

**KEUNGGULAN KOMPARATIF DAN KOMPETITIF
SERTA KEBIJAKAN PEMERINTAH PADA USAHATANI KAKAO
DI KABUPATEN LUWU UTARA**

***COMPARATIVE AND COMPETITIVE ADVANTAGES
AND GOVERNMENT POLICY ON COCOA FARMS
IN NORTH LUWU REGENCY***

**ANDI EMELDA
P1000209031**



**PROGRAM STUDI AGRIBISNIS
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2013**

“...kaki yang akan berjalan lebih jauh, tangan yang akan berbuat lebih banyak, mata yang akan menatap lebih lama, leher yang akan lebih sering melihat ke atas, lapisan tekad yang seribu kali lebih keras dari baja, dan hati yang akan bekerja lebih keras, serta mulut yang akan selalu berdoa...” - 5 cm.

*Sebuah persembahan..
untuk cahaya penuh kasih sayang & ketulusan, ibunda
untuk kekuatan penuh cinta & tanggung jawab, ayahanda
I love you, both!*

**KEUNGGULAN KOMPARATIF DAN KOMPETITIF
SERTA KEBIJAKAN PEMERINTAH PADA USAHATANI KAKAO
DI KABUPATEN LUWU UTARA**

Tesis

Sebagai Salah Satu Syarat untuk Mencapai Gelar Magister

Program Studi

Agribisnis

Disusun dan diajukan oleh

ANDI EMELDA

kepada

PROGRAM PASCASARJANA

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2013

TESIS

KEUNGGULAN KOMPARATIF DAN KOMPETITIF SERTA KEBIJAKAN PEMERINTAH PADA USAHATANI KAKAO DI KABUPATEN LUWU UTARA

Disusun dan diajukan oleh

ANDI EMELDA

Nomor Pokok P1000209031

telah dipertahankan di depan Panitia Ujian Tesis
pada tanggal 19 Agustus 2013
dan dinyatakan telah memenuhi syarat

Menyetujui

Komisi Penasihat,

Prof. Dr. Ir. Laode Asrul, MP
Ketua

Dr. Ir. Palmarudi Mappigau, SU.
Anggota

Ketua Program Studi
Agribisnis

Direktur Program Pascasarjana
Universitas Hasanuddin

Dr. Ir. Palmarudi Mappigau, SU

Prof. Dr. Ir. Mursalim, MS

PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Andi Emelda
Nomor Pokok : P1000209031
Program Studi : Agribisnis

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa tesis yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilalihan tulisan atau pemikiran orang lain. Apabila di kemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan tesis ini hasil karya orang lain, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 19 Agustus 2013
Yang Menyatakan

Andi Emelda

PRAKATA

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Segala puji bagi Allah. Penulis memujiNya, memohon pertolongan kepadaNya, dan memohon ampunan kepadaNya. Penulis memohon perlindungan kepada Allah dari kejahatan diri dan kejelekan amal perbuatan penulis. Dengan izinNya, penulis akhirnya dapat menyelesaikan tesis yang berjudul **“Keunggulan Komparatif dan Kompetitif serta Kebijakan Pemerintah pada Usahatani Kakao di Kabupaten Luwu Utara”**. Tesis ini merupakan salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Sains pada Program Studi Agribisnis, Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin, Makassar.

Penulis menyadari bahwa terselesaikannya tesis ini berkat campur tangan dari berbagai pihak. Untuk itulah penulis ingin berterima kasih dan memberikan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada pihak-pihak yang terkait.

Terima kasih yang sebesar-besarnya kepada : **Bapak Prof. Dr. Ir. Laode Asrul, MP** selaku Ketua Komisi Penasehat dan **Bapak Dr. Ir. Palmarudi Mappigau, SU** selaku Anggota Komisi Penasehat juga selaku ketua program studi Agribisnis Pascasarjana Universitas Hasanuddin, yang telah memberikan bimbingan, motivasi, dukungan, petunjuk, dan arahan selama proses penulisan dan penyusunan tesis ini.

Ucapan terima kasih penulis sampaikan kepada **Ibu Dr. Indriyati Sudirman, SE., MS, Bapak Prof. Dr. Ir. Salengke, M.Sc,** dan **Bapak**

Prof. Dr. Ir. Rahim Darma, MS selaku penguji atas koreksi, petunjuk dan saran dalam penyempurnaan tesis ini.

Dengan penuh kerendahan hati penulis sampaikan ucapan terima kasih yang tulus kepada **Bapak Prof. Dr. Ir. Mursalim, M.Sc** selaku Direktur Pascasarjana Universitas Hasanuddin Makassar, serta sahabat-sahabat Program Studi Agribisnis angkatan 2009 Pascasarjana Universitas Hasanuddin Makassar khususnya saudari **Yusmiati Sabang, SP., M.Si, Hardiana Harun Rasyid, S.Pi., M.Si, Khaeriyah Darwis, SP., M.Si** atas dukungan dan semangat hingga penyelesaian studi.

Cinta adalah energi yang tak terdefinisi. Secara khusus penulis menyampaikan terima kasih kepada kedua orang tua penulis, Ayahanda **H. Suardi, S.Sos** dan Ibunda **Hj. Andi Suharty, S.Sos** atas cinta yang terpancar dan doa restu yang senantiasa teriring. Untuk segenap keluarga besar penulis, terima kasih atas dorongan dan bantuan serta pengertian yang besar baik selama mengikuti perkuliahan maupun dalam menyelesaikan tesis ini.

Tentang waktu, senyum dan ilmu yang terbagi. Terima kasih kepada kerabat-kerabat dekat dan rekan-rekan di Puslitbang Lingkungan Hidup Universitas Hasanuddin yang penulis banggakan. **Bapak Haris Djalante, ST., MT.; Muhammad Shaifullah Sasmono, SP., MP.; Andi Besse Poleuleng, SP.; Suherah SP., MP.; Ma'rufah, SP., MP.; Erse Drawana Pertiwi., SP.; Nahrudin A., SP.; Iqbal Jafar, SP.;**

Fatma, S.Kel; Muh. Sucitra Amansah, ST.; Erwin Azizi Jayadipraja, SKM., M.Kes. Semoga Allah SWT, memberikan balasan atas kebaikan yang telah diberikan kepada penulis.

Terakhir, penulis hendak menyapa untuk setiap nama yang tidak tersebut, untuk setiap anonim yang tidak terdeteksi dan untuk setiap doa yang terpancar tanpa sepengetahuan penulis. Terima kasih sebanyak-banyaknya kepada orang-orang yang turut bersuka cita dan riang gembira atas keberhasilan penulis menyelesaikan Tesis ini.

Penulis menyadari tesis ini masih jauh dari sempurna oleh karena itu, kritik dan saran yang sifatnya konstruktif sangat diharapkan oleh penulis. Akhirnya penulis berharap semoga tesis ini dapat bernilai ibadah serta bermanfaat bagi semua pihak yang berkompeten. Amin.

Wassalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh...

Makassar, 19 Agustus 2013

ANDI EMELDA

ABSTRAK

ANDI EMELDA. *Keunggulan Komparatif dan Kompetitif serta Kebijakan Pemerintah pada Usahatani Kakao di Kabupaten Luwu Utara* (dibimbing oleh Laode Asrul dan Palmarudi Mappigau).

Penelitian ini bertujuan menganalisis keunggulan komparatif dan kompetitif usahatani kakao di Kabupaten Luwu Utara dan dampak kebijakan pemerintah pada usahatani kakao di Kabupaten Luwu Utara.

Penelitian ini bersifat deskriptif analitik. Metode pengambilan sampel yang digunakan adalah purposive. Sampel yang dipilih sebanyak empat puluh orang. Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi. Analisis data menggunakan *policy analysis matrix (PAM)*.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa nilai DRC dan PCR dari usahatani kakao, yaitu masing-masing sebesar 0,03 dan 0,04. Dampak kebijakan pemerintah memberikan insentif untuk mengembangkan usahatani kakao di Kabupaten Luwu Utara tercermin dari nilai NPCI = 1,25; NPCO = 1,12; dan EPC = 1,09 yang semuanya bernilai positif.

Kata kunci : komparatif, kompetitif, kebijakan pemerintah, usahatani kakao, matriks analisis kebijakan

ABSTRACT

ANDI EMELDA. *Competitive and Comparative Advantage and Government Policy on Cocoa Farms in North Luwu Regency* (Supervisor by Laode Asrul and Palmarudi Mappigau).

This study aims to analyze the comparative and competitive advantages of cocoa farms in North Luwu regency and the impact of government policies on cocoa farms in North Luwu regency.

This is a descriptive analytic study. The sampling method used was purposive. Selected sample of forty people. Data collected through interviews, observation, and documentation. Analysis of data using policy analysis matrix (PAM).

The results showed that the value of DRC and PCR of cocoa farms, which is respectively 0.03 and 0.04. The impact of government policies provide incentives to develop cocoa farming in North Luwu reflected NPCI value = 1.25 ; NPCO = 1.12 , and EPC = 1.09 are all positive values.

Keywords : comparative, competitive, government policy, cocoa farming, policy analysis matrix

DAFTAR ISI

	Halaman
PRAKATA	vi
ABSTRAK	ix
<i>ABSTRACT</i>	x
DAFTAR ISI	ix
DAFTAR TABEL	xi
DAFTAR GAMBAR	xii
DAFTAR LAMPIRAN	xiii
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2. Rumusan Masalah	6
1.3. Tujuan Penelitian	7
1.4. Kegunaan Penelitian.....	7
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	9
2.1. Konsep Keunggulan Komparatif	9
2.2. Keunggulan Kompetitif.....	12
2.3. Kebijakan Pemerintah.....	14
2.4. Matriks Analisis Kebijakan	18
2.5. Studi Empiris : Perbandingan Aplikasi Dampak Kebijakan Pemerintah dan Teori Keunggulan Komparatif	29
2.6. Kerangka Pikir Penelitian.....	33
BAB III METODE PENELITIAN	38
3.1. Rancangan Penelitian	38
3.2. Lokasi dan Waktu Penelitian	38
3.3. Jenis dan Sumber Data.....	39
3.4. Populasi dan Sampel	39
3.5. Instrumen Pengumpul Data.....	40

3.6. Analisa Data	40
3.7. Definisi Operasional	49
BAB IV GAMBARAN UMUM HASIL PENELITIAN	52
4.1. Gambaran Umum Kabupaten Luwu Utara	52
4.2. Gambaran Umum Responden di Kabupaten Luwu Utara	57
BAB V HASIL DAN PEMBAHASAN	61
5.1. Analisis Keunggulan Komparatif dan Kompetitif Usahatani Kakao	61
5.2. Analisis Dampak Kebijakan Pemerintah pada Usahatani Kakao	69
BAB VI KESIMPULAN DAN SARAN	77
6.1. Kesimpulan	77
6.2. Saran.....	77
DAFTAR PUSTAKA.....	79
LAMPIRAN	

DAFTAR TABEL

Nomor		Halaman
1	Matrik Analisis Kebijakan yang Digunakan untuk Analisis.....	20
2	Matrik Analisis Kebijakan yang Digunakan untuk Analisis.....	41
3	Luas Wilayah dan Jumlah Penduduk Menurut Kecamatan di Kabupaten Luwu Utara, Tahun 2011.....	53
4	Jumlah Penduduk yang Bekerja Menurut Usaha dan Jenis Kelamin di Kabupaten Luwu Utara, Tahun 2011 .	56
5	Sebaran Responden berdasarkan Usia di Kabupaten Luwu Utara, Tahun 2012.....	58
6	Sebaran Responden berdasarkan Tingkat Pendidikan di Kabupaten Luwu Utara, Tahun 2012.....	59
7	Sebaran Responden berdasarkan Luas Lahan di Kabupaten Luwu Utara, Tahun 2012	59
8	Policy Analysis Matrix (PAM) Biji Kakao Kering di Kabupaten Luwu Utara (Rp/Ha) Tahun 2012.....	61
9	Keuntungan Sosial, Keuntungan Privat, DRC dan PCR Responden Komoditas Kakao di Kabupaten Luwu Utara Tahun 2012.....	64
10	Indikator Dampak Kebijakan Pemerintah pada Usahatani Kakao di Kabupaten Luwu Utara, Tahun 2012	70

DAFTAR GAMBAR

Nomor		Halaman
1	Kerangka Pikir Penelitian	37

DAFTAR LAMPIRAN

Nomor		Halaman
1	Identitas Responden Petani Kakao di Kabupaten Luwu Utara Sulawesi Selatan, Tahun 2012	81
2	Rekapitulasi Penerimaan, Biaya dan Profit Responden Petani Kakao di Kabupaten Luwu Utara Sulawesi Selatan, Tahun 2012.....	82
3	Harga Sosial Nilai Tukar	84

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Dalam pembangunan ekonomi, sektor perdagangan luar negeri mempunyai peranan yang sangat penting. Sumber utama pembangunan ekonomi berasal dari penerimaan ekspor minyak dan gas alam (migas). Hal ini sejalan dengan meningkatnya harga minyak di pasar internasional. Namun sejak tahun 1982, harga minyak di pasar internasional merosot drastis. Keadaan tersebut terus berlangsung sehingga penerimaan negara dari sektor migas semakin menurun.

Dengan semakin terbatasnya sumber penerimaan negara dan sektor migas tersebut, maka pemerintah menempuh berbagai kebijakan untuk meningkatkan ekspor dari sektor non migas. Salah satu alternatifnya adalah pengembangan komoditi pertanian yang mempunyai prospek cerah untuk dikembangkan.

Salah satu komoditi utama dari subsektor perkebunan yang mempunyai potensi besar sebagai komoditi ekspor adalah kakao. Dalam perekonomian Indonesia, kakao memegang peranan yang cukup penting. Pertama, kakao merupakan salah satu komoditi pertanian andalan ekspor non migas yang mempunyai prospek cerah dalam perolehan devisa. Kedua, dalam proses produksi maupun pengolahannya kakao mampu

menciptakan lapangan kerja yang cukup sekaligus sebagai sumber pendapatan yang kontinyu bagi petani di daerah sentra produksi kakao.

Perkembangan luas perkebunan kakao di Indonesia selama lima tahun terakhir telah meningkat dari 1.379.280 hektar pada tahun 2007 menjadi 1.677.254 hektar pada tahun 2011. Di lain pihak, produksi menurun dari 740.055 ton pada tahun 2007 menjadi 712.231 ton pada tahun 2011 (Asrul, 2013). Produksi kakao dunia selama delapan tahun terakhir tumbuh rata-rata 3,2% per tahun. Pada periode 2011-2012 diperkirakan produksi kakao dunia sedikit turun ke level 4,1 juta metrik ton dari periode sebelumnya di level 4,2 juta ton. Penurunan produksi tersebut disumbang oleh penurunan produksi di Pantai Gading dan Ghana yang merupakan produsen terbesar kakao terbesar dunia (menguasai 60% produksi kakao global). Penurunan produksi di Pantai Gading diakibatkan adanya gangguan cuaca berupa angin *harmattan* yang merusak tanaman kakao dan curah hujan yang rendah. Sedangkan penurunan produksi kakao Indonesia terutama disebabkan oleh makin meningkatnya serangan hama penggerek buah kakao (PBK) di hampir seluruh sentra produksi kakao Indonesia.

Pertumbuhan volume dan ekspor kakao Indonesia erat kaitannya dengan peningkatan dibidang produksinya. Semenjak tahun 1980, pemerintah telah memberikan prioritas terhadap produksi kakao sebagai salah satu penghasil devisa negara untuk dikembangkan secara cepat dan luas.

Berbagai kebijakan telah dilakukan pemerintah dalam rangka peningkatan ekspor dan berusaha menduduki peringkat pertama negara pengeksport kakao dunia, diantaranya adalah : Program intensifikasi seperti pengendalian hama dan penyakit, pemberian paket kredit kepada para petani, pemeliharaan tanaman dan penanganan pasca panen yang menyangkut pengadaan fasilitas pengolahan, penanganan tataniaga serta pembinaan terhadap petani baik melalui penyuluhan-penyuluhan maupun demonstrasi/percobaan. Kedua yaitu program ekstensifikasi yaitu memperluas areal tanaman kakao. Dan program ketiga adalah Gerakan Revitalisasi Kakao Nasional (GERNAS) yang dicanangkan Departemen Pertanian Republik Indonesia. Program GERNAS ini adalah suatu terobosan yang inovatif dan berpotensi besar untuk meningkatkan kesejahteraan petani kakao, khususnya petani di Kawasan Timur Indonesia.

Dalam situasi seperti ini, peningkatan daya saing dan efisiensi biaya produksi adalah suatu keharusan dalam upaya merebut pasar. Menjadi pertanyaan, sejauhmana Indonesia dewasa ini memiliki keunggulan komparatif dan kompetitif jika dibandingkan dengan negara produsen lainnya dan sejauhmana kebijakan pemerintah telah dapat merangsang upaya peningkatan efisiensi dan daya saing komoditi kakao dalam negeri di pasar internasional.

Provinsi Sulawesi Selatan banyak bertumpu pada komoditas hasil pertanian, terutama komoditas kakao. Komoditas kakao telah dijadikan

sebagai “komoditas citra unggulan” di wilayah ini, karena selain memberi kontribusi yang besar dalam struktur perekonomian daerah, juga telah berperan sebagai penyedia lapangan kerja bagi sebagian besar penduduk di daerah ini. Lebih kurang 70% produk ekspor kakao Indonesia berasal dari Sulawesi Selatan sehingga menjadikan Indonesia sebagai negara kedua terbesar penghasil kakao dunia setelah Pantai Gading. Oleh karena itu tidak salah jika Sulawesi Selatan disebut sebagai Tanah Kakao Indonesia. Pada Tahun 2011 total Produksi Kakao adalah 173.555 ton dengan luas wilayah perkebunan kakao mencapai 270.060 Ha. Kakao dibudidayakan petani dan tersebar di berbagai kabupaten di wilayah Provinsi Sulawesi Selatan saat ini, salah satunya adalah Kabupaten Luwu Utara.

Upaya peningkatan komoditi kakao terus dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Luwu Utara sebagai salah satu penghasil kakao di Indonesia. Luwu Utara mempunyai potensi untuk menghasilkan kakao dengan kualitas yang sangat baik. Hal ini ditunjang oleh kondisi iklim seperti curah hujan tahunan dan suhu harian rata-rata yang sangat ideal bagi pertumbuhan tanaman dan perkembangan biji kakao. Potensi ini hendaknya dimanfaatkan sebaik-baiknya sehingga perekonomian daerah dapat berkembang serta kesejahteraan petani dapat meningkat. Program GERNAS kakao merupakan salah satu program unggulan Pemerintah Kabupaten (Pemkab) Luwu Utara dalam upaya meningkatkan kesejahteraan petani kakao, Dinas Kehutanan dan Perkebunan Luwu

Utara giat melakukan sosialisasi Gernas Kakao kepada seluruh Kelompok Tani (Koptan) petani kakao di Luwu Utara. Hal ini terlihat dari tingkat produktivitas, kualitas mutu dan harga biji kakao yang dihasilkan sudah jauh lebih baik bila dibandingkan daerah lain.

Akan tetapi, kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa berbagai kebijakan tersebut tidak diikuti dengan peningkatan produksi dan kualitas kakao di pasar dunia. Petani kakao sulit meningkatkan kualitas produksi sehingga sulit diterima pasar ekspor yang makin ketat. Dari total produksi kakao nasional, hanya 60 persen yang masuk kualitas ekspor. Sisanya masih berkualitas rendah dan tak layak ekspor. Hanya bisa diterima oleh pasar terbatas. Volume ekspor kakao pada November 2012 turun signifikan sebesar 58,19% menjadi 88.200 ton secara tahunan, menurut data Asosiasi Kakao Indonesia (Askindo). Volume ekspor kakao pada November 2011 mencapai 210.000 ton. Produksi biji kakao diperkirakan turun pada 2013. Produksi kakao dalam negeri relatif tidak ada perubahan, bila tahun lalu ekspor biji kakao mencapai 139.177,11 ton, maka tahun ini diperkirakan akan menyusut hingga di bawah 100.000 ton. Pemerintah terlalu berfokus pada pemberian bibit untuk petani namun kurang memperhatikan pemeliharaannya. Padahal, petani membutuhkan banyak pendampingan terkait peningkatan kualitas. Di sisi lain, beberapa negara pengimpor biji kakao memperketat kriteria kualitas kakao. Kriteria utama, kakao kualitas ekspor harus berbiji besar, atau maksimal satu kilogram berisi 100 biji kakao. Kriteria selanjutnya, kandungan jamur dan

kotoran tidak boleh melebihi satu persen. Kemudian, kadar air yang terkandung dalam kakao harus berada di kisaran 6-8 persen. Sehingga tidak meningkatkan pendapatan bagi petani. Produsen tidak bisa mengandalkan kakao Indonesia yang sebagian besar hasil produksinya tidak difermentasi. Padahal jika dilihat dari luas areal perkebunan potensi alam yang luas sangat mendukung pencapaian Indonesia menjadi nomor satu dalam produksi kakao.

Hal ini didukung oleh temuan Fannyta Yudhistira (1997) bahwa secara umum kebijakan pemerintah belum memberikan insentif bagi produsen kakao untuk meningkatkan produksi dan produktivitasnya. Hal ini terlihat dari keuntungan finansial yang lebih kecil dari keuntungan ekonomi dan surplus produsen yang negatif. Kebijakan pemerintah cenderung membuat produsen harus membayar biaya produksi yang lebih besar dari semestinya.

Berdasarkan uraian tersebut maka diperlukan penelitian tentang keunggulan komparatif dan kompetitif serta kebijakan pemerintah pada usahatani kakao di Kabupaten Luwu Utara.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan, maka rumusan masalah yaitu :

1. Bagaimana keunggulan komparatif dan kompetitif usahatani kakao di Kabupaten Luwu Utara?
2. Bagaimana dampak kebijakan pemerintah pada usahatani kakao di Kabupaten Luwu Utara?

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Menganalisis keunggulan komparatif dan kompetitif usahatani kakao di Kabupaten Luwu Utara
2. Menganalisis dampak kebijakan pemerintah pada usahatani kakao di Kabupaten Luwu Utara.

1.4. Kegunaan Penelitian

Kegunaan yang diharapkan dari penelitian ini, yaitu :

1. Sebagai sumbangan ilmu pendidikan, terutama pada penerapan teori daya saing oleh Adam Smith dan Michael Porter untuk kepentingan penelitian dalam masalah yang sama atau terkait di masa yang akan datang.
2. Sebagai bahan pertimbangan bagi pelaku usahatani kakao untuk meningkatkan daya saing ekspor kakao di pasar internasional serta bahan pertimbangan bagi pemerintah dalam menentukan kebijakan guna mendukung peningkatan daya saing ekspor kakao di pasar internasional.

3. Sebagai bahan informasi bagi peneliti yang tertarik untuk melakukan penelitian selanjutnya tentang keunggulan komparatif dan kompetitif serta kebijakan pemerintah dalam upaya meningkatkan perdagangan dan pendapatan petani kakao Indonesia.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Konsep Keunggulan Komparatif

Teori keunggulan mutlak awalnya dikemukakan oleh Adam Smith yaitu keunggulan yang diperoleh suatu negara, karena negara tersebut mampu memproduksi barang dengan biaya lebih murah dibandingkan dengan negara lain. Teori David Ricardo yang dikemukakan pada tahun 1817 tentang teori keunggulan komparatif bahwa meskipun suatu negara mengalami kerugian mutlak, namun perdagangan internasional yang saling menguntungkan masih dapat dilakukan asal negara tersebut melakukan spesialisasi produksi yang memiliki biaya relatif terkecil dari negara lain.

Munculnya teori keunggulan komparatif dari J.S Mill dan David Ricardo dapat dianggap sebagai suatu kritik dan sekaligus usaha penyempurnaan atau perbaikan terhadap teori keunggulan mutlak dari Adam Smith bahwa perdagangan internasional antara dua negara akan terjadi jika keduanya mendapatkan manfaat dari perdagangan luar negeri dan ini hanya bisa terjadi apabila masing-masing negara memiliki keunggulan absolut yang berbeda (Tambunan, 2001).

Menurut Affif (1994) bahwa keunggulan komparatif dapat diartikan sebagai keunggulan yang diperoleh suatu negara dengan melakukan spesialisasi

terhadap barang-barang yang menetapkan harga relatif lebih rendah daripada negara lain. Pendapat tersebut senada dengan Tsakok dalam Soetriono (2006), menyatakan keunggulan komparatif mempunyai dua makna. Pertama, dilakukan perbandingan antar dua atau tiga negara perdagangan dalam hal efisiensi produksinya. Negara yang mempunyai *opportunity cost* relatif rendah lebih efisien dan mempunyai keunggulan komparatif, karena negara tersebut mempunyai keunggulan dalam mengalokasikan biaya jika dibandingkan dengan negara produsen lainnya, dan mereka akan kompetitif secara internasional. Daya saing internasional yang mereka miliki disebabkan oleh produktivitas dan kurs tukar mereka lebih tinggi.

Faktor-faktor lain yang menentukan suatu negara mempunyai keunggulan komparatif yaitu:

- 1) Dalam proses produksi menggunakan input yang lebih sedikit untuk tiap unit *output yang* diperdagangkan.
- 2) Dalam proses produksi menggunakan sumberdaya domestik yang lebih sedikit untuk setiap *output yang* dihasilkan.
- 3) Sumberdaya domestik yang dimiliki mempunyai *opportunity cost* yang lebih kecil dan nilai mata uang domestik lebih rendah.

Makna kedua, dari keunggulan komparatif meliputi perbandingan antar jenis produksi (komoditas) yang berbeda dalam suatu perekonomian domestik. Komoditas yang mempunyai keunggulan komparatif berarti komoditas yang

paling efisien dalam pengalokasian sumberdaya yang dimiliki sehingga dapat menghemat devisa. Menurut Tsakok, daerah atau komoditas mempunyai keunggulan komparatif jika sumberdaya yang digunakan mempunyai *opportunity cost* yang tinggi.

Dari dua makna di atas, maka keunggulan komparatif suatu komoditas ditentukan dengan membandingkan harga perbatasan (*border price*) dengan harga sosial (*opportunity cost*) pada proses produksi, pengolahan, pengangkutan, penanganan, dan pemasaran unit komoditas. *Border price* merupakan harga batas dari negara pengimpor atau pengeksport (standar harga) setelah komoditas sampai pelabuhan.

Sedangkan harga sosial adalah harga yang terjadi pada saat perekonomian dalam keadaan seimbang harga sosial didekati dengan harga bayangan (*shadow price*). Jika *opportunity cost* lebih rendah daripada harga batas (*border price*), maka wilayah atau komoditas tersebut bermanfaat bagi masyarakat atau tercapai keuntungan sosial. Untuk menentukan keunggulan komparatif, indikator yang digunakan adalah keuntungan bersih sosial, biaya sumberdaya domestik (BSD) dan koefisien BSD.

Hal tersebut ditegaskan oleh Gray *et al.*, dalam Soetriono (2006) yang menyatakan bahwa penentuan kriteria dalam analisis BSD bertitik tolak pada prinsip bahwa efisien tidaknya produksi sesuatu komoditas tergantung pada daya saingnya di pasar internasional. Apakah produksi yang terdiri atas biaya sumberdaya domestik cukup rendah sehingga harga jualnya dalam rupiah

(setelah dipotong segala macam pajak) tidak melebihi tingkat *border price* yang relevan (dinyatakan dalam dollar dikalikan dengan *shadow exchange rate* dari devisa).

2.2. Keunggulan Kompetitif

Teori Michael Porter menyatakan bahwa teori ekonomi klasik yang menjelaskan tentang keunggulan komparatif tidak mencukupi atau bahkan tidak tepat. Suatu negara memperoleh keunggulan daya saing jika perusahaan/komoditas yang ada di negara tersebut kompetitif. Sumber keunggulan kompetitif adalah keunikan. Artinya adalah produk tidak mudah dicontoh atau di-copy oleh negara pesaing.

Pada keunggulan komparatif disebutkan akan menjadi ukuran daya saing suatu komoditas dengan asumsi perekonomian tidak mengalami gangguan atau distorsi sama sekali. Namun, pada kenyataannya sulit sekali ditemukan kondisi perekonomian yang tidak mengalami gangguan atau distorsi, misalnya seperti di Indonesia sebagai negara berkembang. Keunggulan komparatif digunakan hanya untuk mengukur manfaat aktivitas ekonomi dari segi masyarakat keseluruhan atau general. Oleh karena itu dalam perkembangannya konsep yang sesuai untuk mengukur kelayakan secara financial, digunakanlah konsep keunggulan kompetitif. Konsep keunggulan kompetitif dapat mengukur manfaat yang diterima oleh pihak-pihak yang terlibat langsung dalam kegiatan ekonomi.

Menurut Septiyorni (2009), secara operasional konsep ini bukan untuk menggantikan konsep keunggulan komparatif, namun saling melengkapi antara satu dengan yang lain. Artinya jika suatu komoditas memiliki keunggulan komparatif dan kompetitif, maka komoditas tersebut layak dan menguntungkan untuk diproduksi dan dapat bersaing di pasar internasional. Jika keunggulan komparatif berfungsi sebagai alat untuk mengukur keuntungan sosial dan dihitung berdasarkan harga sosial dan harga bayangan nilai tukar uang, maka keunggulan kompetitif berfungsi sebagai alat untuk mengukur keuntungan privat dan dihitung berdasarkan harga pasar dan nilai tukar resmi yang berlaku.

Grey *et al.* (1993) mengemukakan bahwa suatu perhitungan dikatakan perhitungan privat atau analisis finansial, bila yang berkepentingan langsung dalam benefit dan biaya proyek adalah individu dan pengusaha. Dalam hal ini yang dihitung sebagai benefit adalah apa yang diperoleh orang-orang atau badan swasta yang menanamkan modalnya dalam proyek tersebut. Sebaliknya suatu perhitungan dikatakan perhitungan sosial atau ekonomi, bila yang berkepentingan langsung dalam benefit dan biaya proyek adalah pemerintah atau masyarakat secara keseluruhan. Dalam hal ini, yang dihitung adalah seluruh benefit yang terjadi dalam masyarakat sebagai hasil dari proyek dan semua biaya yang terpakai terlepas dari siapa saja yang menikmati benefit dan siapa yang mengorbankan sumber-sumber tersebut.

2.3. Kebijakan Pemerintah

Menurut Dye dalam Solichin (1990) kebijakan (*Policy*) is whatever *governments choose to do* (semua pilihan atau tindakan apapun yang dilakukan oleh pemerintah baik untuk melakukan sesuatu ataupun pilihan untuk tidak melakukan sesuatu).

Budi (2002) menyatakan bahwa kebijakan memiliki karakteristik sebagai berikut :

1. Selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan suatu tindakan yang berorientasi tujuan.
2. Berisi tindakan-tindakan atau pola tindakan pejabat pemerintah.
3. Merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah.
4. Bersifat positif dalam arti suatu tindakan hanya dilakukan dan negatif dalam arti keputusan itu bermaksud untuk tidak melakukan sesuatu.
5. Kebijakan itu didasarkan pada peraturan atau perundang-undangan yang bersifat memaksa.

John Erik Lane (1995) dalam Lele (1999) dalam menganalisa kebijakan pemerintah dapat digunakan teori-teori kebijakan. Teori kelembagaan memandang kebijakan sebagai aktivitas kelembagaan dimana struktur dan lembaga pemerintah merupakan pusat kegiatan politik. Lain halnya dengan teori kelompok yang memandang kebijakan sebagai keseimbangan kelompok yang tercapai dalam perjuangan kelompok pada suatu saat tertentu. Kebijakan pemerintah dapat juga dipandang sebagai nilai-nilai kelompok elit yang

memerintah, demikian pandangan teori elit. Sedang teori rasional memandang kebijakan sebagai pencapaian tujuan secara efisien melalui sistem pengambilan keputusan yang tetap. Teori inkremental, kebijakan dipandang sebagai variasi terhadap kebijakan masa lampau atau dengan kata lain kebijakan pemerintah yang ada sekarang ini merupakan kelanjutan kebijakan pemerintah pada waktu yang lalu yang disertai modifikasi secara bertahap. Teori permainan memandang kebijakan sebagai pilihan yang rasional dalam situasi-situasi yang saling bersaing. Sistem politik turut mewarnai kebijakan pemerintah, demikian pandangan teori sistem. Menurut teori sistem, lingkungan dipandang sebagai input dari sistem politik, sedangkan public policy dipandang sebagai output dari sistem politik. Teori kebijakan yang lain adalah teori campuran yang merupakan gabungan model rasional komprehensif dan inkremental.

Kebijakan pemerintah biasanya diterapkan untuk melindungi produk dalam negeri terhadap produk luar negeri dan juga biasanya untuk meningkatkan ekspor produk dalam negeri. Kebijakan tersebut biasanya bertujuan untuk memperbaiki kegagalan pasar, yang biasanya diberlakukan untuk input dan output yang diminta produsen (harga privat) dengan harga yang sebenarnya terjadi jika dalam kondisi perdagangan bebas (harga sosial). Secara garis besar kebijakan yang diterapkan oleh pemerintah terdiri dari dua bentuk, yaitu berupa subsidi dan hambatan perdagangan. Kebijakan subsidi ini terdiri dari dua bentuk, yakni subsidi positif dan subsidi negatif atau biasa disebut dengan pajak. Kemudian kebijakan hambatan perdagangan yakni berupa tarif dan kuota.

Kebijakan-kebijakan yang mempengaruhi sektor pertanian dapat digolongkan menjadi tiga kategori, yaitu kebijakan harga, kebijakan makroekonomi, dan kebijakan investasi publik. Kebijakan harga komoditas pertanian merupakan kebijakan yang bersifat spesifik komoditas. Setiap kebijakan diterapkan untuk satu komoditas. Kebijakan harga juga bisa mempengaruhi input pertanian. Kebijakan makroekonomi mencakup seluruh wilayah dalam satu negara, sehingga kebijakan makroekonomi akan mempengaruhi seluruh komoditas. Kebijakan investasi publik mengalokasikan pengeluaran investasi (modal) yang bersumber dari anggaran belanja negara. Kebijakan ini bisa mempengaruhi kelompok seperti produsen, pedagang, dan konsumen dengan dampak yang berbeda karena dampak tersebut bersifat spesifik pada wilayah dimana investasi itu dilakukan (Pearson et al. 2005).

Monke dan Pearson (1989) menjelaskan bahwa kebijakan harga (*price policies*) dibedakan menjadi tiga tipe kriteria, yaitu tipe instrument, penerimaan yang akan diperoleh, dan tipe komoditi. Implementasi dari kebijakan ini nantinya akan dapat mempengaruhi kemampuan negara dalam memanfaatkan peluang ekspor suatu komoditi dan kemampuan negara tersebut untuk melindungi konsumen dan produsen dalam negeri.

1) Tipe Instrumen

Pada tipe instrumen ini terdapat dua kebijakan, yaitu kebijakan subsidi dan kebijakan perdagangan. Subsidi merupakan pembayaran yang dilakukan oleh pemerintah atau untuk pemerintah. Pembayaran yang berasal dari pemerintah disebut dengan subsidi positif, sedangkan pembayaran untuk pemerintah disebut dengan subsidi negatif atau biasa disebut dengan pajak. Subsidi dilakukan untuk melindungi baik konsumen maupun produsen dengan menciptakan harga dalam negeri atau domestik agar berbeda dengan harga yang berlaku di internasional. Kebijakan perdagangan merupakan pembatasan yang diterapkan oleh pemerintah pada ekspor atau impor suatu komoditi tertentu. Kebijakan perdagangan yang dapat diterapkan dapat berupa tarif dan kuota. Menurut Salvatore (1997) tarif adalah pajak atau cukai yang dikenakan untuk suatu komoditi yang diimpor atau diekspor. Tarif merupakan bentuk kebijakan perdagangan yang paling tua dan secara tradisional telah digunakan sebagai sumber penerimaan pemerintah sejak lama. Sedangkan kuota merupakan bentuk hambatan perdagangan non-tarif yang paling penting, dimana dimana adanya pembatasan secara langsung terhadap jumlah impor atau ekspor. Kuota dapat digunakan untuk melindungi sektor industri domestik tertentu, atau bisa juga untuk melindungi sektor pertanian. Tujuan dilakukannya kebijakan tersebut adalah untuk menciptakan perbedaan harga yang terjadi di pasar domestik dengan harga yang terjadi di pasar internasional dan juga untuk membatasi kuantitas barang yang masuk ke dalam negeri (barang impor).

2) Kelompok Penerimaan

Monke dan Pearson (1989) menjelaskan bahwa klasifikasi kelompok penerimaan adalah kebijakan yang dikenakan pada produsen dan konsumen. Suatu kebijakan subsidi dan kebijakan perdagangan menyebabkan terjadinya transfer antara produsen, konsumen, dan anggaran pemerintah.

3) Tipe Komoditi

Tujuan dengan adanya pengklasifikasian tipe komoditi adalah untuk membedakan komoditi mana yang dapat diekspor dan komoditi yang dapat diimpor. Tidak adanya kebijakan harga, maka harga domestik akan sama dengan harga internasional, sehingga harga yang digunakan untuk ekspor adalah harga pelabuhan, sedangkan harga yang digunakan untuk impor adalah harga di pelabuhan pengekspor.

2.4. Matriks Analisis Kebijakan

Model Matriks Analisis Kebijakan (*Policy Analysis Matrix* atau PAM) dapat digunakan untuk menganalisis keuntungan usaha baik secara privat maupun secara sosial, keunggulan kompetitif (efisiensi finansial) dan keunggulan komparatif (efisiensi ekonomi), serta dampaknya pada sistem komoditas pada aktivitas usahatani, pengolahan dan pemasaran secara keseluruhan dengan sistematis (Sadikin, 1999; Saptana, dkk, 2001; Saptana, dkk, 2005; Saptana, dkk, 2006).

Analisis PAM dapat digunakan pada sistem komoditas dengan berbagai wilayah, tipe usahatani dan teknologi. Matrik PAM terdiri dari tiga baris, dimana

baris pertama adalah perhitungan dengan harga privat (harga aktual atau harga pasar) yaitu harga yang diterima petani. Baris kedua perhitungan dengan harga sosial (harga bayangan) yaitu harga yang menggambarkan nilai sosial atau nilai ekonomi yang sesungguhnya bagi biaya maupun hasil.

Penggunaan harga privat dan sosial dalam matrik PAM menggambarkan bahwa matriks ini mengandung analisis privat dan sosial. Dalam analisis sosial, kita meninjau aktivitas dari sudut masyarakat secara keseluruhan sedangkan pada analisis privat kita meninjau aktivitas pelaku ekonomi (individu atau perusahaan) yang berkepentingan langsung dalam kegiatan ekonomi.

Dari dua perhitungan tersebut masing-masing dihitung keuntungan. Keuntungan merupakan perbedaan antara penerimaan dan biaya. Perbedaan perhitungan antara harga privat dengan harga sosial disebabkan terjadinya kegagalan pasar atau masuknya kebijakan pemerintah yang terletak pada baris ketiga. Jika kegagalan pasar dianggap tidak begitu berpengaruh, maka perbedaan tersebut lebih banyak disebabkan oleh adanya insentif kebijakan.

Penyusunan matriks PAM dilakukan setelah seluruh data pada tingkat petani dan pelaku tataniaga diperoleh. Setiap matriks mempunyai empat kolom yaitu kolom pertama adalah penerimaan, kolom kedua adalah kolom biaya yang terdiri dari biaya input yang dapat diperdagangkan dan biaya input yang tidak dapat diperdagangkan.

Penyusunan matriks PAM dilakukan dengan menggunakan struktur input-output ditingkat usahatani, dan pelaku tataniaga, Dengan perhitungan ini

diperoleh keuntungan baik privat maupun sosial. Hasil analisis PAM akan memberikan informasi tentang keunggulan komparatif dan keunggulan kompetitif suatu komoditas serta dampak kebijakan pemerintah terhadap sistem komoditas tersebut. Untuk jelasnya Matriks Analisis Kebijakan (*Policy Analysis Matrix* atau *PAM*) dapat dilihat pada Tabel 1.

Tabel 1. Matrik Analisis Kebijakan yang Digunakan untuk Analisis

Uraian	Penerimaan	Biaya		Profit
		Input Diperdagangkan	Input tidak diperdagangkan	
Harga privat	A	B	C	D
Harga sosial	E	F	G	H
Dampak Kebijakan	I	J	K	L

Sumber: Monke dan Person (dalam Soetriono, 2006)

Keterangan:

- 1) Keuntungan Privat (D) = $A - (B + C)$
- 2) Keuntungan Sosial (H) = $E - (F + G)$
- 3) Transfer *Output* (I) = $A - E$
- 4) Transfer *Input* (J) = $B - F$
- 5) Transfer Faktor (K) = $C - G$
- 6) Transfer Bersih (L) = $D - H = I - (J + K)$

1. Konsep-Konsep Pengukuran dalam Matriks Analisis Kebijakan

a. Harga Privat

Menurut Gray (2005) harga privat adalah harga pasar bagi sumber-sumber yang dipergunakan dalam proses produksi maupun untuk hasil-hasil produksi dari proyek. Sedangkan harga sosial yaitu harga yang disesuaikan sedemikian rupa untuk menggambarkan nilai ekonomi yang sebenarnya dari barang dan jasa. Pada umumnya harga pasar tidak menggambarkan nilai

ekonomi yang sebenarnya karena adanya perubahan-perubahan yang cepat dalam perekonomian, penyimpangan-penyimpangan terhadap kondisi persaingan sempurna seperti adanya perusahaan monopoli, penentuan harga oleh pemerintah, larangan-larangan atau pembatasan produksi, pajak, subsidi dan lain-lain. Dalam menghitung harga, privat, penyimpangan-penyimpangan seperti itu tidak diperdulikan akan tetapi dalam menghitung harga sosial, faktor tersebut harus diperhitungkan.

b. Harga Sosial (Harga Bayangan)

Menurut Pearson (2005) harga sosial (harga efisiensi) untuk input maupun output diperdagangkan adalah harga internasional untuk barang yang sejenis, harga impor untuk komoditas impor, dan harga ekspor untuk komoditas ekspor. Nilai efisiensi untuk produksi satu ton komoditas impor adalah jumlah devisa yang dihemat karena tidak mengimpor satu ton komoditas tersebut. Sama halnya dengan nilai efisiensi untuk memproduksi satu ton komoditas ekspor adalah jumlah devisa yang diperoleh dengan mengekspor satu ton komoditas ekspor tersebut.

Lebih lanjut dijelaskan oleh Pearson (2005) bahwa harga sosial untuk input tidak diperdagangkan seperti lahan, tenaga kerja dan modal juga diestimasi dengan prinsip nilai efisiensi. Namun, karena input tidak diperdagangkan adalah tidak diperdagangkan secara internasional, sehingga tidak memiliki harga internasional, maka nilai efisiensinya diestimasi melalui pengamatan lapangan atas pasar input tidak diperdagangkan di pedesaan. Tujuannya adalah untuk

mengetahui berapa besar output atau pendapatan yang hilang karena input tidak diperdagangkan digunakan untuk memproduksi komoditas tersebut, dibandingkan dengan apabila digunakan untuk komoditas alternatif terbaiknya.

Berkaitan dengan Matriks Analisis Kebijakan, Layard dan Glaister (1994) dalam Soetriono (2006) menjelaskan bahwa harga sosial dicerminkan dengan harga bayangan (*shadow price*). Harga bayangan tersebut dipakai untuk menyesuaikan terhadap harga pasar internasional dari beberapa faktor produksi atau hasil produksi. Beberapa cara dalam praktek untuk menentukan harga bayangan diantaranya adalah sebagai berikut:

1. Pendugaan harga bayangan untuk *foreign exchange*, umumnya dipakai kurs resmi yang berlaku yaitu *exchange rate* yang ditentukan oleh pemerintah.
2. Pendugaan harga bayangan untuk barang dan jasa (sarana produksi pertanian misalnya pupuk) seringkali dipakai harga pasar internasional yang pada umumnya dianggap mendekati *perfect market*.
3. Pendugaan harga bayangan untuk tenaga kerja diasumsikan sebagai tenaga kerja tak terlatih sehingga untuk menghitung tingkat upah sosialnya digunakan kebijakan pemerintah berupa tingkat upah minimum dan konversikan sebesar 0,8 persen dari tingkat upah sebenarnya.
4. Pendugaan harga bayangan obat-obatan/pestisida umumnya dipakai harga yang berasal dari harga rata-rata pasar internasional. Hal tersebut

berdasarkan asumsi bahwa obat-obatan/ pestisida tersebut merupakan hasil produksi dalam negeri, tetapi diperdagangkan secara internasional.

5. Pendugaan harga bayangan untuk alat-alat pertanian, seperti cangkul, sabit dan lain-lain berdasarkan harga pasar yang berlaku di dalam negeri, karena alat-alat tersebut diproduksi di dalam negeri.
6. Harga bayangan dari nilai produksi (*output*) dari suatu komoditas yang diekspor merupakan harga *free on board (F.O.B)* yaitu harga ekspor termasuk ongkos muatan dipelabuhan asal, tetapi belum termasuk ongkos atau asuransi angkutan. Pendugaan harga bayangan untuk nilai produksi dari suatu komoditas yang dilakukan ditingkat usahatani, menggunakan harga komoditas tersebut ditingkat petani.

c. Harga Sosial untuk *Output dan Input* Diperdagangkan

Menurut Pearson (2005) harga sosial untuk output maupun input diperdagangkan pada tingkat harga pedagang besar terdekat (dari lokasi petani) sama dengan harga internasional (*border price*) dengan memperhitungkan nilai tukar, transportasi domestik, pengolahan dan biaya marketing.

d. Pembedaan *Output* Diperdagangkan dan Tidak Diperdagangkan

Menurut Gray (2005) barang dan jasa yang diperjualbelikan dapat digolongkan dalam barang dan jasa diperdagangkan dan tidak diperdagangkan artinya dapat diperdagangkan di pasaran dunia atau tidak. Suatu barang atau jasa bersifat tidak diperdagangkan apabila, tanpa ada campur tangan

pemerintah, permintaan dalam negeri dapat dipenuhi oleh produksi setempat pada harga dibawah nilai C.I.F (*cost, insurance, freight*, yang merupakan biaya barang impor setelah tiba di pelabuhan Indonesia) sedangkan harga F.O.B terlalu rendah untuk merangsang ekspor.

e. Keuntungan Sosial dan Privat

Menurut Pearson (2005) dalam analisis PAM keuntungan merupakan nilai lebih setelah semua biaya diperhitungkan. Apabila suatu sistem usahatani memperoleh keuntungan privat yang positif, berarti usahatani tersebut mampu bersaing pada tingkat harga aktual (dimana termasuk di dalamnya dampak dari kebijakan dan kegagalan pasar).

Lebih lanjut dijelaskan oleh Pearson (2005) bahwa untuk memahami keuntungan sosial harus terlebih dahulu memahami konsep harga efisiensi (harga sosial). Ketika pendapatan lebih besar dari biaya dan keduanya dihitung pada tingkat harga efisiensi maka keuntungan sosial menjadi positif. Suatu output dinilai dalam harga efisiensi dengan mengukur seberapa besar pendapatan yang akan diterima oleh perekonomian secara keseluruhan dengan memproduksi satu unit tambahan output (komoditas ekspor), atau seberapa besar penghematan yang akan dilakukan dengan tidak mengimpor satu unit komoditas impor.

Semua input (yang terdiri atas diperdagangkan dan tidak diperdagangkan) dinilai pada tingkat harga sosial dengan menduga berapa besar pendapatan

nasional yang hilang sebagai akibat digunakannya sumberdaya untuk komoditas yang sedang diteliti.

Dengan kata lain, efisiensi menunjukkan bagaimana sumberdaya yang langka itu dialokasikan untuk menghasilkan output dan pendapatan sebesar-besarnya. Apabila sebuah sistem usahatani menghasilkan keuntungan sosial positif, berarti usahatani tersebut bisa bersaing pada tingkat harga internasional tanpa bantuan kebijakan pemerintah apapun.

2. Analisis Matriks Analisis Kebijakan (*Policy Analysis Matrix* atau PAM)

Dari matriks PAM dapat dilakukan beberapa analisis seperti yang dikemukakan oleh Monke dan Pearson dalam Soetriono (2006).

a. Keuntungan Privat atau *Private Provitability* (PP);

$$D = A - (B + C)$$

Keuntungan privat merupakan indikator daya saing dari sistem komoditi berdasarkan teknologi, nilai input, biaya input dan transfer kebijakan yang ada. Apabila $D > 0$ maka sistem komoditi itu memperoleh profit atas biaya normal, yang mempunyai implikasi bahwa komoditi itu mampu berekspansi, kecuali apabila sumberdaya terbatas atau adanya komoditi alternatif yang lebih menguntungkan.

b. Keuntungan Sosial atau *Sosial Provitability* (SP);

$$H = E - (F + G)$$

Keuntungan sosial merupakan indikator keunggulan komparatif (*comparative advantage*) dari sistem komoditi pada kondisi tidak ada divergensi baik akibat kebijakan pemerintah maupun distorsi pasar. Apabila $H > 0$, berarti sistem komoditi memperoleh profit atas biaya normal dalam harga sosial dan dapat diprioritaskan dalam pengembangan.

c. Keunggulan Komparatif

Analisis keunggulan komparatif dilakukan dengan pendekatan Biaya Sumberdaya Domestik atau DRC. DRC digunakan untuk mengukur berapa besar satu satuan devisa yang dapat dihemat apabila suatu komoditas diproduksi di dalam negeri.

$$DRC = \frac{\text{Biaya Input Tidak Diperdagangkan Sosial (G)}}{\text{Penerimaan Sosial (E) - Biaya Input Diperdagangkan Sosial (F)}}$$

Tolak ukur DRC (keunggulan komparatif) yaitu;

1. Komoditas mempunyai keunggulan komparatif jika $DRC < 1$, yang berarti usaha efisien secara ekonomi dalam pemanfaatan sumberdaya domestik sehingga pemenuhan permintaan domestik lebih menguntungkan dengan peningkatan produksi dalam negeri.
2. Komoditas tidak mempunyai keunggulan komparatif jika $DRC > 1$, yang berarti usaha tidak efisien secara ekonomi dalam pemanfaatan

sumberdaya domestik sehingga pemenuhan permintaan domestik lebih menguntungkan dengan melakukan impor.

Dari Koefisien Biaya Sumberdaya Domestik dapat diperoleh dengan mengalikan nilai DRC dengan nilai tukar bayangan atau shadow exchange rate (SER).

d. Keunggulan Kompetitif

Keunggulan kompetitif dapat dianalisis dengan Koefisien Biaya Sumberdaya Domestik (PCR). PCR menunjukkan kemampuan sistem komoditi membiayai faktor domestik pada harga privat. Apabila nilai PCR < 1 dan makin kecil, berarti sistem komoditi tersebut mampu membiayai faktor domestiknya pada harga privat dan kemampuan itu meningkat.

$$\text{PCR} = \frac{\text{Biaya Input Tidak Diperdagangkan Privat (C)}}{\text{Penerimaan Privat (A) - Biaya Input Diperdagangkan Privat (B)}}$$

Tolak ukur PCR yaitu :

1. Komoditas mempunyai daya saing jika PCR < 1, yang berarti usaha efisien secara finansial dalam pemanfaatan sumberdaya domestik sehingga pemenuhan permintaan domestik lebih menguntungkan dengan peningkatan produksi dalam negeri.

2. Komoditas tidak mempunyai daya saing jika $PCR > 1$, yang berarti usaha tidak efisien secara finansial dalam pemanfaatan sumberdaya domestik sehingga pemenuhan permintaan domestik lebih menguntungkan dengan melakukan impor.

Dari Koefisien Biaya Sumberdaya Domestik dapat diperoleh Rasio Biaya Privat atau *Privat Cost Ratio* (PCR) dengan mengalikan nilai PCR dengan nilai tukar (kurs Tengah) Bank Indonesia.

2.5. Studi Empiris: Perbandingan Aplikasi Kebijakan Pemerintah serta Teori Keunggulan Komparatif dan Kompetitif

Studi mengenai kebijakan pemerintah serta keunggulan komparatif dan kompetitif kakao masih sangat terbatas, oleh sebab itu beberapa penelitian mengenai hal tersebut serta penggunaan model Matriks Analisis Kebijakan (*Policy Analysis Matrix*) dijadikan dasar perbandingan dalam penelitian ini.

Studi yang dilakukan Saptana (2000) tentang analisis keunggulan komparatif dan kompetitif komoditi kentang dan kubis di Wonosobo Jawa Tengah. Menunjukkan bahwa usahatani komoditas kentang dan kubis memiliki keunggulan komparatif dan kompetitif yang ditunjukkan oleh nilai PRC < 1 dan PCR < 1 . Sehingga untuk lokasi Wonosobo akan lebih menguntungkan untuk meningkatkan produksi dalam negeri dibanding ekspor.

Studi lainnya oleh Saptana (2001) mengenai analisis daya saing komoditi tembakau rakyat di Klaten Jawa Tengah. Hasil analisis menyimpulkan bahwa usahatani komoditi tembakau asepan di desa contoh irigasi teknis dan non teknis serta tembakau rajangan di desa contoh irigasi sederhana di kabupaten Klaten memiliki keunggulan komparatif yang ditunjukkan nilai koefisien DRC < 1 dan sekaligus memiliki keunggulan kompetitif yang ditunjukkan oleh nilai koefisien PCR < 1, meskipun usahatani tembakau khususnya untuk ekspor terdistorsi dengan adanya bea cukai yang kurang lebih 30 – 40%, sehingga untuk kabupaten Klaten Jawa Tengah dari segi ekonomi maupun privat akan lebih menguntungkan meningkatkan produksi dalam negeri dibanding impor.

Sadikin (1999) melakukan studi keunggulan komparatif dan dampak kebijakan pemerintah pada pengembangan produksi jagung di Bengkulu dengan menggunakan Analisis Matriks Kebijakan (*Policy Analysis Matrix* = PAM). Hasil studi menyimpulkan bahwa pengembangan usaha jagung di daerah Bengkulu memiliki keunggulan komparatif cukup tinggi seperti terlihat pada nilai DRCR sebesar 0,5814. Dampak instrumen kebijakan pemerintah dalam subsidi input (pupuk) kurang nyata memberikan insentif terhadap petani jagung, sebab harga input yang diterima petani lebih tinggi daripada harga sosial yang seharusnya dengan nilai NPCI 1,1704; IT 13.766; dan NPRI 17,04%. Sedangkan kebijakan pemerintah dalam pasar output, berpengaruh negatif terhadap harga jagung, sebab harga jagung yang diterima petani lebih rendah daripada (harga sosial) yang seharusnya, dengan nilai NPCO 0,8587; OT -150.489; dan NPRO-14,43%.

Kemudian Saptana (2005) melakukan studi tentang mewujudkan keunggulan komparatif menjadi keunggulan kompetitif melalui pengembangan kemitraan usaha hortikultura menunjukkan bahwa komoditi hortikultura memiliki keunggulan komparatif sekaligus keunggulan kompetitif, namun keunggulan komparatif lebih rendah dari keunggulan kompetitif. Artinya petani membayar harga output lebih rendah dari seharusnya.

Samon (2005) melakukan studi analisis keunggulan komparatif dan kompetitif usahatani jagung di Kabupaten Boelemo. Hasil studi menyimpulkan bahwa keunggulan komparatif dan kompetitif dari usahatani jagung di Kabupaten Boelemo dipengaruhi oleh adanya keuntungan privat, efisiensi biaya privat (PCR) dan keuntungan sosial serta efisiensi biaya domestik (DRC), Keuntungan privat dari usahatani jagung di kabupaten Boelemo sebesar Rp.138.18/kg, sedangkan keuntungan sosial sebesar Rp,51.31/kg. Nilai PCR dari usahatani jagung sebesar 0,80, sedangkan nilai DRC sebesar 0,91, Hal ini menunjukkan bahwa usahatani jagung di kabupaten Boelemo memiliki keunggulan komparatif dan kompetitif karena nilai PCR dan DRC lebih kecil dari satu.

Lebih lanjut Saptana (2006) melakukan studi yang hampir serupa tentang keunggulan komparatif-kompetitif dan strategi kemitraan menyimpulkan bahwa meskipun sebagian besar komoditas pertanian hingga saat ini tetap memiliki keunggulan komparatif dan kompetitif, namun keunggulan yang dimiliki semakin rendah dan rentan terhadap perubahan eksternal, dengan nilai koefisien DRCR

dan PCR mendekati angka 1 (satu). Belum terbangun kelembagaan kemitraan yang saling membutuhkan, saling memperkuat dan saling menguntungkan serta sifat kemitraan yang tidak berkelanjutan. Kelemahan yang mendasar antara lain adalah rendahnya komitmen antara pihak-pihak yang bermitra, *bargaining position* yang tak seimbang, serta kurang transparansinya dalam penetapan harga dan pembagian nilai tambah atau keuntungan.

Studi mengenai keunggulan komparatif dengan menggunakan Analisis Matriks Kebijakan (PAM) khusus untuk komoditi kakao telah ada yang melakukan yaitu Asep Noursapto (1994) yang menganalisis tingkat pengembangan ekonomi serta biaya produksi dan tataniaga dari sudut keunggulan komparatif ada sistem komoditi kakao perkebunan rakyat, perkebunan negara dan perkebunan swasta di Propinsi Sumatera Utara.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pada sistem komoditi kakao perkebunan rakyat, pembiayaan terbesar berturut-turut adalah biaya tenaga kerja, biaya input dan biaya pada tingkat pedagang perantara. Pada perkebunan negara adalah biaya tetap, biaya tenaga kerja dan biaya input antara, sedangkan pada perkebunan swasta adalah biaya tenaga kerja, biaya input antara dan biaya tetap.

Hasil analisis PAM pada tahun dasar 1990, menunjukkan bahwa semua sistem komoditi kakao adalah menguntungkan baik secara finansial maupun secara ekonomi. Hal tersebut ditunjukkan oleh nilai PCR dan DRC yang lebih kecil dari satu ini juga menunjukkan bahwa pengusaha komoditi kakao di lokasi

penelitian secara finansial memiliki keunggulan kompetitif dan secara ekonomi walaupun tanpa adanya kebijakan pemerintah.

Kebijakan pemerintah terhadap sistem komoditi kakao pada harga output menyebabkan penerimaan petani atau produsen lebih rendah daripada, jika tanpa adanya kebijakan atau dengan kata lain kebijakan pemerintah yang ada memberi dampak mengurangi surplus produsen dan pedagang perantara. Kebijakan pemerintah pada input yang diperdagangkan menghasilkan subsidi kepada produsen kakao. Pada input domestik, kebijakan pemerintah menyebabkan harga finansial menjadi lebih besar daripada harga ekonomi serta adanya pengenaan pajak. Secara umum dapat diketahui bahwa kebijakan pemerintah yang ada menghasilkan perlindungan yang efektif terhadap sistem komoditi kakao, perkebunan negara dan perkebunan swasta tetapi tidak melindungi secara efektif pada perkebunan rakyat.

Pada penelitian ini juga dilakukan analisis sensitivitas karena analisis efisiensi dengan menggunakan metode PAM bersifat sangat statis. Hasilnya menunjukkan bahwa sistem komoditi kakao perkebunan rakyat, perkebunan Negara dan perkebunan swasta memiliki tingkat stabilitas yang tinggi terhadap biaya input tenaga kerja, pupuk dan pestisida. Tetapi komoditi kakao perkebunan negara sangat peka terhadap penurunan harga output.

2.6. Kerangka Pikir Penelitian

Mengacu pada permasalahan yang telah diuraikan, maka untuk menganalisis dampak kebijakan pemerintah dan keunggulan komparatif komoditi kakao di Kabupaten Luwu Utara akan diestimasi dengan model Matriks Analisis Kebijakan (*Policy Analysis Matrix* atau *PAM*). Penelitian ini mencoba memakai pendekatan PAM yang dikemukakan oleh Monke dan Pearson (1989) dalam Soetriono (2006). Pendekatan PAM merupakan sistem analisis dengan memasukkan berbagai kebijakan yang mempengaruhi penerimaan dan biaya produksi. Suatu matrik yang disusun dengan memasukkan komponen-komponen utama berupa penerimaan, biaya dan profit.

Analisis PAM dipakai untuk mengukur seberapa besar satu satuan devisa yang dapat dihemat oleh sumberdaya domestik, bila komoditas tersebut diproduksi di dalam negeri. Alat analisis ini memerlukan pengalokasian komponen biaya dalam negeri (domestik) dan biaya luar negeri (asing), dengan asumsi seluruh biaya *input* diperdagangkan baik diimpor maupun diproduksi dalam negeri dinilai sebagai komponen biaya asing. Biaya-biaya (*input*) yang dikeluarkan dalam usahatani kakao adalah bibit kakao, pupuk, obat-obatan, tenaga kerja, peralatan, biaya bahan pendukung, serta biaya tataniaga. Sedangkan *output* yang dihasilkan adalah biji kakao kering.

Perhitungan penerimaan dan biaya usaha pada dasarnya dapat dilakukan melalui dua pendekatan, tergantung pada pihak yang berkepentingan langsung dalam usaha tersebut. Suatu perhitungan dikatakan perhitungan privat atau analisis finansial, bila yang berkepentingan langsung dalam penerimaan dan

biaya adalah individu atau pengusaha. Dalam hal ini, yang dihitung sebagai penerimaan adalah apa yang diperoleh orang-orang atau badan swasta yang menanamkan modalnya dalam usaha tersebut.

Sebaliknya suatu perhitungan dikatakan perhitungan sosial atau analisis ekonomi adalah apabila yang berkepentingan langsung dalam penerimaan dan biaya tersebut adalah pemerintah atau masyarakat secara keseluruhan. Dalam hal ini, yang dihitung adalah seluruh penerimaan yang terjadi dalam masyarakat sebagai Hasil dari usaha dan semua biaya yang terpakai terlepas dari siapa yang menikmati penerimaan dan siapa yang mengorbankan sumber-sumber tersebut.

Dalam perhitungan privat, menggunakan harga pasar baik untuk sumber-sumber yang dipergunakan dalam proses produksi maupun untuk hasil-hasil produksi dari usaha. Dalam perhitungan sosial atau ekonomi, menggunakan harga bayangan (*shadow price*), yaitu harga-harga yang disesuaikan sedemikian rupa untuk menggambarkan nilai sosial (ekonomi) yang sebenarnya dari barang dan jasa tersebut. Pada umumnya harga pasar tidak menggambarkan nilai ekonomi yang sebenarnya karena adanya perubahan-perubahan yang cepat dalam perekonomian seperti penentuan harga oleh pemerintah, penyimpangan-penyimpangan terhadap kondisi persaingan sempurna, pajak, subsidi dan lain-lain. Dalam perhitungan privat, penyimpangan-penyimpangan seperti itu tidak diperdulikan akan tetapi dalam perhitungan sosial, faktor tersebut harus diperhitungkan.

Oleh karena itu pada keuntungan privat, penerimaan dan biaya dihitung berdasarkan harga sesungguhnya yang diterima dan dibayar oleh petani. Harga tersebut telah dipengaruhi oleh kebijakan pemerintah berupa subsidi, proteksi, pembebasan bea masuk, pajak atau kebijakan lainnya. Suatu usaha masih terus dijalankan jika keuntungan yang didapat lebih besar dari nol.

Peningkatan keuntungan privat tidak secara otomatis menyebabkan keuntungan sosial meningkat. Keuntungan sosial adalah keuntungan yang didapat jika terjadi persaingan sempurna. Pada kondisi ini tidak ada kegagalan pasar dan intervensi pemerintah. Sebagai contoh, karena peningkatan subsidi sarana produksi maka keuntungan privat akan meningkat tetapi keuntungan sosial tetap atau mengalami penurunan jika tidak disertai dengan peningkatan produktivitas dan harga *output*.

Aktifitas ekonomi dikatakan efisien dari penghematan sumberdaya domestik jika Rasio Biaya Sumberdaya Domestik (BSD_{sosial}) dan harga bayangan/ nilai tukar (*shadow exchange rate*) < 1 . Hal ini dapat terjadi jika aktivitas tersebut secara ekonomi juga menguntungkan sehingga mempunyai keunggulan komparatif.

Secara matematis keunggulan kompetitif berbeda dengan keunggulan komparatif. Perbedaannya terdapat pada analisis keunggulan komparatif harga input dan output yang digunakan adalah harga sosial, sedangkan pada analisis keunggulan kompetitif harga input dan output yang digunakan adalah harga

aktual. Berdasarkan uraian di atas dapat dikemukakan kerangka pikir dari penelitian ini sebagaimana tersaji pada Gambar 1.

Gambar 1. Kerangka Pikir Penelitian

