

## INDUSTRI GULA NASIONAL DI PERSIMPANGAN JALAN: MAMPU BERTAHAN ATAU TERSINGKIR<sup>1</sup>

M. Husein Sawit

Center for Agro Socio-Economic Research (CASER), Bogor

### ABSTRACT

*The Indonesian sugar industry is having shocked recently. The price of sugar in the world market has dropped significantly and the imported sugar cannot be controlled properly. Since January 2000, Government had imposed tariff of 25% for white sugar; however, the effective tariff must be lower due to miss management in the implementation of the policy. The government has protected heavily the sugar industry for a long time, and when the monetary crisis came almost all of them were abolished. Since then, the inefficient sugar industry directly faced competition with the world efficient sugar industry. The purpose of this article is to analyse the constrains for increasing efficiency and productivity of sugar mills in Java, and the constrains faced when it is expanded to the outer island of Java. In the long run, the sugar industry has to be designed in such a way in order to be expanded to the dry land areas and to the outer island of Java, managed by private sector.*

**Key words:** *sugar consumption, production efficiency, production constraints, tariff barrier.*

### PENDAHULUAN

Produksi gula pasir dalam negeri semakin tidak mampu memenuhi kebutuhan konsumsi, sehingga kekurangan tersebut harus ditutupi gula impor yang terus meningkat dari tahun ke tahun sejak 1990. Pada tahun 1996 misalnya, impor gula pasir mencapai 976 ribu ton, dan 1,4 juta ton tahun 1997. Pada tahun 1998, Indonesia mengimpor gula 1,8 juta ton, dan tahun 1999 meningkat menjadi 2 juta ton atau 60% dari kebutuhan konsumsi dalam negeri. Kini Indonesia telah menjadi negara pengimpor gula terbesar ke-2 di dunia setelah Rusia (Basuki 2000, Farouk 1999).

Peningkatan impor gula terkait erat dengan penurunan secara drastis produksi gula. Pada tahun 1997, produksi gula dalam negeri

mencapai 2,2 juta ton, kemudian merosot ke tingkat 1,5 juta ton tahun 1999. Diperkirakan produksi tahun 2000 atau 2001 tidak akan jauh dari tingkat produksi tahun 1999. Sejumlah pengamat pangan merisaukan impor gula yang terlalu berlebihan bagi negara besar seperti Indonesia, karena akan berpengaruh buruk pada keberlangsungan industri gula dalam negeri disamping ketidakstabilan harga gula di pasar dunia. Pasar gula dikuasai oleh sejumlah kecil negara produsen utama (Basuki 2000, Farouk 1999) dan belum memenuhi syarat pasar persaingan. Implikasinya adalah liberalisasi perdagangan terhadap gula akan memukul industri gula dalam negeri.

Perubahan kebijakan pemerintah terhadap industri gula terjadi amat drastis pada tahun

---

<sup>1</sup> Penulis mengucapkan terima kasih atas komentar dan saran berharga dari Dewan Redaksi, walaupun tidak semua saran dewan redaksi dapat ditampung akibat keterbatasan data dan waktu.

1998. Indonesia menghapus monopoli impor gula yang selama ini dilakukan oleh Bulog menjadi importir umum dan kebebasan bagi gula milik petani atau pabrik gula (PG) untuk dijual gula ke pasar. Demikian juga program TRI dihentikan, sehingga petani bebas memilih tanaman yang menguntungkan untuk ditanam di sawah. Kecuali kredit, hampir semua subsidi input dihapus. Pemerintah menetapkan tarif gula sebesar nol persen. Sejak itu, industri gula semakin “terintegrasi” dengan pasar dunia, artinya setiap gejolak harga di pasar internasional akan berakibat langsung pada industri gula dan petani tebu. Harga gula terus menurun, dan telah berdampak buruk pada pendapatan petani tebu dan PG. Namun, krisis harga gula terus berlanjut walaupun pemerintah memutuskan penerapan tarif *ad valorem* sebesar 25% sejak Januari 2000. Diperkirakan efektifitas tarif tidaklah sampai separohnya, karena korupsi, kolusi, nepotisme (KKN) dan mudahnya harga maupun volume impor dimanipulasi, disamping Indonesia merupakan negara kepulauan dengan pantainya amat panjang sehingga mudah sekali terjadi penyelundupan. Sungguhpun harga gula membaik sejak kuartal ke-3 tahun 2000 (Juli-September), akan tetapi masih belum mampu memberi perangsang yang memadai bagi sejumlah PG di Jawa. Sejumlah ahli menyalahkan kebijakan pemerintah yang meliberalisasi industri gula terlalu cepat, sehingga telah memukul tidak saja PG tetapi juga petani tebu dan telah berdampak luas bagi keberlanjutan industri gula dalam negeri (Sawit 2001; Soetjo 2000; Basuki 2000; Woeryanto 2000).

Artikel ini menganalisis efisiensi industri gula di Jawa dan luar Jawa, kendala yang dihadapi dalam peningkatan produksi gula, dan dampak kebijakan bea masuk (BM) terhadap produksi gula dalam negeri.

## KONSUMSI GULA

Tingkat konsumsi gula Indonesia masih relatif rendah dibandingkan dengan rata-rata

konsumsi Asia. Pada tahun 1996 misalnya, konsumsi langsung mencapai 8,8 Kg/kapita/tahun, kemudian sedikit menurun menjadi 8,2 Kg/kapita/tahun pada tahun 1999, dan konsumsi tidak langsung sebesar sekitar 1,1 Kg/kapita/tahun (Susenas BPS). Tingkat konsumsi gula masih rendah, bila dibandingkan dengan konsumsi rata-rata di Asia sebesar 12,7Kg/kapita/tahun, atau konsumsi rata-rata dunia yang mencapai 20Kg/kapita/tahun. Namun demikian beberapa data yang dipublikasikan dari berbagai lembaga penelitian di luar negeri menaksir konsumsi gula Indonesia mencapai 14,2 Kg/kapita/tahun (Tabel 1).

**Tabel 1** Konsumsi Gula perkapita di negara terpilih (Kg/Kap/Tahun)

Negera <sup>1)</sup>	Kg/Kapita
Indonesia <sup>2)</sup>	14,2
Brunei	26,8
Malaysia	40,7
Philipina	25,8
Singapura	76,9
Thailand	27,3
China	6,7
Australia	50,9
Nigeria	4,5
Brasil	52,8
Yugoslavia	33,2
Dunia <sup>3)</sup>	20,0
Asia <sup>3)</sup>	12,7

Sumber:

- 1) ISO Sugar Year Book 1995, seperti dikutip Sukarso (1999)
- 2) Menurut Susenas BPS 1999, konsumsi gula langsung (8,2Kg/kapita) dan tidak langsung (1,1Kg/kapita)
- 3) Angka untuk tahun 1996 dari FO. Licht

Rendahnya konsumsi gula pasir seperti yang dilaporkan BPS, mungkin disebabkan oleh substitusi pemanis buatan terutama sakarin dan siklomat yang harganya murah dan umum dikonsumsi oleh masyarakat berpendapatan rendah. Data konsumsi yang berasal dari pemanis lainnya sulit sekali diperoleh, demikian juga perolehan data dari konsumsi

tidak langsung<sup>2</sup> misalnya *soft drink* diperkirakan terlalu rendah (Sumaryanto et al, 1999). Dengan memakai data Susenas 1996, Purwoto et. al (1999) memproyeksikan bahwa konsumsi gula langsung dan tidak langsung mencapai 2,038 juta ton pada tahun 2000. Akan tetapi, apabila bersandar pada konsumsi per kapita 14-15 Kg/Kap/tahun, maka konsumsi gula diproyeksikan mencapai sekitar 3 juta ton. Melihat besaran angka impor seperti yang telah diuraikan di atas, tampaknya taksiran konsumsi gula total yang terakhir lebih mendekati kenyataan dibandingkan dengan taksiran data Susenas.

Pangsa pengeluaran gula pasir mencapai 3,1% dari pengeluaran makanan total. Elastisitas pengeluaran untuk gula pasir masih positif (*normal good*) yaitu sebesar +0,48 (Purwoto et al, 1999). Artinya, meningkatnya pendapatan masyarakat akan mendorong

peningkatan konsumsi gula pasir, baik langsung maupun tidak langsung, meskipun tidak elastis. Gula dan beras masing-masing menghasilkan energi bila dikonsumsi manusia. Pada tahun 1996, harga energi yang berasal dari gula Rp 0,20-0,43/Kcal dengan harga hampir dua kali lebih mahal bila dibandingkan dengan energi yang berasal dari beras yang harganya Rp 0,11-0,26/Kcal (Tabel 2). Implikasi dari penelitian Purwoto et al (1999) adalah masyarakat masih dapat memperoleh energi dari sumber lain yang lebih murah terutama dari beras dan tidak tergantung pada gula. Di samping itu, pemanis lain (*sweetener*) seperti sakarin, atau siklomat juga menjadi pilihan konsumen karena harganya lebih murah dan tingkat kemanisannya jauh lebih tinggi, sehingga telah menjadi barang substitusi gula pasir yang harus diperhitungkan (Sumaryanto et al, 1999; Basuki 2000).

**Tabel 2.** Harga Rata-rata Energi yg berasal dari Gula vs Beras dirinci menurut wilayah: 1987, 1990, 1993 dan 1996 (Rp/Kkal)

Tahun	Perdesaan		Perkotaan		Total	
	Gula Pasir	Beras	Gula Pasir	Beras	Gula Pasir	Beras
1987	0,20	0,11	0,19	0,11	0,20	0,11
1990	0,29	0,15	0,28	0,16	0,29	0,15
1993	0,37	0,16	0,37	0,18	0,38	0,17
1996	0,42	0,26	0,41	0,28	0,43	0,26

Sumber: Purwoto, et.al. (1999)

Tingkat partisipasi konsumsi gula pasir (konsumsi langsung) mencapai 90%, sedangkan untuk konsumsi tidak langsung hanya mencapai 30%. Artinya, sekitar 90% rumah tangga di Indonesia mengonsumsi gula secara langsung, dan hanya 30% rumah tangga mengonsumsi gula secara tidak langsung. Peningkatan konsumsi gula tentu dipengaruhi oleh peningkatan pendapatan per kapita dan perkembangan penduduk. Pada tahun 2001, konsumsi gula ditaksir oleh Dewan Gula Nasional mencapai 3,3 juta ton, yang hanya sebagian dapat dipenuhi dari produksi dalam negeri (Soetojo 2000). Usaha peningkatan

produksi dan efisiensi gula menghadapi kendala serius seperti yang akan diuraikan berikut ini.

### KENDALA PENINGKATAN PRODUKSI GULA DI JAWA

Sekurang-kurangnya ada tiga kendala utama untuk meningkatkan produksi gula pasir khususnya di Jawa. **Pertama**, produksi gula

<sup>2</sup>Konsumsi tidak langsung, pada umumnya terkonsentrasi pada 3 industri yaitu susu, minuman kemasan dan makanan olahan.

secara dominan dihasilkan oleh PG yang berkapasitas giling kecil-kecil. Sekitar 64% PG berkapasitas giling kurang dari 3.000 TCD (*ton cane day*), hanya 7% di antaranya berkapasitas giling di atas 6.000 TCD (Tabel 3).

**Tabel 3** Distribusi PG menurut Umur PG dan Kapasitas Giling, Jam Berhenti Giling Rata-rata: 1990-97

Usia PG	Jumlah PG	Persen
• > 150 thn	16	23
• 100-150 thn	22	32
• 75-100 thn	9	13
• 25-75 thn	11	15
• <25 thn	12	17
Total	70	100
<b>Kapasitas Giling (TCD)1)</b>		
• <3.000 TCD	45	64
• 3.000-6.000 TCD	20	29
• > 6.000 TCD	5	7
Total	70	100
<b>Jam Berhenti Giling/thn (per 100 jam Giling)2)</b>		
• Faktor dalam PG (jam)	7	41
• Faktor luar PG (jam)	9	59
Total	16	100

Keterangan:

- 1) TCD= Ton Cane Day
  - 2) Rata-rata periode 1990-1997
- Sumber: Siagian (1999)

Selanjutnya dalam Tabel 4 diperlihatkan hubungan biaya produksi dengan skala produksi PG. PG yang kapasitas gilingnya di bawah 1.500 TCD, biaya produksinya mencapai Rp 2.500/Kg. Biaya produksi turun menjadi Rp 2.200/Kg untuk PG yang kapasitas gilingnya sedang (2.500-4.000 TCD), dan biaya produksi PG besar (di atas 4.000 TCD) yaitu hanya Rp 1.700/Kg (Sukarso 1999).

Tabel 4 menunjukkan bahwa industri gula mempunyai skala ekonomi (*economies of*

*scale*). Suatu industri dikatakan mempunyai skala ekonomi, apabila perluasan skala perusahaan akan meningkatkan efisiensi karena dapat menekan ongkos rata-rata per unit. Namun demikian, PG di Jawa akan tetap menghadapi kesulitan dalam memperbesar kapasitas giling karena terkendala dengan bahan baku tebu. Untuk memenuhi kapasitas giling terpasang saja sulit, apalagi untuk perluasan kapasitas giling.

**Kedua**, umur PG pada umumnya telah tua. Sekitar 68% PG telah berumur 75 tahun atau lebih. Efisiensi PG umumnya rendah, mesin sering ngadat atau mogok. Pada periode 1990-97, jam berhenti giling “dalam” permusim giling (di atas 10 jam) hampir mencapai 20% dari PG di seluruh Indonesia (Tabel 3). Penemuan ini sejalan yang terjadi di PTP XV-XVI periode 1982-1996, yaitu jam berhenti giling “dalam” cenderung meningkat dari sekitar 4% tahun 19984 menjadi sekitar 8% tahun 1996 (Sawit, 1998). Setiap berhenti giling, PG harus mengeluarkan biaya tetap sekitar Rp 700 ribu/jam tahun 1996, yang diperkirakan meningkat menjadi lebih dua kali lipat pada saat krismon.

**Ketiga**, sebagian besar PG di Jawa tergantung bahan baku tebu yang berasal dari sawah, baik untuk tanaman pertama maupun tanaman keprasan. Pada tahun 1996, sekitar 50% areal tebu berasal dari sawah irigasi. Pada sawah irigasi teknis, tanaman tebu sulit untuk bersaing dengan tanaman utama padi, karena produktivitas padi selalu meningkat dengan waktu panen lebih singkat, sehingga petani mampu memperbaiki *cash flow* nya, dan biaya produksi per musim tanam relatif lebih kecil. Hasil penelitian yang dilakukan oleh Rusastra et al (1999) menunjukkan bahwa Indonesia tidak memiliki keunggulan komparatif untuk produksi gula pasir dengan bahan baku tebu berasal dari sawah irigasi teknis.

**Tabel 4.** Biaya Produksi Gula dirinci menurut Skala Usaha PG di Jawa (Rp/Kg)

Skala Produksi TCD (Ton Cane Day)	1995*)	1999**)
PG Sangat Kecil (<1.500 TCD)	1.225,30	2.499
PG Kecil (1.500 - < 2.500 TCD)	1.109,20	2.287
PG Sedang (2.500 - 4.000 TCD)	1.012,20	2.169
PG Besar (>4.000 TCD)	831,90	1.745
Rata-rata	1.102,40	2.300

Keterangan:

\*) hasil penelitian

\*\*\*) hasil taksiran

Sumber: P3GI, seperti yang dikutip oleh Sukarso (1999)

Ketiga masalah utama ini dihadapi hampir semua PG di Jawa. Sekitar 80% PG berada di Jawa dan sisanya berada di luar Jawa, sehingga persoalan industri gula nasional sesungguhnya identik dengan persoalan Jawa. Ketiga masalah utama tersebut akhirnya bermuara ke biaya produksi. Biaya produksi gula di Jawa tahun 1999 mencapai Rp 2.300/kg dibandingkan dengan biaya produksi PG luar Jawa yang hanya Rp 1.300/kg (taksiran P3GI, lihat juga Tabel 4), sedangkan harga *border* gula pasir sekitar Rp 1.760/kg.

Kemelut TRI (Tebu Rakyat Intensifikasi) selama 22 tahun hanya terjadi di Jawa. Program ini gagal meningkatkan pendapatan petani tebu dan produktivitas gula. Hanya sedikit orang yang telah menikmati hasil TRI, khususnya para pedagang tebu dan birokrat yang terkait dengan program ini sejak dari pusat sampai ke desa (Sawit 1998). Seharusnya program ini dihentikan lebih awal seperti yang disarankan banyak pakar, misalnya Mubyarto (1984).

Kerjasama antara petani tebu dengan PG merupakan pengalaman pahit yang sulit dilupakan petani. Petani dirugikan mulai dari angka rendemen, waktu angkut dan tebang, waktu giling, bahkan untuk memasukkan tebu agar ditimbangpun perlu menyogok petugas. Petani di Jatim harus merogoh kantong sekitar Rp 200 ribu/ha setiap musim panen untuk berbagai iuran dan pungutan lainnya (Sawit

1998). Petani tebu di Jatim sering membakar tanaman tebu sebagai protes terhadap perlakuan tidak adil ini.

Karena pengalaman pahit ini, dan setelah memperoleh kebebasan petani untuk menentukan pilihan jenis tanaman yang menguntungkan (diperkuat pula oleh UU no.12 tahun 1992 tentang Budi Daya Tanaman), pertanyaan selanjutnya adalah, masih bersediakah petani bekerjasama bertanam tebu misalnya bagi hasil atau KSO (kerja sama operasional) dengan PG? Jawaban wajar adalah tidak, mereka "telah kapok". Mereka memilih tanaman padi, dan sebagian yang punya pekerjaan di luar pertanian, atau sawahnya luas, memilih untuk menyewakannya. Tetapi mampukah PG menyewanya pada tingkat harga pasar<sup>3</sup> tanpa intervensi pemerintah setempat?

Oleh karena itu, PG di Jawa akan menghadapi masalah serius kekurangan bahan baku yang tidak akan mampu mengoptimalkan kapasitas gilingnya. Sebagian besar PG tergantung pada bahan baku tebu dari lahan kering yang rendah produktivitasnya dan letaknya jauh dari pabrik sehingga meningkatkan biaya produksi. Sebagian PG terpaksa bersaing dengan industri gula merah/gula tumbu tradisional untuk memperebutkan tebu lahan kering.

<sup>3</sup> Diperkirakan antara Rp 8-10 juta/ha per musim tanam tebu.

## FAKTOR PEMBATAS PENINGKATAN PRODUKSI PG LUAR JAWA

Pemerintah mendorong pendirian PG baru serta relokasi PG ke luar Jawa. Akan tetapi rencana ini selalu terbentur dana dan kurangnya perangsang agar mereka bersedia pindah ke luar Jawa<sup>4</sup>. Tampaknya kebijakan ini masih kurang jelas, sehingga kepastian investasi ke luar Jawa tidak menentu.

Pada tahun 2001, PG di luar Jawa berjumlah 13 buah, 4 diantaranya adalah PG swasta, sisanya dikelola oleh PTP/BUMN. Keberhasilan PG Gula Putih Mataram, Gunung Madu, dan Sweet Indo Lampung, yang dikelola swasta telah memberi harapan baru untuk pengembangan industri gula yang efisien di luar Jawa. Akan tetapi tidak semua PG di luar Jawa yang dikelola swasta telah berhasil. Sejumlah PG merugi karena hambatan bio fisik seperti: buruknya drainase, terlalu tingginya curah hujan, pertumbuhan tebu yang jelek serta rendemen yang rendah, walaupun di wilayah-wilayah tersebut telah dilakukan studi awal tentang kecocokan lahan dan agro-klimat. Kerugian lain disebabkan oleh faktor-faktor sosial-ekonomi seperti kekurangan tenaga tanam dan tebang, atau sempitnya areal tebu. PG Naga Manis Sulut misalnya, selalu merugi karena kekurangan areal tebu dan tenaga kerja.

Pabrik-pabrik gula yang dikelola oleh swasta di Lampung telah menunjukkan kinerja yang baik (Tabel 5). PG tersebut di samping didukung oleh kecukupan luas lahan (HGU), kesesuaian lahan dan agroklimat, juga ketersediaan tenaga kerja karena berdekatan dengan Jawa, serta prasarana yang baik, sehingga kinerja PG tersebut cukup bagus.

Setidak-tidaknya ada empat pilihan (*options*) pemecahan masalah PG di luar Jawa

dalam jangka pendek (sekitar 5 tahun) dan jangka panjang (10-15 tahun). **Pertama**, mengatasi sejumlah kendala sosial-ekonomi misalnya tenaga kerja dan areal. Pemecahan areal tebu mungkin memerlukan waktu lama jika status lahannya bukan tanah negara. Pemecahan masalah tenaga kerja dapat dilakukan segera, akan tetapi kebijakan ini sulit dipertahankan dalam jangka panjang jika perbedaan tingkat upah tidak dapat diatasi. Kendala bio fisik juga masih dihadapi sejumlah PG terutama buruknya drainase serta rendahnya rendemen. Pemecahan masalah fisik akan memerlukan waktu lama. Lebih sulit lagi terutama dalam mencari terobosan teknologi jika penelitian spesifik wilayah belum berkembang.

**Kedua**, swastanisasi PG yang ada di luar Jawa secara bertahap. Disamping pemecahan kendala-kendala sosial-ekonomi dan bio-fisik seperti yang disebut di atas, perlu diperbaiki manajemen pengelolaan PG dari manajemen PTP/BUMN ke manajemen swasta.

**Ketiga**, pemindahan PG yang masih layak digunakan dari Jawa ke luar Jawa. Kebijakan ini juga memerlukan waktu lama, karena harus dengan menyiapkan areal yang cukup luas dan investasi pembukaan lahan memerlukan dana sampai US\$ 22 juta untuk alat berat/peralatan pertanian (Hariadi, 1999). Pemindahan ini dikawatirkan akan semakin sulit pada saat-saat otonomi daerah, karena perbedaan tiap daerah dalam mengoptimalkan penggunaan sumberdaya alam dan sumberdaya manusia setempat. Juga ada kemungkinan perbedaan kebijakan antar kabupaten tentang alokasi areal tebu dan "perebutan" lokasi PG dengan alasan penerimaan PAD (pendapatan asli daerah).

<sup>4</sup> Keberadaan PG di luar Jawa juga menghadapi banyak masalah. Hanyokrowati dkk (1999), UGM dan Deptan (196/97) menemukan berbagai masalah dan luas areal yang sesuai dengan agro iklim untuk tanaman tebu di luar Jawa. Rekomendasi ini diperoleh dari hasil penelitian yang mendalam yang dilakukan oleh para ahli di bidangnya.

**Tabel 5.** Kondisi dan kendala PG di luar Jawa

PG dan Pengelolaannya	Kapasitas		Kendala Bio Fisik (Kesesuaian Lahan dan Agroklimat)	Kendala Sosial Ekonomi	Keterangan/ Kinerja
	TCD	Areal (Ha)			
<b>BUMN/PTP:</b>					
1. PG Cot Girek, Aceh	tad	tad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Drainase Buruk</li> <li>• Curah hujan tinggi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tenaga Kerja (tanam/tebang)</li> <li>• Sempitnya lahan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Terus merugi dan ditutup tahun 1980an</li> </ul>
1. PG Pleihari, Kalsel	4.600	9.900	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tanaman Jelek</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tenaga Kerja (tanam/tebang)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Selalu Rugi</li> <li>• Mendatangkan TK dari Jawa</li> </ul>
2. PG. Bone, Sulsel	2.200	4.300		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Areal sempit/ bahan baku</li> </ul>	
3. PG. Takalar, Sulsel	3.000	6.500		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Areal sempit/ bahan baku</li> </ul>	
4. PG. Camming, Sulsel	2.800	6.100		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Areal sempit/ bahan baku</li> </ul>	
5. PG. Bunga Mayang, Lampung	5.500	17.000		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bergantung pada areal/lahan petani</li> </ul>	
6. PG. Cintamanis, Sumsel	4.700	13.500		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bergantung pada areal/ lahan petani</li> </ul>	
7. PG. Kuala Madu, Sumut	4.200	8.100	<ul style="list-style-type: none"> <li>• rendemen rendah</li> <li>• curah hujan tinggi</li> </ul>		
8. PG. Sei Semayang, Sumut	4.200	7.400	<ul style="list-style-type: none"> <li>• rendemen rendah</li> <li>• curah hujan tinggi</li> </ul>		
<b>Swasta:</b>					
1. PG Gula Putih Mataram, Lampung	12.000	20.900			<ul style="list-style-type: none"> <li>• lahan HGU/satu hamparan</li> </ul>
2. PG. Gunung Madu, Lampung	12.000	21.800			<ul style="list-style-type: none"> <li>• lahan HGU/satu hamparan</li> </ul>
3. PG Sweet Indo Lampung I	10.000	15.200			<ul style="list-style-type: none"> <li>• lahan HGU/satu hamparan</li> </ul>
4. PG Nagamanis, Sulut	3.300	3.500		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tenaga Kerja</li> <li>• Areal sempit/lahan beririgasi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Selalu Rugi</li> </ul>

Sumber: UGM dan Deptan (1996/97) dan Siagian (1999)

**Keempat**, mendirikan PG baru di areal yang telah ditemukan oleh UGM/Deptan/P3GI (1996/7), Pakpahan (1999) dan Oey (1997). Pendirian PG baru membutuhkan dana yang besar. Dengan kapasitas 8.000 TCD dan luas areal kotor sekitar 26 ribu Ha diperlukan dana sebesar US\$ 150 juta (Hariadi, 1999). Sebuah PG hanya dapat dibangun bila ada kebijakan suku bunga yang kompetitif dan kebijakan *tax holiday* bagi investor baru. Kebijakan yang demikian merupakan kebijakan jangka panjang dan dapat terhambat apabila tidak sejalan dengan kebijakan otonomi tiap daerah.

Dari uraian di atas, tampak bahwa dalam jangka pendek produksi gula baik di Jawa maupun di luar Jawa amat sulit ditingkatkan. Diperkirakan selama 2001-2005, produksi gula tidak akan lebih dari 1,5 juta ton, jauh dari harapan untuk memenuhi kebutuhan gula dalam negeri yang mencapai 3,3 juta ton.

#### DAMPAK BEA MASUK (BM) GULA

Sampai akhir Desember 1999, pemerintah tidak pernah mengenakan BM untuk gula<sup>5</sup>. Penerapan tarif nol % dalam regim perdagangan yang berbeda adalah keliru, karena yang semula regim *non-tariff barrier*<sup>6</sup> kini beralih menjadi *tariff barrier*. Bea masuk (BM) merupakan salah satu instrumen kebijakan penting dalam perdagangan global amat dihindari dalam periode Reformasi. Kebijakan BM sebenarnya lebih transparan dan biaya pelaksanaannya lebih murah dan mudah (Colman dan Young, 1989; Sadoulet and Janvry 1995, Gardner, 1990).

<sup>5</sup> Pernah ditetapkan pada tahun 1994, tetapi dibayar oleh pemerintah, sehingga Bulog tetap tidak menanggung bea masuk.

<sup>6</sup> Pada regim monopoli impor, kebijakan tarif impor tidak diperlukan, karena diatur misalnya dengan kuota, Pemerintah/Bulog mampu membendung masuknya gula impor, sehingga harga gula DN terhindar dari pengaruh fluktuasi harga gula dunia. Kebijakan monopoli telah merugikan konsumen serta biaya yang harus dipikul pemerintah untuk impor dan manajemen stok, sehingga konsumen terpaksa membayar harga gula lebih tinggi dari harga gula dunia.

Baru pada Januari 2000, pemerintah memutuskan penerapan BM untuk gula sebesar 25% dan menghapus kebijakan importir produsen untuk *raw sugar*. Angka simulasi dengan berbagai asumsi (jangka pendek hanya untuk tahun 2000) dan hasilnya disarikan dalam Tabel 6. Pengenaan BM sebesar 25% telah meningkatkan surplus produsen sebesar Rp 884 milyar, dan penerimaan pemerintah dari tarif sebesar Rp 370 milyar. Kebijakan ini telah mengurangi surplus konsumen sebesar Rp 1,3 triliun dan biaya sosial sebesar Rp 40 milyar. Semakin tinggi tingkat BM, semakin besar biaya sosial dan semakin besar pula surplus produsen.

BM dapat meningkatkan harga (tingkat produsen, partai dan harga eceran), akan tetapi peningkatan harga tersebut akan lebih dinikmati pedagang dan PG, bukan petani tebu karena TRI telah dihapus dan kerjasama KSO atau bagi hasil tidak dominan lagi. Oleh karena itu, BM kurang efektif untuk melindungi petani tebu. BM hanya efektif untuk menahan PG yang tidak efisien untuk tetap berproduksi dan tidak melepas pekerjanya sehingga pengangguran dapat diredam. Jika tujuan lebih berat pada penciptaan kesempatan kerja, maka kebijakan BM merupakan pilihan yang tepat.

Dampak BM tentu tidak sama antara satu PG dengan PG lain, tergantung kinerja PG tersebut yang dapat digolongkan ke dalam 3 kelompok yaitu: **pertama**, PG yang tidak mampu menutupi biayasetap serta biaya variabel akan segera menutup pabriknya. PG yang demikian tidak mungkin dapat diselamatkan. **Kedua**, PG yang mampu menutupi semua biaya variabel dan sebagian biaya tetap. PG yang demikian lebih baik meneruskan produksi dengan rugi minimum. **Ketiga**, PG yang telah memperoleh keuntungan karena harga jual di atas biaya tetap dan variabel. Dengan kenaikan harga gula akibat dari kebijakan BM, diperkirakan 7% PG akan memperoleh tambahan keuntungan (*windfall profit*). Kedua kelompok PG terakhir inilah yang diuntungkan dari kebijakan BM, sedangkan PG di kelompok



**Tabel 6.** Dampak berbagai tingkat BM terhadap Surplus Produsen, Konsumen dan Pemerintah: 20%-70% (Analisa jangka pendek tahun 2000) dalam Rp Milyar

Pengaruh terhadap	20%	25%	30%	35%	40%	45%	50%	60%	70%
Surplus Konsumen	(1.041)	(1.294)	(1.543)	(1.789)	(2.032)	(2.272)	(2.508)	(2.972)	(3.423)
Surplus Produsen	708	884	1.061	1.238	1.415	1.592	1.769	2.123	2.476
Penerimaan Pemerintah	308	370	425	473	516	552	581	622	637
Biaya Sosial	(25)	(40)	(57)	(77)	(101)	(128)	(158)	(228)	(310)

*Keterangan:*

Analisa parsial equilibrium, dengan asumsi bahwa suplai gula mula2 2,01 juta ton (tidak berubah dengan adanya tarif, karena dianalisa jangka pendek dalam tahun 2000), dan permintaannya sebesar 3,03 juta ton. Elastisitas suplai 0 (jangka pendek, belum ada responsnya dalam tahun 2000) dan elastisita permintaan - 0,237 dan harga border untuk gula Rp 1.760/kg. Yang berubah dalam jangka pendek adalah tingkat konsumsi

satu yang diperkirakan jumlahnya sekitar 30% dari total PG di Indonesia masih rugi, dan PHK tidak dapat dihindari.

BM sebesar 25% dianggap wajar, yang memang harus lebih rendah dari BM beras (30%). Jika BM ditetapkan lebih tinggi apalagi mencapai 70%, maka sesungguhnya pemerintah ingin memaksakan<sup>7</sup> petani untuk bertanam tebu di sawah yang kurang menguntungkan. Kelemahan lain dari penerapan BM yang tinggi misalnya 70% adalah pelaksanaan yang sulit mengingat Indonesia adalah negara kepulauan, sehingga malahan dapat menyuburkan praktek KKN dan penyelundupan. Bila hal ini terjadi maka harga gula tetap tidak akan naik ke tingkat yang diinginkan, dan biaya kebijakan ini menjadi terlalu tinggi.

BM akan berdampak buruk pada 3 industri utama pengguna gula yaitu susu, minuman kemasan dan makanan olahan. Dampak negatif ini amat ditentukan oleh besarnya peran gula dalam biaya produksi industri ini. Namun

industri makanan olahan yang diproduksi oleh industri kecil, pada umumnya menggunakan pemanis lain (siklambat atau sakarin) yang harganya lebih murah, sehingga peningkatan harga gula akibat dari BM tidak cukup berarti.

## KESIMPULAN DAN SARAN

Industri gula nasional benar-benar sedang berada di persimpangan jalan, akan tetap bertahan atau sebagian besar akan tergilas oleh liberalisasi perdagangan. Sekali industri gula ditutup, akan sulit dibangkitkan kembali. Kebijakan liberalisasi terhadap industri gula nasional yang begitu cepat, tanpa suatu studi dan persiapan yang matang, telah mempersulit industri gula nasional untuk tetap bertahan.

PG di Jawa akan menghadapi kekurangan bahan baku tebu yang cukup serius, karena pasokan tebu yang berasal dari sawah akan menurun secara drastis. Menyelamatkan industri gula yang senja (*sun set industry*) di Jawa akan semakin sulit, lingkungan makro telah banyak berubah khususnya yang terkait dengan perdagangan global dan otonomi

<sup>7</sup> Akan memunculkan periode tanaman paksa baru tahap ke-3, setelah TRI dan Zaman Belanda yang mengharuskan tanaman tebu di sawah.

daerah. Harapan peningkatan produksi jangka pendek amat sulit tidak saja bagi PG di Jawa tetapi juga di luar Jawa. Dalam 2-5 tahun mendatang, tampaknya produksi gula nasional tidak akan beranjak jauh dari angka 1,5 juta ton, sehingga ketergantungan pada gula impor akan semakin tinggi.

Untuk meningkatkan produksi gula DN dalam jangka menengah dan panjang harus diberikan perhatian pada perubahan manajemen pengelolaan PG dari BUMN/PTP ke swasta. Disamping itu berbagai kendala sosial-ekonomi khususnya tenaga kerja dan prasarana perdagangan harus dipecahkan dengan memberi kepastian usaha serta perangsang yang jelas bagi investor yang berminat untuk mengadakan investasi ke luar Jawa. Dalam jangka panjang, industri gula harus digiring ke luar Jawa, ke lahan kering, ke manajemen swasta, dan ke kapasitas produksi di atas 8.000 TCD.

Kebijakan BM sebenarnya sekarang pada tingkat yang wajar (misalnya 25%) mengingat keterbatasan aparat pelaksana di lapangan dan Indonesia sebagai negara kepulauan (*natural limit*). Perlu dihindari perlakuan berlebihan terhadap tanaman tebu sehingga tidak menghambat pengembangan komoditas padi di sawah irigasi yang jauh lebih menguntungkan dan punya dampak eksternalitas positif yang jauh lebih tinggi dibandingkan dengan tananam tebu.

#### Daftar Singkatan

- BM = Bea Masuk
- TI = Tarif Impor
- TCD = Ton Cane Day
- PG = Pabrik Gula
- TRI = Tebu Rakyat Intensifikasi
- KKN = Korupsi Kolusi Nepotisme
- KSO = Kerja Sama Operasional
- PAD = Pendapatan Asli Daerah

#### DAFTAR PUSTAKA

- Bakri, F (1999), "Prospek Pergulaan Nasional ditinjau dari Perspektif Internasional", makalah disampaikan pada diskusi panel Prospek Industri Gula Tebu Nasional dalam Era Globalisasi Abad ke-21, kerjasama HKTI, Perhepi, AGI, IKAGI dan CAPS, Jakarta 29 Juli 1999.
- Basuki, U. (2000), "Kondisi Pergulaan Dunia", makalah disampaikan pada workshop Pemantapan Sistem Distribusi dalam Upaya Meningkatkan Pemasaran Komoditi Gula Pasir, di Hotel Indonesia, 30 Oktober 2000
- Coulman, D. dan T. Young (1989), *Principles of Agricultural Economics*, Cambridge University Press: Cambridge
- Gardner, B. L (1990), *The Economics of Agricultural Policies*, McGraw-Hill Publishing Company: New York
- Hanyokrowati, S.K., L.M Safein, B. Subroto (1999), "Industri Gula di Luar Jawa", dalam M. Husein Sawit P.Suharno dan A. Rachman (Eds.), *Ekonomi Gula di Indonesia*, IPB Press: Bogor
- Hariadi, D (1999), "Kondisi Kekinian dan Prospek Industri Gula Tebu di Luar Jawa", makalah disampaikan pada diskusi panel Prospek Industri Gula Tebu Nasional dalam Era Globalisasi Abad ke-21, kerjasama HKTI, Perhepi, AGI, IKAGI dan CAPS, Jakarta 29 Juli 1999.
- Poey, K.C. (1997), "Indonesian Sugar Industry in a Changing Global Economy: Situation and Outlook", presented at the 3rd Annual Asia Internationala Sugar Conference 1997, Depasar Bali.
- Mubyarto (1975), *Masalah Industri Gula di Indonesia*, penerbit BPFE Yogyakarta.
- Pakpahan, A (1999), "Tinjauan Perkembangan Industri Gula Tebu Nasional dan Kebijakan Pengembangannya", makalah disampaikan pada diskusi panel Prospek Industri Gula Tebu Nasional dalam Era

- Globalisasi Abad ke-21, kerjasama HKTI, Perhepi, AGI, IKAGI dan CAPS, Jakarta 29 Juli 1999.
- Purwoto, A., M. Rachmat, dan Maqdisa (1999), "Proyeksi Permintaan Gula Nasional", dalam M. Husein Sawit, P.Suharno dan A. Rachman (Eds.), *Ekonomi Gula di Indonesia*, IPB Press: Bogor.
- Rusastra, I.W, A. Supanto dan A. A. Amsari (1999), "Keunggulan Komparatif, Struktur Proteksi dan Perdagangan Internasional", dalam M. Husein Sawit P.Suharno dan A. Rachman (Eds.), *Ekonomi Gula di Indonesia*, IPB Press: Bogor.
- Sadoulet, E. dan A. de Janvry (1995), *Quantitative Development Policy Analysis*, John Hopkins University Press: Baltimore
- Sawit, M. H. (1998), "Dua Puluh Dua Tahun Program Intensifikasi Tebu Rakyat (TRI) di Jawa", *Agro-Ekonomika*, PERHEPI tahun ke-28 (1).
- (2001), "Gula Pasir 2001: Indonesia Suram, Dunia Cerah", majalah *Komoditas* (no. 31, Tahun III), 31 Januari-14 Pebruari 2001.
- Siagian, V (1999), "Analisa Efisiensi Biaya Produksi Gula di Indonesia: Pendekatan Fungsi Biaya Multi Input dan Multi Output", Desertasi S3, IPB.
- Sumaryanto, W.Mulyana dan A. Haryandi (1999), "Penggunaan Gula Pasir dan Pemanis Lainnya dalam Industri Makanan dan Minuman" dalam M. Husein Sawit P.Suharno dan A. Rachman (Eds.), *Ekonomi Gula di Indonesia*, IPB Press: Bogor.
- Sukarso, G (1999), "Industri Gula Nasional: Kondisi Sekarang dan Masa Datang", makalah disampaikan pada diskusi panel Prospek Industri Gula Tebu Nasional dalam Era Globalisasi Abad ke-21, kerjasama HKTI, Perhepi, AGI, IKAGI dan CAPS, Jakarta 29 Juli 1999.
- Soetojo (2000), "Produksi, Konsumsi dan Kebijakan Industri Gula di Indonesia", makalah disampaikan pada workshop Pemantapan Sistem Distribusi dalam Upaya Meningkatkan Pemasaran Komoditi Gula Pasir, di Hotel Indonesia, Jakarta 30 Oktober 2000.
- UGM dan Deptan (1996/97), "Pengkajian Pengembangan Industri Gula di Luar Jawa", Laporan Akhir: Jakarta.
- Woeryanto (1999), "Kondisi Kekinian dan Prospek Industri Gula di Jawa", makalah disampaikan pada diskusi panel Prospek Industri Gula Tebu Nasional dalam Era Globalisasi Abad ke-21, kerjasama HKTI, Perhepi, AGI, IKAGI dan CAPS, Jakarta 29 Juli 1999.