

# Tarif Impor Gula Indonesia dengan Pendekatan Kompromi

Wayan R. Susila

✓  
e

## *Abstract*

*The imposition of a 25 percent import tariff for cane sugar in Indonesia has rose a controversy. Sugar producers have persistently pressured the government of Indonesia to increase the tariff level to sufficiently protect domestic sugar industries. On the other hand, the government has not showed an indication to change the tariff level. This study was conducted to formulate import tariff levels as alternatives to solve the controversy. An alternative approach, called compromise approach, was used in this study. On the basis some objective factors, such as number of producers and consumers, price elasticities, and government policy bias, three alternatives of import tariff level, namely, neutral, bias to producer, and bias to consumer, are propused. The impacts of these import tarriff levels on government revenue, provenue price, and retail price are also discussed.*

## I. PENDAHULUAN

Kebijakan tarif impor gula sebesar 25% yang ditetapkan pemerintah masih terus menimbulkan perdebatan. Bagi produsen yang relatif terorganisir, besar tarif impor tersebut dinilai terlampaui rendah untuk dapat melindungi mereka dari perdagangan gula yang tidak adil. Dengan tarif impor sebesar 25%, mereka mengkhawatirkan industri gula akan mengalami kehancuran. Bagi konsumen, walaupun tidak menunjukkan reaksi, mereka tentu berharap bahwa makin rendah tarif impor yang berarti harga gula makin murah, akan semakin baik bagi mereka.

Sebagai suatu kebijakan publik, intervensi terhadap perdagangan produk pertanian, seperti tarif impor gula, selalu menimbulkan perdebatan yang berkepanjangan. Bagi yang mendukung intervensi kebijakan, pertimbangan distribusi kesejahteraan, melindungi produsen domestik/petani dari goncangan pasar internasional, ketahanan/kestabilan pangan, serta melindungi industri dari perdagangan yang kurang adil merupakan alasan-alasan untuk mendukung intervensi. Bagi yang menentang intervensi, efisiensi merupakan pertimbangan utama untuk meniadakan intervensi (Houck 1986).

Untuk kasus perdagangan gula, intervensi pemerintah tampaknya sulit untuk dihindarkan, minimal untuk jangka pendek. Harga gula di pasar internasional yang umumnya di bawah biaya produksi (Dewan Gula Indonesia 1999), gula merupakan kebutuhan bahan pokok, serta industri gula melibatkan lebih dari 1.9 juta petani merupakan beberapa faktor yang mendorong pemerintah melakukan intervensi dalam bentuk tarif impor guna melindungi produsen gula di dalam negeri. Jadi, bahwa intervensi itu diperlukan tampaknya bukan merupakan suatu yang diperdebatkan.

Titik tolak perdebatan terletak pada besarnya tarif impor gula sebesar 25%. Seperti diketahui, penentuan besarnya intensitas suatu intervensi perdagangan banyak ditentukan oleh persepsi (*value judgment*) pemegang kebijakan terhadap dampak positif dan negatif dari suatu intervensi atau kebijakan (Houck 1986). Dengan demikian, faktor politis/kompromi, sejarah, serta faktor perdagangan internasional merupakan beberapa faktor penting dalam menentukan intensitas suatu intervensi.

Beberapa studi sudah mencoba memberi alternatif besarnya tarif impor yang dinilai adil. Dewan Gula Indonesia (1999) menyimpulkan bahwa agar industri gula Indonesia masih tetap bertahan dari tekanan perdagangan internasional yang dinilai tidak adil, maka tarif impor gula minimum 30% untuk waktu sekitar 3 tahun. Kerangka berfikir studi ini dalam menentukan besarnya tarif impor lebih menekankan pada kesinambungan industri gula, kurang memperhatikan kepentingan konsumen. Sejalan dengan pendektana ini, Sudana et. al. (2000) menyebutkan bahwa jika harga provenue adalah Rp 2500/kg, maka tarif impor yang efektif adalah 40%. Tarif impor maksimum sebesar 40% juga disebutkan oleh Wahyudi dan Erwidodo (1999) dengan mempertimbangkan efisiensi dan harga gula di tingkat eceran tidak melebihi Rp 3000/kg. Di sisi lain, Malian (1999) merekomendasikan tarif impor sebesar 65% lebih tepat dibandingkan dengan menggunakan pendekatan harga prevenue. Abidin (1999) mengevaluasi dampak perdagangan bebas terhadap industri gula, tetapi tidak secara spesifik merekomendasikan besarnya tarif impor.

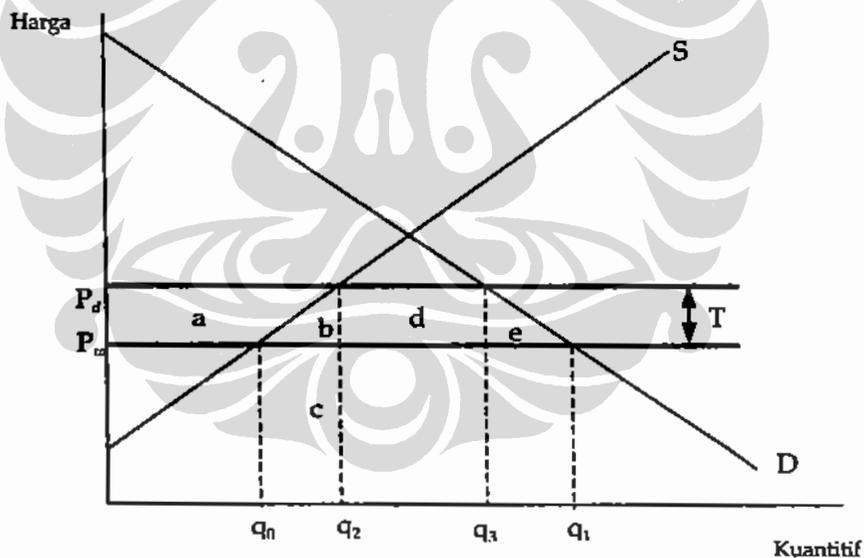
Salah satu keterbatasan dari hasil studi-studi tersebut adalah beberapa faktor objektif yang berkaitan dengan intensitas dampak dari kebijakan tarif impor tidak secara eksplisit diperhitungkan dalam penentuan besarnya tarif impor. Sebagai contoh, jumlah konsumen, produsen, elastisitas harga, pangsa pendapatan, dan pangsa pengeluaran yang merupakan faktor penting dalam menentukan intensitas dampak tarif impor kurang diperhitungkan. Beberapa faktor subjektif, seperti keberpihakan pemerintah, juga tidak secara eksplisit dipertimbangkan. Faktor subjektif antara lain dapat mencakup faktor-faktor yang tidak dapat dikuantifikasi, seperti ketahanan pangan, penanggulangan kemiskinan, dan perlindungan terhadap perdangan internasional yang tidak adil. Selanjutnya, besarnya tarif impor perlu juga memperhatikan faktor sejarah dan politis sehingga nuansa kompromi penentuan besarnya tarif perle dipertimbangkan.

## 2. LATAR BELAKANG TEORITIS

Kebijakan perdagangan (*trade policies*) selalu menimbulkan perdebatan karena kebijakan perdagangan pada umumnya adalah kebijakan yang bersifat *second best* (Houck 1986). Dengan perkataan lain, kebijakan

tersebut diharapkan mempunyai manfaat bagi sebagian besar kelompok masyarakat (kelompok sasaran), tetapi mempunyai dampak negatif terhadap sebagian kecil masyarakat (Sanim 1999) Masalahnya adalah bahwa manfaat yang besar tersebut tersebar sehingga bernilai kecil untuk setiap individu. Di sisi lain, dampak negatif yang relatif lebih kecil terkonsentrasi pada kelompok yang kecil sehingga secara individu menjadi sangat signifikan dan mereka lebih terorganisir dalam menekan pemerintah untuk mempengaruhi kebijakan perdagangan (Houck 1986). Sebagai contoh adalah tarif impor gula. Dampak positifnya tersebar pada seluruh konsumen yang mencapai sekitar 210 juta orang sedang dampak negatifnya terkonsentrasi pada sekitar 1.9 juta petani. Petani dan produsen gula domestik mempunyai organisasi yang lebih baik dalam mempengaruhi kebijakan tarif impor gula.

Esensi dari kebijakan tarif impor adalah melindungi produsen domestik dari persaingan dengan produser negara lain. Di samping itu, pemerintah juga memperoleh penerimaan dari kebijakan tersebut. Kerangka teoritis dari penerapan tarif impor, dengan menggunakan kasus tarif impor gula, direpresentasikan oleh Gambar 1.



Gambar 1. Pasar gula dengan tarif

Situasi awal ketika tarif impor adalah nol persen maka harga gula dunia sebesar  $P_w$  adalah sama dengan harga domestik (biaya transportasi, asuransi, dan sebagainya dianggap nol guna penyederhanaan). Ditambah bahwa Indonesia memenuhi syarat *small country* dalam perdagangan gula, maka produksi gula domestik adalah  $q_0$  dengan konsumsi sebesar  $q_1$ . Sebagai akibatnya, volume impor menjadi sebesar  $(q_1 - q_0)$ .

Ketika pemerintah menerapkan tarif impor sebesar  $T$ , maka harga domestik menjadi  $P_d$  yang lebih tinggi dari  $P_w$ . Sebagai akibatnya, produksi meningkat menjadi sebesar  $q_2$  dan konsumsi menurun menjadi  $q_3$ . Sebagai akibatnya, impor menurun menjadi hanya sebesar  $(q_3 - q_2)$ . Dampak dari kebijakan tersebut adalah seperti disajikan pada Tabel 1. berikut:

Tabel 1  
Dampak secara teoritis dari penerapan tarif impor

Perubahan	Tanda	Nilai/Volume
Harga domestik	( + )	$T$
Produksi	( + )	$(q_2 - q_0)$
Konsumsi	( - )	$(q_1 - q_3)$
Impor	( - )	$(q_1 - q_0) - (q_3 - q_2)$
Surplus produsen	( + )	daerah (a)
Surplus konsumen	( - )	daerah (a+b+d+e)
Penerimaan pemerintah	( + )	daerah (d)
Total surplus (net surplus)	( - )	daerah (b+d)

Dari Tabel 1. terlihat bahwa penerapan tarif impor sebesar  $T$  akan meningkatkan harga domestik, peningkatan produksi domestik, penurunan impor, dan penurunan konsumsi. Kesejahteraan produsen, diukur dengan surplus produsen meningkat sebesar daerah a pada gambar. Penerapan tarif impor meningkatkan penerimaan pemerintah sebesar daerah d. Di sisi lain, kesejahteraan konsumen, diukur dengan surplus konsumen, menurun sebesar daerah a+b+d+e. Secara keseluruhan, kesejahteraan menurun sebesar daerah b+d (*deadweight social lost* atau DWL). Inefisiensi sebesar daerah b sering disebut inefisiensi produksi, karena gula diproduksi dengan biaya sebesar  $P_d$  per unit padahal dapat dibeli sebesar  $P_w$ . Dengan demikian terjadinya pengalihan sumberdaya ke industri gula dari industri lain yang dapat digunakan secara lebih

efisien. Sedangkan inefisiensi sebesar d mencerminkan inefisiensi konsumsi karena konsumen mengalihkan pengeluarannya untuk komoditi lain atau disebut juga sebagai penurunan pendapatan riil konsumen.

Dari uraian tersebut tampak bahwa kebijakan tarif impor mempunyai dampak yang bersifat dilema. Di satu sisi, kebijakan tersebut berdampak positif terhadap produsen domestik dan penerimaan pemerintah. Di sisi lain, kebijakan tersebut menimbulkan inefisiensi produksi dan konsumsi, serta berdampak negatif terhadap kesejahteraan konsumen. Kebijakan ini tentunya membantu meningkatkan pendapatan petani tebu dan industri gula karena harga yang mereka terima menjadi lebih tinggi. Pada saat yang bersamaan, konsumen dirugikan dengan membayar gula yang lebih mahal.

Dengan dampak yang bersifat delematis tersebut, penentuan besarnya tarif impor sering mengalami kesulitan dan bahkan sering bersifat '*arbitrary*' yang dilandasi oleh faktor kompromi, sejarah, negosiasi dalam perdagangan internasional. Dalam hal ini, *value judgment* dari pemegang kebijakan ataupun opini masyarakat cukup memegang peranan penting. Dalam kesulitan tersebut, secara formal-kuantitatif tingkat tarif sering didekati dengan pendekatan maksimisasi penerimaan dari tarif atau kebijakan tarif optimal.

Pendekatan maksimisasi penerimaan tarif dilandasi pemikiran bahwa tujuan utama pemberlakuan tarif impor, selain melindungi produsen domestik adalah untuk penerimaan pemerintah. Pendekatan lain yang juga sering diterapkan adalah pendekatan tarif optimum. Pendekatan ini bisa diterapkan hanya oleh yang mempunyai pangsa impor cukup besar sehingga mempunyai kekuatan pasar yang dapat di dapat mempengaruhi harga di pasar internasional. Ide dasar dari pendekatan ini adalah negara yang mempunyai kekuatan pasar dapat mengesplotasi kekuatan pasarnya untuk mengkompensasi inefisiensi (DWL) yang ditimbulkan oleh kebijakan tarif impor (Houck 1986).

Seperti disebutkan sebelumnya, tujuan dari penerapan tarif impor sering tidak bisa didekati dengan pendekatan maksimisasi penerimaan pemerintah ataupun tarif optimum. Untuk kasus tarif impor gula, tujuan utama penerapan tarif impor adalah melindungi produsen domestik dari perdagangan yang tidak *fair* serta tetap menjaga harga gula ditingkat

Situasi awal ketika tarif impor adalah nol persen maka harga gula dunia sebesar  $P_w$  adalah sama dengan harga domestik (biaya transportasi, asuransi, dan sebagainya dianggap nol guna penyederhanaan). Ditambah bahwa Indonesia memenuhi syarat *small country* dalam perdagangan gula, maka produksi gula domestik adalah  $q_0$  dengan konsumsi sebesar  $q_1$ . Sebagai akibatnya, volume impor menjadi sebesar  $(q_1 - q_0)$ .

Ketika pemerintah menerapkan tarif impor sebesar  $T$ , maka harga domestik menjadi  $P_d$  yang lebih tinggi dari  $P_w$ . Sebagai akibatnya, produksi meningkat menjadi sebesar  $q_2$  dan konsumsi menurun menjadi  $q_3$ . Sebagai akibatnya, impor menurun menjadi hanya sebesar  $(q_3 - q_2)$ . Dampak dari kebijakan tersebut adalah seperti disajikan pada Tabel 1. berikut:

Tabel 1  
Dampak secara teoritis dari penerapan tarif impor

Perubahan	Tanda	Nilai/Volume
Harga domestik	( + )	$T$
Produksi	( + )	$(q_2 - q_0)$
Konsumsi	( - )	$(q_1 - q_3)$
Impor	( - )	$(q_1 - q_0) - (q_3 - q_2)$
Surplus produsen	( + )	daerah (a)
Surplus konsumen	( - )	daerah (a+b+d+e)
Penerimaan pemerintah	( + )	daerah (d)
Total surplus (net surplus)	( - )	daerah (b+d)

Dari Tabel 1. terlihat bahwa penerapan tarif impor sebesar  $T$  akan meningkatkan harga domestik, peningkatan produksi domestik, penurunan impor, dan penurunan konsumsi. Kesejahteraan produsen, diukur dengan surplus produsen meningkat sebesar daerah a pada gambar. Penerapan tarif impor meningkatkan penerimaan pemerintah sebesar daerah d. Di sisi lain, kesejahteraan konsumen, diukur dengan surplus konsumen, menurun sebesar daerah a+b+d+e. Secara keseluruhan, kesejahteraan menurun sebesar daerah b+d (*deadweight social lost* atau DWL). Inefisiensi sebesar daerah b sering disebut inefisiensi produksi karena gula diproduksi dengan biaya sebesar  $P_d$  per unit padahal dapat dibeli sebesar  $P_w$ . Dengan demikian terjadinya pengalihan sumberdaya ke industri gula dari industri lain yang dapat digunakan secara lebih

efisien. Sedangkan inefisiensi sebesar  $d$  mencerminkan inefisiensi konsumsi karena konsumen mengalihkan pengeluarannya untuk komoditi lain atau disebut juga sebagai penurunan pendapatan riil konsumen.

Dari uraian tersebut tampak bahwa kebijakan tarif impor mempunyai dampak yang bersifat dilema. Di satu sisi, kebijakan tersebut berdampak positif terhadap produsen domestik dan penerimaan pemerintah. Di sisi lain, kebijakan tersebut menimbulkan inefisiensi produksi dan konsumsi, serta berdampak negatif terhadap kesejahteraan konsumen. Kebijakan ini tentunya membantu meningkatkan pendapatan petani tebu dan industri gula karena harga yang mereka terima menjadi lebih tinggi. Pada saat yang bersamaan, konsumen dirugikan dengan membayar gula yang lebih mahal.

Dengan dampak yang bersifat dilematis tersebut, penentuan besarnya tarif impor sering mengalami kesulitan dan bahkan sering bersifat '*arbitrary*' yang dilandasi oleh faktor kompromi, sejarah, negosiasi dalam perdagangan internasional. Dalam hal ini, *value judgment* dari pemegang kebijakan ataupun opini masyarakat cukup memegang peranan penting. Dalam kesulitan tersebut, secara formal-kuantitatif tingkat tarif sering didekati dengan pendekatan maksimisasi penerimaan dari tarif atau kebijakan tarif optimal.

Pendekatan maksimisasi penerimaan tarif dilandasi pemikiran bahwa tujuan utama pemberlakuan tarif impor, selain melindungi produsen domestik adalah untuk penerimaan pemerintah. Pendekatan lain yang juga sering diterapkan adalah pendekatan tarif optimum. Pendekatan ini bisa diterapkan hanya oleh yang mempunyai pangsa impor cukup besar sehingga mempunyai kekuatan pasar yang dapat di dapat mempengaruhi harga di pasar internasional. Ide dasar dari pendekatan ini adalah negara yang mempunyai kekuatan pasar dapat mengexploitasi kekuatan pasarnya untuk mengkompensasi inefisiensi (DWL) yang ditimbulkan oleh kebijakan tarif impor (Houck 1986).

Seperti disebutkan sebelumnya, tujuan dari penerapan tarif impor sering tidak bisa didekati dengan pendekatan maksimisasi penerimaan pemerintah ataupun tarif optimum. Untuk kasus tarif impor gula, tujuan utama penerapan tarif impor adalah melindungi produsen domestik dari perdagangan yang tidak *fair* serta tetap menjaga harga gula ditingkat

konsumen masih relatif murah karena gula merupakan kebutuhan pokok. Dengan demikian, pendekatan maksimisasi penerimaan pemerintah menjadi tidak sesuai untuk diterapkan. Di sisi lain, penggunaan pendekatan tarif optimum juga tidak dimungkinkan karena Indonesia tidak memenuhi syarat *big country* dalam perdagangan gula.

### 3. PENDEKATAN KOMPROMI

Untuk mengatasi masalah tersebut, suatu alternatif pendekatan yaitu pendekatan kompromi dapat dipertimbangkan dengan landasan pemikiran sebagai berikut:

Kebijakan tarif impor dilandasi pemikiran untuk melindungi produsen dalam negeri sebagai akibat gejolak yang berlebihan di pasar internasional. Gejolak tersebut biasanya diakibatkan oleh harga komoditi yang sangat rendah, baik karena faktor teknis (musim), faktor ekonomi (surplus produksi), ataupun intervensi kebijakan yang berlebihan dari negara importir atau eksportir. Dengan demikian, tujuan maksimisasi penerimaan dari tarif bukan merupakan tujuan utama dari kebijakan tarif impor. Di sisi lain, pendekatan tarif impor optimum tidak dimungkinkan karena negara tersebut diasumsikan tidak memenuhi syarat sebagai negara besar dalam perdagangan komoditi tersebut.

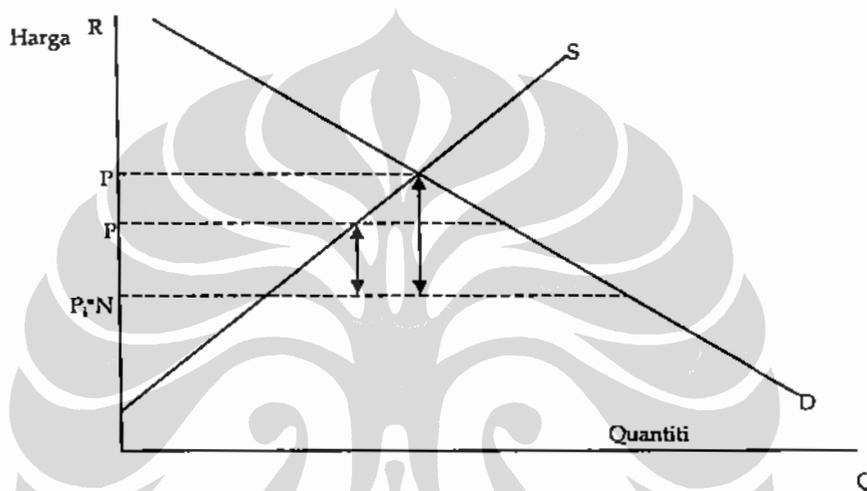
Dampak negatif atau beban dari setiap gejolak harga di pasar internasional didistribusikan ke produsen dan konsumen. Jadi tujuan penerapan tarif impor adalah untuk mendistribusikan beban tersebut. Dalam mendistribusikan beban tersebut, besarnya tarif ditetapkan berdasarkan berbagai faktor objektif dan subjektif sehingga pendistribusian beban tersebut dinilai cukup adil (*fair*) dengan mengkompromikan kepentingan produsen dan konsumen. Hal ini yang melandasi pendekatan ini disebut pendekatan kompromi.

Beban (B) dalam hal ini diukur berdasarkan selisih antara harga keseimbangan domestik tanpa impor atau harga *Autarky* ( $P_a$ ) dengan harga seandainya komoditi tersebut diimpor atau harga CIF ( $P_i$ ). Pendekatan ini dapat digunakan bila  $P_a$  tersebut cukup memberi insentif untuk memproduksi komoditi tersebut. Dalam hal ini maka  $B = (P_a - P_i \cdot NT)$ , dimana NT adalah nilai tukar.

Pendekatan lain untuk menghitung beban adalah selisih harga yang

ditetapkan pemerintah dengan harga impor. Harga yang ditetapkan pemerintah umumnya harga yang dinilai cukup memberi insentif untuk memproduksi atau *price support* seperti dalam bentuk harga dasar atau harga pervenuei ( $P_s$ ). Dalam Gambar 3, beban tersebut adalah  $(P_s - P_i \cdot NT)$ .

Di samping harga internasional, besarnya bebanan juga dipengaruhi oleh perubahan nilai tukar mata uang. Seperti terlihat pada butir (iii) dan (iv), semakin terapresiasi mata uang suatu negara, maka makin rendah harga produk impor sehingga beban semakin besar.



Gambar 4. Penentuan besar beban sebagai akibat gejolak pasar internasional

Kompromi untuk menentukan distribusi beban antara produsen dan konsumen didasarkan pada pertimbangan (i) faktor objektif dan (ii) keberpihakan pemerintah. Kedua pertimbangan tersebut menjadi semacam bobot untuk menentukan besarnya tarif impor.

Untuk faktor objektif, ada tiga variabel yang perlu dipertimbangkan sebagai pembobot dalam pendistribusian beban. Variabel *pertama* adalah rasio antara jumlah produsen dengan konsumen ( $NP/NC$ ). Rasio ini dapat merepresantasikan semacam bobot/pertimbangan politis dalam penentuan tarif impor. Semakin banyak jumlah produsen dan semakin

kecil jumlah konsumen, maka makin tinggi tarif impor. *Kedua*, rasio antara pangsa pendapatan terhadap pendapatan total dari produsen dengan pangsa pengeluaran untuk komoditi tersebut terhadap pengeluaran rumah tangga secara keseluruhan dari konsumen (IS/BS). Rasio ini mencerminkan peran penting komoditas tersebut baik untuk produsen maupun konsumen. *Ketiga*, rasio antara elastisitas permintaan dan elastisitas penawaran (ED/ES). Rasio ini mencerminkan kemampuan produsen dan konsumen dalam melakukan penyesuaian terhadap guncangan pasar yang terjadi di pasar internasional .

Besarnya tarif impor juga perlu memperhitungkan keberpihakan pemerintah yang akan dicerminkan oleh koefisien keberpihakan pemerintah (KKP). Koefisien ini juga merepresentasikan faktor subjektif, sejarah, serta faktor lain yang tidak dapat dikuantifikasi. Jika pemerintah bersifat netral, maka beban/dampak negatif dari suatu guncangan dibagi rata antara produsen dan konsumen (KKP = 0.5). Bila pemerintah berpihak pada produsen, maka KKP untuk tarif impor akan bernilai antara 0.5 - 1.0. Bila pemerintah lebih memihak ke konsumen, maka KKP untuk tarif impor akan berada antara 0.0 - 0.5.

- i. Dengan memperhatikan ketiga faktor tersebut, maka rumusan besarnya tarif impor dengan pendekatan kompromi direpresentasikan oleh persamaan berikut:

$$B = (P_s - NT * P_i)$$

dengan pendekatan harga Autarky atau..... (1a)

$$B = (P_s - NT * P_i)$$

dengan pendekatan harga yang ditetapkan pemerintah..... (1b)

$$TI = B * (NP/NC) * (IS/BS) * (ED/ES) * KKP..... (2)$$

$$TII = (TI / (NT * P_i)) * 100%..... (3)$$

TI : tarif impor (Rp/kg)

TII : tingkat tarif impor (%)

#### 4. HASIL PERHITUNGAN DAN PEMBAHASAN

Dengan beberapa asumsi seperti disebutkan sebelumnya, maka tingkat tarif dan penerimaan pemerintah untuk kisaran harga dan kisaran nilai tukar, disajikan seperti tercantum pada Tabel 2. Jika pemerintah netral, maka pada kisaran harga dan nilai tukar tersebut, besarnya tarif bervariasi antara 0-64%, dengan rata-rata 24%. Nilai ini relatif mendekati tarif impor sebesar 25% yang kini sedang diterapkan pemerintah. Hal ini mengindikasikan bahwa dengan kebijakan tersebut pemerintah mendekati posisi netral. Jika besarnya tarif dibuat bervariasi sesuai dengan harga gula di pasar internasional dan fluktuasi nilai tukar, maka besarnya tarif impor jika pemerintah berposisi netral ketika harga berkisar antara US\$c 15 - 20 per kg dengan kisaran nilai tukar adalah Rp 8000-9000, adalah sekitar 37% (Tabel 2).

Jika pemerintah berpihak pada produsen, misalnya dengan  $KKP=0.75$ , maka tingkat tarif impor berkisar antara 0-96% dengan rata-rata 36%, tergantung pada harga gula dunia dan nilai tukar. Dengan keberpihakan ini, pada kisaran harga gula dunia CIF antara US\$c 15-20/kg dan nilai tukar sekitar Rp 8500/US\$, besarnya tarif impor adalah sekitar 56%. Besarnya tarif impor ini lebih mendekati hasil penelitian sebelumnya, seperti dilakukan oleh Sudana, et al. (2000), Malian (1999), ataupun Wahyudi dan Erwidodo (1999). Hal ini disebabkan, hasil-hasil penelitian tersebut memberi bobot yang relatif tinggi kepentingan pada produsen dan kesinambungan industri gula Indonesia.

Keberpihakan pemerintah ke produsen dapat diterima dengan pertimbangan berikut: (i) industri gula merupakan industri yang memerlukan investasi yang sangat tinggi. Biaya investasi untuk sebuah pabrik gula berkisar antara US\$ 150-200 juta; (ii) pasar gula di pasar internasional sedang mengalami distorsi yang sangat tinggi dengan tingkat proteksi lebih dari 100%; (iii) gula merupakan kebutuhan pokok yang strategis yang berkaitan dengan ketahanan pangan; dan (iv) industri gula/tebu berkaitan dengan pembangunan wilayah pedesaan yang melibatkan petani dengan tingkat pendapatan yang relatif masih rendah.

Jika pemerintah memihak ke konsumen, misalnya dengan  $KKP=0.25$ , maka kisaran tarif impor adalah antara 0-32%, dengan rata-rata 12%. Dengan keberpihakan pada konsumen, pada kisaran harga

gula dunia CIF antara US\$c 15-20/kg dan nilai tukar sekitar Rp 8500/US\$, besarnya tarif impor adalah sekitar 19%. Besarnya tarif impor tersebut tentunya lebih rendah dari tarif impor yang kini diterapkan pemerintah.

Tabel 2  
Alternatif tarif impor gula

Kisaran Harga gula CIF (US\$/kg)	Kisaran Nilai Tukar (US\$/Rp)	Tarif Impor (%)			Penerimaan Pemerintah (Rp Triliun)		
		Pemerintah Netral (00P=0.5)	Pemerintah Memihak Produsen (00P = 0.75)	Pemerintah Memihak Konsumen (00P = 0.25)	Pemerintah Netral (00P=0.5)	Pemerintah Memihak Produsen (00P = 0.75)	Pemerintah Memihak Konsumen (00P = 0.25)
15-20	6000-7000	64	96	32	1.006	1.630	0.543
20-25	6000-7000	39	58	19	0.845	1.268	0.423
25-30	6000-7000	23	34	11	0.604	0.905	0.302
30-35	6000-7000	11	17	6	0.362	0.543	0.181
15-20	7000-8000	49	73	24	0.956	1.435	0.478
20-25	7000-8000	27	40	13	0.678	1.017	0.339
25-30	7000-8000	13	19	6	0.399	0.599	0.200
30-35	7000-8000	3	5	2	0.121	0.181	0.060
15-20	8000-9000	37	56	19	0.826	1.240	0.413
20-25	8000-9000	18	27	9	0.511	0.766	0.255
25-30	8000-9000	6	8	3	0.195	0.293	0.098
30-35	8000-9000	0	0	0	0	0	0
Rata-rata		24	36	12	0.549	0.823	0.274

Keberpihakan pemerintah ke konsumen dapat diterima dengan pertimbangan berikut: (i) gula merupakan kebutuhan pokok dan merupakan sumber kalori yang relatif murah; (ii) intervensi pemerintah menyebabkan terjadinya kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan yang hilang (*deadweight social lost*); (iii) penawaran gula relatif *inelastic* sehingga tarif impor bukan merupakan instrumen kebijakan yang efektif untuk mendorong pertumbuhan industri gula.

Besarnya tarif yang ditetapkan pemerintah akan mempengaruhi pengaruh terhadap besarnya penerimaan pemerintah, harga *provenue* (kalau masih dijalankan), dan harga eceran (Tabel 2 dan Tabel 3). Secara umum, makin tinggi tarif impor, makin tinggi penerimaan pemerintah, makin tinggi harga gula eceran, serta makin tinggi harga *provenue*. Sebagai contoh, jika pemerintah netral dengan rata-rata tarif impor adalah 24%, maka rata-rata penerimaan pemerintah adalah sekitar

Rp 0.549 triliun per tahun. Jika pemerintah memihak ke produsen dengan tarif rata-rata adalah 36%, maka penerimaan pemerintah adalah sekitar 0.823 triliun per tahun. Sebaliknya, jika pemerintah memihak ke produsen dengan rata-rata tarif impor sebesar 12%, maka penerimaan pemerintah hanya sekitar Rp 0.274 triliun per tahun.

Jika pemerintah netral, maka harga *provenue* yang efektif adalah sekitar Rp 2353 per kg. Jika harga *provenue* lebih tinggi dari nilai tersebut, maka harga gula domestik tidak akan mampu bersaing dengan harga gula impor. Di sisi lain, jika pemerintah memihak pada produsen dengan rata-rata tarif impor 36%, maka harga *provenue* yang efektif adalah sekitar Rp 2582/kg. Nilai ini mendekati harga *provenue* yang kini ditetapkan pemerintah yaitu Rp 2600 per kg. Sebaliknya, jika pemerintah memihak ke konsumen dengan rata-rata tarif impor 12%, maka harga *provenue* yang efektif adalah sekitar Rp 2126 per kg.

Sejalan dengan hal tersebut, harga gula pada tingkat eceran akan menjadi sekitar Rp 2979 per kg bila pemerintah berposisi netral. Jika tarif yang ditetapkan memihak ke produsen, maka rata-rata harga eceran adalah sekitar Rp 3267 per kg. Sebaliknya, jika memihak ke konsumen, maka rata-rata harga gula eceran akan menjadi sekitar Rp 2691 per kg (Tabel 3).

Tabel 3  
Tingkat tarif impor, harga eceran, dan harga *provenue* gula

Kisaran Harga CIF (US\$/kg)	Kisaran Nilai Tukar (US\$/Rp)	Pemerintah Netral (KKP = 0.5)			Pemerintah Memihak produsen (KKP = 0.75)			Pemerintah Memihak Konsumen (KKP = 0.25)		
		Tingkat Pajak Impor (%)	Harga Eceran (Rp/kg)	Harga <i>Provenue</i> (Rp/kg)	Tingkat Pajak Impor (%)	Harga Eceran (Rp/kg)	Harga <i>Provenue</i> (Rp/kg)	Tingkat Pajak Impor (%)	Harga Eceran (Rp/kg)	Harga <i>Provenue</i> (Rp/kg)
15-20	6000-7000	64	2385	1884	96	2849	2251	32	1921	1518
20-25	6000-7000	39	2596	2051	58	2956	2336	19	2235	1765
25-30	6000-7000	23	2806	2217	34	3064	2420	11	2548	2013
30-35	6000-7000	11	3016	2383	17	3171	2505	6	2861	2260
15-20	7000-8000	49	2499	1974	73	2907	2297	24	2090	1651
20-25	7000-8000	27	2741	2165	40	3031	2394	13	2452	1937
25-30	7000-8000	13	2984	2357	19	3154	2492	6	2813	2222
30-35	7000-8000	3	3226	2549	5	3278	2589	2	3175	2508
15-20	8000-9000	37	2612	2063	56	2965	2342	19	2259	1784
20-25	8000-9000	18	2887	2280	27	3105	2453	9	2669	2108
25-30	8000-9000	6	3161	2498	8	3245	2563	3	3078	2432
30-35	8000-9000	0	3539	2796	0	3539	2796	0	3539	2796
Rata-rata		24	2979	2353	36	3267	2581	12	2691	2126

## 5. KESIMPULAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN

Dengan mempertimbangkan faktor-faktor objektif dan subjektif, studi ini memberikan tiga skenario tarif impor berdasarkan posisi pemerintah sebagai berikut :

Jika pemerintah berposisi netral, maka rata-rata besarnya tarif impor adalah sekitar 24%. Dengan tarif tersebut, rata-rata penerimaan pemerintah dari tarif impor adalah Rp 0.524 triliun per tahun, sedangkan harga *provenue* yang efektif dan harga gula eceran masing-masing Rp 2353 dan Rp 2979 per kg.

Jika pemerintah beralih ke produsen, maka rata-rata besarnya tarif impor adalah sekitar 36%. Dengan tarif tersebut, rata-rata penerimaan pemerintah dari tarif impor adalah Rp Rp 0.823 triliun per tahun, sedangkan harga *provenue* yang efektif dan harga gula eceran masing-masing Rp 2581 dan Rp 3267 per kg.

Jika pemerintah berposisi netral, maka rata-rata besarnya tarif impor adalah sekitar 12%. Dengan tarif tersebut, rata-rata penerimaan pemerintah dari tarif impor adalah Rp 0.274 triliun per tahun, sedangkan harga *provenue* yang efektif dan harga gula eceran masing-masing Rp 2126 dan Rp 2691 per kg.

Terlepas dari posisi pemerintah, besarnya tarif impor disarankan mengikuti perkembangan harga gula di pasar internasional dan perubahan nilai tukar. Dengan demikian, besarnya tarif impor seperti tercantum pada Tabel 1 dapat menjadi salah satu alternatif.

## 6. DAFTAR PUSTAKA

- Abidin, Z. (2000). *Dampak liberalisasi perdagangan terhadap keragaan industri gula Indonesia: suatu analisis kebijakan*. Ringkasan Desertasi, IPB.
- Dewan Gula Indonesia. 1999. *Restrukturisasi gula Indonesia April 1999*. Publikasi interen DGI dan Bahan Diskusi Reformasi Gula Indonesia, DGI, Jakarta.
- Houck, J. P. (1986). *Elements of Agricultural Trade Policies*, MacMillan Publishing Company, New York.

- Hadi, S. dan Suprpto. (2000). "Inilah akhir sejarah industri gula", *Kompas*, 2 Juni 2000.
- Sudana, W., Simatupang, P., Friyanto, S., Muslim, C., dan Soelistiyo, T. (2000). *Dampak deregulasi industri gula terhadap realokasi sumberdaya, produksi pangan, dan pendapatan petani*, Laporan Penelitian, Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian, Bogor.
- Malian, A. H. (1999). *Analisis komparatif kebijakan harga provenue dan tarif impor gula*, *Jurnal Agro Ekonomi*, 18(1): 14-36.
- Wahyudi, A. dan Erwidodo. (1999). *Analisis pendugaan tarif impor optimum pada perdagangan gula Indonesia*, Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Kehutanan dan Perkebunan. ■



## Contributors to This Issue

*Bambang Prijambodo*      *Staff, Bureau for Macroeconomic and Finance,  
National Development Planning Agency,  
Indonesia*

*Komara Djaja*              *Researcher, Institute for Economic and Social  
Research, Faculty of Economics, University of  
Indonesia, Jakarta*

*Mayling Oey-Gardiner*      *Lecturer, Fakultas Ekonomi Universitas  
Indonesia, Jakarta*

*Sri Mulyono*                *Lecturer, Fakultas Ekonomi Universitas  
Indonesia, Jakarta*

*Wayan R. Susila*            *Researcher, Indonesian Planter Association,  
Bogor*

