

ANALISIS KOMPARATIF KEBIJAKAN HARGA PROVENUE DAN TARIF IMPOR GULA

A. Husni Malian¹⁾

ABSTRACT

The policy of 1999 sugar price *provenue* has been a controversial because it can not increase the welfare of sugar cane farmers. There are four main constraining factors in implementing this policy i.e.: (1) The sugar factories have no enough budget to buy the sugar farmers' share; (2) The appreciation of exchange rates will push down the import parity price, thus most of factories will encounter difficulties in selling their product; (3) There is still doubt for the policy makers to decide whether it will be beneficial to the producers or to the consumers; and (4) There is a pressure of various organizations which deal with the sugar agribusiness systems to change the *provenue* price with the application of import tariff. Results of a comparative study analysis to both policies indicated that the application of sugar import tariff of 65 percents will increase the farmers' income higher than that of to the alternative food crop commodity. The tariff policy is also considered as a short term decision which is good for the present economic crisis only even though it will be apposed by the IMF.

Key words: *price policy, import, free-trade, sugar*

ABSTRAK

Kebijakan harga *provenue* gula 1999 telah menimbulkan kontroversi, karena di dalam kenyataannya tidak mampu meningkatkan kesejahteraan petani tebu. Ada empat faktor utama yang menjadi kendala dalam pelaksanaan kebijakan ini, yaitu: (1) Pabrik gula tidak memiliki dana yang cukup untuk membeli gula bagian petani; (2) Penguatan nilai tukar rupiah akan mendorong penurunan harga paritas impor gula, sehingga sebagian besar pabrik gula akan mengalami kesulitan dalam menjual produknya tanpa merugi; (3) Masih ada keraguan dari para pengambil kebijakan untuk memilih, apakah akan berpihak kepada produsen atau kepada konsumen; dan (4) Adanya desakan dari berbagai organisasi yang berkecimpung dalam sistem agribisnis gula untuk mengganti kebijakan harga *provenue* dengan penerapan tarif impor. Hasil analisis komparatif terhadap kedua pilihan kebijakan tersebut menunjukkan bahwa penerapan tarif impor gula sebesar 65 persen akan meningkatkan penerimaan petani tebu pada tingkat yang lebih besar dibandingkan dengan komoditas alternatif tanaman pangan. Kebijakan tarif juga dipandang sebagai pilihan jangka pendek yang tepat dalam kondisi krisis ekonomi seperti saat ini, meskipun akan mendapat tantangan dari IMF.

Kata kunci: *kebijakan harga, impor, perdagangan bebas, gula.*

PENDAHULUAN

Sebagai tindak lanjut dari Rapat Koordinasi Terbatas bidang Ekuin tanggal 28 April 1999, pemerintah melalui Menteri Kehutanan dan Perkebunan menetapkan harga *provenue* untuk gula pasir petani produksi tahun 1999 sebesar Rp.2.500/kg. Dalam surat keputusan

1) Ahli Peneliti Muda pada Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian, Bogor.

itu juga ditentukan bahwa petani yang mengolahkan tebuinya kepada pabrik gula dengan sistem bagi hasil akan menerima 90 persen hasil gula dalam bentuk uang, sedangkan sisanya diberikan dalam bentuk natura. Dengan kebijakan harga *provenue* tersebut, pemerintah mengharapkan agar petani tebu terhindar dari kerugian dan tetap bergairah menanam tebu.

Kebijakan harga *provenue* gula ini pada dasarnya merupakan subsidi harga yang ditempuh pemerintah untuk melindungi petani. Pada akhir April 1999, harga gula cif Tanjung Priok (*border price*) tercatat sebesar US \$ 205/ton, atau setara dengan Rp. 1.758/kg. Sedangkan harga jual di tingkat pabrik gula, khususnya milik BUMN, ditetapkan sebesar Rp. 1.800/kg (Dewan Gula Indonesia, 1999). Dengan harga jual pabrik gula dan harga paritas impor seperti itu, maka pemerintah harus menyediakan subsidi antara Rp. 700 sampai Rp. 750 untuk setiap kg gula milik petani.

Dari sisi petani tebu, kebijakan subsidi yang diberikan pemerintah melalui penetapan harga *provenue* dianggap belum cukup. Sampai tahun 1992 pemerintah selalu mempertahankan perbandingan antara harga *provenue* dan harga dasar gabah sebesar 2,40 (Lampiran 1), sehingga petani menuntut kenaikan harga *provenue* pada tingkat yang lebih besar (Kompas, 1999b). Alternatif lain adalah menetapkan tarif impor gula sekitar 65 persen, sehingga harga gula di pasar domestik akan meningkat.

Tulisan ini bertujuan untuk membandingkan keuntungan dan kerugian antara kebijakan harga *provenue* 1999 dengan penerapan tarif impor gula. Ada tiga aspek yang akan dibandingkan, yaitu penerimaan petani dari usaha tani tebu, perkembangan harga gula dan inflasi yang akan diterima oleh konsumen, serta subsidi yang harus disediakan atau penerimaan yang akan diperoleh pemerintah.

METODE PENELITIAN

Untuk membandingkan kebijakan harga *provenue* 1999 dan penerapan tarif impor dilihat dari sisi petani produsen tebu, akan dilakukan analisis terhadap data usaha tani tebu di Propinsi Jawa Timur. Alat analisis yang digunakan adalah model *Policy Analysis Matrix* (PAM). Menurut Monke dan Pearson (1989), penggunaan PAM ditujukan untuk mengetahui efisiensi ekonomi dan insentif yang diperoleh dari intervensi pemerintah, serta dampaknya terhadap aktivitas usaha tani, pengolahan dan pemasaran.

Dalam model PAM penerimaan, biaya dan keuntungan dibedakan menurut harga pasar dan harga sosial. Perbedaan kedua harga tersebut merupakan dampak kebijakan yang ditempuh pemerintah, serta terjadinya distorsi di pasar *input* dan/atau *output* (Tabel 1). Harga pasar untuk gula dengan subsidi harga *provenue* adalah tingkat harga yang akan diterima petani tebu, untuk 90 persen gula bagian petani yang diolah di pabrik gula dan 10 persen sisanya menurut harga eceran di pasar setempat. Sedangkan harga pasar dengan tarif 65 persen diperoleh dari harga gula impor di pelabuhan, ditambah besaran tarif yang dikenakan. Untuk harga sosial gula ditetapkan dengan formula sebagai berikut:

Harga sosial gula = [(harga fob gula pasir + biaya *freight* dan asuransi) x nilai tukar rupiah] + biaya bongkar-muat sampai ke gudang di Pelabuhan Tanjung Perak, Surabaya].

Biaya produksi dibedakan menurut *input tradable* dan *input domestik*. *Input tradable* adalah *input* yang diperdagangkan di pasar internasional, sedangkan *input* yang tidak diperdagangkan di pasar internasional dimasukkan ke dalam kelompok *input domestik*. Harga pasar *input* adalah harga yang dibayar petani tebu untuk musim tanam 1998/1999. Sebaliknya, harga sosial *input* adalah harga yang terbentuk dalam suatu kondisi perekonomian yang tidak mengalami distorsi. Untuk harga sosial *input tradable* digunakan harga di pelabuhan (*border price*), yaitu harga *fob* (*free on board*) untuk *input* yang diekspor dan harga *cif* (*cost, insurance and freight*) untuk *input* yang diimpor. Sedangkan harga sosial *input domestik*, seperti bibit, tenaga kerja dan sewa tanah, digunakan harga yang berlaku.

Tabel 1. Struktur Penerimaan, Biaya dan Keuntungan dalam PAM

Deskripsi	Penerimaan	<i>Input Tradable</i>	<i>Input Domestik</i>	Keuntungan
Harga Pasar	A	B	C	D
Harga Sosial	E	F	G	H
Dampak Kebijakan	I	J	K	L
Keterangan:	Keuntungan berdasarkan harga pasar	$D = A - B - C$		
	Keuntungan berdasarkan harga sosial	$H = E - F - G$		
	Transfer <i>output</i>	$I = A - E$		
	Transfer <i>input tradable</i>	$J = B - F$		
	Transfer faktor domestik	$K = C - G$		
	Transfer bersih	$L = D - H$		
	Rasio biaya berdasarkan harga pasar	$PCR = C/(A-B)$		
	Rasio biaya sumberdaya domestik	$DRCR = G/(E-F)$		
	Koefisien proteksi nominal <i>output</i>	$NPCO = A/E$		
	Koefisien proteksi nominal <i>input</i>	$NPCI = B/F$		
	Koefisien proteksi efektif	$EPC = (A-B)/(E-F)$		
	Koefisien keuntungan	$PC = D/H$		
	Rasio subsidi untuk produsen	$SRP = L/E$		

Pendekatan yang seharusnya digunakan dalam penentuan nilai tukar uang untuk menghitung harga sosial *output* dan *input tradable* adalah pendekatan moneter (*monetary approach*). Pendekatan ini mempostulasikan bahwa nilai tukar dapat tercipta pada titik keseimbangan antara permintaan dan penawaran dari mata uang nasional di masing-masing negara. Penawaran uang diasumsikan dapat diciptakan secara *independent* oleh otoritas moneter di negara itu. Sedangkan permintaan uang ditentukan oleh tingkat pendapatan riil negara itu, atau tingkat harga umum yang berlaku serta tingkat bunga (Salvatore, 1995).

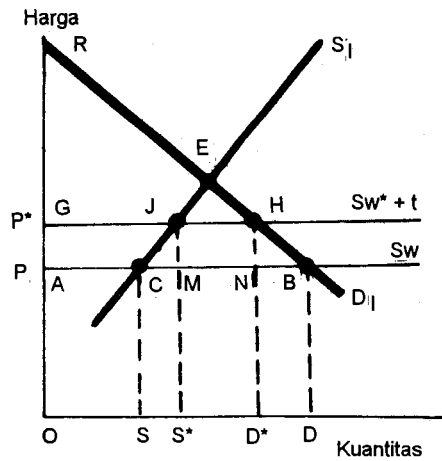
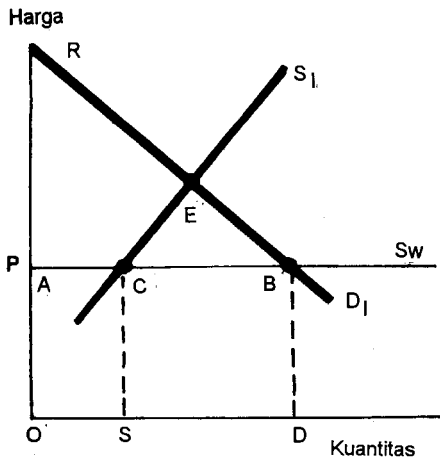
Penerapan nilai tukar keseimbangan dengan pendekatan moneter seperti ini sangat sulit dilakukan, khususnya pada saat perekonomian masih berada dalam tahap pemulihan dari krisis ekonomi, sosial dan politik seperti yang dialami Indonesia sekarang. Untuk mengatasi hal itu, tulisan ini menggunakan nilai tukar yang berlaku dari Kurs Tengah Bank Indonesia (BI) pada tanggal 27 April 1999 sebesar Rp. 8.575/US\$. Dengan menggunakan nilai tukar yang tidak mencerminkan keseimbangan tersebut, maka berbagai hasil perhitungan dengan harga sosial dan transfer tidak menggambarkan dampak distorsi nilai tukar.

Data yang dianalisis berasal dari survei usaha tani pada daerah produksi utama tebu rakyat di Propinsi Jawa Timur yang dilaksanakan pada bulan Juni 1998. Lokasi penelitian dibedakan menurut dominasi suatu pabrik gula (PG), dalam menerima pasokan tebu dari lahan sawah atau lahan kering. Untuk pertanaman tebu di lahan sawah, diambil petani contoh yang berada di Kabupaten Jember dan memasok tebu untuk PG Semboro. Sedangkan pertanaman tebu di lahan kering diwakili oleh petani contoh di Kabupaten Malang yang memasok tebu untuk PG Krebbe Baru. Dari setiap lokasi penelitian telah dilakukan wawancara terhadap 60 orang petani contoh, yang terbagi atas 30 orang petani tebu dan 30 orang petani yang menanam komoditas alternatif. Di samping itu juga dilakukan wawancara dengan pengurus KUD, pedagang gula dan administratur PG, untuk mendapatkan konfirmasi berbagai data yang telah disampaikan oleh petani.

Untuk mengetahui dampak penerapan tarif impor terhadap surplus produsen, surplus konsumen dan penerimaan pemerintah, digunakan pendekatan keseimbangan parsial (*partial equilibrium approach*). Ada empat implikasi yang akan terjadi dari penerapan tarif (Salvatore, 1995; Markusen dan Melvin, 1995) yaitu: (1) Dampak penerapan tarif terhadap produsen, yaitu terjadinya surplus produsen berkat pengenaan tarif. Untuk musim giling tebu tahun 1999, surplus produsen ini terjadi akibat kenaikan harga jual gula; (2) Dampak penerapan tarif terhadap konsumen, yaitu berkurangnya surplus konsumen akibat pengenaan tarif. Besarnya pengurangan surplus konsumen terjadi akibat berkurangnya permintaan, karena terjadinya kenaikan harga gula; (3) Dampak penerapan tarif terhadap penerimaan pemerintah, yaitu pemasukan yang akan diterima pemerintah dari tarif impor gula. Besarnya pemasukan ini tergantung dari harga gula di pasar dunia, tarif *ad valorem* yang ditetapkan, jumlah gula yang diimpor, serta besarnya nilai tukar rupiah terhadap US \$; dan (4) Biaya proteksi atau dampak sosial, yaitu suatu kerugian yang harus ditanggung oleh perekonomian akibat pengalihan sebagian sumber daya domestik untuk memproduksi gula, dibandingkan dengan kondisi yang lebih efisien apabila diimpor.

Untuk memperjelas uraian tersebut, dalam Gambar 1 disajikan dampak penerapan tarif secara grafis. Sebelum pengenaan tarif impor, harga gula di pasar domestik sebesar P, dengan produksi gula domestik sebesar OS dan konsumsi sebesar OD. Pada tingkat harga seperti itu, surplus konsumen tercermin oleh bidang ABR. Pengenaan tarif impor sebesar t, telah menyebabkan kenaikan harga gula di pasar domestik menjadi P*, yang diikuti dengan kenaikan produksi gula domestik sebesar SS* dan penurunan konsumsi sebesar DD*. Dengan asumsi perbedaan harga merupakan refleksi dari pengenaan tarif, maka kenaikan harga ini akan menurunkan surplus konsumen sebesar bidang ABHG dan meningkatkan surplus produsen sebesar bidang ACJG. Penerimaan pemerintah yang diperoleh dari pengenaan tarif tergambar oleh bidang MNHJ, sedangkan biaya proteksi atau dampak sosial yang harus ditanggung oleh perekonomian sebesar bidang CMJ ditambah NBH.

Dari Gambar 1 terlihat bahwa besarnya dampak pengenaan tarif yang akan diterima oleh setiap pelaku ekonomi, ditentukan oleh tarif nominal yang ditetapkan oleh pemerintah. Dalam penelitian ini, dampak tersebut akan dihitung berdasarkan tiga skenario tarif, yaitu 42 persen, 65 persen dan 91 persen.



(a) Sebelum peneraan tarif

(b) Sesudah peneraan tarif

Gambar 1. Dampak Penerapan Tarif Impor terhadap Surplus Konsumen, Surplus Produsen, Penerimaan Pemerintah dan Biaya Proteksi.

Untuk menghitung kenaikan produksi gula domestik dan penurunan konsumsi gula sesudah peneraan tarif, digunakan asumsi sebagai berikut: (1) Indonesia termasuk negara kecil dalam produksi dan perdagangan gula, sehingga peneraan tarif tidak dapat mempengaruhi harga gula di pasar dunia; (2) Penggunaan tebu sebagai bahan baku gula merah relatif kecil, sehingga efek substitusi tebu dari bahan baku gula merah ke gula pasir dapat diabaikan. Dengan demikian, peneraan tarif tidak akan secara langsung meningkatkan produksi gula domestik tahun 1999, karena pengusahaan tebu memerlukan waktu antara 12-14 bulan; dan (3) Biaya distribusi gula dari gudang pabrik dan pelabuhan dianggap sama, yaitu sebesar 15 persen. Dengan asumsi tersebut, perhitungan dilakukan dengan formula sebagai berikut:

$$S^* = S + \left\{ \frac{(P^* - P)}{P} \right\} \times e_s \times S \dots\dots\dots (1)$$

$$D^* = D - \left\{ \frac{(P^* - P)}{P} \right\} \times e_D \times D \dots\dots\dots (2)$$

- S = produksi gula domestik sebelum peneraan tarif;
- S* = produksi gula domestik sesudah peneraan tarif;
- D = konsumsi gula domestik sebelum peneraan tarif;
- D* = konsumsi gula domestik sesudah peneraan tarif;
- P = harga gula di pasar domestik sebelum peneraan tarif;
- P* = harga gula di pasar domestik sesudah peneraan tarif;
- es = elastisitas penawaran atas harga;
- eD = elastisitas permintaan atas harga

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

$$ECS = - [D - \{ \frac{1}{2}(D - D^*) \}] \times (P^* - P) \dots \dots \dots (3)$$

$$EPS = [S + \{ \frac{1}{2}(S^* - S) \}] \times (P^* - P) \dots \dots \dots (4)$$

$$GRT = [(D^* - S^*) \times (P^* - P)] \dots \dots \dots (5)$$

$$PC = ECS + EPS + GRT \dots \dots \dots (6)$$

- ECS = dampak penerapan tarif terhadap surplus konsumen;
- EPS = dampak penerapan tarif terhadap surplus produsen;
- GRT = penerimaan pemerintah dari tarif;
- PC = biaya proteksi atau dampak sosial akibat pengenaan tarif;

Dampak terhadap surplus konsumen dan biaya proteksi bertanda negatif, karena pengenaan tarif telah menyebabkan terjadinya kenaikan harga gula yang pada gilirannya akan menurunkan surplus konsumen dan kesejahteraan masyarakat Indonesia.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Penerimaan dari Usaha Tani Tebu

Regulasi industri gula di Indonesia dilakukan pemerintah melalui Inpres No. 9 tahun 1975. Berdasarkan Inpres tersebut, pemerintah menetapkan pola *glebagan* untuk pertanian tebu melalui program Tebu Rakyat Intensifikasi (TRI). Dalam pelaksanaannya, Koperasi Unit Desa (KUD) ditunjuk sebagai pelaksana program yang menyalurkan kredit dan mengatur pasokan tebu ke pabrik gula yang ada di wilayahnya. Pada tingkat pemerintah daerah, pelaksanaan Inpres No. 9/1975 diatur melalui berbagai Peraturan Daerah (Perda) untuk menata pelaku ekonomi yang terlibat dalam sistem agribisnis gula. Dua Perda yang ditujukan kepada petani tebu adalah penentuan batasan areal tebu seluas 30 persen dari luas wilayah, serta penetapan wilayah kerja pabrik gula. Kedua kebijakan ini telah menghilangkan kesempatan petani untuk memilih komoditas yang ingin diusahakan serta memperoleh penerimaan usaha tani yang lebih tinggi.

Penerimaan yang diperoleh petani tebu cenderung menurun yang tercermin dari produktivitas haulur yang diperoleh. Selama kurun waktu 1993-1998, produktivitas haulur untuk tebu rakyat di lahan sawah menurun dengan laju 7,83 persen. Demikian pula produktivitas tebu rakyat di lahan kering telah menurun dengan laju 7,29 persen (Lampiran 2). Produktivitas haulur untuk tebu di lahan sawah sebesar 4,74 ton/ha ini, jauh lebih rendah dibandingkan dengan produktivitas yang pernah diperoleh tahun 1955 yang mencapai 11,23 ton/ha. Dalam waktu yang bersamaan juga terjadi penurunan pola swadana dari 24,22 persen pada tahun 1993 menjadi 22,83 persen pada tahun 1998. Padahal petani swadana ini memiliki karakteristik skala usaha tani yang luas, pengelolaan usaha tani lebih intensif, motivasi yang tinggi untuk mendapatkan keuntungan, serta terkesan menghindari proses birokrasi (Malian dan Syam, 1996). Dengan demikian petani swadana memiliki posisi tawar-menawar (*bargaining position*) yang lebih kuat dalam pemasaran tebu, sehingga dapat memilih pabrik gula yang memiliki kinerja lebih baik.

Motif mendapatkan keuntungan yang merupakan salah satu faktor penentu penanaman tebu pada suatu daerah, secara nyata tidak diterima oleh petani. Selama kurun waktu 1985-1998 telah terjadi perubahan harga *provenue* gula dari Rp.42.500 menjadi Rp.210.000 setiap kuintal, atau kenaikan hampir 400 persen. Namun dalam waktu yang bersamaan juga terjadi perubahan indeks harga yang dibayar oleh petani di Jawa Timur, yaitu dari 108,93 pada tahun 1985 menjadi 629,02 pada 1998 atau kenaikan sekitar 477 persen. Dalam harga nyata penerimaan petani tebu telah turun lebih dari 14 persen, yaitu dari Rp.39.016 menjadi Rp.33.385 setiap kuintal (Tabel 2).

Tabel 2. Harga *Provenue* dan Harga Nyata *Provenue* Gula di Jawa Timur, 1985-1998

Tahun	Harga <i>provenue</i> gula (Rp/ku)	Indek harga yang dibayar petani (IHB) ¹⁾	Harga nyata <i>provenue</i> gula (Rp/ku) ²⁾
1985	42.500	108,93	39.016
1986	42.500	118,00	36.017
1987	46.750	132,23	35.355
1988	51.425	146,59	35.081
1989	60.000	159,22	37.684
1990	65.000	173,40	37.486
1991	70.800	193,48	36.593
1992	79.200	206,66	38.324
1993	79.200	227,13	34.870
1994	79.200	256,66	30.858
1995	91.080	294,08	30.971
1996	91.080	324,80	28.042
1997	96.080	352,90	27.226
1998	210.000	629,02	33.385

Keterangan: 1) Data untuk Jawa Timur dengan tahun dasar 1983 = 100.

2) Harga nyata *provenue* gula adalah harga *provenue* gula dideflasi dengan IHB, rumus: $HN_t = 100/IHB_t \times PG_t$, dimana HN_t adalah harga nyata *provenue* gula pada tahun t; IHB_t adalah IHB pada tahun t; dan PG_t adalah harga *provenue* gula pada tahun t.

Di samping itu data yang disajikan pada Tabel 2 juga memperlihatkan bahwa kenaikan harga *provenue* gula dalam persentase yang lebih besar dari kenaikan indeks harga yang dibayar petani telah meningkatkan harga nyata *provenue* gula. Namun dalam sembilan kali kenaikan harga *provenue* yang berlangsung antara 1985-1998 hanya empat kali terjadi kenaikan harga nyata *provenue* gula, yaitu tahun 1989, 1992, 1995, dan 1998. Hal ini berarti bahwa subsidi yang diberikan pemerintah terhadap sarana produksi, kredit dan hasil gula tidak seluruhnya dan secara riil dapat dinikmati oleh petani tebu.

Alasan lain yang sering dikemukakan dalam berbagai penelitian adalah rendahnya penerimaan bersih yang diperoleh dari usaha tani tebu dibandingkan dengan komoditas alternatif, khususnya tanaman pangan, yang dapat diusahakan pada lahan yang sama. Dari hasil penelitian pada areal *glebagan* tebu di lahan sawah yang memasok pabrik gula (PG) Semboro di Kabupaten Jember terungkap bahwa pola tanam setahun padi-padi-kedelai

mampu memberikan penerimaan bersih sekitar Rp.6,40 juta/ha (Tabel 3). Dibandingkan dengan penerimaan dari usaha tani tebu, maka tanpa subsidi harga *provenue* atau penerapan tarif impor sebesar 65 persen, petani hanya memperoleh penerimaan bersih sebesar Rp.3,35 juta/ha. Sedangkan penerimaan bersih yang diperoleh dengan subsidi *provenue* adalah Rp.5,85 juta/ha, dan dengan penerapan tarif 65 persen sebesar Rp.7,82 juta/ha.

Untuk areal tebu di lahan kering yang memasok PG Krebbe Baru di Kabupaten Malang terlihat bahwa pola tanam setahun yang banyak diusahakan petani adalah jagung-kedelai-jagung. Dengan pola tanam tersebut, petani akan memperoleh penerimaan bersih sebesar Rp.4,87 juta/ha. Tingkat penerimaan ini lebih besar dibandingkan dengan penerimaan dari usaha tani tebu, meskipun pemerintah telah memberikan subsidi melalui harga *provenue*. Namun dibandingkan dengan penerimaan yang akan diperoleh apabila pemerintah menetapkan tarif sebesar 65 persen, maka tingkat penerimaan komoditas alternatif tersebut lebih rendah.

Tabel 3. Analisis Usaha Tani Komoditas Alternatif (Rp/Ha) dan Perbandingan Penerimaan dengan Usaha Tani Tebu pada Berbagai Skenario, 1998-1999

Uraian	Lahan sawah di Jember	Lahan kering di Malang
Komoditas Alternatif ¹⁾		
Biaya Produksi		
Sarana produksi	2.047.400	852.800
Tenaga kerja	2.106.000	1.504.000
Lain-lain	321.700	185.400
Jumlah	4.475.100	2.542.200
Penerimaan Usaha Tani	10.873.500	7.416.600
Penerimaan Bersih	6.398.400	4.874.400
Penerimaan Bersih Usaha Tani Tebu ²⁾		
Dengan harga jual pabrik	3.347.600	1.843.200
Dengan harga <i>provenue</i> 1999	5.849.600	3.734.100
Dengan harga setelah tarif 65%	7.818.000	5.246.600

Keterangan : 1) Komoditas alternatif adalah komoditas tanaman pangan yang ditanam petani, bila tidak menanam tebu. Di Kabupaten Jember pola tanam setahun adalah padi-padi-kedelai, sedangkan di Kabupaten Malang adalah jagung-kedelai-jagung.

2) Harga jual pabrik sebesar Rp.1.800/kg, harga *provenue* 1999 Rp.2.500/kg, dan harga setelah tarif 65 persen Rp.2.900/kg.

Dari ulasan di atas terungkap bahwa tuntutan pengenaan tarif impor gula sebesar 65 persen dilandasi oleh adanya keinginan untuk mendapatkan penerimaan bersih yang setara, atau bahkan lebih besar, dibandingkan dengan pengusahaan komoditas alternatif. Apalagi saat berlangsungnya "krisis gula" tahun 1998 petani tebu memperoleh keuntungan yang sangat besar, dengan menerima harga beli gula sebesar Rp.4.000/kg (Kompas, 1999a).

Untuk melihat implikasi dari subsidi harga *provenue* dan penerapan tarif impor sebesar 65 persen, telah dilakukan analisis dengan menggunakan data dari Propinsi Jawa Timur. Hasil analisis tersebut disajikan pada Tabel 4 dan komponen biaya usaha tani tebu

disajikan pada Lampiran 3. Keuntungan usaha tani tebu dalam PAM dibedakan menurut harga pasar yang disubsidi dan harga sosial yang dianggap sebagai harga yang efisien. Berdasarkan harga pasar, keuntungan yang diperoleh petani setelah pemberian subsidi harga *provenue* adalah Rp.5.849.600 pada lahan sawah dan Rp.3.734.100 pada lahan kering. Sedangkan dengan penerapan tarif impor 65 persen akan diperoleh keuntungan yang lebih besar, yaitu Rp.7.818.000 pada lahan sawah dan Rp.5.246.600 pada lahan kering. Untuk harga sosial, keuntungan usaha tani yang diterima berdasarkan harga *provenue* dan penerapan tarif impor sama besarnya, yaitu menurun menjadi Rp.2.500.100 pada lahan sawah dan Rp.936.800 pada lahan kering. Data di atas menunjukkan bahwa komoditas gula petani tidak memiliki keunggulan komparatif di pasar internasional. Hal ini terlihat dari tingkat keuntungan pada harga sosial yang lebih rendah dibandingkan dengan keuntungan yang diperoleh dari harga pasar. Namun perlu dicatat bahwa harga gula di pasar internasional bukan mencerminkan mekanisme harga yang sebenarnya, karena semua negara produsen gula di dunia memberikan subsidi harga dari penerimaan yang diperoleh melalui tarif impor.

Tingginya subsidi harga gula di dalam negeri terlihat dari transfer *output* yang bertanda positif, yaitu berkisar antara Rp.2.121.300 sampai Rp.2.775.600 untuk subsidi harga *provenue*, dan antara Rp.3.633.800 sampai Rp.4.744.000 untuk tarif impor 65 persen. Dari sisi petani tebu, angka ini menggambarkan tingkat subsidi harga gula yang diterima produsen tebu di Indonesia yang mengindikasikan masih adanya kebijakan yang distorsif di sektor industri gula. Besarnya perbedaan tingkat harga domestik dan dunia tersebut dapat dilihat dari indek NPCO antara 1,3942 sampai 1,3973 untuk subsidi harga *provenue*, dan antara 1,6737 sampai 1,6806 untuk penerapan tarif impor. Hal ini berarti pemerintah harus menyediakan subsidi harga sekitar 40 persen bagi konsumen untuk kebijakan harga *provenue*, atau konsumen harus membayar harga gula sekitar 68 persen lebih tinggi bila pemerintah akan menerapkan tarif impor gula.

Indek transfer *input tradable* berkisar antara -Rp.990.000 sampai -Rp.1.022.000 untuk kedua kebijakan yang mungkin ditempuh pemerintah. Angka ini menunjukkan bahwa harga *input tradable* yang dibayar petani lebih murah dari seharusnya. Hal ini terkait dengan kebijakan subsidi yang masih diberikan pemerintah untuk pertanaman yang lalu, khususnya untuk pupuk dan KUT, guna merangsang petani dalam meningkatkan produksi gula. Besarnya subsidi tersebut dapat dihitung dari indek NPCI yang berkisar antara 0,5476 sampai 0,5516 yang berarti sekitar 45 persen lebih murah dari harga pupuk yang seharusnya dibayar oleh petani.

Untuk transfer faktor domestik, nilai yang diperoleh berkisar antara Rp.346.100 sampai Rp.416.100 setiap hektar. Angka ini menunjukkan bahwa petani harus membayar biaya faktor domestik, khususnya tenaga kerja, lebih mahal dari prestasi kerja yang diterima. Secara agregat, petani telah membayar tenaga kerja antara 16 sampai 18 persen lebih mahal dari seharusnya.

Dari hasil analisis ini terungkap pula bahwa indek EPC yang diperoleh berkisar antara 1,7759 sampai 2,0274 untuk subsidi harga *provenue*, dan antara 2,1815 sampai 2,5217 untuk penerapan tarif impor. Meskipun EPC bukan merupakan indikator lengkap mengenai kebijakan insentif karena mengabaikan efek transfer dari kebijakan pasar faktor domestik, tetapi informasi yang diberikan mencerminkan adanya dukungan kebijakan dari pemerintah untuk melindungi dan merangsang petani tebu agar tetap berproduksi. Dari

besaran indek EPC terlihat bahwa proteksi yang diberikan dengan kebijakan harga *provenue* 1999 sangat besar, sehingga secara keseluruhan pemerintah harus menanggung selisih biaya dan harga antara 78 sampai 103 persen dibandingkan dengan harga sarana produksi dan harga gula yang diperdagangkan di pasar internasional. Sedangkan bila pemerintah menerapkan tarif impor, selisih biaya dan harga yang harus ditanggung konsumen berkisar antara 118 sampai 152 persen.

Tabel 4. Perbandingan Hasil *Policy Analysis Matrix* (PAM) antara Subsidi Harga *Provenue* dan Tarif Impor di Propinsi Jawa Timur, 1999

Uraian	Harga <i>Provenue</i>		Tarif Impor 65%	
	Sawah di Jember	Lahan kering di Malang	Sawah di Jember	Lahan kering di Malang
Penerimaan (Rp/ha)				
- Harga Pasar ¹⁾	9.817.200	7.460.100	11.785.600	8.972.600
- Harga Sosial ²⁾	7.041.600	5.338.800	7.041.600	5.338.800
Biaya (Rp/ha)				
a. Tradable				
- Harga Pasar	1.198.600	1.257.200	1.198.600	1.257.200
- Harga Sosial	2.188.600	2.279.300	2.188.600	2.279.300
b. Domestik				
- Harga Pasar	2.769.000	2.468.800	2.769.000	2.468.800
- Harga Sosial	2.352.900	2.122.700	2.352.900	2.122.700
Keuntungan (Rp/ha)				
- Harga Pasar	5.849.600	3.734.100	7.818.000	5.246.600
- Harga Sosial	2.500.100	936.800	2.500.100	936.800
Transfer (Rp/ha)				
- Transfer <i>Output</i>	2.775.600	2.121.300	4.744.000	3.633.800
- Transfer <i>Input Tradable</i>	-990.000	-1.022.000	-990.000	-1.022.000
- Transfer Faktor Domestik	416.100	346.100	416.100	346.100
- Transfer <i>Input Total</i>	-573.900	-675.900	-573.900	-675.900
- Transfer Bersih	3.349.500	2.797.200	5.317.900	4.309.700
Indek PAM				
- <i>Private Cost Ratio</i> (PCR)	0,3213	0,3980	0,2615	0,3200
- <i>Domestic Resource Cost Ratio</i> (DRCR)	0,4848	0,6938	0,4848	0,6938
- <i>Nominal Protection Coefficient on Tradable Output</i> (NPCO)	1,3942	1,3973	1,6737	1,6806
- <i>Nominal Protection Coefficient on Tradable Input</i> (NPCI)	0,5476	0,5516	0,5476	0,5516
- <i>Effective Protection Coefficient</i> (EPC)	1,7759	2,0274	2,1815	2,5217
- <i>Subsidy Ratio to Producer</i> (SRP)	0,4757	0,5239	0,7552	0,8072
- <i>Profitability Coefficient</i> (PC)	2,3398	3,9857	3,1271	5,6001

Keterangan : 1) Harga pasar untuk subsidi harga *provenue* adalah Rp.2.500/kg, sedangkan harga pasar dengan tarif impor 65 persen ditentukan sebesar Rp.2.900/kg.

2) Harga sosial gula diperhitungkan sebesar Rp 1.758/kg.

Indek SRP yang diperoleh dari analisis ini berkisar antara 0,4757 sampai 0,5239 untuk subsidi harga *provenue*, dan antara 0,7552 sampai 0,8072 untuk penerapan tarif impor. Indek SRP ini menggambarkan proporsi transfer bersih terhadap total penerimaan sosial. Dari angka indek terlihat bahwa setelah penetapan subsidi harga gula, pemerintah telah memberikan subsidi kepada petani tebu yang berkisar antara 48 sampai 52 persen. Sedangkan dengan penerapan tarif impor, subsidi yang diberikan menurun menjadi 20 sampai 24 persen.

Untuk mengetahui efisiensi ekonomi relatif dari usaha tani tebu, digunakan indek DRRCR. Kisaran indek yang diperoleh dari analisis ini adalah 0,4848 sampai 0,6938. Dari besaran indek tersebut tercermin bahwa usaha tani tebu secara ekonomi dapat dikatakan efisien dalam penggunaan sumber daya domestik. Artinya apabila tidak ada kepentingan lain dari pengambil kebijakan, atau bila kebijakan yang distorsif dari mekanisme pasar ditiadakan, maka pada hakekatnya pengusahaan tebu di tingkat petani memiliki daya saing komparatif. Dengan demikian pengembangan komoditas tebu untuk memasok kebutuhan bahan baku pabrik gula dapat terus dilanjutkan, khususnya pada pabrik gula yang memiliki tingkat efisiensi yang tinggi.

Perkembangan Harga Gula dan Inflasi

Untuk melaksanakan Inpres No. 9/1975 sebelum adanya deregulasi industri gula, pemerintah telah mengeluarkan kebijakan berupa penetapan harga *provenue* gula, serta menunjuk Badan Urusan Logistik (Bulog) sebagai satu-satunya lembaga yang mengendalikan stabilisasi harga gula di dalam negeri. Harga *provenue* ini selalu mengalami penyesuaian, sejalan dengan kenaikan harga sarana produksi dan kebutuhan konsumsi lainnya. Di samping itu tingkat harga tersebut juga ditujukan untuk merangsang petani agar tetap bersedia menanam tebu, mengingat di lahan sawah tebu mempunyai kompetitor kuat yaitu padi (Amang *et al*, 1989).

Dalam keadaan ideal, persentase kenaikan harga *provenue* gula diharapkan lebih besar dari kenaikan harga dasar gabah. Untuk tahun 1975 tingkat perbandingan ini ditentukan sebesar 1,59 setara harga gabah yang selanjutnya meningkat menjadi 2,97 pada tahun 1981 (Lembaga Penelitian IPB, 1997). Setelah itu sampai tahun 1992 tingkat perbandingan ini dipertahankan pada angka sekitar 2,40 (Lampiran 1). Harga *provenue* ini sebenarnya merupakan faktor penting yang tidak hanya berpengaruh terhadap industri gula, tetapi juga bagi usaha tanaman alternatif lainnya. Penentuan harga *provenue* yang terlalu rendah dapat mematikan industri gula, karena akan mengalami kesulitan untuk mendapatkan bahan baku. Sebaliknya, penentuan harga yang terlalu tinggi akan menumbuhkan industri gula, tetapi meningkatkan subsidi yang harus disediakan oleh pemerintah.

Dari aspek alokasi sumber daya ekonomi, kebijakan tingkat perbandingan harga yang tetap mencerminkan adanya hubungan deterministik sempurna antara harga gula dengan harga dasar gabah, yang tidak peka terhadap perubahan harga gula di pasar dunia. Hal ini telah menimbulkan inefisiensi yang berkaitan dengan kesalahan alokasi sumber daya yang pada gilirannya akan mempengaruhi pertumbuhan ekonomi dan merugikan petani. Hasil penelitian Malian dan Syam (1996) menunjukkan bahwa daya saing usaha tani tebu di Jawa Timur terhadap komoditas alternatif pada lahan sawah, dipengaruhi oleh produktivitas hablur serta perbandingan harga *provenue* gula dan harga dasar gabah.

Dengan tingkat harga *provenue* yang rendah, tidak ada petani yang bersedia menanam tebu secara "sukarela".

Produktivitas hablur dan rendemen tebu pabrik gula BUMN selama 1993-1998 terlihat lebih rendah dibandingkan dengan tebu rakyat (Lampiran 2). Data ini membuktikan terjadinya inefisiensi di pabrik gula dalam pengelolaan tebu sendiri, meskipun dari aspek teknologi dan permodalan relatif tidak mengalami kesulitan. Tingkat rendemen tebu pabrik BUMN yang rendah ini memberikan dampak bagi produktivitas hablur tebu rakyat yang digiling pada hari yang sama. Hal ini menunjukkan bahwa penetapan rendemen yang berlaku sekarang secara rata-rata dalam satu hari merupakan upaya pabrik gula untuk menutupi inefisiensinya. Dengan demikian, bertahannya pabrik-pabrik gula yang inefisien selama ini disebabkan oleh adanya subsidi "terselubung" dari petani.

Hasil penelitian Panggabean (1995) mengungkapkan bahwa kinerja seluruh pabrik gula di Jawa tidak efisien secara ekonomis, meskipun secara teknis dapat dianggap efisien. Faktor penyebabnya adalah struktur persaingan (*market imperfection*) dan kebijakan yang telah menimbulkan insentif yang tidak sejalan dengan efisiensi ekonomi. Hal ini tercermin dari subsidi yang diberikan untuk kegiatan pengolahan tebu yang diperkirakan sebesar Rp.142 milyar pada tahun 1991.

Dari aspek produksi, keberadaan pabrik gula yang berada di bawah pengendalian BUMN juga patut dipertanyakan. Selama kurun waktu 1988-1998, produksi gula yang dihasilkan oleh tebu rakyat menunjukkan kecenderungan menurun. Bila pada tahun 1988 produksi gula dari tebu rakyat mampu memberikan hasil hampir 1,5 juta ton, maka tahun 1998 turun 47 persen menjadi sekitar 0,8 juta ton (Lampiran 4). Kecenderungan penurunan produksi ini juga dialami oleh pabrik gula BUMN. Sebaliknya, pabrik gula swasta mencatat kemajuan yang sangat mencolok. Hal ini terlihat dari pangsa produksi pabrik gula swasta yang meningkat dari 5 persen pada tahun 1988 menjadi 27 persen pada tahun 1998.

Untuk meningkatkan efisiensi industri gula di Indonesia, khususnya pabrik gula di bawah BUMN, serta menghapuskan subsidi yang telah diberikan selama lebih dari 22 tahun, pemerintah mencapai kesepakatan dengan *International Monetary Fund* (IMF) pada tanggal 15 Januari 1998 untuk menghentikan Program Pengembangan Tebu Rakyat. Sebagai tindak lanjut dari kesepakatan itu, pemerintah mengeluarkan Inpres No. 5 tahun 1998 mengenai penghentian pelaksanaan Inpres No. 9 tahun 1975 serta menginstruksikan kepada Menteri Pertanian, Menteri Dalam Negeri dan seluruh Gubernur untuk membebaskan petani dari kewajiban menanam tebu. Dengan demikian, keluarnya Inpres No.5/1998 ini pada dasarnya tidak merugikan petani, tetapi sebaliknya akan dapat mengancam pabrik gula dalam hal kelangsungan pasokan tebu.

Dalam kerangka kesepakatan dengan IMF itu telah disetujui pula bahwa sejak bulan Februari 1998 pemerintah menghapuskan peran Bulog dalam monopoli pengadaan dan distribusi gula (Kompas, 1998a) dan mulai 1 Oktober 1998 subsidi yang diberikan terhadap gula juga dihapuskan (Kompas, 1998b). Kebijakan ini langsung mendapat reaksi di pasar domestik yang tercermin dari kenaikan harga eceran gula, karena pihak swasta dan koperasi belum siap berperan dalam persaingan bebas serta terjadinya depresiasi nilai tukar rupiah yang mencapai lebih dari 300 persen sejak bulan Juli 1997. Harga eceran gula di pasar domestik pada bulan Oktober 1998 berkisar antara Rp.3.358 sampai Rp.4.333/kg (Bulog, 1999), akibat *stock* di gudang Bulog pada akhir Mei 1998 hanya mencapai 425.000 ton (Tabor *et al.*, 1998) yang diperkirakan cukup untuk satu setengah bulan.

Untuk mencegah kenaikan harga gula yang tidak terkendali, pemerintah pada bulan Juli 1998 kembali meminta Bulog untuk melakukan impor sekitar satu juta ton, serta menyalurkan 35 persen gula yang dihasilkan oleh PT Perkebunan Nusantara (PTPN) dan PT Rajawali Nusantara (PTRN) dengan harga pembelian sebesar Rp.2.100/kg (Republika, 1998). Dengan kebijakan ini target harga eceran gula sebesar Rp.3.000/kg diharapkan dapat tercapai. Namun perkembangan berbeda berlangsung di pasar domestik, karena penghapusan subsidi gula ternyata telah menurunkan harga gula di Jawa dan meningkatkan harga gula di luar Jawa. Jika dalam bulan Oktober 1998 harga eceran gula di Jakarta dan Surabaya masing-masing sebesar Rp.3.733 dan Rp.3.510 setiap kg, maka dalam bulan Januari 1999 telah turun menjadi Rp.3.536 dan Rp.3.435. Sedangkan di Jayapura, tingkat harga gula pada bulan-bulan tersebut telah meningkat dari Rp.3.812 menjadi Rp.4.500 setiap kg (Lampiran 5).

Dari ulasan di atas terungkap bahwa stabilisasi harga gula yang dilakukan oleh Bulog selama lebih dari 22 tahun, telah menyebabkan tingkat harga gula antardaerah tidak terlalu bervariasi. Untuk menjaga stabilitas harga tersebut, pemerintah telah menyediakan subsidi ongkos angkut, agar komoditas ini dapat menjangkau berbagai wilayah yang letaknya relatif jauh dari pusat produksi gula yang sebagian besar terletak di Jawa Timur, Jawa Tengah, dan Lampung. Besarnya subsidi ini merupakan bagian dari subsidi ekonomi yang harus dibayar oleh konsumen, dengan membeli gula pada tingkat harga yang lebih mahal dibandingkan dengan harga di pasar dunia.

Sebelum bulan Agustus 1998, harga gula di pasar domestik sebenarnya tidak terpengaruh oleh harga di pasar dunia. Dari rasio harga gula domestik dan harga paritas impor terlihat bahwa harga eceran gula di Indonesia lebih tinggi dari harga di pasar dunia (Tabel 5). Namun penurunan nilai tukar rupiah sebesar 125 persen pada bulan Desember 1997 dibandingkan bulan Juli 1997, telah menyebabkan harga gula di pasar domestik lebih rendah dari harga paritas impor. Tingkat harga ini hampir setara pada bulan Agustus 1998, akibat menipisnya sediaan (*stock*) gula yang dikuasai oleh Bulog.

Tabel 5. Rasio Harga Gula Domestik dan Harga Paritas Impor, 1993-1999

Bulan	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Januari	1,87	1,66	1,15	1,33	1,63	0,34	1,21
Februari	1,83	1,56	1,21	1,29	1,63	0,54	1,27
Maret	1,69	1,39	1,27	1,26	1,61	0,57	1,27
April	1,65	1,44	1,43	1,30	1,59	0,79	-
Mei	1,64	1,38	1,40	1,34	1,58	0,62	-
Juni	1,72	1,33	1,29	1,33	1,55	0,46	-
Juli	1,77	1,38	1,21	1,40	1,49	0,61	-
Agustus	1,66	1,37	1,21	1,41	1,23	0,93	-
September	1,67	1,38	1,41	1,50	1,16	1,18	-
Oktober	1,64	1,36	1,35	1,57	1,11	1,42	-
Nopember	1,64	1,21	1,31	1,63	1,10	1,50	-
Desember	1,66	1,15	1,34	1,63	0,73	1,40	-

Sumber: diolah dari data Dewan Gula Indonesia dan Bulog

Setelah pencabutan subsidi gula pada bulan September 1998, harga eceran gula pada berbagai daerah di Indonesia menunjukkan perbedaan yang cukup tajam. Disparitas harga ini terus berlangsung sampai saat ini, dimana pada bulan April 1999 harga gula di Dili mencapai Rp.3.975/kg dibandingkan dengan Semarang dan Bandar Lampung yang hanya Rp.2.600/kg (Lampiran 5). Untuk Jakarta tingkat perbedaan harga ini tampaknya tidak terlalu mencolok dibandingkan dengan daerah lain di Pulau Jawa, karena tersedianya sarana dan prasarana perhubungan dengan baik serta masuknya gula impor melalui pelabuhan Tanjung Priok. Pada awal Mei 1999, harga gula impor *cif* Tanjung Priok hanya sebesar Rp.1.700/kg (Kompas, 1999c).

Tabel 6. Perubahan Harga Konsumen, Kontribusi Gula Pasir Terhadap Inflasi dan Tingkat Inflasi di Indonesia, 1998-1999

Bulan	Perubahan harga (%)		Inflasi (%)	
	Gula pasir	Bahan makanan	Kontribusi gula pasir	Nasional
1998				
Januari	16,15	10,15	0,14	6,88
Februari	4,90	16,07	0,06	12,76
Maret	-10,03	5,42	-0,09	5,49
April	24,57	5,91	0,21	4,70
Mei	7,31	3,90	0,08	5,24
Juni	3,71	7,07	0,03	4,64
Juli	16,03	12,16	0,18	8,56
Agustus	33,95	9,10	0,38	6,30
September	5,28	8,61	0,08	3,75
Oktober	-4,99	-1,85	-0,06	-0,27
Nopember	-4,63	-0,03	-0,06	0,08
Desember	-1,14	0,82	-0,02	1,42
Jumlah	-	-	0,93	59,55
1999				
Januari	0,46	2,00	0,00	2,97
Februari	-3,25	2,32	-0,04	1,26
Maret	-8,51	-2,07	-0,10	-0,18
April	-9,60	-2,33	-0,10	-0,68
Jumlah	-	-	-0,24	3,37

Sumber: Biro Pusat Statistik, Jakarta.

Disparitas harga gula di tingkat regional di atas telah memberikan andil terhadap tingkat inflasi dalam besaran yang berbeda untuk setiap daerah. Namun secara nasional kontribusi gula pasir terhadap inflasi sangat kecil, karena tingkat kebutuhan gula/kapita/tahun tergolong kecil. Selama tahun 1998, inflasi di Indonesia tercatat sebesar 59,55 persen. Dari tingkat inflasi tersebut, kontribusi gula hanya sebesar 0,93 persen

(Tabel 6). Sedangkan sampai bulan April 1999 tingkat inflasi nasional tercatat sebesar 3,37 persen dan kontribusi gula sebesar -0,24 persen yang berarti terjadinya penurunan harga. Namun perlu dicatat, ketika bulan Agustus 1998 terjadi kenaikan harga gula pasir sebesar 33,95 persen dibandingkan dengan bulan sebelumnya, kontribusi yang diberikan terhadap inflasi mencapai 0,38 persen. Dengan demikian kemungkinan penerapan tarif impor gula juga perlu mempertimbangkan realitas makro ekonomi yang terjadi, karena inefisiensi pabrik gula di Jawa selama ini merupakan faktor dominan yang menyebabkan rendahnya tingkat penerimaan petani tebu.

Subsidi dan Penerimaan Pemerintah

Penerapan tarif sebagai instrumen ekonomi dalam kondisi perekonomian Indonesia saat ini tidaklah mudah, karena pengaruh IMF dalam setiap kebijakan ekonomi masih sangat besar. Sebagaimana produk-produk pertanian lainnya, IMF selalu menekankan berlangsungnya mekanisme pasar yang bebas dari distorsi, baik dalam bentuk tarif maupun hambatan-hambatan perdagangan lainnya. Sampai sejauh ini toleransi tarif *ad valorem* yang umumnya disetujui oleh IMF sangat rendah, yaitu maksimum 5 persen. Pada tingkat tarif seperti itu, proteksi yang dilakukan pemerintah untuk menghambat masuknya gula impor tidak banyak pengaruhnya.

Tabel 7. Perkiraan Subsidi Berdasarkan Skenario Harga *Provenue*, 1999

Status pabrik gula	Produksi hablur tebu rakyat (ton)	Jumlah gula milik petani ¹⁾ (ton)	Perkiraan subsidi ²⁾ (juta Rp)
Jawa			
BUMN	938.394	609.956	384.272,28
Swasta	83.617	54.351	34.241,13
Jumlah	1.022.011	664.307	418.513,41
Luar Jawa			
BUMN	26.371	17.141	10.798,83
Swasta	-	-	-
Jumlah	26.371	17.141	10.798,83
Indonesia			
BUMN	964.765	627.097	395.071,11
Swasta	83.617	54.351	34.241,13
Jumlah	1.048.382	681.448	429.312,24

Keterangan : 90% gula milik petani dibeli oleh pabrik gula dengan harga Rp2.500/kg, dan sisanya diberikan dalam bentuk natura.

1) Gula milik petani = 65% dari produksi hablur tebu rakyat

2) Perkiraan subsidi skenario harga jual pabrik = {0,90 x gula milik petani x Rp (2.500 - 1.800) x 1.000/1.000.000}

Sumber: Diolah dari data Dewan Gula Indonesia

Dibandingkan dengan penerapan tarif impor, IMF dengan berbagai kepentingannya terlihat lebih mendukung pemberian subsidi harga *provenue* sebagai kebijakan jangka pendek. Subsidi harga yang diberikan pemerintah, pada dasarnya ditujukan terhadap 90 persen gula milik petani yang diolah di pabrik gula BUMN dan swasta. Untuk musim giling tebu 1999, Dewan Gula Indonesia memperkirakan terdapat sekitar 1.048.382 ton produksi hablur (gula) yang berasal dari tebu rakyat. Dari jumlah produksi gula ini, lebih dari 97 persen diolah di pabrik gula di Pulau Jawa, sedangkan sisanya di luar Jawa.

Sebagian besar kegiatan pengolahan ini akan ditempuh dengan sistem bagi hasil, dimana petani mendapat bagian sebesar 65 persen. Pemberian subsidi harga *provenue* hanya ditujukan untuk 90 persen gula bagian petani yang diperkirakan mencapai 613.303 ton. Sisanya sebanyak 68.145 ton akan diberikan kepada petani dalam bentuk natura.

Dengan menggunakan harga jual pabrik gula sebesar Rp.1.800/kg sebagai patokan pemberian subsidi, maka besaran subsidi yang harus disediakan pemerintah mencapai Rp.429,3 milyar (Tabel 7). Di samping itu pabrik gula perlu menyediakan dana sebesar Rp.1,10 trilyun untuk membayar gula yang dibeli dari petani. Penerapan kebijakan ini diduga makin mempersulit pabrik gula yang mengalami kesulitan likuiditas, mengingat harga gula eceran tidak jauh berbeda dengan harga patokan yang ditetapkan.

Berbeda dengan kebijakan subsidi harga *provenue*, dalam penerapan tarif impor gula perlu dihitung proyeksi permintaan gula. Dengan menggunakan angka proyeksi permintaan tahun 1999 sebesar 3,03 juta ton²⁾ dan produksi dalam negeri sebesar 2,01 juta ton (Dewan Gula Indonesia, 1999), maka tanpa pengenaan tarif, impor gula tahun 1999 diperkirakan mencapai 1,02 juta ton. Namun penerapan tarif impor gula akan menurunkan volume impor, yang besarnya ditentukan oleh angka elastisitas permintaan terhadap harga sebesar -0,2371 (Simatupang *et al.*, 1995). Dalam Tabel 8 dapat dilihat berbagai implikasi yang akan terjadi menurut beberapa skenario tarif yang dapat diterapkan.

Tabel 8. Dampak Penerapan Tarif Impor Gula Terhadap Surplus Produsen, Surplus Konsumen dan Penerimaan Pemerintah (milyar Rp), 1999

Dampak penerapan tarif	Besaran tarif		
	42%	65%	91%
Surplus produsen	1.491	2.295	3.220
Surplus konsumen	-2.136	-3.194	-4.330
Penerimaan pemerintah	533	632	586
Biaya proteksi (dampak sosial)	-112	-267	-524

Keterangan: Harga gula impor di Pelabuhan (*border price*) diperkirakan sebagai berikut: untuk tarif 42%: Rp2.500/kg; tarif 65%: Rp2.900/kg; dan tarif 91%: Rp3.360/kg.

2) Dengan asumsi kontraksi ekonomi sebesar 5 persen pada tahun 2000, Rusastra *et al* (1999) memproyeksikan kebutuhan gula nasional sebesar 2,90 juta ton. Namun penulis memproyeksikan sebesar 3,03 juta ton, mengingat pertumbuhan ekonomi tahun 1999 diperkirakan sebesar 0 persen.

Dengan pengenaan tarif impor gula sebesar 42 persen dan harga gula impor di pelabuhan (*border price*) sebesar Rp.2.500/kg atau setara dengan harga *provenue* gula 1999, maka surplus yang akan diperoleh produsen gula mencapai hampir Rp.1,5 trilyun. Sebaliknya, surplus konsumen akan berkurang sekitar Rp.2,1 trilyun akibat terjadinya kenaikan harga eceran gula. Sedangkan penerimaan pemerintah dalam bentuk bea masuk yang akan diterima mencapai Rp.533 milyar, dan biaya proteksi atau dampak sosial yang harus ditanggung oleh perekonomian sebesar -Rp.112 milyar.

Bila skenario tarif yang diterapkan sebesar 91 persen dan harga gula impor di pelabuhan diperkirakan sebesar Rp.3.360/kg atau setara dengan 2,4 kali harga dasar gabah di Pulau Jawa, maka surplus konsumen akan berkurang sebesar Rp.4,3 trilyun dan surplus produsen meningkat menjadi Rp.3,2 trilyun. Namun penerimaan pemerintah akan turun dari Rp.632 milyar pada besaran tarif 65 persen menjadi Rp.586 milyar, dan biaya proteksi akan meningkat menjadi -Rp.524 milyar. Penurunan penerimaan pemerintah ini disebabkan oleh berkurangnya impor gula dalam volume yang cukup berarti, meskipun besaran tarif yang dibayar importir gula untuk setiap ton gula yang diimpor akan meningkat.

Dengan memperhatikan penurunan surplus konsumen, berkurangnya penerimaan pemerintah dan terjadinya kenaikan biaya proteksi, maka besaran tarif yang secara ekonomi layak untuk dikenakan adalah 65 persen. Besaran tarif ini setara dengan 2,07 kali harga dasar gabah di Pulau Jawa, di mana perbandingan yang sama pernah dinikmati oleh petani pada bulan April sampai Juni 1998 (Lampiran 1). Pada besaran tarif ini, surplus produsen yang akan diterima petani tebu dan industri gula mencapai hampir Rp.2,3 trilyun, dan surplus konsumen akan berkurang sebesar Rp.3,2 trilyun. Sedangkan penerimaan pemerintah yang akan diterima adalah Rp.632 milyar, dan biaya proteksi yang harus ditanggung mencapai -Rp.267 milyar. Dengan asumsi biaya distribusi sebesar 15 persen, maka target harga eceran gula impor dengan tarif 65 persen diperkirakan berkisar antara Rp.3.300 - Rp.3.350 setiap kg.

Dari dua pilihan kebijakan, yaitu subsidi harga *provenue* dan pengenaan tarif impor, tampaknya yang layak dipilih untuk kebijakan jangka pendek adalah penerapan tarif impor gula sebesar 65 persen. Alasan yang dapat dikemukakan adalah: (1) Kebijakan harga *provenue* memerlukan subsidi sebesar Rp.429 milyar, sedangkan dari penerapan tarif impor pemerintah akan memperoleh penerimaan sebesar Rp.632 milyar. Dari kedua pilihan tersebut, pengenaan tarif impor akan lebih tepat diterapkan pada kondisi perekonomian yang sedang mengalami krisis; (2) Untuk membeli gula petani di luar subsidi yang harus dibayar oleh pemerintah, pabrik-pabrik gula perlu menyediakan dana sebesar Rp.1,10 trilyun. Dalam kondisi pabrik gula yang sedang mengalami kesulitan likuiditas serta rendahnya harga gula di pasar domestik, maka pabrik gula akan mengalami kesulitan untuk melakukan pengolahan dan segera membayar tebu yang telah diolah; (3) Pengaruh kenaikan harga gula terhadap tingkat inflasi di Indonesia diperkirakan sebesar 0,26 persen. Kontribusi inflasi ini tidak cukup berarti, karena dalam bulan Januari-April 1999 komoditas gula pasir telah mengalami deflasi sebesar 0,24 persen; dan (4) Kenaikan harga gula akan mendorong industri makanan dan minuman yang menggunakan bahan baku gula untuk mencari bahan pemanis alternatif, sehingga dapat mengurangi tekanan dari sisi permintaan. Dalam waktu yang bersamaan pemerintah dapat melakukan restrukturisasi dan rasionalisasi pabrik gula yang tidak efisien, sehingga komoditas gula siap menghadapi persaingan dalam AFTA 2003.

KESIMPULAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN

Kebijakan harga *provenue* gula 1999 tidak dapat meningkatkan penerimaan petani tebu, selama pemerintah tidak mampu menghilangkan disparitas antara harga gula impor dan harga gula di pasar domestik. Kecenderungan penurunan harga gula di pasar dunia serta penguatan nilai tukar rupiah telah menyebabkan tingkat harga gula paritas impor lebih rendah dibandingkan dengan harga jual pabrik gula.

Dalam kondisi perekonomian yang sedang mengalami krisis seperti saat ini, kebijakan penerapan tarif impor gula sebesar 65 persen lebih layak untuk dipilih dibandingkan dengan kebijakan harga *provenue*. Dengan pengenaan tarif sebesar itu, maka harga gula impor di pelabuhan (*border price*) diperkirakan sebesar Rp.2.900/kg dan target harga eceran gula berkisar antara Rp.3.300 - Rp.3.350 setiap kg.

Untuk menerapkan tarif impor gula, pemerintah harus berani melakukan negosiasi ulang dengan IMF dalam menentukan tarif impor gula, agar "kematian" industri gula di Indonesia dapat dihindari. Di samping itu pemerintah perlu melakukan restrukturisasi dan rasionalisasi pabrik gula milik BUMN, sehingga memiliki daya saing di pasar internasional.

Untuk meningkatkan penerimaan petani tebu, khususnya pertanaman di lahan kering, pemerintah dalam waktu yang bersamaan dapat menyediakan insentif yang bersifat nonsubsidi, seperti bibit unggul, penyuluhan pertanian, dan kemudahan dalam pengolahan tebu ke pabrik gula yang dikehendaki. Kebebasan menentukan pilihan pabrik gula tampaknya perlu mendapat perhatian, supaya pabrik gula yang tidak efisien dapat tutup secara "alami".

Alternatif kebijakan yang dapat ditempuh untuk meningkatkan surplus produsen dan tetap mempertahankan surplus konsumen adalah meningkatkan harga *provenue* gula menjadi Rp. 2.900/kg atau setara dengan pengenaan tarif 65 persen. Dengan kebijakan alternatif ini, besaran subsidi yang harus disediakan juga meningkat dari Rp. 429 milyar menjadi Rp. 675 milyar.

DAFTAR PUSTAKA

- Amang, B., Sapuan dan U. Wiradisatra. 1989. Pemasaran dan Mekanisme Penetapan Harga Gula Pasir di Indonesia, hal. 52-63. *Dalam* Prosiding Seminar Budidaya Tebu Lahan Kering, Pasuruan, 23-25 November 1988. Pusat Penelitian Perkebunan Gula Indonesia (P3GI), Pasuruan.
- Biro Pusat Statistik (BPS). 1999. Buletin Bulanan: Indikator Ekonomi Maret 1999. BPS, Jakarta.
- Bulog. 1999. Laporan Kepala Bulog pada Rakor Bidang Ekuin, April 1999. Bulog, Jakarta.
- Dewan Gula Indonesia. 1999. Laporan Bulan Februari 1999. Sekretariat Dewan Gula Indonesia, Jakarta.
- _____ 1994. Bahan Sidang XVI Dewan Gula Indonesia; Buku IV: Lampiran dan Data Penunjang. Departemen Pertanian, Jakarta.
- Kompas. 1999a. Negara Industri Majupun Lindungi Petani Tebunya, hal. 2. Kompas, Kamis, 3 Juni 1999.

- _____. 1999b. Gula Impor Mengandung Subsidi, hal. 2. Kompas, Rabu, 2 Juni 1999.
- _____. 1999c. Petani Tebu Gelisah: Harga Gula Anjlok di Pasaran, hal. 7. Kompas, Kamis, 6 Mei 1999.
- _____. 1998a. Rincian Bidang Investasi dan Deregulasi, hal. 2. Kompas, Senin, 13 April 1998.
- _____. 1998b. Diagendakan, Reformasi Struktural, hal. 2. Kompas, Sabtu, 11 April 1998.
- Lembaga Penelitian IPB. 1997. Laporan Akhir: Studi Sistem Kelembagaan Kemitraan dalam Pembangunan Pertanian. Kerjasama Lembaga Penelitian IPB dengan Departemen Pertanian, IPB, Bogor.
- Malian, A.H. dan A. Syam. 1996. Daya Saing Usaha Tani Tebu di Jawa Timur, hal. 1 11. *Dalam Forum Penelitian Agro-ekonomi*, Vol. 14 No. 1, Juli 1996. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian, Bogor.
- _____. 1998. Dampak Deregulasi Gula Terhadap Penerimaan Petani Tebu, hal. 30 38. *Dalam Forum Penelitian Agro Ekonomi*, Vol. 16 No. 2, Desember 1998. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian, Bogor.
- Markusen, J.R. and J.R. Melvin. 1995. *International Trade Theory and Evidence*. McGraw Hill Inc., Singapore.
- Monke, E.A. and S.K. Pearson. 1989. *The Policy Analysis Matrix for Agricultural Development*. Cornell University Press, Ithaca (USA) and London.
- Panggabean, M.P.H. 1995. Quo Vadis Industri Gula di Jawa. Makalah Seminar Pergulaan Nasional dalam Rangka Menghadapi Perdagangan Bebas, Jakarta, 23 Januari 1995.
- Republika. 1998. Pekan Depan Bulog Guyur Minyak Goreng, hal. 1 dan 12. Republika, Kamis, 6 Agustus 1998.
- Rusastra, I.W., R. Suprihatini, and M. Iqbal. 1999. *The Anticipative Sugar Development Strategy Facing Economic Crisis and Competitive Market*. Paper Presented at International Seminar on Agricultural Sector During the Turbulence of Economic Crisis: Lessons and Future Directions, held by the CASER, 17-18 February, Bogor.
- Salvatore, D. 1995. *International Economics*. Fifth Edition. Prentice Hall International Editions, Englewood Cliffs, New Jersey.
- Simatupang, P., T. Sudaryanto, A. Purwoto and Saptana. 1995. *Projections and Policy Implications of Medium and Long-Term Rice Supply and Demand in Indonesia*. CASER in collaboration with IFPRI, Bogor.
- Tabor, S.R., H.S. Dillon and M.H. Sawit. 1998. *Food Security on the Road to Economic Recovery*. Paper Presented at The Indonesian Society of Agricultural Economics (PERHEPI) and Center for Agricultural Policy Studies (CAPS) Meeting, June 26, 1998.

Lampiran 1. Perbandingan Harga *Provenue* Gula dan Harga Dasar Gabah, 1983-1999

Tahun	Harga <i>provenue</i> gula (Rp/ku)	Harga dasar gabah (Rp/ku)	Perbandingan harga <i>provenue</i> dan harga dasar gabah
1983	35.000	14.500	2,41
1984	40.000	16.500	2,42
1985	42.500	17.500	2,43
1986	42.500	17.500	2,43
1987	46.750	19.000	2,46
1988	51.425	21.000	2,45
1989	60.000	25.000	2,40
1990	65.000	27.000	2,41
1991	70.800	29.500	2,40
1992	79.200	33.000	2,40
1993	79.200	34.000	2,33
1994	79.200	36.000	2,20
1995	91.080	40.000	2,28
1996	91.080	45.000	2,02
Jan. 1997	91.080	52.500	1,73
Juli 1997	96.080	52.500	1,83
Jan. 1998	96.080	60.000	1,60
Apr. 1998	145.000	70.000	2,07
Juni 1998	145.000	100.000	1,45
Ags. 1998	210.000 ¹⁾	100.000	2,10
Des. 1998	210.000	140.000	1,50
Mei 1999	250.000	140.000 ²⁾	1,79

Keterangan: 1) Harga pembelian gula oleh Bulog dari PTPN dan PTRN.

2) Harga dasar gabah untuk wilayah I (termasuk Jawa)

Sumber: diolah dari data Dewan Gula (1994), Bulog (1994), Binus (1999), dan Kompas (1999a)

Lampiran 2. Produktivitas Hablur (Ton/Ha) dan Rendemen Tebu (%) Menurut Pola Pengusahaan 1992/1993 - 1997/1998

Pola Usaha dan Tahun	Produktivitas hablur	Rendemen
Tebu Rakyat di Sawah		
1992/1993	7,39	7,87
1993/1994	7,28	8,47
1994/1995	6,41	7,36
1995/1996	5,81	7,18
1996/1997	6,30	7,72
1997/1998	4,74	5,64
Laju (%)	-7,83	-5,52
Tebu Rakyat di Lahan Kering		
1992/1993	5,35	7,50
1993/1994	5,07	7,96
1994/1995	4,35	7,02
1995/1996	4,75	7,21
1996/1997	4,55	7,54
1997/1998	3,55	5,47
Laju (%)	-7,29	-5,17
Tebu Pabrik Gula BUMN		
1992/1993	4,58	6,91
1993/1994	4,47	7,23
1994/1995	3,88	6,16
1995/1996	4,11	6,45
1996/1997	4,76	6,67
1997/1998	3,82	5,30
Laju (%)	-2,72	-4,52
Tebu Pabrik Gula Swasta		
1992/1993	6,92	7,69
1993/1994	6,73	8,55
1994/1995	5,42	6,96
1995/1996	6,15	8,13
1996/1997	8,01	9,21
1997/1998	4,25	5,98
Laju (%)	-5,09	-2,48

Sumber: Direktorat Produksi Hasil Perkebunan, Mei 1999.

Lampiran 3. Nilai *Input* dan *Output* Usaha Tani Tebu Per Ha menurut Harga Pasar dan Harga Sosial, MT 1998/1999

Uraian	Satuan	Lahan Sawah di Jember			Lahan Kering di Malang		
		Volume	Harga (Rp/satuan)		Volume	Harga (Rp/satuan)	
			Pasar	Sosial		Pasar	Sosial
1. Bibit ¹⁾	Rp/ha	-	90.000	90.000	-	120.000	120.000
2. Pupuk:							
- ZA	Kg/ha	1.020	510	1.000	1.051	525	1.000
- SP-36	Kg/ha	240	675	1.600	312	700	1.600
- KCl	Kg/ha	142	850	1.650	160	870	1.650
3. Pestisida	Rp/ha	-	68.000	119.000	-	56.000	108.000
4. Tenaga Kerja	Rp/ha	-	2.080.000	1.768.000	-	1.900.000	1.520.000
5. Sewa Lahan	Rp/ha	-	900.000	900.000	-	700.000	700.000
6. Biaya lain	Rp/ha	-	26.700	26.700	-	40.400	40.400
Hasil Gula:							
- Hablur	Kg/ha	3.912	2.500	1.758	2.966	2.500	1.758
- Tetes tebu	Kg/ha	1.600	200	300	1.300	200	300
Nilai tukar	Rp/US	-	8.575	8.575	-	8.575	8.575

Keterangan: ¹⁾ Pertanaman Kepras 2, sehingga penggunaan bibit hanya diperlukan untuk penyulaman.

Lampiran 4. Produksi Gula Pasir (000 ton) di Indonesia, 1988-1998

Tahun	Gula dari tebu rakyat		BUMN		Swasta	
	Produksi	Pangsa (%)	Produksi	Pangsa (%)	Produksi	Pangsa (%)
1988	1.489	79	311	16	87	5
1989	1.511	74	355	17	181	9
1990	1.471	72	396	19	193	9
1991	1.609	72	453	20	190	8
1992	1.653	71	476	21	178	8
1993	1.684	68	513	21	273	11
1994	1.669	69	469	19	297	12
1995	1.423	68	375	18	298	14
1996	1.317	63	358	17	416	20
1997	1.290	61	286	13	558	26
1998	789	53	297	20	404	27

Sumber: Direktorat Jenderal Perkebunan, Jakarta

Lampiran 5. Harga Eceran Gula (Rp/Kg) pada beberapa Kota Besar di Indonesia, Juli 1997 - April 1999

Bulan	Jakarta	Semarang	Surabaya	Bandar Lampung	Dili	Jayapura
1997						
Juli	1.594	1.500	1.500	1.500	1.700	1.650
Agustus	1.594	1.467	1.500	1.500	1.716	1.650
September	1.594	1.450	1.500	1.500	1.733	1.650
Oktober	1.594	1.465	1.500	1.500	1.733	1.650
Nopember	1.600	1.490	1.500	1.500	1.833	1.700
Desember	1.600	1.466	1.500	1.500	1.803	1.700
1998						
Januari	1.936	1.725	1.665	1.700	1.879	1.700
Februari	2.027	1.854	1.630	1.825	1.904	1.750
Maret	1.751	1.618	1.580	1.600	1.900	1.780
April	2.226	2.035	2.000	2.075	2.083	2.350
Mei	2.438	2.262	2.150	2.175	2.237	2.425
Juni	2.495	2.348	2.200	2.220	2.298	2.500
Juli	2.948	2.767	2.770	2.425	2.700	2.750
Agustus	3.848	3.647	2.522	3.000	3.416	2.325
September	3.988	3.796	3.668	3.480	4.373	3.660
Oktober	3.733	3.537	3.510	3.500	4.333	3.812
Nopember	3.550	3.345	3.470	3.400	4.083	4.050
Desember	3.511	3.390	3.440	3.370	4.000	4.200
1999						
Januari	3.536	3.460	3.435	3.413	3.983	4.500
Februari	3.462	3.280	3.225	3.375	3.950	4.500
Maret	3.166	2.958	2.984	2.940	4.000	3.720
April	2.857	2.600	2.685	2.600	3.975	3.100

Sumber: Badan Urusan Logistik, Jakarta