dalam perekonomian modern mempunyai tiga fungsi sentral, yaitu (1) meningkatkan efisiensi; (2) menciptakan pemerataan dan keadilan; dan (3) memacu pertumbuhan ekonomi secara makro dan memelihara stabilitasnya (Samuelson dan Nordhaus, 1993). Isu paling relevan dalam hubungan antarnegara di era liberalisasi perdagangan adalah penataan kembali sistem produksi dan perdagangan, sehingga dapat memperkuat fundamental ekonomi. Kebijakan di bidang produksi seharusnya dikembalikan kepada komoditas-komoditas pertanian yang mempunyai keunggulan komparatif tinggi, seperti komoditas hortikultura (Saptana *et al.*, 2001). Kebijakan di bidang perdagangan diarahkan untuk memacu pertumbuhan komoditas ekspor dan promosi ekspor agar mampu memasuki pasar internasional serta menahan arus masuk komoditas dengan mengembangkan komoditas substitusi impor melalui kebijakan tarif dan insentif lainnya sejauh masih dalam kerangka kesepakatan GATT.

Pengenaan tarif di Indonesia sebagai negara importir netto (*net importer*) untuk komoditas hortikultura, misalnya bawang merah dan jeruk, akan memberikan manfaat bagi para petani produsen karena tarif merupakan pajak bagi barang-barang sejenis yang diproduksi di luar negeri (Lindert and Kindleberger, 1993). Di negara importir netto, harga barang-barang normal di pasar dunia lebih murah daripada harga di pasar dalam negeri. Adanya impor untuk memenuhi defisit permintaan di pasar dalam negeri menyebabkan harga yang berlaku di pasar dalam dan luar negeri menjadi sama.

Untuk mengukur dampak kebijakan tarif di tingkat makro (nasional), digunakan pendekatan "*Partial Equilibrium Model*" yang telah diterapkan oleh beberapa peneliti, antara lain Hadi dan Nuryanti (2005) untuk gula/tebu serta Hadi dan Wiryono (2006) untuk beras/padi. Pada gambar 1 diperlihatkan bahwa di sebuah negara yang perekonomiannya terbuka dan tidak terdapat distorsi (tanpa tarif), harga domestik sama dengan harga luar negeri (P_o). Dalam hal ini, P_o adalah harga paritas impor dalam mata uang rupiah. Pada posisi harga P_o (tanpa tarif), berdasarkan kelerengan (yang mencerminkan elastisitas) kurve penawaran (S) dan kurve permintaan (D), jumlah penawaran/produksi dalam negeri adalah Q_{so} dan permintaan/konsumsi adalah Q_{do} . Sebagai *net importer*, Indonesia mengimpor sebesar $Q_{mo} = Q_{do} - Q_{so}$. Surplus ekonomi produsen adalah daerah segitiga a-b- P_o , sedangkan surplus konsumen adalah daerah segitiga P_o -h-v. Terlihat bahwa pada saat harga dunia rendah ini, terjadi ketimpangan yang sangat besar antara surplus produsen dan surplus

konsumen, dimana konsumen menikmati surplus jauh lebih besar dibanding produsen. Pada posisi ini, pemerintah tidak mendapatkan penerimaan pajak impor, $Gro = 0$

Dalam kajian ini ada dua tingkat tarif impor, yaitu tarif awal ($Tr1$) sebesar 5 persen yang berlaku pada tahun 2005 dan tarif baru yang diinginkan oleh pemerintah ($Tr2$) sebesar 25 persen. Pada saat tarif impor adalah $Tr1$ (5%), maka harga akan menjadi $P1 = Po + Tr1$. Pada posisi harga $P1$ ini, jumlah produksi domestik akan terdorong meningkat menjadi $Qs1$, sedangkan permintaan akan tertekan menjadi $Qd1$, sehingga jumlah impor turun menjadi $Qm1 = Qd1 - Qs1$. Surplus produsen akan naik menjadi daerah segitiga $a-i-P1$ sedangkan surplus konsumen akan turun menjadi daerah segitiga $P1-m-v$. Dengan adanya tarif ini, pemerintah akan mendapatkan penerimaan dari pajak impor sebesar daerah segiempat $c-g-m-i$ atau sebesar $Gr1 = Qm1 * Tr1$.



Gambar 1. Ilustrasi Dampak Tarif terhadap Ekonomi Komoditas Hortikultura

Pada saat tarif impor adalah $Tr2$ (25%), maka harga domestik akan menjadi $P2 = P1 + Tr$ atau $P2 = P1 + (Tr2 - Tr1)$. Pada posisi harga $P2$ ini, jumlah produksi domestik akan terdorong meningkat lagi menjadi $Qs2$,

sedangkan permintaan akan tertekan lagi menjadi Qd_2 , sehingga jumlah impor turun lagi menjadi $Qm_2 = Qd_2 - Qs_2$. Surplus produsen akan naik lagi menjadi daerah segitiga $a-n-P_2$, sedangkan surplus konsumen akan turun lagi menjadi daerah segitiga P_2-r-v . Dengan adanya tarif baru ini, pemerintah akan mendapatkan penerimaan dari pajak impor sebesar daerah segiempat $e-f-r-n$ atau sebesar $Gr_2 = Qm_2 * Tr_2$.

Dari model grafis tersebut di atas dapat diturunkan model matematika untuk mengestimasi dampak kebijakan tarif impor terhadap ekonomi makro komoditas hortikultura, yang akan diuraikan dalam bagian berikut ini.

Metode Analisis

Sesuai dengan tujuannya, analisis mencakup tiga aspek, yaitu (1) dampak kebijakan proteksi (tarif) terhadap ekonomi komoditas substitusi impor (produksi, konsumsi, ekspor, impor, harga petani, dan pendapatan petani produsen); (2) dampak kebijakan subsidi input terhadap biaya dan keuntungan usahatani; dan (3) dampak kebijakan perizinan terhadap kelancaran perdagangan output dan input.

Dampak Kebijakan Tarif

Estimasi Dampak Makro

Dalam analisis ini, *starting pointnya* adalah kondisi pada tahun 2005, dimana tarif impor yang berlaku pada saat itu adalah sebesar 5 persen (bukan dari tarif 0%). Oleh karena itu, semua data aktual yang menyangkut harga dunia dalam dolar AS, nilai tukar, harga grosir, harga petani, produksi, impor, konsumsi, dan penerimaan pemerintah dari pajak impor adalah untuk kondisi pada saat tarif impor 5 persen. Data untuk kondisi tarif impor 0 persen tidak diperlukan dalam analisis ini, kecuali harga impor (US\$ CIF). Selanjutnya adalah menghitung perkiraan perubahan harga grosir, harga petani, produksi, impor, konsumsi, penerimaan pemerintah dari pajak impor, surplus produsen, surplus konsumen dan surplus netto sebagai dampak dari kenaikan tarif impor dari 5 persen menjadi target 25 persen, yaitu tarif impor yang ditetapkan pemerintah untuk tahun 2005.

1. Penghitungan Harga Dunia dan Harga Paritas Impor

Harga suatu komoditas hortikultura di pasar dunia yang tercermin pada harga impor (CIF) di pelabuhan Indonesia dalam satuan mata uang rupiah dihitung dengan rumus (1) sebagai berikut:

$$P_w = CIF * ER \dots\dots\dots (1)$$

dimana :

- P_W = Harga impor di pelabuhan Indonesia dalam rupiah (Rp/kg)
- PCIF = Harga impor di pelabuhan Indonesia dalam dolar (\$US/kg)
- ER = Nilai tukar resmi (Rp/\$US)

Harga paritas impor di tingkat grosir (P_1) diperoleh melalui pengalihan P_W dengan bilangan 1,2 dimana bilangan 0,2 (atau 20%) adalah persentase biaya bongkar dan biaya administrasi di pelabuhan Indonesia dan keuntungan importir, yaitu :

$$P_1 = 1,2 * P_W \dots\dots\dots (2)$$

2. Kenaikan Tarif Impor

Perubahan tarif *ad-valorem* (%dT) merupakan persentase selisih antara tarif baru setelah kenaikan (Tr_2) dan tarif lama (Tr_1), yaitu :

$$\%dT = \%Tr_2 - \%Tr_1 \dots\dots\dots (3)$$

3. Estimasi Dampak Kenaikan Tarif

(a) Perubahan Harga Grosir dan Jumlah Permintaan

Harga sebelum tarif naik adalah P_1 . Dengan naiknya tarif, maka harga grosir juga akan naik. Diasumsikan bahwa perubahan tarif seluruhnya ditransmisikan ke harga grosir. Dengan kata lain, elastisitas transmisi tarif (E_T) sebesar 1. Persentase perubahan harga grosir (%dP) sebagai akibat perubahan tarif (%dT) dihitung dengan rumus (4):

$$\%dP = \%dT * E_T \dots\dots\dots (4)$$

Perubahan absolut harga grosir dihitung dengan rumus (5) dan harga grosir setelah perubahan tarif adalah P_2 yang dihitung dengan rumus (6) sebagai berikut :

$$dP = (P_1 * \%dP) / 100 \dots\dots\dots (5)$$

$$P_2 = P_1 + dP \dots\dots\dots (6)$$

Persentase perubahan jumlah permintaan (%dQd) sebagai akibat dari naiknya harga grosir (%dP) karena naiknya tarif adalah :

$$\%dQd = \%dP * E_d \dots\dots\dots (7)$$

E_d pada persamaan (7) adalah elastisitas permintaan, yang dihitung dengan fungsi permintaan (8) sebagai berikut:

$$\ln Q_{d_{it}} = \alpha_i + \beta_i \ln Q_{d_{it-1}} + \gamma_i \ln P_{it} + \sum (\delta_{ij} \ln P_{ijt}) + \rho_i \ln Y_t \dots\dots\dots (8)$$

dimana :

$Q_{d_{it}}$ = Jumlah permintaan komoditas i tahun t (ton)

- $Q_{d_{t-1}}$ = Jumlah permintaan komoditas i tahun $t-1$ (ton)
- P_{it} = Harga grosir riil komoditas i tahun t (Rp/kg)
- P_{jt} = Harga grosir riil komoditas substitusi/komplemen j tahun t (Rp/kg)
- Y_t = Pendapatan (GDP) riil tahun t (Rp)
- γ_i = Elastisitas permintaan komoditas i terhadap harga sendiri (Ed)

Perubahan absolut jumlah permintaan (dQ_d) merupakan perkalian persentase perubahan permintaan ($\%dQ_d$) dengan jumlah permintaan awal sebelum tarif naik (Q_{d1}) :

$$dQ_d = \%dQ_d * Q_{d1} \dots\dots\dots (9)$$

Jumlah permintaan setelah kenaikan tarif (menjadi Q_{d2}) adalah :

$$Q_{d2} = Q_{d1} + dQ_d \dots\dots\dots (10)$$

(b) Perubahan Harga Produsen dan Jumlah Penawaran

Dengan naiknya harga di tingkat grosir dari P_1 ke P_2 karena naiknya tarif impor, maka harga di tingkat produsen (P_f) juga naik melalui mekanisme transmisi harga yang diestimasi dengan persamaan (11) di bawah ini (β_1 adalah elastisitas transmisi harga, E_p):

$$\ln P_{ft} = \beta_0 + \beta_1 \ln P_{gt} \dots\dots\dots (11)$$

Persentase perubahan harga produsen ($\%dP_f$) sebagai akibat dari naiknya harga grosir ($\%dP_g$) dihitung dengan rumus (12) berikut :

$$\%dP_f = \%dP_g * E_p \dots\dots\dots (12)$$

Perubahan absolut harga produsen (dP_f) merupakan perkalian persentase perubahan harga produsen ($\%dP_f$) dengan harga produsen awal (P_{f1}), yaitu:

$$dP_f = \%dP_f * P_{f1} \dots\dots\dots (13)$$

Harga produsen setelah terjadi perubahan (P_{f2}) adalah :

$$P_{f2} = P_{f1} + dP_f \dots\dots\dots (14)$$

Persentase perubahan jumlah penawaran ($\%dQ_s$) sebagai akibat dari naiknya harga produsen ($\%dP_f$) karena naiknya tarif adalah :

$$\%dQ_s = \%dP_f * E_s \dots\dots\dots (15)$$

E_s pada persamaan (15) adalah elastisitas penawaran, yang diestimasi dengan persamaan (16) sebagai berikut :

$$\ln Q_{sit} = \alpha_i + \beta_i \ln Q_{s_{it-1}} + \gamma_i \ln P_{f_{it}} + \sum (\delta_{ij} \ln P_{f_{ijt}}) + \sum (\rho_i \ln P_{f_{jt}}) + \omega T \dots\dots\dots (16)$$

dimana :

$Q_{s_{it}}$ = Jumlah penawaran komoditas i tahun t (ton)

$Q_{s_{it-1}}$ = Jumlah penawaran komoditas i tahun $t-1$ (ton)

$P_{f_{it}}$ = Harga jual produsen riil komoditas i tahun t (Rp/kg)

$P_{f_{jt}}$ = Harga jual produsen riil komoditas pesaing j tahun t (Rp/kg)

$P_{f_{xt}}$ = Harga beli produsen riil input x tahun t (Rp/kg)

T = Trend (proksi teknologi)

γ_i = Elastisitas penawaran komoditas i terhadap harga sendiri (E_s)

Perubahan absolut jumlah penawaran (dQ_s) merupakan perkalian persentase perubahan penawaran ($\%dQ_s$) dengan jumlah penawaran awal (Q_{s1}), yaitu:

$$dQ_s = \%dQ_s * Q_{s1} \dots\dots\dots (17)$$

Jumlah penawaran setelah kenaikan tarif (Q_{s2}) adalah:

$$Q_{s2} = Q_{s1} + dQ_s \dots\dots\dots(18)$$

(c) Perubahan Jumlah Impor

Jumlah impor sesudah kenaikan tarif (Q_{m2}) adalah :

$$Q_{m2} = Q_{d2} - Q_{s2} \dots\dots\dots(19)$$

Perubahan jumlah impor (dQ_m) adalah selisih antara jumlah impor setelah perubahan tarif (Q_{m2}) dan jumlah impor awal sebelum tarif naik (Q_{m1}), yaitu :

$$dQ_m = Q_{m2} - Q_{m1} \dots\dots\dots(20)$$

(d) Perubahan Surplus Ekonomi

Surplus ekonomi terdiri dari surplus produsen, surplus konsumen, penerimaan pemerintah dari pajak impor, yang jumlah seluruhnya merupakan surplus ekonomi netto. Perubahan surplus produsen (dPS), perubahan surplus konsumen (dCS), perubahan penerimaan pemerintah dari pajak impor (dGR) dan perubahan surplus ekonomi netto (dNS) dihitung dengan rumus (21) sampai dengan (25) sebagai berikut :

$$dP_s = dP*(Q_{s1} + dQ_s/2) \dots\dots\dots (21)$$

$$dC_s = dP*(Q_{d1} - dQ_d/2) \dots\dots\dots(22)$$

$$dG_R = Q_{m2} \cdot Tr_2 - Q_{m1} \cdot Tr_1 \dots\dots\dots (23)$$

$$dNS = dPS + dCS + dGR \dots\dots\dots (24)$$

Estimasi Dampak Mikro

Peningkatan harga produsen sebagai akibat dari naiknya harga grosir karena naiknya tarif impor akan meningkatkan keuntungan petani. Dengan asumsi faktor lain tetap (*ceteris paribus*) maka naiknya keuntungan usahatani hanya disebabkan oleh naiknya harga produsen. Perubahan keuntungan usahatani per hektar dihitung dengan rumus (25) sebagai berikut :

$$d\pi = Q_y \cdot (Pf_2 - Pf_1) \dots\dots\dots (25)$$

dimana :

- $d\pi$ = Perubahan keuntungan usahatani (Rp/ha)
- Q_y = Produksi (GKG) (kg/ha)
- Pf_1 = Harga di tingkat produsen pada tarif awal (Rp/kg)
- Pf_2 = Harga di tingkat produsen sesudah kenaikan tarif (Rp/kg)

Dampak Perbaikan Distribusi Pupuk

Untuk mendorong pertumbuhan produksi, pemerintah memberikan subsidi harga pupuk kepada pertanian rakyat untuk jenis pupuk urea, ZA, SP36 dan NPK. Pada tahun 2005, harga eceran tertinggi (HET) pupuk per kg di tingkat kios adalah Rp 1.050 untuk urea, Rp 950 untuk ZA, Rp 1.400 untuk SP36 dan Rp 1.600 untuk NPK. Namun dalam kenyataannya, harga pupuk yang dibayar petani jauh lebih tinggi daripada HET tersebut karena sistem distribusi pupuk yang belum efisien.

Analisis ini mengestimasi dampak perbaikan sistem distribusi pupuk terhadap biaya dan pendapatan usahatani. Diasumsikan bahwa perbaikan sistem distribusi pupuk tersebut dapat menurunkan harga pupuk yang dibayar petani sehingga harga di tingkat petani hanya 10 persen lebih tinggi daripada HET untuk wilayah Jawa dan Bali dan 20 persen lebih tinggi daripada HET untuk wilayah lainnya (Sumatera Utara). Untuk analisis tersebut digunakan persamaan (26) sebagai berikut :

$$\nabla CF = \sum \{Q_x \cdot (P_x - c \cdot HET_x)\} \dots\dots\dots (26)$$

dimana :

- ∇CF = Penurunan jumlah biaya pupuk (Rp/ha)
- Q_x = Jumlah penggunaan pupuk x (kg/ha)
- P_x = Harga pupuk x yang dibayar petani (Rp/kg)
- HET_x = Harga eceran tertinggi pupuk x (Rp/kg)

- c = Koefisien harga pupuk (0,1 untuk Jawa/Bali, 0,2 untuk lainnya)
x = Jenis pupuk (Urea, ZA, SP36 dan NPK)

Ceteris paribus, pengurangan total biaya pupuk sebesar ∇CF merupakan penambahan keuntungan petani.

Data

Untuk analisis dampak makro digunakan data sekunder (*time series data*) yang terdiri dari data perkembangan produksi dalam negeri, volume impor dan ekspor, nilai impor dan ekspor, harga grosir, pendapatan nasional riil per kapita, dan jumlah penduduk selama 1997-2004 dari Badan Pusat Statistik dan Ditjen Bina Produksi Hortikultura di Jakarta. Data volume impor dan ekspor serta nilai impor dan ekspor tahun 2004-2005 diperoleh dari data FAO tahun 2005. Untuk analisis transmisi harga dari pedagang besar (grosir) ke produsen digunakan harga perdagangan besar di provinsi, daerah sentra produksi lokasi penelitian dari Dinas Pertanian Sumatera Utara, Bali, dan Jawa Barat (tahun 2004). Data volume, harga eceran, dan besarnya subsidi pupuk digunakan data dari Departemen Pertanian.

Untuk analisis dampak mikro digunakan data primer di tingkat usahatani yang dikumpulkan dari lapangan di Kabupaten Karo (Sumatera Utara), Kabupaten Tabanan (Bali), dan Kabupaten Majalengka (Jawa Barat) oleh Saptana *et al.* (2005). Jumlah petani contoh pada masing masing komoditas yang dianalisis adalah sebagai berikut : (1) bawang merah di Majalengka 15 responden; (2) kentang di Kabupaten Karo dan Tabanan masing-masing 10 responden; (3) jeruk di Kabupaten Karo 15 responden; dan (4) mangga gedong di Kabupaten Majalengka 5 responden. Jumlah petani secara keseluruhan adalah 45 responden. Jenis lahan yang diusahakan adalah: lahan sawah irigasi perdesaan untuk bawang merah, lahan kering dataran rendah untuk mangga, dan lahan kering dataran tinggi untuk kentang dan jeruk.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Identifikasi Kebijakan

Kebijakan Proteksi

Untuk melindungi komoditas hortikultura domestik terhadap ancaman produk sejenis dari luar negeri, pemerintah Indonesia menempuh kebijakan proteksi, namun masih dalam batas toleransi GATT. Untuk empat komoditas hortikultura yang dianalisis, yaitu bawang merah, kentang, mangga, dan jeruk, pemerintah menetapkan tarif impor baru untuk tahun 2005, seperti terlihat pada tabel 1.

Tabel 1. Tarif Bea Masuk (TBM) dan Pajak Pertambahan Nilai (PPN) untuk Empat Komoditas yang Dianalisis, 2005 (%)

Kode HS	Deskripsi barang	TBM	PPN
	Bawang Merah:		
0703102100	Umbi untuk dibudidayakan (bibit)	0	10
0703102900	Lain-lain	25	10
	Kentang:		
0701100000	Bibit	0	10
0701900000	Lain-lain	25	10
0804500020	Mangga	25	10
	Orange:		
0805100010	Segar	5	10
0805100020	Kering	5	10
0805200000	Mandarin	25	10

Sumber : Buku Tarif Bea Masuk Indonesia Berdasarkan AHTN 2004 (Ditjen Bea dan Cukai, Departemen Keuangan), yang telah dilengkapi dengan ralat 01 2004.

Untuk bibit, baik bawang merah maupun kentang, pemerintah tidak mengenakan tarif impor atau tarif bea masuk (TBM), dengan tujuan untuk mendorong kemajuan teknologi produksi dari aspek pembibitan (bibit berkualitas dengan produktivitas tinggi dan kualitas hasil prima). Untuk yang bukan bibit, tarif bea masuk yang dikenakan adalah 25 persen untuk bawang merah, kentang, mangga, dan jeruk mandarin, sedangkan untuk *orange* hanya 5 persen. Namun, semua komoditas impor dikenakan pajak pertambahan nilai (PPN) sebesar 10 persen, baik untuk bibit maupun nonbibit.

Data aktual pada kondisi tarif impor 5 persen (tahun 2005) yang menyangkut harga grosir, harga petani, produksi, impor, permintaan, dan penerimaan pemerintah dari pajak impor diperlihatkan pada tabel 2.

Tabel 2. Data Aktual pada Kondisi Tarif Impor 5% (2005)

Uraian	Bawang merah	Jeruk
Harga grosir pada tarif impor 5% (Rp/kg)	3.747	10.431
Harga petani pada tarif impor 5% (Rp/kg)	3.823	4,107
Produksi (ton)	701.560	1.372.341
Impor netto (ton)	36.606	56.265
Permintaan (ton)	738.166	1.428.606
Penerimaan pemerintah (Rp milyar)	6,5	28,0

Kebijakan Promosi

Subsidi Harga dan Perbaikan Sistem Distribusi Pupuk

Pemerintah menempuh kebijakan subsidi harga pupuk untuk meringankan beban biaya petani dalam melakukan usahatani dengan tujuan agar petani mampu menerapkan teknologi anjuran untuk meningkatkan produksi dan pendapatan. Kebijakan subsidi yang selama ini ditempuh pemerintah, khususnya untuk sektor pertanian, adalah untuk pupuk kimia (urea, ZA, SP36, dan NPK). Jumlah pupuk yang disubsidi, harga eceran tertinggi (HET), dan jumlah subsidi untuk sektor pertanian pada tahun 2005 ditunjukkan pada tabel 3. Terlihat bahwa jumlah pupuk yang mendapat subsidi terbesar adalah urea, kemudian disusul SP36, ZA, dan yang terkecil adalah NPK. Jumlah subsidi pupuk seluruhnya pada tahun 2005 mencapai sekitar Rp 2,269 triliun. Jika ditambah dengan biaya transportasi untuk distribusi dan pengawasan, maka total biaya subsidi pupuk mencapai Rp 3,125 triliun.

Tabel 3. Volume, Harga Eceran Tertinggi dan Subsidi Pupuk 2005

Jenis Pupuk	Volume (ton)	HET (Rp/kg)	Subsidi (Rp juta)
Urea	4.027.415	1.050	1.491.486
ZA	600.000	950	260.517
SP36	750.000	1.400	329.019
NPK	230.000	1.600	187.988
Jumlah subsidi pupuk			2.269.010
Transportasi			81.761
Pengawasan			20.000
		Total	3.125.404

Sumber : Deptan (2005) dalam BP2HP (2005).

Subsidi pupuk tersebut di atas didasarkan pada kondisi sebelum kenaikan harga BBM 1 Oktober 2005 dengan nilai tukar Rp 8.600/US\$. Dengan naiknya harga BBM secara signifikan pada bulan Oktober 2005 dan menurunnya nilai tukar rupiah, diperkirakan jumlah subsidi yang diperlukan untuk pupuk di sektor pertanian akan lebih besar lagi. Walaupun jumlah subsidi naik, HET pupuk masih tetap tidak berubah, sehingga kebijakan ini sangat menolong petani yang kemampuan modalnya masih sangat lemah.

Jenis subsidi lain yang diberikan kepada masyarakat umum adalah subsidi harga BBM. Namun sejak 1 Oktober 2005, subsidi harga BBM dikurangi secara drastis sehingga harga premium per liter yang semula Rp 1.800 naik menjadi Rp 2.400 dan kemudian naik lagi menjadi Rp 4.500. Kenaikan harga ini disebabkan oleh meningkatnya harga minyak mentah dunia secara signifikan, melemahnya nilai tukar rupiah, dan makin terbatasnya kemampuan keuangan

negara. Kenaikan harga BBM ini dipastikan akan meningkatkan biaya produksi dan transportasi hasil pertanian. Jika sebagian dana kompensasi kenaikan harga BBM bisa dialokasikan untuk subsidi harga pupuk dan pembangunan infrastruktur pedesaan, diharapkan sektor pertanian akan mampu bertahan.

Promosi Ekspor

Untuk memperkenalkan produk hortikultura nasional di pasar dunia perlu dilakukan promosi ekspor. Kegiatan ini dapat dilakukan di dalam negeri dan di luar negeri. Beberapa temu bisnis yang dimotori oleh Ditjen Pengolahan dan Pemasaran Hasil Pertanian dan Dinas Pertanian di Batam dengan mengundang pelaku agribisnis di daerah lain serta pembeli dari Singapura dan Malaysia yang ditujukan untuk mempromosikan produk hortikultura KAHS telah dilakukan. Para atase bidang pertanian di kantor-kantor kedutaan besar atau konsulat di berbagai negara perlu aktif melakukan promosi, baik melalui pameran maupun penyebaran brosur-brosur dan website yang menarik perhatian konsumen luar negeri. Seperti yang pernah dilakukan oleh Pemda Riau di Singapura.

Di dalam negeri sendiri, promosi produk-produk hortikultura unggulan perlu dilakukan, baik melalui media elektronik (TV, radio, website) maupun media cetak (koran, majalah, brosur) karena potensi pasar domestik sendiri sangat besar. Oleh karena itu, masing-masing instansi terkait, baik di pusat maupun di daerah, perlu melakukan promosi produk-produk unggulan nasional maupun unggulan daerah masing-masing.

Pembangunan Infrastruktur

Pemerintah sudah banyak membangun infrastruktur, seperti jalan, jembatan, dan pelabuhan, namun masih belum mencukupi. Oleh karena itu, kegiatan pembangunan dan rehabilitasi infrastruktur perlu terus dilakukan, untuk membuka isolasi daerah, sehingga dapat berkembang lebih cepat. Produksi pertanian untuk komoditas yang tahan kondisi alam berat (lahan marginal, kering), seperti mangga dan jeruk, dapat ditingkatkan dengan memanfaatkan lahan-lahan tersebut. Dengan meluasnya dan membaiknya jaringan infrastruktur jalan, maka arus barang berupa hasil-hasil pertanian juga dapat lebih cepat dikirim dengan biaya lebih murah dan lebih cepat, sehingga kerugian karena kerusakan atau mahalnya biaya angkut dapat dikurangi.

Dampak Kebijakan Proteksi

Kebijakan proteksi yang ditempuh oleh pemerintah untuk komoditas hortikultura adalah peningkatan tarif impor dari 5 persen menjadi 25 persen bagi komoditas substitusi impor. Komoditas hortikultura dalam kajian ini yang

termasuk komoditas substitusi impor adalah bawang merah dan jeruk. Pada saat tarif impor 5 persen, semua data harga impor dalam dolar AS, nilai tukar, harga grosir, harga produsen. Hasil estimasi dampak makro dan mikro dari peningkatan tarif impor terhadap ekonomi kedua komoditas tersebut adalah sebagai berikut

Dampak Makro - Nasional

Hasil analisis dampak kebijakan peningkatan tarif impor dari 5 persen menjadi 25 persen terhadap ekonomi komoditas bawang merah dan jeruk pada tingkat nasional ditunjukkan pada tabel 4 (penyajian lebih rinci ditunjukkan pada lampiran 1). Sisi ekonomi yang dilihat adalah jumlah permintaan, penawaran, impor, dan surplus ekonomi.

Bawang Merah

Peningkatan tarif impor dari 5 persen menjadi 25 persen akan meningkatkan harga grosir sebesar Rp 749/kg, yang selanjutnya akan berdampak sebagai berikut. *Pertama*, jumlah permintaan/konsumsi akan turun 134.199 ton, yaitu dari 738.166 ton menjadi 603.967 ton. *Kedua*, harga produsen akan naik Rp 455/kg, yaitu dari Rp 3.823 menjadi Rp 4.278, yang selanjutnya akan meningkatkan produksi nasional sebesar 47.309 ton, yaitu dari 701.560 ton menjadi 751.234 ton. *Ketiga*, impor netto akan turun sebesar 36.606 ton, yaitu dari 36.606 ton menjadi 0 (tidak ada impor lagi), sehingga mencapai swasembada bawang merah, bahkan berpotensi untuk ekspor. *Keempat*, surplus konsumen akan menurun sebesar Rp 503,0 milyar, surplus produsen akan meningkat sebesar Rp 353,1 milyar, penerimaan pemerintah dari pajak impor sebesar Rp 6,5 milyar akan hilang karena tidak ada impor lagi, dan surplus ekonomi netto akan menurun sebesar Rp 156,4 milyar.

Pada saat tarif sebesar 5 persen, besarnya tarif impor adalah Rp 178/kg dan jumlah impor adalah 36.606 ton, yang berarti penerimaan pemerintah dari pajak impor adalah Rp 6,5 milyar. Pada saat tarif naik menjadi 25 persen, besarnya tarif adalah Rp 497/kg, tetapi jumlah impor bawang merah akan menjadi nol (tidak ada impor lagi) karena produksi menjadi lebih besar daripada konsumsi, bahkan telah menciptakan surplus produksi. Ini berarti jumlah penerimaan pemerintah dari pajak impor menjadi nol karena pajak impor sebesar Rp 28 milyar pada saat tarif 5 persen menjadi hilang. Dapat dinyatakan bahwa kenaikan tarif impor bawang menjadi 25 persen sesungguhnya terlalu tinggi. Meskipun demikian fenomena impor bawang merah (terutama dari Filipina) dalam kenyataannya bisa tetap terjadi karena adanya perbedaan kualitas produk bawang domestik dengan produk bawang merah luar negeri, serta adanya fenomena segmentasi pasar.

Tabel 4. Perkiraan Dampak Kebijakan Peningkatan Tarif Impor dari 5% Menjadi 25% terhadap Ekonomi Bawang Merah dan Jeruk di Tingkat Makro Nasional

Uraian	Bawang merah	Jeruk
% Tarif impor t_0	5	5
Tarif impor t_0 (Rp/kg)	178	497
Harga grosir t_0 (Rp/kg)	3.747	10.430
% Tarif impor t_1	25	25
Perubahan harga grosir	749	2.086
Harga grosir t_1 (Rp/kg)	4.497	12.517
% Perubahan harga grosir	20	20
Harga produsen t_0 (Rp/kg)	3.823	4.107
Produksi t_0 (ton)	701.560	1.372.341
Impor netto t_0 (ton)	36.606	56.265
Permintaan t_0 (ton)	738.166	1.428.606
Penerimaan pemerintah t_0 (Rp milyar)	6,5	27,9
Dampak Peningkatan Tarif :		
% Perubahan harga produsen	11,90	13,06
Perubahan harga produsen (Rp/kg)	455	536
Harga produsen t_1 (Rp/kg)	4.278	4.643
% Perubahan permintaan	-18,18	-16,30
Perubahan permintaan (ton)	-134.199	-232.863
Permintaan t_1 (ton)	603.967	1.195.743
% Perubahan penawaran	7,08	8,53
Perubahan penawaran (ton)	49.674	111.463
Produksi t_1 (ton)	751.234	1.483.803
Impor netto t_1 (ton)	0	0
Perubahan impor netto (ton)	-36.606	-56.265
Penerimaan pemerintah t_1 (Rp milyar)	0,0	0,0
Perubahan surplus konsumen (Rp milyar)	-503,0	-2737,3
Perubahan surplus produsen (Rp milyar)	353,1	825,8
Perubahan penerimaan pemerintah (Rp milyar)	-6,5	-27,9
Perubahan surplus netto (Rp milyar)	-156,4	-1939,5

Keterangan : :Penyajian lebih detail diperlihatkan pada lampiran 1.

Jeruk

Peningkatan tarif impor dari 5 persen menjadi 25 persen akan meningkatkan harga grosir sebesar Rp 2.086/kg, yang selanjutnya akan berdampak sebagai berikut. *Pertama*, menurunkan jumlah permintaan/konsumsi sebesar 232.863 ton, yaitu dari 1.428.606 ton menjadi 1.195.743 ton.

Kedua, meningkatkan harga produsen sebesar Rp 536/kg, yaitu dari Rp 4.107 menjadi Rp 4.643, yang selanjutnya akan meningkatkan produksi nasional sebesar 111.463 ton yaitu dari 1.372.341 ton menjadi 1.483.803 ton. Namun,

perubahan produksi tersebut tidak terjadi segera (*immediate response*), tetapi membutuhkan waktu (*lagged response*), karena tanaman jeruk hasil perluasan baru mulai berproduksi sesudah berumur 4 tahun. Hal ini berbeda dari bawang merah, yang dapat meningkat segera karena merupakan komoditas semusim.

Ketiga, impor netto akan turun sebesar 56.265 ton, yaitu dari 56.265 ton menjadi 0 (tidak ada impor lagi), yang berarti mencapai swasembada jeruk, bahkan berpotensi untuk ekspor. Namun, bukan berarti bahwa Indonesia tidak akan mengimpor jeruk sama sekali, karena ada segmen pasar tertentu, yaitu konsumen kaya (golongan pendapatan tinggi) dan konsumen institusi, terutama hotel berbintang yang mampu membeli jeruk impor varietas tertentu yang harganya mahal, namun jumlahnya tidak besar.

Keempat, surplus konsumen akan menurun sebesar Rp 2.737,3 milyar, surplus produsen akan meningkat sebesar Rp 825,8 milyar, penerimaan pemerintah dari pajak impor sebesar Rp 27,9 milyar akan hilang karena tidak ada impor lagi, dan surplus ekonomi netto akan menurun sebesar Rp 1.939,5 milyar.

Pada saat dikenakan tarif 5 persen, besarnya tarif impor adalah Rp 497/kg dan jumlah impor adalah 56.265 ton, yang berarti penerimaan pemerintah dari pajak impor adalah Rp 27,9 milyar. Pada saat tarif naik menjadi 25 persen, besarnya tarif adalah Rp 2.069,5/kg, tetapi jumlah impor jeruk menjadi nol (tidak ada impor lagi) karena produksi menjadi lebih besar daripada konsumsi, bahkan telah menciptakan surplus produksi. Ini berarti jumlah penerimaan pemerintah dari pajak impor menjadi nol karena pajak impor sebesar Rp 27,9 milyar pada saat tarif 5 persen menjadi hilang. Dapat dinyatakan bahwa kenaikan tarif impor jeruk menjadi 25 persen sesungguhnya juga terlalu tinggi. Meskipun demikian impor jeruk dalam kenyataannya bisa tetap terjadi (terutama jeruk mandarin dari China) karena adanya perbedaan kualitas produk jeruk domestik dengan produk jeruk luar negeri, serta adanya fenomena segmentasi pasar menurut golongan pendapatan di Indonesia.

Dampak Mikro - Usahatani

Hasil analisis makro di atas menunjukkan bahwa kenaikan tarif impor akan berdampak menaikkan harga komoditas bawang merah dan jeruk di tingkat petani. Kenaikan harga untuk komoditas bawang merah adalah sebesar 11,90 persen atau Rp 455/kg, yaitu dari Rp 3.823/kg menjadi Rp 4.278/kg, sedangkan untuk jeruk adalah 13,06 persen atau Rp 536/kg, yaitu dari Rp 4.107/kg menjadi Rp 4.643 kg.

Dengan asumsi faktor-faktor lain konstan (*ceteris paribus*), kenaikan tarif dari 5 persen menjadi 25 persen akan meningkatkan keuntungan petani bawang merah sebesar Rp 3,0 juta/ha/musim dan petani jeruk sebesar Rp 4,3 juta/ha/tahun (Tabel 5). Dengan demikian, maka tingkat pendapatan petani akan meningkat secara signifikan karena kebijakan kenaikan tarif impor tersebut.

Tabel 5. Dampak Kenaikan Tarif 25% terhadap Keuntungan Usahatani Bawang Merah dan Jeruk per Hektar Tahun 2005

Uraian	Bawang merah	Jeruk
Produksi (kg)	6.600	8.000
Harga t_0 (Rp/kg)	3.823	4.107
Harga t_1 (Rp/kg)*)	4.278	4.643
Perubahan harga (Rp/kg)	455	536
Perubahan keuntungan (Rp ribu)	3.003	4.288

Keterangan: *) Prosedur penghitungan lihat lampiran 1.

Dampak Kebijakan Promosi

Dampak kebijakan promosi yang dapat diukur secara kuantitatif adalah perbaikan sistem distribusi pupuk bersubsidi. Sampai dengan tahun 2006, pemerintah masih tetap memberikan subsidi harga pupuk dalam jumlah besar dan menetapkan HET untuk urea, ZA, SP36, dan NPK (tidak ada HET untuk KCl) masing-masing Rp 1.050, Rp 950, Rp 1.400, dan Rp 1.600 per kg. Namun dalam kenyataannya, harga beli pupuk di tingkat petani jauh di atas HET, terutama di luar Jawa/Bali seperti di Kabupaten Karo (Sumatera Utara), yang disebabkan oleh sistem distribusi yang belum baik. Oleh karena itu, perlu perbaikan sistem distribusi pupuk agar harga beli di tingkat petani tidak terlalu mahal.

Dalam analisis ini dibuat simulasi bahwa perbaikan sistem distribusi pupuk akan menurunkan harga beli pupuk di tingkat petani sehingga harga pupuk di tingkat petani maksimal 10 persen di atas HET untuk Jawa dan Bali, dan 20 persen di atas HET untuk daerah lainnya, termasuk Sumatera Utara. Perbedaan skenario ini didasarkan pada kenyataan bahwa fasilitas transportasi di Jawa dan Bali lebih baik sehingga biaya transportasi lebih murah daripada di Sumatera Utara. Hasil simulasi ditunjukkan pada tabel 6, yang memberikan gambaran sebagai berikut:

- (1) Untuk usahatani kentang kasus di Kabupaten Tanah Karo (Sumatera Utara), biaya pupuk per hektar per musim akan turun sebesar Rp 1,37 juta, sedangkan di Kabupaten Tabanan (Bali) akan turun sebesar Rp 0,44 juta. Jauh lebih besarnya penurunan biaya pupuk di Kabupaten Tanah Karo disebabkan penggunaan pupuk dan harga beli pupuk sebelum perbaikan sistem distribusi di daerah ini jauh lebih besar daripada di Kabupaten Tabanan.
- (2) Untuk usahatani bawang merah di Kabupaten Majalengka (Jawa Barat), biaya pupuk akan turun sebesar Rp 0,21 juta/ha/musim. Kecilnya penurunan biaya pupuk ini terutama disebabkan harga beli pupuk sebelum perbaikan sistem distribusi tidak terlalu jauh dari HET.

- (3) Untuk usahatani jeruk (tanaman menghasilkan) di Kabupaten Tanah Karo (Sumatera Utara), biaya pupuk akan turun secara signifikan yaitu sebesar Rp 4,03 juta/ha/tahun. Penurunan biaya pupuk yang besar ini disebabkan oleh penggunaan pupuk yang besar dan harga pupuk yang jauh di atas HET sebelum perbaikan sistem distribusi pupuk.
- (4) Untuk usahatani mangga di Kabupaten Majalengka (Jawa Barat), biaya pupuk akan turun sebesar Rp 1,56 juta/ha/tahun. Penurunan biaya pupuk yang cukup besar ini terutama disebabkan oleh penggunaan pupuk yang besar, sedangkan harga beli pupuk sebelum perbaikan sistem distribusi tidak terlalu jauh dari HET.

Tabel 6. Perkiraan Dampak Perbaikan Sistem Distribusi Pupuk terhadap Biaya Pupuk pada Usahatani Kentang, Bawang Merah, Jeruk dan Mangga Tahun 2005

Uraian	Urea	ZA	TSP/SP36	KCl *)	NPK	Total
HET (Rp/kg)	1050	950	1400	1600	1600	-
Kentang (Tanah Karo):						
1. Penggunaan (kg/ha)	333,3	663,9	397,6	214,8	241,8	1851,4
2. Harga petani (Rp/kg)	1500	1638	2507	2272	4218	-
3. HET*1.2 (Rp/kg)	1260	1140	1680	1920	1920	-
4. Perubahan harga (Rp/kg)	-240	-498	-827	-352	-2298	-
5. Perubahan biaya (Rp/ha)	-79992	-330622	-328815	-75610	-555656	-1370695
Kentang (Tabanan):						
1. Penggunaan (kg/ha)	217	177,5	178,3	166,4	242,5	981,7
2. Harga petani (Rp/kg)	1175	1100	1500	2250	3200	-
3. HET*1.1 (Rp/kg)	1155	1045	1540	1760	1760	-
4. Perubahan harga (Rp/kg)	-20	-55	40	-490	-1440	-
5. Perubahan biaya (Rp/ha)	-4340	-9763	7132	-81536	-349200	-437707
Bw. Merah (Majalengka):						
1. Penggunaan (kg/ha)	120	450	250	250	48,5	1118,5
2. Harga petani (Rp/kg)	1200	1200	1700	1900	3000	-
3. HET*1.1 (Rp/kg)	1155	1045	1540	1760	1760	-
4. Perubahan harga (Rp/kg)	-45	-155	-160	-140	-1240	-
5. Perubahan biaya (Rp/ha)	-5400	-69750	-40000	-35000	-60140	-210290
Jeruk (Tanah Karo):						
1. Penggunaan (kg/ha)	577,3	1021,3	356,7	301,7	70	2327
2. Harga petani (Rp/kg)	2408	3219	3729	3123	4000	-
3. HET*1.2 (Rp/kg)	1260	1140	1680	1920	1920	-
4. Perubahan harga (Rp/kg)	-1148	-2079	-2049	-1203	-2080	-
5. Perubahan biaya (Rp/ha)	-662602	-2123718	-730744	-362903	-145600	-4025567
Mangga (Majalengka):						
1. Penggunaan (kg/ha)	360	0	150	270	0	780
2. Harga petani (Rp/kg)	1400	0	1500	2033	0	-
3. HET*1.1 (Rp/kg)	1155	1045	1540	1760	1760	-
4. Perubahan harga (Rp/kg)	-245	1045	40	-273	1760	-
5. Perubahan biaya (Rp/ha)	-88200	0	6000	-73710	0	-155910

Keterangan :

*) Karena pada tahun 2005 tidak ada HET untuk KCl, maka HET pupuk ini dianggap sama dengan HET untuk pupuk NPK.

Dari analisis tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa perbaikan sistem distribusi pupuk akan menurunkan biaya pupuk secara signifikan untuk usahatani kentang dan jeruk di Kabupaten Tanah Karo, serta usahatani mangga di Kabupaten Majalengka. Penghematan biaya pupuk ini akan menambah keuntungan usahatani ketiga komoditas tersebut.

Permasalahan dalam Pengembangan

Perizinan Impor Bibit Kentang

Salah satu kebijakan perizinan yang perlu dicatat, yang berkaitan dengan komoditas hortikultura adalah yang berkenaan dengan impor bibit kentang varietas tertentu, yaitu atlantik. Selama ini, impor bibit kentang jenis ini memang tidak dikenakan tarif bea masuk, tetapi tidak diberikan izin impor, terutama bibit dari Belanda dan negara Eropa lainnya dengan tujuan untuk mencegah penularan hama cacing mas (*gold worm*).

Kebijakan perizinan yang masih dirasakan sebagai faktor penghambat pengembangan agribisnis kentang adalah belum diberikannya izin untuk mengimpor bibit kentang varietas *french fries* dan atlantik. Beberapa alasan pemerintah adalah (1) adanya infeksi penyakit cacing emas (*gold worm*) di Belanda dan beberapa negara Eropa lainnya, (2) adanya keinginan agar industri perbenihan kentang dalam negeri berkembang melalui lembaga penelitian bekerja sama dengan kelompok penangkar, dan (3) dalam rangka menghemat devisa negara yang semakin langka. Namun sayangnya, jumlah bibit yang dihasilkan oleh penangkar dalam negeri belum dapat memenuhi kebutuhan bibit kentang kedua komoditas tersebut.

Untuk kasus PT Indofood Fritoley Makmur (PT IFM), yang banyak menggunakan varietas atlantik untuk memproduksi berbagai produk *snack* keripik kentang, dari potensi luas 515 ha pada tahun 2004 dan 535 ha pada tahun 2005 di Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Sumatera Barat, Sulawesi Utara, dan Sulawesi Selatan yang dimitrakan dengan petani, hanya dapat direalisasikan masing-masing seluas 33 hektar (6%) dan 60,1 hektar (11%). Kendalanya adalah bahwa pasokan bibit varietas atlantik sangat terbatas. Demikian juga yang dijumpai pada PT Selectani yang khusus mengadakan dan memproduksi kentang *french fries* sebagai bahan baku kentang goreng, juga mengalami kendala dalam memperoleh bibit yang dibutuhkan, yang sebenarnya biasa didatangkan dari Belanda.

Rendahnya realisasi tanam tersebut sangat mengganggu pencapaian target produksi kentang kedua jenis varietas tersebut, yang akhirnya mengganggu pencapaian target produk olahan akhir PT IFM. Akibatnya, perkembangan produksi kentang varietas tersebut yang digunakan sebagai bahan baku industri *snack* menjadi terhambat, padahal potensi pasar produk olahan PT IFM di pasar domestik dan ekspor (Asia) sangat besar. Disamping

itu, mutu bibit hasil penangkaran lokal dinilai masih belum optimal sehingga produktivitas usahatani kentang ini juga belum optimal.

Oeh karena itu, izin untuk mengimpor benih kentang varietas *french fries* dan atlantik dalam jumlah lebih besar perlu diberikan dengan pengawasan yang ketat. Namun tidak berarti bahwa seluruh kebutuhan benih itu dicukupi dari impor. Industri perbenihan nasional perlu tetap dikembangkan. Dengan kata lain, perlu ada kuota impor benih kentang varietas atlantik dalam jumlah lebih besar.

Prosedur Perizinan Usaha

Untuk dapat melakukan investasi (membuka usaha baru) dan pelaksanaan kegiatan usaha seperti ekspor dan impor, pemerintah menetapkan prosedur standar. Surat izin diberikan oleh beberapa instansi terkait, seperti Departemen Pertanian, Departemen Perdagangan, Departemen Perindustrian, Departemen Dalam Negeri, dan lain-lain. Masing-masing instansi memberikan izin sesuai dengan kewenangannya atau tugas pokok dan fungsinya.

Secara umum, prosedur perizinan usaha masih dirasakan terlalu panjang, lama, dan mahal oleh pihak perusahaan. Rantai yang harus dilewati sampai dengan mendapatkan izin terlalu panjang karena menyangkut beberapa departemen dan beberapa instansi dalam departemen yang sama. Masalah lainnya adalah jika ada penggantian pejabat yang terkait dengan perizinan tersebut, pihak perusahaan harus mulai dari awal (nol) lagi karena semua file dibawa oleh pejabat yang pindah. Kalaupun file itu masih ada, pejabat yang baru yang menjadi penggantinya tidak memahami permasalahannya.

Hal tersebut di atas menyebabkan tingginya biaya perizinan yang merupakan salah satu penyebab terjadinya "*high cost economy*" di Indonesia, yang menyebabkan produk agribisnis Indonesia menjadi kurang kompetitif dalam perdagangan dunia yang makin bebas. Jika rantai prosedur perizinan dapat dibuat sederhana-mudah, cepat dan murah, maka kegiatan produksi, distribusi, dan pemasaran komoditas hasil pertanian dapat berjalan lancar, sehingga menjadi lebih efisien dan produk yang dihasilkan akan mempunyai daya saing yang lebih tinggi.

Kebijakan Perdagangan Jeruk

Jeruk siam pontianak dan jeruk keprok di beberapa daerah sentra produksi pernah menjadi primadona buah jeruk nasional, tetapi hancur karena kebijakan pemerintah di bidang perdagangan jeruk yang sangat tidak rasional, disamping adanya serangan virus CVPD. Kini, jeruk siam pontianak mulai bangkit lagi. Pemerintah perlu mendukung revitalisasi kebun jeruk tersebut melalui program/proyek penyediaan bibit bebas penyakit dan bantuan modal

untuk membangun kebun. Hal ini penting agar kebijakan peningkatan tarif impor dari 5 persen menjadi 20 persen dapat direspon oleh produsen secara lebih cepat. Dari segi rasa, jeruk siam pontianak dan jeruk keprok di beberapa daerah (Garut dan Tawangmangu) tidak kalah dibanding jeruk impor yang berasal dari beberapa negara yang warnanya menarik tetapi rasanya terlalu asam. Pengembangan teknologi *greening process* perlu disosialisasikan agar jeruk domestik bisa disandingkan dengan jeruk impor.

Perlakuan Pascapanen

Produk hortikultura masih menghadapi masalah dalam penanganan pascapanen (*post-harvest handling*). Penelitian mengenai teknologi pascapanen sudah banyak dilakukan oleh Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian. Hasil-hasil penelitian ini perlu disampaikan dan dimanfaatkan oleh berbagai pihak yang terlibat dalam kegiatan agribisnis, terutama petani, pedagang, dan pengusaha jasa penanganan pascapanen, pengusaha jasa ekspedisi dan eksportir agar produk hortikultura yang secara alamiah memang cepat rusak, terutama produk segar, tidak cepat rusak. Namun, para pelaku agribisnis pada umumnya belum menyadari pentingnya penanganan pascapanen. Para pengusaha, seperti eksportir, pada umumnya sudah mengenal secara baik teknologi penyimpanan dan pengangkutan, antara lain dengan menggunakan *container* yang dilengkapi dengan alat pendingin dan *modified atmosphere*. Hasil kajian Saptana *et al* (2004) tentang pemetaan permintaan, perdagangan, dan produksi hortikultura menunjukkan tingginya kerusakan dalam pengangkutan dan bongkar dipelabuhan hingga 10-20 persen. Menurut pengusaha ekspor-impor hortikultura di Kawasan Agribisnis Hortikultura Sumatera (KAHS) diperoleh informasi bahwa kerusakan dan susut produk hortikultura asal KAHS yang diekspor ke Singapura jauh lebih besar dibandingkan produk impor yang berasal dari China, yang hanya rusak dan susut sekitar 5 persen.

Tansportasi jarak jauh yang menggunakan truk untuk produk-produk hortikultura yang sangat mudah rusak, sebaiknya truk dilengkapi dengan sekat penyangga secara berlapis-lapis atau dengan mobil angkut dengan *cold storage*. Dengan cara demikian, maka tidak ada lagi tekanan terhadap barang yang ada di atas terhadap barang yang ada di bawahnya karena ada lapisan papan penyangga. Aerasi dalam bak truk dan mobil boks berpendingin juga harus cukup. Cara pengangkutan dengan truk dengan papan penyangga sudah dipraktekkan oleh pedagang besar untuk mengangkut jeruk dari Brastagi (Sumatera Utara) ke Pasar Induk Kramat Jati (Jakarta). Penggunaan jaring untuk kentang dan kertas koran untuk membungkus kubis untuk mengurangi gesekan juga sudah banyak dilakukan oleh pedagang dan eksportir. Namun, cara-cara ini masih konvensional dibandingkan dengan cara negara pesaing seperti China dan Thailand.

Perlakuan yang lebih baik terhadap buah yang masih ada di pohon, yaitu pembrongsongan buah, dapat mencegah infeksi jamur dan serangan serangga (lalat buah), sehingga kulit buah tidak kotor dan buah tetap sehat. Ini sudah dilaksanakan oleh PT Indofresh yang bermitra dengan petani mangga, sehingga buah mangganya layak untuk ekspor. Cara yang sama juga dapat dilakukan untuk buah jeruk lokal (medan dan pontianak), sehingga kulit buah jeruk yang biasanya berwarna hijau tua dan kotor karena jamur atau berbintik-bintik, bisa menjadi bersih sehingga layak untuk ekspor dalam jumlah yang lebih besar.

KESIMPULAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN

Kesimpulan

Perubahan kebijakan proteksi berupa peningkatan tarif impor dari 5 persen menjadi 25 persen untuk bawang merah dan jeruk pada skala makro-nasional berpotensi meningkatkan harga grosir, harga petani, produksi, dan surplus produsen tetapi menurunkan jumlah impor (impor menjadi nol dan berpotensi untuk ekspor), jumlah permintaan, surplus konsumen, penerimaan pemerintah dari pajak impor, dan surplus ekonomi netto dalam jumlah besar, di mana efek terhadap jeruk lebih besar dibandingkan terhadap bawang merah. Pada skala mikro-usahatani, peningkatan tarif impor tersebut berpotensi meningkatkan pendapatan bersih (keuntungan) usahatani bawang merah dan jeruk. Seperti halnya pada skala nasional, pada skala mikro ini efek terhadap jeruk juga lebih besar dibanding terhadap bawang merah.

Dampak kebijakan promosi berupa perbaikan sistem distribusi pupuk adalah menurunkan biaya pupuk, yaitu Rp 1,37 juta/ha/musim untuk usahatani kentang di Kabupaten Tanah Karo (Sumatera Utara), Rp 0,44 juta/ha/musim untuk usahatani kentang di Kabupaten Tabanan (Bali), Rp 0,21 juta/ha/musim untuk usahatani bawang merah di Majalengka (Jawa Barat), Rp 4.03 juta/ha/tahun untuk usahatani jeruk di Kabupaten Tanah Karo, dan Rp 2,56 juta/ha/tahun untuk usahatani mangga di Kabupaten Majalengka (Jawa Barat).

Permasalahan penting yang dihadapi dalam pengembangan komoditas yang dianalisis adalah kebijakan izin impor bibit kentang yang belum kondusif, prosedur izin usaha yang belum efisien, kehancuran kebun jeruk karena kebijakan perdagangan domestik yang tidak rasional, dan belum baiknya perlakuan pascapanen.

Implikasi Kebijakan

Kebijakan proteksi berupa peningkatan tarif impor dan kebijakan promosi berupa pemberian subsidi dan perbaikan sistem distribusi pupuk perlu dilanjutkan karena mempunyai dampak positif bagi perkembangan produksi dan

pendapatan petani. Namun, karena dampak negatif yang terlalu besar pada tingkat makro-nasional, maka peningkatan tarif impor menjadi 25 persen dinilai terlalu tinggi.

Perlu adanya pelonggaran impor bibit kentang varietas *french fries* dan atlantik yang diharapkan akan dapat lebih meningkatkan produksi sehingga pasokan bahan baku industri pengolahan domestik meningkat yang selanjutnya akan meningkatkan pasokan hasil olahan kentang goreng dan kripik kentang di pasar domestik dan ekspor, khususnya untuk wilayah Asia. Demikian pula, kemudahan prosedur izin investasi dan kegiatan operasional ekspor yang efisien (sederhana-mudah, cepat, dan murah) diharapkan akan merangsang investasi PMDN dan PMA di bidang agribisnis terutama pada industri pengolahan dan ekspor.

Upaya penguatan daya-saing komoditas hortikultura melalui revitalisasi kebun jeruk siam pontianak dan pengembangan kawasan sentra produksi, seperti Kawasan Agribisnis Hortikultura Sumatera (KAHS), KAHORTI Krakatau (Jawa Barat, Banten, dan Lampung) dan KAHORTI Jabalsukanusa (Jawa, Bali, Sulawesi, Kalimantan, dan Nusa Tenggara), perlu ditingkatkan dan disertai dengan program pengembangan teknologi spesifik lokasi dan koordinasi antarpelaku agribisnis untuk komoditas hortikultura unggulan nasional. Pengembangan penanganan pascapanen, pengolahan, dan pemasaran hasil diperlukan dengan memanfaatkan infrastruktur pasar yang telah dibangun pemerintah (subterminal agribisnis, terminal agribisnis, pasar lelang, pasar petani, *cold storage*, dan pasar induk hortikultura). Pengembangan kantor sekretariat dan lapak-lapak atau tempat penjualan dan promosi di Singapura sebagai negara tujuan ekspor utama juga perlu dipertimbangkan.

DAFTAR PUSTAKA

- BP2HP. 2004. Ekspor-Impor Hortikultura di Pasca Krisis. Direktorat Bina Pengolahan dan Pemasaran Hasil Pertanian. Jakarta.
- BP2HP. 2005. Analisis Kebijakan Subsidi dan Insentif Ekspor dan Impor Produk Hortikultura. Direktorat Bina Pengolahan dan Pemasaran Hasil Pertanian. Jakarta.
- Ditjen Bea dan Cukai. 2004. Buku Tarif Bea Masuk Indonesia Berdasarkan AHTN 2004, telah dilengkapi dengan ralat 01 2004. Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, Departemen Keuangan. Jakarta.
- Ditjen Bina Produksi Hortikultura. 2005. Statistik Komoditas Hortikultura. Direktorat Jenderal Bina Produksi Hortikultura. Departemen Pertanian. Jakarta.
- FAO, 2000-2005. Trade Year Book. Food and Agriculture Organization. United Nation. Rome.
- Hadi, P.U. dan B. Wiryono. 2006. Dampak Kebijakan Proteksi Terhadap Ekonomi Beras di Indonesia. *Jurnal Agro Ekonomi* 23(2):176-190.

- Hadi, P.U. dan S. Nuryanti. 2005. Dampak Kebijakan Proteksi terhadap Ekonomi Gula di Indonesia. *Jurnal Agro Ekonomi* 23(1):82-99.
- Lemlit, IPB. 1997/1998. Evaluasi Keunggulan Komparatif Produk Pangan dalam Rangka Pemantapan Kemandirian Pangan. *Kerja sama* Lembaga Penelitian Institut Pertanian Bogor *Dengan* Proyek Peningkatan Ketahanan Pangan, Kantor Menteri Negara Urusan Pangan. Bogor.
- Lindert, P. H. dan Ch. P. Kindleberger. 1993. *Ekonomi Internasional*. Edisi Kedelapan. Alih Bahasa Burhanuddin Abdullah, Bagian Penelitian Bank Indonesia. Erlangga. Jakarta.
- Saptana, K. S. Indraningsih, Ashari, S. Friyatno, E. L. Hastuti, Sunarsih, dan V. Darwis. 2005. Laporan Penelitian Pengembangan Model Kelembagaan Kemitraan Usaha yang Berdayasaing Di Kawasan Sentra Produksi Hortikultura. Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian. Bogor.
- Saptana, M. Siregar, S. Wahyuni, S.K. Dermoredjo, E. Ariningsih dan V. Darwis. 2004. Pemantapan Model Pengembangan Kawasan Agribisnis Sayuran Sumatera (KASS). Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian. Bogor.
- Saptana, Sumaryanto, M. Siregar, H. Mayrowani, I. Sadikin, dan S. Friyatno. 2001. Analisis Keunggulan Kompetitif Komoditas Unggulan Hortikultura. Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian. Bogor.

Lampiran 1. Perkiraan Dampak Kebijakan Peningkatan Tarif Impor Dari 5% Menjadi 25% terhadap Ekonomi Bawang Merah dan Jeruk di Tingkat Makro Nasional, 2005

Uraian	Notasi	Sumber *)	Bawang Merah	Jeruk
Harga impor – CIF (US\$/kg)	PWD	Data	0,29447	0,81962
Nilai tukar (Rp/US\$)	ER	Data	10.100	10.100
Harga impor – CIF (Rp/kg)	PWR	PWR*ER	2.974	8.278
Harga paritas impor tk distributor (Rp/kg)	PID	PWR*1.20	3.569	9.934
% Tarif impor t_0	T_0	Data	5	5
Tarif impor t_0 (Rp/kg)	TR ₀	PID* T_0 /100	178	497
Harga grosir t_0 (Rp/kg)	PG ₀	PID+TR ₀	3.747	10.430
% Tarif impor t_1	T_1	Data	25	25
Perubahan harga grosir	dPG	$(T_1-T_0)/100*PG_0$	749	2.086
Harga grosir t_1 (Rp/kg)	PG ₁	PG ₀ +dPG	4.497	12.517
%Perubahan harga grosir	%dPG	dPG/PG ₀ *100	20	20
Harga produsen t_0 (Rp/kg)	PF ₀	Data	3.823	4.107
Produksi t_0 (ton)	QS ₀	Data	701.560	1.372.341
Impor netto t_0 (ton)	QM ₀	Data	36.606	56.265
Permintaan t_0 (ton)	QD ₀	QS ₀ -QM ₀	738.166	1.428.606
Penerimaan pemerintah t_0 (Rp milyar)	GR ₀	QM ₀ *TR ₀	6,5	27,9
Elastisitas permintaan	Ed	Regresi	-0.909	-0.815
Elastisitas penawaran	Es	Regresi	0.595	0.653
Elastisitas transmisi harga PG ke PF	Ep	Regresi	1.045	1.018
Dampak Peningkatan Tarif :				
% Perubahan harga produsen	%dPF	%dPG*Es	11.90	13.06
Perubahan harga produsen (Rp/kg)	dPF	%dPF*PF	455	536
Harga produsen t_1 (Rp/kg)	PF ₁	PF ₀ +dPF	4.278	4.643
% Perubahan permintaan	%dQD	%dPG*Ed	-18.18	-16.30
Perubahan permintaan (ton)	dQD	%dQD*QD ₀ /100	-134.199	-232.863
Permintaan t_1 (ton)	QD ₁	QD ₀ +dQD	603.967	1.195.743
% Perubahan penawaran	%dQS	%dPF*Es	7,08	8,53
Perubahan penawaran (ton)	dQS	%dQS*QS ₀ /100	49.674	111.463
Produksi t_1 (ton)	QS ₁	QS ₀ +dQS	751.234	1.483.803
Impor netto t_1 (ton)	QM ₁	QD ₁ -QS ₁	0	0
Perubahan impor netto (ton)	dQM	QM ₁ -QM ₀	-36.606	-56.265
Penerimaan pemerintah t_1 (Rp milyar)	GR ₁	QM ₁ *TR ₁	0,0	0,0
Perubahan surplus konsumen (Rp milyar)	dCS	-dPG*(QD ₁ -dQD/2)	-503.0	-2737.3
Perubahan surplus produsen (Rp milyar)	dPS	dPF*(QS ₁ +dQS/2)	353.1	825.8
Perubahan penerimaan pemerintah (Rp milyar)	dGR	GR ₁ -GR ₀	-6,5	-27,9
Perubahan surplus netto (Rp milyar)	dNS	dCS+dPS+dGR	-156,4	-1939,5

Keterangan: *) Data berarti data aktual, sedangkan rumus dan regresi digunakan untuk estimasi.