

BAB 3

GAMBARAN UMUM IMPOR GULA INDONESIA DAN KEBIJAKAN PENGENAAN BEA MASUK ATAS GULA (PMK No.150/PMK.011/2009)

3.1. Impor

3.1.1. Dasar Kebijakan

1. Undang-undang Nomor 7 Tahun 1994 tentang pengesahan persetujuan pembentukan organisasi perdagangan dunia yang memuat rambu-rambu yang wajib dipatuhi oleh setiap Negara anggota WTO, dalam merumuskan kebijakan perdagangan internasional;
2. Perangkat Hukum yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden maupun Keputusan Menteri Perdagangan yang pada dasarnya:
 - a. Menunjang terciptanya iklim usaha yang mendorong peningkatan efisiensi dalam perdagangan nasional;
 - b. Mengendalikan impor yang berkaitan dengan perlindungan terhadap Hak Atas Kekayaan Intelektual;
 - c. Mendorong pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi;
 - d. Mendorong investasi dan produksi untuk tujuan ekspor dan impor;
 - e. Penghematan devisa dan pengendalian inflasi;
 - f. Meningkatkan efisiensi impor melalui Harmonisasi Tarif dan Tata Niaga Impor;
 - g. Menertibkan dan meningkatkan peranan sarana serta lembaga penunjang impor.
 - h. Memenuhi ketentuan WTO.
3. Kepastian usaha bagi investor dalam dan luar negeri (PMA/PMDN).

3.1.2. Pengertian Impor

1. Impor adalah kegiatan memasukkan barang ke dalam daerah pabean Indonesia;
2. Daerah pabean adalah wilayah Republik Indonesia yang meliputi daratan, perairan dan ruang udara di atasnya tempat-tempat tertentu di zona ekonomi eksklusif dan landasan kontinen yang di dalamnya berlaku Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanaan;
3. Barang yang diatur tata niaga impornya adalah barang yang impornya hanya boleh dilakukan oleh perusahaan yang diakui dan disetujui oleh Menteri Perdagangan untuk mengimpor barang yang bersangkutan;
4. Perusahaan Importir adalah perusahaan pemegang Angka Pengenal Impor (API) yang melakukan kegiatan perdagangan importasi barang;
5. Pelabuhan adalah tempat yang terdiri dari daratan dan perairan disekitarnya dengan batas-batas tertentu sebagai tempat kegiatan pemerintah dan kegiatan ekonomi yang digunakan sebagai tempat bersandar dan berlabuh barang-barang impor dan penumpang yang dilengkapi dengan fasilitas keselamatan penumpang;
6. Importir Terdaftar adalah perusahaan atau badan hukum yang telah mendapat pengakuan dari Menteri Perdagangan untuk mengimpor barang-barang tertentu yang sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
7. Barang yang diawasi impor adalah barang yang impornya hanya dapat dilakukan dengan persetujuan Menteri Perdagangan atau pejabat yang ditunjuk setelah mendapat persetujuan atau rekomendasi dari instansi terkait;
8. Barang yang dilarang adalah barang yang tidak boleh di impor;
9. Barang Tertentu adalah barang yang ditetapkan oleh instansi teknik terkait sebagai barang yang pengangkutannya di dalam daerah pabean diawasi;
10. Verifikasi atau penelusuran teknis adalah penelitian dan pemeriksaan yang dilakukan surveyor sebelum muat barang atau negara asal barang dimana barang tersebut dimuat;

11. Surveyor adalah perusahaan survey yang mendapat otorisasi dari dan ditetapkan oleh Menteri Perdagangan untuk melakukan verifikasi atau penelusuran teknis atas barang-barang impor;
12. Tarif adalah klasifikasi barang dan pembebanan bea masuk atau bea keluar;
13. Bea Masuk adalah pungutan-pungutan negara berdasarkan undang-undang yang dikenakan terhadap barang yang diimpor;
14. Tempat Penimbunan Berikat adalah bangunan, tempat, atau kawasan yang memenuhi persyaratan tertentu yang digunakan untuk memberi barang dengan tujuan tertentu dengan mendapatkan penanggungan bea masuk;
15. Rekomendasi adalah surat yang diterbitkan oleh instansi terkait yang memuat penyelesaian secara teknis dan bukan merupakan izin atau persetujuan impor.

3.1.3. Persyaratan Impor

Berdasarkan Keputusan Menteri Perdagangan dan Koperasi Nomor 28/KP/I/1982 yang telah beberapa kali diubah dan ditambah, dan terakhir Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 229/MPP/Kep/7/1997 tanggal 4 Juli 1997 tentang Ketentuan Umum di Bidang Impor, yang di dalamnya meliputi:

1. Impor hanya dapat dilakukan oleh Perusahaan yang telah memiliki API;
2. Barang impor harus dalam keadaan baru;
3. Pengecualian:
 - a. Barang Pindahan, Barang Impor Sementara, Barang Kiriman, Barang Contoh Tidak Diperdagangkan, Hadiah, Barang Perwakilan Negara Asing dan Barang Untuk Badan Internasional/Pejabatnya Bertugas di Indonesia;
 - b. Kapal Pesiar dan kapal Ikan, atau Ditetapkan Lain Oleh Menteri Perdagangan;
 - c. Barang Tertentu yang ditetapkan oleh Menteri Perdagangan.

3.2. Pengelompokan Barang Impor

3.2.1. Barang Yang Diatur Tata Niaga Impornya

3.2.1.1. Gula

3.2.1.1.1. Latar Belakang

- a. Gula dalam negeri tidak dapat bersaing dengan gula impor karena petani dinegara pengekspor diberi subsidi oleh pemerintahnya. Pemerintah Indonesia tidak memiliki dana untuk memberikan subsidi.
- b. Petani tebu sangat tergantung kepada industri gula karena tidak ada pilihan untuk menjual tebunya kepada industri yang berada jauh dari lokasi sehingga posisi tawarnya sangat rendah.
- c. Perlu diberikan insentif kepada industri gula dan mewajibkan untuk membeli (menyangga) gula petani pada tingkat harga yang wajar agar petani mampu memperbaiki budi daya tanamannya.

3.2.1.1.2. Tujuan

- a. Meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan petani sehingga mampu memperbaiki budi daya tanaman tebu.
- b. Industri gula dapat melakukan restrukturisasi industrinya.
- c. Menjamin pemenuhan kebutuhan gula didalam negeri baik untuk konsumen maupun untuk industri.

3.2.1.1.3. Dasar Hukum

- a. Keppres Nomor 57 Tahun 2004 tentang Penetapan gula sebagai Barang Dalam Pengawasan.
- b. Keppres Nomor 58 Tahun 2004 tentang penanganan gula yang diimpor secara tidak sah.
- c. Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 527/MPP/Kep/2004 tanggal 17 September 2004 tentang Ketentuan Impor Gula.
- d. Peraturan MENDAG No. 08/M-DAG/PER/4/2005 perubahan Kep. MENDAG No. 02/M/Kep/XII/2004 tentang perubahan Kep. Menperindag No. 527/MPP/Kep/9/2004.

3.2.1.1.4. Pokok-Pokok pengaturan

- a. Impor gula konsumen hanya dapat dilakukan oleh Importir Terdaftar (IT) yang ditunjuk Depperindag yang memenuhi syarat minimal 75 % bahan baku bersumber dari petani.
- b. Untuk gula industri hanya dapat diimport oleh Importir Produsen (IP) yang ditunjuk depperindag.
- c. Importasi gula dapat dilakukan setelah memperoleh persetujuan impor terlebih dahulu dari Depperindag dan jumlah yang boleh diimport ditentukan bersama-sama dengan instansi/asosiasi terkait.
- d. Importir terdaftar yang mendapat izin wajib membeli/menyangga harga gula ditingkat petani rendah Rp. 4.800,-/kg
- e. Impor dapat dilakukan apabila :
 - Diluar masa 1 bulan sebelum musim giling, musim giling dan 2 bulan setelah musim giling.
 - Harga pembelian ditingkat petani diatas harga Rp. 4.800,-/kg.
 - Produksi dan atau persediaan gula kristal putih didalam negeri tidak mencukupi kebutuhan.

3.2.1.1.4. Jenis gula yang dapat diimport

Jenis gula diukur dari keputihannya melalui standard ICUMSA (*International Commission for Uniform Methods of Sugar Analysis*). Semakin putih gula tersebut maka semakin kecil nilai ICUMSA dalam skala international unit (IU). Sebagai contoh :

- a. Gula mentah (*raw sugar*), nilai ICUMSA sekitar 1200 IU. Gula tipe ini adalah produksi gula “setengah jadi” dari pabrik-pabrik penggilingan tebu yang tidak mempunyai unit pemutihan, yang termasuk dalam Pos Tarip/HS. 1701.11.00.00 dan 1701.12.00.00. atau gula kristal sakarosa yang terbuat dari tebu melalui proses defikasi, yang tidak dapat langsung dikonsumsi oleh manusia sebelum diproses lebih lanjut.

- b. Gula putih (*plantation white sugar*) nilai ICUMSA sekitar 300 IU. Gula tipe ini umumnya digunakan untuk rumah tangga dan produksi oleh pabrik-pabrik gula didekat perkebunan tebu dengan cara menggiling tebu dan melakukan proses pemutihan, yang termasuk dalam Pos Tarip/HS 1701.99.11.00 dan 1701.99.19.00. atau gula kristal sakarosa kering dari tebu yang dibuat melalui proses sulfitasi atau karbonatasi sehingga langsung dapat dikonsumsi.
- c. Gula rafinasi (*refined sugar*), nilai ICUMSA sekitar 45 IU. Tipe gula ini umumnya untuk industri makanan dan minuman. Gula tipe ini diproduksi oleh perusahaan pabrik rafinasi dengan lebih “memutihkan” gula mentah (*raw sugar*), yang termasuk dalam Pos Tarip/HS 1701.91.00.00 dan 1701.99.90.00. atau gula kristal sakarosa kering yang dibuat dari kristal gula mentah (*raw sugar*) melalui proses rafinasi.

Makin kecil angka ICUMSA maka makin putih warna gula atau kejernihannya dan sebaliknya makin besar angka ICUMSA makin suram tingkat kejernihannya. Gula rafinasi lebih jernih karena memiliki nilai ICUMSA paling rendah dibandingkan dengan *raw sugar* dan gula putih yaitu < 45 IU. Spesifikasi gula yang dibutuhkan industri makanan, minuman dan farmasi untuk bahan bakunya yaitu gula yang memiliki kadar *purity* 99,90 % dan ICUMSA < 45 IU. Diantara ketiga jenis gula berbahan baku tebu yang memenuhi persyaratan spesifikasi industri makanan, minuman dan farmasi adalah gula rafinasi. Di Indonesia, penggunaan gula rafinasi dibatasi untuk konsumsi tidak langsung atau antara melalui industri makanan, minuman dan farmasi, karena untuk konsumsi langsung di sektor rumah tangga masih dilarang untuk kepentingan perlindungan industri gula dalam negeri. *Raw sugar* yang diolah dalam pabrik gula rafinasi akan menghasilkan gula yang lebih putih, bersih dan higienis untuk dikonsumsi oleh manusia, yaitu gula rafinasi. Gula rafinasi didefinisikan sebagai gula hasil peleburan gula mentah (*raw sugar*) dan dimurnikan, dihilangkan warnanya dan dikristalkan kembali dan wajib memenuhi standar kualitas tertentu. Beberapa hal

yang melatarbelakangi pengadaan produksi gula rafinasi di Indonesia (AGRI, 2008) yaitu :

1. Memenuhi kebutuhan industri makanan dan minuman yang tidak dapat dipenuhi dari bahan baku industri gula (tebu) dalam negeri yang mengolah tebu yang menghasilkan gula dengan kualitas *plantation white sugar* atau gula pasir.
2. Mencukupi kebutuhan gula domestik baik untuk konsumsi langsung maupun tidak langsung yang setiap tahunnya meningkat.
3. Dibangun pada saat harga gula dunia relatif sangat rendah dan diperkirakan produksi gula dalam negeri akan menurun dan makin jatuh di bawah kebutuhan karena tidak mampu bersaing dengan gula impor sehingga terdorong untuk membangun Pabrik Gula Rafinasi

3.2.1.1.5. Pelaksana Impor

- a. Gula Kristal Mentah/Gula Kasar (*Raw Sugar*) dan Gula Kristal Rafinasi (*Refined Sugar*) hanya dapat diimpor oleh perusahaan yang telah mendapat pengakuan sebagai Importer Gula (IP) Gula.
- b. Gula Kristal Mentah/Gula Kasar (*Raw Sugar*) dan Gula Kristal Rafinasi (*Refined Sugar*) yang diimpor oleh IP Gula sebagaimana di maksud dalam ayat (2) hanya di pergunakan sebagai bahan baku untuk proses produksi dari hasil industri yang dimiliki oleh IP Gula dan di larang diperdagangkan maupun dipindah tangankan.
- c. Gula Kristal Rafinasi (*Refined Sugar*) hasil industri yang dimiliki oleh IP Gula Kasar yang bersumber bahan bakunya berupa Gula Kristal Mentah/Gula Kasar (*Raw sugar*) berasal dari impor hanya dapat diperjualbelikan atau didistribusikan kepada industri dan dilarang diperdagangkan ke pasar di dalam negeri.
- d. Impor Gula Putih (*Plantation White Sugar*) yang memenuhi ketentuan dibawah ini hanya dapat dilaksanakan oleh perusahaan yang telah mendapat penunjukan sebagai Importir Terdaftar Gula (IT Gula). Ketentuan tsb antara lain:

1. Gula Kristal Putih (*Plantation White sugar*) hanya dapat diimpor :
 - a) Di luar Masa :
 - 1 (satu) bulan sebelum musim giling tebu rakyat, musim giling tebu rakyat.
 - 2 (dua) bulan setelah musim giling tebu rakyat.
 - b) Apabila harga Gula Kristal Putih (*Plantation White sugar*) di tingkat petani mencapai di atas Rp.3.800,/kg (tiga ribu delapan ratus rupiah per kilogram)
 - c) Apabila produksi dan atau persediaan Gula Kristal Putih (*Plantation White sugar*) didalam negeri tidak mencukupi kebutuhan.
2. Musim giling tebu rakyat ditentukan oleh Menteri Pertanian.
3. Penentuan keadaan harga Gula Kristal Putih (*Plantation White Sugar*) di tingkat petani mencapai diatas Rp. 3.800,-/kg (tiga ribu delapan ratus rupiah per kilogram) dan atau keadaan produksi dan atau persediaan Gula Krista I Putih (*Plantation White sugar*) di dalam negeri tidak mencukupi kebutuhan didasarkan pada hasil rapat koordinasi antar instansi/lembaga dan asosiasi terkait.
4. Harga Gula Kristal Putih (*Pantation White Sugar*) ditingkat petani sebesar Rp.3.400/kg (tiga ribu empat ratus rupiah per kilogram) dapat diubah dan ditetapkan lain oleh Menteri setelah mempertimbangkan hasil rapat koordinasi antar instansi/lembaga dan asosiasi terkait.

3.2.1.1.6. Tata Cara Pelaksanaan Impor :

- a. Perusahaan yang ingin mendapat pengakuan sebagai IP Gula, harus mengajukan permohonan tertulis dengan melampirkan :
 1. Izin Usaha Industri/tanda Daftar Industri atau Izin usaha lainnya yang setara yang diterbitkan oleh instansi berwenang.
 2. API-P atau API-T
 3. TDP.
 4. NPIK Gula.

5. NPWP.

6. Rekomendasi dari :

- a) Direktur Jenderal Industri Kimia, Argo dan Hasil Hutan Departemen Perindustrian dan Perdagangan dalam hal impor gula Kristal Mentah/Gula Kasar (*Raw Sugar*) dan Gula Kristal Rafinasi (*Refined Sugar*) untuk penggunaan sebagai bahan baku industri rafinasi atau industri lainnya; atau
 - b) Direktur Jenderal Bina Produksi Perkebunan, Departemen Pertanian dalam hal impor Gula Kristal (Mentah/Gula Kasar (*Raw Sugar*)) yang dipergunakan sebagai bahan baku pabrik Gula Kristal Putih (*Plantation White Sugar*).
- b. Setiap pelaksanaan importasi Gula Kristal Mentah/Gula Kasar, Gula Kristal Rafinasi dan Gula Kristal Putih oleh IP Gula dan IT Gula wajib terlebih dahulu dilakukan verifikasi dinegara muat barang.
- c. Kewajiban verifikasi atau penelusuran teknis tidak berlaku terhadap importasi gula yang merupakan :
- barang penelitian dan pengembangan teknologi;
 - barang contoh;
 - barang pribadi penumpang atau awak sarana pengangkut atau pelintas batas;
 - barang promosi;
 - barang kiriman melalui jasa kurir dengan menggunakan jasa pesawat udara.

3.3. Tarif Bea Masuk

3.3.1. Dasar Pertimbangan

1. Daya saing, arah pengembangan industri (road map);
2. Perlindungan bersifat sementara;
3. Komitmen tariff (WTO, APEC, FTA);
4. Efisiensi administrasi kepabeanan;

5. Pencegahan penyelundupan;
6. Penerimaan negara untuk memperlancar pelayanan.

3.3.2. Dasar Hukum

1. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanan;
2. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 110/PMK.010/2006 tanggal 15 Nopember 2006 tentang Penetapan Sistem Klasifikasi Barang dan Pembebanan Tarif Bea Masuk atas Barang Impor;
3. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 125/PMK.010/2006 tanggal 15 Desember 2006 tentang Penetapan Tarif Bea Masuk atas Barang Impor dalam Rangka Skema Common Effective Preferential Tarif (CEPT).

3.3.3. Klasifikasi Dan Struktur Tarif Bea Masuk

Setiap barang yang diimpor dikenakan tarif bea masuk berdasarkan system klasifikasi barang nomor Harmonized System (HS) 10 diji dimana besaran tarif bea masuk dan jumlah HS-nya berdasarkan Most Favored Nation (MFN) adalah :

Tabel 3.1

Klasifikasi Dan Struktur Tarif Bea Masuk

Bea Masuk	Jumlah Item (HS)	Prosentase
0-5 %	6.671	59,9%
5-10%	2.709	15,4%
> 10%	2.742	24,7%

Sumber : Kementrian Perdagangan

3.4. Kebijakan Pergulaan di Indonesia

Sebagai suatu komoditi yang strategis, pemerintah telah menerapkan berbagai kebijakan yang memiliki efek langsung ataupun tidak langsung terhadap perkembangan industri gula nasional. Dalam pembangunan industri gula nasional, pemerintah telah menerapkan beberapa kebijakan yang diarahkan untuk

mendorong perkembangan industri gula Indonesia. Kebijakan tersebut pada gilirannya mempengaruhi kinerja impor gula nasional. Kebijakan pergulaan secara garis besar dapat dibagi menjadi tiga periode :

1. Periode Stabilisasi (1971-1996)
2. Periode Perdagangan Bebas/Liberalisasi (1997-2001)
3. Periode Pengendalian Impor (2002-sekarang)

3.4.1. Periode Kebijakan Stabilisasi (1971-1996)

Periode stabilisasi ditandai oleh berbagai kebijakan pemerintah untuk mendorong produksi dalam negeri, stabilitas persediaan dan harga di pasar domestik. Pada periode ini, kebijakan yang diterapkan pemerintah sangat intensif baik pada sisi produksi, distribusi, dan harga. Sebagai langkah awal, pemerintah mengeluarkan Keppres No. 43/1971 yang pada dasarnya memberi wewenang kepada BULOG (Badan Usaha Logistik) untuk menjaga stabilitas harga dan pasokan gula pasir. SK ini menandai era dimulainya peran Bulog sebagai lembaga stabilisator. Agar Kepres tersebut lebih efektif, maka Keppres tersebut didukung oleh Surat Mensekneg No. B. 136/APBN Sekneg/3/74 yang menjelaskan mengenai Keppres tersebut. Kebijakan selanjutnya yang dikeluarkan pemerintah pada periode ini adalah Kepmenkeu No. 342/KMK.011/1987 mengenai harga gula. Instrumen utama kebijakan tersebut adalah harga *provenue* dan harga jual yang dikelola oleh BULOG. Kebijakan ini mempunyai tujuan untuk stabilisasi harga gula di pasar domestik, peningkatan penghasilan penerimaan pemerintah, harga gula yang terjangkau masyarakat, serta menjamin pendapatan petani tebu dan pabrik gula. Kebijakan ini bersifat multi tujuan, bahkan antar tujuan ada yang bersifat berlawanan (*conflicting*) seperti peningkatan pendapatan petani *versus* harga yang terjangkau, serta peningkatan penerimaan pemerintah.

Dari sisi kebijakan produksi dan kebijakan input, kebijakan yang paling signifikan dari pemerintah pada periode stabilisasi adalah kebijakan TRI (Tebu Rakyat Indonesia) yang tertuang dalam Inpres No. 9/1975, pada tanggal 22 April 1975. Tujuan dari kebijakan tersebut adalah untuk meningkatkan

produksi gula serta pendapatan petani tebu. Dengan demikian, impor gula diharapkan terjadi penurunan. Esensi dari kebijakan tersebut adalah membuat petani menjadi manajer pada lahannya sendiri dengan dukungan pemerintah melalui kredit bimas (bimbingan teknis), perbaikan sistem pemasaran dengan melibatkan KUD (koperasi unit desa), serta menciptakan suatu hubungan kerjasama antara petani tebu dan pabrik gula. Pada stabilisasi ini, secara umum kinerja industri gula Indonesia menunjukkan stabilitas dan kemajuan yang signifikan.

Bulog sebagai lembaga yang mengelola impor gula menjadikan impor sebagai selisih antara konsumsi dengan produksi domestik. Karena bersifat residual, maka volume impor cenderung fluktuatif pada periode. Pada periode 1984-1991, impor cenderung meningkat. Kemudian menurun dan mencapai titik terendah pada tahun 1994. Pada posisi ini, Indonesia sudah dapat mengklaim mencapai swasembada gula. Akhir periode stabilisasi ditandai oleh meningkatnya kembali impor.

3.4.2. Periode Perdagangan Bebas/Liberalisasi (1997-2001)

Pada periode perdagangan bebas/liberalisasi (1997-2002), pemerintah membuka pasar impor Indonesia secara dramatis. Dalam hal ini, pelaku impor dibebaskan, atau tidak dimonopoli oleh Bulog. Dengan argumen untuk peningkatan efisiensi ekonomi, pemerintah mengeluarkan Kepmenperindag No. 25/MPP/Kep/1/1998 yang tidak lagi memberi monopoli pada BULOG untuk mengimpor komoditas strategis, termasuk mengimpor gula. Era ini merupakan akhir dari peran Bulog sebagai lembaga yang memonopoli impor, sekaligus dimulainya era perdagangan bebas untuk gula di pasar Indonesia. Karena tidak ada tarif impor pada periode ini, maka impor gula dilakukan dengan tarif impor 0% dan pelaku dilakukn oleh perusahaan importir. Akibatnya, impor gula melonjak pesat pada periode ini. Banjirnya gula impor dengan harga murah membuat industri gula dalam negeri mengalami kontraksi/kemunduran, sebagai akibatnya produksi menjadi menurun.

Kebijakan tersebut yang diduga berkaitan dengan tekanan IMF merupakan suatu perubahan kebijakan yang sangat drastis sehingga mempunyai dampak yang cukup luas terhadap industri gula Indonesia. Hal ini diperkuat lagi oleh krisis ekonomi Indonesia yang semakin parah yang menyebabkannya terjadinya kenaikan biaya produksi. Ketika krisis ekonomi Indonesia mulai berkurang pada tahun 1999, harga gula di dalam negeri justru mengalami penurunan yang signifikan. Penurunan tersebut disebabkan tiga faktor yaitu harga gula dunia terus menurun, nilai tukar Rupiah yang menguat, serta tidak adanya tarif impor. Hal ini membuat harga gula dalam negeri mengalami tekanan. Untuk melindungi produsen, maka pemerintah mengeluarkan SK Menhutbun No. 282/KPTS-IV/1999 yang kembali menetapkan harga *provenue* gula sebesar Rp 2500 per kg. Kebijakan harga *provenue* tersebut ternyata merupakan kebijakan yang tidak efektif karena tidak didukung oleh rencana tindak lanjut yang memadai. Sebagai contoh, untuk mengimplementasikan kebijakan tersebut, pemerintah tidak memiliki dana yang memadai.

Di sisi lain, BUMN perkebunan yang mengelola gula juga tidak memiliki dana yang memadai untuk melaksanakan kebijakan tersebut. Sebagai akibatnya, kebijakan tersebut menjadi tidak dapat diwujudkan sehingga harga gula petani masih tetap mengalami ketidak-pastian. Untuk mengatasi masalah tersebut, maka pemerintah melalui Departemen Perindustrian dan Perdagangan mengeluarkan SK Menperindag No. 364/MPP/Kep/8/1999. Instrumen utama dari kebijakan tersebut adalah pembatasan jumlah importir dengan hanya mengizinkan importir produsen. Dengan kebijakan ini, pemerintah dapat membatasi dan mengendalikan volume impor di samping memiliki data yang lebih valid mengenai volume impor dan stok. Dengan demikian, harga gula dalam negeri dan harga gula di tingkat petani dapat ditingkatkan.

Kebijakan importir produsen tersebut ternyata masih kurang efektif, baik untuk mengangkat harga gula di pasar domestik maupun mengontrol volume impor. Walau tidak ada data pendukung yang memadai, kegagalan tersebut

terutama disebabkan oleh stok gula dalam negeri sudah terlalu banyak serta masih adanya gula impor ilegal. Situasi ini membuat harga gula di pasar domestik tetap melemah. Desakan petani dan pabrikgula terhadap pemerintah untuk melindungi industri gula dalam negeri semakin kuat. Menanggapi tekanan ini, pemerintah mengeluarkan kebijakan tarif impor dengan SK Menperindag No.230/MPP/Kep/6/1999 yang memberlakukan tarif impor gula sebesar 20% untuk *raw sugar* dan 25% untuk *white sugar*.

3.4.3 Periode Pengendalian Impor (2002-sekarang)

Ketika harga gula domestik terus merosot dan industri gula sudah diambang kebangkrutan dan tekanan produsen (Pabrik Gula dan Petani) semakin kuat, pemerintah mengeluarkan kebijakan yang bertujuan untuk mengendalikan impor, dengan membatasi importir hanya menjadi importir produsen dan importir terdaftar. Era ini merupakan era dimulainya periode pengendalian impor. Gula yang diimpor oleh importir produsen hanya dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan industri dari IP tersebut, bukan untuk diperdagangkan. Di sisi lain untuk menjadi IT, bahan baku dari PG milik IT minimal 75% berasal dari petani. Kebijakan ini dituangkan dalam Kepmenperindag No. 643/MPP/Kep/9/ 2002, 23 September 2002. Esensi lainnya yang penting dari kebijakan tersebut adalah bahwa impor gula akan diijinkan bila harga gula di tingkat petani mencapai minimal Rp 3100/kg. Kebijakan ini diharapkan mampu meningkatkan harga di dalam negeri sehingga memperbaiki pendapatan produsen. Kebijakan tataniaga gula tersebut dinilai masih memiliki beberapa kelemahan seperti belum jelas spesifikasi mutu gula, waktu impor, dan jaminan harga untuk petani. Untuk itu, pemerintah menyempurnakan kebijakan tersebut dengan Kep Menperindag No. 527/MPP/Kep/2004 jo Kep Menperindag No. 02/M/Kep/XII/2004 jo Kep Menperindag No. 08/M-DAG/Per/4/2005.

Esensi kebijakan adalah ketentuan ICUMSA yang secara nyata membedakan gula kristal putih, gula rafinasi, dan raw sugar; kejelasan waktu dan pelabuhan impor, serta kenaikan harga referensi di tingkat petani

menjadi Rp 3800/kg. Jika kebijakan ini diikuti oleh perbaikan efisiensi di tingkat usahatani dan PG, kebijakan ini diperkirakan akan efektif untuk mendorong perkembangan industri gula nasional. Kebijakan-kebijakan pada periode ini cukup efektif untuk membangkitkan kembali industri gula nasional, walaupun faktor eksternal seperti kenaikan harga gula di pasar internasional juga turut menolong industri gula nasional. Dari sisi areal, dampaknya mulai tampak dan pada tahun 2005 areal diperkirakan mulai meningkat secara signifikan. Produksi mulai meningkat dan mulai tahun 2004 produksi sudah kembali di atas 2 juta ton. Sebagai akibatnya, impor mulai menurun dari sekitar 1.5 juta ton menjadi sekitar 1.3 juta ton. Jika kebijakan-kebijakan ini dipertahankan dan didukung oleh program revitalisasi pembangunan industri gula nasional, Indonesia dapat berharap mencapai swasembada gula pada tahun 2010 (proporsi impor adalah sekitar 90% dari konsumsi nasional). Paling tidak, kebijakan-kebijakan tersebut akan memberi landasan yang memadai untuk kebangkitan industri gula nasional.

Sedangkan tabel dibawah menjelaskan tentang sejarah atas tiga regim kebijakan gula yang terjadi di Indonesia. Regim pertama yaitu Regim Suportif dan stabilisasi yang memiliki lima kebijakan dengan perihal dan tujuannya masing-masing dimana pada regim ini, pergulaan Indonesia dimaksimalkan kepada menjaga kestabilan gula sebagai bahan pokok dan meningkatkan produksi gula serta peningkatan petani tebu.

Pada regim yang kedua yaitu regim Liberalisasi, terdapat empat pengganti kebijakan yang berperihal pada pengembangan dan tataniaga impor gula. Pada regim ini lebih ditujukan kepada kebebasan para petani dalam untuk memilih komoditas yang sesuai dengan Inpres Np. 12/1992, mendorong efisiensi dan kelancaran arus barang, menghindari kerugian petani, dan mendorong peningkatan industri. Pada regim yang terakhir, yaitu regim Terkendali, terdapat tiga macam pengganti kebijakan dengan perihal perubahan bea masuk, tataniaga impor gula, dan pengaturan impor, kualitas, dan harga referensi gula petani. Regim ini diciptakan dengan tujuan pengingkatan efektivitas bea

masuk, pembatasan pelaku impor gula, dan pembatasan pelaku impor gula. Perbedaan mendasar atas tiga regim ini dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 3.2
Sejarah Kebijakan Pergulaan Indonesia

Regim Kebijakan	Kebijakan Nomor SK/Keppres/Kepmen	Perihal	Tujuan
SUPORTI F DAN STABILIS ASI	Keppres No. 43/1971, 14 Juli 1971	Pengadaan, penyaluran, dan pemasaran gula	Menjaga kestabilan gula sebagai bahan pokok
	Surat Mensekneg No. B.136/ABN SEKNEG/3/74, 27 Maret 1974	Penguasaan, pengawasan, dan penyaluran gula pasir non PNP	Penjelasan mengenai Keppres No. 43/1971 yang meliputi gula PNP
	Inpres No. 9/1975, 22 April 1975	Intensifikasi tebu (TRI)	Peningkatan produksi gula serta peningkatan petani tebu
	Kepmen Perdagangan dan Koperasi No. 122/Kp/III/81, 12 Maret 1981	Tataniaga gula pasir dalam negeri	Menjamin kelancaran pengadaan dan penyaluran gula pasir serta peningkatan pendapatan petani
	Kepmenkeu No. 342/KMK.011/1987	Penetapan harga gula pasir produksi dalam negeri dan impor	Menjamin stabilitas harga, devisa, serta kesesuaian pendapatan petani dan pabrik
	Kepmenkeu No. 342/KMK.011/1987	Penetapan harga gula pasir produksi dalam negeri dan impor	Menjamin stabilitas harga, devisa, serta kesesuaian

			pendapatan petani dan pabrik
LIBERAL ISASI	Inpres No. 5/1997, 29 Desember 1997	Program pengembangan tebu rakyat	Kebebasan pada petani untuk memilih komoditas sesuai dengan Inpres No. 12/1992
	Kepmen perindag No. 25/MPP/Kep/1/1998	Komoditas yang diatur tataniaga impornya	Mendorong efisiensi dan kelancaran arus barang
	Kepmenhutbun No. 282/Kpts-IX/1999, 7 Mei 1999	Penetapan harga <i>provenue</i> Gula pasir produksi petani	Menghindari kerugian petani dan mendorong peningkatan produksi
	Kepmenperindag No. 363/MPP/Kep/8/1999, 5 Agustus 1999	Tataniaga impor gula	Pengurangan beban anggaran pemerintah melalui impor gula oleh produsen
TERKEN DALI	Kepmenkeu No. 324/KMK.01/2002	Perubahan bea masuk	Peningkatan efektivitas bea masuk
	Kepmenperindag No. 643/MPP/Kep/9/2002, 23 September 2002	Tataniaga impor gula	Pembatasan pelaku impor gula hanya menjadi importir gula produsen dan importir gula terdaftar untuk peningkatan pendapatan petani/produsen
	Kep Menperindag No. 527/MPP/Kep/2004 jo Kep	Pengaturan Impor, kualitas gula, dan harga	Pembatasan pelaku impor gula ; kualitas

	Menperindag No. 02/M/Kep/XII/2004 jo Kep Menperindag No. 08/MDAG/ Per/4/2005	referen gula petani	gual , waktu impor, dan harga penyangga/jam inan.
	NOMOR 110/PMK.010/2006 jo NOMOR 233/PMK.011/2008	Penerapan sistem klasifikasi barang dan pembebanan tariff bea masuk atas impor	untuk Menginterpreta si Harmonized System (KUMHS)
	NOMOR 150/PMK. 011/2009 jo NOMOR 239/PMK.011/2009	Penetapan tarif bea masuk atas impor gula	Untuk menjaga stabilitas harga gula di dalam negeri dengan memperhatika n kepentingan konsumen, perlu menetapkan tarif Bea Masuk atas impor gula

Sumber : diolah peneliti

Pemerintah Indonesia pada tahun 1999 menempuh kebijakan proteksi terhadap industri gula nasional. Kebijakan yang dimaksud adalah penetapan tarif impor sebesar 20 persen untuk gula mentah (*raw sugar*) dan 25 persen untuk gula putih (*white sugar*). Namun tarif *ad-valorem* tersebut tampaknya kurang efektif, sehingga pada tahun 2000 kemudian diganti dengan tarif spesifik yaitu Rp 550/kg untuk gula mentah dan Rp 700/kg untuk gula putih. Tingkat tarif spesifik ini terus berlaku hingga tahun 2004.

Kebijakan tarif tersebut dinilai belum efektif dalam menekan volume impor gula, sehingga sejak tahun 2003 menempuh kebijakan nontarif yang bersifat protektif, disamping kebijakan tarif yang sudah ada, yaitu pengaturan, pengawasan dan pembatasan impor gula. 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. 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 persentase 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.

Pemerintah menetapkan penurunan tarif bea masuk impor gula rafinasi dan *raw sugar* melalui Peraturan Menteri Keuangan No. 150/PMK. 011/2009 yang dikeluarkan pada 24 September 2009. Bea masuk gula rafinasi turun 49,4% menjadi Rp 400 per kg dari sebelumnya Rp 790 per kg, sedangkan gula mentah turun 72% dari Rp 550 per kg menjadi Rp 150 per kg. Kebijakan penurunan bea masuk ini bertujuan meningkatkan volume impor, agar stok gula dalam negeri lebih dari cukup, sehingga harga tidak setinggi sebelumnya.

Tabel 3.2
Tarif Bea Masuk atas Barang Impor Gula

NO.	POS/SUB POS/ HEADING/SUB HEADING	URAIAN BARANG	BEA MASUK/ IMPOR DUTY
	17.01	Gula tebu atau gula bit dan sukrosa murni kimiawi, dalam bentuk padat. - Gula kasar tidak mengandung tambahan bahan perasa atau pewarna :	
	1701.11.00	---Gula tebu :	
1	1701.11.00.10	---Dengan warna larutan (ICUMSA)	Rp 150 / Kg
2	1701.11.00.90	minimal 1200	Rp 400 / Kg
3	1701.12.00.00	---Lain-lain	Rp 400 / Kg
		---Gula bit	
4	1701.91.00.00	---Lain-lain:	Rp 400 / Kg
	1701.99	---Mengandung tambahan bahan perasa atau pewarna	
5	1701.99.11.00	---Lain-lain:	Rp 400 / Kg
6	1701.99.19.00	---Gula murni :	Rp 400 / Kg
7	1701.99.90.00	---Putih	Rp 400 / Kg
		---Lain-lain	
		---Lain-lain	

Sumber : peraturan PMK 150/011.PMK/2009

3.4.4 Penurunan Tarif Bea Masuk Gula

Keadaan produksi domestik yang tidak mampu memenuhi konsumsi domestik menjadikan impor sebagai jalan keluar dalam pemenuhan permintaan gula pasir. Impor gula telah dilakukan Indonesia sejak tahun 1967, dimana sebelum tahun ini Indonesia tidak pernah mengimpor gula karena produksinya mencukupi konsumsi domestik. Bahkan pada masa itu Indonesia merupakan produsen gula terbesar di dunia. Volume impor tertinggi terjadi pada tahun 1999 (satu tahun setelah liberalisasi perdagangan gula), Dari tahun 1993-1999 impor gula menunjukkan tren yang meningkat sejalan dengan meningkatnya konsumsi gula domestik. Akan tetapi, impor gula menunjukkan tren yang menurun setelah tahun 1999. Hal ini disebabkan adanya pemberlakuan tarif impor gula di Indonesia, dengan tujuan untuk menekan volume impor gula. Pada awalnya (2000) tarif impor sebesar 20-25 persen per kilogram (*advalorem tariffs*), tetapi pada tahun 2002-2009 ditingkatkan menjadi Rp 550 – Rp 700 per kilogram

(*specific tariffs*). Pada periode 1 Oktober 2009 sampai dengan 31 Desember 2009 Tarif Impor gula diturunkan karena untuk memenuhi kebutuhan persediaan gula akhir tahun dan untuk menstabilkan harga gula domestik. Peningkatan impor gula Indonesia di masa mendatang sangat dikhawatirkan karena akan muncul ketergantungan terhadap impor. Ketergantungan impor akan semakin menekan posisi pabrik gula domestik yang kurang efisien. Dengan keadaan seperti itu para pelaku pasar lebih tertarik untuk memperdagangkan gula impor, sehingga gula domestik semakin terpuruk. Ketergantungan impor ini dapat dimanfaatkan sewaktu-waktu oleh para eksportir gula dunia sebagai alat untuk menekan Indonesia. Karena pada saat ini komoditi gula telah berubah menjadi komoditi yang bersifat politik dan sosial, sama halnya dengan beras.

Tabel 3.4
Tarif Bea Masuk Gula Tahun 1993-2009

Tahun	Tarif
1993	0
1994	0
1995	0
1996	0
1997	0
1998	0
1999	0
2000	20%-25%
2001	20%-25%
2002- 30 September 2009	Rp 550-790
Periode Oktober s/d Desember 2009	Rp 150-400

Sumber: Diolah Peneliti

BAB 4

IMPLEMENTASI PENETAPAN KEBIJAKAN PENURUNAN TARIF BEA MASUK IMPOR GULA SEBAGAI SALAH SATU INSTRUMEN STABILITAS (STOK) PERSEDIAAN GULA DOMESTIK PERIODE 1 OKTOBER 2009 SAMPAI 31 DESEMBER 2009

4.1. Implementasi Kebijakan Penurunan Tarif Bea Masuk Impor Gula Sebagai Salah Satu Instrumen Stabilitas Persediaan (Stok) Gula Domestik

Perdagangan internasional digambarkan sebagai kegiatan jual beli yang menyeberangi batas-batas negara. Perdagangan internasional terdiri dari dua hal, yakni kegiatan mengeluarkan barang dagang dari negara dengan tujuan negara lain yang disebut ekspor. Kegiatan sebaliknya, dimana membawa barang dagang dari luar negara melewati batas-batas negara yang disebut impor. Pada kegiatan tersebut setidaknya ada dua kepentingan yang berbeda yang berada didalamnya, yakni kepentingan memenuhi kebutuhan dalam negeri di satu sisi dan kepentingan negara (kepentingan fiskal) di sisi lain. Di dalam menyeimbangkan kedua kepentingan tersebut pemerintah membutuhkan kebijakan yang tepat agar tidak ada salah satu kepentingan yang terabaikan. Kebijakan merupakan instrumen bagi pemerintah dalam rangka mengawasi dan mengendalikan hal-hal yang dianggap dapat mengganggu perekonomian. Salah satu masalah terbesar pemerintah dalam menentukan kebijakan adalah adanya konflik antara kepentingan serta tujuan yang ingin dicapai. Dalam kebijakan tarif bea masuk gula ada berbagai kepentingan yang terkait, yakni kepentingan industri gula, petani tebu, konsumen dan pemerintah. Menurut Frederick, yang paling penting dalam sebuah konsep kebijakan adalah bahwa sebuah kebijakan harus memiliki tujuan dan sasaran yang ingin dicapai (Thoha,2002, Pg 61), pemerintah mengeluarkan PMK 150 bertujuan untuk menstabilkan harga gula domestik di tingkat konsumen dan untuk memenuhi kebutuhan stok gula akhir tahun, dalam pembuatan kebijakan pemerintah terlebih dahulu melihat masalah-masalah yang berkaitan dengan gula di Indonesia yang terjadi pada tahun 2009 antara lain :

4.1.1. Persediaan Gula Internasional Menipis

Tingginya harga gula domestik diakibatkan oleh pengaruh harga gula internasional yang tinggi. Tingginya harga gula dunia di antaranya disebabkan menurunnya produksi gula dunia. Secara psikologis naiknya harga gula dunia dipicu oleh perubahan posisi India dari eksportir kedua terbesar menjadi importir. Kebijakan pemerintah India yang menekan harga gula di pasar dalam negeri, serta meningkatkan harga gandum menyebabkan banyak petani India beralih dari tebu ke gandum. Proyeksi area tebu India tahun depan masih sama dengan tahun ini. Artinya kalau tidak ada kenaikan produktivitas yang signifikan, India masih akan tetap menjadi importir gula. Australia juga tidak melakukan ekspansi area. Luas tanaman tebu Australia tahun 2010 sama dengan tahun 2008. Produksi gula Australia tahun 2010 kemungkinan tidak akan lebih banyak dari tahun 2009. Produksi tebu di Brazil dialihkan untuk proyek energi alternatif berupa bio etanol. Selain itu, iklim yang terlalu basah akan menjadi kendala bagi peningkatan produktivitas gula. Tentu saja ini menyebabkan produksi gula Brazil tidak akan melonjak signifikan. Hal ini senada dengan yang disampaikan oleh seorang informan :

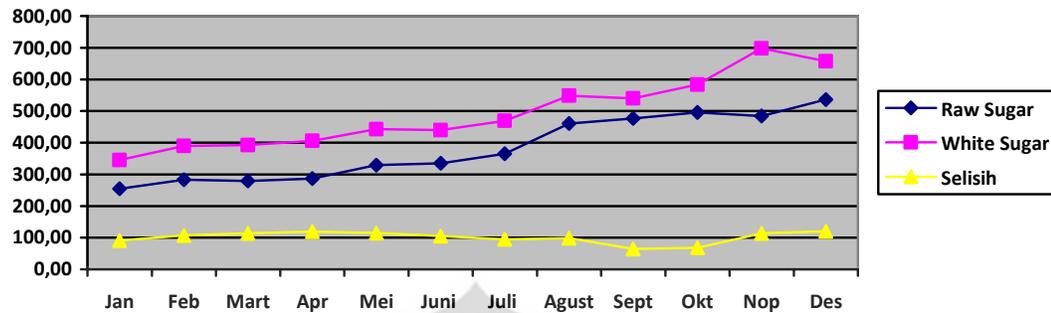
Permasalahan mahalannya gula memang menjadi isu internasional. Tingginya harga gula di pasar global dipicu oleh kegagalan panen tebu di negara-negara sentra gula. India dilanda kekeringan dan Brasil diguyur hujan lebat. Akibatnya adalah India yang kehilangan sekitar 3 juta ton produksi gula dari target 16-17 juta ton tahun ini. Hal ini membuat keadaan berbalik dimana India yang semula menjadi eksportir kini menjadi importir. Sementara Brasil mempunyai permasalahan yang berbeda. Mahalnya minyak mentah dunia pada 2007-2008 membuat negara ini mengalihkan penggunaan tebu menjadi etanol. Akibatnya suplai untuk pabrik gula berkurang dan diperparah lagi dengan curah hujan yang sangat tinggi di sana. Berbagai permasalahan di negara sentra gula tersebut membuat harga gula internasional tinggi dan mendorong gula dalam negeri ke level yang juga tinggi. Permasalahan kian parah ketika konsumsi dalam negeri pun meningkat. Peningkatan konsumsi dalam negeri disebabkan terserapnya gula konsumsi rumah tangga ke industri akibat kebijakan memangkas 500 ribu ton impor gula rafinasi tahun ini. (www.setneg.go.id, 2010)

Hal ini dipertegas dari wawancara salah satu narasumber sebagai berikut:

Pertama sekali yang mempengaruhi gula internasional ini kan produksi gula dunia ini kan Cuma ada empat Brazil, India, Thailand dan Australia masuk lah jadi tiga negara ini yang menjadi produsen gula dunia, sekarang perkembangan ketiga produsen negara tadi dia tidak ekspor lagi karena mmmm, produksi gula Brazil ini ada beberapa turunan yang bisa menghasilkan, seperti ethanol, itu banyak tersedot disitu, otomatis produksinya terbatas sehingga dia tidak ekspor lagi, India juga begitu, India tadinya Ekspor dia menjadi Impor kenapa subsidiya itu sudah tidak ada lagi, Thailand juga begitu sudah mengurangi subsidi, mereka yang di luar negeri itu tidak sama kaya kita, mereka kalau ekspor jika produksi kebutuhan mereka tiga kali baru mereka ekspor kalau kebutuhan 2 kali cukup kebutuhan dalam negeri tapi dia memerlukan cadangan tidak mau ekspor jangan sampai terjadi kekurangan di dalam negeri jadi dia mengurangi eksportnya, karena kita tergantung harga dunia, harga dunia itu tergantung dari negara ketiga produsen terbesar ini akhirnya harga gula naik, nah gula yang sedikit ini berebut, banyak yang ke Eropa kemana kan nah imbasnya ke kita *raw sugar* jadi mahal sebagai bahan baku, para petani kita juga ini juga memanfaatkan karena harga gula naik jadi dia ikut naik gitu loh, karena berpatokan kepada harga internasional, nah harga domestik juga begitu terpengaruh harga internasional merak berpatokan ke situ, karena kita tidak ada kaya CPOlah, harga internasionalkan ada kalau gula tidak ada, kalau harga pasar sekian, ini engga, sebetulnya harga gula domestik ini tidak perlu naik, bahan bakunya sudah ada di dalam negeri, tapi itu lah resiko pasar. (Nusa, 2009)

Berdasarkan wawancara tersebut, tingginya harga gula dunia disebabkan karena menurunnya produksi gula oleh produsen gula dunia, menurunnya produksi gula tersebut karena faktor iklim hujan yang terjadi sepanjang 2009, hal ini mengakibatkan berkurangnya persediaan gula dunia, yang pada akhirnya mengakibatkan harga gula menjadi tinggi, begitu pula yang terjadi di domestik dimana harga gula tinggi karena pengaruh dari harga gula internasional yang tinggi.

Grafik 4.1
Perkembangan Harga FOB Rata-rata Bulanan Gula Dunia 2009

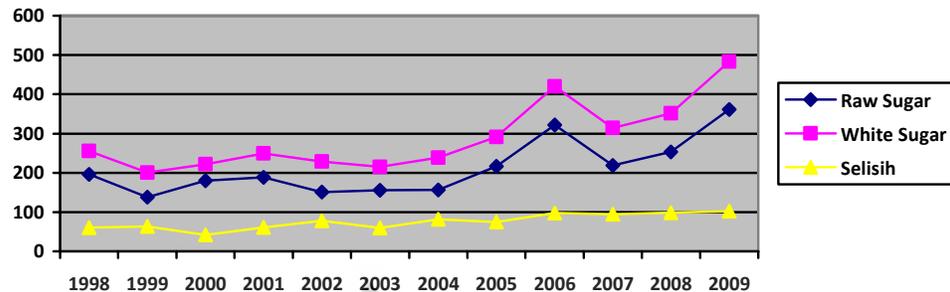


Sumber: Kementerian Perdagangan, PT KPBN diolah AGI

Keterangan diatas menggambarkan harga FOB (*Free On Board*) atau harga yang disepakati meliputi seluruh biaya sampai barang diatas pelabuhan muat, *raw sugar* dan *white sugar* di bursa pasar gula dunia London selama tahun 2009 menunjukkan adanya peningkatan. Pada bulan Desember 2009 harga rata-rata *raw sugar* tercatat sebesar US\$ 536,36/ton atau naik US\$ 281,77/ton (110,97%) dibanding dengan harga bulan Januari 2009 yang tercatat sebesar US\$ 254,59/ton. Sementara itu untuk *White Sugar* pada bulan Desember 2009 tercatat sebesar US\$ 656,79/ton atau naik US\$ 311,55/ton (90,24%) dibanding dengan bulan Januari 2009 yang tercatat sebesar US\$ 345,24/ton.

Harga yang terjadi sepanjang tahun 2009 merupakan level harga tertinggi yang pernah dicapai dalam kurun waktu 30 tahun terakhir. Sebagai gambaran ddalam grafik berikut disajikan perkembangan harga rata-rata *raw sugar* dan *white sugar* 12 tahun terakhir :

Grafik 4.2
Perkembangan Harga FOB Rata-rata Tahunan Gula Dunia 1998-2009



Sumber: Kementerian Perdagangan, PT KPBN diolah AGI

Keterangan grafik di atas menggambarkan, faktor pemicu kenaikan harga gula yang tergolong luar biasa ini karena defisit dalam neraca gula dunia. Produksi gula dunia tahun 2009 diperkirakan turun drastis sekitar 9,72%, padahal tahun 2008 masih tumbuh sekitar 1% dibanding tahun 2007. Sementara itu pertumbuhan relatif tumbuh stabil beberapa tahun terakhir pada kisaran 2,4% per tahun. Konsumsi gula dunia tahun 2009 diperkirakan 157,04 juta ton sementara produksi diperkirakan 147,92 juta ton (www.bisnisindonesia.com, 2009).

4.1.2. Pemakaian Gula Konsumsi Langsung Rumah Tangga oleh Industri Makanan dan Minuman

Industri makanan dan minuman pada tahun 2008 memakai gula rafinasi, ini dikarenakan kualitas gula rafinasi yang lebih baik dibandingkan dengan gula konsumsi. Gula rafinasi yang dipakai oleh industri makanan dan minuman berasal dari impor karena harga gula rafinasi impor lebih murah dari pada harga gula rafinasi dalam negeri, keadaan ini terbalik pada tahun 2009 dimana industri makanan dan minuman memakai gula konsumsi langsung karena keadaan harga gula internasional lebih tinggi, ini menyebabkan harga gula konsumsi terserap di industri makanan dan minuman, yang pada akhirnya menyebabkan harga gula konsumsi naik dan menjadi salah satu penyebab berkurangnya stok gula dalam negeri akhir

tahun 2009. Hal ini senada yang dikemukakan oleh Colo Soewoko sebagai penasehat ahli gula Asosiasi Gula Indonesia:

.....mulai 2009 itu stok masih ada tapi industri makanan dan minuman di beri alokasi impor tapi tidak import karena harga diluar tinggi, sehingga menyerap gula yang seharusnya dikonsumsi langsung dia serap. Cuma besaran ini lah yang belum tau, yang jelas yang tadinya gula putih itu di tahun 2007-2008 kok ini penyalurannya banyak melebihi normal, nah ini pasti terserap di industri juga atau masih disimpan, kalau melihat industri tidak import itu kan kemungkinan menyerap, dia kan butuhnya 1,1 juta ton yang diberialokasi kan 300 ribu ton yang terealisirnya 90 ribu ton karena lebih murah di dalam negeri (Soewoko, 2009).

Pemakaian gula konsumsi yang seharusnya diserap oleh konsumsi rumah tangga langsung, tetapi pada tahun 2009 gula konsumsi dipakai oleh industri makanan dan minuman karena harga gula internasional tinggi, pada kenyataannya tidak diatur masalah pemakaian gula walaupun konsumen merasa dirugikan dengan keadaan ini. Hal senada dikemukakan juga oleh Pangestu sebagai Menteri Perdagangan :

Industri makanan dan minuman nampaknya bakal terus memakai gula konsumsi untuk kebutuhan produksi. Sebab, pemerintah tidak bisa melarang maupun memberi sanksi bagi pemakaian gula konsumsi untuk kepentingan industri makanan dan minuman. Menteri Perdagangan Mari Elka Pangestu, mengakui, kenyataan yang terjadi saat ini memang gula konsumsi banyak dipakai oleh industri makanan dan minuman. Kondisi inilah yang memicu lonjakan permintaan gula yang berujung pada meningkatnya harga gula konsumsi, selain karena harga gula di tingkat global memang sedang mengalami lonjakan. "Kita juga sudah tahu semua fakta yang terjadi," ujar Mari. Pemerintah tidak bisa melarang maupun memberikan sanksi bagi industri makanan dan minuman. Soalnya hingga kini tidak ada aturan yang melarang industri memakai gula konsumsi. "Bagaimana mau melarang, memberi sanksi, kan tidak ada larangannya," tukasnya(www.kontan.com, 2009).

Hal ini dipertegas dari hasil wawancara salah satu narasumber sebagai berikut:

Dipikir ga berkurang kenapa waktu itu gula rafinasi ini karena gula mahal diluar, bahan baku gula rafinasi ini kan bahan bakunya di impor

tidak ada di dalam negeri, *raw sugar* harus diimpor di dalam negeri sendiri mahal otomatis produksi gula rafinasi sendiri berkurang, tadinya juga ada peralihan, peralihan selera tadinya industri industri kecil, kan terfokusnya gula rafinasi ini dipakai oleh industri industri besar makanan dan minuman setelah perkembangan gula rafinasi lebih baik daripada gula konsumsi, seharusnya dengan gula konsumsi ini dia bisa bikin tapi setelah gula rafinasi ini mahal lebih bagus dia beralih ke gula rafinasi dan akhirnya gula rafinasi ini jadi banyak, akhirnya kebutuhan gula rafinasi ini banyak jadinya nah karena kemaren harga gula itu mahal, mahal sekali dan harga gula, otomatis harga gula di dalam negeri juga mahal, tersedot ini gula konsumsi di industri makanan dan minuman akhirnya gula konsumsi ini berkurangan disitu saja, inikan tidak tiap tahun, kalau gula konsumsi lebih bagus kan kita tidak impor, karena bisa diproduksi di dalam negeri, tahun ini dari DGI akan surplus 800 ribu ton untuk akhir desember, untuk tahun depan Indonesia di usahakan tidak ada impor, karena bisa diproduksi di dalam negeri(Nusa, 2009).

Penyataan hasil wawancara tersebut bertolak belakang dari salah satu artikel yang menyatakan, Pemakaian gula oleh industri makan dari besarnya tidak besar hanya 20% dan ini tidak berpengaruh terhadap penyebab naiknya harga gula domestik yang tinggi, Ketua Gabungan Produsen Makanan dan Minuman Indonesia, Darmawan mengungkapkan:

Ia heran karena industri selalu dipojokkan jika timbul masalah gula, padahal hanya sebagian kecil industri yang menyerap gula petani, jumlahnya tak sampai 20 persen dari total industri. Sisanya, industri besar butuh gula berkualitas bagus dan hanya bisa dipenuhi dengan gula impor. Ia mengakui para pengusaha makanan dan minuman lebih senang mengkonsumsi gula rafinasi lokal karena selama ini prosedur impor sangat ribet. Ada pembatasan kuota impor, importasi yang butuh waktu, kewajiban SNI (Standar Nasional Indonesia), dan harus membayar bea masuk. Tapi kualitasnya tetap lebih bagus yang impor. Mereka juga sudah mengantisipasi lonjakan harga internasional dengan menimbun stok besar jauh hari sebelumnya(www.tempo.com, 2009).

Berdasarkan hasil wawancara tersebut peneliti menyimpulkan bahwa penyebab harga gula naik karena industri menyerap gula konsumsi yang seharusnya diserap oleh gula konsumsi rumah tangga langsung, walaupun pernyataan ini bertentangan dengan Ketua Gabungan Produsen Makanan dan Minuman, tapi dalam mengatasi masalah ini seharusnya ada pembagian

konsumsi sehingga konsumen tidak dirugikan. Hal senada juga dikemukakan oleh Suwandi selaku Sekretaris Perusahaan PT Perkebunan Nusantara (PTPN) XI:

Lha, kalau PTPN tak mau impor atau seret realisasinya, bagaimana menutup defisit neraca gula tahun 2010? Salah satu alternatifnya, pemerintah berencana mengubah kebijakan pembagian kebutuhan gula. Saat ini, gula putih hanya untuk konsumsi, gula rafinasi untuk industri makanan dan minuman sementara gula mentah sebagai bahan baku industri gula rafinasi. Kebijakan baru itu membagi gula berdasarkan kualitas, yaitu ICUMSA tinggi, ICUMSA sedang dan rendah. Gula tersebut nantinya bebas beredar di pasar dan konsumen bebas membeli gula sesuai kebutuhan”(www.agroindonesia.com, 2009).

Tabel 4.1

**Impor Gula Rafinasi
(untuk Industri Makanan dan Minuman dan Farmasi)**

Tahun	Impor Gula Rafinasi (untuk Industri, Makanan Dan Minuman dan Farmasi)			
	Jumlah Perusahaan	Alokasi	Realisasi	Persentase
2003	94	766.176	516.371	67,40%
2004	99	728.158	464.213	63,75%
2005	84	1.059.044	629.615	59,45%
2006	83	971.603	462.741	47,63%
2007	92	802.041	715.930	89,26%
2008	81	586.093	453.743	77,42%
2009	85	370.000	149.838	40,50%

Sumber : dari berbagai sumber diolah oleh AGI (Asosiasi Gula Indonesia)

Keterangan tabel di atas menggambarkan bahwa pada tahun 2009 alokasi yang diberikan oleh pemerintah kepada importir gula rafinasi tidak semuanya terealisasi, ini terjadi karena harga gula dunia sedang tinggi. Tidak terealisasinya alokasi impor oleh perusahaan makan minuman dan farmasi yang menyebabkan industri makanan minuman dan farmasi menggunakan gula konsumsi, yang akhirnya menyebabkan harga gula konsumsi menjadi tinggi.

Hal ini dipertegas dengan pernyataan salah satu informan sebagai berikut:

Sementara, impor gula mentah yang diberikan kepada produsen GKP untuk mengisi idle capacity sebanyak 183.000 ton sampai akhir November 2009 tidak dapat direalisasikan seluruhnya karena seluruh pabrik gula, baik milik PTPN/RNI maupun swasta, sudah mendekati atau selesai musim giling tebu (Putranto, 2010).

4.1.3. Pasar Gula Indonesia yang Oligopolistik

Harga gula domestik merupakan suatu mekanisme pasar, yang mana penentuan harga berada di pedagang-pedagang besar sehingga membentuk struktur pasar yang oligopolistik yang mana terdapat resiko tinggi terhadap ketidakpastian dan ketidakstabilan harga gula domestik. Hal ini ditegaskan oleh seorang informan :

Harga dalam negeri juga disamping mekanisme pasar atau dipengaruhi oleh *supply and demand* tetapi juga dipengaruhi oleh ini, perdagangannya. kemungkinan karena ini *seasonal* musiman sehingga ini gula kan tidak bisa disimpan oleh petani akhirnya jatuh ke pedagang kan penennya, cuma 6 bulan kita anunya setahun kan, nah dengan dikuasai pedagang – pedagang ini dalam kondisi tertentu ada spekulasi yang mungkin disimpan atau di anu, sehingga stok di pasar kadang kadang kelihatannya kurang, harga tinggi kan gitu, kelihatannya stok kurang tapi sebetulnya engga, tapi kalau kurang betul itu harga meroket nah ini pemerintah campur tangan nanti di import, jadi tadi unsur spekulasi pedagang juga mempengaruhi dan juga hari-hari besar otomatis harga naik, walaupun barang ada tapi naik karena harga barang-barang lain juga naik, secara psikologis karena barang-barang naik maka semua juga naik biasanya begitu (Soewoko, 2009).

Hal ini dipertegas dengan pernyataan salah satu informan sebagai berikut:

Faktor spekulasi juga bermain juga, untuk memberantas spekulasi, nah dengan bea masuk turun, kan spekulasi khawatir, walaupun sebenarnya oligopoli juga, kata Menko ada empat samurai yang bermain di beras, eh kok beras gula...!!, kita ga tau pengertiannya seperti apa (Suryono, 2009).

Hal ini juga dipertegas dengan pernyataan di salah satu artikel sebagai berikut:

Samurai Gula itu berjumlah 9 orang yang kerap disebut Sembilan Samurai Gula dan pada 2004 tersisa hanya delapan orang. Tahun lalu, komposisi mereka berkurang menjadi tinggal empat orang. Keempat orang tersebut mengontrol harga maupun suplai gula di pasar ritel melalui kekuatan dana besar untuk membeli di pasar lelang. Ditambah lagi, empat Samurai Gula itu memiliki kekuatan di jalur distribusi dan ditopang oleh modal asing dalam menjalankan usaha. Keempatnya menguasai pangsa pasar gula nasional hingga 90% (www.kppu.go.id, 2009).

Tahapan kebijakan dimulai dari penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan. Pada tahapan penyusunan agenda dilakukan perumusan masalah untuk merancang peluang kebijakan baru. Tingginya harga gula domestik diakibatkan oleh pengaruh harga gula internasional yang tinggi, naiknya harga gula impor yang mendorong industri makanan dan minuman memilih menggunakan gula produksi lokal, dan pembentukan harga gula domestik yang merupakan suatu mekanisme pasar, yang mana penentuan harga berada di pedagang-pedagang besar sehingga membentuk struktur pasar yang oligopolistik yang mana terdapat resiko tinggi terhadap ketidakpastian dan ketidakstabilan harga gula domestik. Masalah-masalah tersebut menjadi dasar pemikiran dikeluarkannya kebijakan penurunan tarif pada PMK 150.

Berdasarkan hal di atas dapat disimpulkan setelah dilakukan perumusan masalah pada tahap penyusunan agenda, tahapan selanjutnya adalah formulasi kebijakan. Pada tahap ini dicari alternatif kebijakan untuk menyelesaikan masalah yang ada. Salah satu alternatif kebijakan yang diambil dalam rangka menyelesaikan masalah yang ada adalah dengan menurunkan tarif bea masuk. Tahap selanjutnya adalah adopsi kebijakan. Dari alternatif kebijakan yang ada, kebijakan penurunan tarif bea masuk adalah kebijakan yang diadopsi oleh pemerintah. Kebijakan penurunan bea masuk merupakan kebijakan yang diadopsi oleh pemerintah, karena dengan

penurunan tarif ini dapat membuka keran impor yang pada nantinya dapat menekan harga gula domestik yang saat ini tinggi dan juga untuk memenuhi stok gula nasional pada akhir tahun.

Dalam pembuatan kebijakan, termasuk yang menjadi dasar pemikiran pembuatan suatu kebijakan, para pembuat kebijakan juga harus memperhatikan beberapa unsur dalam pembuatan kebijakan. Dalam pembuatan kebijakan penurunan tariff bea masuk pada PMK 150 ini, termasuk yang menjadi dasar pemikiran dikeluarkannya kebijakan penurunan tarif bea masuk pemerintah seharusnya juga memperhatikan ketiga unsur di atas, yaitu :

a. *Forward Looking.*

Forward looking yaitu dalam pembuatan kebijakan, pembuat kebijakan harus memperhitungkan hasil dan target yang ingin dicapai dari dibuatnya kebijakan tersebut. Tujuan pemerintah melakukan penurunan tarif bea masuk adalah, untuk menjaga stabilitas harga gula domestik untuk kepentingan konsumen dengan keadaan harga gula internasional sedang tinggi dan juga untuk memenuhi kebutuhan stok gula sampai akhir tahun 2009. Hal ini senada dengan wawancara oleh seorang informan :

Tujuannya kan sudah ada di PMKnya yaitu untuk menstabilkan harga gula domestik, untuk tujuan kepentingan konsumen yah, untuk petanian kan marginya besar jadi untuk sementara tidak dilakukan proteksi, ini berbeda dengan tindakan pemerintah sebelumnya yang cenderung melindungi petani gula di saat harga gula internasional murah, nah keadaan sekarang berbeda, harga gula dunia saat ini tinggi, nah ini merugikan konsumen, harga gula domestik juga ikut ikutan naik nah ini harus ada penanganannya. Tindakan yang dilakukan oleh dari Departemen Keuangan yah dengan menurunkan tarif bea masuk, diharapkan dapat menekan harga gula domestik. Entah masalah distribusi dan peningkatan lahan petani tebu atau entah apa itu kan urusan Departemen Perdagangan dan Departemen Pertanian(Suryono, 2009).

b. *Outward Looking.*

Outward looking yaitu, pembuat kebijakan harus melihat pengalaman negara lain yang telah membuat kebijakan yang sama. Sebelum dikeluarkannya kebijakan penurunan tarif bea masuk ini pemerintah melihat keadaan negara India yang saat ini kekurangan stok gula dalam negerinya dan India juga menerapkan kebijakan penurunan tarif bea masuk yang awalnya India menerapkan tarif bea masuk yang tinggi untuk melindungi produsen gula domestik. Hal ini ditegaskan oleh seorang informan :

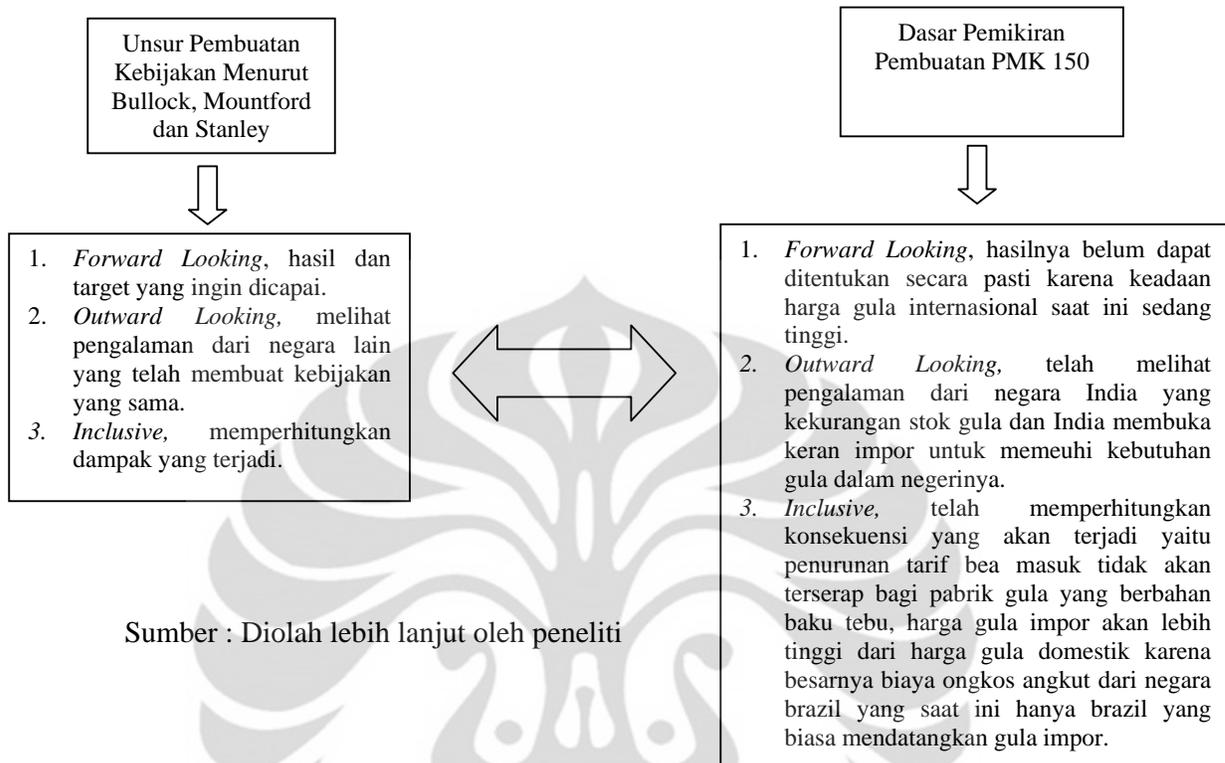
Keadaan stok gula dunia saat ini kan defisit, otomatis negara-negara pengimpor gula menurunkan tarifnya, seperti india yang menurunkan tarifnya, India yang tadinya ekspor gula jadi impor gula, tindakan ini sama yang dilakukan negara-negara lain saat stok gula dalam negerinya berkurang atau, mau ga mau yah harus diturunkan tarifnya (Suryono, 2009).

c. *Inclusive.*

Inclusive yaitu, pembuat kebijakan harus memperhitungkan dampak yang akan terjadi dari dibuatnya kebijakan. Pemerintah telah memperhitungkan dampak yang akan terjadi dari dibuatnya kebijakan penurunan tarif bea masuk pada PMK 150. Salah satu permasalahan yang akan timbul adalah tidak terserapnya kuota impor gula bagi pabrik gula yang berbahan tebu. Sehingga hanya pabrik gula yang berbahan baku gula mentah (*raw sugar*) saja yang dapat megolah gula mentah (*raw sugar*). Hal ini senada dengan seorang informan :

Setiap kebijakan pasti ada dampaknya, yang jadi permasalahan kan bagaimana mengurangi dampaknya itu, sebelum dikeluarkannya PMK ini kan petani tebu diuntungkan dengan margin yang besar. Itu bisa jadi motivasi petani untuk menanam tebu, tapi dengan dengan dikeluarkannya PMK ini mengurangi motivasi petani untuk menanam tebu (Suryono, 2009).

Bagan 4. 1 Unsur-Unsur Dalam Pembuatan Kebijakan



Sumber : Diolah lebih lanjut oleh peneliti

Tarif untuk bea masuk atau bea keluar yang dikenakan atas suatu produk merupakan metode perhitungan dasar yang menunjukkan adanya intervensi pemerintah dalam pengendalian tarif sebagai pelaksanaan kebijakannya. Dengan tarif yang bervariasi, pemerintah dapat mencapai tujuan kebijakan yang diinginkannya. Tarif yang diterapkan dalam bea masuk memiliki fungsi *regulerend* dan memiliki efek *protective*, yakni melindungi konsumen dalam negeri. Ekspor dan impor tidak terlepas dari kebijakan nasional pemerintah dalam perdagangan internasional. Dalam rangka persaingan di pasar internasional, pemerintah di banyak negara masih mengutamakan perlindungan industri di dalam negeri, termasuk Indonesia.

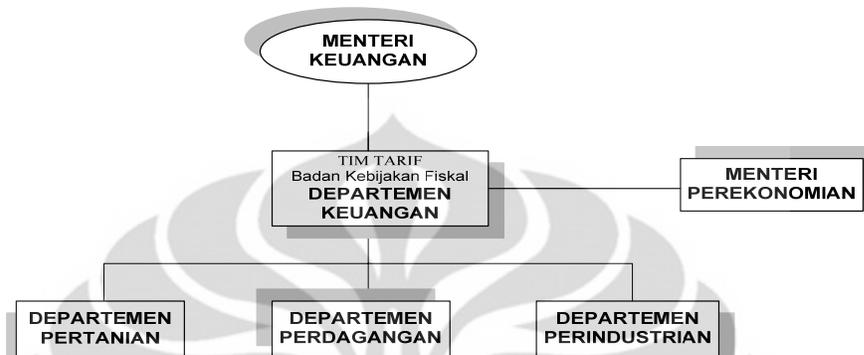
Dasar pertimbangan perumusan tarif bea masuk dilakukan oleh Tim Tarif yang berasal dari departemen-departemen terkait. Anggota dari Tim Tarif ditunjuk oleh Menteri Keuangan yang bertugas membantu Menteri Keuangan dalam merumuskan kebijakan di bidang tarif, menyiapkan bahan dan data serta hasil kajian dalam perumusan kebijakan di bidang tarif, serta melakukan pemantauan dan pengawasan di lapangan terhadap pelaksanaan kebijakan tarif. Hal ini sesuai dengan pernyataan yang diungkapkan oleh salah seorang informan sebagai berikut:

Deptan membawahi petani, Deptan membawahi DGI (Dewan Gula Indonesia) Deperin itu membawahi industri maminnya, industri makanan dan minuman dan juga industri gula juga, dan juga ada Depdag juga ini kaitannya dengan perdagangan nah berbicara dengan perdagangan kan ada FTA, bahwa gula itu masuk kategori sensitive list, kalau tidak salah di ASEAN gula itu harusnya turun di tahun 2010 tapi dipertahankan jadi tahun 2015 tarifnya turun menjadi 0%, ini domainnya perdagangan, FTA kita ada dengan ASEAN, Cina, Korea, IJEPA (Indonesia Jepang) kedepan India, ini masih negosiasi kamu harus lihat modalitasnya, tarif itu turun sampai 2000 berapa, kalau nah ini semua masuk ke tim tarif, kalau deperin mahzab pteksi kalau deptan proteksi juga, depdag mahzabnya agak liberal, kalau kemarin aja kejadian harga gula turun tarif dinaikan, awal 2008 sejarahnya yah, 2008 dinaikan, ini yang menetapkan tarif menteri keuangan, biasanya masukan dari menko ekuin ini masukannya dari sini terus keluar PMK ini ada tim tarif, Deperin dibawah menteri keuangan, petanya kaya gini, depdag, deperin, deptan, fiskal kan fungsinya sebagai stabilitasi, dulu fungsi fiskal kaku, kalau sekarang kan engga, kalau harga internasional naik bea masuk diturunkan, kalau harga internasional turun tarif dinaikan (Suryono, 2009).

Berdasarkan hasil wawancara tersebut peneliti menyimpulkan bahwa penetapan tarif telah ditetapkan secara matang tidak sewenang-wenang atau sesuai keinginan salah satu departemen melainkan melalui suatu koordinasi dari berbagai departemen terkait. Untuk komoditi kulit departemen yang terkait adalah Departemen Perdagangan, Departemen Perindustrian, Departemen Keuangan, Departemen Pertanian. Dalam hal pembuat kebijakan ada di tangan Badan Kebijakan Fiskal sedangkan dalam pemungutan dan pengawasan diserahkan kepada Direktorat Jenderal Bea dan Cukai. Ketika masih dalam bentuk pungutan ekspor pemungutan

diserahkan ke Direktorat Jenderal Anggaran. Perumusan tarif dibuat sesuai kondisi aktual yang terjadi di pasar.

Bagan 4.2 Perumusan Tarif



Sumber: Hasil wawancara dengan Nasrudin Djoko Suryono di Gedung Perpustakaan Pasca Sarjana FISIP UI, Depok Lantai.2

Berdasarkan hasil wawancara dapat disimpulkan bahwa dalam perumusan tarif harus memikirkan semua kepentingan baik kepentingan industri gula maupun konsumen. Apabila dalam hasil keputusan salah satu pihak merasa dirugikan tentu karena tidak semua tuntutan dapat dipenuhi dalam waktu yang bersamaan, terutama disebabkan oleh jumlah dan kualitas sumber daya yang lebih sedikit dibanding tuntutan itu. Maka pemerintah selalu melakukan penyaringan dan pemilihan tuntutan atau kepentingan. Ada tuntutan yang dapat dipenuhi segera, tapi tak sedikit yang harus ditunda. Hal ini sesuai dengan pendapat :

Kalau bisa semua kebijakan meminimalkan komplek, kalau bisa menerima itu bagus, tapi setiap kebijakan itu ada *trade off*, *trade off* ini sebenarnya ke petaninya, kalau petani complain, bahaya, ya harus dinaikan lagi tarifnya (Suryono, 2009).

Amerika Serikat secara historis menggunakan berbagai kebijakan untuk mendukung/melindungi industri gulanya. Kebijakan tersebut menyebabkan sekitar 67% dari pendapatan produsen gula di US merupakan

komponen dari kebijakan harga subsidi atau *price support*. Landasan hukum terbaru yang digunakan US untuk mendukung kebijakan tersebut adalah *Farm Security and Rural Investment Act of 2002*. Beberapa kebijakan penting yang diterapkan adalah kebijakan bantuan domestik (*price support loan*), *tariff-rate quota*, subsidi ekspor (*export subsidy*), program re-ekspor (*re-export programs*), dan kebijakan pembayaran dalam bentuk natura atau *payment-in-kind*. Sebagai contoh, kebijakan *tariff-rate quota* (TRQ) merupakan suatu kebijakan pengendalian harga domestik dengan instrumen pengendalian impor. Kebijakan TRQ merupakan kebijakan yang sangat efektif untuk mengendalikan harga di dalam negeri karena TRQ merupakan kombinasi antara tarif dan kuota. Kebijakan ini masih diijinkan digunakan dalam kerangka liberalisasi perdagangan. Akibat kebijakan TRQ dan kebijakan lainnya, harga gula di pasar domestik US jauh di atas harga gula dunia.

Biaya yang dikeluarkan untuk mempertahankan kebijakan-kebijakan tersebut tidaklah murah. Sebagai contoh, pada tahun 1998 biaya intervensi mencapai US\$ 1.9 miliar. Pemerintah harus menyiapkan dana sekitar US\$ 1.68 miliar per tahun untuk pembelian gula. Kesejahteraan yang hilang (*welfare loss*) sebagai akibat kebijakan tersebut diperkirakan mencapai sekitar US\$ 1 miliar per tahun. Eropa Barat (EC) dikenal sebagai kelompok negara yang tingkat distorsinya paling tinggi. Intervensi yang tinggi tersebut dilakukan hampir pada semua aspek industri dan perdagangan gula. Untuk melindungi tekanan dari pasar internasional, tingkat tarif impor yang tinggi merupakan salah satu instrumen kebijakan yang digunakan. Sebelum Putaran Uruguay ditandatangani, instrumen tarif impor berupa kebijakan *variable levies*. Dengan perkataan lain, mereka dapat menaikkan tarif impor jika harga gula di pasar internasional turun secara signifikan. Setelah PU ditandatangani, EC menerapkan *binding tariff* yang relatif masih tinggi yaitu 146% dengan pendekatan *fixed tariff*. Kebijakan yang paling distortif yang diterapkan oleh EC identik dengan yang dilakukan di Amerika yaitu subsidi input/kredit dan jaminan harga yang termasuk kelompok bantuan domestik.

Kebijakan ini diimplementasikan dengan membagi produksi menjadi tiga kategori yaitu *quota* A, B, dan C. Untuk *quota* A yang di pasarkan di pasar domestik, petani menerima harga sesuai dengan harga intervensi (harga subsidi). Untuk *quota* B, produsen juga menerima harga subsidi, namun dikurangi pajak yang lebih tinggi yaitu 39.5% dibandingkan *quota* A yang pajaknya 2%. Produksi di atas *quota* A dan B, produsen menerima harga sesuai dengan harga di pasar internasional. Kebijakan subsidi harga diperkirakan mencapai sekitar 41% dari pendapatan petani. Di sisi lain, konsumen menerima beban sekitar US\$ 3.8 miliar per tahun sebagai akibat harga gula domestik yang tinggi.

India yang dari aspek ekonomi dan demografi memiliki banyak kesamaan dengan Indonesia melakukan intervensi yang cukup intensif terhadap industri gulanya. Salah satu landasan hukum kebijakan pergulaan di India adalah dimasukkannya gula pada *Essential Commodities Acts of 1955*. Dengan demikian, berbagai kebijakan pergulaan di India mempunyai landasan hukum yang cukup memadai. Kebijakan pergulaan di India pada dasarnya ditekankan pada aspek produksi – harga dan distribusi – harga. Kebijakan produksi-harga yang diterapkan di India pada dasarnya mengacu pada konsep harga dasar. Dengan kebijakan tersebut, pemerintah dengan berbagai lembaga pendukungnya menentukan semacam harga dasar gula untuk PG yang menjadi landasan untuk menentukan harga tebu petani.

Pemerintah India juga melakukan intervensi yang cukup signifikan pada sisi distribusi melalui kombinasi antara kebijakan distribusi dan diferensiasi harga atau *partial price control*. Pengolah (prosesor) diwajibkan mengalokasikan produksi gulanya antara 30%-60% untuk ‘dijual’ ke *Food Corporation of India* (FCI), sejenis lembaga BULOG di Indonesia. Gula tersebut dikenal sebagai *Levy Sugar* yang dijual pada tingkat harga *Levy Price* yang lebih rendah dari harga yang berlaku di pasar. *Levy Sugar* selanjutnya dibeli oleh konsumen dengan menggunakan suatu kartu yang dikenal sebagai *Ration Card*. *Ration Card* diberikan untuk jumlah yang sama untuk setiap konsumen, tanpa memperdulikan tingkat pendapatan.

Kebijakan harga-produksi yang diterapkan di Thailand pada dasarnya identik dengan kebijakan alokasi produksi yang diterapkan EC. Thailand membagi produksi menjadi tiga kelompok yaitu quota A, B, dan C. Quota A dinilai dengan harga pasar domestic yang mendapat perlindungan tarif impor 65% *ad valorem* untuk volume sampai dengan 13.105 ton dan 104% untuk volume di atas minimum tersebut. Gula B diekspor oleh *Thai Cane* dan *Sugar Corporation*. Nilai dari penjualan quota A dan B menjadi dasar penerimaan petani. Dapat disimpulkan bahwa sebelum tanggal 23 September 2002 ketika kebijakan tataniaga impor diterapkan. Berikut adalah tabel perbandingan kebijakan pergulaan Indonesia dengan negara lain.



Tabel 4.1
Kebijakan Pergulaan Negara Lain

Negara	Kebijakan Dasar	Esensi Kebijakan
Brazil	Domestic/price Support (US\$ 743 juta/tahun)	Dukungan harga (1998)
India	Essential Commodities ACT 1955	
	Produksi	Alokasi dan kontrol produks (levy sugar)
	Distribusi	Harga terjangkau oleh konsumen (ration card)
	Partial Price Control	Jaminan harga tebu dan gula (levy price dan market price)
Thailand	Price support	Dukungan harga
	Production management	Pengendalian/quota produksi
Jepang	Jaminan harga (Y 71 miliar)	Kepastian harga
	Tarif impor yang tinggi	Membatasi impor
	CAP	
	Price support	Jaminan harga
	Production management	Pengendalian/quota produksi
	TRQ	Pengendalian impor
	Safe guards Mechanism	Pengendalian impor
	Export Subsidy	Penurunan penawaran di pasar domestik
Amerika	2002 Farm Act dan FAIR ACT of 1996 (US\$ 1.9 miliar)	
	Price Support Loan	Jaminan harga dan kredit
	Tariff-Rate Quota	Pengendalian impor
	Export Subsidy	
	Re-export pragrams	Kompensasi ke industri berbahan baku gula
	Payment-in-Kind	Mengurangi keterkaitan kebijakan dengan distorsi yang ditimbulkan

Sumber : Kementerian Perdagangan

Salah satu instrumen kebijakan fiskal adalah tarif. Melalui tarif bea masuk, pemerintah melalui PMK 150/PMK.011/2009 bertujuan memenuhinya persediaan stok gula di dalam negeri. Pemerintah bahkan pernah menerapkan tarif yang berbeda di dalam satu tahun. Penerapan tarif yang berbeda tersebut dilakukan karena keadaan persediaan gula tidak mencukupi sampai akhir tahun. Kebijakan bea masuk diharapkan dapat menjaga kestabilan persediaan gula di dalam negeri. Tarif yang tidak menghambat, namun dapat mengatur volume impor dan mengatasi pergerakan harga gula adalah tarif yang dibutuhkan oleh kebijakan impor gula. Pemerintah memang memfokuskan penetapan kebijakan bea masuk untuk memastikan tersedianya persediaan gula di dalam negeri. Suatu kebijakan haruslah tidak mengorbankan setiap kepentingan yang diurnya tapi menyeimbangkannya, sehingga pemerintah berharap melalui penetapan kebijakan bea masuk tidak ada satu pun kepentingan yang terlupakan baik kepentingan industri makanan minuman maupun kepentingan konsumen.

Pemerintah menetapkan tarif bea masuk secara spesifik. Awalnya pemilihan tarif spesifik oleh pemerintah dikarenakan tarif *advalorem* tidak efektif penerapannya dilapangan yang menyebabkan sering terjadi *under invoicing*. Tarif spesifik digunakan dengan prinsip besarnya tarif sesuai dengan besarnya muatan yang masuk. Besaran tarif impor dengan mengacu pada kelangkaan produksi gula luar negeri yang menyebabkan harga gula internasional menjadi mahal, dimaksudkan agar industri dalam negeri dapat menjadikan impor gula sebagai alternatif dalam pengadaan gula dalam negeri. Itulah sebabnya tarif bea masuk berubah-ubah sesuai dengan kebutuhan akan persediaan gula. Melalui kebijakan bea masuk, pemerintah juga secara tidak langsung memastikan kebutuhan produk-produk berbahan baku gula untuk industri makanan dan minuman dalam negeri agar dapat terpenuhi.

Kebijakan mengenai tarif yang diterapkan oleh pemerintah melalui perangkat peraturan atau Undang Undang mempunyai banyak tujuan yaitu, meningkatkan penapatan pemerintah, melindungi industri dalam negeri, memperbaiki distorsi pasar dan distribusi pendapatan hal ini senada dalam artikel yang mengatakan :

Notwithstanding their welfare implications, tariffs have traditionally been used in developing countries to achieve multiple goals such as raising public sector revenue, correcting market distortions, providing protection for local industry, improving terms of trade by attempting to influence world market prices and redistributing income. Whatever the broader goals of such policies are, for analytical purposes they can be divided into two broad goals: that of raising public revenue (fiscal measure), and that of regulating trade through affecting the volumes of imported merchandise (protective measure). (Kolawski, 2004, Pg 15)

Kowaski mengatakan tarif secara tradisional oleh negara berkembang digunakan untuk banyak tujuan seperti meningkatkan pendapatan sektor publik, memperbaiki pasar yang terdistorsi, melindungi industri dalam negeri, distribusi pendapatan, ada tujuan dari penetapan tarif yaitu meningkatkan pendapatan negara dan mengatur volume impor. Dalam implementasi yang terjadi pada PMK 150 PMK/PMK. 011/2009.

4.1.4 Melindungi Industri dalam Negeri

Pada prinsipnya tarif dimaksudkan untuk meningkatkan dan melindungi industri gula di dalam negeri karena industri gula tidak dapat memenuhi kebutuhan persediaan gula dan inefisiensi dalam produksinya ini juga menjadi salah satu penyebab pemerintah menurunkan tarif bea masuk. Hal ini disebabkan, tarif dipandang sebagai alat yang efektif untuk melindungi industri gula dalam negeri dan untuk PMK ini bertujuan untuk memenuhi persediaan gula untuk kepentingan konsumen karena keadaan harga yang terjadi periode oktober 2009 sampai dengan Desember 2009 merugikan konsumen. Penurunan tarif bea masuk impor gula dimaksudkan untuk menjaga ketersediaan stok gula di dalam negeri, dengan tujuan menjaga stabilitas harga di dalam negeri Melalui penurunan tarif, pemerintah mencapai tujuan kebijakan (*political will*) yang diinginkan, yaitu untuk memastikan terpenuhinya kebutuhan persediaan stok gula di dalam negeri dan menjaga stabilitas harga gula di dalam negeri. Melalui penurunan tarif bea masuk, pemerintah memastikan semua kepentingan tidak terlupakan, tanpa merugikan dengan membatasi atau menghalangi kegiatan semua pelaku dalam kegiatan perdagangan gula.

Implementasi kebijakan penurunan tarif bea masuk impor gula untuk memenuhi kebutuhan persediaan (stok) melalui PMK 150. Berdasarkan informasi yang dihimpun dari berbagai sumber yaitu Kementerian Perdagangan, Dewan Gula Indonesia dan Asosiasi Gula Rafinasi Indonesia perkembangan impor gula tahun 2009 sampai dengan 31 Desember 2009, dapat disajikan sebagai berikut:

- a. Gula Kristal Rafinasi (*Refined Sugar*) dari alokasi 370.000 ton direkomendasikan untuk impor sebesar 202.287,74, terbit persetujuan impor 201.264,74 ton dan realisasi impor 149.838 ton (74,44%).
- b. Gula Kristal Mentah (*Raw Sugar*) dari alokasi 3.044.168 ton, terbit persetujuan impor 2.981.415 ton dan realisasi impor 2.590.031 ton (86,87%)
- c. Gula Kristal Putih (*White Sugar*) dari alokasi 19.000 ton realisasi 13.000 ton (68,42%).

Secara rinci perkembangan realisasi impor gula tahun 2009 dapat disajikan pada tabel berikut :



Tabel 4.4
Alokasi Impor Tahun 2009

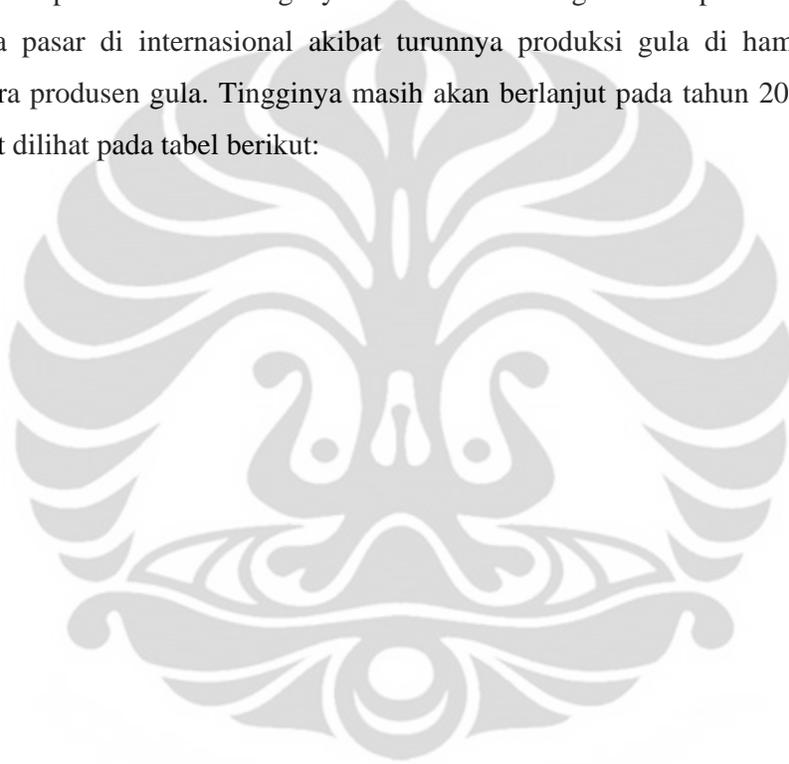
No	Uraian	Jumlah Perusahaan	Alokasi 2009 Plus Alokasi Tambahan	Impor 2009			
				Rekomendasi	Persetujuan	Realisasi	% (7:8X100)
1	2	3	4	5	6	7	8
1	Gula Kristal Rafinasi : Industri MAMINFAR :						
	a. Spec khusus dan Industri farmasi	65,00	280.000,00	177.155,84	166.358,84	79.850,00	208,34
	b. Kawasan Berikat dan Pemegang fasilitas Investasi	20,00	90.000,00	85.131,90	84.905,90	69.988,00	121,31
	JUMLAH 1		370.000,00	262.287,74	251.264,74	149.838,00	167,69
2	Gula Kristal Mentah (Raw Sugar) Untuk :						
	a. Industri Gula Rafinasi	8,00	2.361.668,00	2.361.665,00	2.298.915,00	2.237.489,00	102,75
	b. Industri MSG	5,00	324.800,00	324.800,00	324.800,00	203.482,00	159,62
	c. Industri gula putih (idle kapasitas)	7,00	357.700,00	357.700,00	357.700,00	149.060,00	239,97
	JUMLAH 2		3.044.168,00	3.044.165,00	2.981.415,00	2.590.031,00	115,11
3	Gula Kristal Putih (Aceh 10.000 + Batam 3.000 + Bintan dan Karimun 6.000)	2,00	19.000,00	19.001,00	19.002,00	13.000,00	115,11

Sumber : Kementerian Perdagangan diolah oleh AGI (Asosiasi Gula Indonesia)

Keterangan tabel di atas menggambarkan bahwa implementasi dari PMK 150 tidak dapat memenuhi persediaan gula. Ini tergambar dari tabel di atas bahwa realisasi impor yang diberikan kepada importir tidak dapat terealisasi semuanya. Penyebab tidak terealisasi alokasi impor tersebut karena harga dunia sedang tinggi. Sepanjang tahun 2009 harga gula pasir di tingkat konsumen naik signifikan dibandingkan tahun tahun sebelumnya. Berdasarkan pantauan kementerian perdagangan di 33 kota besar Indonesia kenaikan harga ditingkat konsumen terjadi mulai bulan Februari. Harga rata-rata gula pasir bulan Februari 2009 yang dicatat bervariasi dari 5-7 pasar di setiap kota di 33 kota besar di Indonesia tercatat sebesar Rp. 7.502,-/kg naik sebesar Rp. 853,-/kg (12,82%)

dibandingkan dengan harga bulan Februari sebesar Rp. 6.640,-/kg. Kenaikan tersebut harga terus terjadi dari bulan ke bulan sampai pada puncaknya pada bulan Desember 2009 menjadi rata-rata Rp. 10.120,-/kg atau naik 52,20% dibandingkan harga bulan Januari 2009. Gejolak kenaikan harga seperti tahun-tahun sebelumnya.

Kenaikan harga gula sepanjang tahun 2009 bukan dipicu oleh kelangkaan ketersediaan gula karena sepanjang tahun 2009 hampir seluruh daerah gula relatif mudah diperoleh namun harganya naik. Kenaikan harga lebih dipicu oleh tingginya harga pasar di internasional akibat turunnya produksi gula di hampir seluruh negara produsen gula. Tingginya masih akan berlanjut pada tahun 2010. Hal ini dapat dilihat pada tabel berikut:



Tabel 4.5
Harga Rata Rata Gula Dalam negeri
Periode November 2009 – Desember 2009

No	Nama Kota	Gula			Beras Des
		Nov	Des	Kenaikan (%)	
	2	3	4	5	6
Pulau Jawa					
1	DKI Jakarta	9.705	9.980	2,83	5.971
2	Bandung	9.190	9.791	6,54	5.543
3	Semarang	9.126	9.972	9,27	5.739
4	Yogyakarta	9.150	9.750	6,56	5.548
5	Surabaya	8.608	9.735	13,09	5.920
6	Banten	9.454	9.718	2,79	5.252
Rata2 Pulau Jawa		9.206	9.824	6,85	5.662
Luar pulau Jawa					
7	Banda Aceh	10.225	11.075	8,31	5.830
8	Medan	9.525	10.130	6,35	6.000
9	Padang	10.000	10.335	3,35	7.813
10	Pekan Baru	9.510	10.480	10,20	7.500
11	Jambi	9.545	10.125	6,08	6.140
12	Pangkal Pinang	9.500	10.150	6,84	7.200
13	Palembang	9.165	9.800	6,93	5.120
14	Bengkulu	9.360	9.950	6,30	5.513
15	Bandar Lampung	9.500	9.775	2,89	5.325
16	Denpasar	9.250	9.885	6,86	6.200
17	Mataram	9.360	9.920	5,98	5.080
18	Kupang	10.000	10.300	3,00	5.733
19	Gorontalo	10.275	10.875	5,84	5.975
20	Pontianak	9.361	10.010	6,93	6.684
21	Palangkaraya	9.460	9.675	2,27	5.300
22	Banjarmasin	9.122	9.679	6,11	5.000
23	Samarinda	9.675	10.725	10,85	5.920
24	Manado	9.065	9.323	2,85	6.200
25	Palu	9.713	10.110	4,09	5.450
26	Makasar	9.000	9.388	4,31	4.905
27	Kendari	10.100	10.050	(0,50)	5.230
28	Ambon	10.000	10.300	3,00	5.575
29	Jayapura	10.450	10.625	1,67	5.000
30	Ternate	11.000	11.300	2,73	5.000
31	Mamuju	10.000	10.350	3,50	6.013
32	Manokwari	11.850	11.000	(7,17)	5.500
33	Tanjung Pinang	10.000	9.670	(3,30)	7.200
		9.778	10.185	4,31	5.867
		9.953	10.417	4,98	6.001

Sumber : Kementerian Perdagangan diolah oleh AGI (Asosiasi Gula Indonesia)

Sejak 1 Januari 2000 pemerintah Indonesia telah mengenakan kebijakan tarif impor gula sebesar 25 %. Kebijakan ini dianggap terlambat dan dinilai terlalu rendah. Selanjutnya tanggal 3 Juli 2002, pemerintah telah memberlakukan tarif baru atas impor gula melalui SK Menkeu no.324/KMK.01/2002 jo PMK 150/ PMK. 011/2009. Tarif bea masuk yang semula didasarkan pada persentase harga gula di pasar internasional, diubah menjadi tarif spesifik dalam jumlah tertentu per kilogram sesuai jenis gula. 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. 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. Berikut perhitungan tarif bea masuk :

Tabel 4.6
Perhitungan Tarif Bea Masuk Untuk Gula Putih (White Sugar)

1 Oktober 2009 - 31 Oktober 2009			
Uraian		Kurs	Jumlah (Rp.)Ton
Harga FOB	\$ 583,69	Rp 9.482,73	Rp 5.534.973,08
Freight	\$ 42,00	Rp 9.482,73	Rp 398.274,55
Harga C & F	\$ 625,69	Rp 9.482,73	Rp 5.933.247,63
Bea Masuk	\$ 42,95	Rp 9.522,44	Rp 400.000,00
	\$ 668,64	Rp 9.482,73	Rp 6.340.530,76
Asuransi 0,37 %	\$ 2,47	Rp 9.482,73	Rp 23.459,96
PPN 10 %	\$ 66,86	Rp 9.522,44	Rp 636.708,43
PPh 2,5 %	\$ 16,72	Rp 9.522,44	Rp 159.177,11
EMKL, Dll.			Rp 100.000,00
Harga per ton sampai di gudang pembelian			Rp 7.259.876,26
1 November 2009 - 30 November 2009			
Uraian		Kurs	Jumlah (Rp.)Ton
Harga FOB	\$ 698,09	Rp 9.469,95	Rp 6.610.877,40
Freight	\$ 42,00	Rp 9.469,95	Rp 397.737,90
Harga C & F	\$ 740,09	Rp 9.469,95	Rp 7.008.615,30
Bea Masuk	\$ 42,95	Rp 9.489,97	Rp 400.000,00
	\$ 783,04	Rp 9.482,73	Rp 7.425.354,76
Asuransi 0,37 %	\$ 2,90	Rp 9.469,95	Rp 27.436,79
PPN 10 %	\$ 78,30	Rp 9.489,97	Rp 743.102,35
PPh 2,5 %	\$ 19,58	Rp 9.489,97	Rp 185.775,59
EMKL, Dll.			Rp 100.000,00
Harga per ton sampai di gudang pembelian			Rp 8.481.669,49
1 Desember 2009 - 31 Desember 2009			
Uraian		Kurs	Jumlah (Rp.)Ton
Harga FOB	\$ 656,79	Rp 9.410,65	Rp 6.180.820,81
Freight	\$ 42,00	Rp 9.410,65	Rp 395.247,30
Harga C & F	\$ 698,79	Rp 9.410,65	Rp 6.576.068,11
Bea Masuk	\$ 42,95	Rp 9.458,68	Rp 400.000,00
	\$ 741,74	Rp 9.482,73	Rp 7.033.718,13
Asuransi 0,37 %	\$ 2,74	Rp 9.410,65	Rp 25.826,95
PPN 10 %	\$ 74,17	Rp 9.458,68	Rp 701.587,94
PPh 2,5 %	\$ 18,54	Rp 9.458,68	Rp 175.396,98
EMKL, Dll.			Rp 100.000,00
Harga per ton sampai di gudang pembelian			Rp 8.036.530,00

Sumber : Diolah oleh peneliti

Tabel 4.7
Perhitungan Tarif Bea Masuk Untuk Gula Mentah (*Raw Sugar*)

1 Oktober 2009 - 31 Oktober 2009			
Uraian		Kurs	Jumlah (Rp.)Ton
Harga FOB	\$ 495,16	Rp 9.482,73	Rp 4.695.467,24
Freight	\$ 42,00	Rp 9.482,73	Rp 398.274,55
Harga C & F	\$ 537,16	Rp 9.482,73	Rp 5.093.741,78
Bea Masuk	\$ 15,95	Rp 9.522,44	Rp 150.000,00
	\$ 553,11	Rp 9.482,73	Rp 5.244.991,28
Asuransi 0,37 %	\$ 2,05	Rp 9.482,73	Rp 19.406,47
PPN 10 %	\$ 55,31	Rp 9.522,44	Rp 526.695,68
PPh 2,5 %	\$ 13,83	Rp 9.522,44	Rp 131.673,92
EMKL, Dll.			Rp 100.000,00
Harga per ton sampai di gudang pembelian			Rp 6.022.767,35
1 November 2009 - 30 November 2009			
Uraian		Kurs	Jumlah (Rp.)Ton
Harga FOB	\$ 484,63	Rp 9.469,95	Rp 4.589.421,87
Freight	\$ 42,00	Rp 9.469,95	Rp 397.737,90
Harga C & F	\$ 526,63	Rp 9.469,95	Rp 4.987.159,77
Bea Masuk	\$ 15,94	Rp 9.489,97	Rp 150.000,00
	\$ 542,57	Rp 9.482,73	Rp 5.145.043,34
Asuransi 0,37 %	\$ 2,01	Rp 9.469,95	Rp 19.011,01
PPN 10 %	\$ 54,26	Rp 9.489,97	Rp 514.897,12
PPh 2,5 %	\$ 13,56	Rp 9.489,97	Rp 128.724,28
EMKL, Dll.			Rp 100.000,00
Harga per ton sampai di gudang pembelian			Rp 5.907.675,75

1 Desember 2009 - 31 Desember
2009

Uraian		Kurs	Jumlah (Rp.)Ton
Harga FOB	\$ 536,36	Rp 9.410,65	Rp 5.047.496,23
Freight	\$ 42,00	Rp 9.410,65	Rp 395.247,30
Harga C & F	\$ 578,36	Rp 9.410,65	Rp 5.442.743,53
Bea Masuk	\$ 15,94	Rp 9.458,68	Rp 150.000,00
	\$ 594,30	Rp 9.482,73	Rp 5.635.584,82
Asuransi 0,37 %	\$ 2,20	Rp 9.410,65	Rp 20.693,17
PPN 10 %	\$ 59,43	Rp 9.458,68	Rp 562.129,20
PPh 2,5 %	\$ 14,86	Rp 9.458,68	Rp 140.532,30
EMKL, Dll.			Rp 100.000,00
Harga per ton sampai di gudang pembelian			Rp 6.458.939,49

Sumber : Diolah oleh peneliti

Setelah dilakukan perhitungan kembali berdasarkan basis harga rata-rata gula internasional dan menggunakan kurs rata-rata periode 1 Oktober sampai dengan 31 Desember 2009 KMK dan kurs BI saat ini serta dibandingkan dengan harga rata-rata gula yang terbentuk dipasaran untuk konsumen, dapat disimpulkan bahwa penurunan bea masuk gula tidak berpengaruh terhadap stabilitas harga gula dalam negeri ini karena kebijakan penurunan tarif bea masuk impor gula tidak didukung oleh badan yang menjaga stabilitas harga gula dalam negeri, dengan penurunan bea masuk tersebut mengakibatkan pendapatan dari bea masuk berkurang tapi stabilitas harga gula di dalam negeri tidak terjadi hal ini tidak menguntungkan konsumen.

4.2 Permasalahan–Permasalahan yang Timbul dari Implementasi Kebijakan Penurunan Tarif Bea Masuk Impor Gula Sebagai Salah Satu Instrumen Stabilitas Persediaan (Stok) Gula Domestik

Setiap kebijakan yang dikeluarkan pemerintah tidak selalu dapat memenuhi semua kepentingan *stakeholder*, pasti ada beberapa kepentingan yang tidak dapat dipenuhi. Kepentingan yang tidak terpenuhi tersebut tidak selamanya, karena pemerintah akan melindungi kepentingan, hanya masalah waktu saja. Beberapa permasalahan yang timbul dari penerapan kebijakan penurunan tarif pada PMK 150 adalah :

4.2.1. Kuota impor gula tidak terserap oleh pabrik gula yang berbahan baku tebu

Beberapa pabrik gula ada yang bisa mengolah gula dengan berbahan baku tebu dan ada juga pabrik gula yang mengolah gula dengan bahan baku gula mentah (*raw sugar*). Kebijakan penurunan tarif pada PMK 150 akan menyebabkan pabrik gula yang berbahan baku tebu tidak mendapat alokasi impor gula karena pada PMK 150/PMK.011/2009 diberi kemudahan mengimpor gula dalam bentuk gula mentah (*raw sugar*) dan gula rafinasi (*refine sugar*). Adapun pada kenyataannya pabrik gula berbahan baku tebu tidak dapat mengolah walaupun mengolah akan mencampurnya dengan tebu karena pabrik gula berbahan tebu di khususkan untuk mengolah tebu menjadi gula. Pernyataan tersebut sesuai yang dikemukakan oleh Adis Suwandi selaku Sekretaris Perusahaan PT Perkebunan Nusantara (PTPN) XI yang menyatakan:

Namun pada kenyataannya, penurunan BM tersebut tidak dapat dinikmati PG berbahan baku tebu yang mendapatkan alokasi impor 180.000 ton. Masalahnya, giling sebagian besar PG akan berakhir bulan Oktober 2009. Selain itu, *raw sugar* pun akan didatangkan dari tempat yang jauh (Brazil) dengan waktu tempuh perjalanan kapal 45-60 hari. Sedangkan Thailand belum giling dan India mengalami defisit gula sehingga tidak ada pilihan lain kecuali Brazil. Saat ini PG juga tengah berkonsentrasi menyelesaikan tebang tebu petani agar giling usai sebelum musim penghujan. "Sangat tidak mungkin mengolah *raw sugar* di luar masa giling karena memang PG tidak

didesain berbahan baku itu. Pengolahan *raw sugar* hanya dapat dilakukan bersama tebu," (www.kpbptpn.com, 2009).

Hal ini dipertegas dengan pernyataan salah satu informan sebagai berikut:

Memang dengan penurunan impor pabrik gula berbahan baku tebu tidak mendapat alokasi impor gula mentah, yak karena pabrik gula ga bisa anu, mengolah gula mentah itu tadi ya. Menurut AGI sendiri lebih baik pemerintah memberi alokasi impor untuk gula kristal putih, kan dengan begini tidak ada yang merasa dirugikan (Soewoko, 2009).

4.2.2. Kebijakan penurunan tarif impor gula menyebabkan petani tebu tidak termotivasi untuk menanam tebu

Dalam hal perumusan kebijakan harus melindungi semua kepentingan *stakeholders* yang terkait dengan begitu tidak ada kerugian yang timbul dan dapat melindungi semua kepentingan *stakeholders*. Kebijakan penurunan tarif pada PMK 150 akan menimbulkan konsekuensi dimana akan mengurangi petani tebu untuk menanam tebu atau memperluas areal tebu karena petani tebu tidak dilindungi oleh PMK 150 Pernyataan tersebut sesuai yang dikemukakan oleh Suwandi selaku Sekretaris Perusahaan PT Perkebunan Nusantara (PTPN) XI yang menyatakan:

Rencana pemerintah untuk menurunkan bea masuk (BM) gula kristal putih bakal mengancam kelangsungan hidup industri gula lokal. Pasalnya, BM yang diberlakukan saat ini sudah tergolong sangat rendah. Kebijakan ini sebetulnya kurang tepat karena bisa menghambat kelangsungan penguatan bisnis agrobisnis lokal seperti pabrik gula (PG) yang berbahan baku tebu. "Dengan BM gula kristal mentah (*raw sugar*) hanya Rp 150 per kg, praktis industri gula rafinasi akan jauh lebih senang mengimpor *raw sugar* untuk mendapatkan bahan baku dibanding membangun kebun tebu," (www.beritajatim.com, 2009)

4.2.3. Jauhnya impor gula yang didatangkan dari negara Brazil menyebabkan ongkos yang tinggi yang pada akhirnya menyebabkan harga gula lebih tinggi dari pada harga gula domestik

Produsen gula saat ini mengalami defisit gula, ini yang menyebabkan harga gula internasional naik ini berpengaruh terhadap harga gula domestik dimana referensi petani tebu dalam melelang hasil tebu menjadi patokannya adalah harga gula internasional. Kondisi harga domestik yang tinggi ini menyebabkan konsumen merasa dirugikan dengan harga gula domestik yang tinggi. Pada kebijakan penurunan tarif PMK 150 pemerintah mengharapkan dapat menstabilkan harga gula domestik untuk kepentingan konsumen, tapi dengan keadaan stok gula dunia yang defisit yang mengakibatkan harga gula internasional naik pula dan juga produsen gula dunia di negara-negara terdekat sedang mengalami kekurangan gula karena tidak dalam masa giling. Hal ini menyebabkan penurunan tarif pada PMK 150 tidak dapat menstabilkan harga gula domestik karena impor gula harus dari Brazil. Impor gula dari Brazil menyebabkan tingginya ongkos angkut dan waktu yang dibutuhkan cukup lama sehingga tidak akan menstabilkan harga gula domestik. Pernyataan tersebut sesuai yang dikemukakan oleh Suwandi selaku Sekretaris Perusahaan PT Perkebunan Nusantara (PTPN) XI yang menyatakan:

“Kebijakan impor *raw sugar* ternyata tidak mudah direalisasikan produsen gula. *Raw sugar* dari mana? Dari India tidak mungkin, karena negara itu sedang defisit gula hingga 6 juta ton. Dari Thailand? Negeri itu juga baru mulai panen Nopember mendatang. Sedangkan gula Brasil, terlalu jauh,” tutur Mangga. Padahal, lanjut dia, hitungan pemerintah dengan memberikan izin impor *raw sugar* sebanyak 183.000 ton tak lain untuk menyeimbangkan kebutuhan tahun depan. Namun, meski pemerintah telah membuka izin impor *raw sugar*, bahkan menurunkan bea masuk, ternyata respon produsen gula dalam negeri tidak sepadan. Alasan yang paling mudah, sulit mendapatkan gula dari pasar luar negeri. Terbukti, PTPN IX dan X yang sudah mendapatkan jatah impor malah membatalkan realisasi impor gula mentah. Sedangkan realisasi impor *raw sugar* PTPN II dan IGN juga masih minim. Yang hebat PTPN XI. Jauh-jauh hari mereka tidak minta jatah impor (www.agroindonesiacom, 2009).”

Hal ini senada di kemukakan oleh:

Produsen gula seperti India sedang mengalami defisit, India juga yang tadinya sebagai eksportir tapi sekarang menjadi importer karena

kekurangan gula. Negara terdekat seperti Thailand dan Australia sedang tidak dalam masa giling satu satunya ya mengimpor dari Brazil tapi ongkosnya itu yang mahal dan lama, ongkosnya itu sekitar 65 sampai 70 US \$ (Soewoko, 2009)

4.2.4. Pengolahan gula mentah (*raw sugar*) pada akhir musim giling menyebabkan biaya produksi yang tinggi

Pengolahan gula mentah diluar masa giling akan menyebabkan biaya produksi yang tinggi. Kondisi pabrik gula di Indonesia sangat tidak efisien ini terbukti dimana pada tahun 2008 terjadi rembesan gula rafinasi ke dalam pasar gula lokal dan petani pun merasa dirugikan karena konsumen lebih memilih gula rafinasi yang harganya lebih murah. Pada akhir bulan Oktober sampai November pabrik gula mengakhiri musim gilingnya. Pada saat akhir musim giling pengolahan gula menjadi tidak efisien karena mengakibatkan *cost* yang sangat tinggi yang akhir menyebabkan harga jual gula kepada konsumen tinggi karena biaya produksinya sudah tinggi ini mengakibatkan harga gula domestik menjadi tinggi. Pernyataan tersebut sesuai yang dikemukakan oleh Santoso selaku Sekretaris Perusahaan PT Perkebunan Nusantara (PTPN) X yang menyatakan:

Datangnya *raw sugar* impor pada masa giling merupakan keharusan karena terkait pembiayaan proses produksi. Jika sampai impor gula tersebut datang setelah musim giling PG usai, Djoko memastikan tidak akan ada PG yang sanggup memrosesnya. Sebab ongkos giling terlalu tinggi. “Biayanya terlalu tinggi kalau harus dipaksa proses di luar masa giling. PG tidak akan ada yang sanggup. Karena itu pemerintah harus bergerak cepat,” tegasnya. Alternatifnya ketika *raw sugar* impor baru datang setelah masa giling, adalah prosesnya harus menunggu masa giling berikutnya yang jatuh sekitar bulan Februari-Maret 2010. Sayangnya, hingga detik ini impor gula mentah tersebut belum datang. Dan ini sangat disayangkan oleh pelaku industri gula karena akan sangat merugikan banyak pihak" Akan tetapi hal ini akan berpotensi menimbulkan kerugian lain akibat potensi kerusakan gula karena terlalu lama ditimbun(www.agroindonesiacom, 2009).

4.2.5. Menurunnya Pendapatan Negara

Pemerintah melaksanakan kebijakan mengenai impor gula salah satunya dengan instrumen tarif bea masuk, dalam penerapan pada PMK ini pemerintah mengurangi pendapatan Negara dengan menurunkan tarifnya, hal ini dilakukan untuk memenuhi kebutuhan persediaan gula domestik. Berikut perhitungan penurunan penerimaan Negara karena penurunan tarif bea masuk gula pada PMK 150/PMK.011/2009

Tabel 4.2
Perhitungan Penurunan Penerimaan Negara Berdasarkan Penurunan tarif Bea Masuk Gula Periode 1 Oktober 2009 s/d 31 Desember 2009

JENIS GULA	TARIF		SELISIH
	Lama	Baru	
<i>Raw Sugar</i> (Rp)	550	150	400
<i>White Sugar</i> (Rp)	700	400	300
<i>Refine Sugar</i> (Rp)	790	400	390
Total Selisih Penurunan Tarif			1.090
REALISASI IMPOR			
Realisasi Impor <i>Raw Sugar</i> (Ton)			2.590.031
Realisasi Impor <i>White Sugar</i> (Ton)			13.000
Realisasi Impor <i>Refine Sugar</i> (Ton)			149.838
Total Realisasi Impor (Ton)			2.752.869
Total Penurunan Penerimaan Negara (Rp)			3.000.627.210

Sumber : Diolah Peneliti

Dari keterangan table diatas menggambarkan terjadi penurunan penerimaan Negara sebesar Rp. 3.000.627.210 karena penurunan tarif, Tapi penurunan penerimaan Negara tersebut tidak sebanding dari tujuan penurunan tarif tersebut untuk menjaga persediaan gula dan menstabilkan harga gula domestik. Penurunan tarif tersebut tidak dapat menekan harga karena penurunan tarif tersebut tidak didukung oleh badan yang

menstabilkan harga yang mana pengaruh harga gula domestik terjadi karena banyak penyebabnya, masalah distribusi harga yang terjadi di dalam negeri terbentuk oleh para distributor yang dapat menentukan harga gula di dalam negeri.

