

Tantangan Perberasan Nasional Menghadapi Pasar Tunggal ASEAN 2015

National Rice Challenges Facing the ASEAN Single Market in 2015

Agus Saifullah

Perum BULOG
Jalan Gatot Subroto Kav 49 Jakarta Selatan
E-mail : agus.saifullah@bulog.co.id

Diterima : 20 Maret 2014

Revisi : 16 April 2014

Disetujui : 2 Mei 2014

ABSTRAK

Pasar tunggal ASEAN (*ASEAN Economic Community-AEC*) akan mulai berlaku tahun 2015. Pada saat tersebut aliran barang, jasa, modal dan investasi akan berlangsung bebas. Dalam iklim kompetisi, komoditas beras diperkirakan tidak mampu bersaing dan akan menerima dampak serius. Tujuan dari tulisan ini adalah untuk menganalisa tingkat daya saing beras dari aspek harga dalam menghadapi AEC dan memperkirakan dampaknya terhadap industri perberasan. Hasil analisa menunjukkan bahwa daya saing beras domestik terhadap beras dari negara lain relatif rendah. Harga beras domestik saat ini berada 60-70 persen di atas harga paritas impor dan biaya produksinya di atas biaya produksi dari negara-negara lain di ASEAN. Selain itu posisi beras masih mendapatkan berbagai proteksi. Saat pasar tunggal berlaku berbagai bentuk proteksi tidak diperbolehkan. Hal ini dapat berakibat pada saat pasar tunggal berlaku, potensi impor beras akan besar sehingga sulit mengamankan harga produsen, meningkatnya stok yang harus dibeli pemerintah, turunnya insentif ekonomi untuk usaha tani padi dan meningkatnya potensi pengalihan usaha tani padi ke non padi. Apabila masalah tersebut tidak diantisipasi secara tepat akan berpengaruh terhadap ketahanan pangan, kesejahteraan petani dan pengangguran. Oleh sebab itu perlu kehati-hatian dan persiapan menghadapi pasar tunggal ASEAN. Hal ini mencakup negosiasi ulang untuk menjamin kebijakan perberasan saat ini masih dapat diteruskan, meningkatkan efisiensi industri perberasan nasional, memperkecil perbedaan harga beras domestik dengan harga paritas impor, dan menjaga luas lahan padi yang menjamin produksi agar ketahanan pangan tidak terganggu.

kata kunci: beras, daya saing, pasar tunggal, Indonesia, AEC

ABSTRACT

ASEAN single market (ASEAN Economic Community - AEC) will come into force in 2015. At that time the flow of goods, services, capital and investment will be free. In this competition climate, food commodities such as rice, may not be able to compete and will receive a serious impact. The purpose of this paper is to analyze the competitiveness of Indonesian domestic rice facing the AEC and its impact to rice industry. The analysis shows that the competitiveness of domestic rice is relatively low compared to that of other ASEAN countries. Domestic rice prices are currently 60-70% above the import parity price and the cost of production is also higher than the other countries. In addition, rice still enjoys various protection but when the single market is applied various forms of protection are no longer allowed. This condition can result in increasing rice imports leading to difficulties in securing producer prices, rising stock to be purchased, lowering economic incentives for paddy farming, and potential shifting of rice farming to non-rice activities. If the problems are not anticipated properly it will affect food security, farmers' welfare and unemployment. Therefore, safeguard measures and proper preparation should be taken to face the ASEAN single market. These include renegotiating to maintain the current rice policy, improving more efficient rice industry, reducing the gap between domestic to import parity prices, and keeping the adequate rice land to ensure food security.

keyword : rice, competition, single market, Indonesia, AEC

I. PENDAHULUAN

ASEAN *Economic Community* (AEC) atau Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA) akan mulai berlaku dan persiapan menuju AEC sudah harus selesai pada tahun 2015. Salah satu hal yang penting dalam AEC adalah menjadikan ASEAN sebagai pasar tunggal dan berbasis produksi yang memungkinkan aliran barang, jasa, modal dan investasi berlangsung secara bebas tanpa hambatan. Pasar bebas bertujuan agar negara-negara ASEAN mendapat manfaat melalui peluang-peluang ekonomi dan *privilege* yang diberikan kepada negara-negara anggota ASEAN.

Besarnya manfaat ekonomi bagi setiap negara dipengaruhi oleh sumber daya alam, sumber daya manusia, manajemen, teknologi dan keuangan yang dicerminkan oleh daya saing barang dan jasa yang dihasilkan. Dalam pasar bebas, kompetisi tidak hanya terjadi antar negara, tetapi juga antar pelaku usaha. Dengan demikian kesiapan dan daya saing adalah kunci penting dalam memenangkan persaingan bebas. Sangat mungkin terjadi suatu negara akan mendapatkan manfaat yang lebih besar dari yang lain dari barang dan jasa yang diperdagangkan. Namun bersamaan dengan hal tersebut juga bukan tidak mungkin ada sektor atau komoditas yang memiliki resiko besar saat masuk dalam era pasar bebas. Hal ini dapat terjadi karena tidak seluruh sektor atau komoditas yang diperdagangkan memiliki keunggulan. Hanya sektor dan komoditas yang memiliki daya saing lebih tinggi akan lebih diuntungkan. Sedangkan yang daya saingnya rendah harus menerima resiko penciptaan atau hilang peranannya dalam ekonomi yang dapat berimbas menjadi beban ekonomi dan menurunnya kesejahteraan pelaku usaha yang terlibat di dalamnya.

Berdasarkan daya saing yang dimiliki, ada beberapa jenis pangan ekspor yang memiliki keunggulan dan dapat berkembang dalam era pasar bebas. Namun jenis pangan pokok yang selama ini masih diimpor dan diproteksi, seperti beras, diperkirakan akan menghadapi masalah. Hal ini berkaitan dengan tingginya harga beras domestik dibanding harga paritas impornya sehingga apabila impor bebas dilakukan akan sangat berpengaruh terhadap tekanan

harga beras dalam negeri yang pada akhirnya akan berpengaruh terhadap gairah petani berproduksi. Dampak penurunan produksi yang dilakukan secara terpaksa oleh petani tentu akan menimbulkan masalah ikutan lain yang berpengaruh terhadap situasi perberasan nasional jangka panjang dan juga kesejahteraan petani. Tulisan ini bertujuan untuk (i) menganalisa tingkat daya saing pangan pokok beras dari aspek harga dalam menghadapi AEC; dan (ii) memperkirakan dampaknya terhadap industri perberasan.

II. KONSEP PASAR TUNG GAL ASEAN

2.1. Kesepakatan Beras dalam Pasar Tunggal ASEAN

Konsep integrasi suatu kawasan muncul karena alasan ekonomi dan alasan politik. Dorongan membentuk integrasi tidak terlepas dari upaya untuk mewujudkan kerjasama yang saling menguntungkan yang meningkatkan kesejahteraan, kesetaraan, rasa keadilan, perdamaian dan stabilitas kawasan sebagai modal penting bagi pembangunan bangsa.

Integrasi ekonomi berbeda dengan kerjasama ekonomi. Balassa (1961) menyebutkan bahwa dalam kerjasama ekonomi masih ditolerir adanya perbedaan atau diskriminasi bagi para pelaku. Sedang pada integrasi ekonomi perbedaan dan diskriminasi antar pelaku dan hambatan perdagangan sudah tidak ada lagi. Integrasi ekonomi dapat terjadi dalam berbagai bentuk dengan tingkat integrasi yang bervariasi. Tahapan tersebut bersifat berurutan (*sequencing*) mulai dari pembentukan *Free Trade Area* (FTA), *Custom Union* (CU), *Common Market* (CM), *Economic Union* (EU), dan *Complete Economic Integration*.

Pada *free trade area*, tarif antar negara anggota dihapus, namun masing-masing negara masih dapat menerapkan tarif masing-masing kepada non anggota. Sedangkan dalam *custom union*, aliran barang antar negara anggota sudah dibebaskan dan pengenaan tarif kepada non anggota telah disamakan. Kemudian pada tahap *common market*, kebebasan pergerakan tidak hanya dibatasi pada barang tetapi juga pada faktor produksi. Sementara dalam *economic union*, kebebasan dalam pergerakan barang dan faktor produksi diikuti dengan harmonisasi

kebijakan negara-negara anggotanya. Tahapan integrasi ekonomi penuh dicirikan dengan adanya penyatuan dalam sistem moneter, fiskal dan sosial. Selain itu juga ada lembaga supra nasional yang memiliki otoritas yang keputusannya bersifat mengikat dan wajib dipenuhi oleh negara-negara anggotanya.

Berbagai negara di kawasan Amerika Utara (NAFTA), Amerika Latin, Asia Pacific (APEC) dan Eropa telah mencoba membangun kawasan ekonomi yang terintegrasi, meskipun dengan tingkat dan tahapan proses yang berbeda dengan pendekatan Balassa. Tingkat integrasi yang lebih maju dan mendekati proses pentahapan yang dikemukakan Balassa dilakukan oleh negara-negara Eropa yang telah masuk ke dalam tahap menuju integrasi ekonomi penuh (*complete economic integration*) melalui pencapaian satu kesatuan moneter dan fiskal. Pada tingkat ini Uni Eropa telah memiliki kelembagaan tersendiri yang bersifat supra nasional yang kebijakan dan keputusannya mengikat negara-negara anggotanya.

Perjalanan pembentukan AEC dan tahapannya tidak persis mengikuti yang dilakukan oleh Uni Eropa. Tidak ada tahap *custom union* pada proses pembentukan AEC. Namun ada kesamaan pada tujuan yang akan dicapai yaitu terbentuknya pasar tunggal ASEAN (*common market*). Krisnamurthi (2013) menyebutkan bahwa pilihan pasar bebas di suatu kawasan (*free trade area-FTA*) dilandasi oleh beberapa faktor antara lain masih tertundanya perundingan WTO (*Doha Development Agenda, DDA*), perlunya pertukaran preferensi khusus antar anggota yang tidak diberikan kepada *non party*, efisiensi biaya perdagangan dan meningkatkan kemampuan daya saing negara-negara ASEAN terhadap negara-negara di kawasan lain.

Proses menuju AEC telah dimulai sejak 1977 saat ASEAN menerapkan *Preferential Tariff Agreements* (PTA) yang kemudian dilanjutkan dengan *Common Effective Preferential Tariff ASEAN Free Trade Area* (CEPT AFTA) tahun 1992. Dalam CEPT disepakati bahwa berbagai barang yang diperdagangkan di ASEAN tarif impornya harus diturunkan pada tingkat 0 - 5 persen dan segala bentuk hambatan non tarif (*non tariff barrier-NTB*) harus dihilangkan.

Produk yang dimasukkan dalam CEPT mencakup seluruh produk manufaktur termasuk barang modal dan produk pertanian olahan. Produk tersebut dikelompokkan pada 4 katagori yaitu *Inclusion List* (IL), *Temporary Exclusion List* (TEL), *Sensitive List* (SL)/*High Sensitive List* (HSL) dan *General Exception List* (GEL).

Produk yang termasuk dalam IL adalah seluruh produk manufaktur dan produk pertanian olahan yang harus segera diturunkan tarifnya maksimum 20 persen pada tahun 1998 dan 0 - 5 persen pada tahun 2002, kecuali beberapa negara ASEAN yang bergabung belakangan diberi kelonggaran waktu yaitu Vietnam 2006, Laos dan Myanmar 2008 dan Cambodia 2010. Produk yang termasuk dalam TEL adalah produk yang sementara dibolehkan tidak dimasukkan dalam IL, seperti *unprocessed agriculture products* (UAPs). Namun produk tersebut harus dimasukkan dalam IL pada tahun 2003 dan penurunan tarifnya adalah 0 - 5 persen.

Produk pertanian non olahan yang tergolong SL, diberi kelonggaran waktu sebelum diintegrasikan dalam pasar bebas. Kelonggaran tersebut diberikan dalam bentuk perpanjangan waktu penurunan tarif 0-5 persen, menghilangkan hambatan kuantitatif dan hambatan non tarif lainnya sampai tahun 2010, kecuali Vietnam 2013, Laos dan Myanmar 2015 dan Cambodia 2017. Sedangkan produk yang masuk dalam GEL adalah produk yang secara permanen dikeluarkan dari ketentuan pasar bebas karena alasan tertentu seperti keamanan, moral, kesehatan, seni dan sejarah.

Beberapa negara ASEAN merasa keberatan dengan ketentuan yang diatur dalam CEPT untuk komoditas pangan strategis, dan meminta pengecualian serta pengaturan yang bersifat khusus. Indonesia menganggap beras (dan gula) sebagai komoditas strategis dan merasa keberatan apabila beras harus dimasukkan dalam IL. Indonesia memilih memasukkan beras dalam kelompok *High Sensitive List* (HSL) yang meminta dikecualikan dari kewajiban mengikuti batas waktu dan jadwal penurunan tarif yang ditentukan. Selain Indonesia, Philipina adalah negara yang juga mengajukan keberatan untuk memasukkan beras dan gula dalam kerangka penurunan tarif sesuai kesepakatan dalam CEPT. Sedangkan Malaysia hanya untuk beras.

Merespon keberatan tersebut dan mempertimbangkan adanya kebijakan beberapa negara anggota ASEAN untuk swasembada pangan dan menjaga ketahanan pangannya maka pada tahun 2007 dibuat kesepakatan baru tentang protokol yang memberi pertimbangan khusus untuk pengecualian komoditas beras dan gula. Kesepakatan tersebut mengizinkan kepada negara-negara anggota ASEAN, dengan kondisi tertentu, untuk meminta *waiver* kepada AFTA Council atas komoditas beras dan gula. *Waiver* merupakan protokol yang membolehkan negara anggota ASEAN untuk tidak memenuhi jadwal komitmen penurunan tarif atas produk beras dan gula yang masuk dalam katagori SL dan HSL yang seharusnya sudah dipindahkan ke IL.

Atas dasar kesepakatan baru tersebut *waiver* dapat diberikan kepada negara ASEAN yang meminta. Malaysia meminta *waiver* dengan memasukkan beras dalam HSL dengan penurunan tarif 20 persen pada 2010. Sedangkan Philipina memasukkan gula dan beras dalam HSL dengan jadwal penurunan tarif gula 30 persen pada tahun 2011 dan 5 persen pada 2015, dan untuk beras tarifnya 40 persen pada 2014 dan 35 persen pada 2015. Sementara Indonesia meminta *waiver* dengan memasukkan beras dan gula dalam HSL dengan tingkat penurunan tarif beras 30 persen sampai tahun 2014 dan 25 persen pada tahun 2015. Sedang gula adalah 5 - 10 persen pada tahun 2015.

Pengajuan *waiver* dilakukan secara tertulis setiap tahun dengan alasan yang kuat dan *indicative modality* untuk penurunan tarif. Permintaan *waiver* dibahas dan disetujui oleh semua negara anggota sebelum ditetapkan oleh AFTA Council. Apabila ada negara eksportir atau yang terkena dampak dari *waiver* ini merasa dirugikan dapat mengajukan bilateral consultation dengan negara yang mengajukan *waiver*. Meskipun kompensasi tidak diatur dalam protokol tersebut namun hal ini terbuka dibahas secara bilateral oleh negara-negara yang berkepentingan. Dalam kasus Philipina, *waiver* yang diberikan untuk beras disertai konsesi impor beras Philipina dari Thailand sebanyak 367.000 ton pertahun.

Indonesia saat ini masih mendapatkan

waiver dengan tarif 30 persen. Namun upaya mempertahankan *waiver* dimasa mendatang bukan hal yang mudah karena hal tersebut akan mengganggu ekspor beras negara eksportir seperti Thailand yang memiliki stok beras besar dan sulit diekspor di pasar ASEAN karena harganya yang tidak kompetitif dengan beras dari Vietnam. Dengan demikian belum dapat dipastikan apakah Indonesia akan tetap terus mendapat *waiver* secara permanen dan dikecualikan dari kewajiban menurunkan tarif sampai 0 - 5 persen. Atau pengecualian tersebut bersifat sementara sampai tahun 2015 dan beras harus dimasukkan kedalam kesepakatan umum penurunan tarif.

2.2. Posisi Daya Saing Beras Domestik

Pemberlakuan pasar tunggal ASEAN akan mendorong terjadinya aliran bebas terhadap arus barang, jasa, investasi, modal dan tenaga kerja yang tidak ada lagi hambatan berupa tarif atau non tarif barriers (NTB). Pembebasan arus perdagangan, disatu sisi akan mendorong optimalisasi pemanfaatan sumber daya, efisiensi ekonomi, penurunan biaya transaksi dan juga munculnya kegiatan ekonomi turunan akibat meningkatnya persaingan. Sedang dari sisi tenaga kerja juga akan muncul peluang dan kesempatan kerja baru yang didorong oleh investasi dan ekspansi perusahaan - perusahaan yang mengembangkan usahanya di Indonesia. Namun di sisi lain, pembebasan tersebut juga akan menempatkan produk domestik langsung berhadapan dengan produk lokal yang perkembangan dan daya tahannya sangat ditentukan tingkat daya saingnya terhadap produk impor. Manfaat ekonomi yang muncul akibat pasar bebas akan terbatas pada produk yang memiliki keunggulan dan daya saing.

Arifin (2010) menyebutkan bahwa suatu negara yang berada dalam masa yang penuh inovasi perlu memiliki faktor-faktor yang memperkuat daya saing sebagaimana model yang dikembangkan dalam Porter's diamond yaitu faktor produksi (*endowment factors*), kondisi permintaan (*demand condition*), industri pendukung (*related supporting industries*), strategi dan struktur perusahaan (*firm's strategy structure rivalry*), serta didukung oleh akses dan kesempatan (*access & chances*) dan peran

pemerintah (*government*). Daya saing yang dikembangkan Porter tersebut pada dasarnya bertumpu pada penciptaan keunggulan kompetitif oleh perusahaan dan tidak dibatasi hanya pada keunggulan komparatif seperti rendahnya biaya produksi semata.

Hasan (2013) menyebutkan bahwa keunggulan kompetitif (*competitive advantage*) sangat ditentukan oleh sumber daya dan *skill* yang unik yang dimiliki perusahaan dan lamanya waktu keunggulan tersebut bertahan sangat dipengaruhi oleh investasi ulang (*reinvestment*) pada sumber daya dan *skill* perusahaan agar keunggulannya tidak usang. Sementara untuk produk pertanian, Abdullah, dkk., (2002) dalam Ismail, dkk., (2005) menyebutkan bahwa daya saing produk pertanian mencakup aspek yang luas tidak terbatas hanya pada skala mikro berupa aspek produktivitas atau efisiensi usaha tetapi juga daya saing yang dikembangkan oleh pelaku ekonomi secara keseluruhan baik rumah tangga, swasta/perusahaan dan negara yang dicerminkan kemampuan berkompetisi.

Mengacu kepada faktor-faktor yang diperlukan dalam daya saing maka banyak upaya yang diperlukan untuk menjadikan beras dalam negeri memiliki keunggulan kompetitif. Hal tersebut berkaitan dengan sifat komoditas beras sebagai bahan pokok yang dikonsumsi dan diperdagangkan sebagai pangan bukan bentuk olahan sehingga sentuhan teknologi pengolahan dan pemasarannya tidak sebesar pada pangan olahan. Pengolahan beras yang diperdagangkan secara curah (*bulk*) terbatas pada penggilingan, pengayakan dan penyosohan. Dalam jumlah terbatas sentuhan teknologi pengolahan dan pemasaran yang lebih intensif dapat dilakukan untuk jenis beras yang memiliki keunikan alami yang berasal dari varietas khusus seperti beras pandan wangi yang setara dengan varietas beras lain dari luar negeri seperti *jasmine rice*, *basmati*, *homali* dan *japonica* yang biasanya dijual dengan menggunakan kemasan dan merk dagang khusus.

Beras yang dikonsumsi masyarakat umum sehari-hari biasanya lebih banyak diperdagangkan dalam bentuk asli (*ordinary product*) yang relatif sama dengan yang di ekspor oleh negara-negara ASEAN. Jenis beras yang diperdagangkan dari Thailand, Vietnam,

Myanmar dan Cambodia sebagian besar adalah beras *long grain* varietas indica (IR) yang selama ini juga dikonsumsi oleh masyarakat Indonesia. Dengan demikian dari sisi bentuk, sifat dan rasa tidak terlalu banyak berbeda. Oleh sebab itu faktor harga yang dipengaruhi oleh biaya produksi, biaya pemasaran, kualitas dan penyampaian beras kepada konsumen menjadi hal yang penting dalam menentukan keunggulan kompetitif beras dalam negeri terhadap beras impor.

Pada saat pasar tunggal ASEAN mulai berlaku, perbedaan dan perkembangan harga beras antar negara ASEAN akan menentukan arah dan perkembangan perdagangan beras. Harga merupakan indikator bagi produsen untuk memutuskan komoditas pangan yang akan dihasilkan, menjadi panduan konsumen dalam memilih barang yang akan dibeli, dan menentukan kebijakan apa yang akan diambil pemerintah untuk menjaga ketahanan pangan, stabilitas ekonomi dan politik dalam negeri.

Tingkat harga beras di suatu negara sangat dipengaruhi oleh biaya produksi dan biaya transaksi beras dari petani sampai ke konsumen. Dari sisi biaya produksi, padi yang dihasilkan di dalam negeri saat ini memiliki tingkat yang tidak jauh berbeda dengan biaya produksi di Thailand, namun jauh lebih tinggi dari biaya produksi padi di Vietnam dan Myanmar. Menurut BPS (2011) biaya produksi padi di Indonesia rata-rata mencapai sekitar Rp 2.610/kg GKG atau sekitar US\$ 300/ton. Dengan asumsi terdapat kenaikan biaya produksi sekitar 10 persen maka biaya produksi pada tahun 2012 adalah sekitar US\$ 330/ton. Sedangkan menurut UTCC Center for International Trade, sebagaimana dikutip Oryza (2014), menunjukkan bahwa biaya produksi padi di Thailand tahun 2012 sekitar US\$ 299/ton, Vietnam sekitar US\$ 125/ton dan Myanmar sekitar US\$ 218/ton.

Analisa daya saing beras domestik yang dilakukan oleh Briones dan Bahri (2014) terhadap pasar dunia dengan menggunakan metode *Policy Analysis Matrix* (PAM) yang dikembangkan Monke dan Pearson (1983) menunjukkan bahwa nilai *domestic resources cost ratio* (DCR) produksi padi di Indonesia pada tahun 2011 secara nasional mencapai 1,25. Nilai DCR di atas satu ini menggambarkan

bahwa usaha tani padi di Indonesia, dalam kondisi pasar yang tidak terdistorsi, tidak efisien dibanding dari harga beras di pasar internasional. Namun nilai DCR di beberapa daerah ada yang mendekati angka satu dengan kisaran 1,01 - 1,31 kecuali di Jawa Barat dan Kalimantan Barat yang masing-masing mencapai 1,63 dan 1,58. Hal ini mengindikasikan bahwa secara potensial peluang produksi padi di daerah tertentu di dalam negeri dari sisi biaya produksi masih dapat bersaing dengan Thailand.

Namun apabila dilihat dari harga beras, maka daya saing tersebut cenderung lebih lemah karena tingkat harga di Indonesia yang jauh di atas harga beras domestik di negara ASEAN lain. Keadaan ini terjadi karena adanya kebijakan dalam negeri yang melindungi petani dengan menerapkan harga pembelian pemerintah (HPP) yang berada di atas biaya produksi, berbagai proteksi dalam importasi

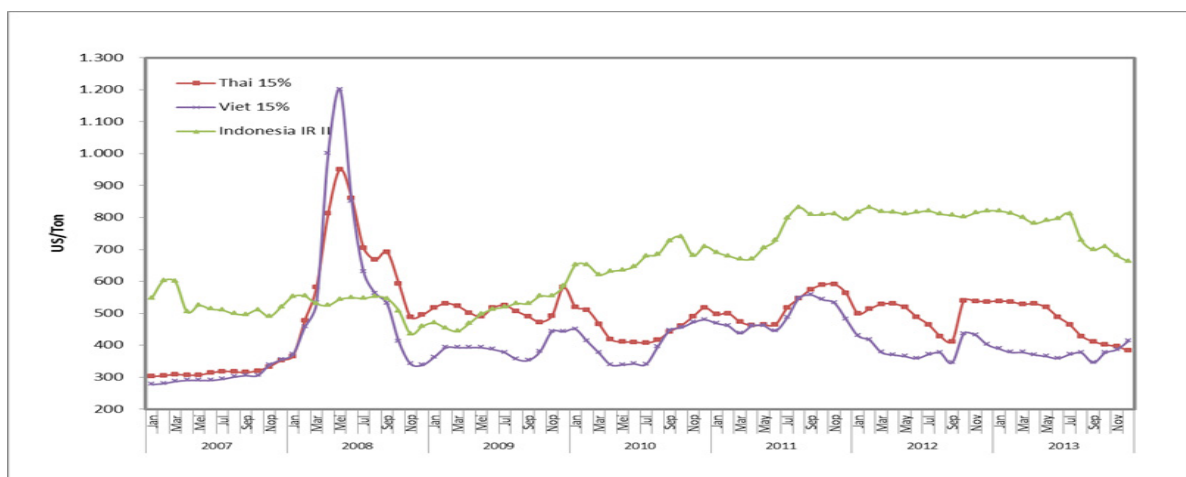
juga mempengaruhi relatif rendahnya rendemen dan kualitas beras yang dihasilkan dari dalam negeri terhadap beras impor. Faktor-faktor tersebut diperkirakan turut memberi andil yang mendorong tingginya perbedaan harga beras dengan harga gabah yang dihasilkan petani di Indonesia.

Data FAO (2014) menunjukkan bahwa harga beras di pasar domestik Indonesia tercatat pada urutan kedua tertinggi sebesar US\$ 729,3/Ton setelah Philipina sebesar US\$ 810/Ton. Sedang harga beras di negara-negara eksporter jauh berada dibawahnya seperti Vietnam US\$ 367,2/Ton, Cambodia US\$ 437,5/Ton dan Myanmar US\$ 331,5/Ton (lihat Tabel 1). Keadaan ini menunjukkan bahwa penetrasi beras dari negara-negara eksporter beras di ASEAN ke pasar domestik Indonesia sangat potensial apabila impor beras dibuka secara bebas, namun tidak sebaliknya.

Tabel 1. Perbandingan Harga Beras di Pasar Domestik ASEAN, Januari 2014 (US\$/Ton)

Negara	Harga Beras Januari 2014	% Perbedaan Dengan Januari 2013
Indonesia	729,3	5
Philipina	810,0	14
Vietnam	367,2	-2
Cambodia	437,5	-2
Myanmar	331,5	2

Sumber: FAO seperti dikutip Oryza, 2014



Gambar 1. Perbandingan Harga Beras Paritas Impor dan Harga Beras Domestik, 2007-2013
Sumber: Divisi Gasar BULOG, 2014

beras dan biaya pemasaran yang tinggi. Selain itu kualitas padi yang dihasilkan dan faktor penggilingan padi yang berteknologi sederhana

Sejalan dengan harga beras di pasar domestik di masing-masing negara tersebut, harga beras ekspor dari Vietnam dan Thailand

juga menunjukkan tingkat yang lebih rendah dari harga beras domestik di Indonesia. Perkembangan harga beras domestik IR 2 di Pasar Induk Cipinang (PIC) menunjukkan tingkat yang selalu lebih tinggi dari harga paritas impor beras Thailand dan Vietnam 15 persen butir patah, kecuali antara tahun 2008-2009, saat krisis beras internasional terjadi. Pada periode tersebut harga beras domestik relatif lebih rendah dari harga paritas impor. Pada saat ini harga beras domestik cenderung terus menjauh dari harga paritas impor yang perbedaannya mencapai sekitar 60-70 persen di atasnya (grafik 1).

Indonesia saat ini masih memberlakukan berbagai kebijakan perdagangan yang memproteksi pasar domestik dari masuknya beras secara bebas dari pasar global, termasuk dari ASEAN. Proteksi tersebut berupa penetapan tarif (*applied tariff*) sebesar Rp 430,-/kg, larangan waktu impor sebulan sebelum panen raya dan dua bulan setelah panen raya, penetapan impor beras kualitas medium hanya oleh BULOG, impor beras kualitas premium dan jenis khusus hanya dapat dilakukan oleh importir terdaftar yang mendapat izin dari pemerintah.

Pada saat pasar tunggal berlaku, segala bentuk proteksi di atas tidak dapat diberlakukan lagi sehingga persaingan semakin kuat dan faktor harga akan sangat menentukan. Masalah ini menjadi ancaman serius karena harga beras di pasar domestik yang cenderung menjauh di atas harga beras di pasar internasional. Pada Desember 2013 harga beras domestik IR-III masih berada di atas paritas impor, sekitar 60 - 70 persen di atas Thailand dan Vietnam (Grafik 1). Posisi ini lebih kecil dari Desember 2012 yang mencapai 53-104 persen karena ada penurunan harga nilai tukar dari Rp 9.646/US\$ menjadi Rp. 12.087/US\$ dan harga beras Thailand saat itu yang masih lebih tinggi.

III. DAMPAK AEC

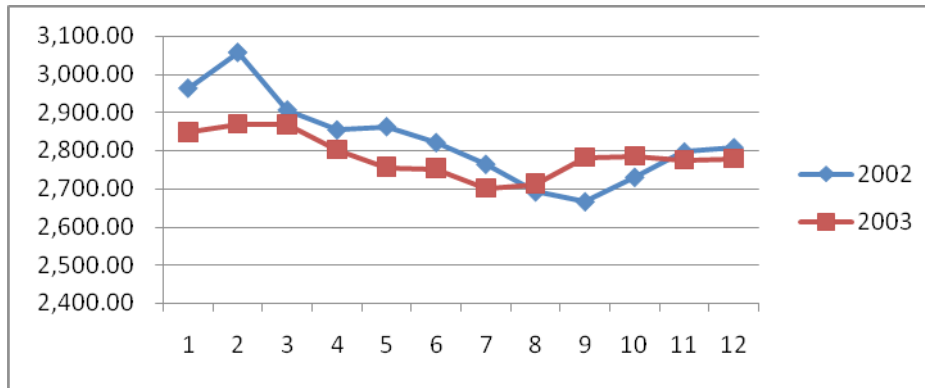
3.1. Dampak Terhadap Perberasan Nasional

Sampai saat ini Indonesia masih mendapatkan *waiver* untuk beras dengan tarif 30 persen. Namun peluang untuk tetap mendapat *waiver* pada saat pasar tunggal diberlakukan tidak dapat dipastikan. *Waiver* yang berlaku saat ini bersifat sementara dan harus selalu

dimintakan persetujuan kepada negara ASEAN lainnya setiap tahun. Thailand adalah salah satu negara yang sangat berkepentingan terhadap pasar beras yang bebas dan diperkirakan tidak akan mudah memberikan kelonggaran. Hal ini antara lain disebabkan oleh posisi ekspor beras Thailand saat ini yang turun tajam dengan stok beras pemerintah yang sangat besar. Dengan demikian negara-negara eksporter beras ASEAN tidak akan mudah menerima berbagai proteksi yang menghambat ekspor berasnya ke negara-negara ASEAN lainnya.

Data FAO (2013) menunjukkan bahwa potensi pasar beras ASEAN cukup besar. Antara tahun 2010-2012 tiga negara ASEAN saja yaitu Indonesia, Philippina dan Malaysia mengimpor sekitar 4,5 juta ton beras atau 12,7 persen impor beras dunia dan sekitar 90 persennya dipasok dari Vietnam dan Thailand. Sedangkan dari sisi ekspor, tiga negara ASEAN yaitu Vietnam, Thailand dan Myanmar menyumbang 15,8 juta ton beras atau sekitar 40 persen dari total ekspor beras dunia. Terbukanya pasar beras ASEAN tentu akan dimanfaatkan oleh negara-negara eksporter beras tersebut dengan memaksimalkan potensi ekspornya. Indonesia sendiri adalah pasar yang dianggap potensial karena pada periode 2010 - 2012 rata-rata mengimpor 1,9 juta ton beras setiap tahun.

Dalam jangka pendek, meskipun *waiver* masih dibolehkan bagi Indonesia, tingkat proteksi dengan tarif 30 persen ini belum memadai dihadapkan dengan perbedaan harga beras domestik dan luar negeri yang lebih besar. Dalam jangka pendek, meskipun *waiver* masih dibolehkan bagi Indonesia, tingkat proteksi dengan tarif 30 persen ini belum memadai dihadapkan dengan perbedaan harga beras domestik dan luar negeri yang lebih besar. Serbuan impor secara potensial diperkirakan akan meningkat tajam apabila tidak ada upaya untuk mencegahnya. Sawit dan Lokollo (2007) menunjukkan bahwa impor beras secara bebas pernah diberlakukan di Indonesia pada tahun 2000 - 2003 setelah krisis ekonomi terjadi saat itu. Pada periode tersebut impor beras bebas dilakukan oleh siapapun tanpa dikenakan bea masuk. Baru kemudian pada tahun 2003 bea masuk dikenakan kembali sebesar Rp. 430/kg. Pada saat kebijakan impor beras secara bebas dilakukan, terjadi pemasukan beras dalam



Gambar 2. Pola Harga Beras Saat Impor Bebas, 2002 - 2003 (Rp/kg)

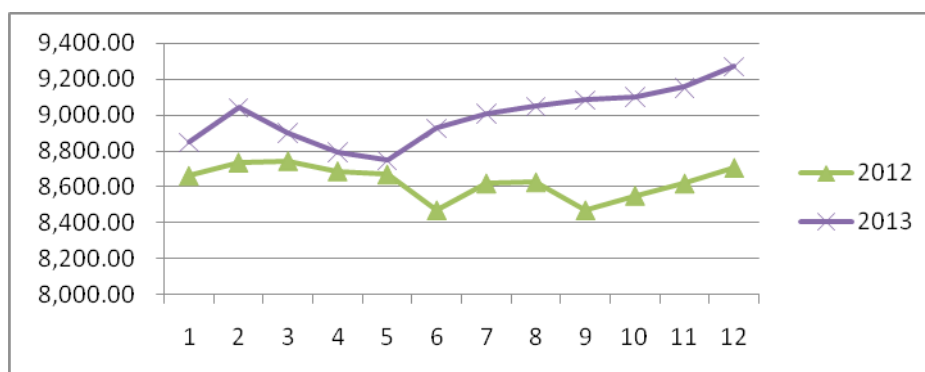
Sumber: Divisi Gasar BULOG, 2014

jumlah besar (*import surge*) yang mencapai 5,27 juta ton, atau rata-rata 1,31 juta ton setahun dan berdampak pada tekanan harga produsen.

Dengan impor yang besar dan harga yang lebih murah pada saat itu, sekitar US\$ 192 - 201/ton FOB (sekitar Rp. 2.142 - 2.412/kg, paritas impor), dibanding harga beras di pasar domestik, sebesar Rp 2.935 - 3.425/kg (IR I di PIC), maka telah terjadi penurunan harga beras domestik. Bahkan penurunan tersebut semakin besar pada saat musim paceklik. Pada kondisi normal harga beras di musim paceklik biasanya selalu lebih tinggi dari harga musim panen. Namun dengan impor beras yang bebas mendorong terjadinya anomaly yang mengganggu pola harga beras musiman.

paceklik harga beras lebih rendah dari saat panen raya, yaitu Rp. 2.869 - 3.056/kg pada saat panen bulan April menjadi Rp. 2.775 - 2.785/kg saat musim paceklik bulan Nopember. Hal ini berkaitan dengan derasnya pemasukan beras impor yang bersesuaian waktunya dengan masa panen utama yang terjadi di beberapa negara eksporter beras ASEAN yaitu sekitar Nopember-Januari tahun berikutnya. Sementara pada pada Grafik 3, saat impor dikendalikan seperti sekarang, perkembangan harga musiman menunjukkan pola normal sesuai pola panen di dalam negeri.

Mengikuti pengalaman tahun 2002 - 2003, keadaan yang sama bukan tidak mungkin terjadi saat pasar tunggal ASEAN nanti diberlakukan.



Gambar 3. Pola Harga Beras Saat Impor Terkendali, 2012 - 2013 (Rp/kg)

Sumber: Divisi Gasar BULOG, 2014

Pada Grafik 2 terlihat bahwa pada saat impor beras dibebaskan, harga beras eceran selama tahun 2002 - 2003 cenderung terus mengalami penurunan dan bahkan pada musim

Dengan perbedaan harga yang cukup tinggi antara pasar domestik dan pasar ASEAN, impor akan mudah masuk ke Indonesia

karena potensi permintaan yang besar dan letak geografi yang mudah dijangkau dalam waktu pendek. Dampaknya adalah harga beras dalam negeri akan mengalami penurunan yang besar. Padahal harga beras merupakan faktor kunci bagi produsen, konsumen dan pemerintah di banyak negara Asia karena berkaitan dengan masalah kemiskinan dan juga politik (Dawe, 2010). Hal ini akan memberi pengaruh yang luas pada sektor perberasan, terutama petani padi, yang secara langsung sulit berkompetisi dengan produksi beras dari negara ASEAN lainnya. Dampak jangka pendek dimulai dari besarnya potensi tekanan harga di tingkat produsen dalam negeri sehingga pengamanan harga produsen sulit dan adanya potensi petani padi yang terpaksa harus keluar dari usaha tani padi karena insentifnya menurun (Gambar 1).

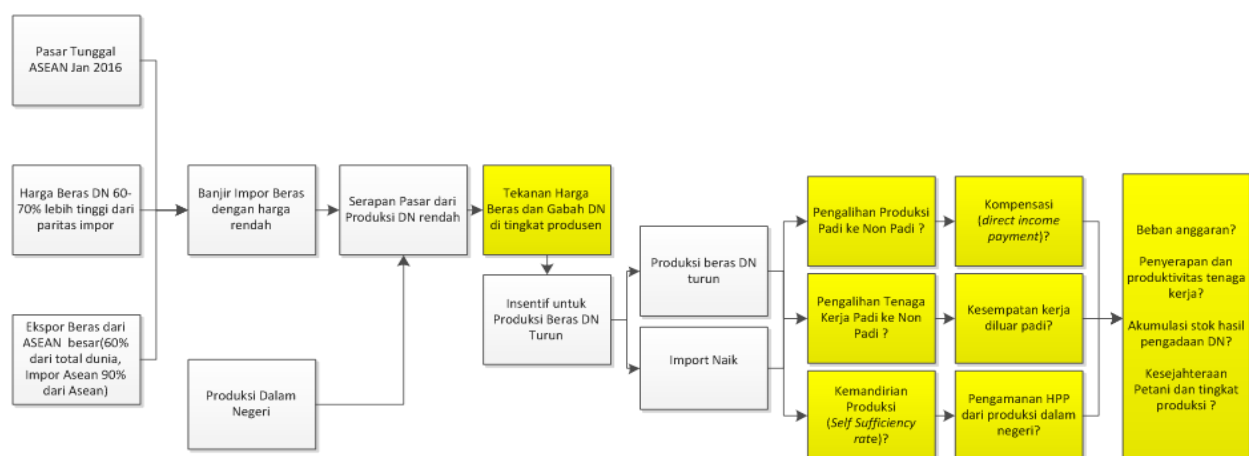
Dampak tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut :

Pertama, pada saat pasar tunggal mulai berlaku, potensi ancaman harga pada saat panen raya akan besar dan mendorong harga turun. Adanya suplai tambahan dari impor yang meningkat menyebabkan serapan pasar terhadap beras dalam negeri menurun karena konsumen beralih ke beras impor. Akibatnya pengamanan Harga Pembelian Pemerintah (HPP) semakin sulit. Jumlah yang harus dibeli pemerintah agar harga produsen terjaga menjadi sangat besar sejalan dengan potensi masuknya beras impor yang meningkat. Pengalaman saat impor beras bebas dilakukan pada tahun 2000 - 2003, menunjukkan bahwa meskipun produksi beras rata-rata hanya naik 0,8 persen pertahun

penyerapan BULOG mencapai rata-rata 2,1 juta ton atau 6,4 persen dari produksi. Selain itu HPP saat itu juga sulit dijaga dan penurunan harga produsen terus berlangsung bahkan saat musim paceklik tiba. Masalah akan muncul apabila stok yang telah dibeli dalam jumlah besar tidak memiliki outlet yang jelas. Tumpukan stok hasil pengadaan dalam negeri akan berdampak pada tingginya biaya penyimpanan dan perawatan, serta potensi turunnya kualitas beras akibat lama disimpan.

Kedua, dampak lain dari turunnya harga karena serbuan impor adalah turunnya insentif ekonomi untuk petani agar tetap memproduksi. Ini mendorong proses alih lahan dan alih profesi dari usaha tani padi ke luar usaha tani padi tidak dapat dihindari. Turunnya produksi padi dalam negeri diperkirakan cukup besar apabila tidak diantisipasi. Meskipun persentase penurunannya diperkirakan tidak akan seperti pada kedelai, namun pengalaman yang pernah terjadi pada tajamnya penurunan produksi kedelai akibat kalah bersaing dengan harga kedelai impor, perlu dijadikan pelajaran berharga. Pada tahun 1992 produksi kedelai masih mencapai angka 1,87 juta ton, tetapi terus menurun menjadi kurang dari separo pada tahun 2012 yaitu hanya sekitar 0,78 juta, berarti rata-rata turun sekitar 2,9 persen setiap tahun selama dua dekade.

Ketiga, mengikuti dampak pengalihan produksi padi dalam negeri maka masalah lanjutan yang berpotensi muncul adalah pengalihan tenaga kerja yang terpaksa menghentikan usaha tani padi. Apabila terjadi



Gambar 4. Perkiraan Dampak AEC Terhadap Perberasan Nasional

pengalihan usaha tani padi maka setiap pengalihan usaha tani padi yang setara dengan produksi 1 juta ton beras akan mencakup luas usaha tani yang setara dengan 200.000 Ha sawah, dengan asumsi produktivitas 5 ton/Ha. Apabila panen diasumsikan dua kali setahun, berarti ada 100.000 Ha sawah yang berhenti berproduksi. Dengan penguasaan lahan sawah sekitar 0,3 Ha per petani maka ada sekitar 330.000 petani yang terpaksa pindah kegiatan ekonominya keluar dari usaha tani padi. Masalahnya adalah ada keterbatasan kegiatan di pertanian dan non pertanian yang mampu menampung tenaga kerja yang beralih dari usaha tani padi tersebut. Kegagalan dalam menangani masalah ini akan berdampak luas terhadap meningkatnya masalah kesejahteraan dan kemiskinan di Indonesia.

3.2. Penyesuaian Kebijakan

Argumen perdagangan bebas dapat meningkatkan kesejahteraan di suatu negara banyak diadopsi oleh berbagai negara maju dan merupakan salah satu hal yang mendasari pembentukan berbagai organisasi perdagangan tingkat global seperti WTO dan regional seperti AEC. Namun tidak dapat dipungkiri bahwa proses penyesuaian dari kebijakan proteksi menuju ke sistem perdagangan bebas akan banyak menimbulkan masalah ikutan yang sering memerlukan waktu lama dan menyakitkan. Hal ini terutama dapat terjadi pada berbagai sektor yang sarat dengan subsidi dan perlindungan (*domestic support*) seperti pada sektor pertanian pangan. Persoalan mengurangi dampak negatif yang timbul dan meminimalkan biaya akibat perdagangan bebas merupakan masalah penting yang harus menjadi perhatian.

Indonesia adalah negara kaya sumber daya alam yang dapat dipakai sebagai modal pembangunan pangan. Hal ini akan berhasil apabila ada konsistensi kebijakan jangka panjang dengan memperhatikan bahwa basis produsen pangan adalah petani tradisional yang masih lemah dalam penguasaan dan akses terhadap lahan, modal, teknologi dan sumberdaya manusia. Menghadapi iklim kompetisi, keunggulan sumber daya saja tidak cukup dan bahkan dapat berdampak negatif apabila sumberdaya yang tersedia justru dimanfaatkan oleh pelaku usaha dari

negara lain yang lebih unggul dan melakukan investasi dalam pengelolaan sumber daya nasional untuk meraih keuntungan. Oleh sebab itu sangatlah penting menjadikan sumberdaya nasional memiliki daya saing yang kuat melalui sistem produksi dan pemasaran yang mampu berkompetisi dengan produk sejenis dari impor.

Mempertahankan produksi pangan dalam negeri tidak dapat dipandang hanya sebagai kegiatan ekonomi saja. Namun karena pangan, terutama beras, menyentuh aspek-aspek yang luas seperti sosial, politik dan kehidupan masyarakat maka mempertahankan produksi beras dalam negeri harus tetap menjadi prioritas utama, meskipun impor dalam batas tertentu juga bukan hal yang tabu karena globalisasi adalah keharusan yang mesti diterima.

Ada beberapa pilihan menghadapi iklim kompetisi pada era pasar tunggal ASEAN, yaitu: terus melakukan proteksi, meningkatkan daya saing atau melakukan kombinasi keduanya. Pilihan proteksi secara teknis lebih mudah dilakukan, seperti pelarangan impor, pengaturan waktu dan pelabuhan impor serta persyaratan teknis lain. Pilihan ini sifatnya sementara yang tidak mungkin digunakan dalam jangka waktu lama dan keberlanjutannya akan sulit dipertahankan. Namun membiarkan produk dalam negeri langsung berhadapan dengan produk pangan impor juga bukan pilihan yang bijaksana karena akan memiliki dampak negatif yang luas terhadap kelangsungan penyediaan pangan dan kehidupan petani jangka panjang. Oleh sebab itu perlu suatu pilihan kombinasi kebijakan yang rasional yang mencakup empat kebijakan yaitu: (i) mempertahankan tingkat proteksi yang dilakukan selama ini; (ii) memperbaiki daya saing selama periode proteksi; (iii) merasionalkan kebijakan produksi dan harga yang memperkecil jarak harga beras domestik dengan impor; dan (iv) menyiapkan sektor lain yang mampu menampung dampak ditinggalkannya usaha tani padi dan pengalihan tenaga kerja.

Mempertahankan tingkat proteksi. Agar dampak pasar tunggal ASEAN dapat dikendalikan adalah memperjuangkan ulang kesepakatan tentang komoditas beras sehingga *waiver* untuk beras dapat diteruskan dengan penetapan tarif yang wajar dan masa berlakunya

diundur sampai Indonesia memiliki kemampuan bersaing atau saat impor beras tidak lagi memberi dampak yang besar terhadap kesejahteraan petani dan ketahanan pangan nasional. Saat ini beras masih menikmati *waiver* dengan tarif 30 persen, meskipun *applied tariff* nya hanya Rp 430,-/kg. Tingkat ini masih jauh lebih kecil dari perbedaan harga paritas beras impor dengan beras dalam negeri (IR III) yang pada Januari 2014 masih mencapai 60-70 persen. Kesempatan meninjau ulang tarif impor beras masih terbuka apabila mengacu pada komitmen Indonesia dalam WTO yang menetapkan maksimum tarif impor beras sebesar 90 persen untuk impor yang masuk dalam kuota (*tariff rate quota – TRQ*) sebesar 70.000 ton dan tingkat 160 persen untuk impor yang diluar kuota. Pada saat pasar tunggal nanti, *applied tariff* beras tidak harus dipatok pada angka maksimum seperti komitmen kepada WTO, tetapi dihitung dengan cermat sehingga tidak mengganggu produksi beras dalam negeri. Penetapan batas tarif minimal juga diundur waktunya sampai Indonesia mampu menjadikan usaha tani padi dalam negeri dan pemasarannya kompetitif dengan negara ASEAN lainnya.

Langkah lain adalah tetap melakukan kontrol terhadap jumlah impor melalui lembaga khusus seperti BULOG seperti saat ini. Penetapan BULOG sebagai *State Trading Enterprise* (STE) yang mendapat *privilege* untuk impor dan stabilisasi harga telah dinotifikasikan dan dibenarkan dalam WTO dengan mengacu pada ketentuan yang ada, seperti transparansi, *non discriminatory* dan efek yang ditimbulkan dalam negeri tidak melebihi komitmen tarif yang diberikan kepada WTO. Melalui mekanisme ini maka pemerintah dapat mengontrol pemasukan beras dari pasar luar negeri dan pasokan beras impor ke pasar dalam negeri karena jelas lembaga yang menangani.

Meningkatkan daya saing beras domestik. Pada masa proteksi, efisiensi usaha tani dan pemasaran beras dalam negeri juga harus dilakukan sehingga harganya kompetitif. Hasan (2013) menyebutkan ada tiga indikator untuk menjaga daya saing yang unggul yaitu : (i) *superior skills* yang antara lain mencakup kemampuan teknis produksi, manajemen dan pemasaran; (ii) *superior resources* yang antara lain mencakup jaringan distribusi, *brand*

image, sumber daya alam, teknologi; dan (iii) *superior performance* dalam setiap pertukaran nilai yang mencakup kegiatan merencanakan, memproduksi, memasarkan dan menyampaikan produk unggul ke pasar.

Infrastruktur dan sarana distribusi saat ini masih banyak yang belum efisien yang menyebabkan tingginya biaya pemasaran beras. Padatnya lalu lintas jalan raya yang menyebabkan kemacetan di jalur-jalur ekonomi dan kondisi jalan yang banyak rusak perlu diperbaiki agar biaya angkutan turun sehingga proporsi harga yang diperoleh petani dari harga yang dibayar konsumen meningkat. Dalam perdagangan beras antar daerah biaya angkutan dari daerah produsen di pulau Jawa ke Pasar Induk Jakarta dapat mencapai Rp 200 - 300,-/kg. Bahkan dari Jawa ke daerah konsumen di Medan dapat mencapai Rp 600 -700,-/kg. Padahal biaya transportasi beras melalui laut dari pelabuhan di Thailand atau Vietnam ke Indonesia hanya sekitar Rp 330 -440/kg.

Dalam pasar bebas, konsumen akan memilih harga yang lebih murah dibanding yang lebih mahal sepanjang produk tersebut setara. Studi yang dilakukan John (2014) mengemukakan bahwa Thailand dan Vietnam memiliki peran yang kuat dalam pasar beras global yang tingkat harganya juga menjadi referensi pasar beras di kawasan lain, seperti Amerika Selatan. Selain itu harga beras Vietnam dianggap lebih cocok sebagai harga referensi karena tingkat intervensi pemerintahnya yang lebih rendah dari Thailand. Kenyataan tersebut menunjukkan bahwa upaya mengantisipasi dampak pasar beras ASEAN yang penting adalah peningkatan daya saing melalui harga beras dalam negeri yang kompetitif dengan kedua negara tersebut. Tanpa pencapaian tingkat harga yang kompetitif sulit bagi Indonesia untuk mengatasi masalah yang muncul dalam jangka panjang sebagai dampak pasar bebas ASEAN.

Dalam jangka pendek, efisiensi dalam usaha tani padi saat ini masih terbuka dilakukan melalui upaya menekan biaya produksi dengan penggunaan alat mekanisasi untuk menggantikan tenaga kerja manusia yang semakin menua, pengurangan susut pasca panen yang masih tinggi diatas 10 persen, serta peningkatan produktivitas padi. Meskipun

produktivitas padi Indonesia saat ini sudah lebih tinggi dibanding negara ASEAN lain, kecuali Vietnam, peningkatan produktivitas akan membantu memperbaiki daya saing industri perberasan nasional (Lihat Grafik 4). Saat ini produktivitas padi nasional masih berada pada tingkat sekitar 5 ton/Ha, masih jauh lebih rendah jika dibandingkan dengan potensi produktivitas padi varietas unggul baru atau hibrida yang dapat mencapai 8 - 10 Ton/Ha (Badan Litbang Pertanian, 2007). Potensi tersebut dapat dicapai dengan inovasi penggunaan teknologi baru secara tepat yang telah banyak dilakukan di lapangan melalui berbagai program seperti SL-PTT. Kunci dari peningkatan produktivitas adalah ketepatan penggunaan input seperti bibit, pupuk, pengolahan tanah, penanaman, pengairan dan perawatan tanaman yang tepat waktu, jumlah, kualitas dan komposisinya.

Penelitian yang dilakukan oleh Azwir dan Ridwan (2009) di Sumatera Barat menunjukkan bahwa melalui penerapan sistem tanam jarak legowo dan penggunaan paket teknologi yang tepat sesuai karakteristik lokasi dapat meningkatkan produktivitas padi sawah varietas Junjung menjadi 5,81 TonGKP/Ha, dibanding produktivitas yang dihasilkan petani disekitarnya yang hanya mencapai 3,87 Ton GKP/Ha (naik 50,1 persen). Sedang dengan metode PTT pada varietas Batang Piaman diperoleh produktivitas 6,86 Ton GKP/Ha atau 63,3 persen lebih tinggi dibanding yang dihasilkan petani di sekitarnya yang hanya mencapai 4,20 Ton GKP/Ha. Hasil tersebut juga terjadi di Jawa yang berdasarkan uji coba *on-farm* yang dilakukan oleh Litbang BULOG (2013) di Bekasi, Jawa Barat menunjukkan bahwa produktivitas padi dapat dinaikkan menjadi 7,74 Ton GKP/Ha melalui penggunaan teknologi budidaya yang tepat. Upaya ini akan lebih cepat apabila BUMN-BUMN penyedia saprodi dapat turut serta dengan menjamin penyediaan teknologi dan input dan mengawal penggunaannya secara tepat oleh petani.

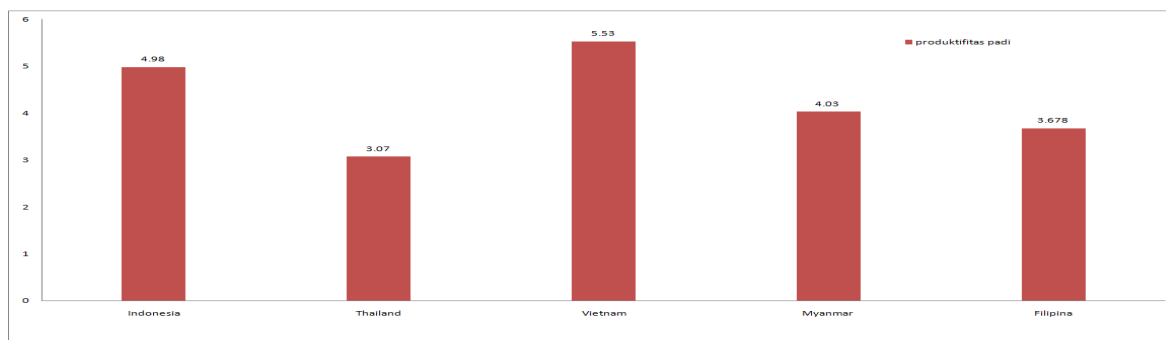
Rasionalisasi kebijakan produksi dan harga. Kebijakan ini tentu tidak mudah dan mengandung problematika karena merupakan keputusan yang sulit secara politik dan juga mengandung dampak anggaran yang besar untuk mengatasi potensi masalah yang ditimbulkan. Namun beberapa negara ada yang

cenderung melakukan seperti Malaysia yang mengarahkan produksi beras nasionalnya pada kisaran 75 persen dari kebutuhan konsumsinya di tahun 2013. Sedangkan Jepang justru lebih rendah dan saat ini hanya sebesar 38 persen.

Dengan penetapan angka kemandirian (*self sufficiency rate*) tersebut maka ada indikator yang tegas bagi pemerintah untuk menjaga kelangsungan produksi beras dalam negeri pada tingkat tertentu dan secara konsekuen pemerintah dapat menggunakan berbagai instrument pengaman untuk mengatur agar produksi beras dalam negeri tidak terganggu menjadi lebih kecil dari tingkat yang ditetapkan. Sedangkan lahan yang terpaksa ditinggalkan tanaman padi perlu diganti dengan komoditas yang lebih unggul, seperti jagung, ubikayu atau hortilultura. Namun komoditas unggulan pengganti padi perlu lebih dahulu diidentifikasi, disiapkan dan didorong oleh pemerintah.

Penataan ulang tingkat produksi beras pada gilirannya menuntut pula perubahan dalam kebijakan produksi dan perlindungan petani padi. Kebijakan HPP yang selama ini ditujukan memberi insentif kepada petani agar tetap berproduksi tidak lagi leluasa dapat diberikan. Insentif HPP untuk mempertahankan produksi dan pendapatan petani padi tidak lagi dapat diisolasi dari harga beras di negara lain di ASEAN. Karena apabila harga beras domestik semakin tinggi dan perbedaan harganya semakin lebar dengan harga luar negeri maka potensi impor dengan harga rendah akan mendorong penurunan harga domestik dan semakin besar produksi dalam negeri yang akhirnya harus diserap pemerintah dengan HPP. Hal ini akan memberatkan anggaran dan juga menyulitkan penyaluran atas stok yang telah dibeli. Namun apabila kebijakan HPP semakin mendekati ke harga paritas impor maka secara perlahan kemampuan daya saing beras produksi dalam negeri akan semakin baik.

Menyiapkan sektor non padi. Untuk melindungi petani yang terpaksa tidak tertarik menanam padi maka penyiapan kebijakan yang mempermudah pengalihan usaha tani padi ke tanaman yang lebih unggul merupakan salah satu alternatif yang dapat dilakukan. Kepada mereka dapat diberikan insentif agar dalam masa transisi masih memperoleh pendapatan



Gambar 5. Perbandingan Produktivitas Padi di Beberapa Negara ASEAN, 2012 (Ton/Ha)

Sumber: Data diolah dari AFSRB, 2013

yang setara dengan usaha tani padi yang ditinggalkan. Kebijakan pemberian bantuan tunai untuk petani yang ikut program pengurangan produksi komoditas tertentu banyak dilakukan di beberapa negara maju seperti Amerika, Jepang dan Taiwan. Bedanya negara maju melakukan hal tersebut untuk mengurangi surplus, sedang untuk Indonesia adalah untuk mengurangi resiko akibat banyaknya produksi yang tidak terserap pasar karena tidak kompetitif terhadap beras impor.

Dalam jangka menengah, saat pasar tunggal telah berjalan dalam beberapa siklus produksi, diperkirakan akan muncul keseimbangan baru dengan harga beras yang lebih tinggi dari saat awal pasar tunggal dimulai. Hal ini akibat permintaan beras di pasar ASEAN yang besar akan menyebabkan pasokan ke kawasan lain menurun dan mendorong kenaikan harga di kawasan tersebut yang pada akhirnya juga akan berimbas kepada kenaikan harga beras di pasar ASEAN. Keadaan ini menguntungkan karena dapat memperbaiki daya saing produksi beras dalam negeri. Oleh sebab itu dampak jangka menengah tersebut juga perlu dipertimbangkan oleh pemerintah dalam merumuskan kebijakan yang akan dilakukan.

IV. KESIMPULAN

4.1. Kesimpulan

Pelaksanaan pasar tunggal ASEAN akan segera berlangsung. Di satu sisi, pasar bebas akan memberi peluang yang lebih luas bagi konsumen memilih beras yang akan dikonsumsi. Namun di sisi produksi berpotensi menimbulkan masalah. Hal ini karena komoditas beras domestik memiliki daya saing yang relatif rendah dibanding negara ASEAN lain. Harga beras domestik berada 60-70 persen di atas harga

paritas impor. Sedangkan biaya produksinya juga lebih tinggi, dengan nilai DCR di atas satu. Akibatnya, pada saat pasar tunggal berlaku potensi impor yang besar tidak dapat dihindari dan ini dapat menyebabkan harga beras domestik menjadi tertekan.

Tekanan harga beras domestik yang rendah berpotensi menyebabkan berbagai masalah baru. Bagi pemerintah tekanan harga beras mengisyaratkan akan semakin sulitnya mengamankan harga di tingkat produsen dan berpotensi menyebabkan penumpukan stok yang tinggi serta meningkatnya beban anggaran. Sedang bagi petani, tekanan harga beras akan berimbas pada berkurangnya insentif bagi petani untuk memproduksi padi. Dampak berikutnya adalah adanya potensi gangguan ketahanan pangan apabila terjadi penurunan produksi padi nasional yang signifikan akibat meningkatnya petani yang terpaksa meninggalkan usaha tani padi.

Apabila proses pengalihan usaha tani padi ke komoditas unggul atau usaha lain disiapkan terlebih dahulu dan berjalan baik, maka dampak terhadap penurunan kesejahteraan petani akan minimal. Namun apabila usaha tani non padi dan sektor lain tidak mampu menampung pengalihan tersebut maka berpotensi memunculkan masalah baru yang berkaitan dengan potensi meningkatnya pengangguran dan menurunnya kesejahteraan petani. produksi padinya efisien harus dipacu produktivitasnya, sedang yang sangat tidak efisien secara bertahap harus dikurangi.

4.2. Saran

Perdagangan beras secara bebas dalam kerangka kesepakatan pasar tunggal ASEAN perlu dicermati secara baik berkaitan dengan

dampak yang ditimbulkan. Apabila hal tersebut menyebabkan adanya perubahan kebijakan perberasan maka setiap langkah perubahan perlu dilakukan secara hati-hati dan cermat karena dapat berpotensi memunculkan problematika yang sarat kaitannya dengan aspek ekonomi, sosial dan politik.

Langkah terbaik yang perlu dilakukan adalah mengupayakan agar kebijakan perberasan saat ini masih dapat dilanjutkan atau mengusulkan ulang agar beras dikecualikan dalam kesepakatan perdagangan bebas. Oleh sebab itu sangat penting melakukan negosiasi ulang dan pendekatan agar negara anggota ASEAN memahami situasi sosial, ekonomi dan politik yang berkaitan dengan komoditas beras. Adanya perubahan dan kesepakatan baru dalam perdagangan beras akan sangat ditentukan oleh keberhasilan negosiasi yang dilakukan Indonesia terhadap negara-negara ASEAN yang terkait.

Bersamaan dengan upaya di atas, Pemerintah juga perlu menyiapkan upaya lain untuk mengantisipasi apabila kesepakatan baru tidak tercapai atau pasar bebas tidak dapat dielakkan. Hal tersebut dapat dilakukan dengan penetapan tingkat kemandirian pangan (*self sufficiency rate*) yang tepat untuk menjaga agar ketahanan pangan yang bersumber pada produksi dalam negeri tetap terjamin dan pada saat yang sama peluang bagi perdagangan beras antar negara ASEAN tetap dapat dilakukan secara terkendali.

Upaya lain yang perlu segera dilakukan adalah meningkatkan daya saing beras domestik melalui efisiensi biaya produksi, penekanan susut pasca panen dan peningkatan produktivitas padi. Daerah yang memiliki efisiensi tinggi dalam memproduksi beras perlu dipacu dan ditingkatkan produktivitasnya. Sedang bagi daerah yang efisiensinya sangat rendah secara perlahan dikurangi dan dialihkan kepada usaha tani lain yang lebih unggul. Selain itu rasionalisasi kebijakan perberasan nasional dan HPP juga perlu dilakukan agar harga beras domestik semakin dekat kepada harga paritas impor.

DAFTAR PUSTAKA

- Alisyahbana, Armida S. 2013. Mempercepat Penguatan Daya Saing Ekonomi Daerah Menghadapi ASEAN Economic Community (AEC). *Keynote Speech pada Seminar Nasional ISEI*. Jambi. September 2013
- Arifin, Bustanul. 2012. Peningkatan Daya Saing Produk Pangan: Perbaikan Iklim Usaha dan Sistem Inovasi. *Bahan untuk Dialog Pakar dan Pelaku Usaha pada JFSS*. Januari. Jakarta
- Agreement on the Common Effective Preferential Tariff (CEPT) Scheme for the ASEAN Free Trade Area (AFTA)* <http://www.asean.org/communities/asean-economic-community/item/agreement-on-the-common-effective-preferential-tariff-cept-scheme-for-the-asean-free-trade-area-afta>.
- ASEAN Free Trade Area (AFTA Council)* <http://www.asean.org/communities/asean-economic-community/category/asean-free-trade-area-afta-council>.
- ASEAN Secretariat. 2008. *ASEAN Economic Community Blue Print*. Jakarta
- Azwir dan Ridwan. 2009. Peningkatan Produktivitas Padi Sawah dengan Perbaikan Teknologi Budidaya. *Akta Agrosia*. Vol 12 No 2, 2009
- Balassa, Bela. 1961. *The Theory of Economic Integration: An Introduction*. [http://ieie.itam.mx/Alumnos2008/Theory%20of%20Economic%20Integration%20\(Belassa\).pdf](http://ieie.itam.mx/Alumnos2008/Theory%20of%20Economic%20Integration%20(Belassa).pdf)
- Briones, R.M dan Sjaiful Bahri. 2014. *Competitiveness of selected food crops of Indonesia: a policy analysis matrix approach, Paper disampaikan pada Diskusi dan Kajian Daya Saing Komoditi Pangan Tertentu*. Badan Ketahanan Pangan. Jakarta. April 2014
- BPS. 2011. *Struktur Ongkos Usaha Tani Tanaman Pangan*. Jakarta
- BULOG. Buku Statistik Internal. Berbagai Tahun
- BULOG, Buku Statistik Eksternal. Berbagai Tahun
- BULOG, 2013. *Strategi BULOG Dalam Menghadapi Asean Economic Community 2015*. Paper disampaikan pada Rakor Perberasan Nasional. Makassar. 2013.
- BULOG, 2014. Laporan Realisasi On Fram R&D Tahun 2013. Tidak Dipublikasikan.
- Dawe, David.et al. 2010. *Domestic rice price, trade, and marketing policies, in Sushil Pandey et al, Rice in the Global Economy: Strategic Research and Policies Issues for Food Security*. IRRI. Manila, Philippines.

- FAO. 2013. *Food Outlook, Biannual Report on Global Food Market*. <http://oryza.com/news/rice-news/international-rice-prices-decline-january-2014-fao-rice-price-index-down-16>
- Hasan, Ali. 2013. *Marketing dan Kasus-Kasus Pilihan*. CAPS. Yogyakarta
- Ismail, M. dan Wildan Syafitri. 2005. Model Pengembangan Agroindustri Unggulan Untuk Memperkuat Daya Saing Daerah. *TEMA*. Volume 6, Nomer 1 Maret. 2005
- Jieh, Woo, Rhung. 2000. *Trade Liberalization, in Bustanul Arifin and HS Dillon (Eds)*. Asian Agriculture Facing th 21st Century. Asian Society of Agricultural Economics. 2000.
- John, A. 2014. *Price relations between international rice markets, Agricultural and Food Economics, a Springer Open Journal* <http://www.agrifoodecon.com/content/2/1/1>
- Krisnamurthi, Bayu. 2013. *Kesiapan Sektor Jasa Termasuk Sektor Keuangan dan Perbankan Indonesia Menghadapi Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA) 2015*. Paper dipresentasikan pada Seminar Nasional ISEI. Jambi. September 2013.
- Oryza, 2014. *Thailand Rice Farmer Incomes Drop Due to Drought, End of Rice Pledging Scheme*. <http://oryza.com/news/rice-news/thailand-rice-farmer-incomes-drop-due-drought-end-rice-pledging-scheme>
- Oryza. 2014. *International Rice Prices Decline in January 2014*.
- FAO Rice Price Index Down 1.6% - See more at: <http://oryza.com/news/rice-news/international-rice-prices-decline-january-2014-fao-rice-price-index-down-16#sthash.3wXI2N4g.dpuf>
- Sawit, MH dan Lakollo, EM, 2007. *Rice Import Surge in Indonesia*. ICASEPS dan AAI. Bogor
- Thai Rice Exporter Association. 2014. *Agricultural price-pledging policy has failed*. http://www.thairiceexporters.or.th/Int%20news/News_2012/int_news_120312-1.html
- Wailes, E.J. dan E.C. Chavez. 2013. *ASEAN and the Global Rice Market Situation and Outlook*. Paper presented in 2nd ASEAN Rice Trade Forum: Rice Trade and Self Sufficiency in ASEAN. Yogyakarta. June 2013.

BIODATA PENULIS :

Agus Saifullah, dilahirkan di Yogyakarta 26 Juli 1959. Menyelesaikan pendidikan S1 Fakultas Pertanian Universitas Gadjah Mada tahun 1982, pendidikan S2 Ekonomi Pertanian University of East Anglia, Norwich, England tahun 1990.
Email: agus.saifullah@bulog.co.id