

# DAMPAK KEBIJAKAN PROTEKSI TERHADAP EKONOMI BERAS DI INDONESIA

Prajogo U. Hadi dan Budi Wiryono

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

## ABSTRACT

The Indonesian rice economy has been increasingly squeezed since the agreements on agriculture under the WTO arrangements came into effect by 1 January 1995. This was attributed to excessive quantity of rice imports, especially since the economic crisis in mid 1997. The decreased world prices have severely affected the domestic prices that brought about the Indonesian rice to become increasingly less competitive. To deal with this crucial problem, the Indonesian government launched combined protection policies, including tariff and nontariff measures. Since 2000, the tariff rate is Rp 430/kg, and since 2003 the nontariff measure involves import arrangement, control and restriction. In relation to this problem, the objective of the present paper is to estimate the effects of the tariff and nontariff policies on the Indonesian rice economy both at the aggregate and farm levels. Using a partial equilibrium model, this research found that the protection policies have significantly reduced import quantity and, at the same time, significantly increased the domestic price, domestic production, producer's surplus and farmer's income. Elimination of one or both policies would bring back the Indonesian rice industry into bankruptcy. It is suggested, therefore, that: (1) The Indonesian government needs to retain the existing combined protection policies; (2) Indonesia together with other countries has to make more pressures on other (exporting) countries so as to reduce their export subsidies and domestic supports that would improve world prices; and (3) Always attempting improvement in domestic rice farming, processing and marketing so as to improve competitiveness.

**Key words** : *rice, protection policies, macro and micro effects, partial equilibrium model*

## ABSTRAK

Kondisi perekonomian beras Indonesia makin terpuruk sejak diberlakukannya perjanjian pertanian WTO tanggal 1 Januari 1995. Hal ini disebabkan oleh membanjirnya impor, terutama sejak krisis ekonomi pada pertengahan 1997. Harga dunia yang terlalu rendah telah mengimbas ke pasar dalam negeri sehingga pertanian padi nasional makin tidak kompetitif. Menghadapi masalah ini, pemerintah Indonesia kemudian menempuh kebijakan proteksi, yang terdiri dari tarif dan nontarif. Sejak tahun 2000, tingkat tarif impor adalah Rp 430/kg, dan sejak tahun 2003 kebijakan nontarif mencakup pengaturan, pengawasan dan pembatasan impor. Sehubungan dengan itu, makalah ini bertujuan untuk mengestimasi dampak kebijakan tarif dan nontarif terhadap perekonomian beras nasional di tingkat makro agregat dan tingkat mikro usahatani. Dengan menggunakan pendekatan model keseimbangan parsial, dapat disimpulkan bahwa kebijakan proteksi telah berhasil secara signifikan menurunkan impor dan meningkatkan harga dalam negeri, jumlah produksi, surplus produsen dan pendapatan petani. Penghapusan salah

satu kebijakan tersebut, apalagi keduanya, akan menyebabkan pertanian padi nasional terpuruk kembali. Oleh karena itu disarankan agar : (1) Pemerintah perlu tetap mempertahankan kombinasi kebijakan proteksi yang ada; (2) Terus berjuang bersama dengan negara-negara lain untuk menekan negara-negara eksportir beras agar bersedia secara sungguh-sungguh menurunkan subsidi ekspor dan bantuan domestik sehingga harga dunia meningkat; dan (3) Terus mengupayakan perbaikan efisiensi usahatani padi, penggilingan dan pemasaran hasil di dalam negeri untuk meningkatkan daya saing.

**Kata kunci :** *beras, kebijakan proteksi, dampak makro dan mikro, model keseimbangan parsial*

## PENDAHULUAN

Sejak 1 Januari 1995 telah diberlakukan Perjanjian Pertanian Organisasi Perdagangan Dunia (*Agreement of Agriculture, World Trade Organisation, AoA-WTO*) (WTO, 1994a dan 1994b). Sesudah itu, impor beras dari negara-negara lain makin membanjiri pasar domestik Indonesia. Akibatnya, pertanian padi nasional mulai terganggu karena tidak ada perlindungan oleh pemerintah, dimana tarif impor beras dihilangkan (menjadi nol persen), padahal *bound tariff* Indonesia sebenarnya sangat tinggi yaitu 160 persen. Kondisi pertanian beras nasional menjadi makin parah, utamanya sesudah terjadinya krisis ekonomi yang diawali pada pertengahan tahun 1997, dimana harga input utama yaitu pupuk dan pestisida meningkat drastis. Makin membanjirnya impor beras tersebut berdampak pada turunnya harga beras di pasar domestik, yang kemudian menurunkan harga gabah di tingkat petani. Kondisi ini kemudian menyebabkan komoditas beras produksi nasional menjadi tidak kompetitif lagi dibanding beras impor, disamping pendapatan petani padi menurun.

Melihat perkembangan yang makin tidak sehat tersebut, pemerintah Indonesia sejak tahun 2000 menempuh kebijakan proteksi terhadap pertanian padi nasional. Kebijakan yang dimaksud adalah penetapan tarif spesifik sebesar Rp 430 per kg yang setara dengan 30 persen tarif *ad-valorem*. Namun kebijakan tarif tersebut ternyata belum cukup mampu membendung impor yang jumlahnya masih sangat besar sehingga belum berhasil mengangkat harga beras di pasar domestik secara signifikan. Oleh karena itu, pemerintah Indonesia sejak tahun 2003 menempuh kebijakan nontarif yang bersifat protektif, disamping kebijakan tarif yang sudah ada, yaitu berupa ketentuan tentang importasi beras tertuang dalam SK Memperindag No. 9/MPP/Kep/1/2004 tentang Ketentuan Impor Beras. Beberapa ketentuan penting adalah: (1) Impor beras hanya dapat dilakukan oleh importir yang telah mendapat pengakuan sebagai Importir Produsen Beras (IP Beras) dan importir yang telah mendapat penunjukan sebagai Importir Terdaftar Beras (IT Beras); (2) Impor beras dilarang dalam masa 1 bulan sebelum panen raya, selama panen raya dan 2 bulan setelah panen raya (ditetapkan oleh Menteri Pertanian), yang berarti impor beras hanya boleh dilakukan diluar masa-

masa yang telah ditetapkan tersebut; (3) Pelaksanaan importasi beras oleh IT beras hanya dapat dibongkar di pelabuhan tujuan sesuai dengan persetujuan impor yang diberikan oleh Dirjen perdagangan Luar Negeri; dan (4) Beras yang diimpor oleh IP Beras hanya boleh digunakan sebagai bahan baku untuk proses produksi industri yang dimilikinya dan dilarang diperjualbelikan atau dipindahtangankan. Kombinasi kedua kebijakan defensif tersebut diharapkan dapat meredam laju impor dan mampu mengangkat harga beras di pasar domestik dan harga gabah petani.

Di sisi lain, terus dilakukan berbagai perundingan di bidang perdagangan hasil pertanian. Sekretariat WTO di Genewa berupaya keras untuk menghasilkan modalitas baru yang bisa dijadikan sebagai kerangka (*framework*) baru bagi kesepakatan di bidang perdagangan hasil-hasil pertanian. Menurut target WTO, pada tanggal 1 Januari 2005 perdagangan dunia seharusnya sudah bebas. Berbagai upaya yang telah ditempuh selama ini, misalnya pertemuan di Doha 2001, Cancun 2003 dan Genewa 2004, ternyata belum mampu membuahkan hasil, yaitu tercapainya target perdagangan bebas mulai 1 Januari 2005 (Chien, 2003; Hadi *et al*, 2004; Hormeku, 2003; Pal, 2004; Rice *et al*, 2003). Ini disebabkan oleh masih kuatnya posisi negara-negara maju dalam mempertahankan subsidi ekspor dan bantuan domestiknya terhadap komoditas pertaniannya. Sebagian negara produsen dan eksportir beras di Asia juga masih memberikan subsidi ekspor dan bantuan domestik kepada petaninya (Pambudy *et al*, 2002). Oleh karena itu, pasar beras dunia masih tetap terdistorsi sehingga pemerintah Indonesia tetap mempertahankan kedua kebijakan proteksi yang ada tersebut di atas.

Analisis mengenai dampak kebijakan proteksi atau liberalisasi perdagangan beras sudah pernah dilakukan oleh berbagai pihak, namun masih mengandung beberapa kelemahan dalam konteks kondisi kini. Sebagai contoh, Erwidodo dan Hadi (1999) menggunakan tahun dasar (*base year*) 1996, yang berarti ekonomi nasional dan beras pada saat itu masih stabil karena belum terjadi krisis ekonomi. Hasil analisis yang menggunakan pendekatan model keseimbangan parsial (*partial equilibrium model*) tersebut memperlihatkan arah perubahan sebagaimana yang diprediksikan oleh teori, namun besarnya (*magnitude*) tidak bisa digunakan sebagai referensi lagi. Kelemahan lainnya adalah bahwa tarif yang dianalisis adalah tarif implisit karena pada saat itu memang belum ada tarif eksplisit seperti sekarang ini.

Feridhanusetyawan dan Pangestu (2003) yang menggunakan pendekatan model keseimbangan umum (*general equilibrium model*), juga menggunakan tahun dasar yang malahan lebih tua lagi, yaitu 1994. Disamping itu, para analis tersebut melakukan agregasi yang terlalu besar sehingga dampak untuk tingkat komoditas (beras) tidak terlihat. Kelemahan lain adalah bahwa prediksi hasil analisis tersebut jauh meleset. Dikatakannya bahwa Indonesia akan menjadi negara eksportir terbesar komoditas sereal di wilayah ASEAN, tetapi ternyata malahan sebaliknya yaitu menjadi importir terbesar,

utamanya beras. Kelemahan-kelemahan tersebut menyebabkan implikasi kebijakan yang ditawarkan, disamping kadaluwarsa juga terlalu umum dan prediksinya jauh meleset, sedangkan pemerintah memerlukan kebijakan spesifik komoditas dan berdimensi waktu terkini.

Berkaitan dengan itu, maka diperlukan analisis baru dengan menggunakan data terkini. Makalah ini bertujuan untuk mengestimasi dampak kebijakan proteksi (tarif dan nontarif) yang dilakukan pemerintah Indonesia terhadap ekonomi beras nasional di tingkat makro, yaitu harga dalam negeri, produksi, konsumsi, impor dan surplus ekonomi, dan di tingkat mikro yaitu pendapatan petani padi. Analisis ini disamping mengestimasi dampak kebijakan tarif dan kebijakan nontarif secara simultan juga mengestimasi secara terpisah sehingga dapat dilihat kebijakan mana yang mempunyai dampak lebih besar.

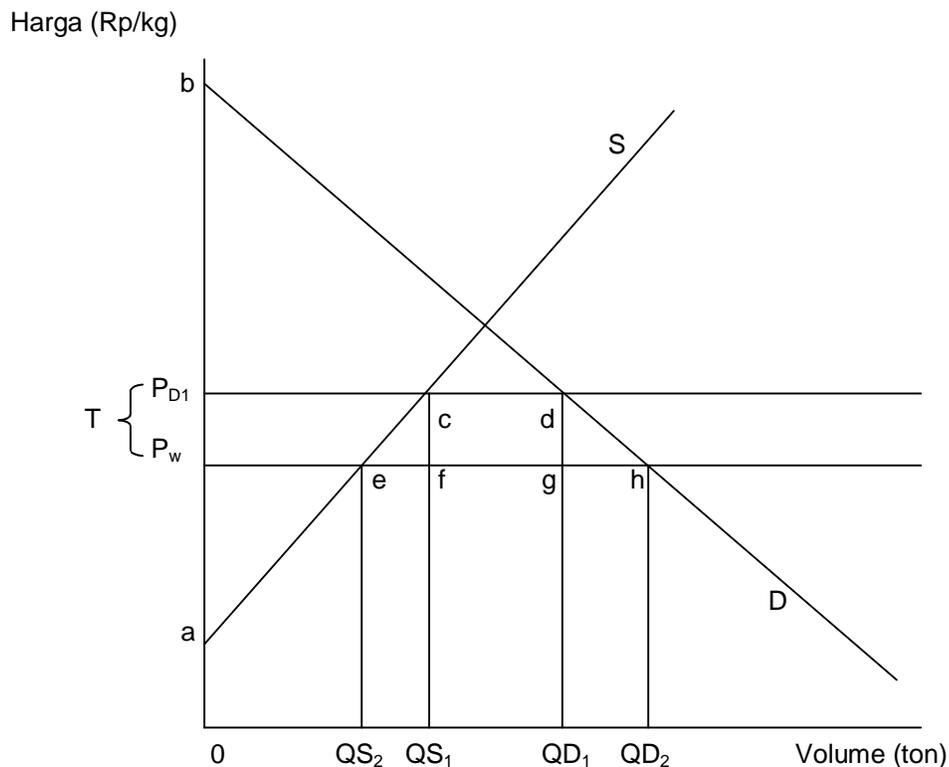
## METODE PENELITIAN

### Kerangka Pemikiran

Dampak kebijakan proteksi di negara importir neto (*net importer*) beras seperti Indonesia dapat diestimasi dengan menggunakan pendekatan model keseimbangan parsial (*partial equilibrium model*) sebagaimana diperlihatkan pada Gambar 1. Harga barang-barang normal di pasar dunia lebih murah daripada di pasar dalam negeri. Namun harga yang berlaku di pasar dalam negeri menjadi sama dengan harga yang berlaku di pasar internasional apabila ada impor yang dapat menutup defisit produksi (yaitu selisih antara produksi dan konsumsi).

Pada Kondisi 1: Ada kebijakan proteksi, yang menyebabkan harga beras yang berlaku di pasar dalam negeri ( $P_{D1}$ ) lebih tinggi daripada harga dunia ( $P_W$ ) dengan selisih  $T$ . Pada posisi ini, jumlah produksi (penawaran) adalah  $QS_1$ , jumlah konsumsi (permintaan) adalah  $QD_1$ , jumlah impor adalah  $QM_1 = QD_1 - QS_1$ , dan penerimaan pemerintah dari pajak impor adalah sebesar daerah segiempat "cdgh". Surplus produsen adalah sebesar daerah segitiga "ac $P_{D1}$ " yang lebih kecil daripada surplus konsumen yaitu sebesar daerah "bd $P_{D1}$ ". Surplus ekonomi total adalah sebesar daerah "acdb" karena ada surplus ekonomi yang hilang (*deadweight social loss, DWSL*) sebesar daerah segitiga "cef" dan "dhg".

Pada Kondisi 2: Tanpa kebijakan proteksi, harga yang berlaku di pasar dalam negeri turun dari  $P_{D1}$  menjadi sama dengan harga dunia ( $P_W$ ). Pada posisi ini, jumlah produksi (penawaran) turun menjadi  $QS_2$ , jumlah konsumsi (permintaan) naik menjadi  $QD_2$ , jumlah impor meningkat menjadi  $QM_2 = QD_2 - QS_2$ , dan penerimaan pemerintah dari pajak impor hilang (menjadi nol). Surplus produsen turun menjadi sebesar daerah segitiga "ae $P_W$ ", yang makin jauh lebih kecil daripada surplus konsumen yang meningkat menjadi sebesar daerah "bh $P_W$ ". Surplus ekonomi total meningkat menjadi sebesar daerah "aehb".



Gambar 1. Ilustrasi Konsep Dampak Kebijakan Tarif dan Nontarif terhadap Ekonomi Beras Nasional.

Kondisi 1 mencerminkan kondisi pada saat penelitian ini dilaksanakan (2004). Jika pemerintah menghilangkan seluruh kebijakan proteksi, maka perekonomian beras Indonesia akan berada pada Kondisi 2. Perbedaan kinerja perekonomian beras nasional antara Kondisi 2 dan Kondisi 1 dianggap merupakan dampak dari penerapan kebijakan proteksi.

**Metode Analisis**

***Estimasi Dampak Makro***

**Penghitungan Harga Dunia dan Harga Paritas Impor**

Harga impor yang tercermin pada harga impor (CIF) di pelabuhan Indonesia dalam mata uang rupiah dihitung dengan rumus (1) sebagai berikut:

$$P_{WR} = P_{WD} * ER \dots\dots\dots (1)$$

dimana :

$P_{WR}$  = Harga impor di pelabuhan Indonesia dalam rupiah (Rp/kg)

$P_{WD}$  = Harga impor di pelabuhan Indonesia (CIF) dalam dolar (\$US/kg)

ER = Nilai tukar (Rp/\$US)

Harga paritas impor di tingkat grosir ( $P_{MG}$ ) diperoleh melalui pengalian  $P_{WR}$  dengan bilangan 1,08 dimana bilangan 0,08 (atau 8%) adalah persentase biaya bongkar dan administrasi di pelabuhan Indonesia, yaitu:

$$P_{MG} = 1,08 * P_{WR} \dots\dots\dots (2)$$

**Estimasi Dampak Kebijakan Impor**

Dengan adanya kebijakan impor beras yang terdiri dari kebijakan tarif dan nontarif, maka harga grosir (*wholesale price*) di dalam negeri akan naik. Perbedaan antara harga grosir awal ( $P_{WS1}$ ) dan harga paritas impor ( $P_{MG}$ ) merupakan tarif implisit (TI) yang terbentuk karena kebijakan impor tersebut, yaitu:

$$TI = P_{WS1} - P_{MG} \dots\dots\dots (3)$$

1. Dampak terhadap Harga Grosir dan Jumlah Permintaan:

Jika kebijakan impor beras (tarif dan nontarif) dihapus, maka seluruh tarif impor spesifik (TI) akan hilang, sehingga harga grosir akan turun menjadi  $P_{WS2}$ , yaitu:

$$P_{WS2} = P_{WS1} - TI \dots\dots\dots (4)$$

Persentase perubahan harga grosir ( $\%dP_{WS}$ ) dihitung dengan rumus sebagai berikut:

$$\%dP_{WS} = \frac{TI}{P_{WS1}} * 100 \dots\dots\dots (5)$$

Persentase perubahan jumlah permintaan ( $\%dQ_D$ ) sebagai akibat dari turunnya harga grosir ( $\%dP_{WS}$ ) karena hapusnya kebijakan impor adalah:

$$\%dQ_D = \%dP_{WS} * E_D \dots\dots\dots (6)$$

$E_D$  pada persamaan (6) adalah elastisitas permintaan beras, yang diestimasi dengan persamaan (7) berikut (Hadi dan Nuryanti, 2005):

$$\ln Q_{DCt} = \alpha_0 + \alpha_1 \ln P_{WS1} + \alpha_2 \ln Y_{Ct} \dots\dots\dots (7)$$

dimana:

$Q_{DC}$  = Jumlah permintaan beras per kapita per tahun (kg)

$P_{WS}$  = Harga beras di tingkat grosir (Rp/kg)

$Y_C$  = Pendapatan nasional riil per kapita per tahun (Rp)

$t$  = Tahun pengamatan (1970-2003)

$\ln$  = Logaritma natural

$\alpha_1$  = Elastisitas permintaan beras terhadap harga sendiri ( $E_D$ )

Perubahan absolut jumlah permintaan ( $dQ_D$ ) merupakan perkalian persentase perubahan permintaan ( $\%dQ_D$ ) dengan jumlah permintaan awal ( $Q_{D1}$ ), yaitu:

$$dQ_D = \%dQ_D * Q_{D1} \dots\dots\dots (8)$$

Jumlah permintaan setelah penghapusan kebijakan impor ( $Q_{D2}$ ) adalah:

$$Q_{D2} = Q_{D1} + dQ_D \dots\dots\dots (9)$$

2. Perubahan Harga Produsen dan Jumlah Penawaran:

Dengan turunnya harga beras di tingkat grosir ( $P_{WS}$ ), maka harga gabah kering giling (GKG) di tingkat produsen ( $P_F$ ) juga turun melalui mekanisme transmisi harga yang diestimasi dengan persamaan (10) di bawah ini ( $\beta_1$  adalah elastisitas transmisi harga,  $E_P$ ) (Hadi dan Nuryanti, 2005):

$$\ln P_{Ft} = \beta_0 + \beta_1 \ln P_{WS} \dots\dots\dots (10)$$

Persentase perubahan harga produsen ( $\%dP_F$ ) sebagai akibat dari turunnya harga grosir ( $\%dP_{WS}$ ) dihitung dengan rumus (11) berikut:

$$\%dP_F = \%dP_{WS} * E_P \dots\dots\dots (11)$$

Perubahan absolut harga produsen ( $dP_F$ ) merupakan perkalian persentase perubahan harga produsen ( $\%dP_F$ ) dengan harga produsen awal ( $P_{F1}$ ), yaitu:

$$dP_F = \%dP_F * P_{F1} \dots\dots\dots (12)$$

Harga produsen setelah terjadi perubahan ( $P_{F2}$ ) adalah:

$$P_{F2} = P_{F1} + dP_F \dots\dots\dots (13)$$

Persentase perubahan jumlah penawaran ( $\%dQ_S$ ) sebagai akibat dari turunnya harga produsen ( $\%dP_F$ ) karena hapusnya kebijakan impor adalah:

$$\%dQ_S = \%dP_F * E_S \dots\dots\dots (14)$$

$E_s$  pada persamaan (14) adalah elastisitas penawaran GKG, yang diestimasi dengan persamaan (15) sebagai berikut (Hadi dan Nuryanti, 2005):

$$\ln Q_{St} = \gamma_0 + \gamma_1 \ln P_{Ft} \dots\dots\dots (15)$$

dimana :

$Q_s$  = Jumlah penawaran/produksi GKG (ton)

$P_F$  = Harga GKG di tingkat produsen (Rp/kg)

$t$  = Tahun pengamatan (1970-2003)

$\gamma_1$  = Elastisitas penawaran GKG 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:

$$dQ_s = \%dQ_s * Q_{s1} \dots\dots\dots (16)$$

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

$$Q_{s2} = Q_{s1} + dQ_s \dots\dots\dots (17)$$

Oleh karena penawaran dalam bentuk GKG, maka jumlah penawaran, baik  $Q_{s2}$  maupun  $dQ_s$ , perlu dikonversikan ke beras dengan faktor konversi 0,65.

### 3. Perubahan Jumlah Impor:

Jumlah impor beras sesudah penghapusan tarif ( $Q_{M2}$ ) adalah:

$$Q_{M2} = Q_{D2} - Q_{S2} \dots\dots\dots (18)$$

Perubahan jumlah impor ( $dQ_M$ ) adalah selisih antara jumlah impor setelah perubahan tarif ( $Q_{M2}$ ) dan jumlah impor awal ( $Q_{M1}$ ), yaitu:

$$dQ_M = Q_{M2} - Q_{M1} \dots\dots\dots (19)$$

### 4. Perubahan Surplus Ekonomi:

Surplus ekonomi terdiri dari surplus produsen, surplus konsumen, penerimaan pemerintah dari pajak impor, yang jumlah seluruhnya merupakan surplus ekonomi neto. Perubahan surplus produsen ( $dPS$ ), perubahan surplus konsumen ( $dCS$ ), perubahan penerimaan pemerintah dari pajak impor ( $dGR$ ) dan perubahan surplus ekonomi neto ( $dNS$ ) dihitung dengan rumus (20) sampai dengan (23) sebagai berikut (Erwidodo dan Hadi, 1999; Hadi dan Nuryanti, 2005):

$$dPS = dP_{WS} * (Q_{S1} + dQ_S / 2) \dots\dots\dots (20)$$

$$dCS = dP_{WS} * (Q_{D1} - dQ_D / 2) \dots\dots\dots (21)$$

$$dGR = Q_{M2} * T_2 - Q_{M1} * T_1 \dots\dots\dots (22)$$

$$dNS = dPS + dCS + dGR \dots\dots\dots (23)$$

**Estimasi Dampak Mikro**

Penurunan harga produsen sebagai akibat turunnya harga grosir karena hapusnya tarif impor akan menurunkan keuntungan petani. Dengan asumsi faktor lain tetap (*ceteris paribus*) maka turunnya keuntungan usahatani hanya disebabkan oleh turunnya harga produsen. Perubahan keuntungan usahatani padi per hektar per musim dihitung dengan rumus (24) sebagai berikut:

$$dK = Q_Y * (P_{F2} - P_{F1}) \dots\dots\dots (24)$$

dimana :

dK = Perubahan keuntungan usahatani padi (Rp/ha)

Q<sub>Y</sub> = Produksi gabah kering giling (GKG) (kg/ha)

P<sub>F1</sub> = Harga GKG di tingkat produsen sebelum perubahan tarif (Rp/kg)

P<sub>F2</sub> = Harga GKG di tingkat produsen sesudah perubahan tarif (Rp/kg)

**Dekomposisi Tarif**

Jika perbedaan antara harga beras di tingkat grosir awal (P<sub>WS1</sub>) dan harga paritas impor di tingkat grosir (P<sub>MG</sub>) melebihi “tarif eksplisit” yaitu tarif impor beras yang ditetapkan secara resmi oleh pemerintah (Rp 430/kg), maka berarti ada dampak kebijakan nontarif yang ikut menaikkan harga beras di tingkat grosir. Kebijakan nontarif yang dimaksud adalah pengaturan, pengawasan dan pembatasan impor. Untuk mengestimasi dampak kebijakan tarif dan kebijakan nontarif secara terpisah, perlu dilakukan dekomposisi tarif menjadi tarif eksplisit dan tarif implisit. Karena nilai total tarif implisit sudah diketahui dari hasil penghitungan persamaan (3) dan nilai tarif eksplisit sudah diketahui (Rp 430/kg), maka nilai tarif impor implisit karena kebijakan nontarif dapat dihitung dengan menggunakan persamaan (25) sebagai berikut :

$$TII = TI - TE \dots\dots\dots (25)$$

dimana :

TII = Tarif implisit spesifik karena kebijakan nontarif (Rp/kg)

TI = Total tarif spesifik karena kebijakan impor (tarif dan nontarif) (Rp/kg)

TE<sub>1</sub> = Tarif eksplisit, yaitu tarif resmi ketetapan pemerintah (Rp/kg)

## Data

Untuk analisis dampak makro digunakan data sekunder (*time series data*) yang terdiri dari : (1) Rata-rata harga gabah di tingkat produsen dari Statistik Harga Produsen (BPS); (2) Rata-rata harga beras di tingkat grosir (*wholesaler*) dari Statistik Harga Perdagangan Besar (BPS); (3) Produksi gabah/beras dari Statistik Indonesia (BPS); (4) Konsumsi/permintaan dari Neraca Bahan Makanan (BPS); (5) Volume, nilai dan harga impor beras dari Statistik Perdagangan Luar Negeri – Impor Jilid I (BPS); (6) Volume impor beras dari *Food and Agriculture Organization* (FAO); (7) Pendapatan nasional riil per kapita dan jumlah penduduk dari Statistik Indonesia (BPS); dan (8) Nilai tukar rupiah terhadap dolar AS dari Indikator Ekonomi (BPS). Data impor beras diambil dari FAO karena lembaga ini dipandang dapat menyajikan data yang sebenarnya (mencakup perdagangan legal dan ilegal).

Untuk analisis dampak mikro digunakan data primer mengenai biaya dan pendapatan usahatani padi sawah yang dikumpulkan dari lapangan di dua lokasi pada tahun 2004, yaitu Kabupaten Klaten (Jawa Tengah) dan Kabupaten Kediri (Jawa Timur), yang merupakan dua daerah sentra produksi beras di Indonesia. Jumlah petani contoh di masing-masing lokasi adalah 45 KK atau 90 KK secara keseluruhan, yang dipilih secara acak sederhana (*simple random sampling*).

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Dekomposisi Tarif dan Skenario Analisis

Strategi yang ditempuh pemerintah Indonesia untuk melindungi pertanian padi Indonesia adalah strategi defensif. Ada dua instrumen kebijakan yang digunakan, yaitu : (1) Pengenaan tarif impor beras sebesar Rp 430 per kg sejak tahun 2000 sampai saat penelitian ini dilaksanakan (2004)<sup>1</sup>; dan (2) Kebijakan nontarif berupa pengaturan, pengawasan dan pembatasan impor beras yang mempunyai dampak menaikkan harga. Sebagaimana telah disebutkan dalam metode analisis, kebijakan (1) disebut pengenaan “Tarif Eksplisit” (TE), sedangkan kenaikan harga akibat kebijakan (2) disebut “Tarif Implisit” (TII).

Kenaikan harga dalam negeri sebagai akibat kedua kebijakan tersebut tercermin pada selisih antara harga paritas impor beras di tingkat grosir ( $P_{MG}$ ) dan harga beras aktual di tingkat grosir awal ( $P_{WS1}$ ). Hasil analisis menunjukkan bahwa  $P_{MG}$  adalah Rp 1.896,1 per kg, sedangkan  $P_{WS1}$  adalah Rp 2.443,5 per kg. Selisih kedua harga ini adalah Rp 547,4 per kg, yaitu kenaikan harga beras

---

<sup>1</sup> Pada akhir tahun 2004 tarif spesifik naik menjadi Rp 450/kg, tetapi dalam analisis ini digunakan tarif Rp 430/kg karena tarif yang baru belum berdampak pada kinerja ekonomi beras nasional tahun 2004.

sebagai dampak dari kedua kebijakan protektif tersebut. Oleh karena tarif eksplisit adalah Rp 430 per kg, maka kenaikan harga sebesar Rp 117,4 yaitu Rp 547,4 dikurangi Rp 430 akibat kebijakan (2).

Berdasarkan dekomposisi tarif tersebut, maka dibuat tiga skenario kebijakan perdagangan (impor), yaitu :

- A: Seluruh tarif impor eksplisit dan tarif impor implisit (Rp 547,4/kg) dihapus, sesuai dengan kesepakatan AoA-WTO tentang perluasan akses pasar. Ini berarti bahwa perdagangan (impor) beras di Indonesia menjadi sepenuhnya liberal.
- B: Seluruh tarif implisit (Rp 117,4/kg) dipertahankan, sedangkan seluruh tarif eksplisit (Rp 430/kg) dihapus. Ini berarti pemerintah masih menggunakan instrumen nontarif saja untuk melakukan proteksi.
- C: Seluruh tarif implisit (Rp 117,4/kg) dihapus, sedangkan seluruh tarif eksplisit (Rp 430/kg) dipertahankan. Ini berarti pemerintah hanya menggunakan instrumen tarif saja untuk melakukan proteksi.

### **Dampak Makro**

Hasil analisis dampak makro dari tiga skenario A, B dan C sebagaimana diperlihatkan pada Tabel 1 menunjukkan bahwa dampak terbesar terjadi pada Skenario A dan terkecil pada Skenario C, baik terhadap harga grosir, harga produsen, permintaan, penawaran, impor maupun surplus ekonomi.

#### **(1) Dampak terhadap Harga Grosir, Permintaan dan Surplus Konsumen:**

Pada Skenario A, B dan C harga beras di tingkat grosir (*wholesaler*) akan turun masing-masing sebesar 22,40 persen, 17,60 persen dan 4,80 persen dari posisi awal Rp 2.443,5/kg menjadi masing-masing Rp 1.896,1/kg, Rp 2.013,5/kg dan Rp 2.326,1/kg. Permintaan beras akan naik masing-masing sebesar 3,27 persen, 2,57 persen dan 0,70 persen dari posisi awal 35.514,6 ribu ton menjadi masing-masing 36.675,2 ribu ton, 36.426,3 ribu ton dan 35.763,5 ribu ton. Surplus ekonomi konsumen akan meningkat masing-masing sebesar Rp 19,8 triliun, Rp 15,5 triliun, dan Rp 4,2 triliun.

#### **(2) Dampak terhadap Harga Petani, Produksi dan Surplus Produsen:**

Pada Skenario A, B dan C harga gabah (GKG) di tingkat petani akan turun masing-masing 23,68 persen, 18,61 persen dan 5,08 persen dari posisi awal Rp 1.239,7/kg menjadi masing-masing Rp 946,1/kg, Rp 1.009,1/kg dan Rp 1.176,8/kg. Produksi gabah (GKG) akan turun masing-masing 3,70 persen, 2,90 persen dan 0,79 persen dari posisi awal 52.137,6 ribu ton gabah (ekivalen 33.889,4 ribu ton beras) menjadi masing-masing 50.210,3 ribu ton gabah (ekivalen 32.636,7 ribu ton beras), 50.623,6 ribu ton gabah (ekivalen 32.905,3

ribu ton beras) dan 51.724,3 ribu ton gabah (ekivalen 33.620,8 ribu ton beras). Surplus produsen akan menurun masing-masing sebesar Rp 9,3 triliun, Rp 7,4 triliun, dan Rp 2,1 triliun.

Tabel 1. Dampak Makro Kebijakan Tarif terhadap Ekonomi Padi/Beras, Tahun 2004

Variabel	Notasi	Sumber	Skenario		
			A	B	C
Harga impor-CIF (US\$/kg)	$P_{WD}$	Data	0,20401	0,20401	0,20401
Nilai tukar (Rp/US\$)	ER	Data	8.606,0	8.606,0	8.606,0
Harga impor-CIF (Rp/kg)	$P_{WR}$	$PWR*ER$	1.755,7	1.755,7	1.755,7
Harga paritas impor tingkat grosir (Rp/kg)	$P_{MG}$	$PWR*1.08$	1.896,1	1.896,1	1.896,1
Harga grosir $t_1$ (Rp/kg)	$P_{WS1}$	Data	2.443,5	2.443,5	2.443,5
Tarif impor spesifik implisit $t_1$ (Rp/kg)	$TI_1$	$PWSo-PMG$	547,4	547,4	547,4
Tarif impor spesifik implisit $t_2$ (Rp/kg)	$TI_2$	Skenario	0	117,4	430,0
Harga produsen $t_1$ (Rp/kg GKG)	$P_{F1}$	Data	1.239,7	1.239,7	1.239,7
Produksi padi $t_1$ (000t)	$Q_{S1}$	Data	52.137,6	52.137,6	52.137,6
Konversi padi-beras (%)	CF	Data	0,65	0,65	0,65
Volume impor $t_1$ (000 t)	$Q_{M1}$	Data	1.625,8	1.625,8	1.625,8
Permintaan beras $t_1$ (000 t)	$Q_{D1}$	Hitung	35.514,6	35.514,6	35.514,6
Elastisitas permintaan	$E_D$	Regresi	-0,14589	-0,14589	-0,14589
Elastisitas penawaran	$E_S$	Regresi	0,15607	0,15607	0,15607
Elastisitas transmisi harga $P_{WS}$ ke $P_F$	$E_P$	Regresi	1,05727	1,05727	1,05727
<b>Dampak Perubahan Kebijakan:</b>					
Perubahan harga grosir (Rp/kg)	$dP_{WS}$	$TI_2-TI_1$	-547,4	-430,0	-117,4
Harga grosir $t_2$ (Rp/kg)	$P_{WS2}$	$P_{WS1}+dP_{WS}$	1.896,12	2.013,50	2.326,12
Perubahan harga grosir (%)	$\%dP_{WS}$	$(dP_{WS}/P_{WS1})*100$	-22,40	-17,60	-4,80
Dampak terhadap harga produsen (%)	$\%dP_F$	$\%dP_{WS}*E_P$	-23,68	-18,61	-5,08
Perubahan harga produsen (Rp/kg)	$dP_F$	$\%dP_F*P_{F1}$	-293,6	-230,7	-63,0
Harga produsen $t_2$ (Rp/kg)	$P_{F2}$	$P_{F1}+dP_F$	946,1	1.009,1	1.176,8
Dampak terhadap permintaan (%)	$\%dQ_D$	$\%dP_{WS}*E_D$	3,27	2,57	0,70
Perubahan permintaan (000 t)	$dQ_D$	$\%dQ_D*Q_{D1}/100$	1.160,6	911,8	248,9
Permintaan tahun $t_2$ (000 t)	$Q_{D2}$	$Q_{D1}+dQ_D$	36.675,2	36.426,3	35.763,5
Dampak terhadap penawaran (%)	$\%dQ_S$	$\%dP_F*E_S$	-3,70	-2,90	-0,79
Perubahan penawaran padi (000 t)	$dQ_S$	$\%dQ_S*Q_{S1}/100$	-1.927,3	-1.514,0	-413,3
Penawaran padi $t_2$ (000 t)	$Q_{S2}$	$Q_{S1}+dQ_S$	50.210,3	50.623,6	51.724,3
Penawaran beras $t_2$ (000 t)	$Q_{SR2}$	$CF*Q_{S2}$	32.636,7	32.905,3	33.620,8
Impor $t_2$ (000 t)	$Q_{M2}$	$Q_{D2}-Q_{SR2}$	4.038,51	3.520,99	2.142,65
Dampak terhadap impor (000 t)	$dQ_M$	$Q_{M2}-Q_{M1}$	2.412,70	1.895,18	516,85
Dampak thd surplus konsumen (Rp m)	$dCS$	$-dP_{WS}*(Q_{D2}-dQ_D/2)$	19.758	15.467	4.183
Dampak thd surplus produsen (Rp m)	$dPS$	$dP_F*(Q_{SR2}+dQ_S/2)$	-9.300	-7.415	-2.104
Dampak thd penerimaan pemerintah (Rp m)	$dGR$	$(Q_{M2}*TI_2-Q_{M1}*TI_1)$	-890	-477	31
Dampak terhadap surplus neto (Rp m)	$dNS$	$dCS+dPS+dGR$	9.568	7.575	2.111

### **(3) Dampak terhadap Impor dan Penerimaan Pemerintah:**

Pada Skenario A, B dan C volume impor beras akan meningkat dari posisi awal sebesar 1.625,8 ribu ton menjadi masing-masing sebesar 4.038,5 ribu ton, 3.521,0 ribu ton dan 2.142,6 ribu ton. Kenaikan impor yang luar biasa pada Skenario A dan B akan sangat membahayakan pertanian padi Indonesia. Penerimaan pemerintah dari pajak impor akan menurun masing-masing sebesar Rp 890 milyar, Rp 477 milyar dan Rp 31 milyar.

### **(4) Dampak terhadap Surplus Ekonomi Neto :**

Pada Skenario A, B dan C, surplus ekonomi neto akan meningkat masing-masing sebesar Rp 9,6 triliun, Rp 7,6 triliun dan Rp 2,1 triliun. Terlihat bahwa sistem perdagangan yang makin liberal memberikan surplus ekonomi nasional makin besar, yang berarti ekonomi nasional makin efisien. Namun dari segi distribusi, produsen menerima surplus yang makin jauh lebih kecil daripada konsumen, yang berarti aspek pemerataan manfaat dari kebijakan pemerintah tidak terwujud. Mengingat bahwa petani padi pada umumnya miskin, maka keberpihakan kepada petani sangat diperlukan untuk mengentaskan mereka dari kemiskinan. Dengan alasan ini dan alasan lain seperti penyediaan lapangan kerja dan pembangunan pedesaan, maka kebijakan yang bersifat protektif masih tetap diperlukan, baik dengan pengenaan tarif impor sebesar Rp 430/kg beras, maupun pengaturan, pengawasan dan pembatasan impor beras seperti yang sekarang dilakukan.

### **Dampak Mikro**

Kebijakan perdagangan tidak hanya berdampak pada ekonomi beras pada tingkat makro nasional, tetapi juga pada tingkat mikro usahatani melalui mekanisme perubahan harga output. Dari analisis di muka dapat diketahui bahwa ketiga skenario kebijakan perdagangan A, B dan C dapat menurunkan harga grosir dan melalui mekanisme transmisi harga, penurunan harga grosir akan berdampak pada turunnya harga produsen. Penurunan harga produsen yang terjadi pada gabah untuk masing-masing skenario, sebagaimana telah diungkapkan di atas adalah 23,68 persen untuk Skenario A, 18,61 persen untuk Skenario B dan 5,08 persen untuk Skenario C. Terlihat bahwa dampak Skenario C (nontarif) lebih ringan daripada Skenario B (tarif).

Dampak perubahan harga terhadap keuntungan usahatani diperlihatkan pada Tabel 2. Terlihat bahwa keuntungan usahatani padi mengalami penurunan sangat besar jika seluruh kebijakan proteksi (Skenario A) dihapus atau kebijakan penghapusan tarif sebesar Rp 430/kg (Skenario B) dilakukan. Penghapusan kebijakan nontarif (Skenario C) akan menurunkan keuntungan tetapi tidak besar.

Tabel 2. Dampak Reformasi Perdagangan terhadap Keuntungan Usahatani Padi Sawah per Hektar di Kabupaten Klaten (Jawa Tengah) dan Kabupaten Kediri (Jawa Timur) Tahun 2004

Uraian	Jawa Tengah		Jawa Timur		Rataan
	MH	MK	MH	MK	
Penerimaan t <sub>1</sub> (Rp)	5.697.992	3.493.327	6.180.334	4.260.713	5.012.964
- Produksi (kg)	4.878	2.712	6.092	3.979	4.415
- Harga t <sub>1</sub> (Rp/kg)	1.168	1.288	1.015	1.071	1.135
Biaya (Rp)	2.359.320	2.276.711	3.181.799	3.354.812	2.793.160
Keuntungan	3.338.672	1.216.617	2.998.535	905.902	2.219.804
<b>Dampak Kebijakan:</b>					
Perubahan Harga (%):					
- Skenario A	-23,68	-23,68	-23,68	-23,68	-23,68
- Skenario B	-18,61	-18,61	-18,61	-18,61	-18,61
- Skenario C	-5,08	-5,08	-5,08	-5,08	-5,08
Harga t <sub>2</sub> (Rp/kg)					
- Skenario A	891,5	983,1	774,3	817,2	866,5
- Skenario B	950,7	1.048,4	825,7	871,5	924,1
- Skenario C	1.108,8	1.222,7	963,0	1.016,4	1.077,7
Penerimaan t <sub>2</sub> (Rp)					
- Skenario A	4.348.707	2.666.107	4.716.831	3.251.776	3.825.894
- Skenario B	4.637.596	2.843.219	5.030.174	3.467.794	4.080.052
- Skenario C	5.408.534	3.315.866	5.866.373	4.044.269	4.758.306
Keuntungan t <sub>2</sub> (Rp)					
- Skenario A	1.989.387	389.397	1.535.032	-103.035	1.032.734
- Skenario B	2.278.276	566.508	1.848.375	112.983	1.286.892
- Skenario C	3.049.214	1,039.156	2.684.574	689.457	1.965.146
Perubahan Keuntungan (Rp)					
- Skenario A	-1.349.284	-827.220	-1.463.503	-1.008.937	-1.187.070
- Skenario B	-1.060.396	-650.108	-1.150.160	-792.919	-932.913
- Skenario C	-289.458	-177.461	-313.961	-216.444	-254.659
Perubahan Keuntungan (%)					
- Skenario A	-40,41	-67,99	-48,81	-111,37	-53,48
- Skenario B	-31,76	-53,44	-38,36	-87,53	-42,03
- Skenario C	-8,67	-14,59	-10,47	-23,89	-11,47

Skenario A akan menyebabkan keuntungan usahatani padi sawah menurun sekitar Rp 827 ribu sampai dengan Rp 1,46 juta atau rata-rata Rp 1,19 juta per hektar per musim atau menurun sekitar 40,41 persen sampai dengan 111,37 persen atau rata-rata 53,48 persen. Skenario B akan menyebabkan keuntungan petani menurun sekitar Rp 650 ribu sampai dengan Rp 1,06 juta atau rata-rata Rp 933 ribu per hektar per musim atau menurun sekitar 31,76 persen sampai dengan 87,53 persen atau rata-rata 42,03 persen. Skenario C akan menyebabkan keuntungan petani menurun sekitar Rp 177 ribu sampai dengan Rp 314 ribu atau rata-rata Rp 255 ribu per hektar per musim atau menurun sekitar 8,67 persen sampai dengan 23,89 persen atau rata-rata 11,47 persen. Terlihat bahwa dampak Skenario C (nontarif) lebih ringan daripada Skenario B (tarif).

Petani padi sawah di Kabupaten Kediri (Jawa Timur) akan terkena dampak negatif lebih serius dibanding di Kabupaten Klaten (Jawa Tengah) untuk musim yang sama. Hal ini tercermin pada lebih tingginya penurunan keuntungan petani di Kabupaten Kediri, baik secara absolut maupun relatif pada semua skenario. Bahkan keuntungan petani di Kabupaten Kediri pada MK menjadi negatif atau rugi sebesar Rp 103 ribu per hektar per musim jika Skenario A diterapkan.

## **KESIMPULAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN**

Kebijakan proteksi yang merupakan kombinasi tarif dan nontarif berhasil meningkatkan harga produsen, jumlah produksi, surplus produsen dan pendapatan petani serta menurunkan jumlah impor beras secara signifikan. Kebijakan nontarif mempunyai efek lebih besar daripada kebijakan tarif. Namun tidak berarti bahwa salah satu kebijakan dapat dihilangkan karena keduanya saling memperkuat. Jika salah satu kebijakan tersebut dihapus, apalagi keduanya, dikhawatirkan akan menyebabkan usahatani padi hancur sehingga tingkat ketergantungan Indonesia pada pasar dunia yang tipis akan makin besar. Kebijakan tarif saja atau kebijakan nontarif saja tampaknya tidak cukup untuk melindungi pertanian padi nasional.

Implikasi kebijakan ke depan adalah mempertahankan kebijakan proteksi yang selama ini ditempuh, yaitu pengenaan tarif impor sebesar Rp 430 per kg yang pada akhir tahun 2004 (awal 2005) dinaikkan menjadi Rp 450 per kg, yang dikombinasikan dengan kebijakan nontarif yaitu pengaturan, pengawasan dan pembatasan impor (pada tahun 2005 makin ketat), sebelum negara-negara lain (eksportir) bersedia mengurangi subsidi ekspor dan subsidi domestik secara signifikan yang selama ini sangat mendistorsi pasar beras dunia. Rencana impor beras untuk program "raskin" oleh Bulog sebesar 250.000 ton pada tahun 2005 sebaiknya tidak dilaksanakan karena stok beras nasional sampai bulan Desember 2005 masih cukup untuk memenuhi kebutuhan dalam

negeri. Disamping itu, perlu upaya lebih keras untuk mencegah terjadinya penyelundupan impor beras melalui penegakan hukum oleh pihak-pihak yang berwenang secara bertanggungjawab. Pada tahun 2003, jumlah impor ilegal beras diperkirakan mencapai 197.247 ton<sup>2</sup> (Hadi *et al.*, 2004).

Terus berjuang bersama-sama dengan negara sedang berkembang lainnya yang tergabung ke dalam Kelompok G-33 pada sidang-sidang Komite Pertanian (*Committee on Agriculture*) WTO agar negara-negara maju dan negara-negara berkembang tertentu menurunkan subsidi ekspor dan subsidi domestik secara signifikan. Harga beras dunia menjadi rendah karena kebijakan subsidi ekspor beras yang makin besar. Fakta menunjukkan bahwa upaya berbagai perundingan dalam forum WTO untuk menghasilkan modalitas atau *framework* baru belum berhasil (lihat Chien, 2003; Hormeku, 2003; Pal, 2004; Rice and Reichert, 2003; dan WTO Secretariat, 2002). Oleh karena itu, perjuangan untuk menggolongkan komoditas beras (dan gula) ke dalam kategori "*Special Product (SP)*" yang secara otomatis boleh mendapatkan program *Special Safeguards (SSG)* perlu terus dilanjutkan. Sampai saat penelitian ini dilakukan, upaya tersebut belum sepenuhnya berhasil.

Kebijakan proteksi tidak mungkin dilakukan secara terus-menerus dalam jangka panjang karena tuntutan globalisasi yang makin kuat. Oleh karena itu, upaya-upaya perbaikan efisiensi ekonomi perberasan nasional, baik aspek budidaya (perbaikan teknologi, irigasi, dan lain-lain), pascapanen (perontokan, pengeringan, penyimpanan), pengolahan (penggilingan) maupun pemasaran hasil (perbaikan infrastruktur, informasi pasar, dan lain-lain), perlu terus dijalankan untuk mempersiapkan agribisnis beras nasional dalam menghadapi serbuan produk impor sejenis dari negara-negara lain.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Chien, G. 2003. NGOs Call for Rejection of WTO Agriculture Modalities Paper. Third World Network Report. <http://www.mixfully.org/WTO/> (25 Oktober 2004).
- Erwidodo dan P.U. Hadi. 1999. Effects of Trade Liberalization on Agriculture in Indonesia: Commodity Aspects. Working Paper 48. The UN/ESCAP CGPRT Centre. Bogor.
- Feridhanusetyawan, T. dan M. Pangestu. 2003. Indonesian Trade Liberalisation: Estimating the Gains. *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 39(1) : 51-74.
- Hadi, P.U. dan S. Nuryanti. 2005. Dampak Kebijakan Proteksi terhadap Ekonomi Gula Indonesia. *Jurnal Agro Ekonomi* 23(1):82-99.

---

<sup>2</sup> Volume impor versi FAO (1.625.753 ton) dikurangi volume impor versi BPS (1.428.360 ton). Dalam hal ini FAO mencatat volume ekspor apa adanya dari seluruh negara pengekspor yang mengekspor beras ke Indonesia, sedangkan BPS hanya mencatat volume impor yang dilaporkan saja.

- Hadi, P.U., B. Wiryono, R.N. Suhaeti, T. Nurasa, S. Nuryanti, dan J. Situmorang. 2004. Strategi dan Kebijakan Perdagangan Pertanian Pasca AoA-WTO. *Laporan Hasil Penelitian*. Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian. Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian. Departemen Pertanian. Bogor.
- Hormeku, T. 2003. Still in the Dark on the Road to Cancun: Third World Network Report, TWN Africa and Africa Trade Network. <http://www.sarpn.org/> (25 Oktober 2004).
- Pal, P. 2004. A Brief Analysis of Harbinson's Text : Post Cancun Ministerial Negotiations of Agriculture: Latest Developments. <http://www.networkideas.org/news/> (25 Oktober 2004).
- Pambudy, R., T.E.H Basuki, S. Mardianto, A. Jayawinata, dan B.P. Wibowo. 2002. Kebijakan Perberasan di Asia. Hasil Pertemuan Regional di Bangkok, Thailand, Oktober 2002. Sekretariat Dewan Ketahanan Pangan. Jakarta.
- Rice, T., M. Wiggerthale, and T. Reichert. 2003. Post-Cancun Reflections on Agriculture : Joint NGO Submission to the European Commission. <http://www/germanwatch.org/> (25 Oktober 2004).
- WTO Secretariat. 2002. WTO Agricultural Negotiations: The Issues, and Where We Are Now. <http://www.adb.org/> (25 Oktober 2004).
- WTO. 1994a. The Results of the Uruguay Round.
- WTO. 1994b. Uruguay Round : Schedule XXI – Indonesia (15 April 1994).



