

PENERAPAN TARIF IMPOR DAN IMPLIKASI EKONOMINYA DALAM PERDAGANGAN BERAS DI INDONESIA

A. Husni Malian, Chaerul Muslim dan Erwidodo¹⁾

ABSTRACT

Since December 1, 1998 the government has taken discrete measures of abolishing fertilizer subsidy and liberalized rice and fertilizers trade. To compensate the rice producing farmers the government decided to increase the hulled dry rice floor price from Rp. 1,000.- to Rp. 1,400.- - Rp. 1,500.- per kg. To implement effectively the new floor price mentioned above the government of Indonesia has one choice only which is in accordance with GATT/WTO rules, i.e. to impose an import tariff. Results of the analyses indicate that the ad valorem tariff applicable as high as 40 percent is effective for the whole year or 30 percent if it is applied in January to June period only. The application of this rice import tariff is good for one or two years only in line with the restructured rice agribusiness system.

Key word: *rice, free-trade, tariff*

ABSTRAK

Sejak tanggal 1 Desember 1998, pemerintah telah mengambil kebijakan berupa penghapusan subsidi pupuk dan membebaskan perdagangan serta tataniaga pupuk dan beras. Sebagai kompensasi kepada petani produsen padi, pemerintah juga menetapkan kenaikan harga dasar Gabah Kering Giling (GKG) dari Rp. 1.000,- menjadi Rp. 1.400,- - Rp. 1.500,- setiap kg. Untuk mengamankan harga dasar yang baru tersebut, pemerintah Indonesia hanya memiliki satu pilihan yang sesuai dengan kesepakatan GATT/WTO yaitu menerapkan tarif impor beras. Hasil analisis menunjukkan bahwa tarif *ad valorem* yang dapat dikenakan adalah 40 persen bila diberlakukan sepanjang tahun, atau 30 persen bila hanya berlaku selama masa panen raya padi yang berlangsung antara bulan Januari sampai Juni. Penerapan tarif impor beras ini sebaiknya hanya ditempuh selama satu sampai dua tahun, seiring dengan penataan kembali sistem agribisnis beras yang berlangsung sekarang.

Kata kunci: *beras, perdagangan bebas, tarif*

PENDAHULUAN

Sejak tanggal 1 Desember 1998, pemerintah mengumumkan tentang pencabutan subsidi pupuk yang telah diberikan selama lebih dari tiga dasawarsa, serta membebaskan perdagangan dan tataniaga pupuk. Dalam waktu yang bersamaan, pemerintah juga meningkatkan harga dasar gabah kering giling (GKG) dari Rp. 1.000,- menjadi Rp. 1.400,- - Rp. 1.500,- setiap kg. Kebijakan diskriminasi harga dasar gabah dalam tiga kelompok wilayah ini merupakan pendekatan yang pertama kalinya ditempuh pemerintah, dengan mempertimbangkan tiga aspek utama, yaitu: (1) Imbangan defisit atau surplus beras bagi suatu daerah; (2) Memberikan insentif bagi petani di daerah defisit beras untuk meningkatkan produksi padi; dan (3) Mendorong aktifitas distribusi dan perdagangan beras antar daerah, antar pulau dan antar waktu.

Untuk mengamankan harga dasar GKG yang baru, pemerintah juga memperluas cakupan skim kredit pengadaan pangan dengan melibatkan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), disamping peran KUD yang selama ini berlangsung. Namun upaya tersebut belum menjamin efektifnya harga dasar yang ditetapkan, mengingat pengaruh eksternal dari perdagangan bebas di pasar dunia yang tidak dapat dihindari. Data akhir Maret 1999 menunjukkan bahwa harga beras di pasar dunia saat ini menunjukkan kecenderungan yang menurun, karena terjadinya kelebihan pasokan. Harga beras dari Thailand ditawarkan US \$ 243/ton FOB, sedangkan beras Vietnam hanya US \$ 240/ton C & F. Dengan tingkat harga beras seperti itu, meskipun nilai tukar mencapai Rp. 10.000,-/US \$, tetap saja harga beras impor akan lebih murah dibandingkan dengan produksi lokal.

1) Masing-masing adalah Staf Peneliti pada Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian, Bogor

Salah satu pilihan jangka pendek yang dapat ditempuh tanpa melanggar kesepakatan GATT/WTO adalah dengan menerapkan tarif impor beras. Pelarangan impor dan penerapan *non - tariff barriers* lainnya tidak mungkin diterapkan, karena akan menyalahi kesepakatan GATT/WTO, sedangkan penerapan tarif impor dalam jangka panjang juga perlu dipertimbangkan, mengingat adanya kemungkinan pembalasan tarif (*retaliation*) dari negara mitra dagang.

Dalam penerapan tarif impor beras ada tiga aspek yang perlu diperhatikan, yaitu: (1) Jenis tarif apa dan berapa besaran tarif yang akan diterapkan?; (2) Berapa lama tarifikasi ini akan diberlakukan?; dan (3) Apa implikasinya bagi perekonomian Indonesia? Tulisan ini akan mengulas ketiga aspek tersebut dikaitkan dengan realitas terakhir mengenai produksi dan perdagangan beras di pasar domestik dan dunia.

PRODUKSI PADI DAN HARGA BERAS DOMESTIK

Keberhasilan Indonesia dalam mencapai swasembada beras yang berlangsung sejak tahun 1984, hanya berjalan tidak lebih dari satu dasawarsa. Bila pada tahun 1984 produksi beras nasional mencapai lebih dari 25,9 juta ton dimana sebagian masih dapat diekspor, maka produksi yang diperoleh tahun 1998 hanya sebesar 30,3 juta ton (Tabel Lampiran 1). Tingkat produksi ini diperkirakan hanya mampu memenuhi 90 persen kebutuhan beras nasional, sehingga untuk memenuhi permintaan beras di dalam negeri dan menjamin *stock* beras nasional pemerintah melalui Bulog telah melakukan impor beras sebesar 5,8 juta ton. Kasryno dkk. (1999) mengidentifikasi adanya tiga faktor yang mempengaruhi penurunan produksi padi di Indonesia, yaitu: (1) Pelandaian produksi padi sejak tahun 1989 yang dilanjutkan dengan deraan musim kemarau panjang akibat El Nino; (2) Percepatan laju konversi lahan subur untuk pertanaman padi di Jawa; dan (3) Krisis moneter yang terjadi sejak tahun 1997 yang telah meningkatkan harga sarana produksi dan upah tenaga kerja.

Untuk meningkatkan kembali produksi beras di dalam negeri serta dicapainya swa-sembada beras tahun 2001, pemerintah telah melaksanakan Program Gema Palagung sejak akhir tahun 1998. Disamping itu, untuk mengurangi beban anggaran dalam bentuk subsidi pupuk yang telah diberikan selama lebih dari tiga dasawarsa, pemerintah sejak tanggal 1 Desember 1998 telah membebaskan perdagangan dan tataniaga pupuk.

Sebagai gantinya, pemerintah memberikan empat insentif untuk merangsang petani agar tetap menanam padi, yaitu: (1) Menghapuskan hutang KUT tahun 1985 -1995 serta menjadwalkan kembali hutang KUT tahun 1996 -1997; (2) Meningkatkan harga dasar GKG dari Rp.1.000,- menjadi Rp. 1.400,- - Rp. 1.500,- setiap kg; (3) Meningkatkan *plafond* KUT dari Rp. 1,5 juta menjadi Rp. 2 juta setiap ha; dan (4) Menurunkan tingkat bunga KUT dari 14 persen menjadi 10,5 persen per tahun. Untuk mengamankan harga dasar GKG, pemerintah berupaya agar harga beras di pasar domestik selalu berada di atas harga pembelian beras oleh Bulog kepada KUD.

Sampai bulan September 1997, harga beras di pasar domestik masih stabil, karena berada di bawah pengendalian Bulog. Harga rata-rata eceran beras kualitas medium yang setara dengan beras impor dari Thailand 25 persen *broken* pada tahun 1994 sebesar Rp. 660,-/kg dan meningkat menjadi Rp. 776,-/kg pada tahun 1995 atau kenaikan hampir 18 persen (Tabel Lampiran 2). Kenaikan harga yang terkendali juga berlangsung antara tahun 1995 -1996 sebesar 13 persen dan antara tahun 1996 -1997 sebesar 21 persen. Kebijakan harga beras yang rendah ini sangat menguntungkan konsumen, meskipun tidak peka terhadap kelangsungan usaha tani padi di Indonesia (Ratnawati dkk., 1998). Kesalahan kebijakan ini makin terasa ketika terjadi kegagalan panen padi pada MH 1997/1998 yang telah menguras *stock* beras Bulog tanpa mampu dikembalikan dari pengadaan di dalam negeri, sehingga harga beras terus meningkat dan tidak dapat dikendalikan. Hal ini tercermin dari harga eceran beras tertinggi yang terjadi pada bulan September 1998 sebesar Rp. 3.010,-/kg.

Pada saat pemerintah mengendalikan harga beras dengan memberikan hak monopoli impor kepada Bulog, harga beras di pasar domestik tidak terkait dengan harga di pasar internasional. Dalam kondisi nilai tukar rupiah yang mengambang terkendali sampai bulan Juli 1997, harga beras di pasar domestik kadang-kadang lebih murah dari harga paritas impor, namun dalam waktu-waktu tertentu juga berlangsung sebaliknya (Erwidodo dkk., 1999). Dalam periode itu, konsumen beras dan industri pangan di Indonesia tidak terpengaruh fluktuasi harga beras di pasar internasional.

Menurut Surono (1999), ketahanan pangan nasional yang berlangsung selama ini hanya bertumpu pada Bulog dengan dukungan kemudahan impor. Ketika nilai rupiah melemah pada tingkat yang sangat parah, maka ketahanan pangan tersebut mengalami

Tabel 1. Rasio Harga Domestik dan Harga Paritas Impor¹⁾ Untuk Beras Kualitas Medium, 1994 - 1999

Bulan	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Januari	0,79	1,15	0,97	1,15	0,31	1,15
Februari	0,78	1,14	0,95	1,09	0,50	1,19
Maret	0,81	1,13	0,94	1,16	0,56	1,12
April	0,84	1,10	1,00	1,24	0,62	-
Mei	0,89	1,11	1,01	1,26	0,49	-
Juni	1,04	1,00	1,01	1,28	0,42	-
Juli	1,27	0,96	1,00	1,25	0,50	-
Agustus	1,33	0,96	1,09	1,16	0,66	-
September	1,21	1,00	1,11	1,15	0,80	-
Oktober	1,18	0,95	1,10	1,07	0,99	-
Nopember	1,17	0,94	1,10	1,22	1,20	-
Desember	1,15	0,97	1,09	0,74	1,25	-

Keterangan: ¹⁾ cara perhitungan harga paritas impor dapat dilihat pada Tabel 2.

goncangan yang hebat. Nilai tukar rupiah terhadap US\$ sebelum krisis moneter, ternyata telah menyimpan kelemahan fundamental dalam penyediaan pangan, utamanya tekanan dari sisi produksi. Hal ini dapat dilihat dari perkembangan harga beras di pasar internasional antara bulan Januari sampai Oktober 1998 yang tidak terlalu berfluktuasi, tetapi harga beras di pasar domestik terus meningkat. Kecenderungan kenaikan harga beras di pasar domestik yang mengikuti harga paritas impor, telah menyebabkan terbentuknya rasio harga pada bulan Oktober 1998 yang hampir tidak berbeda (Tabel 1). Namun demikian, penurunan harga beras di pasar internasional dan penguatan nilai tukar rupiah pada bulan-bulan berikutnya telah menyebabkan harga beras di pasar domestik menjadi lebih mahal, sehingga pemerintah mengkhawatirkan terjadinya impor beras dalam volume yang besar oleh pihak swasta. Kekhawatiran pemerintah ini terkait dengan upaya untuk mengamankan harga dasar gabah yang baru, karena dalam bulan Februari sampai Mei umumnya berlangsung panen raya padi pada berbagai daerah produksi utama di Jawa.

Pengamanan harga dasar gabah melalui penerapan tarif impor beras dirasakan makin penting, agar petani tetap memperoleh insentif untuk menanam padi. Pemberian insentif dengan pola seperti itu sulit untuk dihindarkan, karena pemerintah tampaknya tetap tidak akan mentolerir kenaikan harga beras di luar kemampuan daya beli masyarakat. Apalagi sejak bulan Desember 1998 pemerintah telah mencabut pemberian subsidi pupuk, sehingga rendahnya harga jual gabah di tingkat petani diduga akan memberikan konsekuensi yang lebih besar terhadap produksi tahun 1999.

HARGA BERAS DUNIA DAN NILAI TUKAR RUPIAH

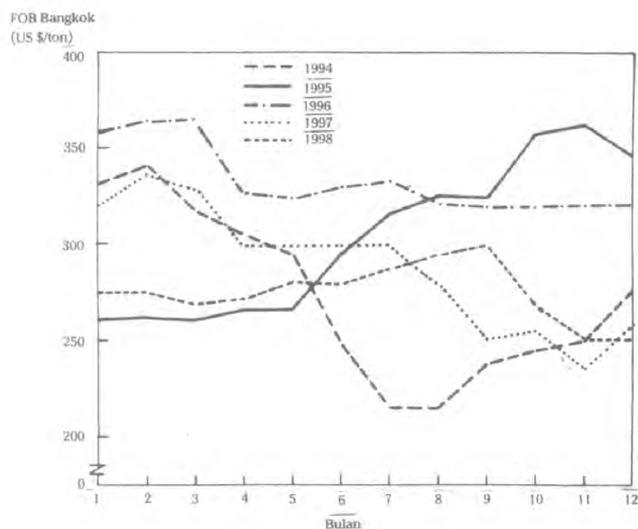
Harga beras impor di pasar Indonesia ditentukan oleh tiga faktor, yaitu: (1) Tingkat harga beras di pasar dunia, (2) Biaya pengangkutan dari negara eksportir ke Indonesia, dan (3) Nilai tukar rupiah terhadap US \$. Harga beras di pasar dunia menunjukkan fluktuasi yang sulit diramalkan, tergantung kepada kemampuan ekspor dan permintaan beras di pasar dunia. Data harga beras FOB Bangkok untuk kualitas Thailand 25 persen broken menunjukkan adanya kecenderungan penurunan selama bulan Januari sampai Agustus 1994. Selanjutnya tingkat harga beras tersebut terus meningkat sampai bulan Maret 1996, dan setelah berfluktuasi selama satu tahun kemudian kembali menurun sampai akhir 1997 (Binus, 1998). Selama tahun 1998 tingkat harga beras dunia kembali meningkat sampai bulan September, dan sesudah itu terus menurun sampai kuartal pertama tahun 1999.

Dari data harga beras dunia selama lima tahun terakhir terlihat adanya pola yang sama, yaitu terjadinya penurunan harga rata-rata dari kuartal I sampai IV. Penurunan terbesar terjadi antara kuartal I dan II yaitu 5,51 persen, sedangkan terkecil dalam kuartal III dan IV sebesar 0,88 persen (Gambar 1). Pola ini terlihat bertolak belakang dengan harga beras di pasar domestik, sehingga impor beras terbaik dilakukan pada kuartal III untuk mengurangi tekanan inflasi dari kelompok bahan makanan (Sudaryanto dkk., 1999).

Selain dipengaruhi oleh harga beras di pasar dunia, tingkat harga beras impor di pasar domestik juga ditentukan oleh nilai tukar rupiah. Dalam kondisi nilai

tukar yang stabil, harga beras impor ditentukan oleh tingkat harga beras di pasar dunia dan biaya transportasi. Namun dalam kondisi nilai tukar yang tidak stabil seperti saat ini, harga beras impor secara dominan dipengaruhi oleh fluktuasi nilai tukar (Erwidodo dkk., 1999), karena biaya transportasi yang relatif lebih stabil.

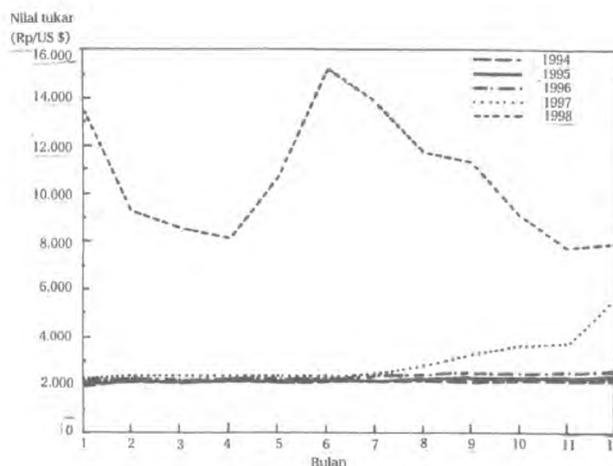
adanya dua faktor penyebab utama terjadinya depresiasi rupiah yang berlangsung sejak bulan Juli 1997 sampai sekarang, yaitu buruknya pengelolaan sistem moneter dan perbankan, serta tidak konsistennya kebijakan fiskal di Indonesia. Kelemahan kedua kebijakan tersebut telah menyebabkan terjadinya krisis ekonomi yang berkepanjangan dan mempengaruhi berbagai sektor ekonomi lainnya. Hal ini terlihat dari perkembangan nilai tukar yang disajikan pada Gambar 2.



Sumber: *Daily Market Quotation*, mulai Oktober 1998 dari *GAIN Report USDA* (data dikutip dari Bulog)

Gambar 1. Harga Beras FOB Bangkok (US \$/ton) Untuk Kualitas Thailand 25% broken, 1994 - 1998.

Sebelum terjadinya krisis moneter di Indonesia yang dimulai pada bulan Juli 1997, fluktuasi nilai tukar tidak terlalu besar. Dalam tahun 1994, perbedaan nilai tukar hanya sebesar Rp. 79,- dimana nilai tukar terendah berlangsung pada bulan Desember sebesar Rp. 2.205,- dan tertinggi pada bulan Januari sebesar Rp. 2.126,-. Selama tahun 1995 dan 1996 perbedaan nilai tukar tertinggi dan terendah yang terjadi masing-masing sebesar Rp. 76,- dan Rp. 80,- untuk setiap US \$. Fluktuasi nilai tukar terbesar berlangsung selama tahun 1998, dengan nilai tukar tertinggi sebesar Rp. 7.755,- / US \$ yang berlangsung pada bulan Nopember dan terendah sebesar Rp. 15.160,-/US \$ yang berlangsung pada bulan Juni. Tarmidi (1998) mengidentifikasi



Sumber: Indikator Ekonomi, BPS, Jakarta

Gambar 2. Perkembangan Nilai Tukar Rupiah (Rp/US \$), 1994 -1998.

Dalam kondisi nilai tukar rupiah yang terus menguat mulai akhir 1998 serta terjadinya penurunan harga beras di pasar dunia dan kenaikan harga beras di pasar domestik, maka tingkat harga beras di Indonesia menjadi lebih mahal. Hal ini terlihat saat harga beras di pasar dunia pada bulan Juni 1998 sebesar US \$ 280,96/ton dan nilai tukar Rp. 15.160,-/US \$, harga paritas impor mencapai Rp. 4.711,-/kg sedangkan harga beras domestik sebesar Rp. 1.850,-/kg. Selanjutnya, saat harga beras di pasar dunia turun 11 persen menjadi US \$ 251,40/ton pada bulan Nopember 1998 dan nilai tukar rupiah menguat menjadi Rp.7.755,-

US \$, maka harga paritas impor turun lebih dari 54 persen menjadi Rp. 2.169,-/kg dibandingkan dengan harga beras domestik sebesar Rp. 2.527,-/kg. (Tabel 2).

Kebijakan tarif impor beras sebesar nol persen dan pemberian insentif berproduksi melalui kenaikan harga dasar gabah yang ditetapkan pemerintah sebelumnya, akan berpengaruh terhadap sistem perberasan nasional. Surono (1999) memperkirakan tiga implikasi yang mungkin terjadi, yaitu: (1) Pasar beras di dalam negeri akan berinteraksi langsung dengan pasar luar negeri, sehingga fluktuasi harga beras internasional yang tajam sepenuhnya ditransfer dan berpengaruh langsung terhadap pasar domestik; (2) Dalam jangka pendek para petani akan menderita kerugian, mengingat Bulog tidak mampu membeli seluruh beras yang ditawarkan petani karena terbatasnya anggaran dan gudang; dan (3) Pemerintah perlu meningkatkan anggaran untuk operasi pasar, khususnya dalam penyediaan beras murah bagi keluarga pra-sejahtera.

Dengan berbagai uraian di atas, pengenaan tarif impor beras sebagai kebijakan jangka pendek tampaknya perlu segera ditempuh. Kebijakan ini tidak melanggar kesepakatan GATT/WTO, karena dari komitmen tarif yang diizinkan, besaran tarif yang setara dengan tingkat proteksi untuk monopoli impor adalah 180 persen.

JENIS TARIF DAN ALASAN PENERAPANNYA

Salvatore (1995) membagi tarif atas tiga jenis, yaitu: (1) tarif spesifik (*specific tariff*); (2) tarif *ad valorem* (*ad valorem tariff*); dan (3) tarif campuran (*compound tariff*). Tarif spesifik adalah tarif yang dikenakan sebagai beban tetap dari setiap unit barang yang diimpor. Dalam penerapan kebijaksanaan ini dapat ditempuh secara diskriminatif, misalnya dengan menetapkan bea masuk tertentu pada saat berlangsung

Tabel 2. Harga Beras Thailand 25% broken di Pasar Dunia dan Harga Beras Kualitas Medium di Pasar Induk Cipinang (PIC) Jakarta, 1998 - 1999.

Tahun/Bulan	Harga beras dunia (US \$/ton)	Nilai tukar (Rp/US \$)	Harga paritas ¹⁾ impor (Rp/kg)	Harga beras ²⁾ domestik (Rp/kg)
1998				
Januari	275,42	13.513	4.121	1.350
Februari	276,25	9.377	2.868	1.300
Maret	270,00	8.740	2.615	1.200
April	273,04	8.211	2.483	1.200
Mei	280,00	10.767	3.335	1.350
Juni	280,96	15.160	4.711	1.850
Juli	287,69	13.850	4.402	1.900
Agustus	295,60	11.700	3.816	3.200
September	300,00	11.314	3.742	2.725
Oktober	270,33	9.142	2.739	2.525
Nopember	251,40	7.755	2.169	2.527
Desember	251,20	7.883	2.203	2.772
1999				
Januari	258,75	8.893	2.556	2.930
Februari	246,00	8.751	2.398	2.845
Maret	243,00	8.944	2.423	2.715

Keterangan : ¹⁾ Biaya, *freight*: US \$ 15/ton dari FOB Bangkok; Biaya bongkar/muat, transport dan distribusi : 5% dari CIF; Harga paritas impor = [{(FOB Bangkok + 15) * Nilai tukar} * 1,05] /1000

²⁾ Harga beras kualitas medium yang setara dengan Thailand 25% broken.

Sumber : Data harga dari Laporan Bulanan Bulog; Nilai tukar dari Indikator Ekonomi, BPS; Biaya-biaya dari Bulog

panen raya padi di Indonesia. Sedangkan di luar masa panen raya tersebut diberlakukan ketentuan bebas tarif. Besarnya tarif spesifik ini perlu dihitung secara tersendiri, dengan mempertimbangkan jumlah penawaran beras di pasar dunia pada saat berlangsungnya panen raya padi di Indonesia. Dalam konteks yang berbeda, diskriminasi tarif juga dilakukan oleh Amerika Serikat dalam impor daging sapi dari negara-negara yang belum bebas penyakit mulut dan kaki (Paarlberg dan Lee, 1998).

Tarif *ad valorem* adalah tarif yang dikenakan berdasarkan angka persentase tertentu dari nilai barang yang diimpor. Penerapan tarif jenis ini ditentukan oleh dua faktor, yaitu tingkat harga beras di pasar dunia dan nilai tukar rupiah. Bila nilai tukar rupiah cenderung melemah, khususnya saat panen raya padi yang berlangsung antara bulan Februari sampai Mei, maka kebijaksanaan tarififikasi beras dalam bentuk tarif *ad valorem* tidak perlu dilakukan. Sebaliknya, jika nilai tukar rupiah cenderung menguat, kebijaksanaan tarif *ad valorem* perlu segera diterapkan, untuk menghindari turunnya harga gabah dibawah harga patokan yang telah ditetapkan.

Bila kedua jenis tarif yang telah dijelaskan terdahulu akan diterapkan secara bersamaan dalam bentuk tarif campuran, maka diperlukan suatu kondisi tertentu untuk penerapannya. Kondisi tersebut antara lain berupa menguatnya nilai tukar rupiah yang mencapai dibawah Rp. 7.000,-/US \$ dan menurunnya harga beras di pasar dunia yang mencapai US \$ 210/ton, sehingga dengan penerapan tarif *ad valorem* saja memerlukan persentase yang sangat tinggi. Sebagai contoh, pemerintah menetapkan tarif spesifik untuk impor beras selama bulan Februari sampai Mei sebesar US \$ 60/ton. Dengan asumsi harga beras dunia sebesar US \$ 210/ton dan nilai tukar rupiah sebesar Rp. 6.500,-/US \$, maka harga paritas impor dengan tarif spesifik sebesar Rp. 1.945,-/kg. Bila tarif ini digabungkan dengan tarif *ad valorem* dan harga beras di pasar domestik ditetapkan sebesar Rp. 2.750,-/kg, maka tarif *ad valorem* yang diperlukan adalah 41 persen. Sebagai perbandingan, bila pemerintah hanya menggunakan tarif *ad valorem* saja, maka besarnya tarif yang diperlukan sebesar 79 persen.

Ada tiga alasan utama yang sering dikemukakan mengenai perlunya proteksi terhadap sektor-sektor perekonomian di dalam negeri. Pertama, untuk melindungi tenaga kerja domestik dari tekanan persaingan produk impor yang menggunakan tenaga kerja murah. Alasan ini menjadi semakin relevan pada

saat ini, karena tingkat pengangguran di Indonesia meningkat dengan tajam. Data dari ESCAP (1999) menunjukkan bahwa tingkat pengangguran di Indonesia pada tahun 1997 sebesar 4,7 persen dan tahun 1998 meningkat menjadi 21,3 persen. Sedangkan di Thailand tingkat pengangguran tersebut hanya meningkat dari 1,9 persen pada tahun 1997 menjadi 4,4 persen pada tahun 1998.

Alasan kedua dari pengenaan tarif adalah untuk menyamakan harga produk impor dengan harga produk domestik, sehingga memungkinkan para produsen domestik untuk bersaing dengan produsen dari negara-negara lain (Johnson, 1987). Namun alasan ini telah mengurangi atau bahkan menghilangkan selisih harga internasional yang menjadi landasan berlangsungnya perdagangan antarnegara, sehingga akan melenyapkan hubungan ekonomi antarnegara dengan segala keuntungannya. Menurut Corden (1974), suatu distorsi yang murni bersifat domestik harus diatasi dengan suatu kebijakan yang murni bersifat domestik pula. Hal ini dapat ditempuh melalui pemberian subsidi sarana produksi secara langsung, dibandingkan kebijakan tarififikasi yang dikhawatirkan akan menimbulkan distorsi baru terhadap harga-harga relatif dan konsumsi domestik.

Alasan terakhir dari pemberlakuan proteksi non tarif adalah untuk mengurangi pengangguran domestik dan mengatasi defisit neraca pembayaran suatu negara. Alasan ini dilatarbelakangi oleh suatu keyakinan bahwa jika sebagian pasokan produk itu digantikan dengan produksi domestik, maka defisit neraca pembayaran dapat diatasi dan akan tercipta sejumlah lapangan kerja baru. Namun alasan tersebut mengandung kelemahan, yakni melalaikan kemungkinan terjadinya tindakan pembalasan dari negara lain. Tindakan pembalasan tersebut, pada akhirnya dapat meningkatkan angka pengangguran serta menciptakan defisit neraca pembayaran yang lebih besar.

TARIF NOMINAL PROTEKSI BERAS

Penetapan tarif sebagai instrumen ekonomi dalam kondisi perekonomian Indonesia saat ini tidaklah mudah, karena pengaruh International Monetary Fund (IMF) dalam setiap kebijaksanaan ekonomi sangat besar. Sebagaimana produk-produk pertanian lainnya, IMF selalu menekankan berlangsungnya mekanisme pasar yang bebas dari distorsi, baik dalam bentuk tarif maupun hambatan-hambatan perdagangan lainnya. Sampai sejauh ini toleransi tarif *ad valorem* yang

umumnya disetujui oleh IMF sangat rendah, yaitu maksimum 5 persen. Pada tingkat tarif seperti itu, proteksi yang dilakukan pemerintah untuk menghambat masuknya beras impor tidak banyak pengaruhnya.

Dalam simulasi tarif yang dilakukan dengan menggunakan dua tingkat harga beras domestik, dua tingkat harga beras dunia dan tiga tingkat nilai tukar rupiah terlihat bahwa *nominal protection rate* (NPR) yang diperoleh berkisar antara 19-55 persen (Tabel 3). Tarif impor beras sebesar 55 persen ini diperoleh dengan asumsi harga beras di pasar domestik dipertahankan sebesar Rp. 2.750,-/kg, harga beras di pasar dunia US \$ 210/ton, dan nilai tukar rupiah sebesar Rp. 7.500,-/US \$. Asumsi nilai tukar ini, sesuai dengan asumsi yang digunakan oleh Bappenas dalam merancang RAPBN tahun anggaran 1999/2000.

Dalam kenyataannya, nilai tukar rupiah pada tanggal 26 April 1999 mencapai Rp.8.618,-/US \$ (Kompas, 1999). Bila nilai tukar ini diasumsikan sedikit menguat menjadi Rp. 8.500,-/US \$, harga beras di pasar dunia sebesar US \$ 220/ton, dan harga beras di pasar domestik Rp. 2.500,-/kg, maka tarif impor beras yang diperlukan hanya 19 persen. Besarnya tarif ini masih tetap di atas batas toleransi IMF.

Pertanyaan yang mendesak saat ini dan perlu mendapat jawaban segera adalah berapa tarif impor yang harus dikenakan untuk mengamankan harga dasar gabah. Untuk menjawab pertanyaan ini, akan digunakan tiga asumsi berikut :

- (1) Nilai tukar rupiah diperkirakan berada pada tingkat Rp. 8.000,-/US \$. Asumsi ini dianggap wajar, mengingat komitmen tambahan bantuan dari IMF, pemerintah Jepang dan ADB mampu memperkuat cadangan devisa. Namun tidak dapat dipungkiri, meningkatnya "suhu politik" menjelang Pemilu (7 Juni 1999) akan menyebabkan asumsi Bappenas tidak dapat dicapai dalam waktu dekat.
- (2) Harga beras di pasar dunia diperkirakan berada pada tingkat US \$ 220/ton. Dasar yang digunakan terhadap asumsi ini adalah kecenderungan turunnya harga beras di pasar dunia pada kuartal II, karena masa panen raya di Thailand, Vietnam dan RRC.
- (3) Harga beras kualitas medium di pasar domestik diperkirakan berada pada tingkat Rp. 2.500,-/kg. Asumsi ini didasarkan pada kecenderungan terjadinya penurunan harga beras di pasar domestik, saat berlangsungnya panen raya pada daerah produksi utama padi di Indonesia.

Dengan menggunakan tiga asumsi ini, pilihan tarif impor beras dapat dilakukan sebagai berikut : (1)

Pengenaan tarif *ad valorem* sebesar 40 persen yang diberlakukan sepanjang tahun, (2) Pengenaan tarif *ad valorem* sebesar 30 persen dan hanya berlaku pada bulan Januari - Juni.

Dengan mempertimbangkan kemungkinan balasan dari negara mitra dagang, maka pilihan kedua tampaknya lebih mungkin untuk dilaksanakan. Pilihan ini diduga tidak akan mendapat rintangan dari IMF, karena hanya berlangsung selama enam bulan.

Tabel 3. Simulasi *Nominal Protection Rate* (NPR) pada Berbagai Tingkat Harga Beras Domestik dan Dunia Serta Nilai Tukar.

Skenario	Harga beras domestik (Rp/kg)	Harga beras dunia (US \$/ton)	Nilai tukar (Rp/US \$)	NPR ¹⁾ (%)
I	2.500	210	7.500	41
		220		35
	2.750	210		55
II	2.500	220	8.000	49
		210		32
	2.750	220		27
III	2.500	210	8.500	45
		220		39
	2.750	210		24
		220	19	
		210		37
		220		31

DAMPAK TEORITIS PENERAPAN TARIF IMPOR

Indonesia termasuk kategori "negeri besar" (large nation) dalam impor beras, khususnya sejak tahun 1995. Data dari Bulog (1999) menunjukkan bahwa sejak bulan April 1998 sampai Januari 1999, lembaga ini telah mengimpor beras lebih dari 4,9 juta ton. Sebagai importir negara besar, dampak keseimbangan parsial (*partial equilibrium*) dan dampak keseimbangan umum (*general equilibrium*) yang ditimbulkan akan berbeda dengan negara kecil.

Ada empat hal yang akan terjadi bagi Indonesia, sebagai dampak dari perubahan keseimbangan parsial, yaitu :

- (1) Dampak penerapan tarif terhadap konsumsi (*consumption effect of the tariff*), yaitu berkurangnya konsumsi beras domestik akibat pengenaan tarif. Besarnya pengurangan ini agak sulit diperhitungkan, mengingat pemerintah juga melakukan penjualan beras murah melalui Operasi Khusus, sehingga harga yang terjadi di pasar tidak mencerminkan mekanisme yang sebenarnya.

Namun hasil perhitungan Budiono (1978) memberikan angka elastisitas permintaan atas harga beras sebesar -0,63. Sedangkan Simatupang et al., (1995) memberikan angka elastisitas antara -0,93 sampai -0,96 untuk daerah perkotaan dan antara -1,01 sampai -1,16 untuk daerah pedesaan. Dengan angka elastisitas ini diperkirakan permintaan beras di pasar domestik akan mengalami penurunan.

- (2) Dampak penerapan tarif terhadap produksi (*production effect of the tariff*), yaitu peningkatan produksi beras domestik berkat pengenaan tarif. Dalam banyak kasus, peningkatan produksi terjadi tanpa kendali yang dapat menyebabkan kerugian akibat distorsi produksi (*production distortion loss*) yang pada gilirannya akan menurunkan harga jual gabah di bawah harga dasar. Masalahnya sekarang, apakah surplus produsen yang terjadi telah dinikmati oleh pemilik sumber daya yang dalam hal ini adalah petani padi. Bila dilihat dari harga rata-rata eceran beras kualitas medium pada bulan Januari 1999 sebesar Rp. 2.804,-/kg dan harga GKP yang ditetapkan pemerintah sebesar Rp. 1.095,-/kg, tampaknya petani belum dapat dikatakan menikmati pengenaan tarif impor beras. Sebagai penghasil produk yang harus mengelola usaha tani dalam suatu siklus produksi selama empat bulan dengan berbagai resiko kegagalan, petani hanya memperoleh 39 persen dari harga akhir, sedangkan 61 persen lainnya dinikmati oleh pedagang gabah, pengusaha penggilingan padi, pedagang beras dan Bulog. Dengan demikian, disamping pengenaan tarif impor beras, pemerintah juga harus membenahi masalah perdagangan beras di pasar domestik, sehingga berlangsung pembagian yang adil antar pelaku agribisnis beras utamanya petani produsen.
- (3) Dampak penerapan tarif terhadap perdagangan (*trade effect of the tariff*), yaitu turunnya impor beras, baik yang dilakukan oleh Bulog maupun pihak swasta. Sebagai negara besar, penurunan impor tersebut akan mempengaruhi harga beras di pasar internasional dan terjadinya pengurangan jumlah ekspor dari negara mitra dagang, sehingga menyebabkan terjadinya penurunan harga di pasar internasional. Dalam jangka pendek, penerapan tarif akan menguntungkan Indonesia berupa membaiknya nilai tukar perdagangan (*terms of trade*). Namun dalam jangka panjang kondisi demikian dapat menyebabkan pembalasan dari

negara mitra dagang, sehingga memungkinkan terjadinya perang tarif yang akan merugikan kedua negara.

- (4) Dampak penerapan tarif terhadap penerimaan pemerintah (*revenue effect of the tariff*), yaitu pemasukan yang diterima pemerintah dari tarif impor beras. Besarnya penerimaan ini tergantung kepada besar dan jenis tarif yang akan ditetapkan, serta banyaknya beras yang akan diimpor oleh Bulog dan pihak swasta. Dalam kasus ini membaiknya nilai tukar perdagangan harus lebih besar dari biaya proteksi (*protection cost*) atau biaya bobot mati (*deadweight lost*), sehingga pemerintah memperoleh keuntungan dari penerapan tarif.

Dampak keseimbangan umum dari penerapan tarif oleh pemerintah adalah menurunnya volume perdagangan dan meningkatnya nilai tukar perdagangan. Penurunan volume perdagangan ini secara makro cenderung menurunkan tingkat kesejahteraan masyarakat Indonesia, meskipun di sisi lain meningkatnya nilai tukar perdagangan cenderung menambah kesejahteraannya. Dalam konteks ini meningkat atau menurunnya kesejahteraan ditentukan oleh kekuatan mana yang lebih unggul, yaitu apakah kekuatan positif dari perbaikan nilai tukar perdagangan atau kekuatan negatif yang diakibatkan oleh kemerosotan volume perdagangan.

Untuk melihat aspek ini dalam jangka panjang, akan diulas dan dikaitkan dengan *Teorema Stolper-Samuelson* (Stolper-Samuelson Theorem) (Markusen dan Melvin, 1995). Untuk itu diasumsikan bahwa: (1) Usaha tani padi merupakan usaha tani yang bersifat padat modal; (2) Indonesia merupakan negara yang kaya terhadap sumber daya manusia (tenaga kerja); (3) Dalam usaha tani padi hanya diperlukan dua faktor produksi, yaitu modal dan tenaga kerja; dan (4) Indonesia memproduksi dan mengekspor barang yang bersifat padat karya ke negara mitra dagang.

Teorema Stolper-Samuelson menyatakan bahwa kenaikan dalam harga relatif suatu komoditas (misalnya kenaikan yang diakibatkan oleh pemberlakuan tarif), akan menaikkan tingkat penghasilan bagi pemilik faktor produksi yang digunakan secara intensif dalam memproduksi komoditas itu. Dengan demikian, tingkat penerimaan nyata (*real return*) dari pemilik faktor produksi yang relatif langka akan meningkat, begitu tarif impor diberlakukan (Mussa, 1974; dan Ethier, 1984).

Untuk kasus usaha tani padi di Indonesia, penerapan tarif impor beras akan menyebabkan penerimaan pemilik faktor produksi modal yang merupakan faktor produksi langka akan meningkat. Hal ini berarti akan terjadi peningkatan penerimaan yang diperoleh pedagang dan pabrik pupuk, pengusaha pestisida, penangkar benih dan pemilik traktor. Sedangkan penerimaan buruh tani tidak akan banyak mengalami perubahan, sehingga dalam jangka panjang akan mendorong mereka untuk beralih bekerja di sektor lainnya atau melakukan urbanisasi.

Dengan asumsi seluruh faktor produksi modal yang tersedia di Indonesia telah terserap, maka penerapan tarif impor beras akan meningkatkan pangsa penerimaan faktor produksi modal dalam pendapatan nasional. Sebaliknya, pangsa dari faktor produksi tenaga kerja dalam usaha tani padi akan mengalami penurunan.

Dari ulasan di atas terlihat bahwa dalam jangka panjang penerapan tarif impor beras akan merugikan perekonomian Indonesia, karena terjadinya pengorbanan dari pemilik faktor produksi yang relatif melimpah, yaitu tenaga kerja. Dalam kaitan ini pula, kebijakan penerapan tarif impor beras hendaknya hanya diberlakukan selama satu sampai dua tahun, seiring dengan penataan perdagangan beras yang lebih adil bagi semua pelaku agribisnis yang terlibat di dalamnya.

KESIMPULAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN

Dari uraian-uraian terdahulu dapat disimpulkan dan diberikan implikasi kebijakan sebagai berikut :

1. Selama tahun 1998, Indonesia telah mengimpor beras sebanyak hampir 5,8 juta ton. Impor beras yang besar ini bila dihentikan atau dikurangi melalui penenaan tarif, akan mempengaruhi harga beras di pasar internasional serta mendorong tindakan pembalasan tarif dari negara-negara eksportir beras.
2. Peningkatan harga beras di pasar domestik yang diiringi dengan penguatan nilai tukar rupiah pada akhir tahun 1998 mendorong pihak swasta untuk melakukan impor beras. Impor beras ini dikhawatirkan dapat menurunkan harga jual gabah petani dalam masa panen raya yang berlangsung antara bulan Februari sampai Mei.
3. Dengan asumsi nilai tukar rupiah berada pada tingkat Rp. 8.000,-/US \$, harga beras di pasar dunia US \$ 220/ton, dan harga beras kualitas medium di pasar domestik sebesar Rp. 2.500,-/kg, maka tarif

ad valorem yang dapat dikenakan sebesar 40 persen. Namun untuk menghindari rintangan dari IMF, sebaiknya dikenakan tarif *ad valorem* 30 persen yang hanya berlaku pada bulan Januari sampai Juni.

4. Penerapan tarif impor beras dalam jangka panjang akan merugikan perekonomian nasional, sehingga kebijakan ini sebaiknya hanya ditempuh selama satu sampai dua tahun.
5. Pemerintah perlu menata kembali sistem agribisnis beras yang berlangsung sekarang, agar petani memperoleh bagian yang lebih adil, disamping memiliki daya saing di pasar internasional.

DAFTAR PUSTAKA

- Badan Urusan Logistik (Bulog). 1999. Laporan Kepala Badan Urusan Logistik pada Rakor Bidang Ekuin, 2 Februari 1999. Bulog, Jakarta
- Biro Pusat Statistik (BPS). 1999. Buletin Statistik Bulanan: Indikator Ekonomi, Desember 1998. BPS, Jakarta.
- Budiono. 1978. Elastisitas Permintaan untuk Berbagai Barang di Indonesia: Penetapan Metoda Deaton, A. and J. Frisch, hal. 345 - 359. Ekonomi dan Keuangan Indonesia, Vol. XXVI, 1978.
- Corden, W.M. 1974. Trade Policy and Economic Welfare. Oxford University Press, Oxford.
- Direktorat Bina Usaha Tani dan Pengolahan Hasil (Binus). 1998. Bulletin Perberasan Triwulan II/1998. Direktorat Jenderal Tanaman Pangan dan Hortikultura, Binus, Jakarta.
- Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP). 1999. Economic and Social Survey of Asia and the Pacific 1999. United Nations, New York.
- Erwidodo, A.H. Malian, C. Muslim, S. Mardianto dan A.K. Zakaria. 1999. Pengkajian Pengamanan Harga Dasar Gabah dan Penerapan Kebijakan Tarif Impor Beras. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian, Bogor.
- Ethier, W.J. 1984. Higher Dimensional Issues in Trade Theory, p. 131 - 184. In Handbook of International Economics, Volume I: International Trade, edited by R.W. Jones and P.B. Kenen. Elsevier Science Publishers B.V., Amsterdam, The Netherlands.

- Johnson, H.G. 1987. Optimal Trade Intervention in the Presence of Domestic Distortions, p. 235 - 263. In *International Trade: Selected Readings*, Second edition, edited by J.N. Bhagwati: The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London.
- Kasryno, F., H. Nataatmadja and B. Rachman. 1999. Agriculture Development in Indonesia Entering the 21 th Century. Paper presented at the International Seminar on Agricultural Sector During the Turbulence of Economic Crisis: Lessons and Future Directions, CASER-AARD, Bogor.
- Kompas. 1999. Kurs Mata Uang terhadap Dollar AS, hal. 1. Kompas, Selasa, 27 April 1999.
- Markusen, J.R. and J.R. Melvin. 1995. *International Trade Theory and Evidence*. Mc Graw Hill Inc., Singapore.
- Mussa, M. 1974. Tariffs and the Distribution of Income: The Importance of Factor Specificity, Substitutability, and Intensity in the Short and Long Run, p. 1191 - 1203. *Journal of Political Economy*, Vol. 82, No. 6.
- Paarlberg, P.L. and J.G. Lee. 1998. Import Restrictions in the Presence of a Health Risk: An Illustration Using FMD, p. 175 - 183. *American Journal of Agric. Economics*, Vol. 80, No. 1, February 1998.
- Ratnawati, A., R.N. Suryana dan D. Rachmina. 1998. Dampak Krisis Ekonomi terhadap Industri Kecil-Menengah Pangan dan Komoditas Pertanian serta Alternatif Kebijakan. Kerjasama UGM-IPB dan The Asia Foundation.
- Salvatore, D. 1995. *International Economics*. Fifth Edition. Prentice Hall International Editions, Englewood Cliffs, New Jersey.
- Simatupang, P., T. Sudaryanto, A. Purwoto and Saptana. 1995. Projections and Policy Implications of Medium and Long-term Rice Supply and Demand in Indonesia. Center for Agro-Socioeconomic Research (Bogor) in collaboration with International Food Policy Research Institute (Washington D.C., USA)
- Sudaryanto, T., A. Suryana dan E. Pasandaran. 1999. Penentuan Tarif Impor Beras: Alternatif Pengamanan Kebijakan 1 Desember 1998. Dalam Studi Dampak Policy Pemerintah di Sektor Pertanian, PSE, Bogor.
- Surono, S. 1999. Arah Kebijakan Perberasan Nasional di Masa Datang. Makalah disampaikan pada Seminar Future Direction of Indonesia Rice Policy di Jakarta, 9 Maret 1999. Biro Perencanaan Deptan, Jakarta.
- Tarmidi, L.T. 1998. Krisis Moneter 1997/1998 dan Peranan IMF. Pidato pada Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap dalam Ilmu Ekonomi, FE-UI, Jakarta.

Lampiran 1. Produksi, Ketersediaan, Impor, dan Ekspor Beras (000 ton) di Indonesia, 1984-1998.

Tahun	Produksi ¹⁾	Ketersediaan ²⁾	Impor ³⁾	Ekspor
1984	25.932	24.901	375	11
1985	26.542	23.472	0	407
1986	27.014	23.431	0	241
1987	27.253	23.932	120	119
1988	28.340	24.652	0	20
1989	29.072	27.670	464	155
1990	29.366	25.939	29	3
1991	29.047	25.821	178	0
1992	31.356	29.961	634	73
1993	31.318	27.246	0	494
1994	30.317	26.834	876	233
1995	32.334	33.425	3.014	0
1996	33.216	31.328	1.090	0
1997	31.206	27.722	407	0
1998	30.340	33.928	5.783	0

Keterangan: ¹⁾ Konversi beras ke GKG 1984 - 1988 = 68%;
1989 - 1996 = 65% dan 1997-1998 = 63,2%.

²⁾ Ketersediaan = {produksi + impor + perubahan stok} -
{benih dan susut + ekspor}

³⁾ Impor 1987-1990 termasuk pengembalian pinjaman

Sumber: Bulog (1999), Jakarta

Lampiran 2. Harga Rata-rata Eceran (Rp/kg) Beras Kualitas Medium ¹⁾ di Indonesia, 1994 - 1999

Bulan	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Januari	613	739	858	965	1.290	2.930
Februari	625	746	860	973	1.439	2.845
Maret	613	735	856	1.013	1.475	2.715
April	611	728	851	1.017	1.533	-
Mei	613	733	850	1.022	1.621	-
Juni	625	738	854	1.035	1.988	-
Juli	677	749	868	1.047	2.202	-
Agustus	708	781	913	1.071	2.529	-
September	707	818	910	1.089	3.010	-
Oktober	705	846	905	1.123	2.725	-
Nopember	711	852	915	1.207	2.612	-
Desember	716	853	918	1.215	2.764	-
Rata-rata	660	776	880	1.065	2.099	-

Keterangan: ¹⁾ Setara dengan beras impor dari Thailand 25%*broken*

Sumber: Bulog (1999), Jakarta