

**PERANGSANG EKONOMI DAN KEUNGGULAN
KOMPARATIF PRODUKSI BERAS
DAN PALAWIJA DI INDONESIA *)**
**(Economic incentive and comparative advantage
in several food crops production in Indonesia)**

Masyhuri,

Abstract

The objectives of this paper are to present the impact of government policy that influencing prices of several foodcrop products and production factors on economic incentive structure of the industry, and comparative advantage of producing the food crops in Indonesia.

The economic incentive structure is measured by nominal protection rate. While the comparative advantage of producing that crops is measured by domestic resource cost.

The nominal protection rates of paddy, mayze, groudnut and soybean crops are positif, ranging from 10 percent to 60 percent. While cassava has zero nominal protection rate. The effective protection rate of all crops studied are positif, ranging from 0.9 percent for cassava to 100.6 percent for soybean. The domestic resource cost of all crops studied is less than the shadow exchange rate. It means that the country has comparative advantage of producing such crops. However, if it is broken down into each location, there are regions that has no comparative advantage of producing certain commodities, such regions are Aceh for rice and West Java for soybean.

Intisari

Tujuan studi ini adalah untuk menyajikan kebijakan pemerintah yang mempengaruhi harga beberapa produk tanaman pangan dan faktor produksi pada struktur insentif ekonomi industri serta keuntungan komparatif tanaman pangan di Indonesia.

Struktur insentif ekonomi diukur dengan tingkat proteksi nominal dan tingkat proteksi efektif. Sedangkan Keuntungan Komparatif produksi tanaman pangan diukur dengan biaya sumberdaya domestik.

Tingkat proteksi nominal padi, jagung, kacang tanah, dan tanaman kedelai adalah positif, berkisar dari 10 persen sampai 60 persen. Tanaman ketela pohon mem-

*) Staf Pengajar Jurusan Sosial Ekonomi, Fakultas Pertanian, Universitas Gadjah Mada Yogyakarta.

punya tingkat proteksi nominal nol. Tingkat proteksi efektif semua tanaman yang dipelajari positif, berkisar 0.9 persen untuk ketela pohon sampai 100,6 persen untuk kedelai. Biaya sumberdaya domestik dari semua tanaman yang dipelajari lebih kecil daripada tingkat nilai tukar uang bayangan. Ini berarti bahwa Indonesia mempunyai keuntungan komparatif memproduksi tanaman tersebut. Akan tetapi, jika diperinci ke masing-masing lokasi, ada daerah-daerah yang tidak mempunyai keuntungan komparatif untuk memproduksi tanaman tertentu, seperti Aceh untuk memproduksi Beras, dan Jawa Barat untuk memproduksi Kedelai.

1. Pendahuluan

Sudah sejak tahun lima puluhan, Indonesia telah mengupayakan untuk meningkatkan produksi beras dan palawija agar bisa berswasembada pangan terutama beras, dan baru berhasil swasembada beras tahun 1984. Untuk mencapai tujuan itu, pemerintah telah melakukan beberapa usaha, antara lain dengan memperkenalkan teknologi baru, kebijaksanaan harga, penyediaan infra struktur dan kemudahan-kemudahan lain. Jika teknologi baru dan fasilitas lain sudah disediakan, maka campur tangan pemerintah melalui kebijaksanaan harga beras dan palawija serta sarana produksi dapat memberikan perangsang ekonomi bagi petani.

Pentingnya perangsang ekonomi dalam proses pembangunan pertanian timbul dari pendapat bahwa petani merupakan pelaku yang memperhitungkan aspek ekonomi walau tak tampak nyata, sehingga banyak ahli yang gagal melihatnya (Schultz, 1977). Tanpa adanya perangsang, nampaknya petani enggan menerapkan teknologi yang sesuai. Dengan demikian kontribusi potensial terhadap perekonomian pertanian menjadi marginal.

Seringkali, akibat dari kebijaksanaan yang telah dirumuskan, tidak konsisten dengan tujuan yang ingin dicapai. Seringkali pula, tujuan kebijaksanaan saling bertabrakan. Misalnya, kebijaksanaan harga untuk menstabilkan harga konsumen dapat merugikan produsen pertanian. Sebaliknya pembatasan impor yang melindungi produsen dalam negeri dari kompetisi internasional, dapat merugikan konsumen karena harga yang tinggi. Karena itu ada kemungkinan alat kebijaksanaannya salah untuk mencapai tujuan tertentu.

Banyak program pemerintah yang telah digunakan untuk mencapai swasembada beras dan palawija, serta mempertahankan swasembada beras selama ini. Karena itu perlu diketahui dan dianalisa sampai seberapa jauh akibat akhir (net effect) dari kebijaksanaan pemerintah dimasa lalu yang mempengaruhi industri beras dan palawija.

Sudah bertahun-tahun lamanya negara kita mengimpor beras dan beberapa palawija. Karena itu pemerintah kita telah berupaya untuk

menaikkan produksi beras dan palawija dalam negeri. Dengan demikian kegiatan memproduksi beras dan beberapa palawija itu termasuk kegiatan substitusi impor serta produksi ketela pohon sebagai perluasan ekspor. Karena itu timbul pertanyaan apakah kegiatan substitusi impor dan pengembangan ekspor tersebut efisien atau tidak. Atau dengan kata lain pertanyaan tersebut apakah kegiatan produksi tersebut mempunyai keunggulan komparatif atau tidak.

Untuk meningkatkan produksi beras dan palawija, pemerintah mempunyai banyak pilihan lokasi. Perbedaan lokasi akan mempengaruhi biaya produksi dan pemasaran yang bisa mempengaruhi keunggulan komparatif.

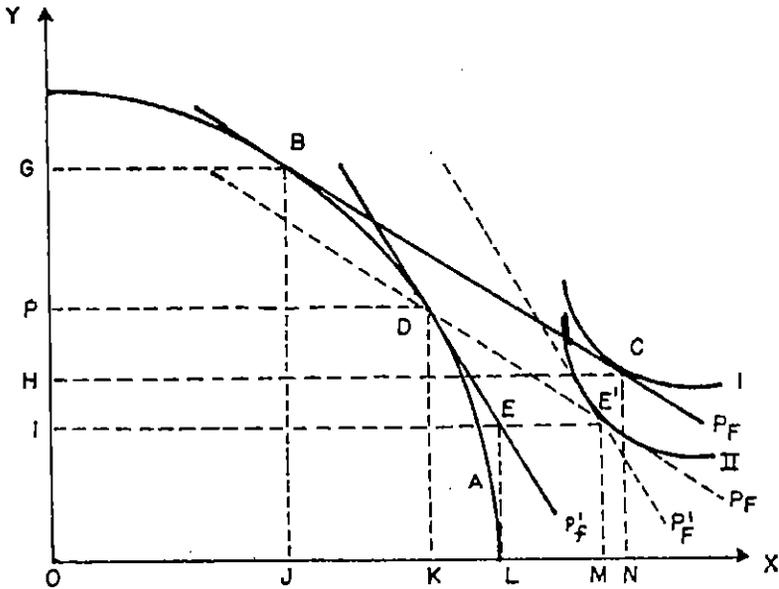
Apabila sumberdaya suatu negara terbatas, secara ekonomis akan rasional untuk memberikan rangsangan pada kegiatan produksi yang efisien dalam menghemat sumber devisa atau memperbesar devisa negara. Ini berarti suatu kebijaksanaan ekonomi akan melindungi aktivitas yang mempunyai keuntungan komparatif dan menghambat kegiatan yang tidak mempunyai keunggulan komparatif.

Tulisan ini bertujuan untuk mengkaji dampak kebijaksanaan pemerintah yang mempengaruhi harga faktor produksi dan beras serta palawija pada struktur perangsang yang diciptakannya dalam harga input dan output dalam industri beras dan palawija. Tujuan yang kedua adalah ingin memaparkan keunggulan komparatif produksi padi dan palawija.

2. Kerangka Pemikiran

Campur tangan pemerintah dapat mempengaruhi operasi pasar dan menghasilkan sekumpulan harga yang berbeda dengan harga pasar bebas. Akibatnya harga input dan output relatif di dalam dan antar industri berubah, dengan demikian mempengaruhi pola insentif produksi dan alokasi sumberdaya. Keadaan semacam ini dapat digambarkan dengan analisis keseimbangan umum.

Dalam analisa keseimbangan umum akibat dari campurtangan pemerintah (misalnya tarif) pada produksi, konsumsi, perdagangan dan welfare dapat digambarkan seperti pada gambar 1. Titik A adalah posisi bilamana tidak ada perdagangan. Titik B adalah posisi pada produksi frontier yang menggambarkan ada perdagangan antar negara, memproduksi x sebesar OJ dan Y sebesar OG. Posisi konsumsinya digambarkan oleh titik C. Setelah ada tarif, posisi produksi pindah ke D dan posisi konsumsi pindah ke titik E. Produksi x naik, sedangkan Y malah turun. Konsumsi kedua buah barang jadi turun, impor barang x turun demikian pula



Gambar 1. Analisa keseimbangan umum dari tarif (bea masuk).
(Figure 1. General Equilibrium effect of tariff).

ekspor Y. Sedangkan welfarenya menjadi turun yang digambarkan oleh kurva indefferent.

Campur tangan pemerintah seperti yang disebutkan di atas dapat menimbulkan isu efisiensi dan distribusi. Campur tangan tersebut memberikan perlindungan kepada produsen karena produsen menerima harga yang lebih tinggi. Karena itu sumberdaya akan bergerak dari aktifitas lain ke aktifitas produksi lainnya lagi. Karena itu perlu diteliti apakah komoditas tersebut mempunyai keunggulan komparatif dibandingkan dengan yang lain.

3. Metodologi

Untuk mengukur dampak kebijaksanaan campurtangan pasar pada perangsang produksi digunakan Tingkat Proteksi Nominal (TPN) dan Tingkat Proteksi Efektif (TPF). TPN mengukur suatu tingkat penyimpangan harga dalam negeri suatu komoditas dari harga internasionalnya atau sebagai perlindungan harga output. Secara aljabar dapat dinyatakan sebagai:

$$TPN = [(P_d/P_b) - 1] \times 100\% \quad 1]$$

dimana P_d = harga dalam negeri
 P_b = harga internasional (CIF untuk barang impor dan
 FOB untuk barang ekspor, dalam rupiah).

Jika TPN positif berarti perlindungan diberikan kepada produsen dalam negeri dan jika negatif berarti produsen dalam negeri dirugikan. Dalam penggunaan rumus di atas, komoditasnya harus mempunyai kualitas yang sama dan harga terjadi pada titik pada saluran pemasaran yang sama untuk menjamin bahwa perbedaan antara harga internasional dan dalam negeri itu akibat dari campur tangan pemerintah bukan karena biaya. Bila persyaratan ini tidak bisa dipenuhi maka lebih baik menggunakan cara perhitungan lain yaitu menggunakan tarif resmi. Perhitungan seperti di atas dapat pula digunakan untuk input, tetapi namanya bukan TPN tetapi tarif implisit.

Tingkat Proteksi Efektif

Tingkat proteksi efektif diukur dengan rumus

$$TPE = (v_d - v_b) / v_b \times 100 \quad 2]$$

dimana v_d = nilai tambah pada harga dalam negeri
 v_b : Nilai tambah pada harga dunia.

Keunggulan komparatif diukur dengan biaya sumberdaya domestik atau DRC (domestic resource cost).

4. Dampak Kebijakan Pemerintah pada Harga Beras dan Palawija

Dampak kebijakan pemerintah yang mempengaruhi harga output dapat dilihat dari besarnya tingkat proteksi nominal (TPN). Nilai TPN dari padi dan palawija dapat dilihat pada tabel 1.

Dari tabel 1 dapat dilihat bahwa tingkat proteksi nominal yang paling tinggi adalah kedelai dan jagung, masing-masing sebesar 60% dan 46%, suatu proteksi yang cukup tinggi. Sebaliknya pada ketela pohon tidak ada proteksi. Pada beras dan jagung diberi proteksi yang kecil yaitu sebesar 10%.

Tingkat proteksi nominal beras tersebut menunjukkan adanya suatu kenaikan dari tahun ke tahun selama pemerintahan orde baru ini. Hal ini dapat dilihat pada tabel 2.

Pada zaman orde lama, rata-rata TPN beras adalah 23,39%. Dengan kata lain harga dalam negeri umumnya lebih tinggi daripada harga internasional. Pada tahun-tahun sesudahnya (1966 – 1984) rata-rata TPN nya adalah – 13,22%. Mulai tahun 1981 – 1984 TPN beras sudah positif. Hal ini berarti bahwa pada umumnya pada zaman orde baru ini harga beras dalam negeri lebih rendah daripada harga dunia, kecuali 3 tahun terakhir tersebut. Dengan demikian TPN 1987 merupakan kelanjutan dari tahun 1981 – 1984 tersebut.

5. Dampak Kebijakan Harga Secara Keseluruhan

Seperti halnya pada harga output, pemerintah juga melakukan beberapa kebijaksanaan yang dapat mempengaruhi harga input. Kebijakan tersebut berupa subsidi pupuk, pestisida, minyak bumi dan irigasi. Hanya terhadap input traktor, penggilingan padi dan alat mekanis lain pemerintah mengenakan tarif bea masuk sehingga meskipun diberikan subsidi kredit murah akibat akhirnya berupa pinalti dengan masih positifnya implisit tarif.

Untuk menggabungkan dampak dari kebijaksanaan pemerintah yang mempengaruhi harga output dan input maka akan dilihat pada tingkat proteksi efektif (TPE). TPE beras dan palawija dapat dilihat pada tabel 3.

Semua komoditas padi dan palawija mempunyai TPE yang positif. Ini berarti bahwa kebijaksanaan pemerintah yang mempengaruhi harga input dan output menguntungkan petani padi dan palawija.

Secara rata-rata struktur perangsang ekonomi ini masih lebih rendah daripada perangsang ekonomi pada sektor manufaktur yang sebesar 63,6% (Wymenga, 1991).

6. Keunggulan Komparatif

Kebijaksanaan ekonomi yang mempengaruhi harga input dan output seperti sudah ditunjukkan pada penjelasan sebelumnya telah menunjukkan bahwa kebijaksanaan tersebut menguntungkan petani padi dan palawija. Karena itu produksi padi dan palawija perlu diketahui apakah mempunyai keunggulan komparatif atau tidak. Pengetahuan itu perlu diketahui karena menyangkut efisiensi alokasi sumber daya.

Tabel 4 menyajikan estimasi rasio BSD dengan nilai tukar bayangan (NTB).

Dari penyajian mengenai keunggulan komparatif tersebut nampak bahwa produksi jagung mempunyai keunggulan komparatif di semua propinsi untuk orientasi substitusi impor maupun untuk perdagangan regional antar pulau. Apabila untuk orientasi ekspor, kecuali Jawa Barat, semua propinsi di Indonesia mempunyai keunggulan komparatif. Yang menarik bahwa tanaman tersebut juga mempunyai keunggulan di luar Jawa, sehingga pengembangan jagung perlu digalakkan di Luar Jawa.

Demikian pula untuk kedelai semua propinsi mempunyai keunggulan komparatif kecuali propinsi Jawa Barat.

Tanaman ketela pohon, sebagai komoditas ekspor, mempunyai keunggulan di semua daerah. Perbandingan antara BSD dengan NTB dapat dilihat dalam tabel 5.

Ketela pohon di luar Jawa mempunyai keunggulan komparatif yang lebih tinggi daripada di Jawa. Dengan demikian pengembangan ketela pohon perlu digalakkan dengan jalan perluasan areal di Luar Jawa.

Pada tanaman padi yang mulai tahun 1984 sudah mencapai swasembada, di sebagian besar daerah mempunyai keunggulan komparatif. Perincian perbandingan antara BSD dengan NTB sebagai indikator keunggulan komparatif dapat dilihat pada tabel 6.

Secara rata-rata Indonesia mempunyai keunggulan komparatif produksi beras. Hanya saja kalau ditinjau per lokasi, maka tampak bahwa masing-masing lokasi tidak mempunyai keunggulan komparatif yang sama. Di Aceh, produksi beras mempunyai kerugian komparatif. Di Jawa Barat, sebagai penghasil utama beras di Indonesia mempunyai keunggulan komparatif yang marginal. Hal ini disebabkan mungkin karena Jawa Barat berdekatan dengan ibukota Jakarta, sehingga biaya tenaga kerja sudah mahal. Akan tetapi bila yang digunakan perhitungan adalah petani peserta Bimas, daerah Jawa Barat masih menunjukkan mempunyai keunggulan komparatif (Masyhuri, 1988).

Biaya sumberdaya domestik dapat dipengaruhi oleh harga di tingkat internasional, produktifitas, nilai bayangan tanah, tenaga kerja dan sebagainya sehingga setiap perubahan variabel tersebut akan mempengaruhi koefisien BSD. Daerah-daerah yang mempunyai keunggulan komparatif marginal akan mempunyai keunggulan komparatif yang lebih tinggi apabila ada kenaikan harga dunia dan kenaikan produktifitas. Kenaikan harga dunia tergantung dari permintaan dan penawaran dunia akan tetapi produktifitas tergantung dari teknologi kita sendiri. Semakin berkembang teknologi maka semakin tinggi produktifitas. Dalam usaha tani padi dan palawija terutama palawija para petani belum sepenuhnya menggunakan

teknologi yang dianjurkan oleh penyuluh. Hal ini bisa dilihat dari besarnya sarana produksi yang digunakan. Karena itu bila adopsi teknologi baru ini dapat diterapkan sepenuhnya oleh petani maka keunggulan komparatif produksi padi dan palawija akan meningkat.

7. Implikasi Kebijakan

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa kegiatan produksi beras, jagung dan kedelai untuk mencukupi kebutuhan dalam negeri serta produksi ketela pohon untuk promosi ekspor mempunyai keunggulan komparatif. Berdasarkan penggolongan per propinsi ternyata ada variasi keunggulan komparatif. Karena itu penggolongan per propinsi masih dirasa belum cukup, sehingga masih diperlukan penggolongan per daerah yang lebih kecil lagi. Penggolongan lebih detail lagi menyangkut agroklimat dan lingkungan ekonomi, lebih-lebih pada lokasi yang keunggulan komparatifnya marginal.

Struktur perangsang ekonomi masih menguntungkan petani, meskipun pada produksi ketela pohon perangsang ekonominya hampir-hampir tidak ada. Struktur perangsang ekonomi ini jauh lebih rendah bila dibandingkan dengan perangsang ekonomi pada manufaktur, sehingga setiap upaya penurunan subsidi perlu mengkaji dulu perangsang ekonomi di bidang lain, agar ada keadilan. Penurunan subsidi pada tanaman pangan dilakukan sesudah subsidi pada bidang lain yang lebih tinggi diturunkan.

Keunggulan komparatif dapat berubah dengan berubahnya variabel-variabel yang mempengaruhinya. Variabel-variabel ini bisa berubah setiap saat. Karena itu keunggulan komparatif ini perlu dimonitor setiap waktu untuk mengkaji perubahannya.

Tabel 1. Nilai TPN beras dan palawija di Indonesia

Table 1. Nominal protection rate of several food crops products in Indonesia.

Komoditas	NPR, %	
	1987	1989
Beras	10	10
Jagung	10	10
Ketela pohon	0	0
Kacang	46	30
Kedelai	60	60

Sumber: Fane dan Phillips (1991) dan Wymenga (1991).

Tabel 2. Rata-rata TPN beras di Indonesia, 1950 - 1984.

Table 2. Nominal protection rate of rice in Indonesia, 1950 - 1984.

Tahun	TPN, %
1950 - 1954	20,86
1955 - 1959	12,11
1960 - 1965	34,90
1950 - 1965	23,39
1966 - 1970	-31,40
1971 - 1975	-16,19
1976 - 1980	-3,85
1981 - 1984	1,56
1966 - 1984	-13,22

Sumber: Masyhuri (1988).

Tabel 3. Tingkat Proteksi Efektif beras dan palawija, Indonesia.

Table 3. Effective protection rate in several food crops production in Indonesia.

Komoditas	TPE, %	
	1987	1989
Beras	24,1	24,1
Jagung	24,5	24,5
Ketela pohon	0,9	0,9
Kacang	63,2	42,8
Kedelai	100,6	100,6

Sumber: Fane and Phillips (1991) dan dan Wymenga (1991)

Tabel 4. Rasio BSD dengan NTB pada jagung dan kedelai, Indonesia.
 Table 4. Domestic resource cost-shadow exchange rate ratio in mayze and soybean production in Indonesia.

Lokasi	Orientasi	Jagung	Kedelai
Jawa Barat	IS	0,86	1,41
	EP	1,1	1,59
Jawa Tengah	IR	0,64	0,73
	IS	0,54	0,66
Jawa Timur	EP	0,68	0,76
	IR	0,80	0,04
Sumatra	IS	0,70	0,95
	EP	0,68	0,07
	IR	0,55	0,56
Bali, NTB, NTT	IS	0,47	0,66
	EP	0,71	-
	IR	0,44	0,50
Sulawesi	IS	0,42	0,05
	EP	0,53	0,06
	IR	0,48	0,46
Kalimantan	IS	0,85	-
	EP	0,53	0,56
	IR	0,47	0,78
	EP	0,60	0,90

Sumber: P. Simatupang dan E. Pasandaran (1990)

Keterangan: IS = substitusi impor
 IR = perdagangan antar pulau
 EP = promosi ekspor.

Tabel 5. Rasio BSD dengan NTB produksi ketela pohon di Indonesia.
 Table 5. Domestic resource cost - shadow exchange rate ratio in cassava production in Indonesia.

Lokasi	BSD/NTB
Jawa Barat	0,46
Jawa Tengah	0,41
Jawa Timur	0,46
Sumatra	0,30
Bali, NTB, NTT	0,27
Sulawesi	0,31
Kalimantan	0,26

Sumber: Simatupang dan Pasandaran (1990).

Tabel 6. Perbandingan BSD-NTB produksi beras di Indonesia, 1983.
Table 6. Domestic resource cost – shadow exchange rate ratio in rice production in Indonesia, 1983.

Lokasi	BSD/NTB
Indonesia	0,83
Aceh	1,30
Sumatera Utara	1,06
Sumatera Barat	0,95
Sumatera Selatan	0,76
Jawa Barat	1,01
Jawa Tengah	0,83
Jawa Timur	0,64
Bali	0,56
NTBarat	0,79
Kalimantan Selatan	1,09
Sulawesi Selatan	0,79

Sumber: Ali (1986).

Daftar Pustaka

- Ali, I., 1986. *Rice in Indonesia: Price Policy and comparative advantage*. The Asian development Bank, Manila.
- Fane, G. and Chris Phillips, 1991. Effective protection in Indonesia in 1987. *BIES*, 27(1): 105 - 125, April 1991
- Gunawan, M., 1990. Kebijakan harga pangan dan pemerataan pendapatan masyarakat pedesaan. *Pangan*, 2(6): 18 - 35 Oktober 1990.
- Masyhuri, 1988. Economic incentive and comparative advantage of rice production in Indonesia, Ph.D. Dissertation, University of the Philippines at Los Banos. 162 p.
- Simatupang, P. dan E. Pasandaran, 1990. Keunggulan komparatif produksi palawija di Indonesia. *Pangan*, 1(3): 48 - 53 Januari 1990.
- Schultz, T.W., 1977. *Economic efficiency in traditional agriculture*. McGraw-Hill.
- Wymenga, P.S.J., 1991. The structure of protection in Indonesia in 1989. *BIES*, 27(1): 127 - 153.