

# Kebijakan Perdagangan Gula Internasional dan Pengaruhnya terhadap Tata Niaga Gula di Indonesia

Hijrah Nasir, Nurshinta Anggia, dan Desri Gunawan

## Abstract

*The world sugar industries had experienced fluctuation over the past decades. In the recent time, sugar consumption increased rapidly while the production reduced gradually. This condition is also augmented by international agreement in WTO through modalities draft, which was created on July 2008. This draft required the parties to follow the tariff reduction formula and eliminate non-tariff measures that are inconsistent with WTO agreements. Nevertheless, the developing countries have been proposed the proposal to protect the sensitive sectors comprises sugar, rice, corn, and soybeans for exclusion from WTO trade liberalization. This article intends to analyse sugar trade policy in Indonesia. Sugar is one of strategic industrial commodity products in Indonesia that had enjoyed the progressive enhancement during the 1930s. However, it became deteriorated recently due to the declining of production while the demands rose dramatically. This article argues that soaring consumption, poor infrastructures and high production cost have triggered a significant increase in sugar import. This in turn only benefits the sugar importers.*

*Keywords: sugar trade, liberalization, Indonesian policy, import increases*

## A. DINAMIKA PERDAGANGAN GULA INTERNASIONAL

### 1. Produksi dan Konsumsi Gula Dunia

Perdagangan gula global mengalami fluktuasi dari waktu ke waktu. Hal ini ditunjukkan dengan produktivitas gula dunia yang naik-turun, sementara di sisi lain konsumsi dunia menunjukkan tren peningkatan. Dari tahun 2000-2014 produksi gula dunia menikmati surplus namun di waktu tertentu mengalami defisit yang terjadi secara berulang setiap 2-3 tahun.<sup>1</sup>

Grafik 1 menunjukkan bahwa produksi gula terendah terjadi pada tahun 2000/2001 yang tercatat sebesar 130,99 juta ton, dan yang tertinggi terjadi pada tahun 2012/2013 mencapai 182,98 juta ton. di sisi lain, konsumsi terendah pada tahun 2000/2001 yaitu sebesar 131,28 juta ton dan mencapai puncak pada tahun 2013/2014 sebesar 177,13 ton. peningkatan konsumsi didorong oleh pertumbuhan penduduk yang semakin meningkat serta perekonomian dunia. Produsen utama gula dunia berturut-turut antara lain Brazil (produksi

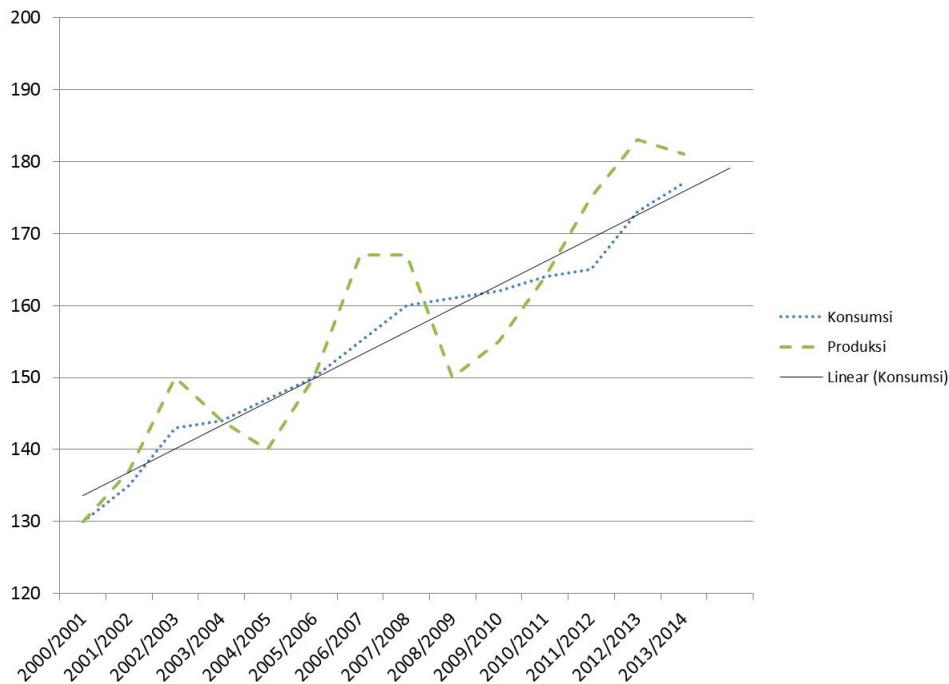
---

<sup>1</sup> NSC, 2014. Menengok Daya Saing Industri

---

Gula Nasional. *Jurnal Gula*, p. 19..

**Grafik 1.** Perkembangan Produksi dan Konsumsi Gula Dunia (2000-2014)



Sumber: ISO, Quarterly Market Outlook, Mei 2014

38 juta ton), India (24,2 juta ton), dan Thailand (12 juta ton). Sementara importir utama gula antara lain Rusia, EU, dan negara-negara di Asia seperti China, Indonesia, Jepang, Malaysia, dan Korea Selatan.<sup>2</sup>

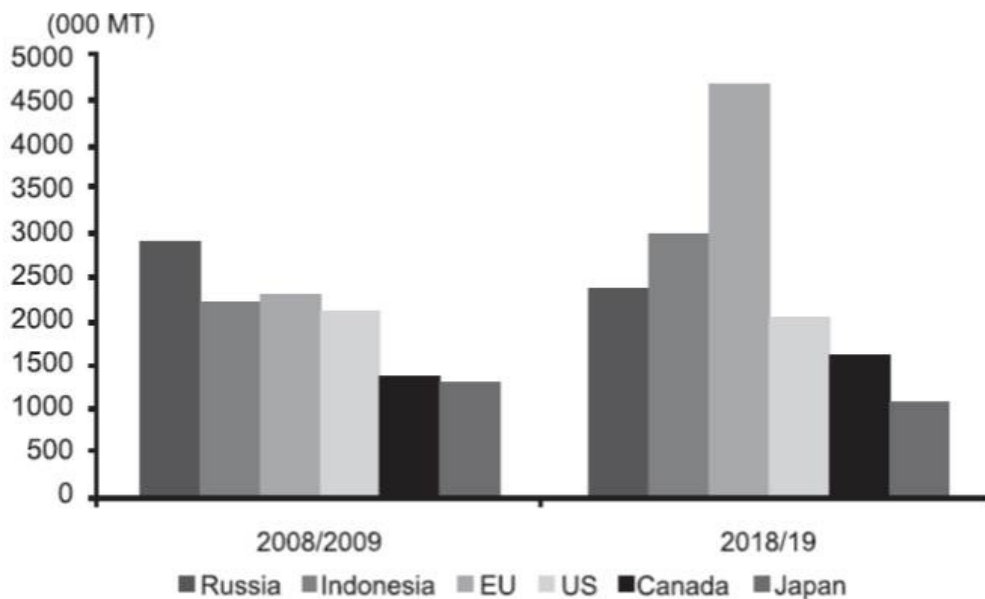
Grafik 2 menunjukkan bahwa di tahun 2008/2009, importir gula terbesar berturut-turut antara lain Rusia, EU, Indonesia, US, Kanada, dan Jepang. Namun diprediksi oleh FAPRI bahwa di tahun 2018/2019, EU akan menjadi importir

terbesar disusul oleh Indonesia, Rusia, US, Kanada, dan Jepang. Dari tabel perbandingan tersebut tampak bahwa diproyeksikan Indonesia akan mengalami peningkatan impor yang cukup signifikan dari 2,25 juta metrik ton menjadi tiga juta metrik ton. peningkatan konsumsi ini disebabkan oleh meningkatnya permintaan akan gula baik untuk konsumsi rumah tangga maupun industri.

Menurut FAPRI (2009), produksi dan konsumsi gula diproyeksikan akan mengalami peningkatan lebih dari 20 persen selama 10 tahun ke depan. Sementara harga gula diharapkan meningkat 15 persen karena peningkatan kebutuhan impor di negara-negara seperti EU dan India dan diversifikasi dari tebu ke ethanol, khususnya di Brazil. Dinamika perdagangan gula dunia terkait erat den-

<sup>2</sup> Elobaid, A., 2009. How Would a Trade Deal on Sugar Affect Exporting and Importing Countries?. *International Centre for Trade and Sustainable Development : Issues Paper No. 24*, p.

**Grafik 2.** Net – Import untuk Negara-negara Importir Gula



Sumber: FAPRI (2009)

gan regulasi yang berlaku di tiap negara. Negara produsen seperti India misalnya, melalui Kementerian Makanan mengumumkan untuk menaikkan pajak impor gula dari 15 persen menjadi 40 persen sebagai insentif kepada pelaku industri gula. Pemerintah Thailand juga memiliki kebijakan yang pro terhadap industri gula domestik dan petani dengan membayar ekstra THB 16 per ton tebu.<sup>3</sup>

Biaya produksi juga mempengaruhi harga gula di pasar dunia. Dimana tiap negara mengeluarkan biaya produksi yang berbeda-beda seperti ditunjukkan dalam tabel 2. Dibandingkan dengan negara lain, Indonesia menjadi negara yang mengeluarkan biaya produksi paling mahal. Negara dengan biaya produksi paling murah adalah Brazil yang seka-

ligus menjadikannya sebagai produsen utama gula dunia.

## 2. Regulasi Tata Niaga Gula Dunia

Regulasi perdagangan produk agrikultur, termasuk gula diatur dalam berbagai kerjasama, baik di tingkat bilateral maupun multilateral. Dalam rezim Organisasi perdagangan Internasional, bersama dengan beras, jagung, dan kedelai, gula menjadi salah satu komoditas khusus yang telah ditetapkan Indonesia dalam forum perundingan dengan tujuan memperkuat ketahanan pangan dan kualitas hidup masyarakat pedesaan, melalui peningkatan produksi dalam negeri, termasuk mencanangkan target swasembada gula, yang hingga kini masih jauh dari harapan.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Op.cit, NSC

<sup>4</sup> Ratri Indah Hairani, J. M. M. A. J. J., 2013.

**Tabel 1.** Perbandingan Produktivitas Tebu, Gula, Rendemen dan Biaya Produksi Gula Negara-negara, 2014

No.	Negara	Produktivitas Tebu ton/ha	Rendemen %	Produktivitas Gula ton/ha	Biaya Produksi USD/ton	Ket.
1.	Indonesia	75	7,22 – 8,0	5,45 – 6,0	750	White
2.	Brazil	76 – 80	12,3 – 13,0	9,35 – 10,4	480	White
					431	VHP
					340	Raw
3.	Thailand	74	10,02	7,4	442	Raw
4.	India	70	9,50 – 11,74	6,65 – 8,22	500 – 593	White
5.	Australia	85	13 – 14,70	11,05 – 12,5	400	Raw

*Sumber:* Diolah dari berbagai sumber (ISO, Zcarnikow, USDA, FAPRI, DGI, dll) oleh NSC

Meskipun rezim perdagangan internasional seperti WTO mendorong negara-negara anggotanya untuk menghilangkan *barriers* yang dianggap dapat mendistorsi pasar, namun pada kenyataannya, negara-negara maju seperti US, EU, dan Jepang masih memberikan dukungan yang besar terhadap industri gula domestik dan menjatuhkan hambatan perdagangan yang tinggi terhadap produk impor.<sup>5</sup> Implementasi *Uruguay Round* di sektor agrikultur melalui URAA (Uruguay Round Agreement on Agriculture) mulai diperkenalkan tahun 1995 yang kemudian diikuti dengan negosiasi

Round kedua, Doha Round, yang berlangsung di tahun 2001.

Perjanjian di bawah Doha Round mengalami negosiasi ulang dan terjadi penambahan perjanjian, antara lain *market access* dan subsidi ekspor serta dukungan domestik.<sup>6</sup> Perjanjian ini memberikan izin untuk negara anggota member dukungan terhadap sektor pertanian domestik, namun hanya yang kebijakan tidak mendistorsi perdagangan. Proposal terbaru yang diusung oleh WTO adalah melalui *draft modalities* yang dibuat pada Juli 2008 dan direvisi pada Desember 2008 oleh Crawford Falconer, mantan ketua negosiasi produk agrikultur yang mempersyaratkan ne-

Analisis Trend Produksi dan Impor Gula serta Faktor- Faktor yang Mempengaruhi Impor Gula Indonesia. *Berkala Ilmiah Pertanian 1(1)*, pp. 77-85.

<sup>5</sup> Mitchell, 2004. OECD

<sup>6</sup> Agriculture, F. T. P. B. o. i. r. t. t. W. n. o., 2013. *SUGAR: policy insights from analysis of sugar*, s.l.: FAO.

gara-negara anggota untuk mengikuti formula pemotongan tarif, subsidi yang mendistorsi perdagangan, serta provisi lain. Hal tersebut berdampak terhadap gula yang merupakan produk sensitif, produk tropis, dan produk *preference erosion*.

Sementara komitmen Indonesia dalam *applied tariff* impor produk pertanian dianggap masih relatif rendah. Menurut data dari WTO, perlindungan *applied tariff* Indonesia berada di kisaran empat persen (WTO, 2003). Ini terkait dengan periode pascakrisis finansial. Sebelum krisis terjadi, impor dari beberapa produk pertanian, antara lain beras, jagung, kedelai, dan gula memiliki pengaturan tata niaga yang restriktif yang membatasi akses untuk melakukan impor. Pemerintah melalui BULOG memegang hak monopoli atas impor produk-produk tersebut. Namun di tahun 1998, paket penyesuaian struktural (*structural adjustment package*) yang dipersyaratkan oleh IMF yakni reformasi kebijakan pemerintah Indonesia di sektor pertanian. Hal ini menyebabkan penghapusan lisensi impor dan sektor swasta diizinkan untuk mengimpor produk yang dikontrol oleh pemerintah. Inilah babak awal dimulainya liberalisasi sektor pertanian di Indonesia, termasuk untuk produk gula.

Di tataran internasional, ada sejumlah perjanjian yang mengatur tentang tata niaga gula yang telah disepakati oleh Indonesia. Ini melibatkan penurunan tarif dan penghapusan *non-tariff barriers* dalam berbagai industri. Perjanjian tersebut mencakup:

- Komitmen liberalisasi perdagangan untuk *ASEAN Free-Trade Area* (AFTA)
- Komitmen di WTO melalui Uruguay Round, dan

- *APEC voluntary unilateral trade liberalization* yang didasarkan pada Individual Action Plans (IAPs).

Melalui adopsi dari *Common Effective Preferential Tariffs* (CEPT), AFTA mempersyaratkan semua anggota ASEAN untuk menurunkan tarif pada perdagangan intra ASEAN maksimum lima persen di akhir 2002.<sup>7</sup> Indonesia telah memasukkan hampir semua produknya dalam skema CEPT. Selain itu sebagai anggota dari ASEAN+3 (China, Jepang, dan Korea) yang diperkenalkan di akhir 2002, Indonesia juga mengadopsi aturan untuk mereduksi tarif produk pertaniannya dengan negara-negara tersebut. Indonesia juga tergabung dalam *Cairns Group* meskipun pemerintah secara resmi telah mengindikasikan bahwa mereka tidak perlu untuk selalu sepakat dengan semua proposal Cairns Group (WTO, 2003).

Pada Putaran Doha Indonesia ikut mendukung "*special and differential*" *treatment* untuk produk agrikultur. Ini bertujuan untuk mengakomodasi isu-isu non-perdagangan, seperti keamanan pangan, pengurangan kemiskinan, dan isu pembangunan pedesaan. Melalui Uruguay Round, Indonesia dipersyaratkan untuk melakukan tarififikasi pada restriksi impor dan *tariff bindings* pada semua produk agrikultur. Pada awalnya periode implementasi rata-rata *bound tariff* lebih dari 70 persen. Persyaratan ini telah diimplementasikan hingga di tahun 2005 Indonesia telah mengurangi 24 persen dengan pengurangan mini-

---

7 Harris, D., 2003. *Agricultural trade reform and Industry Adjustment in Indonesia*. London, Rural Industries Research and Development Corporation and Australian Centre for International Agricultural Research.

mum 10 persen dari setiap *tariff line*.

Komitmen Indonesia pada reformasi perdagangan produk agrikultur memberikan dampak yang terbatas pada sebagian besar industri agrikultur. *Applied tariff* untuk kebanyakan produk di bawah dari rata-rata yang menjadi subjek penurunan tarif sesuai dengan komitmen Indonesia di WTO. Namun beberapa produk mengalami perubahan signifikan terhadap *non-tariff barriers*. Tekanan untuk melakukan penyesuaian dan permintaan asistensi untuk industri. Sektor agrikultur Indonesia telah mengidentifikasi gula dan beras sebagai dua industri kunci yang menghadapi isu penyesuaian dalam hubungannya dengan reformasi perdagangan.

## B. DINAMIKA PERDAGANGAN GULA NASIONAL

### 1. Sejarah Singkat Industri Gula di Indonesia

Gula pasir merupakan komoditas pokok dunia yang juga menjadi industri strategis di Indonesia. Secara historis, dalam mengembangkan industri per-gulaannya, Indonesia pernah menapaki masa kejayaan di tahun 1930-an. Didukung oleh 179 pabrik gula yang beroperasi aktif kala itu, produktivitas gula Indonesia berada di angka 14,8 persen dengan rendemen (kadar gula) dari tebu sebagai bahan baku utama mencapai 11-13,8 persen. Produksi gula nusantara mencapai puncaknya saat menghasilkan 3 juta ton gula pasir dan 2,4 juta ton gula menjadi pencapaian ekspor tertinggi Indonesia untuk komoditas strategis tersebut ke berbagai belahan dunia.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Mardianto, S., Simatupang, P., Hadi P.U. 2005.

Kenaikan hasil produksi dan ekspor tentunya didukung oleh kemudahan dalam mendapatkan bahan baku dari lahan yang subur, tenaga kerja murah, prioritas irigasi dan komitmen yang kuat dalam penerapan teknologi bagi proses produksi.

Beberapa dekade setelah berjaya di era kolonial, industri gula nusantara mengalami penurunan drastis. Hanya 62 pabrik gula berbasis tebu dan 11 pabrik gula berbasis *raw sugar* impor milik BUMN dan swasta yang masih beroperasi serta lahan tebu hanya terkonsentrasi di Jawa Tengah, Jawa Timur, Lampung dan Sulawesi Selatan. Keterbatasan lahan tebu yang terletak dekat dengan pabrik gula membuat pelaku industri memaksimalkan penanaman tebu di tempat yang jauh dari pabrik termasuk lahan marginal. Kesulitan akan infrastruktur penebangan dan pengangkutan bahan baku tebu yang siap diolah ke pabrik gula pun akhirnya menaikkan biaya produksi. Angka rendemen (kadar gula) pada batang tebu yang dihasilkan menjelang dekade 1990 an turun hanya berkisar antara 7-10 persen. Ditambah lagi, teknologi instalasi mesin pada kebanyakan pabrik gula di Indonesia mengalami kendala dalam revitalisasi sehingga kurang memungkinkan untuk mendongkrak hasil giling per tahun.<sup>9</sup> Berkurangnya gula yang dihasilkan bertolak belakang dengan semakin terdesak kebutuhan masyarakat akan

---

*Peta Jalan (Road Map) dan Kebijakan Pengembangan Industri Gula Nasional*. Jurnal Forum Penelitian Agro Ekonomi. Volume 1, pp 19-27.

<sup>9</sup> Pakpahan, A. *Membangun Kembali Industri Gula Indonesia* (Jakarta: Direktorat Jenderal Perkebunan, 2000), p.22-45.

**Tabel 2.** Perkembangan Hasil Produksi Pabrik Gula Kristal Putih (GKP) Berbahan Baku Tebu dan Gula Kristal Rafinasi (GKR) Berbahan Baku Raw Sugar Tahunan 2010-2014

No.	Tahun	Produksi Gula Kristal Putih (ton)	Produksi Gula Kristal Rafinasi (ton)	Jumlah
1.	2010	2.214.489	2.357.000	4.598.489
2.	2011	2.228.259	2.192.000	4.420.259
3.	2012	2.591.687	2.471.000	5.062.687
4.	2013	2.565.169	3.054.000	5.619.169
5.	2014*	1.364.006	2.164.347	3.528.353

Sumber: Dewan Gula Indonesia dan AGRI (serie 2010-2014)

\*) Januari- Juni 2014

gula konsumsi maupun yang digunakan untuk industri makanan minuman serta farmasi di Indonesia.

## 2. Produksi dan Konsumsi Gula Nasional

Sebagaimana kita ketahui bahwa produksi dan konsumsi gula pasir telah disesuaikan dengan ketentuan standar ICUMSA (International Commission for Uniform Methods of Sugar Analysis) yang mengatur tingkat kejernihan warna serta ukurannya. Artinya, semakin jernih warna gula maka semakin rendah nilai ICUMSA yang dimilikinya. Hal ini dapat menentukan penggunaan gula pasir sesuai dengan segmentasi konsumen yang dibagi menjadi tiga jenis, yaitu:

a) Gula Kristal Putih (GKP), nilai ICUMSA 300 IU, merupakan jenis gula yang dikhususkan bagi konsumsi rumah tangga dan diproduksi oleh pabrik gula di dekat perkebunan dengan menggiling tebu dan melakukan proses pemurnian serta dapat langsung digunakan.

b) Gula Kristal Rafinasi (GKR), nilai ICUMSA <45 IU, merupakan spesifikasi gula yang digunakan industri makanan, minuman serta farmasi. Diproduksi oleh pabrik gula rafinasi dengan memutihkan gula mentah (*raw sugar*) sebagai bahan baku dan menghasilkan kristal gula lebih kecil. Gula jenis ini seharusnya tidak digunakan untuk konsumsi rumah tangga.

c) Gula Kristal Mentah (*raw sugar*), nilai ICUMSA 1200 IU, adalah jenis gula setengah jadi dengan tekstur kasar yang dipakai sebagai bahan baku gula rafinasi dan harus melalui proses produksi lebih lanjut.

Pemenuhan kebutuhan dan ketahanan pangan terhadap komoditas gula masih dimaksimalkan pemerintah melalui 62 pabrik gula yang beroperasi. Tren produksi gula dengan bahan baku tebu pun mengalami fluktuasi dari waktu ke waktu. Bukan suatu hal yang mudah mengingat beberapa faktor pendukung produksi masih menjadi masalah.

**Tabel 3.** Konsumsi Gula Kristal Putih dan Gula Kristal Rafinasi Tahunan, 2010-2014

No.	Tahun	Konsumsi Equivalen Penyaluran (ton)		
		GKP	GKR	Jumlah
1.	2010	2.288.000	2.474.000	4.762.000
2.	2011	2.769.000	2.251.000	5.020.000
3.	2012	2.735.000	2.638.000	5.373.000
5.	2013	2.686.000	3.036.000	5.722.000
6.	2014*)	1.336.900	1.639.100	2.976.000

*Sumber:* Dewan Gula Indonesia dan AGRI (tidak termasuk raw sugar impor untuk MSG)

\*) Januari-Juni 2014 (angka dibulatkan)

Sebagai gambaran, jumlah produksi nasional gula kristal putih hanya sebesar 2.241.741 ton yang mengalami penurunan produksi pada tahun 2006 menjadi 2.307.988 ton walaupun peningkatan terjadi pada tahun 2007 mencapai 2.442.761 ton. Data produksi gula nasional yang dirilis Dewan Gula Indonesia di tahun selanjutnya dapat dilihat melalui Tabel 2.

Di sisi lain, data dari Dewan Gula Indonesia (2007) melengkapi jumlah konsumsi gula nasional. Gula kristal putih (GKP) mengalami peningkatan permintaan setiap tahun, sementara produksi gula putih tidak sebanding dengan tuntutan pasar domestik. Di tahun 2005, konsumsi nasional untuk gula putih mencapai 2.625.540 ton. Pada tahun 2006, konsumsi gula meningkat sebesar 2.664.135 ton disusul peningkatan tahun 2007 yang mencapai 2.699.831 ton. Di tahun berikutnya, konsumsi gula kristal putih serta gula kristal rafinasi terlihat fluktuatif dari tahun 2010 sampai pada masa giling 2014. Kebutuhan

GKP sempat mengalami penurunan pada 2010 walaupun di tahun berikutnya, jumlah permintaan kembali meningkat. Serupa dengan gula kristal putih yang sebenarnya masih dapat terpenuhi dengan mengandalkan industri gula domestik, gula kristal rafinasi berbahan baku *raw sugar* justru menjadi desakan serius dalam pemenuhannya bagi industri makanan minuman dan farmasi. Sebagai gambaran konsumsi yang disalurkan secara equivalen, DGI menyajikan data seperti terlihat pada Tabel 3.

Dari data konsumsi gula yang dibutuhkan selama periode 2010-2014 serta jumlah gula yang dapat diproduksi terlihat bahwa terdapat selisih kebutuhan konsumsi lebih besar daripada gula produksi pada masa giling. Bahan baku gula rafinasi bagi industri makanan dan minuman yang berupa gula setengah jadi (*raw sugar*) pun harus tetap diadakan demi tercukupinya gula rafinasi. Adanya defisit perdagangan ini memicu pemerintah untuk membuka keran impor yang cukup besar untuk komoditas



**Tabel 4.** Kebijakan Pemerintah Indonesia terhadap Sistem Tata Niaga Gula

Rezim Kebijakan	Kebijakan Nomor SK/Keppres/Kepmen	Perihal	Tujuan
Suportif dan Stabilisasi	Keppres No. 43/1971, 14 Juli 1971	Pengadaan, penyaluran dan pemasaran gula	Menjaga kestabilan gula sebagai bahan pokok
	Surat Mensesneg No.B 136/ABN SEKNEG/3/74, 27 Maret 1974	Penguasaan, penguasaan 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 Rakyat Indonesia (TRI)	Peningkatan produksi gula serta peningkatan petani tebu
	Kepmen Perdagangan dan Koperasi No. 122/Kp/III/81, 12 Maret 1981	Tata niaga gula pasir dalam negeri	Menjamin kelancaran pengadaan dan penyaluran gula pasir serta peningkatan pendapatan petani
	Kepmenkeu No. 342/KMK.011/1987	Penetapan harga gula pasir produksi dalam negeri dan impor	Menjamin stabilitas harga, devisa, serta kesesuaian pendapatan petani dan pabrik
	Kepmenkeu No. 342/KMK.011/1987	Penetapan harga gula pasir produksi dalam negeri dan impor	Menjamin stabilitas harga, devisa, serta kesesuaian pendapatan petani dan pabrik
Liberalisasi	Inpres No. 5/1997, 29 Desember 1997	Program pengembangan tebu rakyat	Kebebasan pada petani untuk memilih komoditas sesuai dengan Inpres No. 12/1992
	Kep. Menperindag No. 25/MPP/Kep/1/1998	Komoditas yang diatur tata niaga impornya	Mendorong efisiensi dan kelancaran arus barang
	Kepmenhutbun No. 282/Kpts-IX/1997, 7 Mei 1999	Penetapan harga provenue gula pasir produksi petani	Menghindari kerugian petani dan mendorong peningkatan produksi
	Kepmenperindag No. 363/MPP/Kep/8/1999, 5 Agustus 1999	Tata niaga impor gula	Pengurangan beban anggaran pemerintah melalui impor gula oleh produsen

Rezim Kebijakan	Kebijakan Nomor SK/Keppres/Kepmen	Perihal	Tujuan
Terkendali	Kemenkeu No. 342/KMK.01/2002	Perubahan bea masuk	Peningkatan efektivitas bea masuk
	Kepmenperindag No. 643/MPP/Kep/9/2002, 23 September 2002	Tata niaga 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/MDAG/Per/4/2005	Pengaturan impor, kualitas gula dan harga referen gula petani	Pembatasan pelaku impor gula, kualitas gula, waktu impor, dan harga penyangga/jaminan
	No. 110/PMK.010/2006 jo No. 233/PMK.011/2008	Penetapan sistem klasifikasi barang dan pembebanan tarif bea masuk atas impor	Menginterpretasi Harmonized System (KUMHS)
	Nomor 150/PMK.011/2009 jo Nomor 239/PMK.011/2009	Penetapan tarif bea masuk atas impor gula	Menjaga stabilitas harga gula dalam negeri dengan memperhatikan kepentingan konsumen, perlu menetapkan bea masuk.

Sumber: Susila (2002) dan Dewan Gula Indonesia (2005)

gula. Regulasi pemerintah melalui Departemen Perdagangan memberikan efek kenaikan volume impor yang berawal dari 194.700 ton pada akhir 1990-an menjadi 1,384 juta ton pada 2004 atau meningkat 11,8% per tahun. Kenaikan impor dinilai akibat dari regulasi serta pemetaan kebutuhan yang tidak jelas. Sehingga menyebabkan Indonesia mengimpor gula jauh lebih besar dari kebutuhan yaitu rata-rata sebesar lebih dari 2,5 juta ton (sebagian besar dalam bentuk *raw sugar*, sisanya berbentuk

*white sugar* dan *refined sugar*) sejak tahun 2007 hingga 2011, yang terus mengalami peningkatan dari tahun ke tahun.

### C. PERIODE KEBIJAKAN TATA NIAGA GULA DI INDONESIA

Adapun regulasi pemerintah yang diimplementasikan dapat dibagi menjadi tiga periode kebijakan seperti terlihat pada Tabel 4.

## 1. Periode Kebijakan Stabilisasi (1971-1996)

Di masa pemerintahan Soeharto, pemerintah mengeluarkan Keppres No. 43/1971 yang memberikan kewenangan kepada Bulog untuk menjaga stabilitas harga dan pasokan gula pasir dalam pasar domestik. Selain itu, pemerintah juga melalui Kepmenkeu No. 342/KMK.011/1987 mengeluarkan kebijakan tentang harga gula yang bertujuan untuk menstabilkan harga di pasar domestik, meningkatkan penghasilan penerimaan negara, harga gula yang terjangkau masyarakat, dan menjamin pendapatan petani tebu dan pabrik gula.

Kebijakan lain yang dianggap signifikan adalah kebijakan TRI (Tebu Rakyat Indonesia) yang tertuang dalam Inpres No. 9/1975, pada tanggal 22 April 1975 yang bertujuan untuk meningkatkan produksi gula serta pendapatan petani tebu melalui pemberian kredit bimtek (bimbingan teknis), perbaikan sistem pemasaran dengan melibatkan KUD (Koperasi Unit Desa), serta penciptaan hubungan kerja sama antara petani tebu dan pabrik gula. Pada periode ini, kinerja industri gula nasional menunjukkan stabilitas dan kemajuan yang signifikan. Peran Bulog dalam menstabilkan harga mampu mendorong produktivitas. Meskipun volume impor masih cenderung fluktuatif, di mana pada periode 1984-1991, impor Indonesia cenderung meningkat namun pada tahun-tahun berikutnya cenderung menurun dan mencapai titik terendah di tahun 1994.

## 2. Periode Perdagangan Bebas/ Liberalisasi (1997-2001)

Dalam periode kedua kebijakan, satu perbedaan signifikan yang dapat menimbulkan masalah baru yaitu fungsi BULOG yang tidak lagi diberikan mono-

poli untuk mengimpor komoditas strategis termasuk gula. Seiring dibukanya sistem perdagangan bebas, Kementerian Perdagangan memberlakukan tarif nol persen untuk impor gula yang dapat dilakukan segala kalangan termasuk perusahaan importir swasta. Akibatnya, impor gula mulai membanjiri pasar dengan harga yang lebih murah sehingga menghantam eksistensi pelaku industri gula domestik. Krisis ekonomi pada 1999 serta penandatanganan *structural adjustment* IMF untuk utang Indonesia berdampak pada kenaikan biaya produksi. Ditambah lagi harga gula dunia yang terus menurun, nilai rupiah yang melemah dan ketiadaan tarif impor menjadi pemicu turunnya harga gula domestik.

Perlindungan produsen lantas dilakukan pemerintah melalui pemberlakuan SK Menhutbun 282/KPTS-IV/1999 dengan menetapkan harga *provenue* sebesar Rp 2.500/kg. Sayangnya, efektifitas kebijakan tersebut dipertanyakan bersamaan dengan pemerintah dan BUMN perkebunan gula yang terimbas krisis ekonomi dan kekurangan dana untuk menindaklanjuti kebijakan. Karena harga gula masih mengalami ketidakpastian, maka Kementerian Perdagangan dengan SK No. 364/MPP/Kep/8/1999 membatasi jumlah importir dengan hanya mengizinkan importir produsen.<sup>10</sup> Diharapkan dengan kebijakan tersebut, pemerintah dapat mengendalikan dan membatasi laju impor di samping memonitor data dan stok. Maka harga gula dalam negeri dan di tingkat petani dapat dinaikkan. Namun,

---

<sup>10</sup> Susila, Wayan R. "Dinamika Impor Gula Indonesia: Sebuah Analisis Kebijakan." *Agrimedia*, Volume 10, 2005: 9-11.

kebijakan tersebut faktanya kurang efektif dan hal itu disebabkan karena stok gula dalam negeri yang terlalu banyak serta masih adanya keran impor gula ilegal. Semakin terdesaknya harga gula di pasar nasional setelah implementasi kebijakan tersebut membuat petani dan pelaku industri gula gencar melakukan perubahan kebijakan. Akhirnya pemerintah memberlakukan tarif impor gula sebesar 20 persen untuk *raw sugar* dan 25 persen untuk *white sugar* melalui SK Menperindag No. 230/MPP/Kep/6/1999.<sup>11</sup>

### 3. Periode Kebijakan Pengendalian Impor (2002 – sekarang)

Data dari USDA menunjukkan bahwa faktor-faktor yang berkontribusi terhadap menurunnya produktivitas petani tebu adalah biaya produksi yang sangat tinggi, akses yang terbatas atas kredit serta tingkat bunga rendah dari pemerintah, praktik-praktik penanaman dan pemanenan yang tidak efisien, serta kesulitan mendapat *fertilizer*. Dengan hasil panen yang hanya mencapai 73 ton/ha yang masih jauh dibandingkan dengan Australia yang bisa mencapai 95 ton/ha pada musim normal, menunjukkan bahwa produktivitas pertanian gula di Indonesia masih rendah.

Oleh karena itu, pemerintah memberikan stimulus perbaikan produktivitas pada petani skala kecil yang bertujuan untuk mencapai swasembada gula pada tahun 2007. Paket bantuan ini termasuk perbaikan infrastruktur irigasi, memperkenalkan bibit berkualitas tinggi, serta peningkatan subsidi kredit untuk petani. Selain itu pemerintah melalui Kepmenperindag No. 643/

MPP/Kep/9/ 2002 pada 23 September 2002 mengeluarkan kebijakan untuk melindungi produsen dari impor melalui penentuan harga Rp 3.100/kg (US\$ 350/t) untuk melindungi pendapatan di tingkat petani. Regulasi ini hanya memberikan izin kepada Importir Produsen (IP) dan Importir Terdaftar (IT) untuk mengimpor gula. IP hanya mengimpor untuk memenuhi kebutuhan industrinya sendiri, bukan untuk diperjualbelikan, sementara IT diberi kewenangan untuk mengimpor hanya jika bahan baku dari pabrik gula milik IT 75 persennya berasal dari petani.

Selain itu, aturan lainnya adalah impor gula diizinkan jika harga jual gula di tingkat petani mencapai minimal Rp 3.100/kg. Kebijakan ini bertujuan untuk meningkatkan pendapatan produsen gula. Meskipun masih terdapat kelemahan seperti belum jelasnya spesifikasi mutu gula, waktu impor, dan jaminan harga untuk petani. Untuk mengatasi hal tersebut maka pemerintah melalui Kep Menperindag No. 527/MPP/Kep/2004 Jo Kep Menperindag No. 02/M/Kep/12/2004 Jo Kep Menperindag No. 08/M-DAG/Per/4/2005. Peraturan ini secara jelas mengatur tentang ICUMSA yang membagi impor gula menjadi tiga klasifikasi, antara lain *raw sugar*, gula rafinasi, dan gula kristal putih; kejelasan waktu dan pelabuhan impor; serta kenaikan harga referensi di tingkat petani menjadi Rp 3.800/kg. Namun aturan itu menurut WTO justru dianggap menimbulkan gap antara harga eceran di dalam negeri dan harga gula dunia. Sebagai contoh, di awal 2003 harga eceran untuk produsen gula Kristal putih sekitar Rp 4.300/kg (US\$ 480/t) lebih besar dua kali lipat dari harga gula dunia untuk gula rafinasi (US\$ 230/MT).

Bulog yang sebelumnya memi-

---

<sup>11</sup> Ibid

liki hak monopoli untuk mengatur tata niaga gula, termasuk izin mengimpor gula, namun melalui IMF Structural Adjustment Package, kini hanya bertanggungjawab untuk melakukan aktivitas pembelian dalam kaitannya dengan mendukung harga dasar. Bulog masih diizinkan untuk mengimpor gula mentah berdasarkan instruksi dari pemerintah, sementara dalam melakukan distribusi dari stok pembelian impor, gula tersebut digunakan untuk menstabilkan harga di pasar domestik.

Konsumsi domestik gula rafinasi yang berasal dari impor mempunyai market share yang tinggi yakni lebih dari 40 persen. Adanya *gap* yang tinggi antara harga domestik dan harga dunia telah menciptakan celah untuk melakukan penyelundupan gula. Untuk itu, pemerintah merespon melalui pemberian lisensi impor khusus untuk membatasi perdagangan sektor swasta dalam hal *raw sugar*. Hanya Importir Produsen yang diberi izin untuk melakukan impor raw sugar yang harus dirafinasi sebelum dijual pada pasar domestik.

Rendahnya harga jual di pasar dunia yang berakibat pada murahnya gula impor telah menyebabkan petani tidak mampu berkompetisi dengan gula impor. Oleh karena itu melalui Asosiasi Petani Tebu Indonesia (APTI), petani meminta pemerintah untuk memperhatikan pendapatan petani melalui tarif bea masuk spesifik pada *raw sugar* Rp 550/kg (US\$ 62/t) dan tarif bea-masuk pada gula Kristal putih 700/kg (US\$ 79/t). Namun usulan menggunakan kuota tarif untuk memberikan kontrol terhadap impor itu ditolak oleh pemerintah.

Di awal 2003 pemerintah memperkenalkan proposal untuk meliberalisasi impor gula untuk negara-negara

ASEAN sebagai bagian dari komitmen AFTA. Bea-masuk untuk anggota ASEAN akan dikurangi secara progresif menjadi nol persen. Produsen gula melalui Asosiasi Petani Tebu Indonesia menolak usulan tersebut karena kekhawatiran atas gempuran impor gula dari Thailand. Perhatian pemerintah terhadap dampak dari reformasi perdagangan terhadap industri gula domestik menggambarkan posisi Indonesia dalam diskusi WTO di Doha Round. Di mana Indonesia mendukung proposal negara-negara berkembang untuk memasukkan produk-produk tertentu dengan pertimbangan khusus sebagai produk sensitif dan dikecualikan dari liberalisasi yang diatur dalam WTO.<sup>12</sup>

Hal lain yang memicu masalah pelik ketika perizinan impor gula dengan jumlah yang melebihi batas yaitu mengundang kesempatan spekulasi maupun mafia impor melemahkan pasar industri gula tebu domestik. Asosiasi Petani Tebu Rakyat Indonesia (APTRI) melansir data bahwa impor gula dilakukan pada saat musim panen. Sampai pertengahan 2014, rata-rata kebutuhan gula konsumsi (GKP) dalam negeri rumah tangga mencapai 2,3 juta ton. Sedangkan, untuk kebutuhan industri makanan dan minuman (GKR) mencapai 2,2 juta ton. Produksi dalam negeri sendiri tercatat 2,5 juta ton. Artinya, produksi dalam negeri masih bisa memenuhi gula konsumsi dan surplus 200 ribu ton dan idealnya pemerintah hanya perlu mengimpor kekurangan untuk GKR sebanyak 2 juta ton. Praktik yang terjadi di lapangan menunjukkan bahwa pemerintah justru

---

<sup>12</sup> World Trade Organization. *Trade Policy Review of Indonesia, A Report by the Secretariat*. Report No. WT/TPRS/S/117, Geneva: WTO, 2003.

menaikkan kuota izin impor sebanyak 3,5 juta ton. Surplus impor 1,5 juta ton tersebut menjadikan komoditas gula rawan akan permainan para mafia yang memasukkan gula rafinasi dalam tata niaga gula berjenis kristal putih untuk konsumsi rumah tangga.<sup>13</sup>

Regulasi perdagangan produk agrikultur, termasuk gula diatur dalam berbagai kerja sama, baik di tingkat bilateral maupun multilateral. Dalam rezim Organisasi Perdagangan Dunia, bersama dengan beras, jagung, dan kedelai, gula menjadi salah satu komoditas khusus yang telah ditetapkan Indonesia dalam forum perundingan dengan tujuan memperkuat ketahanan pangan dan kualitas hidup masyarakat pedesaan, melalui peningkatan produksi dalam negeri, termasuk mencanangkan target swasembada gula, yang hingga kini masih jauh dari harapan.

#### D. KESIMPULAN

Permintaan gula dunia yang lebih cepat meningkat dibandingkan produksinya menimbulkan fluktuasi. Proposal terbaru yang diusung WTO melalui *draft modalities* pada Juli 2008 yang direvisi pada Desember 2008 mengenai penurunan tarif, pengurangan subsidi dan provisi lainnya membuat perdagangan lebih liberal khususnya bagi komoditas gula. Menurut WTO *applied tariff* impor produk pertanian Indonesia dianggap masih rendah sekitar 4 persen (WTO,

2003).

Kebijakan tata niaga gula Indonesia dimulai saat pemerintahan Soeharto (1971-1996) kemudian pada masa reformasi (1997-2001) dan saat ini (2002-sekarang). Dari tiga periode tersebut menunjukkan masing-masing periode memiliki strategi dan fokus yang berbeda sesuai dengan kondisi dan situasi saat kebijakan tersebut diambil. Pada kebijakan stabilisasi, pemerintah memberikan wewenang besar kepada BULOG untuk menjaga stabilitas harga, memastikan ketersediaan gula di pasar domestik, memberikan bantuan berupa kredit Bimas serta melibatkan Koperasi Unit Desa dalam sistem pemasaran. Pada periode kedua atau periode pasar bebas (liberalisasi) yang berlangsung setelah krisis ekonomi melanda Indonesia, kebijakannya ditandai dengan penentuan harga *provenue* serta memberikan akses yang lebih besar kepada pihak swasta untuk mengimpor gula. Hal ini menyebabkan peran BULOG menjadi lemah. Dilanjutkan dengan periode ketiga yakni periode kebijakan pengendalian impor, terdiri dari kebijakan memperbaiki irigasi pertanian, penggunaan bibit unggul dan peningkatan kredit bersubsidi untuk petani.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Agriculture, F. T. P. B. o. i. r. t. t. W. n. o., 2013. *SUGAR: policy insights from analysis of sugar*, s.l.: FAO.
- Elobaid, A., 2009. How Would a Trade Deal on Sugar Affect Exporting and Importing Countries?. *International Centre for Trade and Sustainable Development : Issues Paper No. 24*, p. 3.

---

13 Kementerian Perindustrian RI. *Petani Tebu Minta Mafia Impor Gula Diberantas*. Maret 3, 2015. <http://www.kemenperin.go.id/artikel/11432/Petani-Tebu-Minta-Mafia-Impor-Gula-Diberantas> (accessed Maret 28, 2015).

- Harris, D., 2003. *Agricultural trade reform and Industry Adjustment in Indonesia*. London, Rural Industries Research and Development Corporation and Australian Centre for International Agricultural Research.
- Kementerian Perindustrian RI. *Petani Tebu Minta Mafia Impor Gula Diberantas*. Maret 3, 2015. <http://www.kemenperin.go.id/artikel/11432/Petani-Tebu-Minta-Mafia-Impor-Gula-Diberantas> (accessed Maret 28, 2015).
- Mardianto, S., Simatupang, P., Hadi P.U. 2005. *Peta Jalan (Road Map) dan Kebijakan Pengembangan Industri Gula Nasional*. Jurnal Forum Penelitian Agro Ekonomi. Volume 1, pp 19-27.
- NSC, 2014. Menengok Daya Saing Industri Gula Nasional. *Jurnal Gula*, p. 19
- Pakpahan, A. *Membangun Kembali Industri Gula Indonesia* (Jakarta: Direktorat Jenderal Perkebunan, 2000), p.22-45.
- Ratri Indah Hairani, J. M. M. A. J. J., 2013. Analisis Trend Produksi dan Impor Gula serta Faktor- Faktor yang Mempengaruhi Impor Gula Indonesia. *Berkala Ilmiah Pertanian 1(1)*, pp. 77-85.
- Susila, Wayan R. "Dinamika Impor Gula Indonesia:Sebuah Analisis Kebijakan." *Agrimedia, Volume 10*, 2005: 9-11.
- World Trade Organization. *Trade Policy Review of Indonesia, A Report by the Secretariat*. Report No. WT/TPRS/S/117, Geneva: WTO, 2003.