

© 2004 Safrida
Makalah Pribadi Falsafah Sains (PPS 702)
Sekolah Pasca Sarjana / S3
Institut Pertanian Bogor
Desember 2004

Dosen:
Prof Dr Ir Rudy C Tarumingkeng, M F (Penanggung Jawab)
Prof. Dr. Ir. Zahrial Coto, M.Sc
Dr. Ir. Hardjanto, M.S

ANALISIS KEBIJAKAN TARIF, SUBSIDI DAN KUOTA TERHADAP IMPOR GULA DI INDONESIA.

Oleh : **SAFRIDA**
A161030031/EPN
rida_aceh@yahoo.com

I. PENDAHULUAN

1. 1. Latar Belakang

Indonesia merupakan salah satu negara importir gula terbesar di pasar dunia. Karena permintaan gula lebih besar dibanding produksi dalam negeri. Dalam periode 1996-2002, produksi dalam negeri hanya mampu memenuhi 54.09 % dari total konsumsi dalam negeri. Sementara, permintaan gula oleh masyarakat semakin meningkat dalam beberapa tahun terakhir. Tabel berikut menunjukkan perkembangan produksi, konsumsi dan impor gula di Indonesia selama tujuh tahun terakhir.

Tabel 1. Produksi, Konsumsi, dan Impor gula di Indonesia selama 1996-2002.

Tahun	Produksi (000ton)	Konsumsi (000 ton)	Impor (000 ton)	Pemenuhan konsumsi oleh produksi (%)
1996	2094.2	3069.9	975.8	68.2
1997	2190.0	3363.3	1364.6	65.1
1998	1491.8	3300.0	1811.7	45.2
1999	1498.8	3360.0	2187.1	44.6
2000	1693.8	3300.0	1600.0	51.3
2001	1713.3	3360.0	1600.0	51.0
2002	1755.1	3300.0	1544.0	53.2

Sumber : Litbang Kompas, 2003.

Ada kecenderungan gula impor mendominasi pasar domestic, karena dipicu oleh dibebaskannya impor gula kepada pihak swasta tertentu, sehingga harga gula di pasar domestik terus mengalami penurunan. Dalam April 1999, harga gula dipasar domestik rata-rata Rp. 2400/ kg atau lebih rendah dari harga provenue-nya Rp. 2500/

kg. Harga *provenue* gula yang semula bertujuan untuk melindungi petani tebu dari kerugian, berubah peran menjadi subsidi harga akibat rendahnya harga gula di pasar dunia. Penyediaan subsidi mengalami kesulitan akibat anggaran yang tidak cukup, sehingga gula petani banyak yang menumpuk di gudang-gudang pabrik gula.

1.2. Perumusan Masalah

Pemerintah Indonesia menerapkan kebijakan industri gula yang cenderung bersifat protektif. Salah satu cara adalah dengan penetapan tarif terhadap impor gula. Sejak 1 Januari 2000 pemerintah Indonesia telah mengenakan kebijakan tarif impor gula sebesar 25 %. Kebijakan ini dianggap terlambat dan dinilai terlalu rendah (Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian, 2001

Selanjutnya tanggal 3 Juli 2002, pemerintah telah memberlakukan tarif baru atas impor gula melalui SK Menkeu no.324/KMK.01/2002. Tarif bea masuk yang semula didasarkan pada %tase harga gula di pasar internasional, diubah menjadi tarif spesifik dalam jumlah tertentu per kilogram sesuai jenis gula. Tarif bea masuk untuk gula tebu (*raw sugar*) sebesar Rp. 550 per kilogram. Sedangkan untuk jenis gula lainnya, yaitu gula bit, gula murni putih, gula mengandung tambahan bahan atau pewarna, gula dibungkus untuk penjual eceran, gula untuk industri (*double refined sugar*), dan jenis lainnya, seluruhnya dikenai tarif spesifik atas impor gula sebesar Rp. 700 per kilogram.

Esensi dari penerapan tarif impor diharapkan mempunyai manfaat untuk melindungi produsen domestik dari persaingan produsen negara lain, dan pemerintah juga memperoleh penerimaan dari kebijakan tersebut. Tetapi kebijakan tersebut berdampak negatif terhadap konsumen, dimana konsumen harus menanggung harga gula yang lebih tinggi.

Berdasarkan uraian tersebut terlihat bahwa kebijakan tarif impor gula mempunyai dampak yang dilematis. Disatu sisi, kebijakan tersebut berdampak positif terhadap produsen domestik dan penerimaan pemerintah, disisi lain kebijakan tersebut menimbulkan inefisiensi produksi dan konsumsi, serta berdampak negatif terhadap kesejahteraan konsumen dimana konsumen dirugikan dengan membayar gula yang lebih mahal.

1.3. Tujuan

Tulisan ini secara umum bertujuan untuk menganalisis dampak perkembangan penerapan tarif impor gula secara histories dan beberapa alternative kebijakan proteksi terhadap (a) Surplus Konsumen, (b) Surplus Produsen, (c) Penerimaan Pemerintah dan (d) Kesejahteraan sosial

II. PERKEMBANGAN PERDAGANGAN GULA DI INDONESIA

2. 1. Perkembangan Produksi Gula

Keraguan akan kemampuan meningkatkan produksi gula Indonesia muncul akibat merosotnya produksi gula sebesar 40 % selama 6 tahun dari 2490 juta ton tahun 1993 menjadi 1493 juta ton pada tahun 1999. Pada kurun waktu yang sama, kebutuhan gula dalam negeri meningkat 17 % dari 2699 juta ton menjadi 3 juta ton. Akibatnya impor meningkat 8 kali lipat, dari 236.719 ton menjadi 2.187.133 ton.

Tabel.2 memperlihatkan bahwa luas areal tanaman tebu, produktivitas, dan produksi hablur mengalami penurunan sejalan dengan liberalisasi perdagangan dan dihapusannya subsidi gula sejak 1 Oktober 1998. Penurunan tersebut terkait dengan insentif yang masih diberikan terhadap komoditas tanaman pangan (khususnya beras), serta terjadinya peningkatan harga pupuk yang mencapai dua kali lipat. Berkurangnya pasokan bahan baku tebu telah memberikan dampak langsung terhadap industri gula nasional.

Tabel 2. Perkembangan Luas Areal Tebu, Produktivitas Tebu dan Produksi Hablur Tahun 1990 - 2002

Tahun	Luas Areal (Ha)	Produktivitas Tebu (Kg/Ha)	Produksi Hablur (ton)
1990	363 968	5 824	2 119 585
1991	386 304	5 831	2 252 667
1992	404 062	5 708	2 306 484
1993	425 653	5 473	2 329 811
1994	428 736	5 724	2 453 881
1995	436 037	4 723	2 059 576
1996	446 533	4 690	2 094 195
1997	386 900	4 477	2 189 975
1998	377 100	3 947	1 488 269
1999	343 200	4 366	1 493 933
2000	366 000	4 304	1 575 355
2001	349 250	5 010	1 172 757
2002*	351 241	5 480	1 923 832

Sumber : Ditjen Perkebunan, 2002 . *) Angka Proyeksi

2.2. Perkembangan Konsumsi Gula

Masyarakat Indonesia mengkonsumsi gula pasir melalui konsumsi langsung rumah tangga dan konsumsi tidak langsung untuk diproses dalam bentuk barang jadi, seperti gula yang dipakai untuk industri makanan, minuman, farmasi dan sebagainya. Berdasarkan data susenas, dalam tahun 1976-1984, konsumsi langsung gula pasir perkapita menunjukkan kenaikan sebesar 3.9 % pertahun. Tabel 3 menunjukkan selama 10 tahun terakhir konsumsi terus meningkat dengan laju 3.21 % pertahun.

Tabel 3. Perkembangan Konsumsi Perkapita dan Total Permintaan Gula pada Rumah Tangga, 1990-2002.

Tahun	Konsumsi (kg/kapita/tahun)	Permintaan 10 ³ ton
1990	13.39	2 386
1991	13.93	2 522
1992	13.07	2 411
1993	11.57	2 171
1994	14.29	2 193
1995	14.72	2 848
1996	15.39	3 126
1997	12.43	3 116
1998	10.67	2 729
1999	16.67	3 000
2000	14.20	3 100
2001	14.45	3 200
2002	14.60	3 300

Sumber : Neraca Bahan Makanan, BPS (Berbagai Tahun)

Tahun 1997 dan 1998 terjadi penurunan konsumsi gula perkapita dibanding tahun sebelumnya. Namun tahun 1999, konsumsi gula perkapita meningkat dari 10.67 kg/tahun menjadi 16.67 kg/tahun. Ironisnya pada saat konsumsi meningkat, produksi domestik menurun sangat tajam, yaitu 2.19 juta ton pada tahun 1997 menjadi 1.49 juta ton pada tahun 1998. Penurunan produksi masih terus berlanjut sampai tahun 1999. Dengan kinerja seperti itu, volume impor diperkirakan akan terus meningkat.

2.3. Perkembangan Impor Gula di Indonesia.

Posisi suatu negara dalam perdagangan dunia tercermin dari besarnya pangsa ekspor, impor dan stok masing-masing negara. Dengan kebutuhan gula 3.36 juta ton setiap tahunnya, saat ini Indonesia menempati urutan ke delapan konsumen gula terbesar di dunia. (Husodo, 2003).

Saat ini, tingkat ketergantungan pada gula impor mencapai 50 %, tertinggi yang pernah dialami Indonesia. Pada tahun 2002, produksi gula sekitar 1 805 400 ton, merupakan 72 % dari kapasitas produksi industri gula nasional yang masih bekerja.

Sejak *letter of intent* yang pertama, Februari 1998 sesuai dengan persetujuan yang telah disepakati IMF dengan pemerintah Indonesia, pemerintah menetapkan bea masuk gula 0 %. Akibatnya Indonesia didominasi oleh gula impor yang murah, produksi gula dalam negeri merosot tajam, hampir 30 %/tahun, dari 2.1 juta ton di tahun 1998 menjadi 1.5 ton tahun 1999. Impor gula meningkat 40 % dari 1.4 juta ton tahun 1998 menjadi 1.9 juta ton tahun 1999.

Membiarkan pasar dalam negeri didominasi oleh gula impor berakibat pada hancurnya industri gula nasional. Kemudian pada butir 90 *letter of intent* tahun 1999 ditetapkan bea masuk gula sebesar 25 % dan secara bertahap harus dikurangi. Kemudian oleh desakan berbagai pihak, dengan KepMen Keuangan No. 324/KMK 01/2002, tarif bea masuk gula putih Rp.700/ kg dan *raw sugar* Rp. 550/kg. Kondisi ini masih belum cukup, jika kita melihat bea masuk gula ke Thailand dan India diatas 70 %. Tabel 4 menunjukkan perkembangan pengadaan, penyaluran, dan impor gula di Indonesia selama periode 1990-2002.

Tabel. 4. Perkembangan Pengadaan, Penyaluran Gula Dalam Negeri dan Impor Gula (1990-2002)

Tahun	Pengadaan Dalam Negeri		Impor (ton)	Penyaluran
	Ton	% *)		
1990	2 045 782	96.52	277 103	2 307 506
1991	2 172 087	96.42	305 978	2 435 359
1992	1 172 690	50.84	316 675	2 274 978
1993	2 387 299	102.47	260 971	2 621 120
1994	2 358 675	96.12	126 399	2 838 965
1995	1 959 357	95.13	687 963	3 197 796
1996	1 938 807	68.20	975 830	2 912 094
1997	1 920 222	65.10	1 336 563	3 069 200
1998	1 496 027	45.20	1 232 973	1 783 817
1999	1 498 000	44.60	1 502 000	-
2000	1 691 000	51.30	1 409 000	-
2001	1 725 000	51.00	1 409 000	-
2002	1 755 100	53.20	1 544 000	-

Sumber : Bulog (berbagai terbitan)

Ket : *) %tase terhadap produksi ;

- Tidak ada data, karena sejak tahun 1999 Bulog tidak lagi memegang monopoli pengadaan dan penyaluran gula.

2. 4. Perkembangan Kebijakan yang Berkaitan dengan Gula

Berbagai kebijakan pemerintah tentang gula telah dikeluarkan sejak tahun 1960. Pada dasarnya kebijakan tersebut mempunyai dua target, yaitu target produksi, berupa upaya pemerintah untuk mempertahankan luas areal dan meningkatkan

produktivitas, dan target pendapatan, yaitu upaya pemerintah dalam rangka meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan petani tebu.

Tabel 5 memperlihatkan bahwa pada tanggal 3 Juli 2002, pemerintah meningkatkan tarif impor gula menjadi tarif yang spesifik sebesar Rp. 550,-/ kg untuk gula tebu (*raw sugar*) dan Rp. 700,-/kg untuk gula putih (*white sugar*). Tarif spesifik ini ternyata tidak efektif. Hal ini diduga sebelum adanya kenaikan tariff banyak importir melakukan penimbunan gula. Maka, untuk menghindari gula seludupan dan mengontrol masuknya gula impor, pemerintah mengeluarkan kebijakan memasukkan gula ke kelompok jalur merah, memberlakukan SNI bagi gula mentah, dan memberi nomor pengenal importir khusus pada importir gula.

Tabel 5. Berbagai kebijakan yang berkaitan dengan pergulaan di Indonesia, 1997-2002

No	Bentuk Kebijakan	Perihal	Tinjauan Kebijakan
1	Inpres No. 5 tahun 1997, 29 Desember 1997	Program Pengembangan tebu rakyat	Memberikan peranan kepada perusahaan perkebunan, industri gula, petani tebu dan koperasi, dalam rangka menyong-song perdagangan bebas.
2	Kepmenhutbun No. 282/Kpts-IX/1999, 7 Mei 1999	Penetapan harga provenue gula pasir	Untuk menghindari kerugian petani tahun 1999 dan meningkatkan gairah menanam tebu serta menjaga kepentingan konsumen
3	Kepmenperindag No. 364/MPP/Kep/8/1999, 5 Agustus 1999.	Tataniaga impor gula	Dalam rangka mendorong peningkatan produktivitas dan efisiensi industri gula dalam negeri dan meningkatkan kesejahteraan petani.
4	Kepmenkeu, Januari 2000	Menetapkan tariff impor gula (<i>Advalorem</i>) 25 %	Melindungi produsen gula dalam negeri
5	Kepmenkeu No. 324/KMK.01/2002 3 Juli 2002	Perubahan bea masuk gula dari 20-25 % menjadi tarif spesifik Rp. 550,-/kg gula kasar dan Rp. 700,-/kg gula putih	Melindungi produsen gula dalam negeri
6	SKB Menperindag dan Mentan, September 2002 (draft)	Memberlakukan SNI wajib bagi gula mentah	Melindungi konsumen dari konsumsi gula mentah tidak layak konsumsi yang banyak beredar di pasar, terutama yang berasal dari impor (termasuk asal produksi dlm negeri)
7	Instruksi Dirjen bea cukai No. INS-07/BC/2001, 17 September 2002	Beras, gula dan terigu impor masuk jalur merah	Melindungi ketiga komoditas dari serbuan produk impor illegal
8	Kepmentan, Oktober 2002	Subsidi input berupa program penggunaan	Meningkatkan daya saing industri gula melalui peningkatan

		bibit unggul	produktivitas tebu.
--	--	--------------	---------------------

Sumber : Sudana, et al, 2000; Malian dan Saptana, 2002; dan harian Kompas (berbagai terbitan, 2002).

III. METODE ANALISIS

3.1. Data Dasar

Data dasar yang digunakan untuk perhitungan dampak perkembangan penerapan kebijakan proteksi impor gula secara histories dan beberapa alternative kebijakan terhadap surplus konsumen, produsen, pemerintah, serta kesejahteraan sosial adalah sebagai berikut:

Tabel 6. Data Dasar Dampak Perkembangan Proteksi Impor Gula

No.	Uraian	Simbol	Satuan	Nilai
1	Produksi Domestik	Qs	Ton	1 755 100
2	Konsumsi Domestik	Qd	Ton	3 300 000
3	Impor netto	Qd – Qs	Ton	1 545 000
4	Harga CIF Impor	IPP	Rp/kg	2 295
5	Harga Domestik	Pe	Rp/Kg	4 882
6	Elastisitas Permintaan	$ \epsilon_d $	%	0.7690
7	Elastisitas Penawaran	ϵ_s	%	0.2450
8	Biaya Transpor dan Penanganan Produk		%	8
9	Marjin Pemasaran		%	20

3.2. Teknik Perhitungan

Teknik perhitungan menggunakan *Classical Welfare Analysis* atau *CWA* (Tweeten: 1985) melalui pendekatan aljabar berdasarkan perubahan yang terjadi baik pada harga maupun kuantitas. Jenis-jenis kebijakan yang digunakan dalam analisis ini terlihat pada Tabel 7 . Secara aljabar, perhitungan dampak kebijakan tarif dilakukan dengan formula sebagai berikut:

$$Qs_1 = Qs_0 + \left[\frac{(PRT_1 - PRT_0)}{PRT_1} \times \epsilon_s \right] \times Qs_0 \dots\dots\dots(1)$$

$$Qd_1 = Qd_0 - \left[\frac{(PRT_1 - PRT_0)}{PRT_1} \times \epsilon_D \right] \times Qd_0 \dots\dots\dots(2)$$

Keterangan :

Q_{s0} dan Q_{s1} = produksi gula domestik sebelum dan sesudah pengenaan tarif;
 Q_{d0} dan Q_{d1} = konsumsi gula domestik sebelum dan sesudah pengenaan tarif;
 PRT_0 = harga gula di pasar domestik sebelum pengenaan tarif;
 PRT_1 = harga gula di pasar domestik setelah pengenaan tarif;
 ε_S dan ε_D = elastisitas penawaran dan permintaan atas harga;

Berdasarkan formula (1) dan (2) selanjutnya dapat dihitung perkiraan dampak penerapan tarif terhadap konsumen, produsen dan penerimaan pemerintah:

$$dCS = -[Q_{d0} - \{0.5(Q_{d0} - Q_{d1})\}] \times (PRT_1 - PRT_0) \dots \dots \dots (3)$$

$$dPS = -[Q_{s0} - \{0.5(Q_{s0} - Q_{s1})\}] \times (PRT_1 - PRT_0) \dots \dots \dots (4)$$

$$dGR = [(Q_{d1} - Q_{s1}) \times (PRT_1 - PRT_0)] \dots \dots \dots (5)$$

$$dNS = dCS + dPS + dGR \dots \dots \dots (6)$$

Keterangan:

- dCS = dampak penerapan tarif terhadap surplus konsumen;
- dPS = dampak penerapan tarif terhadap surplus produsen;
- dGR = penerimaan pemerintah dari tarif;
- dNS = biaya proteksi atau dampak sosial akibat pengenaan tarif.

Tabel 7 . Simulasi Perkembangan dan Skenario Kebijakan Tarif Impor Gula

Kebijakan	Keterangan	
I. Histori:		
T ₁	ER :Rp 8500	Tarif Advolerm 25 % (setara Rp. 600 ,-)
T ₂	ER :Rp 8500	Tarif spesifik Rp. 700 ,- yang berlaku saat ini
II. Skenario :		
S ₁	ER :Rp 9500	Tarif spesifik Rp. 700 ,- yang berlaku saat ini tetapi bila rupiah terdepresiasi
S ₂	ER :Rp 8500	Tarif spesifik Rp. 1200,- sesuai dengan tuntutan APTRI, Asosiasi Produsen dan HKTI
S ₃	ER :Rp 9500	Tarif spesifik Rp. 1200,- sesuai dengan tuntutan APTRI, Asosiasi Produsen dan HKTI
S ₄	ER :Rp 8500	Subsidi terhadap produsen Rp. 500,-, disamping tetap memberlakukan tariff impor Rp.700,-
S ₅	ER :Rp 9500	Subsidi terhadap produsen Rp. 500,-, disamping tetap memberlakukan tariff impor Rp.700,-
S ₆	ER :Rp 8500	Memberlakukan kouta impor setara dengan pemberlakuan tariff Rp. 700,-
S ₇	ER :Rp 9500	Memberlakukan kouta impor setara dengan pemberlakuan tariff Rp. 700,-
S ₈		Menghentikan sementara impor gula seperti tuntutan APTRI, Asosiasi Produsen dan HKTI dan juga APTRI, atau juga seperti yang telah diberlakukan di NAD (Menperindag no. 177/2003)

3.3. Data dan Sumber Data

Data yang digunakan dalam analisis ini adalah data sekunder yang diperoleh dari Litbang Kompas, Ditjen Perkebunan, Neraca Bahan Makanan (BPS), Bulog dan berbagai hasil penelitian yang berhubungan dengan analisis ini.

IV. DAMPAK PERKEMBANGAN DAN BERBAGAI ALTERNATIF KEBIJAKAN PROTEKSI IMPOR GULA

4.1. Dampak Perkembangan Kebijakan Tarif Impor Gula terhadap Surplus Konsumen, Surplus Produsen, Penerimaan Pemerintah dan Kesejahteraan Sosial

Kebijakan tarif impor yang diterapkan di Indonesia antara lain *Tarif ad Volerm* yaitu pajak yang dikenakan berdasarkan persentase tertentu dari nilai barang yang diimpor sebesar 25 % (setara Rp. 600,-/Kg). Kedua, *tariff spesifik*, pajak yang digunakan sebagai beban tetap unit barang yang diimpor, sebesar Rp. 700,-

Secara keseluruhan, kebijakan tarif *ad volerm* menyebabkan peningkatan harga gula domestik menjadi Rp. 2332,-/kg, sehingga merangsang produsen untuk meningkatkan produksi menjadi 1809.3 ribu ton pertahun. Kondisi ini menyebabkan peningkatan surplus produsen sebesar 1135 milyar rupiah. Dari sisi konsumen, pengenaan tarif ini menyebabkan penurunan konsumsi gula menjadi 2590.1 ribu ton atau konsumen rugi sebesar 1450 milyar rupiah. Berdasarkan hasil ini terlihat bahwa dampak penerapan tarif impor *advolerm* Rp. 600,- menyebabkan kerugian konsumen lebih besar dibandingkan keuntungan produsen. Akibat pengenaan tarif ini menyebabkan impor gula turun menjadi 780.8 ribu ton, sedangkan pemerintah memperoleh penerimaan sebesar 468 milyar rupiah. Ditinjau dari efek bersih kesejahteraan sosial, terjadi penambahan sebesar 153 milyar rupiah.

Tahun 2002, diberlakukan tarif impor gula spesifik sebesar Rp. 700,- /kg. Analisis yang dilakukan dalam pemberlakuan tarif ini dilihat dari dua kondisi nilai tukar rupiah terhadap dollar Amerika, yaitu kondisi optimis (nilai tukar sebesar Rp. 8 500,-/\$ US) dan kondisi pesimis (nilai tukar Rp. 9 500,-/\$ US). Kondisi pesimis ini dilatarbelakangi oleh kondisi PEMILU yang dihadapi Indonesia. Berdasarkan hasil analisis kondisi optimis terlihat bahwa dampak pengenaan tarif ini terhadap produsen adalah terjadi peningkatan produksi domestik dan penerimaan produsen. Penambahan

produksi akibat tarif spesifik ini sebesar 1769.4 ribu ton, sedangkan penerimaan pemerintah meningkat menjadi Rp. 1012 milyar.

Seperti halnya pengenaan *tariff ad volerm*, dampak pengenaan tarif spesifik juga memberi dampak yang negatif terhadap konsumen yaitu terjadi penurunan konsumsi menjadi 3215 ribu ton. Sedangkan supply meningkat sekitar 1769.4 ribu ton. Kondisi ini juga menunjukkan bahwa dampak dari penerapan tarif ini akan menyebabkan konsumen harus menurunkan konsumsi gula, yang diakibatkan oleh meningkatnya harga gula menjadi Rp.3235 /kg. Jika ditinjau dari surplus konsumen terjadi penurunan sebesar Rp. 343 milyar, dan surplus produsen meningkat sebesar Rp.190 milyar. Secara keseluruhan, terjadi penurunan kesejahteraan sosial sebesar Rp. 67 milyar (Tabel 8). Berdasarkan hasil ini dapat dinyatakan bahwa penurunan konsumsi akibat tarif *ad volerm* maupun *spesifik* akan menyebabkan penurunan konsumsi gula masyarakat. Penerimaan pemerintah juga tidak menjamin terdistribusi dengan baik. Peningkatan tarif merangsang peningkatan kegiatan penyeludupan gula.

Hasil analisis historis kebijakan proteksi sejak swasembada gula menunjukkan bahwa pemberlakuan jenis tarif spesifik dan tarif *ad volerm* pada dasarnya diharapkan agar pendapatan produsen gula dapat lebih ditingkatkan dan petani tetap bergairah untuk membudidayakan tebu. Namun dari sisi petani tebu, penerapan tarif impor yang tinggi pada dasarnya bukan satu-satunya faktor yang mempengaruhi tingkat pendapatan petani. Berbagai hasil penelitian menunjukkan bahwa tingkat efisiensi pabrik gula (khususnya di Jawa) relatif masih rendah. Hal ini disebabkan karena mesin-mesin yang sudah tua, pasokan tebu petani yang terus menurun dan pola penetapan rendemen yang tidak jelas.

4.2. Dampak Kebijakan Tarif, Subsidi dan Quota Impor Gula terhadap Surplus Konsumen, Surplus Produsen, Penerimaan Pemerintah dan Kesejahteraan Sosial.

Penerapan tarif impor spesifik dalam kondisi nilai tukar rupiah yang semakin melemah tidak banyak membantu petani tebu. Berdasarkan hasil analisis skenario pengenaan tarif, subsidi dan kuota, terlihat bahwa ada perbedaan dampak kesejahteraan pada konsumen, produsen, pemerintah dan sosial (Tabel 9). Hasil analisis skenario tarif spesifik menunjukkan semakin tinggi pengenaan tarif, kehilangan surplus konsumen semakin besar, sedangkan surplus produsen dan penerimaan

pemerintah semakin meningkat. Ditinjau dari perbedaan nilai tukar, terlihat bahwa nilai tukar yang melemah menyebabkan kehilangan surplus konsumen semakin besar, demikian juga halnya dengan surplus produsen, dimana terjadi penurunan surplus produsen. Beda halnya dengan penerimaan pemerintah, melemahnya nilai tukar justru dapat meningkatkan penerimaan pemerintah dari tarif impor gula.

Hasil analisis menunjukkan subsidi dapat dijadikan alternatif kebijakan jangka pendek untuk meningkatkan pendapatan petani tebu. Namun pemerintah perlu menyediakan anggaran yang cukup besar. Disamping itu pemerintah perlu melakukan pembenahan sistem agribisnis pada subsistem pengolahan (pabrik gula) sehingga mampu menghasilkan gula yang dapat bersaing dengan produk impor.

Nilai subsidi yang disediakan pemerintah sekitar Rp. 877.5 milyar baik pada nilai tukar Rp. 8500/ \$US maupun Rp. 9500/ \$US. Nilai subsidi ini masih lebih rendah dengan penerimaan pemerintah dari tarif impor gula yang mencapai Rp.1081.5 milyar. Bagian dari tarif ini dapat dikembalikan kepada petani tebu untuk meningkatkan kualitas pasokan bahan baku.

Secara parsial, skenario subsidi menunjukkan bahwa produsen memperoleh manfaat sebesar Rp. 862 milyar baik pada nilai tukar Rp.8500/\$ US maupun pada nilai tukar Rp. 9500/\$ US. Hasil analisis ini memperlihatkan bahwa nilai tukar tidak mempengaruhi manfaat yang diperoleh produsen karena pemberian subsidi diberikan secara langsung dalam bentuk nilai rupiah yang tetap yaitu sebesar Rp. 500,-/kg gula. Ditinjau dari sisi konsumen, pemberian subsidi tidak menurunkan kesejahteraan konsumen.

Alternatif kebijakan pelarangan impor gula sementara (pada bulan-bulan tertentu) dapat memberi peluang bagi produsen untuk memasarkan dengan harga yang layak. Disisi lain, kebijakan ini menyebabkan hilangnya surplus konsumen yang relatif tinggi disamping juga hilangnya sumber penerimaan pemerintah.

Secara umum, pemberlakuan quota impor dapat menyebabkan hilangnya sumber penerimaan pemerintah dari tarif. Namun kebijakan ini dapat diimplementasikan dengan berbagai alternatif, misalnya : (i) pemerintah memberikan *quota raw sugar* kepada importir produsen atau *quota white sugar* kepada importir terdaftar dan hanya dilaksanakan pada saat produksi dalam negeri mencukupi. (ii) pemerintah dapat melelang quota sehingga dapat mengutip quota rent dari importer peserta lelang sehingga penerimaan pemerintah dapat meningkat, (iii) pemerintah juga dapat

memberikan quota kepada pihak swasta dengan persyaratan-persyaratan tertentu sehingga dapat membuka persaingan dan memudahkan kontrol.

Tabel 8. Hasil Analisis History Dampak Kebijakan Tarif Impor Gula

No.	Uraian	T ₁	T ₂
1.	Harga CIF Jakarta(Rp/Kg)	1559	2295
2.	Nilai Tukar Rupiah (Rp/US\$)	7425	8500
Instrumen Kebijakan			
3.	Tarif Impor : (%) : Rp/ Kg	25 600	29 700
4.	Harga subsidi langsung (Rp/Kg)	0	0
Dampak terhadap harga, kuantitas dan anggaran pemerintah			
5.	Harga eceran gula (Rp/Kg)	2332	3235
6.	Harga produsen gula tanpa subsidi (Rp/Kg)	1866	2588
7.	Harga produsen gula dengan subsidi (Rp/Kg)	1866	2588
8.	Permintaan gula (000 ton)	2590.1	3215.3
9.	Produksi gula (000 ton)	1809.3	1769.4
10.	Impor gula (000 ton)	780.8	1445.9
11.	Penerimaan Pemerintah dari Tarif (juta rupiah)	468476.7	1012138.6
12.	Biaya pemerintah untuk subsidi langsung (juta rupiah)	0	0
Dampak pada kesejahteraan sosial			
13.	Perubahan Surplus Konsumen <i>atau dCS</i> (juta rupiah)	-1450341.2	-342673.5
14.	Perubahan Surplus Produsen <i>atau dCP</i> (juta rupiah)	1135077.7	190315.2
15.	Efek Penerimaan Pemerintah <i>atau dGR</i> (juta rupiah)	468476.7	85738.6
16.	Efek Bersih Kesejahteraan Sosial (juta rupiah)	153213.1	-67219.6

Tabel 9. Hasil Analisis Alternatif Dampak Kebijakan Tarif Impor Gula

No.	Uraian	T = 700	T = 1200		Subs = 500		Kouta setara T=700		Kuota = 0
		S ₁	S ₂	S ₃	S ₄	S ₅	S ₆	S ₇	S ₈
1.	Harga CIF Jakarta (Rp/Kg)	2565	2295	2565	2295	2565	2295	2565	2295
2.	Nilai Tukar Rupiah (Rp/US\$)	9500	8500	9500	8500	9500	8500	9500	8500
Instrumen Kebijakan									
3.	Tarif Impor : (%) : Rp/ Kg	29 700	50 1200	50 1200	29 700	29 700	29 700	29 700	0 700
4.	Harga subsidi langsung (Rp/Kg)	0	0	0	500	500	0	0	0
Dampak terhadap harga, kuantitas dan anggaran pemerintah									
5.	Harga eceran gula (Rp/Kg)	3526	3775	4066	3235	3526	3235	3526	4882
6.	Harga produsen gula tanpa subsidi (Rp/Kg)	2821	3020	3253	2588	2821	2588	2821	4882
7.	Harga produsen gula dengan subsidi (Rp/Kg)	2821	3020	3253	3088	3321	2588	2821	4882
8.	Permintaan gula (000 ton)	3300.0	2937.0	2963.0	3300.0	3300.0	3300.0	3300.0	2107.4
9.	Produksi gula (000 ton)	1755.0	1816.5	1812.1	1755.0	1755.0	1755.0	1755.0	1957.1
10.	Impor gula (000 ton)	1545.0	1120.4	1150.9	1545.0	1545.0	1545.0	1545.0	0
11.	Penerimaan Pemerintah dari Tarif (juta rupiah)	1081500.0	1344527.9	1381063.7	1081500.0	1081500.0	0	0	0

No.	Uraian	S ₁	S ₂	S ₃	S ₄	S ₅	S ₆	S ₇	S ₈
Dampak pada kesejahteraan sosial									
12.	Biaya pemerintah untuk subsidi langsung (juta rupiah)	0	0	0	877500.0	877500.0	0	0	0
13.	Perubahan Surplus Konsumen <i>atau dCS</i> (juta rupiah)	0	-1487931.8	-1509020.3	0	0	0	0	-2489374.7
14.	Perubahan Surplus Produsen <i>atau dCP</i> (juta rupiah)	0	964308.5	963117.4	862125.0	862125.0	0	0	3057631.1
15.	Efek Penerimaan Pemerintah <i>atau dGR</i> (juta rupiah)	0	263027.9	299563.7	0	0	-1081500.0	-1081500.0	-1081500.0
16.	Efek Bersih Kesejahteraan Sosial (juta rupiah)	0	-520323.3	-246339.1	-15375	-14875	-1081500.0	-1081500.0	-513243.5

V. PENUTUP

6. Kesimpulan

Hasil analisis historis kebijakan proteksi sejak swasembada gula menunjukkan bahwa pemberlakuan jenis tarif spesifik yang meningkat memberi dampak terhadap peningkatan pendapatan produsen gula. Namun dari sisi petani tebu, penerapan tarif impor yang tinggi bukan merupakan satu-satunya faktor yang mempengaruhi tingkat pendapatan. Disamping itu, penerapan tarif ini menyebabkan penurunan kesejahteraan konsumen. Sedangkan penerimaan pemerintah meningkat.

Subsidi dapat dijadikan alternatif kebijakan jangka pendek untuk meningkatkan pendapatan petani tebu. Namun pemerintah perlu menyediakan anggaran yang cukup besar, disamping perlu melakukan pembenahan sistem agribisnis pada subsistem pengolahan (pabrik gula) sehingga mampu menghasilkan gula yang dapat bersaing dengan produk impor. Dari sisi konsumen pemberian subsidi tidak merubah tingkat kesejahteraan konsumen.

Alternatif kebijakan pelarangan impor gula sementara dapat memberi peluang bagi produsen untuk memasarkan dengan harga yang layak. Namun disisi lain, kebijakan ini dapat menyebabkan hilangnya surplus konsumen yang relative tinggi disamping juga hilangnya sumber penerimaan pemerintah.

Memecahkan masalah pergulaan di Indonesia sepertinya tidak cukup hanya dengan menerapkan hambatan berupa tariff, subsidi, atau pelarangan impor. Pemerintah perlu membuat rancangan kebijakan yang saling terkait, selaras dan terintegrasi antar komoditas.

5.2 Saran

Oleh karena permasalahan industri gula dalam negeri tidak dapat diatasi hanya dengan penerapan kebijakan proteksi, maka sudah seharusnya restrukturisasi industri gula dalam negeri dilakukan, sehingga konsumsi gula dalam negeri dapat dipenuhi. Dengan demikian impor gula dapat dikurangi.

DAFTAR PUSTAKA

- Amang, Beddu. 1993. *Kebijaksanaan Pemasaran Gula di Indonesia*. PT. Dharma Karsa Utama, Jakarta.
- Guasch, J. Luis and R.W. and Hahn. 1999. The Cost and Benefits of Regulation: Implications for Developing Countries. In : The World Bank. Research Observer. Volume 14, Number 1, February 1999. USA.
- Ismail, Nurmahmudi. 2002. Kenaikan Bea Masuk tak Jamin Selamatkan Pergulaan Nasional. *Kompas*. [10 Juli 2002].
- Malian, A. H. 1999. Analisis Komparatif Kebijakan Harga Provenue dan Tarif Impor Gula. Dalam: Jurnal Agro Ekonomi. Volume 18, No.1, Mei 1999. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian. Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian. Departemen Pertanian. Bogor: 14 – 36.
- Pogue, Thomas F. and Sgontz, LG. 1978. *Government and Economic Choice – an Introduction to Public Finance*, University of Iowa, USA.
- Rosyadi, Imron. 2002. *Ringkasan Ekonomi Internasional*. Universitas Muhammadiyah Press. Surakarta.
- Salvatore, D. 1995. *International Economics*. Fifth Edition. Prentice Hall International Editions, Englewood cliffs, New Jersey.
- _____. 2002. Revisi Tarif BM Gula. <http://www.surya.co.id/09i.phtml>. [29 Agustus 2002].
- Tweeten, L. 1989. *Agricultural Policy Analysis Tools for Economics Development*, Wesview Press, Oklahoma.