

# DINAMIKA IMPOR GULA INDONESIA: SEBUAH ANALISIS KEBIJAKAN

## Ringkasan

*Setelah menjadi salah satu negara eksporter terbesar di dunia tahun 1930-an, Indonesia kini Menjadi salah satu Negara pengimpor gula terbesar di dunia. Jika kecendrungan ini tidak dapat dicegah, keberadaan industri gula sebagai salah satu industri strategis di Indonesia, akan dalam tekanan. Di samping disebabkan oleh distorsi di pasar internasional, kebijakan pemerintah Indonesia dinilai mempunyai kontribusi terhadap kondisi tersebut. Sejalan dengan isu ini, maka tulisan ini akan membahas dinamika impor gula Indonesia dikaitkan dengan kebijakan pergulaan nasional. Hasil diskusi menunjukkan bahwa kebijakan gula di pasar internasional adalah sangat distortif. Dinamika impor gula Indonesia dapat dikaitkan dengan tiga regim kebijakan. Pertama, regim kebijakan stabilitas (1971-1996) yang membuat industri gula stabil dan berkembang dan volume import relatif kecil dan fluktuatif. Kedua regim perdagangan bebas (1997-2001) yang membuat penurunan kinerja industri gula dan lonjakan volume impor. Ketiga, regim kebijakan terkendali (2002-sekarang) yang mampu membuat industri gula mengalami proses pemulihan dan impor menurun. Berdasarkan diskusi tersebut, tiga alternatif kebijakan impor, yaitu mempertahankan kebijakan yang diterapkan sekarang, tarif impor 50%, dan tariff-rate quota, diajukan sebagai alternatif kebijakan impor.*

***Kata Kunci: gula, impor, kebijakan perdagangan, Indonesia***

## PENDAHULUAN

Secara historis, industri gula merupakan salah satu industri perkebunan tertua dan terpenting yang ada di Indonesia. Sejarah menunjukkan bahwa Indonesia pernah mengalami era kejayaan industri gula pada tahun 1930-an dimana jumlah pabrik gula yang beroperasi adalah 179 pabrik gula, produktivitas sekitar 14.8% dan rendemen mencapai 11.0%-13.8%. Dengan produksi puncak mencapai sekitar 3 juta ton, dan ekspor gula pernah mencapai sekitar 2.4 juta ton. Hal ini didukung oleh kemudahan dalam memperoleh lahan yang subur, tenaga kerja murah, prioritas irigasi, dan disiplin dalam penerapan teknologi (Simatupang *et al.*, 1999; Tjokrodirdjo, *et al.*, 1999; Sudana *et al.*, 2000).

Setelah mengalami berbagai pasang-surut, industri gula Indonesia sekarang hanya didukung oleh 60 pabrik gula (PG) yang aktif yaitu 43 PG yang dikelola BUMN dan 17 PG yang dikelola oleh swasta (Dewan Gula Indonesia, 2000). Luas areal tebu yang dikelola pada tahun 1999 adalah sekitar 341057 ha yang umumnya terkonsentrasi di Jawa Timur, Jawa Tengah, Lampung, dan Sulawesi Selatan.

Pada dekade terakhir, khususnya periode periode 1994-2004, industri gula Indonesia menghadapi berbagai masalah yang signifikan. Salah satu indikator masalah industri gula Indonesia adalah kecenderungan volume impor yang terus meningkat, dari 194,700 ton pada tahun 1986 menjadi 1.348 juta ton pada tahun 2004, atau meningkat dengan laju 11.4 % per tahun. Pada periode 1994- 2004, impor gula meningkat dengan laju 7.8 % per tahun. Hal ini terjadi karena ketika konsumsi terus meningkat dengan 1.2 % per tahun produksi gula dalam negeri menurun dengan laju -1.8 per tahun

Penurunan produksi bersumber dari penurunan areal dan penurunan produktivitas seperti penurunan rendemen dari 10% pada tahun 1970-an menjadi rata-rata hanya 6.92% pada tahun 1990-an (Dewan Gula Indonesia, 1999). Harga gula di pasar internasional yang terus menurun dan mencapai titik terendah pada tahun 1999 juga menjadi penyebab kemunduran industri gula Indonesia. Penurunan harga gula ini terutama disebabkan oleh kebijakan hampir semua negara produsen utama dan konsumen utama melakukan intervensi yang kuat terhadap industri dan perdagangan gula. Sebagai contoh, hampir semua negara menerapkan tarif impor lebih dari 50%. Di samping itu, kebijakan dukungan

harga (*price support*) dan subsidi ekspor masih dilakukan oleh negara besar seperti Eropa Barat dan Amerika. Hal ini menempatkan pasar gula merupakan pasar dengan tingkat distorsi tertinggi kedua setelah beras (Noble, 1997; Kennedy, 2001; Groombridge, 2001).

Mebiarkan impor terus meningkat berarti membiarkan industri gula terus mengalami kemunduran yang akan menimbulkan masalah bagi Indonesia. Pertama, industri gula melibatkan sekitar 1.4 juta petani dan tenaga kerja (Bakrie dan Susmiadi, 1999). Kedua, kebangkrutan industri gula juga berkaitan dengan aset yang sangat besar dengan nilai sekitar Rp 50 triliun . Ketiga, gula merupakan kebutuhan pokok yang mempunyai pengaruh langsung terhadap inflasi, sesuatu yang mengkhawatirkan pelaku bisnis, masyarakat umum, dan pemerintah. Lebih jauh, membiarkan ketergantungan kebutuhan pokok yang harganya sangat fluktuatif dengan koefisien keragaman harga tahunan sekitar 48% akan berpengaruh negatif terhadap upaya pencapaian ketahanan pangan (Pakpahan, 2000; Simatupang *et al.* 2000). Selanjutnya, beban devisa untuk mengimpor akan terus meningkat yang pada lima tahun terakhir rata-rata devisa yang dikeluarkan sudah mencapai US\$ 200 juta (Direktorat Jenderal Perkebunan, 2000).

Sejalan dengan hal tersebut, tulisan ini akan membahas mengenai kebijakan dinamika impor gula Indonesia dikaitkan dengan kebijakan, baik itu kebijakan pergulaan nasional maupun perdagangan di pasar internasional serta alternatif kebijakan yang berkaitan dengan impor gula Indonesia. Untuk itu, maka organisasi tulisan akan disusun sebagai berikut. Setelah Pendahuluan, terlebih dahulu akan dibahas kebijakan perdagangan dan industri pergulaan di pasar internasional. Selanjutnya bahasan akan difokuskan pada dinamika impor gula Indonesia yang diikuti dengan pembahasan kebijakan pergulaan domestik. Selanjutnya, bahasan akan ditekankan pada alternatif kebijakan impor yang memberikan medan persaingan yang adil (*fair*) bagi industri gula nasional. Selanjutnya, tulisan diakhiri dengan beberapa catatan penutup.

## **KEBIJAKAN PERGULAAN DI PASAR INTERNASIONAL: DISTORTIF**

Liberalisasi perdagangan yang antara lain tertuang dalam berbagai komitmen pada Putaran Uruguay (PU) dari GATT ternyata tidak banyak berpengaruh pada tingkat distorsi pada perdagangan dan industri gula (Devadoss dan Kropf, 1996; Noble, 1997; Groombridge 2000; Kennedy 2001; LMC, 2003; FAO, 2003). Dengan perkataan lain, industri dan perdagangan gula pada masa mendatang masih akan tetap distortif, tidak banyak tersentuh oleh komitmen liberalisasi perdagangan.

Liberalisasi perdagangan yang ditandai dengan disahkannya hasil Putaran Uruguay (*Uruguay Round*) sebagai rangkaian dari *General Agreement on Tariff And Trade* (GATT) pada tanggal 15 Desember 1993, sebenarnya memberi peluang yang besar untuk mengurangi distorsi perdagangan dan industri pada sektor pertanian, termasuk untuk gula. Salah satu kekhususan putaran ini adalah dimasukkannya komoditas pertanian dalam agenda perundingan. Dengan perkataan lain, keberhasilan Putaran Uruguay (PU) menyebabkan pemberlakuan sektor pertanian sama dengan sektor lainnya atau sektor pertanian tidak lagi diperlakukan secara eksklusif dalam kerangka GATT (Departemen Perdagangan, 1994).

Hasil-hasil studi seperti yang dilakukan oleh Kennedy (2001) dan Groombridge (2001) menyebutkan bahwa industri gula merupakan industri dengan tingkat distorsi tertinggi yang bersumber dari intervensi pemerintah. Berbagai negara utama melakukan berbagai intervensi kebijakan untuk melindungi industri gula masing-masing (Tabel 2).

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 (2002 Farm Act)*. 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. Untuk gula mentah, perbedaan antara harga di pasar internasional dan US rata-rata adalah sekitar US\$ 12/lb atau 126%. Sedangkan untuk gula putih, perbedaan mencapai sekitar US\$ 13/lb atau sekitar 104% (USDA 2003).

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 (Kennedy, 2001).

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 (Noble 1997).

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 (Pursell dan Gupta, 1997).

Tabel 1. Kebijakan Pergulaan di Beberapa Negara

<b>Negara</b>	<b>Kebijakan Dasar</b>	<b>Esensi Kebijakan</b>
Brazil	Domestic/price Support (US\$ 743 juta/tahun)	Dukungan harga (1998)
India	Essential Commodities ACT 1955	
	Produksi	Alokasi dan kontrol produksi (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 programs	Kompensasi ke industri berbahan baku gula
	Payment-in-Kind	Mengurangi keterkaitan kebijakan dengan distorsi yang ditimbulkan

Sumber : Susila (2002)

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 ((Pursell dan Gupta, 1997).

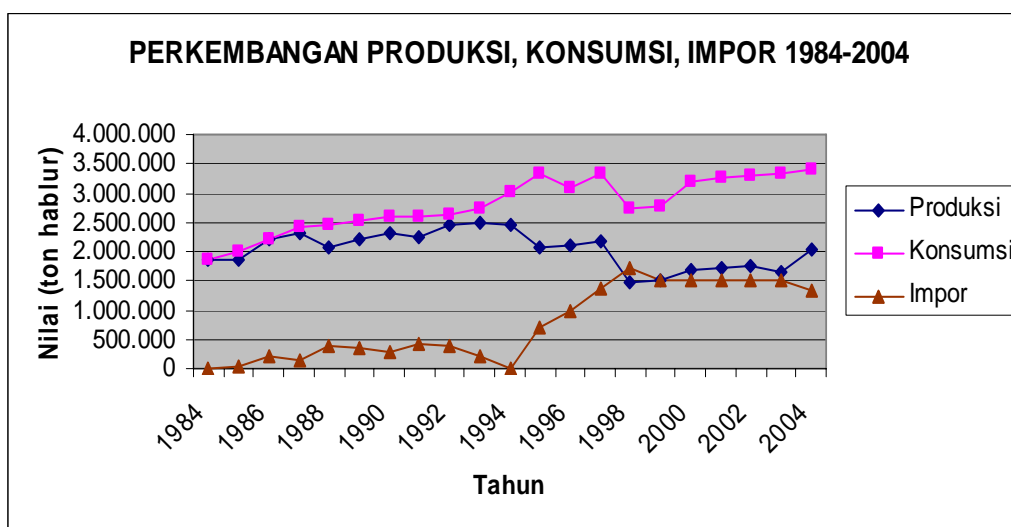
Kebijakan harga-produksi yang diterapkan di Thailand pada dasarnya identik dengan kebijakan alokasi produksi yang diterapkan EC. Thailand membagi produksi menjadi tiga kelompok yaitu quota A, B, dan C. Quota A dinilai dengan harga pasar domestik yang mendapat perlindungan tarif impor 65% ad valorem untuk volume sampai dengan 13105 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, industri gula Indonesia dihadapkan pada persaingan yang tidak adil, baik aspek pada produksi maupun perdagangan. Industri gula Indonesia bersaing di lapangan permainan (*playing field* atau *playing ground*) yang tidak (adil). Industri gula dunia sangat distrofit sedangkan Indonesia hanya dilindungi oleh kebijakan tarif impor sebesar 25%. Negara produsen dan konsumen utama melakukan subsidi dan proteksi yang sangat tinggi sehingga perdagangan gula dunia menjadi sangat distortif (Noble, 1997; Devadoss dan Kropf, 1996; Kennedy, 2001; Groombridge, 2001). Rata-rata harga gula dunia pada dekade terakhir sebesar US\$ 8.36/lb yang jauh di bawah biaya produksi yang rata-rata mencapai US\$ 17.46/lb, merupakan indikator distortifnya industri dan perdagangan gula di pasar internasional. Hal ini selanjutnya menekan produksi dalam negeri, sekaligus mendorong konsumsi, sehingga impor gula Indonesia secara konissten mengalami peningkatan.

## DINAMIKA IMPOR GULA DAN KEBIJAKAN PERGULAAN NASIONAL

### Meningkatnya Impor

Pada tahun 1930-an, Indonesia pernah menjadi salah satu eksportir gula terbesar di dunia. Kini Indonesia merupakan salah satu importir terbesar (no. 4) di dunia dengan pangsa impor pada sekitar 3,5% dari impor gula dunia. Pada tahun 1994, impor gula Indonesia baru mencapai 4400 ton dan meningkat menjadi sekitar 1.34 juta ton pada tahun 2004 atau meningkat lebih dari 300 kali lipat (Gambar 1). Untuk tahun 2004, sekitar 0.450 juta ton adalah impor untuk gula konsumsi oleh masyarakat, sedangkan sekitar 0.900 ribu juta ton adalah untuk konsumsi gula industri, seperti industri makanan dan minuman.



Gambar 1. Perkembangan Produksi, konsumsi, dan Impor Gula Indonesia, 1984-2004

Secara umum, peningkatan yang pesat impor gula Indonesia dapat dijelaskan seperti Gambar 2. Peningkatan impor bersumber dari faktor utama yaitu penurunan produksi dan peningkatan konsumsi yang keduanya juga berkaitan dengan kebijakan pergulaan domestik dan kebijakan pergulaan di pasar internasional.

## Penurunan Produksi

Penurunan produksi secara garis besar disebabkan oleh tiga faktor utama yaitu:

- Penurunan areal dan peningkatan proporsi areal tebu tegalan;
- Penurunan produktivitas lahan;
- Penurunan efisiensi di tingkat pabrik.

Jika dilihat pada sepuluh tahun terakhir, luas areal tebu Indonesia secara umum mengalami penurunan sekitar 2% per tahun dengan luas areal tertinggi dicapai tahun 1996 dengan luasan 446 ribu ha, walaupun pada tahun 2004 mulai menunjukkan peningkatan. Di samping itu, areal tebu sawah cenderung menurun dan areal tebu tegalan cenderung meningkat. Bias kebijakan pemerintah ke usahatani padi, harga gula yang terus menurun karena distorsi kebijakan gula di pasar internasional, serta konversi lahan untuk industri perumahan dan industri (23.000 ha/tahun) merupakan beberapa faktor penyebab penurunan areal tebu (Woeryanto, 2000; Husodo, 2000; Murdiyatmo, 2000; Pakpahan, 2000 Sumaryanto *et al.*, 1995).

Di samping penurunan areal, penurunan produktivitas merupakan faktor utama yang menyebabkan terjadinya penurunan produksi. Jika pada tahun 1990-an produktivitas tebu/ha rata-rata mencapai 76.9/ha, maka pada tahun 2000-an hanya mencapai sekitar 62.7 ton/ha. Rendemen sebagai salah indikator produktivitas juga mengalami penurunan dengan laju sekitar -1.3% per tahun pada dekade terakhir. Pada tahun 1998, rendemen mencapai titik terendah (5.49%). Selanjutnya, rendemen mulai meningkat dan pada tahun 2004 rendemen mencapai 7.67 % (Hadi dan Sutrisno, 2001). Seperti terlihat pada Gambar 2., produktivitas rendah yang berpangkal dari belum optimalnya sistem budidaya yang digunakan yang disebabkan oleh (i) kualitas bahan tanam yang kurang; (ii) sistem bagi hasil antara petani dan PG; (iii) harga yang rendah khususnya pada dekade terakhir; dan (iv) kebijakan pemerintah yang kurang mendukung.

Masalah kedua adalah bahwa kebanyakan petani tidak melakukan peremajaan secara berkala sehingga tanaman mereka umumnya tanaman keprasan, bahkan keprasan tiga atau lebih. Dengan demikian, potensi produktivitas hanya mencapai sekitar 67%-85% dari tanaman pertama atau PC (Marjayanti dan Arsana, 1999). Berdasarkan data dari

beberapa sumber, Marjayanti dan Arsana (1999) memperkirakan tanaman keprasan di Jawa lebih dari 50%.

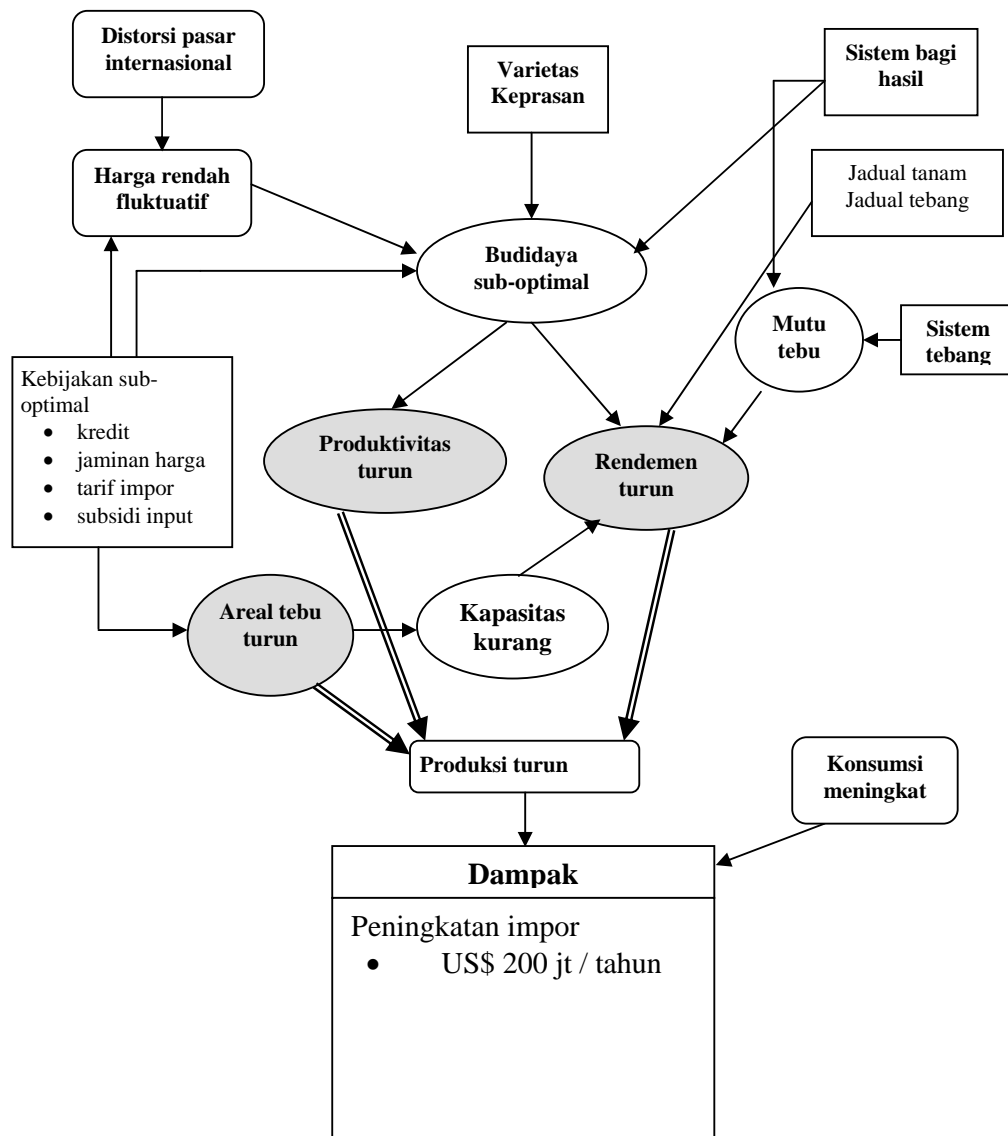
Masih adanya masalah yang berkaitan dengan sistem bagi hasil antara PG dengan petani juga tidak mendukung upaya peningkatan produktivitas. Sistem yang berlaku sekarang yaitu 65% dari total produksi adalah gula bagian petani dan 35% adalah bagian PG sebagai upah pengolahan masih sering menimbulkan perdebatan. Bagi petani, bagian mereka seyogyanya bisa lebih tinggi bila proses pengolahan di PG berjalan efisien dan kapasitas giling cukup memadai (Husodo 2000).

Harga gula yang rendah dan fluktuatif seperti diuraikan sebelumnya juga menurunkan produktivitas tebu, khususnya tebu rakyat. Walaupun respon produktivitas terhadap harga inelastis, menurunnya harga gula akan menyebabkan penurunan produktivitas (Susila dan Susmiadi, 2000; Abidin, 2000). Harga yang rendah menyebabkan petani tidak optimal dalam menerapkan teknis budidaya, khususnya yang memerlukan uang kas, sehingga akan berdampak negatif terhadap produktivitas (Murdiyatmo, 2000; Woeryanto, 2000; Adisasmito, 1998).

Kebijakan pemerintah yang bias ke usahatani padi, pencabutan subsidi pupuk, dan sering terjadi kesulitan dalam mengimplementasikan jaminan harga (*harga provenue*) juga berdampak negatif terhadap produktivitas tebu. Pencabutan subsidi yang membuat biaya produksi meningkat dan tidak adanya jaminan harga akan menyebabkan penerapan teknik budidaya menjadi tidak optimal sehingga menurunkan produktivitas (Soentoro *et al.*, 1999; Murdiyatmo 2000; Susila dan Susmiadi, 2000).

Kontribusi penurunan rendemen sebagai akibat inefisiensi di tingkat PG, yang dapat mencapai 30%, dapat disebabkan oleh beberapa faktor. Pertama, kondisi pabrik gula, terutama yang ada di Jawa, umumnya sudah tua, sehingga tidak dapat mencapai efisiensi yang maksimal (Woeryanto, 2000; Murdiyatmo, 2000; Husodo 2000;). Faktor kedua adalah keterbatasan ketersediaan jumlah bahan baku sehingga pabrik beroperasi di bawah kapasitas optimal. Penurunan areal tebu menyebabkan ketersediaan bahan baku semakin terbatas sehingga PG sering mengalami kesulitan untuk mencapai kapasitas minimum. Dalam sepuluh tahun terakhir, dari 59 pabrik gula di Jawa, 17 perusahaan memiliki total hari penggilingan di bawah standar nasional yaitu 150 hari giling per

tahun. Dengan kriteria minimum kapasitas giling 2000 ton tebu per hari, sebanyak 28 pabrik tidak memenuhi standar tersebut (Arifin, 2000).



Sumber: Susila (2005)

Gambar 2. Skema permasalahan dan Alternatif Pemecahannya

### Peningkatan Konsumsi

Ketika produksi terus mengalami penurunan, konsumsi domestik baik oleh rumah tangga maupun industri terus mengalami peningkatan. Pada tahun 1984, konsumsi gula domestik baru mencapai 1.866 juta ton. Pada tahun 2004, konsumsi melonjak menjadi

3.4 juta ton atau mengalami peningkatan sekitar 0.5% per tahun. Peningkatan konsumsi terutama berkaitan dengan dua faktor yaitu pertambahan penduduk dan peningkatan pendapatan atau pertumbuhan ekonomi. Studi oleh Susila (2005) menyebutkan bahwa karena gula masih merupakan kebutuhan pokok, maka respon konsumsi terhadap perubahan harga gula dan PDB adalah inelastis, baik untuk jangka pendek maupun jangka panjang. Sebagai contoh, elastisitas jangka panjang terhadap perubahan harga eceran dan PDB masing-masing adalah  $-0.18$  dan  $0.11$ . Namun demikian, konsumsi gula elastis terhadap perubahan jumlah penduduk, baik untuk jangka pendek maupun jangka panjang.

### **Regim Kebijakan dan Kinerja Impor**

Sebagai suatu komoditi yang strategis, pemerintah telah menerapkan berbagai kebijakan yang memiliki efek langsung ataupun tidak langsung terhadap pasang-surut terhadap industri gula nasional (Tabel 2). Kebijakan tersebut pada gilirannya mempengaruhi kinerja impor gula nasional. Kebijakan pemerintah tersebut mempunyai dimensi yang cukup luas, dari kebijakan input dan produksi, distribusi, dan kebijakan harga.

Kebijakan pergulaan secara garis besar dapat dibagi menjadi 3 regim (Tabel 3) yaitu (i) periode stabilisasi (1971-1996); (ii) perdagangan bebas/liberalisasi (1997-2001); dan (iii) pengendalian impor (2002-sekarang).

### **Regim Kebijakan Stabilisasi**

Periode regim 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 untuk menjaga stabilitas harga dan pasokan gula pasir. SK ini mendai era dimulainya peran Bulog sebagai lembaga stabilisator.

Tabel 2 Regim Kebijakan Pergulaan Nasional

Regim Kebijakan	Nomor SK/Keppres/Kepmen	Perihal	Tujuan
SUPPORTIF DAN STABILISASI	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
LIBERALISASI	Inpres No. 5/1997, 29 Desember 1997	Program pengembangan tebu rakyat	Pemberian peranan pada pelaku bisnis dalam rangka perdagangan bebas
	Inpres No. 5/1998, 21 Januari 1998	Penghentian pelaksanaan Inpres No. 5/1997	Kebebasan pada petani untuk memilih komoditas sesuai dengan Inpres No. 12/1992
	Kepmen perindag No. 25/MPP/Kep/1/1998	Komoditas yang diatur tata-niaga 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
	Kepermenindag No. 230/MPP/Kep/6/1999, 5 Juni 1999	Mencabut Kepmenperindag No. 363/MPP/Kep/8/1999	Pembebanan tarif impor gula untuk melindungi industri dalam negeri.
TERKENDALI	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 Menperindag No. 02/M/Kep/XII/2004 jo Kep Menperindag No. 08/M-DAG/Per/4/2005	Pengaturan Impor, kualitas gula, dan harga referen gula petani	Pembatasan pelaku impor gula ; kualitas gual , waktu impor, dan harga penyangga/jaminan.

Sumber: Sudana et al. (2000) dan Susila (2002); DGI (2005)

Agar Kepres tersebut lebih efektif, maka Keppres tersebut didukung oleh Surat Mensekneg No. B. 136/APBN Sekneg/3/74 yang menjelaskan mengenai Keppres tersebut. Pada periode 1970-1980, jumlah stok yang dikuasai BULOG berkisar antara 50-80% dari stok total. Ketika program TRI mulai dijalankan dan bagian gula petani menjadi semakin besar, maka stok dan penawaran gula di luar BULOG semakin meningkat. Oleh sebab itu, sejak tahun 1980, BULOG membeli semua produksi gula dalam negeri dan menyalurkannya ke pasar (Amang, 1994).

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 (Sudana *et al.*, 2000). 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 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, serta menciptakan suatu hubungan kerjasama antara petani tebu dan pabrik gula (Adisasmito, 1998).

Pada stabilisasi ini, secara umum kinerja industri gula Indonesia menunjukkan stabilitas dan kemajuan yang gradual. Pada periode tersebut, areal meningkat dengan laju 2.2 % per tahun, dengan rata-rata luas areal mencapai 381.341 ribu ha (Tabel 3). Pada akhir periode ini (1997), areal tebu nasional mencapai 386.878 ribu ha. Produksi juga mengalami peningkatan dengan laju 1.0 % per tahun, dengan rata-rata produksi mencapai 2.207 juta ton dengan produksi nasional pada akhri periode ini mencapai 2.191 juta ton.

Konsumsi secara konsisten meningkat dengan laju 4.2 % per tahun dan pada tahun 2004 telah mencapai 3.4 juta ton.

Tabel 3. Regim Kebijakan dan Dampaknya terhadap Imopr dan kinerja Pergulaan nasional

Regim	Periode	Pertumbuhan (%)		
		Produksi	Konsumsi	Impor
Stabilisasi	1984-1996	1,0	4,2	17,5
Liberalisasi	1997-2001	-5,8	-0,6	2,4
Terkendali	2002-2004	8,1	1,5	-5,2
		Volume Rata-rata (juta ton)		
		Produksi	Konsumsi	Impor
Stabilisasi	1984-1996	2,207	2,573	0,312
Liberalisasi	1997-2001	1,718	3,060	1,519
Terkendali	2002-2004	2,034	2,800	0,762

Karena periode ini adalah periode stabilisasi, maka impor menjadi bersifat residual. 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 tersebut (Gambar 1). Pada periode 1984-1991, impor cenderung meningkat. Kemudian menurun dan mencapai titik terendah pada tahun 1994 dimana impor gula hanya 15 ribu ton. Pada posisi ini, Indonesia sudah dapat mengklaim mencapai swasembada gula. Akhir periode stabilisasi ditandai oleh meningkatnya kembali impor.

### Regim Liberalisasi

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. Jika pada tahun 1996 impor masih dibawah 1 juta

ton, maka pada tahun 1977 sudah mencapai 1.36 juta ton dan mencapai puncaknya menjadi 1.73 juta ton pada tahun 1998.

Banjirnya gula impor dengan harga murah membuat industri gula dalam negeri mengalami kontraksi/kemunduran. Pada periode ini areal turun drastis dari 446 ribu ha pada tahun 1996 menjadi sekitar 350 ribu ha pada periode liberalisasi. Sebagai akibatnya, produksi menurun dari lebih di atas 2 juta ton pada akhir periode stabilisasi menjadi sekitar 1.5 juta ton pada periode liberalisasi.

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. Pada tingkat usahatani tebu, kenaikan biaya produksi tersebut terutama sebagai akibat kenaikan upah dimana usaha tani tebu memerlukan tenaga kerja yang cukup besar yaitu 600 HOK/ha untuk lahan sawah dan 400 HOK/ha untuk lahan kering. Pada tingkat pabrik, biaya tenaga kerja mencapai sekitar 30% dari keseluruhan biaya produksi (Susmiadi, 1998).

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. Pada tahun 1999, rata-rata harga dunia di pasar internasional adalah US\$ 137.3/ton, sedangkan nilai tukar Rupiah pada saat tersebut rata-rata mencapai Rp 7100/US\$. Sebagai akibatnya, harga paritas impor gula pada saat itu mencapai titik terendah yaitu antara Rp 1800-1900 per kg. 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 pabrik gula terhadap pemerintah untuk melindungi industri gula dalam negeri semakin kuat (Dewan Gula Indonesia, 1999). 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*.

### **Regim Pengendalian Impor**

Ketika harga gula domestik terus merosot dan industri gula sudah diambang kebangkrutan dan tekanan produsen (PG 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 regim 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.

## PILIHAN KEBIJAKAN IMPOR GULA INDONESIA

Dengan memperhatikan distorsi pasar internasional yang demikian tinggi, maka kebijakan impor gula Indonesia seyogyanya dilandasi pemikiran untuk memberikan medan persaingan yang fair bagi Industri gula nasional, bukan memberikan perlindungan terhadap industri gula nasional. Dengan kata lain, landasan dari kebijakan impor adalah tugas pemerintah untuk mengoreksi kegagalan pasar (*market failure*) sehingga Industri gula nasional dapat bersaing secara *fair*.

Dengan landasan pemikiran tersebut, maka ada tiga pilihan kebijakan impor yang potensial untuk diterapkan yaitu (i) mempertahankan kebijakan yang ada sekarang (*existing policies*); (ii) menaikkan tarif impor gula; (iii) kombinasi kebijakan harga jaminan – *tariff rate quota*;

### ***Mempertahankan Kebijakan yang Sekarang Diterapkan***

Mempertahankan kebijakan yang ada sekarang berarti melanjutkan kebijakan yang dilandasi oleh 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. Hasil analisis menunjukkan bahwa kebijakan ini sudah cukup menciptakan medan persaingan yang *fair* bagi industri gula nasional. Dengan tingkat tarif Rp 550/kg untuk *raw sugar* dan Rp 790/kg untuk *white sugar* dikombinasikan dengan pengaturan volume impor dan harga jaminan/referen, industri gula Indonesia dinilai mendapat perlakuan yang cukup *fair*. Tingkat intervensi tersebut jelas dibawah yang dilakukan oleh Eropa Barat dan Amerika, namun sudah cukup berimbang dengan yang dilakukan oleh Thailand ataupun Brazil.

Di samping telah menciptakan medan persaingan yang *fair*, kebijakan ini cukup terbukti efektif dalam mendorong perkembangan industri gula nasional. Hasil analisis menunjukkan bahwa kebijakan ini membuat areal 8.2% lebih tinggi dari pada tanpa kebijakan tersebut serta produksi sekitar 7.2% lebih tinggi. Dalam jangka panjang, kebijakan ini akan mendorong terwujudnya pertumbuhan produksi dengan laju sekitar 9.2% per tahun. Hal ini membuat Indonesia akan dapat memproduksi sekitar 90% dari kebutuhan konsumsi nasional pada tahun 2010 (Susila, 2005).

Namun demikian, seperti yang sering dibicarakan, kebijakan ini mempunyai kelemahan dari sisi persaingan importir. Kebijakan tersebut membatasi importir terdaftar hanya empat importir yaitu PTPN IX, PTPN X, PTPN XI, PT Rajawali. Dengan jumlah importir yang terbatas tersebut, potensial memunculkan praktek oligopoli dan kartel sehingga kembali memunculkan sejenis kegagalan pasar/ inefisiensi pasar. Di samping itu, kebijakan ini juga belum bisa mewujudkan harga gula di tingkat konsumen yang stabil dan wajar. Sebagai ilustrasi, harga gula di tingkat eceran pada tahun 2003 sempat meningkat tajam (diatas Rp 5000/kg) karena kelangkaan gula. Hal yang sama terulang pada April 2005 dimana harga gula mencapai lebih dari Rp 6000/kg di beberapa wilayah, seperti di Jambi. Posisi IT yang juga produsen potensial terjadinya *moral hazard* yang dengan membuat harga gula di pasar domestik tinggi, jarena kan menguntungkan IT baik sebagai produsen maupun importir.

#### ***Meningkatkan Tarif Impor (50%)***

Meningkatkan tarif impor dapat menjadi pilihan lain untuk menciptakan medan persaingan yang *fair* bagi Industri gula nasional. Dengan mempertimbangkan *binding tariff* Indonesia, tingkat tarif impor di negara lain, serta kepentingan harga di tingkat konsumen dan produsen, hasil analisis menunjukkan bahwa tarif impor sampai dengan 50% merupakan pilihan yang cukup kompromistis. Kelebihan kebijakan ini adalah memperkecil peluang terjadinya praktek oligopoli atau kartel karena jumlah importir gula menjadi terbuka, tidak terbatas pada empat perusahaan. Dengan perkataan lain, kebijakan ini menciptakan perilaku importir yang lebih kompetitif. Di samping itu, kebijakan ini akan membuat penerimaan pajak impor untuk negara menjadi meningkat.

Satu kelemahan mendasar dari kebijakan ini adalah tingkat efektivitasnya yang lebih rendah bila dibandingkan dengan kebijakan yang diterapkan sekarang. Karena hanya bersifat kebijakan tunggal, kebijakan ini memiliki efektivitas kebijakan yang lebih rendah bila dibandingkan dengan kebijakan yang kini diterapkan. Hal ini disebabkan tidak ada yang menjamin harga gula di tingkat petani yang membuat petani kembali meghadapi ketidak-pastian harga. Sebagai ilustrasi, kebijakan ini diperkirakan hanya memacu pertumbuhan produksi sekitar 4% per tahun.

### ***Provenue-Tariff-Rare Quota***

Pilihan kebijakan yang ketiga yang moderat dan diperkirakan cukup efektif dalam memberikan medan persaingan yang adil bagi industri gula nasional adalah kombinasi kebijakan harga provenue/harga dasar (misalnya Rp 3800/kg) dengan *tariff-rare quota* (TRQ). Untuk TRQ, basis kuota misalnya ditetapkan 1 juta ton, dengan tarif rendah Rp 700/kg dan tarif tinggi Rp 1300/kg. Artinya, untuk impor sampai dengan jumlah tertentu (misalnya 0.5 juta ton) tingkat tarif impor adalah Rp 700/kg. Impor gula yang sudah diatas 0.5 juta ton dikenakan tarif impor Rp 1300/kg.

Implementasi dari kebijakan ini haruslah dalam **satu paket** sehingga biaya yang menjadi beban pemerintah minimal mengingat pemerintah mempunyai kemampuan yang sangat terbatas untuk membiayai intervensi. Salah satu implementasi dari kebijakan ini adalah bahwa perusahaan yang mendapatkan ijin untuk mengimpor adalah perusahaan yang membeli gula petani dan PG pada harga provenue. Volume gula yang dapat diimpor adalah proporsional dengan volume gula petani yang dibeli oleh importir. Kebijakan ini pada dasarnya tidak memerlukan dukungan pendanaan khusus dari pemerintah karena kebijakan ini bersifat membiayai sendiri. Dana untuk penerapan harga provenue diharapkan akan dibiayai perusahaan yang akan melakukan impor. Pemerintah justru akan mendapatkan dana yang lebih tinggi dari pengenaan tarif impor yang tinggi untuk volume gula diatas 1 juta ton. Penerimaan pemerintah dari kebijakan TRQ diperkirakan mencapai sekitar Rp 1.787 triliun (Susila, 2005).

Ada dua kelebihan kebijakan ini. Pertama, kebijakan ini mengurangi potensi terjadinya praktek pasar oligopoli dan kartel karena semua importir boleh melakukan impor sepanjang sudah membeli gula petani pada harga provenue. Di samping itu, kebijakan ini cukup efektif dalam mendorong perkembangan industri gula nasional. Kebijakan ini akan membuat areal tanaman tebu rata-rata menjadi 13% lebih tinggi dibandingkan tanpa kebijakan tersebut. Selanjutnya, produksi gula nasional rata-rata sekitar 8.0 % per tahun.

Jika kebijakan ini diterapkan, maka ada satu potensi masalah yang harus diantisipasi pemerintah yaitu potensi terkonsentrasinya penawaran gula hanya pada sejumlah kecil perusahaan perdagangan gula. Hal ini bisa terjadi bila sejumlah kecil perusahaan mampu membeli sebagian besar gula petani sehingga perusahaan tersebut sekaligus juga akan menguasai sebagian besar gula impor. Oleh karena itu, pemerintah

perlu mendistribusikan pembelian gula petani, misalnya dengan menggunakan pendekatan regional. Upaya lain yang dapat dilakukan adalah membatasi volume pembelian gula petani yang dapat dibeli oleh suatu grup perusahaan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Adisasmito, K. 1998. Sistem Kelembagaan Sebagai Salah Satu Sumber Pokok Permasalahan Program TRI: Suatu Tinjauan. Retrospeksi. Bulletin Pusat Penelitian Perkebunan Gula Indonesia, (148):59-85.
- Departemen Perdagangan. 1994. Implikasi Kesepakatan GATT Terhadap Sektor Pertanian Indonesia. Departemen Perdagangan, Jakarta.
- Devadoss, S dan J. Kropf, 1996. Impacts Of Trade Liberalizations Under The Uruguay Round On The World Sugar Market. *Agricultural Economics*, (15): 83-96
- Dewan Gula Indonesia. 1999. Restrukturisasi Gula Indonesia April 1999. Bahan Diskusi Reformasi Gula Indonesia, Dewan Gula Indonesia, Jakarta.
- Elbehri, A., T. Hertel, M. Ingco, K. R. Pearson. 2000. Partial Liberalization Of The World Sugar Market: A General Equilibrium Analysis Or Tarif-Rate Quota Regimes. Makalah disajikan pada Third Annual Conference on Global Economics Analysis, Melbourne, Australia, 27-30 Juni 2003.
- FAO. 2003. Important Commodities In Agricultural Trade. FAO Support to the WTO Negotiations, FAO, Rome.
- Groombridge, M. A. 2001. America's Bittersweet Sugar Policy. Trade Briefing Paper. Center for Trade Policy Study, CATO Institute, Washington DC.
- Kennedy, P. L. 2001. Sugar Policy. Louisiana State University, Louisiana.
- Licht, F. O. 1995. The world sugar market in 1994/95' *World Sugar Statistics*, A3-A21.
- LMC. 2003. LMC International Documents Wide Range Of Subsidies Among World's Major Sugar Countries. American Sugar Alliance, January 2003.
- Noble, J. 1997. The European Sugar Policy to 2001. *World Sugar and Sweetener Yearbook 1996/1997*, D13-DA21.

- Pursell, G. and A. Gupta. 1997. Trade Policies And Incentives In Indian Agriculture. Development Research Group, the World Bank., New Delhi.
- Sudana, W., P. Simatupang, S. Friyanto, C. Muslim, dan T. Soelistiyo. 2000. Dampak Deregulasi Industri Gula Terhadap Realokasi Sumberdaya, Produksi Pangan, Dan Pendapatan Petani. Laporan Penelitian, Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian, Bogor.
- Susila, W.R. dan A. Susmiadi. 2000. Analisis Dampak Pembebasan Tarif Impor dan Perdagangan Bebas Terhadap Industri Gula. Laporan Penelitian, Asosiasi Penelitian Perkebunan Indonesia, Bogor.
- Susila, W.R. 2005. Pengembangan Industri Gula Indonesia: Analisis Kebijakan dan Keterpaduan sistem Produksi. Desertasi S3. Institut Pertanian Bogor
- Susmiadi, A. 1998. Krisis Moneter Dan Pengaruhnya Terhadap Industri Gula Indonesia. Makalah disampaikan pada Seminar Sehari Krisis Moneter dan Langkah Antisipatif Penanggulangan Dampak Kekeringan pada Produksi Gula 1998, Pasuruan, 10 Desember 1998.
- USDA. 2002. Sugar: World Markets And Trade. Circular Series, FS 2-02, November 2002, United State Department of Agriculture, Washington DC.

*[End of Document]*