

Kondisi Perberasan dan Kebijakan Perdagangan Beras di Indonesia

Sulastri Surono

Kebijakan Pemerintah di bidang produksi dan perdagangan beras terus menjadi kontroversi karena sifat komoditas beras yang sangat terkait dengan stabilitas makroekonomi terutama inflasi, ketahanan pangan, pengangguran dan kemiskinan. Tulisan ini membahas kondisi perberasan dan kebijakan perdagangan beras di Indonesia di tengah iklim liberalisasi saat ini. Data menunjukkan Indonesia mengalami surplus beras dari tahun ke tahun, terutama pada lima tahun terakhir. Pada kenyataannya Indonesia terus melakukan impor beras. Angka resmi yang dikeluarkan sejumlah sumber mengenai jumlah beras yang masuk ke pasar domestik bahkan jauh lebih besar dari angka yang dilaporkan BPS. Pemerintah dinilai tidak konsisten dengan sejumlah kebijakan yang dikeluarkan berkaitan larangan impor dan penetapan tarif bea masuk impor beras. Kelemahan data tampaknya telah menimbulkan kekhawatiran akan jaminan keamanan pangan sehingga impor beras tetap dilakukan di tengah kebijakan yang melarang impor. Tingginya marjin ekonomi yang terbentuk dari selisih antara harga beras impor dan harga beras domestik kemungkinan besar menjadi alasan dari kuatnya keinginan melakukan impor beras, baik oleh Bulog maupun pihak swasta yang menjadi mitra kerja Bulog.

Kata kunci: kebijakan, beras, impor, liberalisasi perdagangan.

Beras tidak hanya merupakan komoditas ekonomi, melainkan juga sebagai komoditas sosial dan politik. Hal ini karena beras dibutuhkan oleh hampir seluruh masyarakat Indonesia sehingga berperan sangat penting terhadap kondisi ekonomi

makro, inflasi, risiko ketahanan pangan, pengangguran dan kemiskinan.

Dalam beberapa tahun terakhir harga beras telah meningkatkan lebih dari dua kali lipat. Jika di tahun 2004 harga beras kualitas medium rata-rata hanya

Rp 2000,- per kg, di penghujung tahun 2006 harga beras kualitas yang sama melonjak menjadi Rp 4500,- per kg. Harga beras di pasar domestik yang terus melambung menimbulkan banyak pertanyaan di masyarakat. Ada apa sebenarnya dengan perberasan nasional kita? Bagaimana kebijakan perdagangan beras yang diberlakukan Pemerintah saat ini? Mengapa Perum Bulog (Perusahaan Umum Badan Urusan Logistik) terus melakukan impor beras padahal BPS (Badan Pusat Statistik) dan Departemen Pertanian mengaku produksi beras nasional mencukupi dan bahkan terjadi surplus?. Dengan harga beras yang tinggi saat ini, mengapa pula kesejahteraan petani padi Indonesia tidak kunjung membaik?

Tidak semua pihak percaya terhadap adanya surplus beras di Indonesia. Data yang dikeluarkan BPS, Departemen Pertanian dan Bulog dinilai banyak pihak cukup lemah dalam menjelaskan kondisi perberasan negara ini karena angka-angka tersebut tidak sesuai dengan keadaan di lapangan. Kelemahan tersebut digunakan oleh para spekulasi dalam perdagangan beras untuk memengaruhi berbagai pihak, terutama para pembuat kebijakan, untuk mengeluarkan kebijakan yang membolehkan impor beras. Tulisan ini bertujuan untuk memahami kondisi perberasan dan kebijakan perdagangan beras di Indonesia. Di bagian akhir, tulisan ini mencoba mengangkat persoalan impor beras untuk menjawab pertanyaan "mengapa perlu impor pada saat surplus?". Dimulai dengan menguraikan potret kondisi perberasan nasional, tulisan ini membahas tentang perkembangan impor, liberalisasi dan kebijakan perdagangan beras di Indonesia serta alasan

di balik keputusan impor beras di tengah adanya surplus beras.

POTRET PERBERASAN INDONESIA

Dibanding kondisi 16 tahun lalu, luas areal pertanaman padi di Indonesia telah mengalami peningkatan sebesar 1,3 juta hektar dari 10,5 juta hektar pada tahun 1990 menjadi 11,8 juta hektar pada tahun 2006 (Tabel 1). Namun di sisi lain, produktivitas padi di Indonesia sudah mencapai tingkat *levelling off* yang ditunjukkan oleh tidak adanya peningkatan produktivitas padi yang cukup berarti selama periode tersebut. Sejumlah faktor yang dituding sebagai penyebab kondisi tersebut adalah rendahnya mutu benih akibat maraknya pemalsuan benih, serangan hama dan penyakit, faktor alam (kemarau panjang dan banjir), pemalsuan pupuk dan pestisida, serta ketiadaan subsidi pupuk. Kebijakan yang terakhir telah berdampak pada peningkatan harga pupuk eceran sehingga berpengaruh terhadap tingkat penggunaan pupuk oleh petani. Penurunan produktivitas juga diikuti oleh rendahnya kualitas gabah di tingkat petani yang di antaranya disebabkan oleh ketidakmampuan petani untuk membeli input produksi bermutu. Nilai tukar petani cenderung terus merosot akibat kenaikan harga input yang lebih cepat dari peningkatan harga gabah.

Perkembangan Produksi Padi

Data pada Tabel 1 menunjukkan bahwa sebelum tahun 1998 produksi padi sangat fluktuatif. Namun setelah tahun tersebut, produksi padi cenderung meningkat yang diikuti dengan tercapainya kembali swasembada beras pada tahun 2004. Data terakhir yang dikeluarkan BPS menun-

Tabel 1
Perkembangan Luas Panen, Produksi, Produktivitas dan
Pertumbuhan Produksi Padi di Indonesia, Tahun 1990-2006

Tahun	Luas Panen (000 ha)	Produktivitas (ton gkg/ha)	Produksi Gabah (000 ton gkg)	Produksi Beras (000 ton)	Pertumbuhan Produksi Beras (%)
1990	10.502	4,30	45.719	29.361	1,0
1991	10.282	4,35	44.689	29.047	-1,1
1992	11.103	4,34	48.240	31.356	7,9
1993	11.013	4,38	48.181	31.318	-0,1
1994	10.734	4,35	46.641	30.321	-3,1
1995	11.439	4,35	49.744	32.334	6,7
1996	11.569	4,41	51.101	33.216	-2,7
1997	11.141	4,43	49.377	31.206	-3,7
1998	11.730	4,19	49.237	31.119	-0,2
1999	11.963	4,25	50.866	32.149	3,2
2000	11.793	4,40	51.898	32.794	0,2
2001	11.450	4,39	50.460	31.890	-2,7
2002	11.521	4,47	51.489	32.542	2,0
2003	11.488	4,54	52.197	32.952	1,2
2004	11.923	4,54	54.088	34.185	2,3
2005	11.839	4,57	54.151	34.222	0,1
2006	11.854	4,61	54.663	34.545	0,9

Sumber: Statistik Indonesia (berbagai tahun), Badan Pusat Statistik.

jukkan bahwa produksi padi pada tahun 2006 mencapai 54,66 juta ton gabah kering giling (gkg) atau setara 34,55 juta ton beras.

Peningkatan produksi padi tidak selalu berarti peningkatan produksi beras karena tingkat konversi dari bentuk gabah ke beras ditentukan oleh tingkat ren-

demen. Menurut Sawit (1999) angka rendemen beras pada tahun 1950 mencapai 71 persen, tetapi kemudian terus turun menjadi 65 persen pada tahun 1989 dan 63,2 persen pada tahun 1997. Angka konversi yang dipakai dalam tulisan ini adalah 63,2 persen¹. Untuk menjadi jumlah

¹ Penurunan tingkat rendemen salah satunya disebabkan oleh umur mesin penggiling padi yang sudah tua dan kapasitas mesin yang sangat kecil.

Tabel 2
Perkembangan Produksi, Konsumsi dan Impor Beras Indonesia
Tahun 1990-2006

Tahun	Produksi		Tersedia Untuk Konsumsi (Juta ton) ²	Jumlah Penduduk (Juta jiwa)	Kebutuhan Konsumsi		Sellsih Konsumsi (Juta ton)	Impor (ribu ton)
	Padi (Juta ton gkg)	Beras (Juta ton) ¹			Per kapita ³ (Kg/th)	Total (Juta ton/th)		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6) = (4)*(5)	(7)=(3)-(6)	(8)
1990	45.18	29.37	24.08	179.83	135	24.28	(0.33)	29
1991	44.69	29.05	23.82	182.94	135	24.70	(0.88)	178
1992	48.24	31.36	25.71	186.01	135	25.11	0.6	638
1993	48.18	31.32	25.68	189.15	135	25.54	0.14	0
1994	46.64	30.32	24.86	192.22	135	25.95	(1.09)	876
1995	49.74	32.33	26.51	195.28	135	26.36	0.15	3.014
1996	51.10	33.22	27.24	198.34	135	26.79	0.45	1.231
1997	49.38	31.21	25.59	201.39	133	26.78	(1.19)	781
1998	49.24	31.23	25.52	203.40	131	26.65	(1.13)	6.067
1999	50.87	32.15	26.36	205.44	129	26.50	(0.14)	4.182
2000	51.48	32.80	26.90	206.27	128	26.40	0.5	1.354
2001	50.46	31.89	26.15	208.44	127	26.47	(0.32)	637
2002	51.49	32.54	26.68	211.06	126	26.59	0.09	1.786
2003	52.14	32.95	27.02	213.72	126	26.93	0.09	1.425
2004	54.09	34.18	28.03	216.42	124	26.84	1.19	230
2005	54.15	34.22	28.06	218.87	120	26.26	1.80	188
2006	54.66	34.55	28.33	221.63	120	26.60	1.73	210

Keterangan:

- 1) Angka konversi padi ke beras sebesar 65 persen (tahun 1989-1996) dan 63,2 persen (1997-2006).
 - 2) Dikurangi 10 persen untuk benih, makanan ternak, susut dan rusak; dan 8 persen untuk koreksi lahan.
 - 3) Data Susenas, merupakan penjumlahan konsumsi beras di dalam rumah tangga dan di luar rumah tangga.
- Sumber: Statistik Indonesia, BPS (berbagai tahun).

bersih (neto) yang tersedia untuk dikonsumsi, produksi kotor tersebut harus dikurangi sebesar 18 persen yaitu 10 persen untuk benih, makanan ternak, penyusutan dan tercecer, serta 8 persen untuk koreksi lahan.

Perkembangan Konsumsi Beras

Konsumsi beras terdiri dari konsumsi di dalam rumah tangga dan konsumsi di luar rumah tangga. Konsumsi di luar rumah tangga meliputi kebutuhan beras untuk rumah makan, hotel, industri peng-

olahan dan kebutuhan beras untuk cadangan rumah tangga. Alokasi penggunaan beras terdiri dari konsumsi di dalam rumah tangga sebesar 79,6 persen, konsumsi di luar rumah tangga sebanyak 10,8 persen dan industri pengolahan sebesar 9,6 persen.

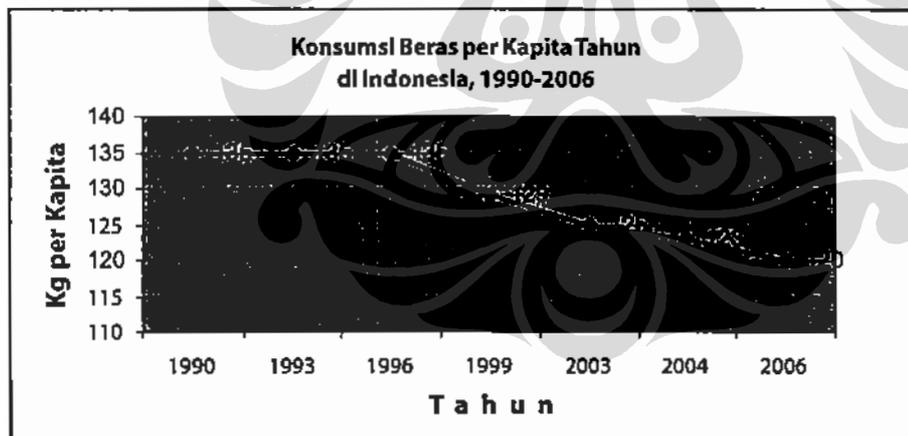
Konsumsi di luar rumah tangga merupakan makanan jadi dan setengah jadi. Jenis konsumsi ini cenderung meningkat dari tahun ke tahun yang disebabkan oleh (i) meningkatnya tingkat partisipasi angkatan kerja wanita sehingga waktu yang tersedia untuk memasak di rumah menjadi semakin sedikit; (ii) berkembangnya sektor jasa, restoran dan rumah makan; (iii) kemajuan teknologi memungkinkan makanan disimpan lebih lama; (iv) meningkatnya perputaran ekonomi yang memaksa orang untuk bekerja lebih lama yang berarti mendorong semakin tingginya frekuensi makan di luar rumah. Hasil penghitungan konsumsi total di

dalam rumah tangga dan di luar rumah tangga disajikan pada Gambar 1. Angka tersebut diperoleh dari perkalian angka konsumsi beras di dalam rumah tangga dalam setahun dikalikan dengan koefisien 125,6 (diperoleh dari $100/79,6$).

Pada tahun 1990 hingga pertengahan 1990-an, konsumsi beras per kapita di dalam rumah tangga dan di luar rumah tangga cukup tinggi yaitu sebesar 135 kg per kapita per tahun. Tingginya konsumsi per kapita pada periode tersebut salah satunya disebabkan oleh kebijakan Pemerintah saat itu yang menetapkan harga beras murah. Akibat dari kebijakan tersebut, terjadi pergeseran pola konsumsi pada sebagian masyarakat di Indonesia. Sebagian masyarakat di wilayah Indonesia bagian timur, misalnya, telah mengganti makanan pokok mereka dari sagu dan ketela menjadi beras.

Semenjak krisis tahun 1997, konsumsi beras per kapita terus menurun. Penu-

Gambar 1
Perkembangan Konsumsi Beras per Kapita per Tahun
di Indonesia Tahun 1990-2006



Sumber: Susenas, BPS berbagai tahun (diolah)

runan ini diduga disebabkan oleh meningkatnya angka kemiskinan. Daya beli sebagian masyarakat menurun sehingga terpaksa melakukan substitusi beras dengan bahan pangan yang lebih murah. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa secara umum pola peningkatan konsumsi beras di dalam negeri mengikuti pertambahan jumlah penduduk.

Indonesia Surplus Beras?

Dari Tabel 2 diketahui bahwa Indonesia selalu mencapai surplus beras sejak tahun 2002. Jumlah surplus beras terus meningkat hingga mencapai puncaknya pada tahun 2006. Penurunan tingkat konsumsi beras hingga mencapai 120 kg/kapita/tahun dan peningkatan angka produksi beras nasional diduga telah memberikan kontribusi yang cukup besar terhadap terjadinya surplus tersebut. Jika pada tahun 2002 surplus beras hanya sebesar 90 ribu ton, angka tersebut terus meningkat hingga mencapai 1,73 juta ton pada tahun 2006.

Jika angka surplus tersebut benar, lalu dimana surplus beras tersebut berada? Jika benar terjadi surplus, mengapa

harga beras di pasaran meningkat? Angka surplus tersebut kemudian seakan-akan terlihat sebagai defisit akibat kegagalan manajemen stok oleh Bulog yang ditandai oleh rendahnya realisasi pengadaan stok beras dibandingkan dengan target pengadaannya. Kondisi ini menciptakan efek psikologis terhadap pasar yang mendorong pedagang mempermainkan harga dengan cara melakukan penimbunan.

Perkembangan Impor dan Inkonsistensi Data Impor Beras

Impor beras bukanlah hal baru bagi Indonesia. Selama periode tahun 1990-2006, hanya pada tahun 1993 saja Indonesia tidak mengimpor beras (lihat Tabel 3). Ketergantungan Indonesia pada beras impor semakin besar ketika produksi dalam negeri tidak menggembirakan sebagaimana terjadi di tahun 1995. Sejak dibukanya pasar dalam negeri di akhir tahun 1998, volume impor beras melonjak tajam yaitu hampir 3 juta ton per tahun pada periode tahun 1998-2000. Angka impor ini akan menjadi lebih besar jika memasukkan jumlah impor beras yang dilakukan pihak swasta yang mencapai 3,2 juta

Tabel 3

Volume impor beras Indonesia dari berbagai sumber 2003-2006 (ribu ton)

Tahun	USDA	The Rice Report	FAO	BPS
2003	2.750	2.779	2.500	1.425
2004	650	632	700	246
2005	500	447	600	195
Rata2 (04-05)	575	540	650	221
2006*	1.000	1.000	1.000	400

*angka perkiraan

Sumber: Business News 7447/8-12-2006

ton pada tahun 1999 dan 1,2 juta ton pada tahun 2000.

Tabel 3 menunjukkan data volume impor beras Indonesia dari sejumlah sumber yaitu USDA, The Rice Report, FAO dan BPS untuk periode tahun 2003-2006. Angka BPS adalah angka resmi sesuai laporan impor dari Bulog dan tentu saja tidak termasuk jumlah beras dari kegiatan penyeludupan. Angka pada Tabel 3 menunjukkan bahwa angka volume impor dari sumber selain BPS jauh lebih besar dari angka impor yang dilaporkan BPS. Diduga, angka dari ketiga sumber selain BPS sudah mencakup volume beras yang masuk ke Indonesia melalui penyeludupan. Kalau data tersebut dianggap benar, maka volume impor yang dilaporkan BPS hanyalah sekitar separuhnya sehingga separuh lainnya diperkirakan merupakan beras dari kegiatan penyeludupan.

Mengingat produksi beras domestik yang cukup besar yaitu 34,55 juta ton, volume impor beras sebanyak 70.000 ton jelas sebenarnya tidak cukup mampu memengaruhi keseimbangan harga pasar. Namun begitu, impor beras tetap memberikan dampak psikologis terhadap pasar beras domestik sehingga akhirnya menyebabkan penurunan harga beras di tingkat petani.

PASAR BERAS DUNIA DAN LIBERALISASI PERDAGANGAN

Situasi Pasar Beras Dunia

Volume perdagangan beras dunia saat ini, khususnya ekspor, hanya sebesar 28-30 juta ton dan dikuasai oleh enam negara saja, yakni Thailand, Vietnam, Amerika Serikat, India, Pakistan dan China. Beras yang mereka ekspor merupakan sisa

dari konsumsi domestik mereka (*residual market*) kecuali Amerika Serikat. Amerika Serikat dengan pangsa produksi yang relatif kecil, yaitu dua persen dari total produksi beras dunia, ternyata merupakan negara eksportir beras ketiga terbesar setelah Thailand dan Vietnam dengan volume ekspor sekitar 3 juta ton atau sekitar 13 persen dari volume ekspor dunia pada tahun 2005. Dengan potensi sumber daya lahan yang luas, benih transgenik, kecanggihan teknologi produksi dan kemampuan subsidi yang besar, Amerika Serikat akan menjadi pemain penentu dalam pasar beras dunia di masa mendatang.

Harga beras internasional saat ini tidak lagi menggambarkan tingkat efisiensi atau ongkos produksi yang sebenarnya karena sebagian besar negara eksportir beras melakukan berbagai dukungan terhadap petani padi di antaranya berupa pemberian subsidi. Dukungan kepada petani juga dilakukan oleh Amerika Serikat walau beras bukanlah makanan pokok penduduk di negara itu. Berbagai subsidi tersebut telah membuat perdagangan beras dunia menjadi tidak *fair*.

Dengan sifatnya sebagai *residual market*, harga beras di pasar dunia menjadi tidak stabil karena sangat tergantung pada sisa beras yang tersedia di pasar domestik para negara eksportir. Jadi, sangatlah berisiko apabila Indonesia menyerahkan nasib pasar beras domestiknya ke pasar dunia. Pada saat negara-negara tersebut tidak lagi mempunyai sisa produksi karena habis dikonsumsi di dalam negerinya, kebutuhan beras Indonesia tentunya tidak dapat terpenuhi. Kalau pun ada, harganya akan melambung tinggi karena ketersediaan di pasar berada di bawah kebutuhan konsumsi. Inilah

alasan bahwa intervensi Pemerintah masih diperlukan dalam proses produksi, distribusi dan harga beras di Indonesia.

Liberalisasi Perdagangan Dunia dan Kaitannya dengan Kebijakan Beras di Indonesia

Hakekat dari liberalisasi perdagangan adalah menghilangkan berbagai hambatan baik tarif maupun non-tarif. Liberalisasi perdagangan hasil-hasil pertanian berarti membuka akses pasar yang lebih luas, menurunkan subsidi ekspor dan subsidi domestik, bertujuan untuk meningkatkan volume perdagangan di pasar internasional, serta menjamin terwujudnya sistem perdagangan yang adil (*fair trade*)².

Perkembangan Kebijakan Perdagangan Beras di Indonesia

Pada tahun 1998, untuk memenuhi *Letter of Intent* (LoI) yang dibuat bersama IMF, Pemerintah RI membuka kran impor beras dengan bea masuk nol persen. Sebelumnya yaitu pada tahun 1997, Pemerintah juga telah melakukan penghapusan monopoli pada sejumlah komoditas pangan strategis yang dikuasai Bulog (Badan Urusan Logistik) yaitu gula pasir, tepung terigu dan kedelai. Hak monopoli beras yang selama ini dimiliki Bulog dicabut dengan dikeluarkannya Surat Keputusan (SK) Menteri Perindustrian dan Perdagangan No.717/MPP/Kep/12/1999. Dengan adanya SK tersebut, pengusaha swasta bebas melakukan impor beras tanpa bea masuk. Kebebasan impor ini kemudian berakibat pada membanjirnya

beras impor di pasar domestik sehingga kebijakan harga dasar gabah menjadi tidak efektif dan sangat merugikan petani. Saat itu, harga gabah di tingkat petani bahkan tertekan hingga hanya mencapai Rp700,-/kg.

Kondisi ini kemudian memunculkan desakan-desakan agar Pemerintah memberlakukan kembali tarif impor beras. Akhirnya pada akhir tahun 1999 Pemerintah memberlakukan kembali bea masuk impor beras dan menetapkan tarif bea masuk sebesar Rp430,-/kg atau setara 30 persen. Kebijakan ini berlaku efektif sejak tanggal 1 Januari 2000. Namun demikian, sejumlah pihak saat itu mendesak agar tarif tersebut dinaikkan lagi karena dinilai masih terlalu rendah dibandingkan tarif yang diberlakukan negara lain. Perbandingan tarif bea masuk beras di berbagai negara ditunjukkan pada Tabel 4.

Persoalan tarif impor beras memang dilematis. Pemerintah Indonesia saat itu mengaku memiliki alasan dalam menetapkan besaran tarif impor beras tersebut. Pemerintah khawatir penetapan tarif bea masuk beras impor yang terlalu tinggi akan menyebabkan maraknya penyelundupan, *under invoice*, dan memunculkan perilaku *rent seeking*. Pada kenyataannya, kebijakan penetapan tarif impor sebesar 30 persen pun ternyata tidak efektif membatasi arus beras impor ke pasar domestik. Hal ini disebabkan adanya *moral hazard* berupa penyelundupan atau *under invoice* dokumen impor sehingga jumlah beras impor yang masuk ke pasar domestik Indonesia tidak mengalami penurunan dan penawaran beras di pasar domestik men-

² Tim Pengkajian Pemberasan Nasional (2001) Bunga Rampai Ekonomi Beras, Lembaga Penyelidikan Ekonomi dan Masyarakat, Jakarta, p:215

jadi sangat besar. Kondisi ini mengakibatkan harga beras di dalam negeri menurun drastis. Sebaliknya, penetapan tarif yang terlalu rendah akan menyebabkan petani tidak lagi terlindungi dari tekanan harga beras di pasaran dunia.

Pada Januari 2003, Pemerintahan Megawati pernah menutup sementara keran impor beras melalui Inpres No.9/2002 dan ini berlaku hingga satu tahun masa Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono. Harga gabah di tingkat petani sempat membaik. Namun tak berselang lama, keran impor impor kembali dibuka kendati mendapat tentangan keras dari berbagai kalangan.

Pada tanggal 10 Januari 2004, Menteri Perindustrian dan Perdagangan mengeluarkan SK Menperindag No.9/MPP/Kep/Kep/1/2004 tentang Ketentuan Impor Beras. SK tersebut antara lain menyatakan bahwa beras impor dilarang masuk wilayah Indonesia satu bulan sebelum panen raya dan dua bulan sesudah panen raya. Kebijakan Pemerintah tersebut berlaku hingga akhir tahun 2006. Dengan larang-

an tersebut, volume impor Indonesia menunjukkan penurunan sebesar 230 ribu ton, 188 ribu ton dan 210 ribu ton berturut-turut pada tahun 2004, 2005 dan 2006.

Kenaikan harga di pasar domestik yang tercipta karena ulah penimbunan beras oleh pedagang besar seringkali menjadi alasan bagi Bulog dan mitra kerjanya untuk memengaruhi berbagai pihak, khususnya pembuat kebijakan, agar Pemerintah mengeluarkan ijin impor. Di tahun 2006 misalnya, usulan Bulog untuk melakukan impor beras dipenuhi Pemerintah dengan keluarnya ijin impor beras sebanyak satu juta ton untuk tahun 2007.

Usulan Liberalisasi Perdagangan Beras di Indonesia?

Peter Timmer, seorang pengamat dari *Center for Global Development* (CGD) yang menaruh perhatian besar terhadap persoalan perekonomian Indonesia khususnya pangan, mengusulkan agar Indonesia melakukan liberalisasi perdagangan beras³. Menurutnya, kebijakan Indonesia yang membatasi impor beras mem-

Tabel 4
Perbandingan Tarif Bea Masuk Beras di Beberapa Negara Tahun 2003

No	Negara	Tarif Bea Masuk (%)
1	Indonesia	30
2	Thailand	65
3	Uni Eropa	92,3
4	Jepang	400
Tarif maksimum yang diperbolehkan WTO		160

³ Pernyataan Peter Timmer pada kuliah umum berjudul *The Future of Food Policy in Indonesia* di Universitas Indonesia, Depok pada hari Kamis 30 November 2006 lalu.

buat harga beras lokal menjadi mahal dan pada gilirannya akan memperlambat pertumbuhan ekonomi dan meningkatkan kemiskinan. Timmer (2006) juga mengungkapkan bahwa meski beras murah diperlukan untuk menopang pertumbuhan ekonomi, Pemerintah Indonesia tidak perlu melakukan intervensi pasar melalui kebijakan stabilisasi harga. Bagi sejumlah pengamat ekonomi perberasan, usulan Peter Timmer tersebut hanya akan menguntungkan para importir beras khususnya Bulog dan mitra kerjanya. Meliberalisasi perdagangan beras berarti Pemerintah tidak lagi diperkenankan melakukan intervensi baik di bidang produksi, distribusi maupun stabilisasi harga.

Timmer juga pernah menyoroti kebijakan Pemerintah Indonesia yang ditujukan untuk mendorong harga beras domestik yang tinggi di Indonesia. Argumen yang digunakan adalah (i) banyak negara memberikan subsidi kepada para petaninya melalui subsidi domestik dan subsidi ekspor; (ii) perdagangan pasar beras dunia sangat tipis dan menyebabkan harga beras tidak stabil; dan (iii) harga beras tinggi membawa dampak positif bagi kegiatan perekonomian perdesaan melalui dampak pengganda (*multiplier effect*) yang dihasilkannya. Sementara itu, pendukung kebijakan harga beras rendah memberikan argumen bahwa (i) hanya sekitar 20-25 persen rumah tangga Indonesia yang akan lebih sejahtera bila harga beras tinggi dan mereka bukanlah masyarakat miskin sementara sebagian besar masyarakat justru akan sangat menderita akibat kebijakan harga beras tinggi; (ii) berkaitan dengan pertumbuhan ekonomi, harga beras tinggi akan menghambat proses diversifikasi usahatani yang

seharusnya terjadi; (iii) harga beras yang tinggi akan menyebabkan tenaga kerja menuntut upah yang lebih tinggi dan pada akhirnya akan menyebabkan turunnya investasi baik domestik maupun asing; dan (iv) Pemerintah mempunyai kekhawatiran yang berlebihan bahwa kecenderungan kenaikan harga beras akan menjadi pemicu terjadinya inflasi karena komoditas beras memiliki bobot yang relatif besar dalam penghitungan indeks harga konsumen (IHK) dibandingkan komoditas lainnya.

Perlu digarisbawahi bahwa harga beras rendah juga bukan merupakan kebijakan yang baik sebagaimana pernah dilakukan oleh Mesir, Cina dan Uni Soviet, karena kebijakan harga beras rendah tidak berhasil menggerakkan perekonomian perdesaan. Secara ideal, kebijakan yang tepat adalah kebijakan dengan menentukan harga yang optimal. Namun hal ini sulit untuk dilaksanakan.

Persoalan Fluktuasi Harga Beras di Indonesia

Harga beras di pasar domestik memang bersifat fluktuatif. Fluktuasi ini disebabkan oleh tiga hal yaitu (i) ketidakstabilan harga beras antarmusim (musim panen dan musim paceklik); (ii) ketidakstabilan antartahun karena pengaruh iklim misalnya kekeringan dan banjir; dan (iii) fluktuasi harga beras di pasar internasional.

Ketidakstabilan harga antarmusim terkait erat dengan panen raya yang biasanya berlangsung pada bulan Pebruari sampai Mei. Jumlah produksi beras pada saat panen raya mencapai 60-65 persen dari total produksi nasional. Produksi beras pada musim kemarau pertama yang

berlangsung antara bulan Juni hingga September mencapai 23-30 persen, dan sisanya dihasilkan pada bulan Oktober sampai Januari. Bila harga beras diserahkan sepenuhnya kepada mekanisme pasar, harga beras akan jatuh pada musim panen raya dan meningkat pesat pada musim paceklik yang jatuh pada bulan Oktober-Januari. Ketidakstabilan harga tersebut akan merugikan produsen pada musim panen dan merugikan konsumen pada musim paceklik. Selanjutnya, ketidakstabilan harga beras akan berdampak luas pada kondisi ekonomi makro termasuk kemungkinan terjadinya inflasi.

Ketidakstabilan harga beras di pasar internasional menurut Dawe (1995) disebabkan oleh tiga hal yaitu (i) pasar beras sangat tipis karena volume beras yang diperdagangkan amat kecil (kurang dari 3 persen) dibandingkan dengan total produksi. Pada tahun 1980an volume beras yang diperdagangkan berjumlah sekitar 18-19 juta ton/tahun, dan meningkat dalam dua tahun terakhir menjadi sekitar 25 juta ton; (ii) pasar beras dunia adalah pasar sisa (*residual market*); (iii) permintaan dan penawaran yang inelastis yaitu kurang responsif terhadap perubahan harga.

Stabilisasi harga tidak dikenal luas dalam profesi ilmu ekonomi sehingga kebijakan stabilisasi harga selalu disamakan dengan kebijakan proteksi, walau keduanya berbeda (Dawe 1997). Proteksi dapat berakibat pada terjadinya kesalahan alokasi (*misallocation*) dan inefisiensi dalam penggunaan sumber daya. Akan tetapi di Indonesia, Dawe (1995; 1997) telah membuktikan bahwa stabilisasi harga beras dapat menguntungkan tidak saja produsen dan konsumen (*microeconomics benefits*), melainkan juga

macroeconomics benefits. Ia kemudian mempertanyakan apakah dengan demikian semua pangan atau komoditas pertanian harus dilakukan kebijakan stabilisasi harga? Jawabnya tentu tidak. Perlu tidaknya kebijakan stabilisasi harga sangat tergantung pada sifat masing-masing komoditas, apakah cukup penting bagi konsumen dan produsen, serta apakah memiliki keterkaitan erat dengan pertumbuhan ekonomi makro. Komoditas beras di Asia pada umumnya dan Indonesia pada khususnya bersifat unik dan memenuhi kriteria tersebut di atas sehingga banyak negara di Asia tetap berupaya melakukan stabilisasi harga beras dalam negerinya.

Selain itu, kebijakan perdagangan internasional tidak terlepas dari politik di masing-masing negara yang terlibat. Mereka umumnya memberlakukan proteksi yang kuat terhadap sektor pertaniannya sehingga kebijakan liberalisasi perdagangan beras berarti pula membiarkan petani padi Indonesia masuk ke dalam area persaingan yang tidak adil.

PRO DAN KONTRA IMPOR BERAS

Kebijakan larangan impor sepanjang tahun memang memperoleh tanggapan yang berbeda dari berbagai pihak. Pendukung petani produsen menyetujui langkah yang dilakukan Pemerintah karena kebijakan tersebut diharapkan mampu meningkatkan kesejahteraan petani produsen. Di pihak lain, pendukung konsumen beranggapan bahwa harga beras yang tinggi yang terjadi akibat kebijakan tersebut akan merugikan kaum miskin. Apalagi sekitar 70 persen penduduk Indonesia adalah *net consumer* beras.

Di tahun 2006, impor beras dilakukan dua kali yaitu pertengahan Juni dan Desember. Meski bulan Juni adalah masa panen raya, impor tetap dilakukan oleh Bulog dengan alasan isu kekeringan dan persiapan lebaran. Pasar beras cenderung oligopolistik dan mudah terjadi penimbunan sehingga spekulasi dengan mudah mempermainkan harga gabah dan beras di masyarakat. Oleh karena itu menurut Irianto (2007) fluktuasi harga beras lebih disebabkan masalah *unfair business* dibandingkan masalah produksi.

Larangan impor beras biasanya tetap diberlakukan pada saat stok beras nasional dinilai masih cukup bahkan surplus seperti yang terjadi pada tahun 2006 ini. Lalu mengapa impor beras dilakukan pada saat terjadi surplus beras? Itu adalah pertanyaan yang banyak muncul di kalangan masyarakat. Dugaan sementara adalah bahwa impor dilakukan akibat ketidakjelasan dan kesimpangsiuran kebenaran data produksi, konsumsi dan stok beras nasional. Faktor inilah yang selalu mendorong terjadinya sikap pro dan kontra mengenai perlu atau tidaknya impor beras dilakukan.

Sikap Pro Impor Beras

Bulog adalah salah satu pihak yang mendukung impor pada tahun 2006 ini dan ia memiliki alasan untuk itu yaitu karena stok beras Bulog sudah mencapai di bawah satu juta ton. Pihak Bulog merasa tidak aman dengan jumlah stok yang rendah dan di sisi lain Bulog juga tidak merasa yakin akan ramalan data BPS yang menyebutkan akan ada surplus beras. Namun kemudian timbul pertanyaan, mengapa Bulog tidak membeli beras dari petani Indonesia melainkan justru meng-

impor atau membeli dari petani asing? Ada dua jawaban terhadap pertanyaan tersebut, yaitu:

1. Harga beras di negara eksportir seperti Vietnam dan Thailand lebih murah dari harga di pasar Indonesia. Kenapa bisa lebih murah? Apakah petani di negara anggota ASEAN itu memproduksi lebih efisien? Jawabannya, tidak juga. Harga di sana lebih murah karena yang dijual ke pasar dunia adalah beras sisa produksi tahun lalu dengan mutu yang tidak sebaik beras produksi baru dan adanya subsidi dari pemerintah negara-negara tersebut kepada petaninya.
2. Harga beras di pasar domestik Indonesia relatif tinggi dan berada di atas plafon harga pembelian pemerintah (HPP). Bulog mengaku bahwa pihaknya sulit mencari beras di pasar pada saat harga sedang tinggi (rata-rata sekitar Rp4.000,- per kg pada awal tahun 2006), sementara Bulog hanya bisa membeli beras petani sesuai HPP sebesar Rp3.550,- per kg. Sebenarnya ini persoalan kebijakan fiskal yang mestinya bisa diselesaikan dengan luwes oleh instansi Pemerintah terkait. Kalau saja Pemerintah melakukan penyesuaian kebijakan yang memungkinkan Bulog membeli beras di atas HPP, Bulog tidak perlu melakukan impor.

Sikap Menolak Impor

Kalangan DPR sempat menolak kebijakan impor beras dan menilai kebijakan Pemerintah tersebut sulit dipahami. Alasannya adalah karena pada tahun 2006 tidak terjadi penurunan produksi padi. Tambahan lagi, konsumsi masyarakat ti-

dak mengalami lonjakan berarti sehingga persediaan beras dalam negeri dinilai cukup. Pihak yang menolak impor beras khawatir akan terjadinya penurunan harga di tingkat petani jika impor beras tetap dilakukan. Walau dapat memahami bahwa keputusan melakukan impor beras mungkin ditujukan untuk menurunkan tingkat inflasi, mereka tidak yakin itu akan berhasil mengingat inflasi di Indonesia bersifat *cost push inflation*.

Upaya-upaya menjaga kestabilan indikator makro di bidang ketahanan pangan seyogyanya dilakukan dengan tidak mengorbankan kepentingan petani. Nilai tukar petani yang rendah menjadi semakin lemah seiring dengan merosotnya harga gabah dan meningkatnya biaya produksi padi. Dalam kondisi tersebut, tentunya sulit bagi petani Indonesia untuk bersaing dengan beras impor yang harganya jauh lebih murah.

Rente Ekonomi

Kalangan DPR dan pengamat ekonomi memperkirakan adanya motivasi pemburuan rente ekonomi di balik kebijakan impor beras tahun ini (Hutagalung 2005). Harga beras impor CIF di luar negeri hanya sekitar Rp2.500,- per kg, sedangkan harga beras di dalam negeri pada saat yang sama mencapai Rp3.500,- per kg. Dengan demikian ada margin ekonomi sebesar Rp1.000,- per kg beras yang diimpor. Dengan jumlah impor yang diijinkan sebesar 70.000 ton berarti terdapat margin sebesar tidak kurang dari Rp70 miliar atau sekitar 40 persen. Nilai ini sangat besar dan jauh di atas rata-rata suku bunga bank komersial. Jika spekulasi membiayai impor ini dengan pinjaman dari bank atau kreditor lain dengan suku bunga kredit sebesar 18 persen

per tahun, maka dia bisa mendapatkan laba bersih 22 persen tanpa harus menyediakan modal awal sendiri. Bisa dihitung besar keuntungan para pemburu rente ekonomi jika Bulog melakukan impor beras sebanyak 500 ribu ton pada tahun 2007 mendatang. Padahal di luar jumlah impor tersebut tahun ini, masih terdapat impor dengan ijin khusus yang dikeluarkan atas rekomendasi instansi lain yang konon jumlahnya lebih dari 100.000 ton.

PENUTUP

Walaupun Pemerintah mengeluarkan sejumlah kebijakan berupa larangan impor dan penetapan tarif bea masuk, impor beras tidak pernah berhenti kecuali pada tahun 1993. Impor beras bahkan tetap berlangsung pada saat data menunjukkan adanya surplus beras termasuk pada tahun 2006. Keputusan melakukan impor beras di saat terjadi surplus menimbulkan sikap pro dan kontra di antara berbagai pihak yang berkepentingan dan terkait dengan kestabilan harga dan keamanan pangan khususnya beras.

Salah satu alasan impor beras adalah adanya keraguan terhadap keakuratan data produksi, konsumsi dan surplus beras. Kelemahan data tersebut menimbulkan kekhawatiran akan jaminan keamanan pangan sehingga impor beras tetap dilakukan di tengah kebijakan yang melarang impor. Selain itu, tingginya margin ekonomi yang terbentuk dari selisih antara harga beras impor dan harga beras domestik juga besar kemungkinan menjadi alasan dari kuatnya keinginan melakukan impor beras, baik oleh Bulog maupun pihak swasta yang menjadi mitra kerja Bulog. Ada beberapa hal yang dapat dijadikan pelajaran ke depan. Pertama, perenca-

naan tanpa ditopang dengan data yang akurat akan sulit mencapai sasaran yang diharapkan. Perlu ada suatu lembaga yang bertanggung jawab mengeluarkan data yang berkaitan dengan produksi, konsumsi dan impor beras.

Kedua, upaya peningkatan produksi beras untuk mengurangi impor dapat dilakukan dengan menekan kehilangan

produksi dari kegiatan paska panen yaitu dari 18 persen pada saat ini menjadi hanya 5 persen.

Indonesia sebaiknya tidak melangkah jauh untuk melakukan liberalisasi perdagangan beras. Semakin dalam liberalisasi yang dilakukan, semakin lemah ketahanan pangan dan semakin sulit mengatasi kemiskinan.

DAFTAR PUSTAKA

- BPS (berbagai tahun), Survei Sosial Ekonomi Nasional, Badan Pusat Statistik, Jakarta.
- BPS (berbagai tahun), *Statistik Indonesia*, Badan Pusat Statistik, Jakarta.
- Bussiness News (2006), "Liberalisasi Perdagangan Beras?", *Bussiness News* 7447/8-12-2006
- Dawe, D. (1995), "Macroeconomic Benefit for Rice Stabilization", *Indonesian Food Jurnal* VI (11).
- Dawe, D. (1997) "Should Asia Move to Free Trade in Rice?" dalam Silitonga dkk, *30 tahun Peran Bulog dalam Ketahanan Pangan*, Badan Urusan Logistik, Jakarta.
- Hutagalung, Bermand (2005), "Mencermati Kebijakan Kontroversial Impor Beras", *Business News* 7295/7-12-2005.
- Irianto, Gatot (2007), "Menyiasati Guncangan Perberasan", *Kompas*, 9 Januari 2007.
- LPEM dan Perum Bulog (2003), "Karakteristik Konsumen dan Pola Konsumsi Rumah Tangga atas Komoditi Beras, Gula, Jagung dan Kedele", dalam *Roadmap Menuju Ketahanan Pangan: Peran Strategis Pembangunan Pertanian dan Pedesaan*, LPEM, Jakarta.
- Timmer, Peter (2006), "The Future of Food Policy in Indonesia", Makalah Kuliah Umum di Universitas Indonesia tanggal 30 november 2006.
- Tim Pengkajian Perberasan Nasional (2001), *Bunga Rampai Ekonomi Beras*, LPEM-FEUI, Jakarta.