

RETROSPEKSI INDUSTRI GULA NASIONAL

Pendekatan Teoritis dan Empirik

Dr. UNGGUL PRIYADI, M.Si.



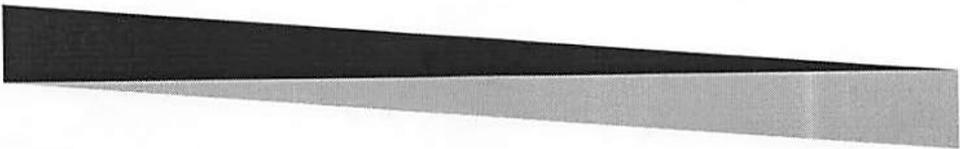
Retrospeksi
Industri Gula Nasional
(Pendekatan Teoritis dan Empirik)



**Sanksi pelanggaran Pasal 72:
Undang-undang Nomor 19 Tahun 2002
Tentang Hak Cipta**

1. Barang siapa dengan sengaja dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
2. Barang siapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran hak cipta atau hak terkait, sebagaimana dimaksud ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah)

Dr. Unggul Priyadi, M.si.



Retrospeksi
Industri Gula Nasional
(Pendekatan Teoritis dan Empirik)



Priyadi, Unggul, Dr., M.si.,

Retrospeksi Industri Gula Nasional (Pendekatan Teoritis dan Empirik);

-- Yogyakarta: UII Press, 2014

viii + 154 hlm. ; 16 X 23 cm.

ISBN 978-979-3333-71-7

Cetakan Pertama: Oktober 2014

Cover - Layout : UII Press Yogyakarta

Penerbit : UII Press Yogyakarta (Anggota IKAPI)

Jl. Cik Di Tiro No.1, Yogyakarta - 55223

Tel. (0274) 547865 (Hotline); Fax. (0274) 547864

E-mail : uiipress@yahoo.co.id; fb: UII Press

Hak cipta © 2014 pada UII Press dilindungi undang-undang ()

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirrahim

Segala puji syukur kepada Allah SWT atas segala limpahan rahmat dan karunia-Nya. Shalawat serta salam senantiasa selalu tercurahkan kepada junjungan Nabi Muhammad SAW beserta Keluarga, para Sahabat, Tabi'in dan para pengikut setia beliau hingga akhir zaman. Hanya dengan izin dan kemudahan yang Allah limpahkan, maka buku ini bisa terselesaikan dengan lancar.

Buku ini disusun dengan maksud untuk memberikan pengetahuan dan pemahaman kepada masyarakat mengenai permasalahan yang dihadapi industri gula nasional dan berusaha memberikan tawaran kebijakan yang dapat dijadikan sebagai solusi atas permasalahan industri gula.

Pola pendekatan yang digunakan dalam buku ini yaitu dengan menggunakan pendekatan integratif yang meliputi; Pertama, tinjauan sejarah pada masa Orde Baru pada saat pemberlakuan Sistem Tebu Intensifikasi (TRI) yang merupakan manifestasi pelaksanaan Inpres No 9 Tahun 1975 serta pasca pencabutan inpres tersebut yaitu penetapan Inpres 5 Tahun 1998 (Pencabutan Sistem TRI). Pemaparan ini penting karena merupakan contoh kongkrit konsep dan praktek industri gula Nasional. Kedua, Analisa rasional ekonomi, yaitu analisis menggunakan pendekatan rasional ekonomi dengan alat analisis grafis dan teori-teori ekonomi konvensional. Ketiga, Pemaparan kasus, yaitu pemaparan kasus-kasus kontemporer untuk memberikan contoh, perbandingan

Selanjutnya buku ini diharapkan bisa digunakan sebagai referensi yang berguna untuk menambah pengetahuan dan buku ini dapat pula dipakai sebagai bahan ajar untuk perkuliahan, bahan diskusi, maupun seminar karena isi dari buku ini didasarkan pada kasus – kasus yang empirik. Sementara bagi pelajar buku ini diharapkan bisa digunakan sebagai referensi ataupun panduan dalam proses perkuliahan serta sebagai buku pelengkap dari buku referensi utama. Buku ini terdapat beragam fakta-fakta industri gula nasional yang seringkali tidak atau belum mahasiswa temukan pada referensi utama. Buku ini juga diharapkan mampu memberikan pengetahuan bagi masyarakat mengenai permasalahan industri gula nasional dan alternative solusi, sehingga dapat menjadi bahan bacaan ataupun buku acuan bagi masyarakat yang ingin mendalami industri gula.

Restrokspeksi Industri Gula Nasional

Tentu dalam buku ini masih terdapat kekurangan ataupun kelemahan. Oleh karena itu, segala bentuk koreksi dan masukan yang konstruktif sangat kami harapkan demi perbaikan pengembangan industri gula nasional. Semoga buku ini bisa memacu para pembaca untuk terus mengeksplorasi lebih jauh dalam mencari pemecahan solusi permasalahan yang dihadapi industri gula nasional. Dan semoga kedepan industri gula nasional bisa semakin berkembang sehingga industri gula bisa kembali mencapai masa kejayaannya.

Yogyakarta, 15 Agustus 2014

Penulis

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....	v
DAFTAR ISI	vi
BAB I : PERANAN INDUSTRI GULA DALAM PEREKONOMIAN NASIONAL 1	1
A. Peranan Industri Gula dalam Perekonomian Nasional	1
B. Gambaran Umum Gula.....	3
1. Kondisi Pabrik Gula	3
2. Kinerja Pabrik Gula	4
3. Tingkat Produksi Gula	8
4. Pergulaan di Tiga Negara Pengekspor Gula Terbesar.	11
5. Kebijakan Proteksi Oleh Negara Produsen Gula	13
C. Pengembangan Industri Gula.....	14
1. Pengembangan Industri Gula di Jawa	15
2. Revitalisasi Industri Gula	18
3. Perspektif Kebijakan Proteksi.....	20
BAB 2 : ASPEK HISTORIS INDUSTRI GULA NASIONAL SEBELUM SISTEM TEBU RAKYAT INTENSIFIKASI (TRI).....	23
A. Periode sebelum tahun 1968	23
B. Periode 1968-1971.....	23
BAB 3 : ASPEK HISTORIS INDUSTRI GULA NASIONAL PADA MASA SISTEM TRI (PELAKSANAAN INPRES NO 9 TAHUN 1975)	29
A. Periode 1971-1998.....	29
B. Tren Pelaksanaan Usahatani Tebu Pada Program TRI	33
1. Tren Areal Lahan Pada Masa Program TRI	34
2. Tren Pertumbuhan Produktivitas Tebu Pada Masa Program TRI.....	35
3. Tren Pertumbuhan Rendeman Pada Masa Program TRI.....	36
4. Produktivitas Hablur Pada Masa Program TRI	37
C. Kinerja industri gula tahun 1975-1997 (Masa TRI) dan 1998- 2013 (Masa Non TRI)	37
1. Produksi tebu.....	37
2. Produktivitas Lahan Tebu/ ha.....	39
3. Produktivitas Hablur	40
4. Luas Areal.....	41

Restropekksi Industri Gula Nasional

5 Rendemen	43
6. Konsumsi	44
7. Impor Gula.....	46
D. REFORMASI GULA	48
BAB 4 : ASPEK HISTORIS INDUSTRI GULA NASIONAL PASCA MASA SISTEM TRI (PELAKSANAAN INPRES NO 5 TAHUN 1998)	49
A. PERIODE TAHUN 1998 DAN SAAT KINI	50
B. TREN PELAKSANAAN USAHATANI TEBU PADA PASCA SISTEM TRI	52
1. Tren Areal Lahan Pada Masa Pasca Sistem TRI.....	52
2. Tren Areal Lahan Pada Pasca Sistem TRI	52
2. Tren Rendemen.....	53
3. Tren Produktivitas Hablur Pada Masa Pasca Sistem TRI	54
C. PERBANDINGAN PRODUKTPELAKSANAAN USAHATANI TEBU MASA TRI (1975-1997) DAN MASA PASCA SISTEM TRI (1988-2013).....	54
D. PERMASALAHAN INDUSTRI GULA	55
1. Penurunan Areal dan Peningkatan Proporsi Areal Tebu Tegalan	55
2. Inefisiensi Usaha Tani	55
3. Inefisiensi di Tingkat Pabrik	57
4. Persaingan yang Tidak Adil.....	58
E. Kebijakan Mengatasi Persalahan industri Gula	58
F. KEBIJAKAN PEMERINTAH AKAN BULOG	60
G. DAMPAKNYA PADA INDUSTRI GULA	60
BAB 5 : PRODUKSI GULA NASIONAL	67
A. Produksi Gula Indonesia.....	67
B. Tantangan Dan Kendala Perkembangan Industri Gula Nasional	69
C. SWASEMBADA GULA	71
D. PRODUKSI TEBU	76
E. PERKEMBANGAN TERKINI PENATAAN VARIETAS TEBU DI INDONESIA.....	79
1. Jawa Timur.....	80
2. Jawa Tengah.....	81
3. Daerah Istimewa Yogyakarta	82
4. Jawa Barat.....	83
5. Sulawesi Selatan.....	84
6. Sumatera Utara	84

Daftar Isi

7. Lampung	85
8. Gorontalo.....	86
9. Kalimantan Barat.....	86
10. Sumatera Barat	86
F. PERLUASAN LAHAN SEBAGAI POTENSI PENGEMBANGAN INDUSTRI GULA.....	87
1. Potensi Lahan Tebu di Indonesia.....	92
2. Potensi Lahan Tebu di Indonesia Bagian Timur.....	92
G. Percepatan Pemanfaatan Lahan Potensial Untuk Pembangunan Industri Gula	98
1. Menyediakan dan meningkatkan akses informasi potensi sumber daya lahan.....	99
2. Menempatkan ketersediaan lahan untuk tebu pada tingkat prioritas tinggi	99
3. Dukungan pembangunan infrastruktur	99
4. Dukungan kebijakan pemerintah	100
5. Dukungan SDM dan Teknologi	100
H. PERAN PEMERINTAH DALAM PRODUKSI GULA NASIONAL	101
1. Revitalisasi Pabrik Gula	103
2. Bulog Sebagai Agen Pemasaran	103
I. KEHADIRAN GULA AREN	104
BAB 6 : KONSUMSI GULA NASIONAL.....	109
A. Produksi dalam Pemroyeksian Konsumsi Gula	110
B. Konsumsi Dan Impor Gula Nasional.....	111
C. <i>Swasembada Gula</i>	120
BAB 7 : IMPOR GULA NASIONAL	121
A. KONDISI GULA NASIONAL.....	121
B. PERMASALAHAN IMPOR GULA NASIONAL.....	127
C. DINAMIKA IMPOR GULA INDONESIA: SEBUAH ANALISIS KEBIJAKAN.....	133
D. PENGURANGAN IMPOR GULA	136
BAB 8 : HARGA GULA NASIONAL.....	141
A. DINAMIKA HARGA.....	141
1. Harga Domestik	141
2. Harga Internasional	145
3. Perbandingan Harga Domestik dan Harga Internasional.....	146
4. Aspek-aspek Strategis Dinamika Harga.....	147
B. Peningkatan Harga Gula	148

Restropekse Industri Gula Nasional

BAB 9 : KEBIJAKAN INDUSTRI GULA NASIONAL	153
A. Kebijakan Pergulaan Nasional.....	153
B. Perkembangan Industri Gula dan Kebijakannya	156
C. Roadmap Industri Gula.....	160
DAFTAR PUSTAKA	165
LAMPIRAN	171



PERANAN INDUSTRI GULA DALAM PEREKONOMIAN NASIONAL

A. Peranan Industri Gula dalam Perekonomian Nasional

Gula merupakan salah satu komoditas strategis dalam perekonomian Indonesia, gula juga merupakan salah satu kebutuhan pokok masyarakat. Oleh karena itu, dinamika harga gula dalam industri gula nasional akan berpengaruh langsung terhadap laju inflasi, kesempatan kerja dalam distribusi pendapatan serta alokasi sumber daya lahan yang makin kompetitif. Sejarah pernah menunjukkan bahwa Indonesia mengalami era kejayaan

industri gula pada tahun 1930-an, produktivitas hablur 14,8 ton/ha dan rendemen mencapai 11% - 13,8%. Dengan produksi puncak mencapai sekitar 3 juta ton, ekspor gula pernah mencapai sekitar 2,4 juta ton. Kini, Indonesia merupakan salah satu importir gula terbesar di dunia dengan volume impor rata-rata sekitar 1,5 juta ton pada dekade terakhir, (Susila dan Supriono, 2006). Program akselerasi peningkatan produktivitas gula nasional tahun 2002-2007, diharapkan produksi gula ditargetkan meningkat rata-rata 9,6% per tahun sehingga pada tahun 2007, Indonesia bisa menghasilkan 3,0 juta ton gula (Rini S., 2006). Penurunan produksi berjalan sejak diberlakukannya Inpres no. 9 tahun 1975 dan diperparah dengan deregulasi bidang pertanian berupa UU no. 5 tahun 1992 serta Demonopoli BULOG pada tahun 1998, perlu dicegah dengan meningkatkan keunggulan daya saing industri gula (Anonim, 2004). Produksi gula nasional, luas areal produktivitas lahan, inefisiensi on-farm dan off-farm, pergeseran areal ke lahan marginal, kebijakan pergulaan nasional dan perdagangan pasar inernasional yang sangat distorsif merupakan kemelut permasalahan industri gula di Indonesia. Berbagai alternatif solusi bersifat komprehensif dan menyeluruh yang dapat melindungi semua pihak, terasa masih jauh dari harapan, kunci utama penyelesaian kemelut itu adalah peningkatkan produktivitas, harga pokok produksi (HPP) rendah tanpa batas. (Adig Suwandi, 2003). Peningkatan produktivitas gula dapat dilaksanakan dengan meningkatkan hasil bobot tebu dan meningkatkan rendemen. Diantara

Restrokspeksi Industri Gula Nasional

kedua metode tersebut, meningkatkan rendemen mempunyai nilai keunggulan karena tidak perlu meningkatkan kapasitas giling, dan efisiensi biaya tebang angkut serta biaya prosesing gula (Anonymous, 2004). Paradigma petani tebu rakyat, bobot sudah lama menjadi orientasi dan tolok ukur pendapatan produksi. Transfer teknologi budidaya terhambat akibat tidak dirasakan adanya perbedaan nilai tambah secara signifikan dari penerapan teknologi budidaya yang benar. Belajar dari pengalaman hancurnya banyak usaha bisnis disebabkan karena tidak adanya kepercayaan (trust); kehormatan (respect), kebenaran menyatakan apa adanya (candor), maka kesenjangan hubungan petani tebu dan pabrik gula atas penilaian rendemen harus mendapat perhatian serius (Anonymous, 2004). Secara umum permasalahan yang terjadi pada industri gula nasional mencakup aspek produksi yang berkaitan dengan usahatani tebu, konsumsi, efisiensi di tingkat pabrik gula, tataniaga gula dan perdagangan internasional. Permasalahan yang dihadapi selama tiga dekade terakhir ialah makin menurunnya kemampuan menghasilkan gula untuk memenuhi kebutuhan gula dalam negeri. Sampai sekarang permasalahan tersebut belum terpecahkan dan bahkan semakin parah. Permasalahan gula nasional ibarat penyakit kronis yang belum ada resep manjur yang diketemukan (Prabowo, 2000:3; Widiastuti, 2003:106).

Berbagai permasalahan yang menimpa industri gula nasional berujung pada ketidakmampuan produksi untuk memenuhi kebutuhan konsumsi nasional. Kondisi ini menjadikan kebutuhan konsumsi harus dicukupi melalui impor. Perkembangan volume dan nilai gula baik impor atau produksi sendiri disajikan pada gambar berikut:

Tabel 1.1 Neraca Gula Agustus – September 2010 (ton)

	Agustus	Sep	Okt	Nov	Des	Total
Stok Awal	567.770	818.487	941.427	1.060.821	1.158.984	352.852
- GKP	456.982	818.487	941.247	1.060.821	1.158.984	352.852
- Gula Impor	110.788					
Produksi	525.717	397.940	339.394	318.163	0	2.668.368
- Eks tebu	509.132	375.890	324.964	310.179		2.515.768
- Eks tebu	16.585	22.050	14.430	7.984		152.600
Impor						446.894
Gula di luar gudang PG						370.716
Pengadaan	1.093.487	1.216.427	1.280.821	1.378.984	1.158.984	3.838.830
Penyaluran	275.000	275.000	220.000	220.000	264.000	2.943.844
Stok Akhir	818.487	941.727	1.060.821	1.159.984	984.984	894.986

Sesuai transaksi bulan Juni 2010. Sumber Kementerian Pertanian

Peranan Industri Gula dalam Perekonomian Nasional

Asosiasi Gula Rafinasi Indonesia (AGRI), mencatat kebutuhan gula mentah terus meningkat dari 2,48 juta ton pada 2010 menjadi 3,01 juta ton pada 2014. Kebutuhan tersebut belum termasuk konsumsi gula mentah sebagai bahan baku gula rafinasi bagi industri lainnya, seperti makanan dan minuman, MSG, dan suplemen pakan ternak. Sementara itu Kementerian Pertanian mengungkapkan produksi gula rafinasi dari dalam negeri selama lima tahun ke depan meski mengalami peningkatan dari 1,99 juta ton pada 2010 menjadi 2,42 juta ton pada 2014, namun kenyataannya masih di bawah kebutuhan nasional. Dengan kata lain masih terdapat kekurangan. Sedangkan kebutuhan untuk gula putih yang langsung dikonsumsi masyarakat pada 2014 mencapai 2,95 juta ton atau naik dari 2010 sebanyak 2,7 juta ton begitu juga produksi mengalami peningkatan dari 2,9 juta ton menjadi 5,7 juta ton (Murdiyatmo,2000:43).

Tabel 1.2 Proyeksi Kebutuhan Gula 2010-2014

Jenis Gula	2009	2010	2011	2012	2013	2014
GKP*	2.700.000	2.749.410	2.799.724	2.850.959	2.903.132	2.956.259
GKR**	2.150.000	2.257.500	2.370.375	2.488.894	2.613.338	2.744.005
Jumlah	4.850.000	5.006.910	5.170.099	5.339.853	5.516.470	5.700.264

Sumber: Rencana Aksi Revitalisasi Industri Gula 2010-2014 Kementerian Perindustrian

- * Pertumbuhan kebutuhan Gula Kristal Putih (GKP) untuk konsumsi langsung diasumsikan setara dengan pertumbuhan 1,23% per tahun dan peningkatan daya beli 0,6% per tahun
- ** Pertumbuhan kebutuhan Gula Kristal Rafinasi (GKR) untuk industry yang diasumsikan tumbuhan 5% per tahun.

B. Gambaran Umum Gula

1. Kondisi Pabrik Gula

Seperti kita ketahui Industri pergulaan khususnya pabrik gula selama ini merupakan warisan pemerintah kolonial Belanda. Sebagian besar pabrik gula banyak didirikan di pulau Jawa. Dalam perkembangannya pabrik gula di Jawa hingga saat ini berjumlah 44 pabrik gula yang dikelola BUMN dan swasta, pabrik gula di luar Jawa sebanyak 13 pabrik gula yang dikelola BUMN dan swasta tersebar di Lampung, Sumatera Selatan, Sumatera Utara, Sulawesi Selatan dan Sulawesi Utara. Keseluruhan pabrik gula tersebut menerapkan sistem kerjasama atau kemitraan dengan petani tebu.

Usia pabrik gula di Indonesia yang sebagian besar merupakan peninggalan Belanda tersebut dapat dikatakan sudah tua dengan skala produksi

rendah maka gangguan-gangguan dalam proses produksi sering terjadi sehingga menjadikan sebagian besar pabrik gula di Indonesia tidak efisien. Namun apabila masalah mesin produksi yang menjadi penyebab utama inefisiensi pabrik gula, beberapa usaha yang dilakukan oleh pabrik gula antara lain melakukan Reengineering pabrik gula dimana program tersebut mencakup antara lain peningkatan efisiensi, optimalisasi/ peningkatan kapasitas produksi yang pelaksanaannya dilakukan melalui Program Rehabilitasi oleh *Joint Sugar Project Unit* (JSPU) dengan kredit lunak dari *International Development Agency* selama waktu 20 tahun terakhir. Dengan modernisasi yang dilakukan secara terus menerus dan bertahap maka tingkat efisiensi teknis pabrik gula sudah dapat disejajarkan dengan produsen gula di Asia lainnya .

Kinerja pabrik gula sangat menentukan tingkat efisiensi dan daya saingnya. Tingkat efisiensi dan daya saing juga ditentukan oleh situasi pasar gula dunia dan nilai tukar mata uang yang berlaku karena penilaian efisiensi dan daya saing secara teoritis didasarkan pada perbandingan biaya produksi rata-rata dengan harga paritas impor. Implikasi dari hal ini adalah hasil penilaian efisiensi dan daya saing akan tergantung pada kapan saat penilaian dilakukan karena pasar gula dunia dan nilai tukar sering berubah-ubah. Pada tahun 1998 dari 46 pabrik gula di Jawa lebih dari 50 % tergolong efisien dan memiliki daya saing, pada tahun 1999 dari 44 PG di Jawa hanya 12 PG yang memiliki daya saing (Dirjen Perkebunan, Booker Tate, 1999). Apabila dilihat dari sudut pandang rata-rata unit cost dunia, yang rata-ratanya 13 cent dollar per pound pada tahun 1999, rata-rata biaya produksi per pound 11 cent dollar. Jadi lebih rendah, tetapi apabila dibandingkan dengan harga terendah Rp 2000/kg sebagai unit cost dan minimal hasil haulur gula 6 ton per hektar, maka pada kurs dollar per Rp 7000, masih terdapat 10 pabrik gula di Jawa dan 2 Pabrik gula diluar Jawa, yaitu Lampung, yang mampu bersaing. Artinya masih ada potensi untuk ditingkatkan (Bungaran Saragih, 2002).

2. Kinerja Pabrik Gula

Pemerintah saat ini memberikan proteksi yang sangat besar terhadap industri gula. Dalam tahun 2004, angka *effective protection coefficient* (EPC) berkisar antara 1,4 – 1,8, yang berarti tingkat proteksi kumulatif mencapai 40 – 80% (Malian *et al.*, 2004). Penerapan tarif impor sebesar Rp. 550/kg untuk *raw sugar* dan Rp. 700/kg untuk gula putih, menyebabkan harga jual gula pada tingkat konsumen lebih tinggi dari yang seharusnya. Tingginya harga gula di pasar domestik ini tidak saja merugikan konsumen rumah tangga dan

industri pangan yang menggunakan bahan baku gula, tetapi juga merugikan perekonomian nasional berupa pemanfaatan sumberdaya yang tidak optimal.

Besarnya proteksi yang diberikan pemerintah terhadap industri gula telah dijadikan tameng untuk menutupi ketidak-efisienan PG, karena petani tebu tidak sepenuhnya merasakan kenaikan pendapatan dari proteksi yang diberikan oleh pemerintah. Produktivitas dan rendemen tebu yang diterima petani dari PG umumnya masih rendah, dan sampai saat ini masih menjadi faktor utama belum bersinerginya hubungan antara petani tebu dan PG. Dalam tahun 2004, PG-PG di Jawa memperoleh rendemen yang berkisar antara 5,88-8,66% (dengan rata-rata 7,10%), sementara di Luar Jawa antara 5,97-9,77% (dengan rata-rata 8,66%). Dalam waktu yang bersamaan, PG-PG di Jawa memberikan produktivitas gula hablur yang berkisar antara 3,48-7,35 ton/ha (dengan rata-rata 5,66 ton/ha), sedangkan di Luar Jawa antara 2,56-8,18 ton/ha (dengan rata-rata 6,39 ton/ha) (Tabel 2).

Rendahnya rendemen yang diberikan dan produktivitas gula hablur ini dipicu oleh ketidak-efisienan PG BUMN, yang ditunjukkan oleh beberapa indikator efisiensi teknis yang berada di bawah angka efisiensi normal. Apabila masalah ini tidak dapat diatasi, maka program bongkar *ratoon* yang bertujuan untuk mendapatkan kondisi ideal pertanaman sampai kepras 3 tidak akan memberikan pengaruh yang besar terhadap peningkatan rendemen dan pendapatan petani tebu.

PG BUMN di Jawa sampai saat ini belum efisien, yang tercermin dari beberapa indikator yang ditunjukkan pada Tabel 3. Untuk komponen *mill extraction* (ME) diperoleh angka sebesar 84 - 85% dari tingkat efisiensi normal sebesar 95%, *boiling house recovery* (BHR) memberikan angka 70 - 80% dari efisiensi normal 90%, dan *overall recovery* (OR) yang memberikan angka 59 - 79% dari efisiensi normal sebesar 85%. Sementara itu, pol tebu memberikan angka 8 - 11% dari efisiensi normal 14%, dan rendemen 5 - 8,5% dari efisiensi normal sebesar 12%. Akibatnya, rendemen gula yang diterima petani menjadi rendah dan harga pokok gula hablur yang dihasilkan tidak memiliki daya saing.

Ketidak-efisienan PG BUMN di Pulau Jawa juga dipicu oleh penurunan areal pertanaman tebu yang menyebabkan ketersediaan bahan baku kian terbatas. Bahan baku yang makin terbatas itu diperebutkan oleh banyak PG. Bahkan beberapa PG yang berada dalam PTPN yang sama saling memperebutkan bahan baku tebu. Selain itu, sebagian besar (53%) PG di Pulau Jawa didominasi oleh PG-PG dengan kapasitas giling kecil (<3.000

Restroekpeksi Industri Gula Nasional

TCD), 44% berkapasitas giling antara 3.000-6.000 TCD, dan hanya 3,0% yang berkapasitas giling >6.000 TCD. Sekitar 68% dari jumlah PG yang ada telah berumur lebih dari 75 tahun (umumnya berskala kecil) serta kurang mendapat perawatan secara memadai (Malian *et al.*, 2004). Akibatnya, biaya produksi gula/ton pada PG berskala kecil jauh lebih tinggi dibandingkan dengan PG berskala besar atau bermesin relatif baru.

Tabel 1.3 Rendemen dan Produktivitas Gula Hablur Menurut Pabrik Gula, 2004.

Perusahaan Gula	Rendemen (%)		Produktivitas Gula (ton/ha)	
	Kisaran	Rata-rata	Kisaran	Rata-rata
Jawa				
PT PG Rajawali I	6,59-7,21	7,04	5,77-6,15	6,00
PT PG Rajawali II	7,50-7,86	7,62	4,82-5,88	5,40
PTP Nusantara IX	5,88-8,66	6,92	3,48-7,35	4,64
PTP Nusantara X	6,60-7,60	7,03	5,14-7,00	6,25
PTP Nusantara XI	6,32-7,73	7,21	4,72-7,30	5,86
PT PG Madu Baru	6,61	6,61	5,52	5,52
PT Kebon Agung	6,35-7,26	6,92	4,01-5,28	4,76
Rata-rata	5,88-8,66	7,10	3,48-7,35	5,66
Perusahaan Gula	Rendemen (%)		Produktivitas Gula (ton/ha)	
	Kisaran	Rata-rata	Kisaran	Rata-rata
Luar Jawa				
PT PG Rajawali III	7,03	7,03	4,65	4,65
PTP Nusantara II	5,73	5,73	2,25	2,25
PTP Nusantara VII	7,44-7,52	7,49	4,82-5,18	5,03
PTP Nusantara XIV	5,97-8,14	7,12	2,56-2,79	2,69
PT Gunung Madu Plant.	9,77	9,77	7,95	7,95
PT Gula Putih Mataram	8,44	8,44	6,98	6,98
PT Sweet Indo Lampung	9,40	9,40	8,18	8,18
PT Indo Lampung Perkasa	9,57	9,57	8,16	8,16
Rata-rata	5,97-9,77	8,66	2,56-8,18	6,39
Indonesia	5,88-9,77	7,67	2,56-8,18	5,94

Sumber: Sekretariat Dewan Gula Indonesia, 2004.

Produktivitas gula hablur yang dihasilkan oleh PG-PG di Luar Jawa relatif lebih tinggi dan cenderung terus meningkat. Keadaan ini khususnya terjadi pada PG-PG yang dikelola oleh swasta dengan penguasaan lahan HGU yang cukup memadai. Sebagian besar (75%) dari PG-PG tersebut berskala lebih besar dari 4.000 TCD serta berumur relatif muda (terbanyak dibangun pada tahun 1980an atau sesudahnya), sehingga teknologi yang digunakan

Peranan Industri Gula dalam Perekonomian Nasional

relatif lebih mutakhir. PG-PG swasta di Lampung saat ini telah mengambil peran sekitar 30% dari produksi gula nasional atau 82% dari total produksi gula di Luar Jawa. Dari segi areal tebu, PG-PG di Luar Jawa menguasai sekitar 96% dari total areal tebu milik sendiri/HGU (yakni seluas 114,5 ribu ha pada tahun 2004).

Produktivitas gula di Luar Jawa (juga secara nasional), saat ini banyak dipengaruhi oleh PG-PG yang dikelola swasta dengan skala produksi cukup besar (>8.000 TCD), serta didukung oleh penguasaan lahan HGU dalam luasan yang memadai. PG-PG ini mampu meningkatkan efisiensi dengan menerapkan pola pengelolaan budidaya dan penggilingan dalam satu manajemen yang sama, serta mampu pula menggunakan peralatan modern (bersifat *capital intensive*) pada pengolahan lahan, kegiatan tebang-angkut, serta penyediaan air.

Table 1.4 Perkembangan Produksi Gula Indonesia

Tahun	Luas Areal (Ha)	Produksi Tebu		Rendemen %	Produksi Hablur	
		Ton	Ton/ha		Ton	Ton/ha
2002	348.795	25.410.481,7	72,9	6,88	1.749.427,50	5,02
2003	337.181	22.624.955,4	67,1	7,21	1.631.830,10	4,84
2004	344.793	26.743.180,7	77,6	7,67	2.051.643,50	5,95
2005	381.786	31.242.268,0	81,8	7,18	2.241.741,10	5,87
2006	396.440	30.232.835,0	76,3	7,63	2.307.027,10	5,82
2007	428.401	33.289.452,2	77,7	7,35	2.448.142,90	5,71
2008	436.504	32.960.165,5	75,5	8,20	2.703.975,60	6,19
2009	422.935	32.165.572,3	76,1	7,83	2.624.068,26	6,20
2010	418.259	34.216.549,0	81,8	6,47	2.214.488,00	5,29

Sumber: Dewan Gula Indonesia

Kinerja produksi gula di dalam negeri tahun ini ternyata tak sebaik tahun lalu. Berdasarkan hasil transaksi terakhir, Dewan Gula Indonesia (DGI) memperkirakan produksi gula hanya hanya 2,31 juta ton. Sementara Ikatan Ahli Gula Indonesia (IKAGI), memprediksi hanya 2,15 juta ton.

Terlepas dari dua angka yang berbeda antara DGI dan IKAGI, tapi yang pasti produksi gula tak banyak bergerak dari tahun lalu sebesar 2,21 juta ton. Bahkan dibandingkan taksasi produksi gula sebelumnya yang mencapai 2,56 juta ton justru melorot tajam.

Menengok perkembangan produksi gula sejak lima tahun terakhir terlihat tren menurun. Misalnya, pada tahun 2007 produksi gula masih berada pada angka 2,4 juta ton, setahun kemudian sempat naik menjadi 2,7 juta ton, tapi pada 2009 malah turun lagi menjadi 2,6 juta ton.

Restrokspeksi Industri Gula Nasional

Bahkan pada 2010 produksi anjlok, hingga hanya mencapai 2,21 juta ton. Pada tahun ini, diperkirakan produksi gula jalan di tempat. Padahal, pemerintah menargetkan sebanyak 2,7 juta ton. Bahkan, pemerintah berharap bisa mencapai swasembada gula dengan produksi sebanyak 3,5 juta ton pada 2014.

Table 1.5 Kinerja BUMN Gula

Uraian	2010	2011	RKAP 2011
Luas areal (ha)	285.800,69	282.609,65	287.288
Jumlah tebu (ribu ton)	22.788,68	19.017,60	23.297
Jumlah gula (ton)	1.381.119,83	1.359.063,16	1.733.091
Produktivitas (ton/ha)	79,74	67,29	81,09
Rendemen (%)	6,06	7,15	7,44

Sumber: Dewan Gula Indonesia

Jumlah produksi gula BUMN tahun ini hanya sebesar 1,36 juta ton atau 78,42% dari target sebanyak 1,73 juta ton. Jika melihat data produksi PG BUMN tahun 2010 yang mencapai 1,38 juta ton, maka jumlah produksi gula tahun ini mengalami penurunan. "Rendahnya capaian produksi gula milik BUMN tersebut banyak dipengaruhi belum idealnya pertumbuhan tanaman tebu tahun 2011," katanya.

Indikasinya luas areal tanam tebu yang menurun dari 285.800 hektar (ha) pada 2010 menjadi 281.609 ha. Akibatnya, jumlah tebu yang digiling juga berkurang dari 22,788 juta ton menjadi 19,017 juta ton. Produktivitas tanaman juga turun dari 79,74 ton/ha menjadi 67,29 ton/ha. Namun demikian, rendemen tebu naik dari 6,06% menjadi 7,15%.

3. Tingkat Produksi Gula

Senior Advisor Asosiasi Gula Indonesia (AGI) Adig Suwandi mengatakan dari akumulasi taksasi seluruh pabrik gula, produksi gula pada tahun ini diprediksi naik. Begitu pula rendemen diperkirakan bisa meningkat signifikan dibanding tahun kemarin, walaupun tidak setinggi realisasi pada 2012. Industri gula nasional mengalami kenaikan, pada tahun 2014 ditunjukkan oleh meningkatnya areal tanam sehingga produksi gula yang dihasilkan meningkat. Industri gula di Jawa hampir sepenuhnya tergantung mengandalkan bahan baku tebu yang diusahakan oleh petani atau lahan milik petani dengan sistem bagi hasil. Konsekuensi dari sistem penyediaan bahan baku tersebut, tersedia atau tidaknya bahan baku bagi PG tergantung dari keuntungan relatif dari

Peranan Industri Gula dalam Perekonomian Nasional

para petani. Jika petani merasa mendapatkan keuntungan yang besar maka insentif petani untuk menanam tebu besar maka ketersediaan bahan baku akan tercukupi. Jika hal ini sebaliknya terjadi maka PG akan kekurangan bahan baku.

Tabel 1.6 Produksi Gula 2014 di Indonesia

Tahun	Areal (ha)	Produktifitas Tebu (ton/ha)	Rendemen (%)	Produktifitas Hablur (ton/ha)	Jumlah Hablur (ton)
2014	472.792	76,5	8,09	6,2	2.927.486

Sumber: Senior Advisor Asosiasi Gula Indonesia (AGI)

Tabel 1.7 Produksi Gula 2014 di Jawa dan Luar Jawa

Wilayah	Tahun	Areal (ha)	Produktifitas Tebu (ton/ha)	Rendemen (%)	Produktifitas Hablur (ton/ha)	Jumlah Hablur (ton)
Jawa	2014	305.302	76,5	8,00	6,1	1.870.890
Luar Jawa	2014	157.490	76,4	8,25	6,3	1.056.596

Sumber: Senior Advisor Asosiasi Gula Indonesia (AGI)

Namun pada 2003-2009 nampak perkembangan gula sudah mulai membaik dan terus mengalami kenaikan dari tahun ke tahun. Meskipun terjadi beberapa penurunan dalam 1-2 tahun namun secara keseluruhan terdapat pertumbuhan yang positif. Kenaikan dialami bukan hanya dalam produktivitas hablur saja namun juga produktivitas tebu.

Tabel 1.8 Keadaan Gula 2003-2009

Uraian	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Areal (ha)	329.835	329.973	381.796	396.440	428.401	436.505	436.504
Prod tebu (ton)	22.631.108	26.742.181	31.242.271	30.232.835	33.289.452	32.960.165	33.816.038
Protas tebu (ton/ha)	67,61	81,04	81,83	76,30	77,70	75,50	77,47
Rendemen (%)	7,14	7,60	7,10	7,63	7,35	8,10	7,76
Prod hablur (ton)	1.616.979	2.031.332	2.217.704	2.307.027	2.448.142	2.703.976	2.274.883
Protas hablur (ton/ha)	4,90	6,16	5,81	5,82	5,71	6,20	6,02
Molasses (ton)	1.018.400	1.203.398	1.405.902	1.360.478	1.498.025	1.483.207	1.512.721
GKR (ton)	330.528	380.500	722.000	1.138.228	1.445.245	1.256.435	1.900.000

*Termasuk produksi dari pemanfaatan "idle capacity" sebesar 150.814 ton

Restrokspeksi Industri Gula Nasional

Dari data realisasi produktivitas gula pada tahun 2003-2009 dibuatlah proyeksi produksi gula untuk tahun 2010-2014.

Tabel 1.9 Proyeksi Produksi Gula 2010-2014

Uraian	2010	2011	2012	2013	2014
GKP					
Areal (ha)	450.000	462.309	467.126	472.326	475.514
Prod tebu (ton)	36.250.000	38.580.247	39.634.146	39.880.952	42.515.707
Produktivitas tebu (ton/ ha)	80,56	85,73	88,08	88,62	89,41
Rendemen (%)	8,00	8,10	8,20	8,40	8,60
Prod hablur (ton)	2.900.000	3.125.000	3.250.000	3.350.000	3.540.272
Produktivitas hablur (ton/ha)	6,44	6,94	7,22	7,44	7,45
Molasses (ton)	1.631.250	1.736.111	1.783.537	1.794.643	1.913.207
GKR (ton)	1.995.000	2.094.750	2.199.488	2.309.462	2.424.935

Sumber: Rencana Aksi Revitalisasi Industri Gula 2010-2014 Kementerian Perindustrian

Tabel 1.10 Proyeksi Permintaan Gula Tahun 2010-2013

Tahun	Konsumsi Per Kapita (kg)	Jumlah Penduduk (000)	Konsumsi Total(ton)
2010	10.52	231,997	2,440,568
2011	10.75	234,661	2,522,647
2012	10.99	237,278	2,606,619
2013	11.23	239,894	2,693,058
2014	11.47	242,510	2,782,033
2015	11.72	245,126	2,873,613
2016	11.98	247,742	2,967,870
2017	12.24	250,359	3,064,875
2018	12.51	252,975	3,164,706
2019	12.78	255,591	3,267,441
2020	13.06	258,207	3,373,156

Sumber BPS

Sebagaimana dilaporkan dalam Tabel 1.10 bahwa terjadi kenaikan konsumsi gula per kapita yang akan mengakibatkan kenaikan permintaan gula nasional. Gambaran ini mengindikasikan masalah impor gula di masa depan. Mengingat proyeksi di atas adalah khusus proyeksi konsumsi langsung, sudah mencapai 3,3 juta ton, maka ditambah konsumsi tidak langsung akan

memperkuat permintaan impor tersebut. Apabila menggunakan *benchmark* rata-rata konsumsi dunia 20 kg per kapita per tahun dan proyeksi jumlah penduduk 258 juta (tahun 2020) konsumsi tahun 2020 mencapai 5,1 juta ton per tahun. Tantangan ini juga sekaligus mencerminkan prospek untuk merevitalisasi industri gula di dalam negeri. Kantor Kementerian BUMN menggenjot kinerja BUMN untuk mencapai swasembada gula pada 2009 melalui revitalisasi pabrik gula agar lebih efisien, di samping peningkatan mutu tebu petani sebagai pemasok bahan baku gula ke BUMN. Kombinasi perhitungan kapasitas produksi dalam negeri dan proyeksi konsumsi bisa dijadikan pijakan strategi mencapai swasembada gula 2009.

4. Pergulaan di Tiga Negara Pengekspor Gula Terbesar.

a. Thailand

Pembuatan gula di Thailand sudah dikenal sejak periode Sukothai pada 700 tahun yang lalu, dan merupakan industri rumah (*Conttage Industri*) yang menghasilkan gula pasir merah atau *muscovado*. Pada tahun 1930 Thailand masih mengimpor gula dari Indonesia, pada tahun 1937 mulai pengembangan Industri gula modern pada tahun 1960 sudah dapat menghasilkan gula untuk keperluan domestik, sehingga Thailand mampu mengekspor gula. Pertumbuhan dan perkembangan gula industri makin dipercepat setelah pemerintahan Thailand menyadari bahwa industri tersebut memegang peranan yang penting dalam ekonomi negara.

Thailand adalah salah satu negara pengekspor gula dunia dengan jumlah pabrik berjumlah 46 pabrik gula (1986) yang hampir tidak terpengaruh oleh krisis rendahnya harga gula internasional pada tahun 2000/2001 total eksportnya mencapai 3,6 juta ton dan menduduki ranking ketiga dunia. Menurut Leopairote (1986) salah satu sebabnya adalah keberhasilan pengambilan kebijaksanaan mengenai gula (*sugar policy*) dengan suatu kerjasama yang erat yang erat antara penanam/petani tebu, pemilik pabrik dan pemerintah Thailand lebih menyempurnakan sistem bagi hasil, perwakilan penanaman tebu, pemilik pabrik dan pemerintah membentuk *Sugar Board*. Pada tahun 1984 "*Cane and sugar Act*" disahkan parlemen Thailand, dan ini merupakan dasar yang penting dalam pelaksanaan bagi hasil. Petani tebu di Thailand rata-rata memiliki areal tanam yang luas.

b. Australia

Perindustrian gula di Australia dimulai tahun 1864 dengan sebuah pabrik gula yang primitif di Ormitson, distrik Renland Bay dekat Brisbane. Kemudian pertanaman tebu dan pabrik gula berkembang kearah utara sepanjang pantai, yang menghasilkan gula mentah raw sugar diekspor dan hanya sekitar 30% dan diolah lagi menjadi gula refinasi untuk konsumsi dalam negeri. Dari 33 pabrik gula tersebut 30 pabrik gula terletak di Queensland dan 3 pabrik gula di New South Wales dan 7 pabrik gula di Queensland dimiliki oleh *Colonial Sugar Refinery Ltd.* (CSR), suatu perusahaan yang menguasai seluruh ekspor gula Australia. Dari 33 Pabrik gula diseluruh Australia 15 Pabrik Gula dimiliki atau dikelola koperasi, yang sahamnya adalah petani tebu yang memiliki areal rata-rata 48 ha/keluarga. Contoh pabrik gula yang dikelola koperasi adalah Mackay Sugar Co-Operative Assosiation Limited (MSCA), merupakan merger 5 koperasi distrik yang dimiliki *growers*, petani memperoleh 2/3 bagian penjualan gula dan deviden dari keuntungan perusahaan. Periode tanam 2000/2001 produktivitas lahan 80 s/d 120 ton/ha, rendemen rata-rata 10 tahun 13,77% rendemen mingguan 16-18,44% dengan kapasitas giling 12.000-16.000 TCD (APTRI, 2001).

Di Australia tanaman tebu ditanam dengan rotasi rata-rata lima tahun, terdiri dari tanaman baru, keprasan pertama, kedua, ketiga dan keempat. Tanaman tebu ditanam dalam musim gugur dan ditebang tahun berikutnya antara bulan Juni hingga Desember. Seluruh pekerjaan mulai dari pengolahan tanah, tanam, pemupukan, pemberian air, pemeliharaan tanaman hingga penebangan dilakukan secara mekanis. Sistem tebu, dilakukan dengan kontrak yang diadakan antara petani dengan pabrik gula untuk menyerahkan panen tebunya. Sebagai kompensasi terhadap masa panjangnya masa giling, di mana rendemen tebu pada awal dan akhir giling lebih rendah dari tengah giling, maka diberlakukan sistem "*Relatif Cane Paymen System*".

c. Kuba

Tahun 1964, luas areal tebu di Kuba mencapai 1,3 juta hektar. Tebu ditanam oleh 800 perusahaan negara (*Granjas del Pueblo*) dan 60000 petani kecil (areal < 67 ha) yang tergabung dalam ANAP (Asosiasi Nacional de Agrikultores Pequeros). *Granjas del Pueblo* dan ANAP masing-masing menghasilkan 70% dan 30%. Dari seluruh Produksi gula pada periode tanam 2000/2001 total produksi mencapai 3,7 juta ton dan mampu mengekspor 3 juta ton. Cuba memiliki badan Penelitian tebu yang dikerjakan oleh OPMA

(Organization para el mejoramiento de la Produccion de Azucar) dan penelitian hasil samping oleh ICIDCA (Instituto Cubana de investigaciones de Derivads del Azucar), yang keduanya berada di Havana.

Tanaman tebu umumnya ditanam sampai keprasan ke-10 dan tiap tahun diadakan penanaman baru sebesar 10% dari areal tebu. Hama yang terpenting di Cuba adalah penggerek batang *Diatraea Sacharalis*, yang pernah meluluh lantakkan tanaman tebu di Cuba. Untuk memberantasnya digunakan musuh alam yaitu lalat *Lixophagana diatrea* Tawas, yang dilepas di kebun tebu untuk memprasis ulat penggerek tebu tersebut. Penyakit yang terpenting adalah penyakit garis kuning (mosaic disease), penyakit nenas dan penyakit ingus merah (red hot disease). Dari hasil samping pabrik gula (tetes, ampas, blotong) diproduksi yeast, alkohol, hard/soft board, kertas, malam, dan didirikan pilot plant di Universitas Santa Clara.

5. Kebijakan Proteksi Oleh Negara Produsen Gula

Gula merupakan salah satu komoditas yang sangat sensitif secara ekonomi, sosial maupun politik sehingga produksi dan tata niaga perdagangannya diatur melalui deregulasi tertentu yang dapat berbentuk penetapan kuota impor dan besaran tarif.

Negara-negara importir yang juga sebagian besar negara produsen gula, dalam mempertahankan industri gulanya dari persaingan pasar dunia, melakukan proteksi untuk mempertahankan harga gula domestik yang normal dan stabil disatu sisi pabrik gula tidak rugi begitu juga dengan petani maupun konsumen. Negara-negara produsen gula mengatur arus masuk gula dalam negeri melalui tarif barrier dan kuota. Di beberapa negara eksportir gula mengatur pemasaran gula dalam negeri dengan cara membatasi suplai dalam negeri baik dengan monopoli perdagangan, tarif, kuota dan subsidi ekspor. Thailand merupakan negara pengeksport gula terbesar di Asia untuk melindungi produksi dalam negeri khususnya pabrik gula dan petani tebu dengan tanpa merugikan konsumen maka Thailand menetapkan tarif impor sebesar 104 %. Afrika selatan menerapkan sistem monopoli perdagangan gula dalam negeri dan tarif impor 124 %. Uni Eropa menerapkan sistem kuota yaitu kuota A dengan harga tinggi untuk Uni Eropa, kuota B dieksport dengan subsidi ekspor dan kuota C dieksport di pasar bebas. Tarif impor beberapa negara produsen gula dapat dilihat pada tabel 1.11

Tabel 1.11 Tarif Impor Gula di Beberapa Negara Produsen Gula

Negara Eksportir Utama	Tarif Impor (%)	Negara Importir Utama	Tarif Impor (%)
Uni Eropa	240	Bangladesh	200
Kolumbia	130	USA	155
Afrika selatan	124	Filipina	133
Thailand	104	India	150
Brazil	55	China	76
		Srilangka	66
		Mesir	30
		Indonesia	20

Sumber: The Indiana Sugar Mills Association (ISMA)

C. Pengembangan Industri Gula

Harga gula di pasar internasional yang terus menurun dan mencapai titik terendah pada tahun 1999 juga menjadi penyebab kemunduran industri gula Indonesia. Penurunan harga gula ini terutama disebabkan oleh kebijakan hampir semua negara produsen dan konsumen utama yang melakukan intervensi terhadap industri dan perdagangan gula. Sebagai contoh, hampir semua negara menerapkan tarif impor lebih dari 50%. Di samping itu, kebijakan dukungan harga (*price support*) dan subsidi ekspor masih dilakukan oleh negara-negara besar seperti Eropa Barat dan Amerika Serikat (Devadoss dan Kropf 1996; Noble 1997; Groombridge 2001; Kennedy 2001). Hal ini memposisikan Indonesia pada situasi persaingan yang tidak adil (*un fair*).

Membiarkan industri gula terus mengalami kemunduran jelas akan menimbulkan masalah bagi Indonesia karena alasan berikut. Pertama, industri gula melibatkan sekitar 1,40 juta petani dan tenaga kerja yang mempunyai ketergantungan ekonomi yang sangat kuat pada industri gula. Walaupun sebagian dari mereka dapat melakukan kegiatan lain di nongula, sebagian dari mereka sulit untuk beralih pada usaha tani yang lain (Bakrie dan Susmiadi 1999). Kebangkrutan industri gula juga berkaitan dengan investasi yang sangat besar yang tidak dapat dialihkan ke bidang lain atau disebut investasi terperangkap. Nilai investasi untuk membangun satu PG berkisar antara US\$ 130–170 juta (Susmiadi 1998) sehingga investasi yang terperangkap untuk 60 PG sekitar Rp50 triliun.

Kedua, gula merupakan kebutuhan pokok yang mempunyai pengaruh langsung terhadap inflasi. Lebih jauh, membiarkan ketergantungan kebutuhan

pokok yang harganya sangat fluktuatif dengan koefisien keragaman harga tahunan sekitar 48% akan berpengaruh negative terhadap upaya pencapaian ketahanan pangan (Pakpahan 2000). Simatupang *et al.* (2000) menyebutkan bahwa ketahanan pangan merupakan salah satu indicator stabilitas ekonomi. Selanjutnya, beban devisa untuk mengimpor gula akan terus meningkat yang pada 5 tahun terakhir telah mencapai US\$ 200 juta (Direktorat Jenderal Perkebunan 2000). Sehubungan dengan masalah tersebut, maka dalam tulisan ini akan diuraikan suatu konsepsi pengembangan industri gula Indonesia yang kompetitif dalam situasi persaingan yang adil di pasar internasional. Berbagai masalah yang dihadapi industri gula Indonesia dibahas disertai konsepsi dan upaya pemecahannya.

Untuk mengatasi masalah tersebut, ada tiga upaya atau kebijakan yang perlu diprioritaskan. Pertama, meningkatkan efisiensi di tingkat usaha tani yang mencakup: 1) penanaman varietas unggul, 2) percepatan peremajaan tanaman keprasan, 3) optimasi masa tanam dan tebang, dan 4) perbaikan sistem bagi hasil. Kedua, meningkatkan efisiensi pabrik gula melalui: 1) penutupan pabrik gula yang tidak efisien, 2) rehabilitasi pabrik gula yang masih potensial, dan 3) konsolidasi pabrik gula yang lokasinya berdekatan. Ketiga, menciptakan persaingan yang adil bagi industri gula Indonesia dengan tiga pilihan kebijakan, yaitu: 1) mempertahankan esensi kebijakan tata niaga impor gula, 2) meningkatkan tarif impor sekitar 50%, 3) menerapkan kebijakan *provenue-tariff rate quota*. Pemerintah perlu memberikan insentif dan dukungan kebijakan pengembangan industri gula di luar Jawa.

1. Pengembangan Industri Gula di Jawa

Areal tebu di Pulau Jawa terdiri dari lahan sawah (40%) dan lahan tegalan (60%). Akibat tebu tidak mampu bersaing dengan tanaman alternatif (khususnya tanaman pangan), maka sejak akhir tahun delapanpuluhan tanaman tebu sudah tersingkir dari lahan sawah berpengairan teknis. Sebagai akibatnya, pertanaman tebu di Pulau Jawa saat ini sebagian besar berada di lahan sawah tadah hujan dan tegalan, sementara di Luar Jawa berada di lahan kering (tegalan).

Persoalan pokok usahatani tebu di Pulau Jawa adalah kondisi pertanaman yang didominasi oleh tanaman keprasan (*ratoon*) yang frekuensinya sudah melampaui rekomendasi teknis. Direktorat Jenderal Bina Produksi Perkebunan (2002) merekomendasikan bibit tebu sampai kepras 3, sementara petani di

Restropekksi Industri Gula Nasional

Pulau Jawa masih ada yang menggunakan bibit sampai kepras > 15. Kondisi pertanaman yang demikian membawa konsekuensi yang serius, antara lain:

- (1) Pertanaman tebu masih didominasi oleh varietas lama yang telah mengalami degradasi kemurnian bibit, karena rehabilitasi tanaman dengan varietas unggul baru terhambat; (2) Tingkat kesehatan tanaman kepras > 3 relatif rendah, dan mendorong berkembangnya hama dan penyakit tebu; dan (3) Produktivitas dan kualitas tebu yang dihasilkan dari bibit kepras > 3 relatif rendah, sehingga menurunkan produktivitas gula hablur.
- (2) Produktivitas gula nasional yang dicapai saat ini masih rendah, meskipun menunjukkan kecenderungan yang meningkat (Tabel 1 dan Gambar 1). Dalam tahun 1998 produktivitas gula di Indonesia sebesar 3,94 ton/ha, dan angka ini meningkat menjadi 5,01 ton/ha pada tahun 2001. Namun dalam tahun 2003 tingkat produktivitas ini kembali menurun, dan tahun 2004 meningkat lagi menjadi 5,94 ton/ha. Meskipun demikian, produktivitas yang dicapai hingga saat ini masih jauh di bawah target produktivitas Program Akselerasi Peningkatan Produksi Gula Nasional, yaitu berkisar antara 7 - 8 ton gula /ha.
- (3) Produktivitas gula di Pulau Jawa selama periode 1999 – 2004 lebih rendah dibandingkan dengan di Luar Jawa, kecuali pada tahun 2003 (lihat Gambar 1). Hal ini terjadi, karena tanaman tebu di Luar Jawa diusahakan di atas tanah HGU dengan teknis budidaya yang lebih baik dan dikelola oleh perusahaan-perusahaan gula secara profesional, sementara di Pulau Jawa tanaman tebu hampir seluruhnya dikelola oleh petani tebu. Meskipun demikian, kenyataan ini menjadi kontradiktif karena dilihat dari kualitas lahannya, lahan di Pulau Jawa sebenarnya lebih subur dibandingkan dengan di Luar Jawa.
- (4) Industri gula yang ada di Indonesia saat ini tidak mungkin lagi dapat memenuhi kebutuhan gula nasional yang selalu meningkat dari tahun ke tahun, sementara Indonesia termasuk negara potensial dalam pengembangan industri gula. Potensi ini akan semakin tinggi bila di masa mendatang distorsi pasar gula dunia akan hilang, dan berlangsung liberalisasi perdagangan gula dunia yang akan diikuti dengan kenaikan harga gula yang menguntungkan negara berkembang, termasuk Indonesia. Implikasinya adalah pemerintah

harus mengurangi ketergantungan dengan produksi gula di Pulau Jawa, dan secara bertahap mengalihkan industri gula ke Luar Jawa.

Dari areal tersedia seluas 576,8 ribu ha untuk pertanaman tebu di Luar Jawa, terdapat areal potensial sekitar 284,5 ribu ha yang tersebar di Sumatera, Sulawesi, Maluku dan Papua (Tabel 6). Wilayah Papua yang merupakan daerah asal tanaman tebu memiliki areal yang sesuai seluas 220 ribu ha atau 77% dari areal yang sesuai di Indonesia, sementara Sulawesi, Sumatera dan Maluku memiliki areal yang sesuai berturut-turut sebesar 29,5 ribu ha (10%), 19 ribu ha (7%), dan 16 ribu ha (6%). Areal potensial ini cukup untuk membangun sedikitnya 15 PG baru, dengan kapasitas antara 5.000 – 20.000 TCD (*tons cane per day*).

Untuk menarik investor, pemerintah perlu memberikan fasilitas perpajakan berupa pajak penghasilan, bea masuk barang modal dan bahan pembantu, pajak pertambahan nilai dan pajak-pajak yang dipungut oleh Pemerintah Daerah dalam jangka waktu tertentu. Dalam program ini investor dapat memilih produk-produk yang akan dihasilkan (*gula putih, raw sugar, refined white sugar*, atau produk lainnya), sesuai dengan keunggulan komparatif dan keunggulan kompetitif di setiap daerah. Dengan demikian, setiap produk gula yang dihasilkan oleh PG dari seluruh wilayah Indonesia memiliki daya saing di pasar internasional, dan Indonesia memiliki peluang untuk kembali menjadi negara eksportir produk gula dunia.

Tabel 1.12. Areal Potensial untuk Tanaman Tebu di Indonesia, 2001.

Lokasi	Areal Tersedia (000 ha)	Areal Sesuai (000 ha)	Potensi Produksi (ton tebu/ha)
Sumatera	36,0	19,0	>65
Sulawesi	49,8	29,5	>65
Maluku	51,0	16,0	>70
Papua	440,0	220,0	>70
Jumlah	576,8	284,5	-

Sumber: Studi Konsolidasi Pergulaan Nasional (P3GI, 2003).

Kendala utama pengembangan industri gula di Luar Jawa adalah masalah pertanahan dan masalah sosial yang mungkin timbul dengan masyarakat setempat. Pabrik gula swasta di Propinsi Lampung, misalnya, sampai saat ini masih menghadapi tuntutan atas Hak Guna Usaha (HGU) yang

diperoleh. Tuntutan ini telah merugikan iklim investasi industri gula dan industri berbasis tebu, karena untuk membangun PG dengan kapasitas 10.000 TCD dibutuhkan investasi sekitar Rp. 3 trilyun, sehingga diperlukan ketenangan berusaha. Untuk menjamin kepastian berusaha PG-PG di Luar Jawa, diperlukan kerjasama antara PG dengan Pemerintah Daerah.

2. Revitalisasi Industri Gula

Produksi gula di dalam negeri sampai saat ini belum mampu memenuhi kebutuhan konsumsi, sehingga ketergantungan terhadap gula impor masih terus berlanjut. Untuk mendorong peningkatan produksi gula nasional, pemerintah sampai sekarang masih memberikan proteksi yang besar terhadap industri gula, meskipun disadari bahwa hal itu merugikan perekonomian nasional. *Stakeholders* industri gula dan industri berbasis tebu nasional terdiri atas: (1) Petani tebu dan asosiasi petani tebu rakyat; (2) Pabrik gula (PG) milik BUMN dan swasta murni, serta industri gula rafinasi; (3) Konsumen rumah tangga dan industri pangan; (4) Importir dan pedagang gula; (5) Investor yang berminat melakukan investasi dalam bidang industri gula dan industri berbasis tebu; dan (6) Pemerintah sebagai regulator.

Dari semua *stakeholders* itu, kebijakan industri gula dan industri berbasis tebu nasional dalam jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang hendaknya ditujukan untuk memberikan perlindungan terhadap semua *stakeholders*, dengan menjaga stabilitas harga gula di pasar domestik serta menjaga perbedaan harga domestik dan harga internasional yang tidak terlalu besar. Namun tujuan kebijakan ini harus dicapai seiring dengan peningkatan produksi gula nasional yang efisien dan memiliki daya saing, berkurangnya impor gula secara signifikan, serta peningkatan pendapatan petani tebu. Produksi gula nasional akan memiliki daya saing, apabila PG BUMN dan swasta murni mampu menghasilkan gula putih yang memenuhi standar kesehatan untuk konsumsi dengan biaya pokok maksimum Rp. 2.100/kg. Tingkat biaya pokok ini harus dapat dicapai oleh PG paling lambat pada tahun 2007.

Kebijakan yang perlu diterapkan untuk petani tebu adalah upaya untuk menghilangkan pengaruh in-efisiensi PG BUMN dalam penetapan rendemen tebu petani. Untuk itu perlu dikembangkan pola rendemen individual atau jaminan rendemen minimum dalam bentuk peraturan khusus, seperti yang dilakukan oleh pemerintah India. Penentuan besarnya jaminan rendemen minimum itu hendaknya dilakukan secara bersama antara PG dan kelompok tani, sehingga dapat meningkatkan relasi dan sinergi antara petani dan PG.

Untuk meningkatkan hari giling dan produktivitas gula hablur pada setiap PG, pemerintah hendaknya melanjutkan kebijakan peningkatan produktivitas dan rendemen tebu petani melalui program bongkar *ratoon*, dengan melibatkan beberapa petani terpilih sebagai penangkar tebu dalam penyediaan bibit. Keikut-sertaan petani penangkar dalam penyediaan bibit ini sangat diperlukan, karena selama 2 tahun program ini dilaksanakan baru sebagian kecil target peremajaan bibit tebu yang dapat dilaksanakan. Disamping itu, keterlibatan kelompok tani sebagai penangkar bibit tebu juga diharapkan dapat mendorong pelaksanaan bongkar *ratoon* secara swadaya. Kebijakan yang perlu dilaksanakan dalam jangka pendek terhadap PG BUMN di Jawa adalah melakukan penilaian (*assessment*) dan rehabilitasi terhadap PG-PG yang tidak efisien secara teknis dan ekonomis, sehingga mampu menghasilkan gula hablur dengan biaya pokok maksimum Rp. 2.100/kg. Program rehabilitasi ini hendaknya tidak diarahkan untuk mendapatkan *unified products* dalam bentuk gula putih, tetapi dapat juga ditujukan untuk memproduksi *raw sugar* atau *refined white sugar*. Dengan demikian, setiap PG dapat menentukan produk gula yang akan dihasilkan, sesuai dengan keunggulan komparatif dan keunggulan kompetitif yang dapat dikembangkan PG itu.

Dalam jangka menengah kebijakan industri gula nasional hendaknya ditujukan untuk pengembangan PG-PG di Luar Jawa, dengan memanfaatkan lahan kering eks transmigrasi yang kurang kompetitif bagi pengembangan tanaman pangan. Dalam kebijakan ini, pemerintah hendaknya tidak mengarahkan untuk pengembangan industri gula semata, tetapi juga pengembangan industri berbasis tebu seperti ethanol, alkohol untuk industri, bahan campuran bensin dan sebagainya. Untuk pengembangan industri berbasis tebu ini, diperlukan rencana terintegrasi dengan pengembangan industri-industri lainnya, serta sejalan dengan peningkatan permintaan terhadap produk tersebut di pasar domestik dan pasar internasional.

Dalam jangka panjang kebijakan industri gula nasional hendaknya ditujukan untuk pengalihan kepemilikan PG BUMN ke pada petani tebu. Dalam pengalihan kepemilikan PG ini diperlukan *soft loan* dengan jaminan pemerintah, yang akan dibayar oleh asosiasi petani tebu. Pengalihan kepemilikan ini sangat dimungkinkan, karena petani menguasai sebagian besar bahan baku yang diolah oleh PG. Pengalihan kepemilikan ini juga diharapkan dapat meningkatkan produktivitas dan kualitas tebu yang dihasilkan oleh petani, sehingga efisiensi PG dapat terus dipertahankan.

Kebijakan lain yang perlu mendapat perhatian adalah revitalisasi kegiatan *Research and Development* (R & D) melalui penyediaan dana penelitian dan pengembangan yang dapat dipungut dari: (1) Setiap kenaikan produktivitas gula hablur/ha, PG memberikan *gain* yang diperoleh dalam persentase tertentu; dan (2) Untuk penjualan gula yang dilakukan oleh PG dan asosiasi petani tebu, pemerintah memungut dalam besaran tertentu untuk kegiatan R & D. Dengan tersedianya dana untuk kegiatan R & D ini, pengembangan teknologi baru untuk meningkatkan produktivitas dan rendemen tebu diharapkan dapat terus berlangsung. masyarakat setempat. Salah satu kebijakan yang dapat ditempuh adalah melibatkan masyarakat di sekitar PG sebagai pemasok bahan baku tebu.

3. Perspektif Kebijakan Proteksi

Kecamuk ekonomi pada masa krisis ekonomi yang lalu, juga terjadi pada kebijakan tentang gula. International Monetary Fund (IMF) melalui Letter of Intent (Lol) mendikte pemerintah untuk mengambil garis kebijakan liberalisasi perdagangan gula. IMF menekan agar pemerintah menghapus seluruh hambatan tarif dan nontarif dengan menghapuskan tarif bea masuk impor gula. Sejak ketentuan itu diadopsi ke dalam kebijakan pemerintah pada 2000, industri gula nasional mengalami tekanan sangat berat.

Terjadi impor besar-besaran dan harga gula merosot tajam. Semua itu harus dibayar mahal, berupa terancam bangkrutnya industri gula nasional. Kondisi itu juga mengancam nasib jutaan petani tebu yang selama ini menjadi pemasok utama bahan baku gula bagi pabrik-pabrik gula. Krisis gula justru terjadi sejak Indonesia mengadopsi konsep neoliberalisme berupa liberalisasi perdagangan gula selama 1998 – 2000.

Dari kondisi tersebut muncullah reaksi-reaksi para petani tebu yang menggumpal menjadi sebuah tuntutan bersama. Lantas pada 2000 terbentuklah Asosiasi Petani Tebu Rakyat Intensifikasi (APTRI) di Solo, Jawa Tengah. Sejak itu reaksi petani diekspresikan melalui berbagai unjuk rasa masif yang dikoordinasi oleh para pengurus APTRI.

Gula yang diperdagangkan di pasar dunia mencapai 35 juta ton/tahun, atau sekitar 28% dari total produksi gula dunia. Harga gula dunia saat ini tidak menggambarkan tingkat efisiensi pabrik gula di negara-negara produsen, karena dijual di bawah ongkos produksinya. Dalam tahun 2004, harga eceran *raw sugar fob* London rata-rata sebesar US \$ cent 6,93/lb atau setara dengan Rp. 1.300/kg. Tingkat harga ini hanya sekitar sepertiga dari harga eceran gula putih

di Indonesia Rendahnya harga gula di pasar internasional ini disebabkan oleh kebijakan *domestics support*, *export subsidy* dan tarif impor yang diterapkan oleh negara-negara produsen dan konsumen gula dunia.

Negara-negara produsen gula di Uni Eropa sampai saat ini masih memberikan subsidi ekspor terhadap gula yang dihasilkan oleh negara-negara di kawasan itu. Amerika Serikat memberikan subsidi domestik dalam bentuk penetapan harga gula di pasar domestik sebesar 50% lebih tinggi dari harga di pasar dunia. Sedangkan India juga memberikan subsidi domestik dalam bentuk biaya angkutan dari pabrik gula ke pelabuhan ekspor yang besarnya setara dengan Rp. 780/kg. Sementara itu, negara-negara eksportir dan importir gula dunia juga menerapkan tarif bea masuk untuk melindungi produksi gula di dalam negerinya. Sebagai contoh, Thailand menerapkan *tariff rate quota* (TRQ) sebesar 65% untuk kuota impor sebesar 23.700 ton, dan akan meningkat menjadi 96% untuk impor yang lebih besar dari kuota.

Kebijakan yang diberikan pemerintah Indonesia untuk mendorong peningkatan produksi gula di dalam negeri adalah subsidi harga sarana produksi, serta penerapan tarif dan tataniaga impor gula. Subsidi harga sarana produksi diberikan dalam bentuk bibit (melalui program bongkar *ratoon*), dan harga pupuk Urea, TSP dan ZA yang lebih rendah dibandingkan dengan harga di pasar dunia. Perlindungan dalam bentuk tarif impor sebesar Rp. 550/kg untuk *raw sugar* dan Rp. 700/kg untuk gula putih diberikan sejak tahun 2002. Sementara kebijakan tataniaga impor gula diberikan dalam bentuk impor kuota ke pada Importir Terdaftar (IT) untuk gula putih dan Importir Produsen (IP) untuk *raw sugar*. Kebijakan proteksi yang besar ini tidak saja merugikan konsumen rumah tangga dan industri pangan yang menggunakan bahan baku gula, tetapi juga merugikan perekonomian nasional berupa pemanfaatan sumberdaya yang tidak optimal.

Perdagangan gula di dalam negeri sebenarnya memiliki struktur pasar yang bersifat oligopolistik. Dalam setiap lelang gula yang dilakukan oleh APTRI atau PTPN hanya beberapa pedagang yang terlibat, sehingga tingkat kompetisinya tidak mencerminkan kondisi permintaan dan penawaran gula yang sesungguhnya. Disamping itu, lemahnya penegakan hukum (*law enforcement*) untuk memberantas penyelundupan dan manipulasi dokumen gula impor, telah mempengaruhi penawaran dan harga gula di pasar domestik.

Selain itu, pemerintah juga memberlakukan kembali bea masuk untuk gula impor, proteksi terhadap industri gula nasional, serta pengetatan

pengawasan peredaran gula impor antarpulau. Kebijakan itu lalu lebih dipertegas melalui diterbitkannya SK No. 572/2004. SK itu merupakan puncak kemenangan petani tebu, tidak saja dalam memprotes kebijakan negara, tetapi juga mengemukakan sikap tegasnya menolak neoliberalisme melalui kebijakan Lol IMF.

Kemenangan lain pun akhirnya diperoleh petani tebu melalui APTRI ketika mereka berhasil mengubah sistem penjualan gula dengan menerapkan lelang terbuka serta pemberian fasilitas dana talangan. Sampai hari ini, perjuangan panjang petani tebu melalui APTRI berhasil secara strategis menaikkan posisi tawar petani tebu ketika berhadapan dengan pabrik gula, pemerintah, serta kekuatan ekonomi internasional (IMF)

Dari uraian di atas terlihat bahwa perdagangan dan harga gula di pasar dunia sampai saat ini masih terdistorsi. Dalam kondisi demikian, adalah tidak bijaksana apabila pemerintah menghapuskan proteksi yang telah diberikan kepada industri gula. Namun proteksi itu hendaknya tidak ditujukan untuk melindungi kinerja PG yang tidak efisien, tetapi justru untuk meningkatkan pendapatan petani tebu sebagai penyedia bahan baku. Dalam konteks ini, kebijakan proteksi dalam bentuk tarif dan tataniaga impor gula dapat dilanjutkan sampai tahun 2007, dengan memberikan kesempatan kepada PG untuk meningkatkan efisiensi teknis dan efisiensi ekonomisnya. Kebijakan ini hendaknya diikuti dengan penetapan rendemen individual atau rendemen minimum yang akan diberikan oleh setiap PG, sehingga dalam masa transisi ini petani dapat memperoleh keuntungan yang layak dari usahatani tebu.

2

ASPEK HISTORIS INDUSTRI GULA NASIONAL SEBELUM SISTEM TEBU RAKYAT INTENSIFIKASI (TRI)

Semenjak awal kemerdekaan, paling tidak sudah ada 4 periode kebijaksanaan yang ditempuh pemerintah di bidang pergulaan nasional untuk mencapai swasembada gula (Jafar, 2003; Sawit, 2004; Muslim, 2003:286-289). Periode sasi kebijakan tersebut meliputi: 1) Periode sebelum tahun 1968, 2) Periode 1968-1971, 3) Periode 1971-1998 dan 4) Periode Setelah Tahun 1998.

A. Periode sebelum tahun 1968

Pemerintah mengeluarkan peraturan di bidang pergulaan seperti:

(1) Pembentukan Badan Penyelenggara Perusahaan Nasional (BPPGN) tahun 1946, (2) Pembentukan Pusat Penjualan Gula Indonesia (PPGI) tahun 1951, (3) Pembentukan Badan Pimpinan Umum Perusahaan Negara Perkebunan Gula (BPU-PNG) dengan UU No. 19/1960 dan PP No. 141/1961 yang memisahkan kegiatan produksi dan pemasaran. Berdasarkan undang-undang ini, seluruh PG harus mengacu pada satu patokan harga yang ditetapkan BPU-PPNG. Adanya sentralisasi manajemen menyebabkan panjangnya birokrasi pengambilan keputusan sehingga terjadi inefisiensi industri gula dan kemacetan pemasaran (Afendi Anwar et al, 1992).

B. Periode 1968-1971

BPU-PPNG pada tahun 1968 dibubarkan pemerintah yang kemudian diikuti pembentukan 8 PNPG yang masing-masing mengelola 4-7 PG. Untuk memperlancar pemasaran, dibentuk Badan Pemasaran Bersama (BPB). Oleh karena kekurangan modal, BPB tidak dapat melaksanakan tugasnya dan pada 13 Januari 1969, Presiden menerbitkan SK yang mengatur pembagian tugas departemen terkait di bidang pergulaan. Departemen Pertanian bertanggung jawab dalam produksi gula dan Departemen Perdagangan dalam perdagangan (Hutabarat et al, 1986).

Untuk melaksanakan perdagangan gula, Departemen Perdagangan menunjuk 4 sindikasi yang merupakan konsorsium perusahaan gula swasta.

Sindikasi memperoleh dana dari BI melalui Bank Bumi Daya (BBD) untuk membeli gula langsung dari PG secara tunai. Setiap sindikasi diberikan alokasi wilayah pemasaran dan kuota distribusi gula. Perusahaan pemimpin sindikasi bertindak sebagai penyalur tunggal di wilayah kerjanya. Masing-masing sindikasi memiliki anggota yang bertindak sebagai distributor. Namun banyak perusahaan sindikasi kurang layak mendapatkan pinjaman bank, sehingga kredit dibatasi. Akibatnya tataniaga gula didominasi perusahaan yang bermodal kuat dan bersifat oligopolistik sehingga menyebabkan terjadinya gejolak harga gula (Azhari, 2000: 377).

Permasalahan pergulaan belakangan ini sudah cukup banyak mengkhawatirkan banyak kalangan baik petani maupun masyarakat pada umumnya, indikasi ini terlihat dari melonjaknya harga gula di dalam negeri hingga kebijakan pemerintah untuk melakukan impor gula menunjukkan betapa rapuhnya industri gula nasional.

Pada 1930-an Indonesia pernah tercatat sebagai negara pengeksport gula kedua terbesar di dunia setelah Cuba dengan produksi sekitar tiga juta ton. Ketika itu Indonesia masih di bawah pemerintah kolonial Belanda. Teknologi pergulaan berkembang pesat sehingga industri gula di dalam negeri mengalami kemajuan. Bahkan karena keberhasilan lembaga riset pergulaan di Pasuruan membuat Indonesia menjadi kiblat terpenting referensi gula dunia. Tetapi yang terjadi saat ini, ketika Indonesia telah menjadi negara merdeka dan memiliki pemerintahan sendiri, kondisi industri pergulaan nasional justru mengalami kemunduran, karena semakin menurunnya produktivitas gula nasional, saat ini menjadi importir gula yang cukup besar (Suryana, 2003:1; Muslim, 2003:284; Ismayati, 1998:2).

Hal itu terlihat dari posisi Indonesia yang saat ini justru menjadi negara pengimpor gula dengan volume setiap tahun mencapai dua juta ton lebih, terutama untuk memenuhi kebutuhan gula mentah atau "raw sugar". Dalam lima tahun ke depan sepertinya industri gula nasional belum mampu melepas ketergantungannya atas impor gula mentah.

Asosiasi Gula Rafinasi Indonesia (AGRI), mencatat kebutuhan gula mentah terus meningkat dari 2,48 juta ton pada 2010 menjadi 3,01 juta ton pada 2014. Kebutuhan tersebut belum termasuk konsumsi gula mentah sebagai bahan baku gula rafinasi bagi industri lainnya, seperti makanan dan minuman, MSG, dan suplemen pakan ternak. Sementara itu Kementerian Pertanian mengungkapkan produksi gula rafinasi dari dalam negeri selama lima tahun ke depan meski

mengalami peningkatan dari 1,99 juta ton pada 2010 menjadi 2,42 juta ton pada 2014, namun kenyataannya masih di bawah kebutuhan nasional. Dengan kata lain masih terdapat kekurangan. Sedangkan kebutuhan untuk gula putih yang langsung dikonsumsi masyarakat pada 2014 mencapai 2,95 juta ton atau naik dari 2010 sebanyak 2,7 juta ton begitu juga produksi mengalami peningkatan dari 2,9 juta ton menjadi 5,7 juta ton. Untuk menanggulangi persoalan gula yang hampir selalu muncul setiap tahun, pemerintah telah menetapkan target swasembada gula nasional pada 2014.

Dirjen Perkebunan Kementerian Pertanian Achmad Mangga Barani menyatakan, dengan program swasembada tersebut diharapkan produksi gula dalam negeri mampu mencapai 90 persen dari kebutuhan nasional. Sebenarnya, menurut dia, pada 2008 dari 58 pabrik gula yang ada produksinya telah mampu memenuhi swasembada gula konsumsi langsung atau rumah tangga. “Pengembangan selanjutnya diarahkan secara bertahap untuk memenuhi kebutuhan gula industri baik untuk konsumsi industri maupun bahan baku pabrik gula rafinasi,”

Sejumlah kegiatan telah ditetapkan untuk mencapai swasebada gula 2014 tersebut seperti tertuang dalam cetak biru “Roadmap” Swasembada Gula Nasional 2010-2014 diantaranya melalui perluasan areal, peningkatan produksi dan produktivitas tanaman tebu, dan menaikkan randemen. Selain itu juga meningkatkan kapasitas giling pabrik gula maupun menambah jumlah pabrik gula dari yang ada saat ini melalui program Revitalisasi Industri Gula.

Untuk perluasan areal tanam ditetapkan 274.533 hektare dari saat ini 475.515 hektare sehingga pada 2014 mencapai 770.047 hektare. Sedangkan produksi tebu naik 24,54 juta ton menjadi 67,06 juta ton dari saat ini 42,51 juta ton. Produktivitas tebu diharapkan meningkat menjadi 89,41 ton/hektare dari saat ini 77,62 ton/hektare, sementara randemen dari 7,7 persen menjadi 8,6 persen. Sementara itu untuk meningkatkan kemampuan giling gula dalam negeri, pemerintah juga menargetkan penambahan pabrik gula dari 61 unit saat ini menjadi 71 hingga 86 unit pada lima tahun mendatang. Begitu juga kapasitas giling pabrik ditingkatkan dari 265.723 ton tebu per hari (TCD) menjadi 419.136 TCD sehingga mampu memenuhi sasaran produksi gula dari 2,7 juta ton menjadi 5,7 juta ton atau naik 2,1 juta ton.

Permasalahan yang sebenarnya terjadi yang berkaitan langsung dengan usaha tani tebu adalah turunnyanya produksi dan produktivitas, insentif harga yang diterima petani kurang merangsang, perbaikan budidaya terhambat,

efisiensi di tingkat pabrik gula, tataniaga gula dan aspek perdagangan internasional (Sekretariat DGI, 2004:n.p; Widiastuti, 2003:107).

Turunnya produksi dan produktivitas gula disebabkan berbagai faktor, seperti budidaya tebu di bawah standar, penanaman di bawah masa optimal, mayoritas lahan tebu adalah lahan kering yang mempunyai tingkat produktivitas lebih rendah dari lahan sawah, proporsi tanaman keprasan lebih besar (lebih dari 60%), mutu dan kesehatan bibit tidak optimal, sebagian besar varietas yang digunakan masih varietas lama, sistem tebang angkut tidak optimal dan adanya gangguan-gangguan hubungan antara lain pabrik gula dan petani (Sekretariat DGI, 2004:n.p; Muslim, 2003:283; Siagian 2004:56-58).

Adanya kepastian harga akan mampu memberikan insentif kepada pelaku usaha pergulaan dan merupakan salah satu pendorong Bergeraknya sektor produksi. Kebijakan pengaturan impor gula yang tepat akan mendorong dan memotivasi pelaku usaha meningkatkan investasi di bidang pergulaan (Soedjono, 2005). Harga yang diterima petani akan menjadi insentif dalam produksi tebu serta nilai tukar yang diterima petani (NTP) semakin baik. Membaiknya NTP menunjukkan adanya peningkatan pendapatan petani yang berdampak pada perbaikan kesejahteraan petani. Pada sisi lain, menurunnya NTP mengakibatkan bertambahnya jumlah penduduk miskin di sektor pertanian yang merupakan bagian terbesar penduduk miskin di Indonesia.

Perbaikan budidaya terhambat oleh beberapa hal, seperti kredit modal kerja selalu terlambat dan tidak mencukupi, pupuk tidak selalu tersedia di tempat dalam jumlah, mutu dan waktu yang tepat, penyediaan bibit unggul terhambat pada keterbatasan dana untuk distribusi dan penangkaran serta kecenderungan petani tidak menerapkan standar teknis waktu tanam dan pemeliharaan. Faktor-faktor insentif harga yang diterima petani kurang memadai meliputi: membanjirnya gula impor dan pengenaan pajak yang tidak efektif (*under invoice*) sehingga harga gula impor dijual sangat rendah (Sekretariat DGI, 2004:n.p).

Dalam keterbatasan pemilikan lahan petani, maka pelaksanaan usahatani tebu bersifat substitusi terhadap usahatani padi. Pada sisi lain, kedua komoditas tersebut merupakan komoditas strategis yang harganya dikontrol pemerintah. Oleh karenanya rasio harga gabah yang ditetapkan pemerintah (HDG) dan harga gula yang ditetapkan pemerintah (*provenue* gula) sampai dengan berakhirnya program tebu rakyat intensifikasi (TRI) tahun 1997 akan

menjadi salah satu pertimbangan petani dalam menetapkan pilihan usahatani yang akan dijalankan.

Sampai dengan tahun 1997 terjadi penurunan rasio harga gula secara signifikan terhadap gabah. Hal ini mengindikasikan pada kehidupan petani tebu dari waktu ke waktu dihadapkan pada tingkat pendapatan yang terus menurun. Kondisi ini menjadikan komoditas tebu kurang diminati petani khususnya yang mengusahakan tebu pada lahan sawah. Kondisi kehidupan petani menjadi lebih tertekan lagi apabila mencermati perkembangan Nilai Tukar Petani (NTP) yang terus menurun. Hal ini berarti petani dihadapkan pada situasi kepastian untuk membayar harga lebih mahal atas barang-barang non pertanian yang digunakan untuk produksi seperti pupuk sesuai dengan ketetapan yang berlaku, akan tetapi tidak ada kepastian dalam memperoleh harga jual yang memadai atas hasil pertanian (gula atau gabah) sesuai yang ditetapkan (Rachbini, 2005:5).

Terjadinya harga *provenue* di bawah ketentuan yang berlaku disebabkan berbagai faktor diantaranya adalah waktu giling di beberapa tempat secara bersamaan yang berakibat terdapat kelebihan pasokan (*over supply*) dan membanjirnya gula impor. Kondisi ini diperparah dengan dimungkinkannya komoditi gula dijadikan spekulasi oleh para tengkulak yang dengan sengaja bermain dengan para mafia atau pun adanya aturan yang tidak dilaksanakan secara benar yang mengakibatkan terjadinya penyelundupan, penyalahgunaan fasilitas dan terjadinya distorsi kebijakan (Rachbini, 2005).

Pada prinsipnya peningkatan produksi gula dapat dilaksanakan dengan perluasan areal, peningkatan bobot tebu perhektar dan peningkatan rendemen. Pilihan untuk peningkatan produksi yang lebih unggul tampaknya adalah peningkatan rendemen, karena kinerja rendemen selama kurang lebih 27 tahun masih berada dibawah potensi yang sebenarnya. Bahkan kinerja rendemen selama lima tahun terakhir hampir hanya setengah dari yang pernah dicapai sebelum tahun 1975. Karena itu peningkatan rendemen hanya mengembalikan kinerjanya seperti waktu lalu.

Peningkatan rendemen akan meningkatkan produktivitas (produksi) tanpa perlu meningkatkan kapasitas pabrik gula. Peningkatan kapasitas pabrik berarti peningkatan biaya bagi industri gula yang pada saat sekarang barangkali tidak direkomendasikan untuk melaksanakan investasi peningkatan kapasitas pabrik. Sebagai contoh, dengan kapasitas giling total seluruh pabrik gula di Indonesia lebih dari 170 ribu ton tebu per hari pada saat ini dan menggiling tebu lebih dari 25 juta ton hanya mampu menghasilkan hablur sebesar 1,7 juta

Restropekasi Industri Gula Nasional

ton. Hal ini berarti bahwa produktivitas hablur hanya sekitar 5,01 ton per hektar karena kisaran rendemen rata-rata hanya sebesar 6,9 % saja. Oleh karena itu dengan total kapasitas pabrik yang relatif tetap serta bahan baku digiling yang juga relatif tetap, jika rendemen rata-rata dapat dinaikkan menjadi 8 % maka potensi hablur yang akan dihasilkan mencapai lebih dari 2 juta ton, dan ini berarti dengan luas areal yang relatif tetap produktivitas hablur meningkat menjadi sekitar 6 ton per hektar.

Program akselerasi yang akan didukung dengan berbagai terobosan teknologi menargetkan produktivitas hablur sebesar 8 ton per hektar. Ini berarti apabila kenaikan produksi hanya bertumpu pada kenaikan rendemen, maka rendemen rata-rata harus ditingkatkan paling tidak menjadi sekitar 11%.

Peningkatan kinerja rendemen lebih dari 4 poin ini merupakan pekerjaan berat (meskipun pernah dicapai di waktu lalu) yang memerlukan dukungan semua pihak yang terkait dengan kegiatan produksi gula. Program akselerasi sedapat mungkin mengarah pada intensifikasi lahan sawah yang produktif dan berpengairan teknis yang secara historis merupakan basis produksi pabrik gula. Meskipun demikian pengawalan budidaya tebu di lahan tegal masih dapat dilaksanakan melalui penyediaan teknologi yang sesuai. Dengan intensifnya pengelolaan tebu di lahan historis tersebut, maka hal ini berpotensi menekan biaya tebang-muat-angkut karena jarak kebun historis ke pabrik dekat. Peningkatan rendemen selain dapat menurunkan biaya tebang-muat-angkut juga dapat menurunkan biaya prosesing gula, karena dengan efisiensi yang sama hablur yang dihasilkan semakin banyak.

ASPEK HISTORIS INDUSTRI GULA NASIONAL PADA MASA SISTEM TRI (PELAKSANAAN INPRES NO 9 TAHUN 1975)

A. Periode 1971-1998

Kepres No.43/1971 membubarkan sindikasi gula dan menetapkan BULOG sebagai badan tunggal yang menguasai pemasaran gula. Kepres ini mengatur tugas dan wewenang masing-masing lembaga yang terlibat dalam industri dan pemasaran gula: Departemen Pertanian (Perusahaan Negara Perkebunan/PNP, Perusahaan Terbatas Perkebunan/PTP) menangani produksi, BBD menangani pembiayaan dan BULOG menangani pengadaan dan penyaluran gula. PNP/

PTP memusatkan perhatiannya pada produksi. BBD berperan sebagai pemilik stok produksi gula PNP/PTP dan stok gula yang telah dibeli diserahkan BULOG untuk dipasarkan. Penyaluran gula sesuai yang telah ditetapkan di setiap daerah dengan alokasi jatah didasarkan kebutuhan daerah (Abidin, 2000: 36).

BULOG sebagai lembaga pemasaran gula berperan mengantisipasi berbagai hal yang kurang mendukung tercapainya tujuan konsumsi gula, yaitu melalui pemasaran dengan menyediakan gula yang tepat jumlah, tepat waktu dan dengan harga wajar. Kebijakan pemasaran bertujuan menjamin tersedianya gula antar tempat dan antar waktu untuk konsumsi rumah tangga dan industri. BULOG berfungsi menjaga keseimbangan penawaran dan permintaan serta usaha penghematan stok gula nasional. Pada musim giling BULOG mengurangi jumlah penyalurannya, sebaliknya pada musim paceklik melaksanakan penyaluran persediaannya yang relatif lebih besar dan pada suatu saat melakukan impor gula. Melalui mekanisme ini harga gula diharapkan stabil karena tersedianya stok di setiap daerah. Namun demikian karena biaya pengangkutan dan penyimpanan di gudang Dolog / Sub-Dolog relatif mahal, banyak terjadi penyusutan dan penurunan kualitas, serta kemampuan para penyalur untuk mengangkut dapat dilakukan secara lebih murah, akibatnya mekanisme ini memiliki kelemahan yang terasa (Hafsah, 2002:130).

Peranan BULOG dalam distribusi dan pemasaran gula yang dipertegas dengan surat Sekretaris Negara No. 136/Mensesneg/3/1974 tertanggal 27 Maret 1974, juga melaksanakan tugas koordinasi penyaluran produksi gula yang berasal dari non PTP. Dalam kebijakan ini fungsi produksi dan pembiayaan tetap dilakukan non PTP, tetapi fungsi pemasaran atau penyaluran dilaksanakan BULOG (Hafsah, 2002:130).

Jika keberadaan BULOG relatif mamapu menjalankan fungsi yang ditugaskan, pada sisi lain pelaksanaan TRI terdapat kegagalan. Faktor penyebab kegagalan adalah petani sebagai anggota lembaga melakukan kompensasi dalam upaya merespons kegagalan pasar (kebijakan pemerintah) gula. Tidak adanya jaminan penanganan pasca usahatani yang berkaitan dengan tebang dan angkut serta jaminan pengolahan tebu telah menimbulkan biaya yang tidak terkait dengan produksi (biaya overhead) termasuk biaya transaksi pada lembaga TRIM. Kehilangan produksi dalam bentuk kuantitas tebu, penurunan kualitas tebu (rendemen) sebagai akibat problema kelembagaan di pasca panen. Dengan demikian berpengaruh terhadap perbaikan besarnya penerimaan usahatani setelah prosesing tebu menjadi gula hablur (Sutrisno, 2004:10).

Dari aspek penyediaan lahan, pelaksanaan Inpres Nomor 9 Tahun 1975 ternyata mencuatkan berbagai isu (Hafsah, 2002:98-99): *Pertama*, tanaman tebu dan tebu kepras membutuhkan waktu 28 bulan. Di lahan sawah, waktu 28 bulan bila ditanam padi atau palawija dengan panen sebanyak lima kali dan hal ditinjau dari cepatnya menghasilkan pendapatan lebih menguntungkan petani. Kedua, daerah dengan ekologi lahan sawah, secara struktur budaya, tanaman padi merupakan komoditi utama dalam masyarakat pedesaan. Dengan dibebaskannya sistem sewa lahan untuk tanaman tebu, maka petani kembali pada posisi sistem budayanya yakni memprioritaskan usahatani padi di lahan sawah daripada komoditi lainnya termasuk usahatani tebu. Ke tiga, berlakunya Inpres No. 9 Tahun 1975 memperlemah pelaksanaan sistem gלבagan yang telah ada sejak zaman penjajahan Belanda. Karena sistem gלבagan dianggap oleh para petani sebagai penguasaan lahan secara halus. Keempat, petani berlahan sempit. Sebelum berlakunya Inpres Nomor 9 Tahun 1975 petani berlahan sempit melepaskan lahannya untuk disewa pada PG dan setelah berlakunya Inpres terjadi pergeseran sistem sewa lahan yang dahulunya kepada PG kini bergeser kepada petani pemilik lahan yang lebih luas. Kelima, usahatani tebu di lahan kering lebih menguntungkan bila dibandingkan dengan usahatani

tanaman alternatif lainnya. Hal ini mendorong perkembangan usahatani tebu di lahan kering.

Rendahnya produktivitas tebu selama program TRI disebabkan oleh (Mubyarto 1991:5; Muslim, 2003:283):

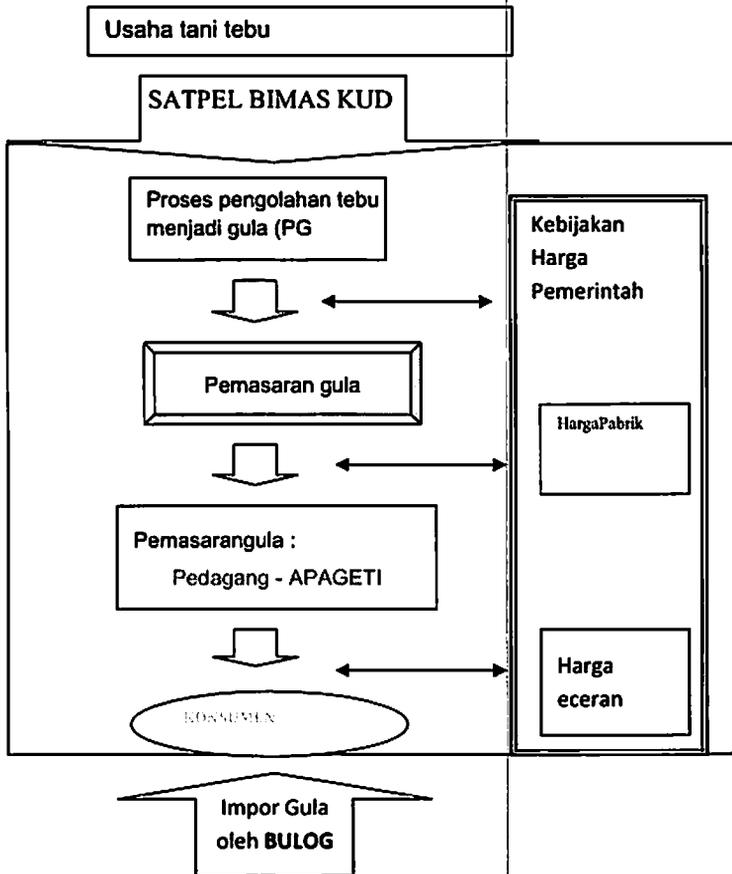
1. Petani menunda penyerahan lahannya untuk ditanami tebu, sehingga jadwal tanam tertunda. Hal ini terjadi karena petani enggan menanam tebu yang umurnya lebih panjang dan kurang menguntungkan dibandingkan tanaman padi. Di sisi lain pada saat tebu dalam jumlah besar dikirim ke pabrik, sebagian tebu menunggu untuk digiling, yang berakibat terjadinya penurunan rendemen tebu.
2. Petani kurang menguasai teknologi penanaman tebu, sehingga usahanya dikelola Ketua Kelompok yang akhirnya memunculkan para cukong yang membeli hak petani peserta TRI dan muncul TRI semu.
3. Petani harus mencari tenaga kerja dari luar karena besarnya kebutuhan, sehingga menambah biaya.

Sejak diberlakukannya Inpres No.9/ 1975 kenaikan produksi gula dari 1,04 juta ton pada tahun 1975 menjadi 2,19 juta ton pada tahun 1997 (saat diakhirinya Inpres No. 9 Tahun 75). Kenaikan produksi terjadi karena naiknya areal tanaman tebu lahan kering di Jawa dan luar Jawa, dibangunnya beberapa PG baru serta rehabilitasi beberapa PG lama, bukan karena naiknya produktivitas (Sawit, 1998: 9; Muslim, 2003:280).

Soentoro (1991) dalam Ekonomi Gula di Indonesia (1998:99-101) mengemukakan bahwa elastisitas harga terhadap perubahan luas areal tebu sebesar 1/422 (tingkat nyata 5 persen). Hal ini berarti dalam merespons naiknya harga gula (*provenue*) adalah dengan menaikkan luas areal tanam. Setelah Inpres No. 9/1975 tahun 1997 dicabut, tata niaga gula tidak di bawah kendali BULOG, sehingga *provenue* harga gula tidak ada dan harga ditentukan berdasarkan mekanisme pasar.

Implementasi Inpres No. 9/1975 tidak hanya sebatas pada pelaksanaan usahatani tebu saja melainkan pada sistem pergulaan seca nasional. Secara skematis sistem pergulaan nasional sebelum berlakunya Inpres No 5 Tahun 1998 adalah sebagai berikut:

Restroekpeksi Industri Gula Nasional



Gambar 2.1: Sistem Pergulaan Nasional saat Implementasi Inpres No. 9/1975

Arti penting dan strategisnya mewujudkan swasembada gula, sebenarnya sudah disadari semenjak Pemerintah Orde Baru. Pada masa itu terjadi kegagalan sistem pelaksanaan usahatani tebu yang mengandalkan pabrik gula (PG) menyewa lahan milik petani untuk ditanami pasokan tebu. Pemerintah berupaya mengatasi kegagalan tersebut dengan menerbitkan Inpres Nomor 9/1975 tentang Intensifikasi Tebu Rakyat yang awalnya dimaksudkan agar petani menjadi raja di atas tanahnya sendiri dalam swasembada gula (Rusastra et al, 2000).

Tujuan Inpres No.9 Tahun 1975 antara lain untuk merubah sistem pengusahaan tanaman tebu dari sistem sewa menjadi pengusahaan tanaman tebu yang dilakukan oleh petani melalui bagi hasil, melaksanakan investasi penanaman tebu dengan sistem Bimas, dan menempatkan PG sebagai

pimpinan kerja di lapangan. Subtansi kebijakan tersebut adalah memberi kewenangan kepada petani untuk menjadi manager pada usahataniya sendiri dengan dukungan pemerintah melalui instrumen kredit permodalan, bimbingan teknis, perbaikan sistem pemasaran serta memberi fasilitas kerjasama antara petani dengan pabrik gula (PG). Dengan sistem investasi tanaman tebu di bawah program intensifikasi melalui Bimas, diharapkan dapat dipacu produktivitas serta jumlah produksi gula dalam memenuhi keperluan konsumsi gula nasional (Ismoyowati, 2003:3). Melalui Inpres No. 9 tahun 1975 yang dikenal dengan Inpres tentang Tebu Rakyat Intensifikasi (TRI) maka terdapat pokok-pokok kebijaksanaan yang meliputi:

1. Mengalihkan pengusahaan tanaman tebu dari sistem sewa oleh pabrik gula menjadi pengusaha tebu oleh petani sendiri.
2. Melaksanakan intensifikasi dengan sistem Bimas.
3. Menempatkan pabrik gula sebagai pimpinan kerja lapangan.

Dalam perkembangannya pelaksanaan TRI ternyata kurang berhasil dalam mewujudkan swasembada gula, bahkan terjadi penurunan rendemen dan produktivitas tebu dan hablur gula per hektar. Hal ini disebabkan program ini kurang dipersiapkan dan direncanakan dengan baik, sehingga terjadi kompetisi lahan sawah untuk tanaman padi dengan tanaman tebu. Persaingan lebih menguntungkan tanaman padi karena keberhasilan pembangunan irigasi dan penemuan varitas padi yang berumur pendek (Muslim, 2003:1).

Kegagalan pelaksanaan TRI disebabkan pula oleh petani sebagai anggota lembaga melakukan kompensasi dalam upaya merespons kegagalan pasar (kebijakan pemerintah) gula. Kompensasi yang dilakukan petani adalah dalam bentuk pembangkangan terhadap norma ekonomi produksi tebu, sehingga berdampak pada pengambilan keputusan terhadap usahatani yang diusahakan. Perilaku tersebut antara lain menyerahkan pengelolaan lahannya pada pihak lain, atau menjual produksi teburnya dalam bentuk penjualan secara ijon, atau tebasan. Akibatnya kehilangan produksi dalam bentuk kuantitas tebu, penurunan kualitas tebu (rendemen) sebagai akibat dari problema kelembagaan di pasca panen yang akhirnya berpengaruh terhadap perbaikan besarnya penerimaan usahatani setelah prosesing tebu menjadi gula hablur (Sutrisno, 2004:10).

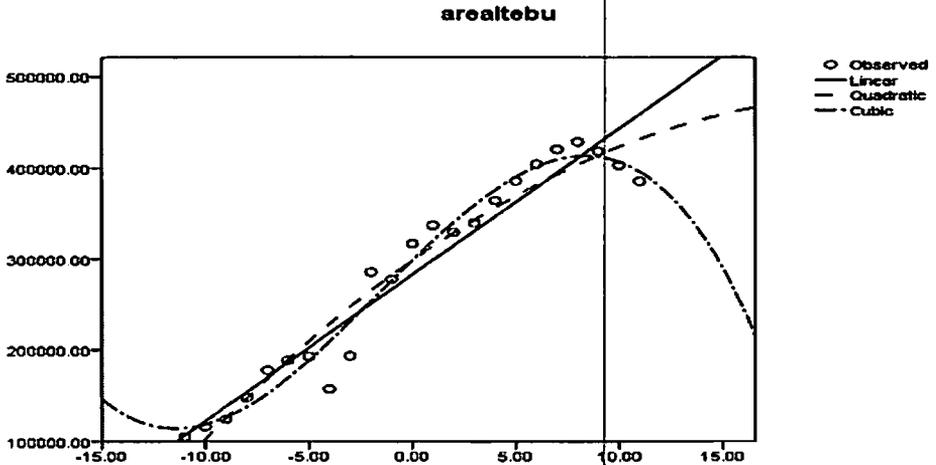
B. Tren Pelaksanaan Usahatani Tebu Pada Program TRI

Tren luas lahan, produktivitas tebu, rendemen dan produktivitas hablur pada program TRI menggunakan data kurun waktu 1975 -1997. Hal

Restroekpsi Industri Gula Nasional

ini disebabkan pada tahun 1998 belum ada petani yang tergabung dalam TR KSU. Fungsi yang digunakan baik linear, kubik, maupun kuadratik tidak dapat digunakan untuk memprediksi perkembangan lahan jika nilai koefisien determinasinya kurang dari 4%.

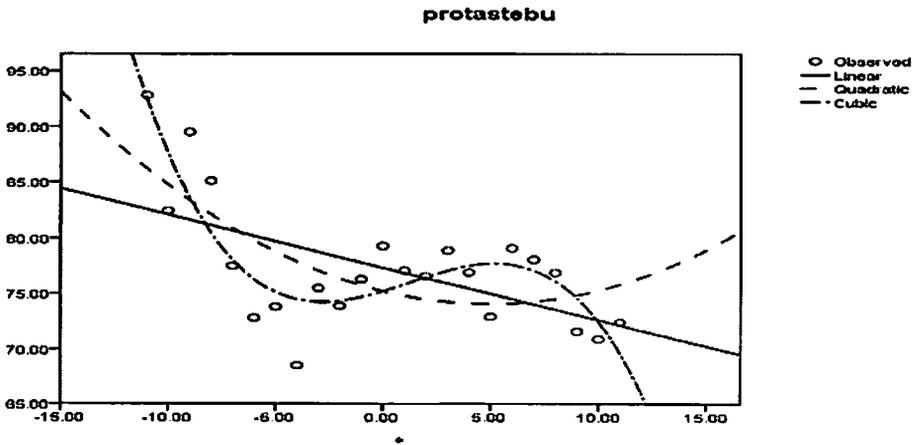
1. Tren Areal Lahan Pada Masa Program TRI



Untuk variabel areal lahan TRI, fungsi kuadratik memiliki nilai koefisien determinasi yang lebih tinggi (94,6%) daripada fungsi kubik dan linear. Oleh karena itu fungsi kubik dinilai lebih memberikan keakuratan dibandingkan dua fungsi lainnya. Berdasarkan kurva fungsi kubik di atas, nampak bahwa pada awal inovasi kelembagaan oleh PG Maduksimo sampai dengan tahun 2001 belum mampu diaopsi oleh para petani sehingga lahan tebu terjadi kecenderungan yang menurun.

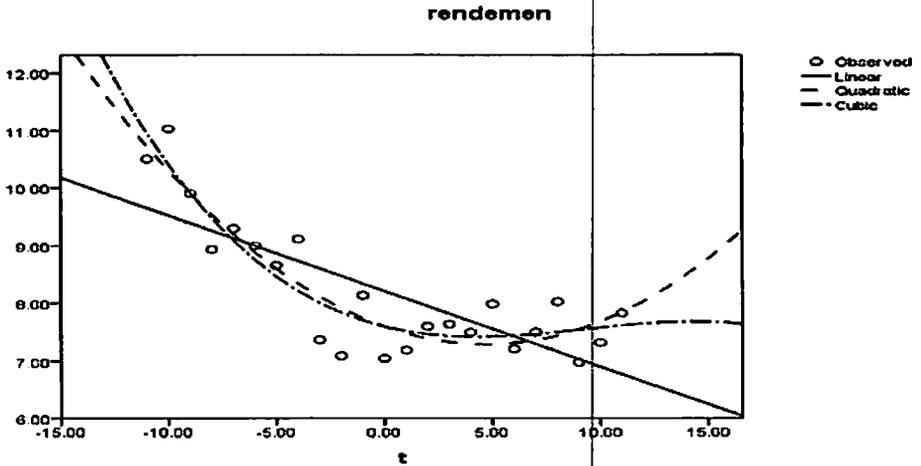
Perkembangan luas areal tebu mengalami titik balik menunjukkan kecenderungan yang meningkat mulai tahun 2002. Hal ini berkaitan dengan pemanfaatan ex kebun bibit sebagai lahan usahatani tebu untuk digiling serta berlangsungnya pelaksanaan Program Akselerasi yang dimulai tahun 2002 yang mencakup berbagai kegiatan seperti: bongkar ratoon, keprasan, penyaluran air, pengolahan lahan, perbaikan bibit, pupuk dan pembenahan manajemen tebang.

2. Tren Pertumbuhan Produktivitas Tebu Pada Masa Program TRI



Untuk variabel produktivitas tebu, fungsi kubik memiliki nilai koefisien determinasi yang lebih tinggi daripada fungsi kuadrat dan linear. Oleh karena itu fungsi kubik dinilai lebih memberikan keakuratan dibandingkan dua fungsi lainnya. Hasil produksi tebu dan ketersediaan lahan tebu mempunyai keterkaitan yang sangat erat. Produksi tebu dapat ditingkatkan jika terjadi peningkatan luas lahan atau pada lahan tetap dilakukan melalui intensifikasi penggunaan faktor-faktor produksi. Jika dibandingkan antara kedua kurva tren luas lahan dan produksi total mempunyai karakteristik yang sama. Sebelum tahun 2002 produksi mengalami kecenderungan menurun dan terjadi titik balik setelah tahun 2002 menunjukkan kecenderungan yang meningkat. Hal ini berkaitan dengan pelaksanaan Program Akselerasi yang dimulai tahun 2002 berupa kegiatan bongkar ratoon dan perbaikan bibit di wilayah kerja PG Maduksimo sangat signifikan dalam mendorong perluasan areal usahatani tebu.

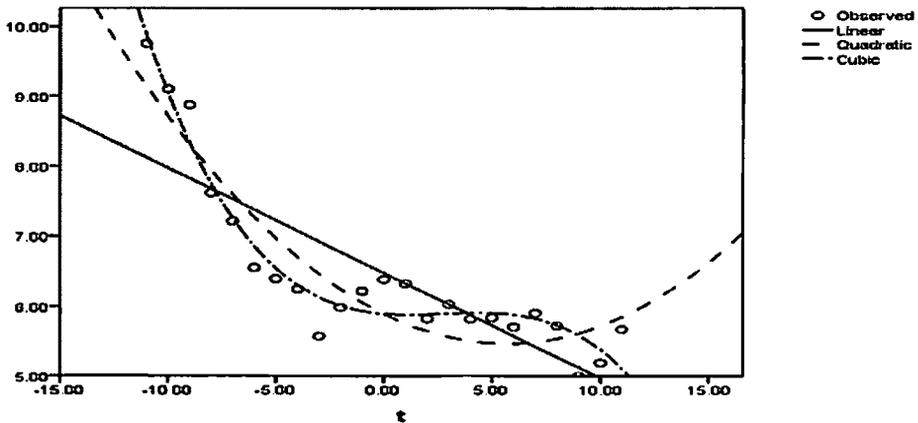
3. Tren Pertumbuhan Rendeman Pada Masa Program TRI



Untuk variabel rendemen, fungsi kubik memiliki nilai koefisien determinasi yang lebih tinggi daripada fungsi kuadrat dan linear. Oleh karena itu fungsi kubik dinilai lebih memberikan keakuratan dibandingkan dua fungsi lainnya. Berdasarkan sebaran data produksi tebu per hektar (scatter plot diagram) sangat tersebar fluktuatif dan sangat jauh dari persamaan kurva linier, kuadrat dan kubik. Dengan demikian produksi tebu per hektar tidak dapat diduga kecenderungannya apakah akan meningkat atau menurun. Hal ini berarti Program Akselerasi yang dimulai tahun 2002 yang mencakup berbagai kegiatan seperti: bongkar ratoon, keprasan, penyaluran air, pengolahan lahan, perbaikan bibit, pupuk dan pembenahan manajemen tebang.

4. Produktivitas Hablur Pada Masa Program TRI

protebhablur



Untuk variabel rendemen, fungsi kubik memiliki nilai koefisien determinasi yang lebih tinggi daripada fungsi kuadrat dan linear. Oleh karena itu fungsi kubik dinilai lebih memberikan keakuratan dibandingkan dua fungsi lainnya.

C. Kinerja industri gula tahun 1975-1997 (Masa TRI) dan 1998- 2013 (Masa Non TRI)

Permintaan gula di Indonesia semakin meningkat. Ini disebabkan oleh meningkatnya jumlah penduduk, meningkatnya jumlah pengolahan makanan dan minuman, meningkatnya pendapatan masyarakat. Dengan alasan tersebut Indonesia berpotensi menjadi konsumen gula terbesar di dunia. Selain itu harga gula di Indonesia akan tidak pasti dan tidak stabil, karena pasar gula yang oligopolistik. Kestabilan harga tersebut akan menyebabkan ketidakstabilan pendapatan petani tebu. Selain itu, peningkatan konsumsi belum dapat diimbangi peningkatan produksi, sehingga untuk menutup kekurangannya dilakukan impor. Namun jika dibiarkan terus-menerus akan mengancam kemandirian Indonesia.

1. Produksi tebu

Produksi tebu di Indonesia selama kurun waktu 1994-1996 (sebelum krisis moneter) mengalami penurunan sekitar 400ribu ton. Demikian halnya pada saat krisis moneter (1997-1999) produksi tebu juga mengalami penurunan.

Restropekksi Industri Gula Nasional

Namun pasca krisis moneter produksi gula Indonesia terlihat meningkat dengan laju rata-rata 5,62% per tahun, berarti industri gula di Indonesia tampak menggeliat. Hal ini sejalan dengan berbagai program akselerasi peningkatan produksi gula yang dicanangkan pemerintah. Apabila dilihat secara keseluruhan, produksi tebu selama periode 1994-2004 terlihat mengalami penurunan dengan laju rata-rata 0,63% per tahun; sedangkan konsumsi gula pada periode yang sama tampak meningkat dengan laju rata-rata 1,39% per 7 tahun. Berikut data produksi tebu nasional selama kurun waktu 1975 sampai 2013:

Tabel 2.1 Produksi Tebu

TRI		NON TRI	
TAHUN	PRODUKSI (TON)	TAHUN	PRODUKSI (TON)
1975	9.723.306	1998	27.161.437
1976	9.567.546	1999	21.384.274
1977	11.137.470	2000	24.040.008
1978	12.610.799	2001	25.080.991
1979	13.802.363	2002	25.532.562
1980	13.742.602	2003	22.663.722
1981	14.254.322	2004	26.625.600
1982	10.792.175	2005	29.475.960
1983	14.625.785	2006	30.245.320
1984	21.103.106	2007	33.191.731
1985	21.181.948	2008	32.776.589
1986	25.145.237	2009	32.185.354
1987	25.993.957	2010*)	34.213.586
1988	25.248.203	2011	30.304.988
1989	26.821.582	2012	26.037.414
1990	28.066.731	2013	32.411.010
1991	28.167.394		
1992	31.991.125		
1993	32.850.656		
1994	32.979.565		
1995	29.956.008		
1996	28.592.552		
1997	27.944.373		

2. Produktivitas Lahan Tebu/ ha

Berdasarkan data yang diperoleh, produksi tebu/ha dari tahun 1975 hingga 1997 rata-rata mencapai hingga 73,5 ton. Pada awal tahun 1975 produksi tebu/ha memiliki angka produksi paling tinggi hingga tahun 1997, namun angka tersebut terus menurun hingga 68,5 ton pada tahun 1982. Setelah tahun 1982 tersebut produksi tebu/ha stabil hingga tahun 1997, yaitu antara 70 hingga 79 ton/ha. Dibandingkan dengan antara tahun 1998 hingga 2001 produksi tebu/ha lebih tinggi antara tahun 1975 hingga 1997. Walaupun produksi tebu/ha pada tahun 2005 hingga tahun 2009 peningkatannya sangatlah drastis, namun masih belum stabil. Berikut data yang diperoleh.

Tabel 4.2 Produktivitas Tebu

TRI			NON TRI		
TAHUN	PRODUKTIVITAS		TAHUN	PRODUKTIVITAS	
	Kw/ha	Laju pertumbuhan (%)		Kw/ha	Laju pertumbuhan (%)
1975	92,8	-11,21	1998	71,8	-9,84
1976	82,4	8,62	1999	62,7	0,84
1977	89,5	-4,92	2000	69,9	0,31
1978	85,1	-8,93	2001	72,7	1,66
1979	77,5	-6,06	2002	72,8	-4,12
1980	72,8	1,37	2003	67,4	2,30
1981	73,8	-7,18	2004	77,4	5,01
1982	68,5	10,22	2005	81,6	9,74
1983	75,5	-2,12	2006	76,3	7,76
1984	73,9	3,25	2007	77,7	1,63
1985	76,3	3,93	2008	75,5	-2,58
1986	79,3	-2,77	2009	76,1	-1,11
1987	77,1	-0,65	2010*)	81,8	7,66
1988	76,6	3,00	2011	67,3	0,21
1989	78,9	-2,53	2012	57,70	4,67
1990	76,9	-5,20	2013	68,62	-100,00
1991	72,9	8,50			
1992	79,1	-1,26			
1993	78,1	-1,54			
1994	76,9	-6,89			
1995	71,6	-0,98			
1996	70,9	2,12			
1997	72,4	-0,83			

3. Produktivitas Hablur

Industri gula nasional mengalami kemunduran yang relatif besar, terutama beberapa tahun terakhir ada atau tidaknya bahan baku bagi PG tergantung dari keuntungan relatif dari para petani. Jika petani merasa mendapatkan keuntungan yang besar maka, insentif petani untuk menanam tebu besar sehingga ketersediaan bahan baku tercukupi, jika sebaliknya terjadi maka, PG akan kekurangan bahan baku. Hal tersebut tentu menyebabkan terjadinya penurunan produksi gula.

Produktivitas gula nasional yang dicapai saat ini masih rendah, meskipun menunjukkan kecenderungan yang meningkat. Dalam tahun 1998 produktivitas gula di Indonesia sebesar 3,94 ton/ha, dan angka ini meningkat menjadi 5,01 ton/ha pada tahun 2001. Namun dalam tahun 2003 tingkat produktivitas ini kembali menurun, dan tahun 2004 meningkat lagi menjadi 5,94 ton/ha. Meskipun demikian, produktivitas yang dicapai hingga saat ini masih jauh di bawah target produktivitas Program Akselerasi Peningkatan Produksi Gula Nasional, yaitu berkisar antara 7 - 8 ton gula /ha.

Penurunan produktivitas gula yang disebabkan karena semakin lemahnya dukungan penyediaan bahan baku. Hal tersebut juga sebagai akibat dari keuntungan relatif dari usaha menanam tebu yang dilakukan petani menurun. Pada periode tahun 1994-1997 ketetapan harga provenue gula, tidak lagi disesuaikan proporsional dengan harga dasar gabah kering giling, sehingga harga provenue gula setara 2.2-2.4 kali harga gabah kering giling, namun formula ini tidak lagi dipakai sebagai acuan. Akibatnya petani tebu menderita kerugian sehingga minat menanam tebu menurun. Kurun waktu antara 1975 hingga 1994 luas areal tanam relatif meningkat dan mencapai puncaknya pada tahun 1994 dengan luas 428.836 ha. Setelah tahun 1994 hingga sekarang luas areal tanam cenderung menyempit yang mengakibatkan produktivitas hablur yang dihasilkan turun. Setelah tahun 1997 pun keadaannya masih sama, namun pada tahun 1998 penurunan produktivitas hablur sangatlah drastis, mencapai 3,94, dari tahun sebelumnya yang produktivitasnya mencapai 5,67 ton/ha. Ini menunjukkan bahwa setelah tahun 1997 produktivitasnya menurun. Walaupun pada tahun 2005 hingga tahun 2009 meningkat namun masih tidak setabil. Berikut data yang diperoleh:

Tabel 4.3 Produktivitas Hابلur

TRI			NON TRI		
TAHUN	PRODUKTIVITAS HABLUR		TAHUN	PRODUKTIVITAS HABLUR	
	%	Laju Pertumbuhan (%)		%	Laju Pertumbuhan (%)
1975	9,76	-6,76	1998	3,94	87,56
1976	9,10	-2,53	1999	7,39	-33,29
1977	8,87	-14,21	2000	4,93	10,95
1978	7,61	-5,26	2001	5,47	-8,41
1979	7,21	-9,15	2002	5,01	-2,99
1980	6,55	-2,44	2003	4,86	22,22
1981	6,39	-2,35	2004	5,94	-1,18
1982	6,24	-10,74	2005	5,87	-0,85
1983	5,57	7,36	2006	5,82	-1,89
1984	5,98	3,85	2007	5,71	8,41
1985	6,21	2,74	2008	6,19	0,16
1986	6,38	-0,94	2009	6,2	-14,68
1987	6,32	-7,91	2010*)	5,29	-6,43
1988	5,82	3,44	2011	7,2	45,45
1989	6,02	-3,49	2012	7,4	2,78
1990	5,81	0,34	2013	3,94	-100,00
1991	5,83	-2,23			
1992	5,70	3,51			
1993	5,90	-3,05			
1994	5,72	-12,59			
1995	5,00	3,80			
1996	5,19	9,25			
1997	5,67	-30,51			

4. Luas Areal

Gula merupakan salah satu komoditas strategis dalam perekonomian Indonesia. Dengan luas areal sekitar 400 ribu ha pada periode 2007-2009. Di awal tahun 1975 sampai 1996 Luas areal terus mengalami kenaikan yang cukup. Namun jika dilihat dari tahun 1996 luas areal tebu di Indonesia secara umum mengalami penurunan sampai tahun 2006, ini mungkin di sebabkan karena adanya konversi lahan tebu ke lahan pertanian lain yang memiliki masa

Restrokspeksi Industri Gula Nasional

pertumbuhan singkat dan memiliki keuntungan yang lumayan besar atau di konversi untuk industri dan perumahan yang memberi kontribusi terhadap menurunnya areal tebu.

Kemudian setelah itu luas areal tebu mengalami peningkatan di tahun 2007 dan 2010 dengan areal luas tertinggi dicapai pada tahun 2010 yaitu 434.247 ha. Peningkatan luas lahan tebu ini masih dapat terus berlanjut karena berdasarkan hasil survei Pusat Penelitian dan Pengembangan Gula Indonesia (P3GI), Indonesia masih memiliki 285.500 hektar areal yang sesuai untuk ditanam tebu yang tersebar di Sumatera, Sulawesi, Maluku, dan Papua.

Tabel 4.4 Luas Areal

TRI			NON TRI		
TAHUN	LUAS AREAL/HA		TAHUN	P LUAS AREAL/HA	
	hektar	Laju pertumbuhan (%)		hektar	Laju pertumbuhan (%)
1975	104.777	10,82	1998	378.293	-9,84
1976	116.111	7,17	1999	341.057	0,84
1977	124.441	19,08	2000	343.920	0,31
1978	148.188	20,18	2001	344.993	1,66
1979	178.095	6,00	2002	350.722	-4,12
1980	188.772	2,32	2003	336.257	2,30
1981	193.148	-18,43	2004	344.000	5,01
1982	157.550	22,96	2005	361.225	9,74
1983	193.719	47,41	2006	396.400	7,76
1984	285.563	-2,78	2007	427.178	1,63
1985	277.614	14,22	2008	434.127	-2,58
1986	317.090	6,33	2009	422.935	-1,11
1987	337.146	-2,23	2010*)	418.259	7,66
1988	329.611	3,13	2011	451.255	0,21
1989	339.944	7,36	2012	472.326	4,67
1990	364.977	5,87	2013	378.293	-100,00
1991	386.384	4,67			
1992	404.439	4,00			
1993	420.623	1,96			
1994	428.863	-2,44			
1995	418.380	-3,61			
1996	403.280	-4,29			
1997	385.972	-1,99			

5. Rendemen

Rendemen gula di Indonesia antara tahun 1975 hingga 1997 cukup tinggi dibandingkan dengan rendemen gula antara tahun 1998 hingga tahun 2008. Pada awal tahun 1975 angka rendemen mencapai hingga 10,51, namun angka tersebut masih kalah dengan angka rendemen pada tahun 1976 yang mencapai 11,04. Pada tahun 1976 tersebutlah Indonesia memiliki angka rendemen paling tinggi. Jika dibandingkan dengan tahun 1997 hingga tahun 2008. Angka rendemen yang paling tinggi diantara tahun tersebut adalah 7,85. Hal tersebut menunjukkan bahwa angka rendemen pada tahun 1975 hingga 1997 memang memiliki angka rendemen yang tinggi. Pada tahun 1970-an rendemen yang dicapai masih sekitar 10%, tetapi rata-rata rendemen pada 5 tahun terakhir hanya 6,92% (Dewan Gula Indonesia 1999). Kebijakan pemerintah yang lebih memihak kepada usaha tani padi juga menyebabkan menurunnya areal tebu. Di samping itu rasio harga dasar gabah dan harga *provenue* yang semula sekitar 2.40, pada dekade terakhir terus menurun menjadi 1,80 pada tahun 1998.

Kurangnya pengetahuan petani dan kerumitan dalam pengukuran rendemen menimbulkan kecurigaan PG memanipulasi rendemen gula. Di sisi lain, PG menilai mutu tebu petani kurang baik karena banyak mengandung kotoran, dan petani memberi pupuk yang membuat bobot tebu meningkat. Sistem penentuan rendemen yang lebih transparan dan adil sangat diperlukan untuk mendorong petani memproduksi tebu dengan rendemen yang tinggi.

Penguatan kelembagaan Asosiasi Petani Tebu Rakyat Indonesia (APTRI) dan kelompok tani, serta sistem penentuan rendemen yang transparan dan adil merupakan upaya strategis untuk meningkatkan posisi rebut-tawar petani, yang dalam jangka panjang akan meningkatkan efisiensi industri gula nasional. Rendemen menurun dengan laju -1,30%/tahun dan pada tahun 1998 rendemen rata-rata nasional 5,49%. Penurunan rendemen bersumber dari kualitas tebu (usaha tani) yang rendah dan inefisiensi pabrik yang masing-masing mempunyai kontribusi 60–75% dan 25–40% (Woeryanto 2000). Faktor iklim seperti kekeringan juga mengakibatkan penurunan rendemen, seperti yang terjadi pada tahun 1998 (Murdiyatmo 2000). Ketergantungan pada kredit dan belum selarasnya hubungan antara PG dan petani tebu menjadi penyebab penurunan rendemen (Adisasmito 1998). Berikut data yang diperoleh:

Restropekse Industri Gula Nasional

Tabel 4.5 Rendemen

TRI			NON TRI		
TAHUN	RENDEMEN		TAHUN	RENDEMEN	
	%	Laju Pertumbuhan (%)		%	Laju Pertumbuhan (%)
1975	10,51	5,04	1998	5,49	27,69
1976	11,04	-10,24	1999	7,01	0,43
1977	9,91	-9,79	2000	7,04	6,82
1978	8,94	4,03	2001	7,52	-8,51
1979	9,30	-3,23	2002	6,88	4,80
1980	9,00	-3,78	2003	7,21	6,38
1981	8,66	5,31	2004	7,67	2,35
1982	9,12	-19,19	2005	7,85	-9,30
1983	7,37	-3,80	2006	7,12	3,79
1984	7,09	14,81	2007	7,39	5,14
1985	8,14	-13,39	2008	7,77	0,77
1986	7,05	1,99	2009	7,83	-17,37
1987	7,19	5,70	2010*)	6,47	13,60
1988	7,60	0,53	2011	7,14	-2,86
1989	7,64	-1,83	2012	7,4	3,64
1990	7,50	6,53	2013	5,49	-100,00
1991	7,99	-9,76			
1992	7,21	4,02			
1993	7,50	7,07			
1994	8,03	-13,08			
1995	6,98	4,87			
1996	7,32	6,97			
1997	7,83	-29,89			

6. Konsumsi

Konsumsi gula sebenarnya tidak hanya sebatas dalam bentuk gula pasir namun dapat berwujud gula lainnya seperti gula jawa/gula merah, gula aren dan sebagainya. Gula tradisional memang tidak sepopuler gula pasir. Ini dikarenakan perkembangannya yang mini. Tapi gula tradisional lebih populer dikalangan pedesaan. Fungsi gula itu sendiri sebagai sumber pemanis tapi saat ini pemanis dari bahan gula banyak digantikan oleh bahan pemanis buatan, seperti sinklamat, sakarin, aspartam, gula mentah setengah olahan (raw sugar) dan sebagainya. Namun semua pemanis buatan tersebut tidak memenuhi standar kesehatan masyarakat.

Aspek Historis Industri Gula Nasional Pada Masa TRI

Tingkat konsumsi gula di Indonesia dari tahun ke tahun mengalami kenaikan seiring dengan laju pertumbuhan penduduk. Gula dikonsumsi langsung oleh masyarakat, juga diperlukan oleh industri makanan dan minuman sebagai bahan baku produksinya. Pada tahun 2000 total kebutuhan gula untuk industri makanan dan minuman mencapai sebesar 728.180 ton.

Tabel 4.6 Konsumsi

Tahun	Konsumsi (ton)	Tahun	Konsumsi (ton)
1989	2.324.520	1998	2.724.953
1990	2.119.509	1999	2.889.171
1991	2.519.732	2000	2.989.171
1992	2.435.166	2001	3.150.866
1993	2.693.856	2002	3.300.808
1994	3.343.058	2003	3.300.811
1995	3.170.936	2004	3.388.868
1996	3.067.483	2005	3.439.640
1997	3.366.944	2006	3.363.000
1998	2.724.953	2007	3.344.800
		1999	2.889.171
		2000	2.989.171
		2001	3.150.866
		2002	3.300.808
		2003	3.300.811
		2004	3.388.868
		2005	3.439.640
		2006	3.363.000
		2007	3.344.800
		2008	4.034.657
		2009	4.126.424
		2010	2.749.410
		2011	2.700.000
		2012	
		2013	

7. Impor Gula

Kondisi pergulaan nasional terutama pada delapan tahun terakhir menunjukkan kecenderungan kinerja yang menurun. Keadaan ini kemudian diperburuk dengan menurunnya luas areal tebu sebesar 37% sehingga sebanyak 13 pabrik gula ditutup karena kekurangan bahan baku. Konsekuensi logis dari penurunan produksi gula dalam negeri adalah meningkatnya impor gula dalam rangka memenuhi kekurangan pasokan gula dalam negeri. Selain itu kebutuhan akan gula dalam negeri sampai saat ini belum mampu dipenuhi oleh produsen gula dalam negeri. Angka impor gula Indonesia saat ini menduduki urutan teratas di negara-negara Asia dan nomor dua di Dunia. Hal ini merupakan fenomena terbalik dibandingkan dengan tahun 1930-an, dimana Indonesia pernah tercatat sebagai pengekspor gula nomor dua di dunia setelah kuba.

Dalam hal tersebut pemerintah sebenarnya sudah menetapkan berbagai regulasi gula. Peraturan tersebut diantaranya: Pada tahun 1969 berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia no. 11 tahun 1969, Bulog ditugasi antara lain menjaga kestabilan harga pangan non beras, dan diperjelas lagi melalui Keppres RI no. 39 tahun 1978 yang dapat juga menyelenggarakan impor. Selama kurun waktu tersebut, Bulog melaksanakan tataniaga gula pasir dengan membeli seluruh ex produksi dalam negeri dan melakukan impor dalam rangka mencukupikebutuhan konsumsi masyarakat dan industri berbasis makanan dan minuman serta menjaga stabilitas harga eceran gula pasir di dalam negeri.

Sampai tahun 1998 Keppres Bulog telah dirubah beberapa kali sebagai upaya untuk mempertegas tugas pokok dan fungsinya. Tata niaga gula yang diatur dengan Keppres No. 19/1998, juga Kep. Memperindag No. 505/MPP/Kep/10/1998 yang pada intinya Bulog tidak lagi memonopoli gula dan tata niaga gula menjadi bebas. Pada masa reformasi dipertegas lagi melalui Keppres no. 29 tahun 2000, Bulog hanya ditugasi pada komoditi beras, sedangkan komoditi-komoditi lain yang semula ditangani dan dimonopoli kemudian dilepas sesuai dengan mekanisme pasar.

Liberalisasi tataniaga gula sebenarnya telah dilakukan pada tahun 1998 dimana Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan memberikan kebebasan dalam mengimpor gula yang bisa dilakukan oleh siapa saja termasuk oleh importir umum. Pada tahun 1998 Menteri keuangan mengeluarkan SK Menkeu No. 16/1998 tgl 21 Januari 1998 yang menyatakan tarif bea masuk

Aspek Historis Industri Gula Nasional Pada Masa TRI

pangan olahan dan produk pertanian sebanyak 569 macam produk hanya 5% termasuk gula khusus untuk industri pengolahan makanan dan minuman hanya dikenakan tariff 5%, sedang bea masuk gula untuk umum dikenakan tariff bea masuk 20-25%, dan bahan kemasan 15-20%.

Dikeluarkannya kebijakan tersebut banyak memicu kasus penyelundupan gula impor. Penyelundupan dilakukan secara langsung maupun berindung di bawah kebijakan yaitu para importir seharusnya mengimpor gula untuk industri makanan dan minuman sehingga hanya dikenai bea masuk sebesar 0-5% namun kenyataannya importir menjual gula impor ke pasar umum yang seharusnya dikenai tarif bea masuk sebesar 20%-25%.

Meskipun telah ada regulasi yang mengatur impor gula namun kebijakan tersebut tidak efektif. Hal ini dapat dilihat dari angka impor gula Indonesia yang semakin meningkat dari tahun ke tahun. Hal tersebut dapat dilihat dari table sebagai berikut:

Tabel 4.7 Impor Gula

TRI			NON TRI		
Tahun	Impor		Tahun	Impor	
	Volume (ton)	Nilai (000US\$)		Volume (ton)	Nilai (000US\$)
1975	96,809	34,068	1998	844,852	310,995
1976	207,828	110,611	1999	1,398,950	346,352
1977	226,828	106,234	2000	1,538,519	278,605
1978	433,055	283,487	2001	1,284,469	237,463
1979	295,081	130,139	2002	970,926	198,638
1980	400,920	163,216	2003	997,204	215,777
1981	720,950	705,586	2004	1,119,790	262,813
1982	687,151	420,672	2005	1,980,487	585,263
1983	168,045	133,255	2006	1,405,942	537,130
1984	2,848	2,306	2007	2,972,788	1,040,194
1985	4,354	3,312	2008	983,944	352,385
1986	79,879	16,387	2009	1,373,546	567,034
1987	129,756	25,657	2010	2,227,263	
1988	130,260	35,059	2011	2,271,819	
1989	325,479	112,120	2012		
1990	280,978	123,350			
1991	73,986	26,677			
1992	294,226	98,935			
1993	167,988	52,114			
1994	15,207	5,868			
1995	544,300	237,055			
1996	1,099,306	463,578			
1997	578,025	231,702			

D. REFORMASI GULA

Reformasi di bidang pergulaan telah berlangsung sejak akhir tahun 1997 sebagai berikut:

1. Inpres Nomor 9/1975 tentang Intensifikasi Tebu Rakyat yang awalnya dimaksudkan agar petani menjadi raja di atas tanahnya sendiri dalam swasembada gula. Dengan Inpres Nomor 5/1997 jo Inpres Nomor 5/1998 tentang Program Pengembangan Tebu Rakyat dengan dasar Undang-undang Nomor 12/1992 tentang Budidaya Tanaman, Inpres Nomor 9/1975 dicabut dan selanjutnya berkembang perubahan-perubahan sebagai berikut:
 - a. Petani memiliki kebebasan untuk menentukan pilihan jenis tanaman dan pembudidayaannya, yang semula segala sesuatunya diatur berdasarkan program pemerintah;
 - b. Sistem bimas (Bimbingan Massal) diganti dengan sistem kemitraan. Bentuk kemitraan antara lain petani dengan pabrik gula disesuaikan dengan kondisi di masing-masing daerah, dalam hal ini dapat berbentuk sewa lahan, tebu rakyat mandiri, tebu rakyat murni dan tebu rakyat kerjasama usaha tani;
 - c. Pelaku pengembangan TR benar-benar hanya petani/koperasi, pabrik gula, dan bank pelaksana dengan pabrik gula bertindak sebagai Pemimpin Kerja Operasional Lapangan (PKOL) dengan koordinasi/fasilitator Dinas Perkebunan.
2. Reformasi di bidang tata niaga gula berlangsung sejak terbitnya Keputusan Presiden Nomor 19/1998 tentang perubahan atas Keputusan Presiden Nomor 50/1995 tentang Badan Urusan Logistik (BULOG) sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Presiden Nomor 45/1997. Dalam Keputusan Presiden tersebut tugas pokok Bulog terbatas hanya dalam mengendalikan harga dan mengelola persediaan beras.
3. Kredit Koperasi Primer untuk anggotanya (KKPA) dalam rangka Tebu Rakyat Intensifikasi (TRI) dengan keputusan direksi Bank Indonesia Nomor 31/46/Kep/DIR tanggal 10 Juni 1998, diganti dengan KKPA-TR dengan pokok perubahan sebagai berikut:

Dengan Surat Keputusan Menteri Keuangan Nomor 345/KMK.17/2000 tanggal 22 Agustus 2000 meluncurkan skim kredit baru yang disebut Kredit Ketahanan Pangan (KKP) adalah kredit investasi dan atau modal kerja yang diberikan oleh bank pelaksanaan kepada petani.

4

ASPEK HISTORIS INDUSTRI GULA NASIONAL PASCA MASA SISTEM TRI (PELAKSANAAN INPRES NO 5 TAHUN 1998)

Terjadinya kegagalan dalam pelaksanaan sistem usahatani TRI, pemerintah menetapkan pencabutan Inpres Nomor 9/1975 yang diatur melalui Inpres Nomor 5/1997 jo Inpres Nomor 5/1998 tentang Program Pengembangan Tebu Rakyat. Salah satu dasar pertimbangan pencabutan inpres tersebut adalah adanya Undang-undang Nomor 12/1992 tentang Budidaya Tanaman, yang memberikan kebebasan petani untuk menjalankan usahatani yang paling menguntungkan. Melalui Inpres Nomor 5/1998 maka dalam

pelaksanaan usahatani terjadi perubahan-perubahan sebagai berikut:

1. Petani memiliki kebebasan menentukan pilihan jenis tanaman dan pembudidayaannya, yang semula diatur berdasarkan program pemerintah
2. Sistem Bimas (Bimbingan Massal) diganti dengan sistem kemitraan. Bentuk kemitraan yang ada antara lain petani dengan PG pola kerjasama disesuaikan dengan kondisi masing-masing daerah, yang dapat direalisasikan melalui sewa lahan, Tebu Rakyat Mandiri, Tebu Rakyat Murni dan Tebu Rakyat Kerjasama Usahatani
3. Pelaku pengembangan tebu rakyat (TR) benar-benar hanya petani/koperasi, pabrik gula, dan bank pelaksana dengan pabrik gula bertindak sebagai Pemimpin Kerja Operasional Lapangan (PKOL) dengan koordinasi/fasilitator Dinas Perkebunan (Widiastuti, 2003:105).

Tantangan dalam mewujudkan swa sembada gula tidak hanya berasal dari dalam negeri, melainkan dari luar negeri. Terlebih berkaitan dengan era pasar global di dalamnya mencakup persaingan yang berlangsung secara ketat bahkan sebagian terjadi secara tidak *fair*, seperti *dumping* harga terselubung, proteksi, dan penyelundupan. Pasar bebas yang dipercayai akan meningkatkan kesejahteraan rakyat dan keadilan global, sering merusak pasar produk domestik. Indonesia yang mempunyai pasar ekspor 70 persen ke Amerika Serikat dan negara-negara Eropa harus mematuhi komitmen dalam forum tersebut. Pemerintah harus mengadakan liberalisasi tataniaga produk pertanian yang sepenuhnya diatur pasar bebas (Setiawan, 2003:34; Muslim, 2003:290).

Untuk mencapai swasembada gula di Indonesia, semenjak pertengahan tahun 1970-an, pemerintah berusaha untuk meningkatkan produksi gula nasional melalui program interaksi Tebu Rakyat (TRI) pada tahun 1975 melalui inpres No.9/1975. Namun usaha tersebut kelihatannya kurang berhasil karena terjadi penurunan produktivitas rendemen atau hablur gula secara terus menerus, walaupun luas areal tebu dan produksinya meningkat. Gagalnya program TRI disebabkan kurang matangnya perencanaan program TRI, sehingga banyak masalah yang tidak diantisipasi oleh pemerintah waktu itu. Akhirnya pemerintah mencabut inpres No 9/75 pada tahun 1997, karena usaha tanaman tebu tidak kompetitif dengan tanaman lain yang diusahakan pada lahan sawah maka pengembangan tebu harus diarahkan pada lahan tegalan yang tersedia relatif masih luas di luar Jawa.

A. PERIODE TAHUN 1998 DAN SAAT KINI

Dalam rangka memperkuat pelaksanaan Inpres No. 9 Tahun 1975 dalam meningkatkan produksi gula dan pendapatan petani, pemerintah menetapkan Inpres Nomor 5 Tahun 1997 yang memberikan peranan lebih besar perusahaan perkebunan di bidang industri gula, petani tebu dan koperasi/KUD dalam pengembangan budidaya tebu melalui kemitraan usaha dan BULOG mengatur tata niaga gula. Namun demikian pelaksanaan kedua inpres tersebut kurang berhasil. Adanya kegagalan dalam program TRI dan dalam rangka melaksanakan UU Nomor 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman, pemerintah mencabut Inpres Nomor 5 Tahun 1997 dan menggantinya dengan Inpres Nomor 5 tahun 1998 yang memberikan peranan lebih besar dan kebebasan petani untuk menentukan jenis tanaman yang dibudidayakan (Setiawan, 2003).

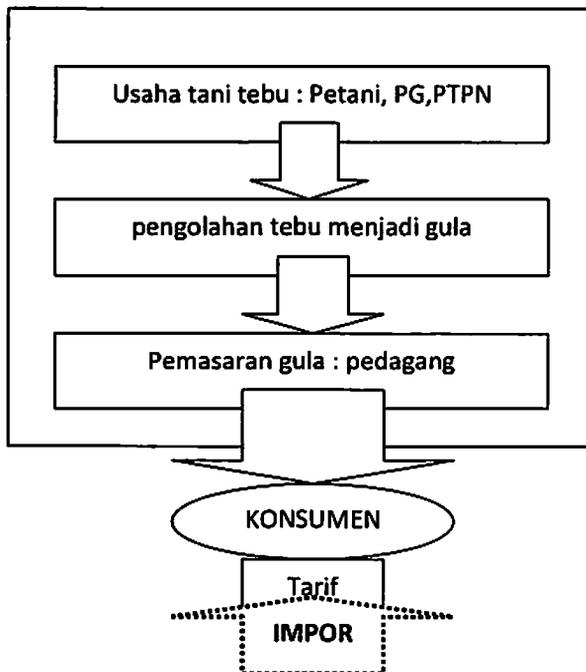
Pada tahun 1998, adanya desakan *International Monetary Fund* (IMF) pemerintah mengeluarkan Kepres Nomor 19 tahun 1998 yang menetapkan bahwa tataniaga gula tidak dimonopoli BULOG, sehingga harga dan distribusi gula ditentukan mekanisme pasar. Namun BULOG masih berperan dan dapat melakukan impor gula bersama swasta. Pada masa ini setiap pelaku agribisnis gula, khususnya di bidang pemasaran, memperoleh kesempatan yang sama, sehingga harga gula mengikuti harga pasar. Mekanisme pasar bebas melahirkan persaingan gula impor karena pemerintah menetapkan bea masuk 0 persen (Abidin, 2000: 11).

Menurut Balai Penelitian Perusahaan Perkebunan Gula Indonesia (P3GI) dalam Pakpahan (2002:14) dengan bea masuk 0 % maka 34 PG dari yang ada di Jawa tidak mampu bersaing dan diproyeksikan produksi gula di Jawa

hanya mencapai 271.519 ton. Dengan tarif impor 25 %, 29 PG di Jawa mampu bersaing dan diproyeksikan produksi gula menghasilkan 644.085 ton. Ada pun dengan tarif bea masuk 95 % produksi gula di Jawa mencapai 861.011 ton yaitu setara dengan produksi gula di Jawa tahun 2000 yaitu 945.245 ton (Pakpahan, 2002: 34).

SK Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 643/MPP/KEP/9/2002 tanggal 23 September 2002 Tentang Tata Niaga Impor Gula, memberi kewenangan PNP/PTP gula menjadi importir terdaftar (IT) dengan syarat bahan bakunya 75 % dari tebu rakyat. Untuk melakukan impor gula putih dalam rangka memenuhi kekurangan kebutuhan konsumsi nasional, untuk meningkatkan produksi gula dalam negeri yang mencapai 1,76 juta ton dari kapasitas 3 juta ton. Perusahaan gula juga diberi kesempatan untuk menjadi importir produsen (IP) untuk mengimpor *raw sugar* untuk diolah menjadi *white sugar* (Susila, 2002: 10-14).

Secara skematis sistem pergulaan nasional setelah berlakunya Inpres No 5 Tahun 1998 adalah sebagai berikut:

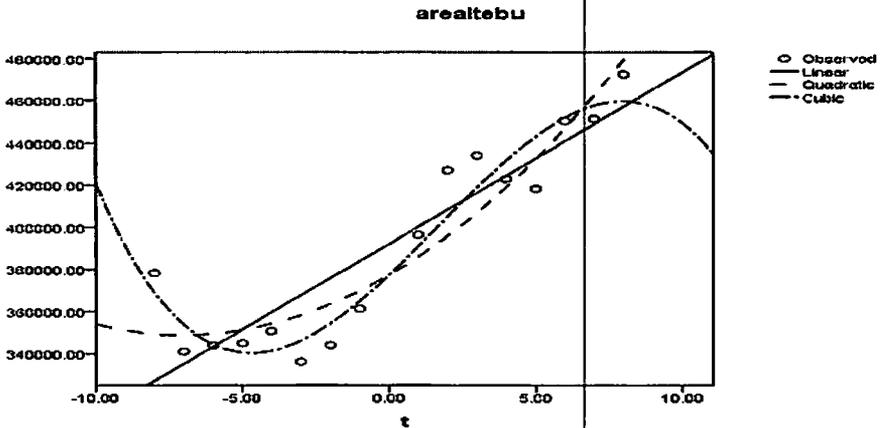


Gambar 4.1 Sistem Pergulaan Nasional pada saat Implementasi Inpres No 5 Tahun 1998

B. TREN PELAKSANAAN USAHATANI TEBU PADA PASCA SISTEM TRI

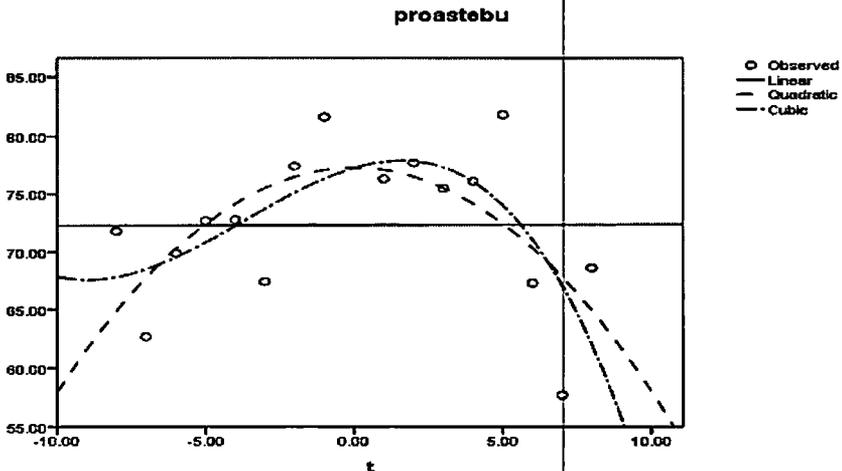
Data yang digunakan untuk memprediksi tren keragaan pelaksanaan usahatani tebu TR Kemitraan adalah periode tahun 1998-2007, terpaut satu tahun lebih banyak dari yang ada digunakan dalam TR KSU (1999-2007).

1. Tren Areal Lahan Pada Masa Pasca Sistem TRI



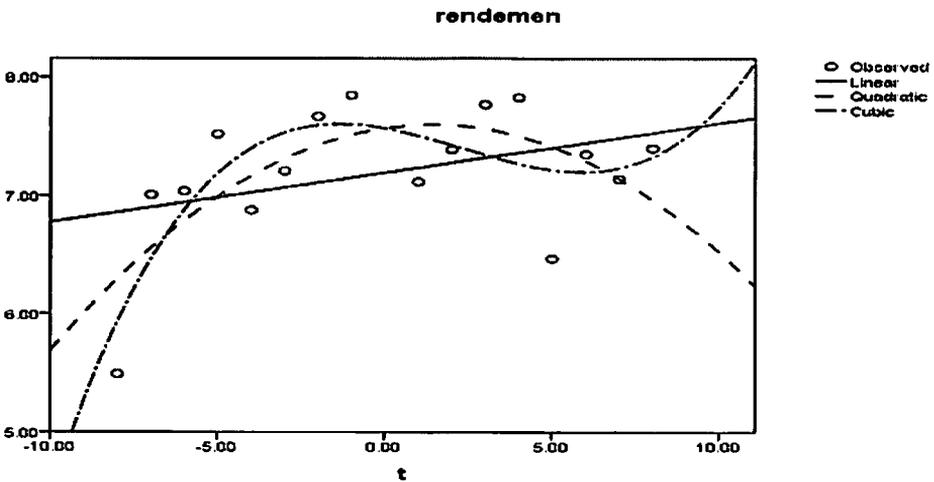
Terlihat dari kurva di atas bahwa data yang terobservasi menyerupai tren kubik. Hal ini terlihat juga dari hasil koefisien determinasi yang dihasilkan oleh fungsi kubik lebih besar dibandingkan dengan fungsi linear maupun kuadratik, yaitu 93,4%.

2. Tren Areal Lahan Pada Pasca Sistem TRI



Terlihat dari kurva di atas bahwa data yang terobservasi menyerupai tren kubik. Hal ini terlihat juga dari hasil koefisien determinasi yang dihasilkan oleh fungsi kubik lebih besar dibandingkan dengan fungsi linear maupun kuadrat, yaitu 47,6%. Berdasarkan tren pada kurva di atas menunjukkan bahwa pada awal inovasi kelembagaan tahun 1998 sampai dengan tahun 2001 terdapat kecenderungan produksi yang terus menurun. Setelah tahun 2001 sampai dengan tahun 2004 produksi tebu relatif konstan tidak terjadi penurunan produksi. Dikaitkan luas lahan yang pada periode tersebut menunjukkan kecenderungan menurun, hal tersebut berarti terjadi peningkatan produksi tebu per hektar. Setelah tahun 2004 produksi tebu menunjukkan kecenderungan yang terus menurun.

2. Tren Rendemen

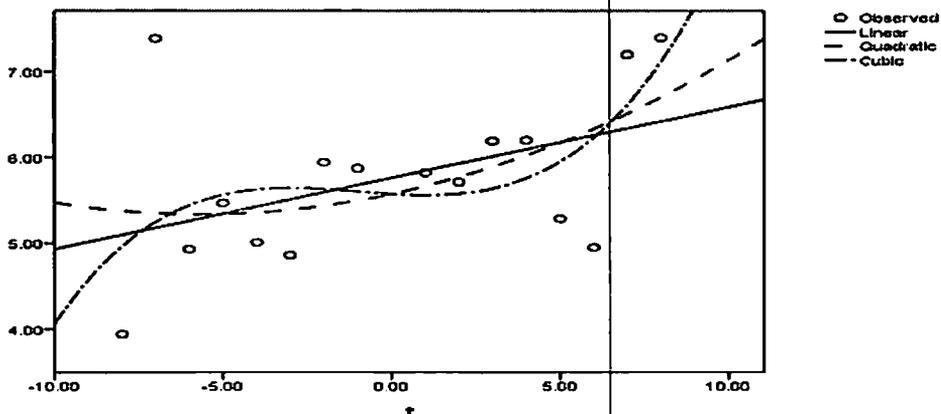


Terlihat dari kurva di atas bahwa data yang terobservasi menyerupai tren kubik. Hal ini terlihat juga dari hasil koefisien determinasi yang dihasilkan oleh fungsi kubik lebih besar dibandingkan dengan fungsi linear maupun kuadrat, yaitu 55,5%.

Restrokspeksi Industri Gula Nasional

3. Tren Produktivitas Hablur Pada Masa Pasca Sistem TRI

protashablur



Terlihat dari kurva di atas bahwa data yang terobservasi menyerupai tren kubik. Hal ini terlihat juga dari hasil koefisien determinasi yang dihasilkan oleh fungsi kubik lebih besar dibandingkan dengan fungsi linear maupun kuadrat, yaitu 28,4%.

C. PERBANDINGAN PRODUKTPELAKSANAAN USAHATANI TEBU MASA TRI (1975-1997) DAN MASA PASCA SISTEM TRI (1988-2013)

Untuk membandingkan produktivitas gula nasional antara masa TRI dan masa pasca sistem TRI dilakukan uji statistik berupa uji beda rata-rata. Berikut hasil pengujian uji beda:

Ranks				
	PROGRAM	N	Mean Rank	Sum of Ranks
AREALTEBU	TRI	23	15.26	351.00
	NONTRI	16	26.81	429.00
	Total	39		
PROTASTEBU	TRI	23	23.33	536.50
	NONTRI	16	15.22	243.50
	Total	39		
RENDEMEN	TRI	23	24.22	557.00
	NONTRI	16	13.94	223.00
	Total	39		
PROTEBHABLUR	TRI	23	22.93	527.50
	NONTRI	16	15.78	252.50
	Total	39		

Dari hasil pengujian menunjukkan bahwa rata-rata untuk variabel areal lahan tebu pada masa TRI lebih kecil dari masa setelah pencabutan TRI (282.810 ha < 392.080 ha), untuk produktivitas tebu, rendemen dan poduktivitas hablur pada masa TRI lebih besar daripada masa non TRI, masing-masing (773.391 > 723.325), (82.139 > 71.962), (64.717 > 57.606).

D. PERMASALAHAN INDUSTRI GULA

1. Penurunan Areal dan Peningkatan Proporsi Areal Tebu Tegalan

Pada dekade terakhir, areal tebu Indonesia menurun dengan laju -0,50 per tahun, dimana areal tebu sawah cenderung menurun dan areal tebu tegalan meningkat. Kondisi ini antara lain disebabkan oleh persaingan yang semakin tinggi dalam penggunaan lahan, khususnya dengan padi. Pengalihan areal untuk tebu ke padi semakin kuat sebagai akibat bias kebijakan pemerintah ke padi. Sebagai contoh, rasio harga *provenue* gula yang semula sekitar 2,40, telah menurun menjadi 1,86 (Rusastra *et al.* 2000; Sudana *et al.* 2000).

Konversi lahan sawah atau areal tebu untuk industri dan perumahan juga memberi kontribusi terhadap menurunnya areal tebu. Konversi lahan di Jawa pada periode 1987–1993 cukup signifikan dengan laju sekitar 23.000 ha/tahun dan lebih dari 65% dikonversi untuk kegiatan non pertanian. Situasi ini diperkirakan terus berlanjut karena baik instrument pasar maupun non pasar sulit mencegah konversi lahan pertanian ke penggunaan non pertanian (Sumaryanto *et al.* 1995).

Kebijakan pemerintah dalam penyediaan kredit usaha tani tebu yang sering terlambat serta jumlahnya tidak memadai juga mempunyai andil terhadap menurunnya areal tebu (Woeryanto 2000). Usaha tani tebu memerlukan waktu lebih lama dibanding usaha tani tanaman pangan seperti padi (Woeryanto 2000) sehingga ketersediaan kredit sangat diperlukan. Ketidakpastian ketersediaan kredit membuat petani ragu-ragu bahkan mengalihkan usaha tani tebu ke usaha tani yang masa pengembalian modalnya lebih cepat, seperti padi atau bawang merah (Husodo 2000; Murdiyatmo 2000; Pakpahan 2000; Woeryanto 2000).

2. Inefisiensi Usaha Tani

Bersamaan dengan penurunan areal, usaha tani tebu juga tidak efisien, yang tercermin dari penurunan produktivitas. Pada tahun 1990, produktivitas tebu 76,90 t tebu/ha, dan pada tahun 1999 hanya 62,70 ton per hektar (Hadi dan Sutrisno 2000) menurun 2,24%/ tahun. Produktivitas yang rendah berpangkal dari belum optimalnya sistem budi daya akibat 1) kualitas bahan

tanaman yang kurang baik, 2) sistem bagi hasil antara petani dan PG yang dinilai petani kurang transparan, 3) harga yang rendah khususnya pada dekade terakhir, dan 4) kebijakan pemerintah yang kurang mendukung. Terkait dengan bahan tanaman, ada dua faktor penyebab rendahnya produktivitas. (Marjayanti dan Arsana 1999; Soeparmono 1999; Murdiyatmo 2000; Roesmanto dan Nahdodin 2001).

Keengganan petani menanam varietas baru atau melakukan peremajaan tanaman terutama disebabkan keterbatasan modal. Pergantian tanaman dengan varietas baru memerlukan modal sekitar Rp16 juta/ha. Pada tahun pertama, petani akan mengalami kerugian dan baru tahun kedua mereka dapat menikmati keuntungan (Roesmanto dan Nahdodin 2001). Kebijakan pemerintah yang sering berubah juga kurang mendorong petani untuk menanamkan modalnya dengan menanam varietas baru. Harga gula yang rendah hamper selama satu dekade serta tidak adanya jaminan harga gula juga merupakan faktor penghambat petani dalam melakukan peremajaan dengan varietas unggul (Hasibuan, 1986: 14).

Jaminan harga gula sangat penting untuk mendorong petani melakukan peremajaan dan pergantian varietas (Murdiyatmo 2000; Susila 2005). Adanya masalah yang berkaitan dengan sistem bagi hasil antara PG dan petani juga tidak mendukung upaya peningkatan produktivitas. Sistem bagi hasil yang berlaku, yaitu 65% dari total produksi gula untuk petani dan 35% untuk PG sebagai upah pengolahan, masih sering menimbulkan perdebatan. Bagi petani, bagian mereka seharusnya bisa lebih tinggi bila pengolahan di PG berjalan efisien dan kapasitas giling cukup memadai. Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan 50 petani di Jawa Timur dan Jawa Tengah, bagi hasil yang sesuai menurut petani adalah 67 – 70%. Situasi ini menyebabkan petani enggan meningkatkan produktivitas. Husodo (2000) juga menyebutkan perlunya upaya peningkatan bagian gula yang diterima petani. Permasalahan dalam sistem bagi hasil tersebut berkaitan dengan masih lemahnya kelembagaan petani sehingga *bargaining position* petani relatif lemah (Adisasmito 1998; Pakpahan 2000).

Kurangnya pengetahuan petani dan kerumitan dalam pengukuran rendemen menimbulkan kecurigaan PG memanipulasi rendemen gula. Di sisi lain, PG menilai mutu tebu petani kurang baik karena banyak mengandung kotoran, dan petani memberi pupuk yang membuat bobot tebu meningkat (Woeryanto 2000). Oleh karena itu, sistem penentuan rendemen yang lebih transparan dan adil sangat diperlukan untuk mendorong petani memproduksi

tebu dengan rendemen yang tinggi (Roesmanto dan Nahdodin 2001). Karena perbaikan ini memerlukan langkah yang bersifat kolektif, maka penguatan kelembagaan petani merupakan suatu keharusan. Penguatan kelembagaan Asosiasi Petani Tebu Rakyat Indonesia (APTRI) dan kelompok tani, serta sistem penentuan rendemen yang transparan dan adil merupakan upaya strategis untuk meningkatkan posisi rebut-tawar petani, yang dalam jangka panjang akan meningkatkan efisiensi industri gula nasional (Pakpahan 2000).

Pada dekade terakhir, rendemen menurun dengan laju $-1,30\%$ / tahun dan pada tahun 1998 rendemen rata-rata nasional $5,49\%$. Penurunan rendemen bersumber dari kualitas tebu (usaha tani) yang rendah dan inefisiensi pabrik yang masing-masing mempunyai kontribusi $60-75\%$ dan $25-40\%$ (Woeryanto 2000). Faktor iklim seperti kekeringan juga mengakibatkan penurunan rendemen, seperti yang terjadi pada tahun 1998 (Murdiyatmo 2000). Ketergantungan pada kredit dan belum selarasnya hubungan antara PG dan petani tebu menjadi penyebab penurunan rendemen (Adisasmito 1998).

Kualitas tebu yang tidak sesuai standar disebabkan beberapa faktor, antara lain penerapan teknik budi daya, waktu tebang, dan kualitas tebang yang kurang tepat. Penerapan teknik budi daya yang tidak sesuai dengan standar antara lain mencakup penggunaan varietas yang produktivitasnya rendah, tanaman keprasan yang melebihi keprasan kedua, pemupukan tidak memadai, dan penerapan teknik pengendalian hama dan penyakit yang tidak memenuhi standar teknis. Kualitas tebang mencakup kebersihan tebu dari daun dan ranting yang tersisa serta tinggi tebang (Murdiyatmo 2000).

3. Inefisiensi di Tingkat Pabrik

Penurunan rendemen akibat inefisiensi di tingkat PG mencapai 30% . Kondisi ini disebabkan oleh beberapa faktor. Pertama, pabrik gula terutama yang ada di Jawa umumnya sudah tua sehingga tidak dapat mencapai efisiensi yang maksimal (Husodo 2000; Murdiyatmo 2000; Woeryanto 2000). Berbagai upaya meningkatkan efisiensi telah dilakukan dengan memperbaiki dan memperbarui peralatan, namun upaya ini terkendala keterbatasan dana dan teknologi (PT Perkebunan Nusantara XI 2000). Faktor kedua adalah ketersediaan bahan baku yang terbatas sehingga pabrik beroperasi di bawah kapasitas optimal. Penurunan areal tebu menyebabkan ketersediaan bahan baku berkurang sehingga PG mengalami kesulitan mencapai kapasitas minimal. (Arifin 2000).

4. Persaingan yang Tidak Adil

Sebelum 23 September 2002, ketika kebijakan tata niaga impor diterapkan, industri gula Indonesia dihadapkan pada persaingan yang tidak adil, pada aspek produksi dan perdagangan. Industri gula dunia sangat distortif, sedangkan industri gula Indonesia hanya dilindungi oleh kebijakan tarif impor 25%. Negara produsen dan konsumen utama melakukan subsidi dan proteksi yang tinggi sehingga perdagangan gula dunia menjadi sangat distortif (Devadoss dan Kropf 1996; Noble 1997; Groombridge 2001; Kennedy 2001).

Amerika Serikat secara histories menerapkan berbagai kebijakan untuk mendukung atau melindungi industri gulanya. Kebijakan tersebut menyebabkan sekitar 67% pendapatan produsen gula di AS merupakan komponen dari kebijakan harga subsidi atau *price support*. Landasan hukum terbaru yang digunakan AS untuk mendukung kebijakan adalah *Farm Security and Rural Investment Act of 2002 (2002 Farm Act)*.

Beberapa kebijakan penting yang diterapkan adalah kebijakan bantuan domestik (*price support loan*), *tariff-rate quota*, subsidi ekspor, program re-ekspor, dan kebijakan pembayaran dalam bentuk natura atau *payment-in-kind*. *Tariff-rate quota* (TRQ) merupakan suatu kebijakan pengendalian harga domestik dengan instrumen pengendalian impor. TRQ sangat efektif mengendalikan harga di dalam negeri karena TRQ merupakan kombinasi antara tarif dan kuota. Kebijakan ini masih diizinkan diterapkan dalam kerangka liberalisasi perdagangan. Akibat kebijakan TRQ dan kebijakan lainnya, harga gula di pasar domestik AS jauh di atas harga gula dunia. (Kennedy 2001). Eropa Barat (EC) sebagai kelompok negara dengan tingkat distorsi tinggi. Intervensi dilakukan hampir pada semua aspek industri dan perdagangan gula. Untuk melindungi tekanan pasar internasional, diterapkan tarif impor tinggi. (Kennedy, 2001: 40).

E. Kebijakan Mengatasi Persalahan industri Gula

Tekad kuat terwujudnya swa sembada gula pemerintah menetapkan berbagai kebijakan dalam rangka pelaksanaan Inpres No 5 Tahun 1998. Berbagai kebijakan tersebut antara lain stabilisasi harga di pasar domestik, peningkatan penerimaan pemerintah, harga gula yang terjangkau masyarakat, serta menjamin pendapatan petani tebu dan pabrik gula (Sudana et al., 2000). Kebijakan ini bertujuan ganda, namun antar tujuan ada yang bertentangan, seperti peningkatan pendapatan petani versus harga yang terjangkau dan

peningkatan penerimaan pemerintah. Berbagai kebijakan pengembangan industri gula nasional secara singkat disajikan dalam tabel berikut:

Tabel 4.1: Perkembangan kebijakan pergulaan nasional

Nomor SK/Keppres/ Kepmen	Perihal	Tujuan
Keppres No. 43/1971, 14 Juli 1971	Pengadaan, penyaluran, dan pemasaran gula	Menjaga kestabilan pasokan gula sebagai bahan pokok
Surat Mensekneg No. B.136/ABN SEKNEG/ 3/74, 27 Maret 1974	Penguasaan, pengawasan, 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 (TRI)	Peningkatan produktivitas gula serta peningkatan petani tebu
Kepmen Perdagangan dan Koperasi No. 122/ Kp./III/81, 12 Maret 1981	Tataniaga gula pasir dalam negeri	Menjmain kelancaran pengadaan dan penyaluran gula pasir serta peningkatan pendapatan petani
Kepmenkeu No. 342/ KMK.011/1987	Penetapan harga gula pasir program dalam negeri dan impor	Menjamin stabilitas harga, devisa, serta kesesuaian pendapatan petani dan pabrik
UU No. 12/1992	Budidaya tanaman	Memberikan kebebasan petani menanam komoditas sesuai dengan prospek pasar
Inpres No. 5/1997, 29 Desember 1997	Program pengembangan tebu rakyat	Pemberian peranan kepada pelaku bisnis dalam rangka perdagangan bebas
Inpres No. 5/1998, 21 Januari 1998	Penghentian pelaksanaan Inpres No. 5/1997	Kebebasan petani memilih komoditas sesuai UU No. 12/ 1992
Kepmenperindag No. 25/MPP/Kep/1/1998	Komoditas yang diatur tataniaga impornya	Mendorong efisiensi dan kelancaran arus barang
Kepmenhutbun No. 282/Kpts-IX/1999, 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	Tataniaga impor gula	Pengurangan beban anggaran pemerintah melalui impor gula oleh produsen
Kepmenperindag No. 230/MPP/Kep/6/1999, 5 Juni 1999	MencabutKepmenperindag No. 363/MPP/Kep/8/1999	Pembebanan tarif gula untuk melindungi industri dalam negeri
Kepmenkeu No. 324/ KMK.01/2002	Perubahan bea masuk	Peningkatan efektivitas bea masuk
Nomor SK/Keppres/ Kepmen	Perihal	Tujuan
SK 522/MPP/ Kep/9/2004	Tentang ketentuan impor gula	Revisi dan mempertegas esensi Kepmenperindag No. 643/MPP/ Kep/9/2002

Sumber: Sudana et al. (2000) dan Susila (2002); Bisnis Indonesia (2004)

F. KEBIJAKAN PEMERINTAH AKAN BULOG

Pada tahun 1969 berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia no. 11 tahun 1969, Bulog ditugasi antara lain menjaga kestabilan harga pangan non beras, dan diperjelas lagi melalui Keppres RI no. 39 tahun 1978 yang dapat juga menyelenggarakan impor. Selama kurun waktu tersebut, Bulog melaksanakan tataniaga gula pasir dengan membeli seluruh ex produksi dalam negeri dan melakukan impor dalam rangka mencukupi kebutuhan konsumsi masyarakat dan industri berbasis makanan dan minuman serta menjaga stabilitas harga eceran gula pasir di dalam negeri.

Sampai tahun 1998 Keppres Bulog telah dirubah beberapa kali sebagai upaya untuk mempertegas tugas pokok dan fungsinya. Tata niaga gula yang diatur dengan Keppres No. 19/1998, juga Kep. Memperindag No. 505/MPP/Kep/10/1998 yang pada intinya Bulog tidak lagi memonopoli gula dan tata niaga gula menjadi bebas. Pada masa reformasi dipertegas lagi melalui Keppres no. 29 tahun 2000, Bulog hanya ditugasi pada komoditi beras, sedangkan komoditi-komoditi lain yang semula ditangani dan dimonopoli kemudian dilepas sesuai dengan mekanisme pasar. Liberalisasi tataniaga gula sebenarnya telah dilakukan pada tahun 1998 dimana Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan memberikan kebebasan dalam mengimpor gula yang bisa dilakukan oleh siapa saja termasuk oleh importir umum. Pada tahun 1998 Menteri keuangan mengeluarkan SK Menkeu No. 16/1998 tgl 21 Januari 1998 yang menyatakan tarif bea masuk pangan olahan dan produk pertanian sebanyak 569 macam produk hanya 5% termasuk gula khusus untuk industri pengolahan makanan dan minuman hanya dikenakan tariff 5%, sedang bea masuk gula untuk umum dikenakan tariff bea masuk 20-25%, dan bahan kemasan 15-20%. Dikeluarkannya kebijakan tersebut banyak memicu kasus penyelundupan gula impor. Penyelundupan dilakukan secara langsung maupun berlindung di bawah kebijakan yaitu para importir seharusnya mengimpor gula untuk industri makanan dan minuman sehingga hanya dikenai bea masuk sebesar 0-5% namun kenyataanya importir menjual gula impor ke pasar umum yang seharusnya dikenai tarif bea masuk sebesar 20 %-25%.

G. DAMPAKNYA PADA INDUSTRI GULA

Semenjak berlakunya Inpres Nomor 5 Tahun 1998 yang mengakhiri pelaksanaan Program TRI (tahun 1975-1997), ternyata memberikan dampak yang kurang menguntungkan bagi PG Maduksimo dalam menyediakan pasokan gula untuk wilayah Propinsi DIY (Priyadi,2008). Komparasi pelaksanaan

usahatani tebu selama Program TRI tahun 1975-1997 dan pasca pelaksanaan Program TRI bersamaan adanya inovasi kelembagaan usahatani tebu oleh PG Madukismo tahun 1998-2007 disajikan pada tabel berikut:

Tabel 4.2: Rata-Rata Komponen Pelaksanaan Usahatani Tebu Wilayah Kerja PG Madukismo Tahun 1975-2007

No	Keterangan	Masa TRI Th 1975-1997	Pasca TRI Th 1998-2007
1	Luas Lahan (ha)	5890,15	4944,67
2	Produksi Tebu Total (ku)	3948896,3	3805940,2
3	Produksi Tebu tiap ha (ku)	674,4	768,8
4	Rendemen (%)	8,14	6,44
5	Produksi Hablur Total (ku)	316198,23	243986,31
6	Produksi Hablur tiap ha (ku)	54,91	49,40
7	Jumlah HariGiling (hari)	171,78	137,6
8	Luas Lahan* (%)	47,63	1,51
9	Produksi Tebu Total* (%)	3,56	3,11
10	Produksi Tebu tiap ha* (%)	0,69	1,46
11	Rendemen* (%)	-2,15	2,28
12	Produksi Hablur Total* (%)	0,362	4,28
13	Produksi Hablur tiap ha* (%)	-2,02	2,88
14	Jumlah Hari Giling* (%)	3,04	2,89

Sumber: PG Maduksimo,2008

* : Rata-rata pertumbuhan

Berdasarkan tabel di atas menunjukkan bahwa:

1. Selama berlangsungnya pelaksanaan Program TRI tahun 1975-1997, menunjukkan bahwa nilai rata-rata: luas lahan, produksi tebu total, produksi hablur total, produksi hablur rata-rata, rendemen dan jumlah hari giling lebih tinggi dibandingkan setelah pelaksanaan Inpres No 5 Tahun 1998 (pasca Program TRI 1998-2007)
2. Setelah pelaksanaan Inpres No 5 Tahun 1998 (pasca berlangsungnya pelaksanaan Program TRI) menunjukkan hanya nilai rata-rata produksi tebu per hektar (produktivitas lahan) lebih tinggi dibandingkan selama berlangsungnya Program TRI (1975-1997)
3. Selama berlangsungnya pelaksanaan Program TRI tahun 1975-1997, menunjukkan bahwa pertumbuhan luas lahan dan produksi tebu total lebih tinggi dibandingkan setelah pelaksanaan Inpres No 5 Tahun 1998 (pasca Program TRI 1998-2007)

4. Setelah pelaksanaan Inpres No 5 Tahun 1998 (pasca berlangsungnya pelaksanaan Program TRI) menunjukkan bahwa pertumbuhan produksi tebu per hektar, pertumbuhan produksi hablur total, pertumbuhan produksi hablur rata-rata, rendemen dan jumlah hari giling lebih tinggi lebih tinggi dibandingkan selama berlangsungnya Program TRI (1975-1997)

Berdasarkan tabel di atas menunjukkan bahwa setelah pelaksanaan Inpres No 5 Tahun 1998, usaha yang dilakukan PG Madukismo dengan membentuk kelembagaan TR KSU dan TR Kemitraan belum mampu mendorong petani untuk menjalankan usahatani tebu. Selama periode tahun 1975-1997 pertumbuhan areal usahatani tebu mencapai 47,63 persen per tahun sementara dalam periode tahun 1998-2007 hanya 1,51 persen per tahun. Hal ini mengindikasikan kecenderungan penurunan areal lahan tebu belum mampu terpecahkan melalui pemberian JPM kepada petani.

Selama pelaksanaan Program TRI yang menerapkan sistem gלבagan menjadikan petani sebagai pemilik lahan secara periodik akan memperoleh jatah giliran untuk menanam tebu. Petani secara terpaksa melepaskan hak tanahnya untuk ditanami tebu meskipun secara strategis sangat mungkin akan menanam tanaman pangan lain yang lebih dibutuhkan untuk memenuhi kebutuhan pangan. Pelepasan hak tanah dilakukan petani karena adanya tekanan pemerintah daerah yang berkewajiban mengamankan dan menjalankan Inpres No 9 Tahun 1975 tentang Program TRI. Untuk Pemerintah Propinsi DIY dalam pengadaaan lahan tanaman tebu diaatur melalui Keputusan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta. Namun sayangnya, kerelaan petani untuk melepas hak tanah ditanamai tebu tidak memberikan kontribusi pendapatan kepada para pemilik lahan. Akibatnya setelah berakhirnya program TRI, banyak petani yang pernah tergabung dengan kelompok tani yang menjalankan usahatani tebu menjadi trauma untuk menjalankan usahatani tebu.

Untuk menciptakan daya tarik petani menjalankan usahatani tebu, diperlukan berbagai kajian dan penelitian yang menjadi kelemahan dalam pelaksanaan usahatani tebu yang terjadi selama ini. Termasuk di dalamnya kajian dalam penentuan rendemen dan pengembangan kelembagaan usahatani tebu.

Pelaksanaan usahatani tebu di wilayah kerja PG Maduksimo dalam kurun waktu 1998-2007 secara rata-rata untuk luas areal didominasi para petani yang tergabung dalam kelembagaan usahatani TR Kemitraan yang mencapai 71,4 persen diikuti TR Mandiri 24,64 persen dan TR KSU 4,4 persen.

Demikian halnya berdasarkan aspek produksi, kelembagaan usahatani TR Kemitraan memberi kontribusi sebanyak 52,44 persen diikuti TR Mandiri 43,12 persen dan TR KSU sebanyak 4,93 persen (Priyadi,2008).

Tidak proporsionalnya antara kontribusi luas lahan dan produksi dalam memberikan kontribusi secara keseluruhan terhadap pelaksanaan usahatani tebu pada wilayah kerja PG Madukismo ditunjukkan adanya perbedaan produktivitas pada masing-masing kelembagaan usahatani. TR kemitraan yang memberikan kontribusi luas lahan secara keseluruahn paling besar , namun demikian kontribusi dalam produksi relatif kecil. Dalam kurun waktu 1998-2007 rata-rata produktivitas lahan tebu pada kelembagaan usahatani TR Mandiri mencapai 105.087,4 kuintal per hektar sementara pada TR Kemitraan hanya 58.684,93 kuintal per hektar. Sementara pada TR KSU produktivitas lahan tebu sebanyak 87538.6 kuintal per hektar. Dengan demikian para petani yang menjalankan usahatani melalui TR Mandiri yang secara teknis agronomis dan pendanaan tidak sepenuhnya bergantung dengan PG Madukismo mampu menghasilkan usaha yang lebih efisien (Priyadi,2008).

Adanya fenomena tersebut di atas menunjukkan para petani TR Mandiri yang tidak memperoleh JPM dari PG Madukismo akan berusaha untuk menghindari resiko sebagai upaya memperoleh keuntungan. Sangat dimungkinkan adanya JPM mendorong terjadinya *moral hazard*. Namun demikian dalam menghadapi resiko kegagalan para petani akan menghadapi resiko tidak memperoleh pendapatan. Selaras dengan hal ini (Sutanto,2003:54), menyatakan dalam menjalankan usahatani dihadapkan pada ketidakpastian yang dapat berupa: resiko alamiah, fluktuasi pasar, ketidakpastian sosial dan kebijakan pemerintah.

Banyaknya luas lahan usahatani yang dikerjakan melalui kelembagaan TR KSU dan TR Kemitraan mengindiksaikan petani berupaya menghindari resiko. Berkaitan hal ini, sikap seseorang dalam menghadapi suatu persoalan yang mengandung resiko pada dasarnya dapat dibedakan menjadi tiga, yaitu: sikap menghindari resiko, netral atau penggemar resiko (Salvatore,2005; Mangkusburoto, 1992:116).

Berdasarkan aspek pengeluaran biaya transaksi, para petani tebu yang tergabung dalam kelembagaan usahatani tebu TR Mandiri menanggung biaya transaksi yang lebih besar dari pada para petani yang tergabung dalam kelembagaan TR Kemitraan dan TR KSU. Demikian halnya besarnya biaya transaksi per hektar, para petani TR Mandiri menanggung biaya transkasi

Rp 826.310, 9, petani TR kemitraan Rp 456.932 dan TR KSU sebanyak Rp 550.872,2.. Hal ini berarti para petani yang tergabung dalam kelembagaan TR Kemitraan dan TR KSU mampu menekan pengeluaran biaya transaksi (Priyadi,2008).

Dengan demikian kelembagaan yang terbentuk oleh PG Maduksimo lebih efisien dalam menekan pengeluaran biaya transaksi (Anwar,1995:3). Selaras dengan hal tersebut, Yeager (1999) menyatakan bahwa keterkaitan biaya transaksi dengan kelembagaan mempunyai makna yang strategis sebagai indikator tingkat efisiensi. Indikator efisiensi kelembagaan dilihat dari tinggi rendahnya biaya transaksi yang muncul dari kegiatan (transaksi) ekonomi. Semakin rendah biaya transaksi menunjukkan kelembagaan yang efisien, demikian sebaliknya. Temuan ini juga mendukung temuan Winter (2005) dalam penelitian kontrak pengusaha kecil dengan Pioneer Hybrid Internasional. Melalui kontrak menjadikan pengusaha kecil mampu menekan biaya khususnya dalam mengakses pasar bibit jagung dengan menggunakan jaringan pioneer. Namun demikian temuan ini berbeda dengan Glover dan Kusterer (1990), Key (1996) dan Russten (1999) yang menyatakan bahwa kontrak pertanian di negara-negara berkembang sering kali gagal.

Komponen biaya transaksi pada petani TR Mandiri yang terbesar adalah pengeluaran biaya bunga yang mencapai 37,13 persen diikuti biaya eksekusi sebesar 25,15 persen dan diikuti biaya pengurusan tebang angkut dan SPA mencapai 10,16 persen. Fakta biaya tebang angkut pada petani yang terikat kontrak dengan PG lebih murah dibandingkan dengan petani dalam TR Mandiri, selaras dengan hasil penelitian Yustika (2005). Dalam penelitiannya disebutkan bahwa biaya TMA lebih besar justru dibayar oleh petani kontrak, dan bukan oleh petani yang tidak terikat kontrak dengan pabrik gula. Tingginya biaya tebang angkut yang ditanggung oleh petani yang terikat kontrak dengan pabrik gula disebabkan karena aktivitas TMA untuk petani kontrak ditangani oleh pabrik gula yang penegakannya seringkali melibatkan manipulasi

Upaya mengembangkan tanaman tebu pada setiap wilayah kabupaten di Propinsi DIY dilakukan selaras dengan pengembangan komoditas andalan dan komoditas unggulan. Komoditas andalan merupakan pilihan komoditas yang cocok dikembangkan di suatu kawasan sesuai dengan teknik budidaya dan dapat diterima petani karena bisa mendukung kehidupannya tetapi tidak tergantung pada keluasannya. Untuk pengembangan komoditas unggulan merupakan pilihan komoditas yang dikembangkan dan dikelola oleh kelompok

dalam kawasan tertentu dengan skala ekonomi tertentu, minimal 50 ha. Potensi pengembangan usahatani tebu dapat dikelola dengan baik apabila telah dikaji berdasarkan skala prioritas maupun kesesuaian lahan untuk wilayah pengembangannya pada setiap kabupaten dengan mengkaji skala prioritas pengembangan (Dishutbun, 2006:54)

Dalam usaha pengembangan tanaman perkebunan termasuk tebu, Dinas Kehutanan dan Perkebunan Propinsi DIY menyusun strategi pembangunan perkebunan, dengan memperhatikan faktor kesesuaian lahan. Tanaman dapat tumbuh secara optimal apabila terpenuhi persyaratan teknis agronomis yang secara umum dapat dibagi menjadi beberapa komponen, yakni: suhu, CH, kelembaban nisbi dan sifat tanah (Marwan dkk, 1997; Bunting, 1981:10).

Restropekasi Industri Gula Nasional

PRODUKSI GULA NASIONAL

A. Produksi Gula Indonesia

Seiring dengan pertumbuhan populasi penduduk, pada tahun-tahun mendatang kebutuhan gula dalam negeri diperkirakan akan terus meningkat. Pada tahun 2009 dengan populasi 225 juta jiwa dan rata-rata konsumsi gula 12 kg per kapita, kebutuhan gula untuk konsumsi langsung mencapai 2,7 juta ton dan konsumsi tidak langsung 1,1 juta ton. Tingkat konsumsi gula saat ini masih jauh di bawah saturation level yang umumnya dicapai negara-negara maju (30-55 kg/kapita/tahun).

Pada tahun 2010 kebutuhan gula Indonesia diproyeksikan mencapai 4,15 juta ton atau naik rata-rata 3,87 % per tahun. Kesenjangan antara kebutuhan dan produksi gula domestic tampaknya masih akan terus berlangsung. Pada saat ini, kesenjangan itu sekitar 32% dari kebutuhan konsumsi dan diatasi dengan impor gula. Dalam kondisi keterbatasan devisa dan kecenderungan harga gula dunia yang meningkat, impor gula akan menimbulkan beban berat bagi perekonomian nasional di masa depan. Atas dasar itu, maka upaya peningkatan produksi dalam negeri merupakan pilihan kebijakan yang rasional sejauh upaya itu dapat dipertanggungjawabkan dari segi efisiensi penggunaan sumberdaya. Produksi gula pada tahun ini diprediksi bisa mencapai 2,9 juta ton dan rata-rata rendemen atau kadar kandungan gula dalam tebu diperkirakan 8,09 persen. Dengan proyeksi tersebut, produksi pada tahun ini bisa memenuhi kebutuhan gula konsumsi yang per tahun sekitar 2,6 juta ton.

Senior Advisor Asosiasi Gula Indonesia (AGI) Adig Suwandi mengatakan dari akumulasi taksasi seluruh pabrik gula, produksi gula pada tahun ini diprediksi naik. Begitu pula rendemen diperkirakan bisa meningkat signifikan dibanding tahun kemarin, walaupun tidak setinggi realisasi pada 2012. Pada 2013-2014 hasil taksiran seluruh pabrik gula menunjukkan luas areal pada tahun ini sebanyak 472.792 hektare, tebu yang digiling sejumlah 26.182.325 ton dan gula yang dihasilkan 2.927.486 ton. Sedangkan untuk produktivitas

tebu 76,5 ton per hektare, rendemen 8,09 persen, dan hablur atau gula tebu yang dikristalkan sebanyak 6,2 ton per hektare.

Sebenarnya jika dilihat dari potensi yang ada, dari historisnya dan pengalaman yang dimiliki, serta kemampuan pemerintah maupun para investor kita, peluang untuk mengembangkan industri gula di Indonesia masih terbuka lebar. Dengan mengacu kepada posisi Indonesia yang saat ini masuk dalam kategori lima besar negara pengimpor gula dunia, berarti pasar gula di dalam negeri saja masih sangat besar. Belum lagi jika nanti konsumsi gula perkapita di Indonesia naik setara dengan beberapa negara di Asia yaitu 25 kg/orang/tahun, maka kebutuhan gula dalam negeri akan naik menjadi minimal 4,5 juta ton pertahun. Namun tentunya peluang tersebut akan terwujud manakala didukung oleh kondisi yang kondusif untuk peningkatan produksi. Mungkin perlu adanya pembaharuan paradigma dalam manajemen maupun kebijaksanaan pemerintah dalam upaya pengembangan industri gula kedepan.

Melihat dari sejarah perkemabangan industri gula selama ini, masih banyak peluang untuk perkembangan industri gula kedepannya untuk menjadikan industri gula Nasional lebih baik dan bisa menembus pasar dunia, peluang tersebut antara lain dikarenakan alasan-alasan berikut ini.

1. Negara maju mengurangi impor gulanya dengan trend impor yang menurun, yaitu dari hampir 80 % pada tahun 1970 menjadi mendekati 40 % pada tahun 2000. Artinya, Kebijakan negara-negara maju adalah meningkatkan produksi gula dalam negerinya lebih besar daripada menggantungkan kepada gula impor. Walaupun liberalisasi perdagangan diterapkan oleh negara-negara maju, peluang ekspor gula dari negara berkembang ke negara maju tidak akan banyak berubah, selain karena alasan produksi gula sudah tinggi, alasan kecenderungan pengurangan konsumsi gula per kapita akan semakin meningkat. Data menunjukkan bahwa konsumsi gula negara maju sudah berkurang dengan laju -1.2 % pada periode 1980-an dan -0.1 % pada 1990-an (Mitchell, 2004). Artinya, harapan dapat mengekspor pasar gula rafinasi ke negara-negara maju sifatnya tipis.
2. Negara-negara berkembang mengalami trend yang berbeda, yaitu konsumsi gula meningkat dengan laju 2.6 % pada periode 1990-an (Mitchell, 2004). Artinya adalah bahwa pasar gula untuk negara-negara berkembang relatif terbuka, tinggal bagaimana produksi gula nasional dapat meningkat dengan perbaikan sarana prasarana pabrik gula itu sendiri sehingga perkembangan industri gula nasional bisa meningkat.

Gula merupakan komoditas yang diangkat sebagai komoditas utama

Produksi Gula Nasional

yang menjadi target swasembada. Target produksi gula yang ditetapkan dalam RKP 2010-2012 sebanyak 2,9 juta ton dan 3,9 juta ton. Data BPS dan Kementerian Pertanian menunjukkan bahwa produksi gula dalam negeri baru mampu memproduksi 35%-48% dari target yang ditetapkan (Tabel 2.6). Ini berarti target produksi gula dalam negeri masih jauh dari harapan. Sebagai sentra perkebunan tebu di Indonesia, Jawa Timur merupakan wilayah yang potensial untuk peningkatan produktivitas tanaman tebunya. Di samping itu, alternatif lainnya yang dapat dikembangkan guna meningkatkan produksi gula nasional adalah dengan membuka lahan-lahan tanaman tebu baru melalui pemberian insentif bagi petani tebu yang akan membuka lahan baru.

Tabel 5.1. Target dan Produksi Gula

Komoditas	Indikator	Tahun		
		2010	2011	2012
Gula	Target Produksi (ton)	2.900.000	3.900.000	3.900.000
	Realisasi Produksi (ton)	1.380.000	1.361.000	2.600,350
	Impor (ton)	1.913.271	2.655.650	494,131

Sumber: BPS dan Kementerian Pertanian, tahun 2011

B. Tantangan Dan Kendala Perkembangan Industri Gula Nasional

Program-program dan strategi terus dilakukan guna meningkatkan eksistensi pabrik gula sebagai industri nasional yang terus berkembang dan meningkatkan produktivitasnya, namun hal tersebut tidak menjadikan perkembangan industri gula nasional tidak mengalami berbagai hambatan. Kendala-kendala ditemui dalam berbagai hal antara lain pada aspek *on-farm* maupun *off-farm*. Menurut Hasil Workshop Evaluasi Program Akselerasi Peningkatan Produktivitas Gula Menuju Swasembada Gula Nasional Tahun 2014 kendala-kendala yang dihadapi dalam meningkatkan produktivitas gula guna sebagai upaya dalam perkembangan industri gula nasional kedepannya adalah sebagai berikut.

1. Berbagai kendala dari aspek *on-farm* antara lain :

- a. Ketersediaan bibit berkualitas yang tepat jumlah dan varietas masih kurang, di lain pihak pembangunan kebun bibit berjenjang belum berjalan lancar, dan produksi kebun bibit KBD terutama di luar Jawa

Restropeksi Industri Gula Nasional

relatif rendah yaitu 1:3 hingga 1:5 dari potensi 1:8. Untuk itu perlu penguatan kelembagaan perbibitan yang lebih sistematis pada produksi yang berbasis KPTR dengan melibatkan P3GI, PT dan Litbang Pertanian, serta sertifikasi dan pengawasan dari instansi terkait.

- b. Tingkat adopsi petani terhadap varietas benih bina relatif kurang, demikian juga praktek budidaya yang baik belum maksimal dilakukan, karena kurang nyata korelasinya terhadap peningkatan rendemen untuk peningkatan pendapatan.
- c. Penataan pola tanam melalui penataan varietas berbasis masak awal, tengah dan masak akhir belum berjalan baik.
- d. Pasca Program, kegiatan bongkar ratoon telah berjalan dengan baik di beberapa provinsi, namun tidak sedikit provinsi yang rendah realisasi bongkar ratoonnya karena tingginya prosentase tunggakan.
- e. Sebagian produksi KTG dijadikan bibit ke provinsi lain, sehingga mengurangi produksi (kasus Jawa Timur).

2. Beberapa kendala dari aspek *off-farm*, antara lain :

- a. Waktu tebang-muat-angkut hingga tebu digiling dapat mencapai 2-3 hari pada puncak giling saat mesin rusak, atau menjelang akhir masa giling, sehingga akan menurunkan kualitas tebu, rendemen dan pendapatan petani.
- b. Nilai rendemen nasional sejak adanya Program menjadi 6,99-7,23%. Perbaikan kinerja PG sudah saatnya diarahkan pada pengukuran dan penetapan rendemen yang menguntungkan kedua belah pihak (transparan dan adil), sehingga menjadi pendorong perbaikan *on-farm*. Dalam rangka Program Swasembada Gula Tahap II, Gerakan Peningkatan Rendemen Gula harus menjadi strategi untuk peningkatan produksi gula, melalui analisis rendemen individual sebagaimana telah dilakukan oleh PTPN X sebagai *benchmarking*.
- c. Data Jawa Timur tahun 2008 menunjukkan 31 PG *existing* hanya mampu menggiling tebu sebanyak 14.720.000 ton (160 hari giling), di lain pihak produksi tebu mencapai 16.015.546 ton sehingga terdapat tebu yang tidak maksimal tergiling sebanyak 1.295.546 ton setara dengan 8.000 TCD. Hal ini mengindikasikan keinginan KPTR untuk membangun 1 unit PG dengan kapasitas 6.000-8.000 TCD adalah *urgent*.

C. SWASEMBADA GULA

Indonesia diharapkan pada Tahun 2014 bisa swasembada gula total, baik untuk memenuhi kebutuhan rumah tangga maupun kebutuhan industri. Saat ini, kebutuhan gula di Indonesia mencapai 4,1 juta ton per tahun, sedang produksi gula Indonesia diperkirakan cuma 2,45 juta ton per tahun dan sisanya masih impor.

Agar swasembada gula total bisa terwujud, diperlukan Sumber Daya Manusia (SDM) pergulaan yang tangguh. Saat ini, Indonesia mempunyai lahan untuk menanam tebu yang cukup luas, teknologi, air cukup, pupuk dan jika SDM-nya tangguh, maka swasembada gula di Indonesia akan cepat terwujud.

Selain itu, agar swasembada gula bisa tercapai, diperlukan peran teknologi yang saat ini sudah dipunyai Indonesia. Fokus teknologi yang perlu diterapkan ada empat hal, yakni bibit, benih tebu unggul, pupuk, dan alat. Bibit perlu diproduksi dengan jumlah banyak dan kualitasnya baik, dimurnikan dari penyakit harga murah dan bisa diproduksi dengan waktu yang singkat. Saat ini, para petani masih menggunakan bibit tebu dengan cara konvensional dan dalam waktu dekat akan beralih kepada bio teknologi.

Kemudian pupuk, pupuk di Indonesia ada permasalahan besar karena perkebunan tebu semakin tahun semakin bertambah besar, seperti di Sampit Kalimantan tetapi tidak dimbangi dengan pengadaan pupuk yang signifikan. Akibatnya akan muncul permasalahan kelangkaan pupuk. Untuk mengatasi kekurangan pupuk, maka pemerintah menyiasati dengan menggunakan limbah-limbah organik sebagai pupuk tanaman tebu.

Direktur P3GI Pasuruan, Dr Mirzawan PDN mengatakan, lembaga penelitian ini dulu bernama Proefstation Ost Java (POJ) yang memiliki andil besar dalam menyelamatkan industri gula dunia dari penyakit sereh (penyakit tebu). Ke depan, P3GI diharapkan tetap mewarnai perkembangan industri gula nasional sesuai dengan tuntutan perubahan lingkungan internal dan eksternal. P3GI merupakan lembaga riset yang siap membantu mengatasi permasalahan yang dihadapi oleh para stakeholder industri gula. Permasalahan tersebut, di antaranya peningkatan produktifitas gula, efisiensi di sektor budidaya gula, tebang angkut, prosesing dan energi. Hal lain yang bisa dibantu P3GI adalah diversifikasi usaha, peningkatan kualitas produk, serta penerapan proses produksi yang ramah lingkungan.

Restropekksi Industri Gula Nasional

Berbagai teknologi yang dihasilkan oleh P3GI telah banyak diadopsi dan dirasakan manfaatnya oleh para petani tebu dan industri gula. Misalnya, varietas tebu unggul teknologi biotray untuk peningkatan efisiensi penggunaan air, di pabrik gula dan mencegah pencemaran lingkungan yang telah diterapkan di 13 pabrik gula dengan nilai manfaat bagi produksi gula. Mirzawan mengemukakan, produksi gula dan jumlah pabrik gula selalu mengalami fluktuasi sejak zaman Belanda hingga sekarang. Hal ini akibat perubahan baik teknologi, prosesing, organisasi usaha maupun kebijakan, lingkungan strategis, kondisi sosial politik, kondisi pasar lokal dan internasional, serta kebijakan negara-negara produsen dan konsumen gula. Salah satu faktor yang sangat berperan dalam fluktuasi perkembangan industri gula Indonesia saat ini adalah peran teknologi baik di sektor on farm maupun off farm. Di sektor on farm masih banyak dijumpai ketimpangan dan ketidakteraturan penggunaan varietas dan bibit tebu. Serangan jasad pengganggu yang tinggi dan penerapan teknik budidaya yang semakin merosot. Di sektor off form masih dirasakan kurang perhatian atas prestasi individu petani, kondisi pabrik yang kurang mendukung, serta overall recovery yang rendah.

Kondisi yang demikian, maka P3GI telah mencoba mengembangkan teknologi yang mampu menekan biaya produksi dan meningkatkan efisiensi. Upaya yang telah ditempuh adalah mengembangkan varietas unggul tebu baru, pupuk alternatif, dan efisiensi energi di pabrik gula. Sebagian dari produk P3GI telah diadopsi oleh pabrik gula dan sebagian masih disosialisasikan. Dengan latar belakang tersebut, dalam rangka memperingati HUT ke-121 P3GI, P3GI menyelenggarakan seminar sehari yang bertujuan untuk memberikan informasi tentang kesiapan dan ketersediaan teknologi di bidang pergulaan dalam menghadapi situasi global. Selain itu, mampu mendukung tercapainya swasembada gula nasional serta mendorong terwujudnya industri nasional yang tangguh dan berdaya saing.

Upaya yang dilakukan pemerintah selama ini terkait dengan ketersediaan gula nasional merupakan revitalisasi program ketahanan pangan. Ketahanan pangan sendiri terkandung makna kemampuan bangsa untuk menjamin seluruh penduduknya atas ketersediaan bahan makan dalam jumlah cukup, mutu yang layak, aman dan halal. Sebagai salah satu indikator untuk mengukur ketersediaan pangan nasional adalah ada dan tidaknya impor atau dengan kata lain adanya swasembada gula nasional. Pertanyaannya tentu, seriuskah pemerintah mewujudkannya.

Produksi Gula Nasional

Selama perjalanan sejarah di Indonesia, swasembada gula pernah terjadi semasa penjajahan Belanda, yaitu sekitar tahun 1930an. Saat itu produksi gula mencapai 3 juta ton pertahun. Hampir separuhnya diekspor, sehingga Indonesia saat itu merupakan pengekspor gula nomor dua setelah Kuba. Produk sebanyak itu didukung oleh 179 pabrik gula serta areal lahan tebu mencapai 196,65 ribu hektar. Namun setelah kemerdekaan dan pabrik gula dinasionalisasi justru secara perlahan produksi gula semakin menurun. Demikian juga beberapa areal lahan tebu sekarang ini banyak berubah menjadi perumahan, pabrik maupun pertokoan. Dengan semakin meningkatnya permintaan gula saat ini, semestinya Indonesia dapat berswasembada gula kembali bukan mengandalkan penyelesaian sesaat dengan melakukan impor gula. Yang efeknya jelas dalam jangka panjang Indonesia akan menjadi negara adiktif gula impor dan akan dipermainkan negara lain maupun importir nakal.

Belum lagi masalah disparitas harga gula dalam negeri yang lebih tinggi dibanding harga gula internasional. Hal ini disebabkan antara lain kurang efisiennya produksi gula dalam negeri. Disparitas harga dan permintaan gula dalam negeri inilah yang tentu saja mendorong impor gula dan masuknya impor gula ilegal.

Bila melihat perkembangan kondisi pergulaan nasional saat ini terutama kebijakan tata niaga gula, memang sudah tidak sesuai lagi. Opsi Pemerintah membentuk *buffer stock* gula guna menstabilisasi harga gula di pasaran dengan mengaktifkan Bulog sebagai *Public Service Obligation* (PSO) gula memang dapat dipertimbangkan. Bila kita melihat (*best practice*) beberapa negara tetangga, hampir tiap negara memiliki *buffer stock* gula, guna menstabilisasi harga gula dalam negerinya.

Adanya *buffer stock* gula diharapkan dapat menstabilkan harga gula, sehingga secara efektif dapat melindungi kepentingan konsumen. Selama ini kebijakan pergulaan nasional yang diatur dengan SK 527/2004 tersebut diarahkan untuk melindungi petani dan produsen/pabrik gula. Sedangkan kepentingan konsumen diabaikan, sehingga konsumen harus menanggung lonjakan harga akibat gejolak kenaikan harga gula. Namun satu hal yang menjadikan perhatian pemerintah terkait perlindungan konsumen, mempunyai konotasi lain sebagai perlindungan terhadap importir bila produksi gula nasional tidak mencukupi. Yang tentu saja akan ditentang oleh produsen gula atau petani tebu.

Produksi gula nasional sekarang ini kurang lebih 2,3 juta ton/tahun, sedangkan konsumsi nasional mencapai 5,01 juta ton/tahun sehingga masih kekurangan pasokan gula sebesar 2,7 juta ton/tahun (Aris Toharisman, Maret 2011). Sedangkan luas lahan tebu di Indonesia sekarang ini 478.20 hektar (Indonesia Commercial Newsletter, 2010) dan 246.215 hektar atau lebih dari 50 persen berada di pulau Jawa.

Oleh karena itu bila menginginkan swasembada gula maka perlu diarahkan perluasan lahan di beberapa wilayah lainnya seperti di Pulau Sumatra seperti daerah Lampung, Sumatera Selatan, Sumatra Utara dan lain-lain. Demikian juga wilayah Sulawesi, Maluku dan Papua.

Disisi lain terkait dengan tata niaga impor gula, dan keberpihakan pemerintah terhadap produsen/petani tebu dan konsumen hendaknya pemerintah melakukan pembatasan impor gula, namun disisi lain terus mendorong industri gula dalam negeri dengan pemberian beberapa insentif fiskal. Seperti pembebasan bea masuk dan penangguhan PPN bagi industri gula untuk mengimpor mesin dan peralatan maupun bahan penolong produksi gula guna mendorong berdirinya pabrik gula. Bagi industri gula/pabrik gula yang mengeksport bahan baku gula, turunan industri gula (tetes tebu misalnya) atau produk gula ke luar negeri semestinya pemerintah dapat memberlakukan pungutan ekspor. Demikian juga untuk industri gula/PTPN Gula dapat diberlakukan *Domestic Market Obligation (DMO)* yang besarnya diatas 70 persen gula nasional atau disesuaikan dengan fluktuasi harga gula internasional. Sehingga kecukupan akan kebutuhan gula dalam negeri dapat teratasi. Demikian juga guna membantu pembiayaan tanam tebu, pemerintah dapat memberikan kemudahan dan penyederhanaan berbagai skim pembiayaan kredit seperti Kredit Usaha Rakyat (KUR) maupun Kredit Ketahanan Pangan dan Energi (KKPE).

Akhirnya, kalaulah ide kebijakan *buffer stock* (penyangga) gula oleh Bulog akan diterapkan terkait sebagai pengadaan gula impor untuk stock gula nasional maka hal ini juga belum cukup, karena tentu saja akan berimbas pada beban subsidi pemerintah. Namun yang paling pas tentu mengembalikan kepada hakekat stock gula yang berasal dari swasembada nasional yaitu tersedianya produk gula dalam negeri. Sepertinya kebijakan ini tinggal meriilkan saja dan pemerintah hendaknya lebih serius karena baik sumber daya manusia

dan sumber daya alamnya tersedia melimpah.

Kebutuhan dana investasi untuk mendukung peningkatan produksi gula selama 2013 dan 2014 diperkirakan sebesar Rp2,7 triliun, yang akan dipergunakan untuk investasi bidang on farm dan off farm. Sumber pembiayaan investasi berasal dari dana sendiri, ekuitas, dan dana pihak ke tiga," kata Deputi Menteri BUMN Bidang Industri Primer Muhammad Zamkhani dalam rapat dengar pendapat bersama Komisi VI DPR-RI. Ia memaparkan luas area penanaman pada 2013 dan 2014 ditargetkan 312.948 hektare dan 322.972 hektare, dengan jumlah tebu masing-masing 26.249.000 ton dan 27.425.000 ton. Jumlah tebu yang dihasilkan untuk mendukung target swasembada gula nasional pada 2012 dan untuk 2013 dan 2014 yakni 2.155.960 ton dan 2.320.856 ton. Sementara itu, produktivitas gula pada 2013 dan 2014 masing-masing 83,9 ton dan 84,9 ton per hektare, rendemen masing-masing 8,21% dan 8,46%, serta kapasitas terpasang masing-masing 181.630 TCD (ton cane day/ton tebu per hari) dan 186.739 TCD. Target produksi gula BUMN 2014 sebesar 2,3 juta ton atau 170,46% dari produksi gula pada 2011 sebesar 1,3 juta ton. Target tersebut sesuai dengan target program swasembada gula nasional yang dikoordinasi oleh Kementerian Perindustrian dengan total produksi gula nasional sebesar 5,7 juta ton pada 2014. Rencana produksi gula BUMN 2012 sebesar 1,84 juta ton.

Dalam Rencana Kerja dan Anggaran Perusahaan (RKAP) 2012, luas areal penanaman tebu sebanyak 283.879 hektare dengan jumlah tebu 23.257.146 ton, jumlah gula sekitar 1.846.939 ton. Produktivitas diperkirakan 81,9 ton per hektare, rendemen 7,94%, serta kapasitas terpasang 170.885 TCD. Adapun program revitalisasi pabrik gula dari aspek on farm dan off farm selama revitalisasi 2010-2014 antara lain: Luas areal tebu meningkat dari 286.579 hektare pada 2010 menjadi 322.972 hektare atau mengalami peningkatan sekitar 36.600 hektare pada 2014 atau naik 13% dari 2010. Jumlah tebu digiling meningkat dari 22,864 juta ton pada 2010 menjadi 27,452 juta ton pada 2014 dan ditargetkan mengalami peningkatan sebesar 4,56 juta ton atau naik 20% dari 2010, dengan peningkatan produktivitas dari 79,8 ton per hektare menjadi 84,9 ton per hektare. Perbaikan rendemen diharapkan dapat mengalami peningkatan sebesar 2,44 poin, dari 6,05% pada 2010 menjadi 8,64% pada 2014. Peningkatan kapasitas giling semua pabrik gula BUMN dari sebesar 126.718 TCD pada 2010 menjadi 175.850 TCD atau naik 49.732 TCD dibandingkan 2010. Dengan terlaksananya program-program tersebut, ditargetkan produksi

gula BUMN pada 2014 menjadi sekitar 2,3 juta ton, dari 1,38 juta ton pada 2010.

D. PRODUKSI TEBU

Gula di dunia terutama dibuat dari tebu dan bit. Gula tebu dikembangkan di daerah tropika sampai subtropika. Dalam perkembangannya harga gula dunia cenderung lebih rendah dari rata-rata biaya produksi dunia. Rata-rata biaya produksi gula dunia berada dibawah US\$ 301/ton sedangkan harga rata-rata dunia berada dibawah US\$ 300/ton. Dengan adanya kemajuan teknologi budidaya, pabrikasi dan skala usaha lahan, rata-rata biaya produksi gula dunia cenderung menurun mendekati rata-rata biaya produksi. Ini berarti efisiensi industri gula dunia semakin meningkat dan pasar gula dunia semakin kompetitif (Dirjen Bina Produksi Perkebunan, 2002:5)

Departemen Pertanian memberikan laporan mengenai estimasi produksi gula pada tahun depan. Berdasarkan laporan tersebut diketahui bahwa produksi gula domestik akan mengalami peningkatan sebesar 2,9 juta metrik ton tahun 2009, atau lebih besar dibandingkan tahun 2008 yang hanya mencapai 2,78 juta metrik ton. Meningkatnya jumlah produksi tersebut disebabkan oleh perkiraan akan bertambahnya area tanam tebu ditahun mendatang. Departemen Pertanian juga memperkirakan bahwa harga gula domestik pada tahun mendatang akan mengalami penurunan. Harga gula yang pada tahun ini sebesar Rp 5.000 per kg diperkirakan akan turun mencapai Rp 4.950 per kg. Turunnya harga gula merupakan dampak turunan dari pelemahan harga komoditi pangan global yang seiring dengan penurunan pada harga minyak mentah.

Swasembada gula untuk konsumsi langsung tahun 2008 bisa dicapai. Hal ini disebabkan, karena produksi gula nasional tahun 2008 bisa dicapai 2,74 juta ton atau meningkat 4,58% dibanding tahun 2007. Kebutuhan gula untuk konsumsi langsung hanya sekitar 2,6 juta (Dirjen Perkebunan, Achmad Mangga Barani, membuka Pertemuan Koordinasi dan Sinkronisasi Persiapan Pelaksanaan Program Nasional Akselerasi Tebu dan Tanaman Serat di Makassar, Nopember).

Ketua Umum Asosiasi Gula Rafinasi Indonesia (AGRI) Melvin Korompis mengatakan, tahun 2008, ada lima pabrik baru yang siap menambah produksi gula rafinasi, antara lain di Makassar, Lampung, dan Medan. Menurut Melvin, pada tahun depan, produsen gula rafinasi membutuhkan impor gula kasar

Produksi Gula Nasional

antara 1,7 juta ton-1,8 juta ton untuk memproduksi 1,6 juta ton gula rafinasi. Volume produksi gula rafinasi tahun 2008 ditargetkan lebih tinggi dari volume produksi tahun 2007 sebesar 1,45 juta ton. Menanggapi kekhawatiran terjadinya kelebihan pasokan gula di dalam negeri yang mengakibatkan harga gula petani tertekan, Menteri Perdagangan Mari Elka Pangestu mengatakan, minimal untuk awal tahun 2008 masih perlu impor.

Data dari Dewan Gula Nasional menyatakan total produksi gula tahun ini sekitar 4,5 juta ton, kebutuhan impor rafinasi 379.000 ton, konsumsi gula sekitar 4,3 juta ton, penyediaan gula sekitar 6 juta ton, serta pengadaan awal atau stok awal sekitar 1,1 juta ton. Sementara, data Asosiasi Gula menyatakan stok awal 2009 sebanyak 1,0 juta ton, produksi nasional mencapai 4,7 juta ton, dan konsumsi 4,85 juta ton. Tak cuma itu, produksi gula tahun ini menunjukkan adanya pasokan yang cukup. Ini berbeda dengan kenyataan di lapangan ketika harga gula justru melambung tinggi. Harga gula di tingkat konsumen mencapai Rp 8.000-9.000 per kilogram, gula lelang di pabrik gula pelat merah Rp 7.200-7.300 per kilogram. Padahal, dua atau tiga bulan lalu harga gula lelang masih sekitar Rp 5.000 per kilogram. Tidak bisa dimengerti apakah ini ada kelangkaan atau bagaimana? Karena seharusnya pasokan gula berlebih, harga turun.

Bila dicermati, selain daya saing usaha harus lebih tinggi, faktor manajemen dan atau efisiensi usaha juga memegang peranan penting untuk menguasai pasarbebas/pasar dunia. Seperti dalam produksi gula selama ini ternyata masih terjadi kesenjangan. Kebutuhan gula nasional mencapai 3,2 juta sampai 3,3 juta ton per tahun, sedangkan produksi nasional antara 1,8 juta ton sampai dengan 1,9 juta ton per tahun, sehingga sisanya masih harus dipenuhi oleh gula impor (Sripo, 24/9/2002).

Sementara itu, perkembangan pasar gula internasional terakhir menunjukkan perubahan yang sangat cepat dan merupakan ancaman bagi industri gula nasional bila tidak efisien. Pekan lalu, seperti dilaporkan *BBC News*, Uni Eropa (UE) mengeluarkan subsidi ekspor gula dan subsidi untuk pabrik gula sebesar 1,5 milyar dollar AS.

Pada tahun 2001 total produksi gula dunia mencapai 129,65 juta ton dan total suplai gula mencapai 199,97 juta ton dan jumlah ekspor hanya 35,53 juta ton maka dipasar dunia pada tahun tersebut terdapat kelebihan gula (stok akhir) yang jumlahnya mencapai 35,70 juta ton.

Pada tahun 2004, pasar gula dunia ditandai oleh terjadinya defisit sekitar 2.2 juta ton sehingga mendorong terjadinya kenaikan harga menjadi sekitar

Restropekksi Industri Gula Nasional

US\$ 19.1/kg, khususnya pada enam bulan terakhir tahun 2004. Produksi pada tahun 2004 adalah sekitar 141.1 juta ton, sedangkan konsumsi mencapai 143.3 juta ton Volume perdagangan gula pada periode tersebut mengalami sedikit penurunan menjadi sekitar 45.3 juta ton, dari sekitar 46.1 juta ton pada tahun 2003. Untuk periode 2005, harga diperkirakan masih relatif tinggi dan stabil pada kisaran US\$ 17-21/kg, karena peningkatan konsumsi masih diperkirakan lebih tinggi dari peningkatan produksi.

Departemen Pertanian pada 2009 memberikan laporan mengenai estimasi produksi gula pada tahun berikutnya. Berdasarkan laporan tersebut diketahui bahwa produksi gula domestik akan mengalami peningkatan sebesar 2,9 juta metrik ton tahun 2009, atau lebih besar dibandingkan tahun 2008 yang hanya mencapai 2,78 juta metrik ton. Meningkatnya jumlah produksi tersebut disebabkan oleh perkiraan akan bertambahnya area tanam tebu ditahun mendatang.

Dirjen Perkebunan Kementerian Pertanian Achmad Mangga Barani menyatakan, dengan program swasembada tersebut diharapkan produksi gula dalam negeri mampu mencapai 90 persen dari kebutuhan nasional. Sebenarnya, menurut dia, pada 2008 dari 58 pabrik gula yang ada produksinya telah mampu memenuhi swasembada gula konsumsi langsung atau rumah tangga. Pengembangan selanjutnya diarahkan secara bertahap untuk memenuhi kebutuhan gula industri baik untuk konsumsi industri maupun bahan baku pabrik gula rafinasi.

Namun target swasembada gula nasional pada 2014 sulit diwujudkan, karena produksi gula nasional turun hanya 2,1 juta ton menyusul penurunan produksi tebu sebesar 20%-30%. Padahal, pemerintah menargetkan produksi gula 2011 bisa mencapai 2,7 juta ton.

Wakil Sekjen Dewan Pimpinan Nasional Asosiasi Petani Tebu Rakyat Indonesia (DPN APTRI) M. Nur Khabsyin memperkirakan produksi gula tahun ini hanya 2,1 juta ton. Padahal, produksi gula tahun lalu bisa mencapai 2,3 juta ton. Penyebabnya adalah turunnya produksi tebu dan rendahnya rendemen, ujarnya melalui siaran pers yang diterima Bisnis melalui surat elektronik, hari ini. Menurut dia, produksi tebu per hektare mengalami penurunan rata-rata 20%-30%. Produksi tebu rata-rata 60-70 ton per ha, sedangkan pada tahun lalu mencapai 80-90 ton tebu per ha.

Penurunan produksi tebu itu, kata dia, disebabkan anomali iklim yang pada awal tanam sampai menjelang giling pada Mei 2011, curah hujan tinggi.

Tingginya curah hujan, menurut Khabsyin, menyebabkan tebu tidak dapat tumbuh dengan optimal. Selain itu, menyebabkan rendemen rendah pada awal giling yaitu hanya 5-6%.

Dia memaparkan pada pertengahan Juni 2011 mulai tidak ada hujan. Bahkan, hingga saat ini terjadi kekeringan, sehingga banyak tebu yang berbunga menjadi kering mengakibatkan berat tebu turun.

E. PERKEMBANGAN TERKINI PENATAAN VARIETAS TEBU DI INDONESIA

Program akselerasi peningkatan produksi dan produktivitas gula Nasional diarahkan untuk memperbaiki komposisi perbandingan tanaman pertama (plant cane) dan tanaman keprasan (ratoon) menjadi seimbang, yaitu ratoon tidak lebih dari 3-4 kali. Untuk itu diluncurkan program rehabilitasi tanaman ratoon panjang dengan istilah bongkar ratoon dengan dukungan penyediaan bibit tebu varietas unggul dalam jumlah yang cukup dan terjamin mutunya. Bantuan program melalui dana APBN disalurkan dalam pola Penguatan Modal Usaha Kelompok (PMUK) dengan model guliran yang diharapkan akan membantu petani merehabilitasi tanaman tebunya, serta pada saatnya terjadi penumpukan modal usaha dalam membangun kelembagaan usaha tani tebu rakyat yang lebih kokoh.

Secara teknis, strategi yang ditempuh adalah pelaksanaan bongkar ratoon dengan menggunakan bibit bermutu dari varietas unggul yang direkomendasi. Fasilitasi pendanaan APBN diarahkan untuk mengatasi kesulitan petani tebu dalam pembongkaran tanaman ratoon, pembangunan kebun bibit dan bantuan pengairan sederhana.

Kontribusi gula terbesar masih didominasi di Jawa. Sedangkan di luar Jawa kendati tidak besar tapi terus menunjukkan pertumbuhan. Dewan Gula Indonesia mencatat, untuk wilayah Jawa, luas areal 305.302 hektare, tebu yang digiling 23.381.748 ton, gula yang dihasilkan 1.870.890 ton, produktivitas tebu 76,5 ton per hektare, rendemen 8,00 persen, dan hablur 6,1 ton per hektare. Sedangkan luar Jawa, luas areal 157,490 hektare, tebu digiling 22.800.577 ton, gula dihasilkan 1.056.596 ton, produktivitas tebu 76,4 ton per hektare, rendemen 8,25 persen, dan hablur 6,3 ton per hektare.

Meski produksi gula diprediksi naik, di sejumlah wilayah historis PG, luas areal tebu rakyat mengalami penurunan. Turunnya luas areal itu akibat harga yang kurang kondusif dan relatif tidak menguntungkan sepanjang giling tahun lalu. Makanya, petani tidak melakukan ekspansi areal budidaya. Kalau

pun masih ada tebu yang dikelola, sebagian besar berasal dari keprasan yang biaya pemeliharaannya lebih murah, minimal tidak perlu membeli bibit. Pada tahun 2008 telah dilaksanakan pembangunan kebun bibit berjenjang KBP, KBN, KBI dan KBD. Sementara itu dari hasil monitoring dan evaluasi kegiatan di lapangan pada tahun 2008 diperoleh hasil sebagai berikut:

1. Jawa Timur

Lebih dari 95% tanaman tebu di Jawa Timur dikelola oleh rakyat dan program pembangunan kebun bibit telah mampu ditangani pada tingkat benih sebar (KBD) yang dilaksanakan oleh kelompok tani tebu rakyat. Pada tahun 2008 melalui koperasi Primer (Koperasi Usaha Bersama Rosan Kencana) telah diuji coba pengelolaan bibit sejak KBN dengan pengawalan dari P3GI Pasuruan. Komposisi varietas yang ditanam lebih dari 99% merupakan varietas bina dengan dinamika perubahan varietas yang sangat cepat, khususnya di wilayah Kediri dan Sidoarjo. Sementara itu di wilayah Jember, Lumajang, Malang dan Blitar masih didominasi BL, dan wilayah Jombang dan Mojokerto didominasi PS 864.

Varietas yang banyak berkembang di Jawa Timur adalah BL, PS 864, PS 862. Varietas baru PSJT 941, Kidang Kencana/KK, PS 881, PS 882 dan Kentung/KT mulai banyak diminati petani. Kendala utama bahwa ketersediaan bibit varietas baru masih dalam jenjang bibit di Pusat Penelitian yang setara benih penjenis (KBPU). Oleh karena itu apabila harus menunggu proses penjenjangan, maka ketersediaan bibit untuk petani (KBD) akan sangat terlambat. Dengan pola pemuliaan partisipatif dimana adaptasi dan demo varietas telah dilaksanakan di kebun petani, sehingga sumber bibit varietas baru justru telah tersedia di petani. Namun karena tidak dilakukan penjenjangan yang benar, maka antar petani terjadi penjualan bibit varietas baru eks kebun percobaan tanpa adanya penilaian kelayakannya. Oleh karena itu perlu regulasi terbatas agar sasaran peredaran bibit di tingkat petani tetap terawasi dengan mutu, kemurnian dan kesehatan yang baik. Kelompok tani pembenih tebu profesional banyak berkembang di wilayah Kediri, Jombang, Mojokerto dan Sidoarjo yang mampu melayani kebutuhan bibit di wilayah Jawa Timur lainnya, tetapi juga melayani wilayah Jawa Tengah selatan dan timur, atau sampai ke wilayah Yogyakarta. Pada tahun 2008 bahkan juga melayani kebutuhan di wilayah Jawa Barat. Oleh karena itu pembinaan di tingkat petani pembenih perlu diperkuat dengan regulasi yang mampu memberikan ruang gerak pembenih lebih tepat sasaran untuk menyediakan

bibit bersertifikat. Perlu dipikirkan adanya perubahan konsep penjenjangan benih tebu menjadi klas benih untuk kesetaraan benih pokok dan benih sebar.

Besarnya kebutuhan pelayanan bibit atas varietas unggul yang baru dilepas (PSJT 941, KK, KT, PS 881 dan PS 882), dimana sebagian besar berada pada posisi tanaman tebu giling (PC) yang bibit awalnya dari demo varietas P3GI (yang menerapkan konsep pengujian pemuliaan partisipatif di kebun rakyat), maka regulasi pemeriksaan untuk sertifikasi tidak diperoleh jenjang kebun bibit sebelumnya. Untuk itu perlu dirumuskan aturan terbatas pada kebutuhan varietas tersebut agar sasaran pengawasan peredaran bibit bermutu tetap berjalan sebagaimana tugas pokok dan fungsi BP2MB/Direktorat Teknis Perbenihan Perkebunan.

Kasus yang menonjol adalah kebutuhan varietas masak awal (PS 862, KT, PS 881) dan masak tengah (PSJT 941, KK dan PS 882) yang begitu besar saat ini di wilayah kerja PTPN X dan PTPN XI untuk menggantikan BL dan PS 864, maka P3GI bersama pengawas peredaran BBP2TP mensikapi untuk melakukan monitoring dan evaluasi tanaman PC di kebun rakyat yang layak digunakan sebagai bibit. Kriteria tanaman tersebut layak digunakan sebagai bibit apabila pertumbuhan normal, murni dan sehat, bebas dari penyakit luka api. Sementara itu untuk keperluan bibit KBN, sumber bibitnya harus dilakukan perawatan air panas 50oC selama 2 jam untuk membebaskan penyakit kerdil ratoon.

2. Jawa Tengah

Jawa Tengah secara tipologi terbagi wilayah pantura barat (Pekalongan, Pemalang, Tegal dan Brebes) yang sebagian besar pengelolaan tanaman tebu pada tanaman pertama (PC) dilaksanakan oleh PG, kemudian dilanjutkan keprasannya oleh petani; sementara itu tanaman tebu di wilayah selatan dan timur (Sragen, Tasikmadu, Klaten, Rembang, Pati, Kudus) hampir seluruhnya dikelola sebagai tanaman tebu rakyat.

Pembangunan kebun bibit di Jawa Tengah umumnya masih terbatas untuk memenuhi kebutuhan tebu sendiri (TS) PG, dan kebutuhan bibit bagi tebu rakyat masih tersedia secara terbatas. Di wilayah Sragen, Tasikmadu, Rembang, Pati dan Kudus dimana sebagian besar tanaman tebu dikelola oleh rakyat sering hanya mengandalkan sumber bibit yang didatangkan dari Jawa Timur (Kediri, Jombang dan Mojokerto). Dana APBN untuk pembangunan kebun bibit di wilayah ini sering tidak terselenggara dengan baik dan digunakan

untuk pembelian bibit yang tersedia di Jawa Timur. Oleh karena itu pengaturan penataan varietas melalui penjenjangan kebun bibit tidak berjalan secara baik. Sedangkan di wilayah pantura barat, pembangunan kebun bibit dapat berjalan baik untuk kebutuhan PC PG yang bersangkutan.

Penggunaan varietas bina umumnya mencapai lebih dari 90% okupasi lahan, dimana di wilayah pantura barat terdapat PS 851 (dominan), PS 861, PS 921, PS 951, PS 862 dan PSJT 941. Sedangkan di wilayah selatan dan timur terdapat BL, PS 864 dan PSJT 941 (dominan), PS 851, PS 951 dan PS 862 yang terbatas jumlahnya. Dari kondisi umum tampaknya wilayah pantura barat lebih banyak komposisi varietas masak awal sehingga pada awal hingga pertengahan giling memberikan kontribusi rendemen yang tinggi, tetapi ketika memasuki Agustus hingga akhir giling umumnya tebu sudah banyak kelewat masak dan sebagian mati yang berakibat rendemen turun dan bobot tebu turun. Sementara itu kondisi di wilayah selatan dan timur dominasi masak lambat sehingga rendemen awal giling kurang memuaskan.

Dari komposisi varietas yang ada, wilayah pantura barat perlu segera mengurangi dominasi PS 851 (umumnya >50%) hingga tinggal 30% dan menggantikannya dengan varietas masak lambat (PS 864 untuk tipologi tekstur berat, BL untuk tipologi tekstur ringan), sedangkan wilayah selatan untuk lahan yang mendapatkan pengairan cukup, perlu menanam varietas masak awal (PS 851 dan PS 862). Oleh karena itu secara prinsip komposisi varietas di wilayah Jawa Tengah sudah cukup baik, namun keseimbangan di tingkat wilayah yang kurang tertata varietasnya.

Untuk memperbaiki mutu sumber bibit di Jawa Tengah, kelompok tani dengan KPTR yang ada didorong untuk menyelenggarakan pembenihan sendiri, karena secara pasti kebutuhan bibit (yang setiap tahun harus mengadakan pembelian dari Jawa Timur) dapat dipenuhi oleh kelompoknya. Peran dinas, PG bersama P3GI dapat diperkuat untuk melakukan pembinaan terbentuknya kelompok tani pembenih tebu di Jawa Tengah, sekaligus penataan komposisi yang seimbang untuk memenuhi penataan varietas tebu dapat berjalan dengan baik.

3. Daerah Istimewa Yogyakarta

Secara umum tanaman tebu di Yogyakarta berada di wilayah Bantul, Sleman, Kulon Progo dan sedikit di Gunung Kidul. Terdapat 9 varietas yang berkebang di wilayah tersebut yang seluruhnya merupakan varietas bina, tetap

wang menonjol adalah PS 851, PS 862, PS 864, PS 921, PS 951 dan BL. Pada tahun 2008 perkembangan PS 862 di wilayah cukup air seperti Bantul dan Sleman Barat demikian pesat, dan PSJT 941 serta PS 864 berkembang di lahan kering Kulon Progo dan Gunung Kidul.

Dilihat dari komposisi yang ada pada prinsipnya penataan varietas di Yogyakarta sudah cukup baik, namun jumlah bahan baku tebu untuk memasok PG Madukismo masih sangat kurang, sehingga harus mendatangkan tebu dari wilayah lain dari Jawa Tengah seperti Purworejo, Temanggung, Magelang dan Sragen. Jumlah kebutuhan bahan baku tebu yang berasal dari luar wilayah inilah yang menjadi kendala utama, dimana penataannya tidak dapat dikendalikan. Oleh karena itu koordinasi yang lebih baik antar wilayah diperlukan agar sasaran peningkatan rendemen dari sumber bahan baku tebu dapat diatur berdasarkan konsep penataan varietas dan prestasi rendemen individu. Dengan demikian pasok untuk awal, tengah dan akhir giling dapat lebih dikendalikan.

4. Jawa Barat

Sebagian besar wilayah Jawa Barat yang melaksanakan penanaman tebu berada di Kabupaten Cirebon, Majalengka, Subang dan Kuningan. Di wilayah pantura dominasi lahan bertekstur berat, dan hanya sebagian kecil bertekstur ringan. Tipologi lahan umumnya tegalan, dan sebagian kecil berpengairan. Karena daerahnya cenderung datar, maka pada musim penghujan umumnya termasuk kategori tipologi yang rentan gangguan drainasi kebun. Oleh karena itu masalah utama tanaman tebu di Jawa Barat adalah kekurangan air di musim kemarau dan banjir di musim hujan.

Beberapa varietas yang berkembang di wilayah tersebut antara lain PS 851, Kidang Kencana, PSJT 941 dan BL. Melihat kondisi tipologi lahan tersebut, dan berdasarkan kajian adaptasi varietas oleh P3GI, tampaknya PS 864 dan PSJT 941 mempunyai sebaran kesesuaian yang paling luas. Namun PS 864 masih sangat terbatas tersedia, yaitu hasil penangkaran dari kebun petani yang bekas digunakan sebagai percobaan adaptasi dan demo varietas oleh P3GI (pemuliaan partisipatif. Oleh karena itu untuk mempercepat perbaikan komposisi varietas yang ada di Jawa Barat, perlu segera memperbanyak pengadaan PS 864 dan PSJT 941.

Jawa Barat merupakan daerah endemik penyakit luka api (Smut). Oleh karena itu dalam adaptasi untuk penataan varietas di wilayah tersebut perhatian yang utama adalah ketahanan terhadap penyakit tersebut. PSJT 941 dan seri

yang lain yang dilakukan seleksi awal di Jatitujuh merupakan calon varietas yang tahan terhadap penyakit luka api. Oleh karena itu dorongan untuk pemuliaan ketahanan penyakit luka api pada varietas tebu perlu diperkuat untuk mengatasi masalah di wilayah tersebut.

5. Sulawesi Selatan

Identifikasi terhadap beberapa varietas yang berkembang di PG Takalar, tampaknya beberapa varietas bina telah tertanam di kebun bibit, antara lain PS 851, PS 862, PS 864, PS 891, BL dan KK. Beberapa varietas non-bina yang banyak berkembang di PG Takalar, antara lain Q 81, TK 163, TK 386 dan Triton. Untuk pengembangan tebu rakyat dengan konsentrasi pada lahan perbukitan sebaiknya hanya disarankan menggunakan varietas PS 864 dan PSJT 941. Sementara itu untuk pengembangan tebu rakyat dengan konsentrasi pada lahan alluvial dengan sumber pengairan yang cukup, disarankan untuk dapat mengembangkan varietas masak awal (PS 862 dan KK) dengan masa tanam Mei-Juli dan ditebang awal giling. Sementara itu PG Camming masih dalam pembenahan, dimana rehabilitasi tanaman lama dengan varietas PS 83-1477, Q 81 dan Triton yang tidak murni. Sambil melaksanakan adaptasi varietas, sementara itu varietas CM 22 (ROC), CM 2021 dan SR 02 mulai dikembangkan di HGU.

Beberapa varietas bina yang jumlah bibitnya masih terbatas, antara lain PS 851, PS 862, PS 864, PSBM 901 dan Kidang Kencana (KK) segera diperbanyak dengan penjenjangan yang baik.

6. Sumatera Utara

Secara umum varietas yang berkembang di Sumatera Utara adalah F 156 (BZ 134). Beberapa varietas bina yang telah ditanam dalam jumlah terbatas antara lain BL, PS 891 dan PSBM 901. Sementara itu melihat tipologi wilayah dan curah hujan di Sumatera Utara, beberapa varietas bina yang direkomendasi segera dilakukan kajian adaptasi adalah PS 862, PS 881 dan KK, bersama-sama PS 891 dan PSBM 901 segera dipeluas penangkarnya. BL tampaknya sangat rentan terhadap penyakit hangus daun yang telah berkembang di Sumatera Utara, dan F 156 yang telah banyak terserang penyakit kerdil ratoon segera dibongkar diganti varietas baru. Sumber bibit F 156 yang masih sehat dalam jumlah terbatas masih dipertahankan untuk komposisi di pertanaman tebu rakyat.

Penyakit hangus daun dan luka api yang telah tampak di wilayah Sumatera Utara akan menjadi kendala besar dalam pengelolaan varietas tebu di wilayah tersebut. Oleh karena itu adaptasi varietas baru mulai memperhatikan sifat ketahanan terhadap ke dua penyakit tersebut. PSJT 941 yang tahan penyakit luka api dan PSBM 901, KK dan PS 881 yang tahan penyakit hangus daun dapat dipertimbangkan sebagai calon varietas yang segera diperluas apabila adaptasinya cukup baik

7. Lampung

Tanaman tebu rakyat di Lampung berkembang luas di wilayah kerja PG Bungamayang, dan dimulai di wilayah kerja PT Gunung Madu Plantation (GMP). Alokasi dana pembangunan kebun bibit dan rehabilitasi tanaman di wilayah tersebut dikelola oleh KPTR Ratu Manis di Bungamayang. Penyelenggaraan kebun bibit dilaksanakan oleh PG, dengan mengingat sebagian besar tebu rakyat di lahan tadah hujan maka varietas yang disediakan adalah PS 864 dan KK. Tampaknya kedua varietas bina tersebut sangat cocok dan diminati petani untuk menggantikan varietas BL yang terserang penyakit hangus daun yang sangat parah di wilayah Lampung. Varietas KK dapat ditebang untuk awal sampai tengah giling, dan PS 864 ditebang pada tengah sampai akhir giling.

Pola kemitraan rintisan tanaman tebu rakyat dilakukan oleh PT GMP. Untuk memenuhi aturan peredaran benih, maka pada tahun 2008 R&D PT GMP telah mengusulkan varietas hasil pemuliaannya yang berkembang di HGU, yaitu RGM 97-8752 dan RGM 97-10120 untuk dilepas menjadi varietas bina menjadi GMP 1 dan GMP 2. Dengan demikian setidaknya terdapat 5 varietas bina yang dapat dikembangkan di Lampung. Sementara itu PSJT 941 yang tampaknya cocok berkembang di HGU PG Bungamayang juga mulai diadaptasikan dan diperbanyak bibitnya untuk tebu rakyat di Bungamayang.

Lampung merupakan daerah endemik penyakit hangus daun (Leaf Scorch). Pengembangan varietas di wilayah tersebut diharapkan memperhatikan ketahanannya terhadap penyakit tersebut. PSBM 901, PS 881, GMP 1 dan GMP 2 merupakan varietas yang tahan penyakit hangus daun. Hal utama yang perlu diperhatikan agar sumber bibit tebu dari wilayah Lampung tidak diedarkan ke wilayah lain. Apabila terpaksa harus didatangkan dari Lampung, jumlahnya terbatas dan bebar dari daun klaras yang membawa spora penyakit hangus daun, yang mampu menyebar kepada varietas lain yang tidak teruji di wilayah yang lain.

8. Gorontalo

Beberapa varietas di PG Gorontalo masih didominasi PS 58 dan BZ 148. Sementara itu beberapa varietas lainnya seperti PS 80-1649, PS 862 dan varietas ex RNI masih sedikit. Untuk tahap pertama langkah yang dapat ditempuh adalah mengoptimalkan sumber bibit yang telah tersedia di PG, antara lain PS 58, PS 80-1649 dan PS 862.

Mengingat masih terbatasnya jumlah varietas tebu yang ada, maka segera dilakukan percepatan perbanyak varietas dari koleksi Litbang PG yang menunjukkan kesesuaian dengan tipologi lahan tebu di Gorontalo. Beberapa varietas bina yang sudah tersedia di koleksi Litbang antara lain PS 851 PS 862, PS 864, BL dan KK. Disamping itu sedang dilakukan kajian adaptasi varietas harapan dengan kode Lakeya (LK) 01, LK 04, LK 06 dan LK 12. Rekomendasi terbatas diberikan untuk varietas harapan selama 2 tahun agar diikuti data adaptasinya untuk proses pengusulan pelepasan.

9. Kalimantan Barat

Kalimantan Barat, khususnya di Teluk Keramat, Kab. Sambas merupakan daerah rintisan tanaman tebu untuk gula merah. Terdapat dua varietas yang bertahan sampai saat ini yang digunakan sebagai varietas tebu yang cocok untuk pembuatan gula merah, yaitu CP 52-21 dan NCo 376. Melihat potensi rendemen gula merah yang dihasilkan dan kesesuaian pertumbuhan, tampaknya CP 51-21 lebih disukai dan dikembangkan lebih luas oleh masyarakat. Sejak tahun 2007, varietas unggul baru PS 862, PS 864 dan PSJT 941 telah didatangkan dari Pasuruan. Untuk mengetahui daya adaptasi varietas unggul baru segera dilakukan kajian adaptasi atas varietas-varietas tersebut. Untuk itu adaptasi varietas unggul baru di wilayah Sambas segera dilakukan agar terdapat alternatif pendamping CP 51-21 yang telah lama berkembang, dalam memperbaiki komposisi varietas komersial untuk gula merah rakyat di Kalimantan Barat.

10. Sumatera Barat

Budidaya tanaman tebu di Sumatera Barat masih sangat awam. Terbukti dari sekitar 3.000 ha tanaman tebu di Kabupaten Agam masih sangat sederhana dikelola dengan teknik budidaya masyarakat sebagaimana tanaman tahunan. POJ 2878 dan POJ 100 tampaknya cukup berkembang di wilayah tersebut, dikelola untuk bahan baku industri gula merah. Evaluasi yang ada di wilayah tersebut belum ditemukan hama penggerek batang dan penggerek

pucuk yang dapat mengganggu varietas tersebut. Oleh karena itu sangat dianjurkan agar tidak mendatangkan bibit tebu dari wilayah lain tanpa dilakukan proses perawatan air panas, agar sumber hama penggerek tidak terbawa ke wilayah Agam.

Rintisan tanaman tebu Kabupaten Dhamasraya oleh swasta (PT Semesta Sejahtera), yang telah mendatangkan bibit dari P3GI, membawa dari Sulawesi Selatan dan Sulawesi Tenggara sudah mulai diadaptasikan. Beberapa varietas yang tampaknya cocok dikembangkan di wilayah tersebut antara lain PS 862, PS 864, PSJT 941 dan Kidang Kencana. Dari pengamatan kebun telah tampak beberapa penyakit daun (noda kuning, karat daun) dan hama penggerek batang dan penggerek pucuk di wilayah tersebut. Hal ini dimungkinkan karena metode untuk mendatangkan bibit tebu tidak melalui prosedur perawatan air panas, kecuali yang didatangkan dari P3GI (dalam bentuk budset). Perusahaan swasta telah menerapkan teknologi budidaya yang sesuai standar. Oleh karena itu untuk pembelajaran petani tebu di wilayah lain (Kab. Agam) dapat diajak studi banding ke Dhamasraya untuk memperbaiki teknik budidaya tebu di wilayah tersebut (Ir. Eka Sugiyarta, MS, Pusat Penelitian Perkebunan Gula Indonesia).

F. PERLUASAN LAHAN SEBAGAI POTENSI PENGEMBANGAN INDUSTRI GULA

Seiring dengan pertumbuhan populasi penduduk, pada tahun-tahun mendatang kebutuhan gula dalam negeri diperkirakan akan terus meningkat. Pada tahun 2009 dengan populasi 225 juta jiwa dan rata-rata konsumsi gula 12 kg per kapita, kebutuhan gula untuk konsumsi langsung mencapai 2,7 juta ton dan konsumsi tidak langsung 1,1 juta ton. Tingkat konsumsi gula saat ini masih jauh di bawah *saturation level* yang umumnya dicapai negara-negara maju (30-55 kg/kapita/tahun). Pada tahun 2010 kebutuhan gula Indonesia diproyeksikan mencapai 4,15 juta ton atau naik rata-rata 3,87 % per tahun. Kesenjangan antara kebutuhan dan produksi gula domestik tampaknya masih akan terus berlangsung. Pada saat ini, kesenjangan itu sekitar 32% dari kebutuhan konsumsi dan diatasi dengan impor gula. Dalam kondisi keterbatasan devisa dan kecenderungan harga gula dunia yang meningkat, impor gula akan menimbulkan beban berat bagi perekonomian nasional di masa depan. Atas dasar itu, maka upaya peningkatan produksi dalam negeri merupakan pilihan kebijakan yang rasional sejauh upaya itu dapat dipertanggungjawabkan dari segi efisiensi penggunaan sumberdaya.

Restropekasi Industri Gula Nasional

Terdapat dua pilihan yang dapat dipertimbangkan dalam upaya peningkatan produksi gula dalam negeri, yaitu meningkatkan serta mengoptimalkan kapasitas pabrik gula (PG) yang ada (*existing industry*) dan membangun PG baru di luar *existing industry*. Pabrik gula yang ada kebanyakan berlokasi di Jawa yang *hinterland*-nya sudah sangat terbatas, sehingga peningkatan dan optimalisasi kapasitasnya juga sangat terbatas. Karena itu pembangunan PG di luar *existing industry* merupakan satu-satunya solusi jangka panjang dalam peningkatan produksi gula guna mengimbangi kebutuhan gula nasional yang semakin meningkat.

Investasi pembangunan industri gula berbasis tebu memerlukan areal penanaman tebu yang cukup luas. Di Indonesia, sesuai dengan karakteristik sumber daya lahan dan persyaratan tumbuh tebu yang spesifik, areal pertanian yang dapat dikelola untuk perkebunan tebu pada skala cukup luas dengan aksesibilitas yang memadai menjadi sangat terbatas. Pulau Jawa yang selama ini dianggap sebagai *habitus* utama tebu, sudah sulit lagi melakukan pengembangan areal bagi keperluan 46 pabrik gula (PG) yang ada. Sementara di luar Jawa, pengembangan komoditas tebu terhambat minimnya informasi potensi sumberdaya lahan, karakteristik lingkungan maupun aksesibilitasnya. Meskipun demikian, selaras dengan upaya pemerataan pembangunan nasional, pengembangan industri gula baru lebih disarankan untuk ekspansi di luar Jawa, khususnya Indonesia bagian timur.

Potensi sumberdaya lahan di Indonesia bagian timur diduga masih cukup banyak, meskipun pada kenyataannya informasi yang menggambarkan kesesuaian fisik lahan untuk tebu belum diungkapkan secara optimal, baik dari sisi luasan maupun distribusinya. Di wilayah ini, untuk melacak informasi keberadaan penggunaan dan kesesuaian lahan pada umumnya masih menggunakan peta dasar skala kecil (skala tinjau). Namun di beberapa tempat, seperti di Pulau Sulawesi dan Papua, pelacakan lahan potensial sudah dilakukan verifikasi sampai tingkat skala semi detil. Berdasarkan hasil penelusuran survei eksplorasi yang dilaporkan oleh Proyek Pengembangan Industri Gula (PPIG) pada tahun 1978, terdapat beberapa wilayah kepulauan yang memiliki kesesuaian secara fisik lingkungan untuk pengembangan tebu, yaitu Maluku, Sulawesi dan Papua yang diperkirakan luasannya mencapai di atas 1 juta hektar. Pada tingkat survei semi detil yang diverifikasi oleh P3GI Pasuruan pada kurun waktu 10 tahun (1992-2006), areal sesuai dan siap dikembangkan untuk tebu sekitar 120 ribu ha, tersebar di Kabupaten Merauke-



Retrospeksi
Industri Gula Nasional
(Pendekatan Teoritis dan Empirik)



**Sanksi pelanggaran Pasal 72:
Undang-undang Nomor 19 Tahun 2002
Tentang Hak Cipta**

1. Barang siapa dengan sengaja dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
2. Barang siapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran hak cipta atau hak terkait, sebagaimana dimaksud ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah)

Papua, Kabupaten Tinanggea-Sulawesi Tenggara, Kabupaten Wajo-Sulawesi Selatan dan Kabupaten Sambas-Kalimantan Selatan. Apabila dibandingkan dengan potensi lahan secara keseluruhan, kawasan areal potensial yang siap dikembangkan untuk industri gula relatif kecil. Selain itu, potensi lahan yang tersedia pada satu hamparan sangat luas sangat terbatas. Namun demikian, sumberdaya lahan ini tentu memiliki karakteristik fisik lingkungan yang memiliki daya tarik dan peluang tersendiri untuk pengembangan industri gula baru.

Potensi lahan sesuai untuk tebu yang tersedia dengan tingkat aksesibilitas rendah dan situasi pergulaan yang kurang kondusif sering menjadi kendala utama dalam pengembangan industri gula baru. Situasi ini sering menyebabkan para investor kurang tertarik untuk mengembangkan industri gula baru. Oleh karena itu, informasi secara lengkap dari kondisi fisik lingkungan di areal lahan potensial menjadi penting untuk memberikan gambaran peluang pengembangan. Selain itu dalam rangka mempercepat realisasi pembangunan industri gula di kawasan Indonesia bagian timur diperlukan juga dukungan pemerintah (pusat dan daerah) serta masukan teknologi yang handal yang mampu menjamin efisiensi tinggi.

Indonesia bagian timur selain memiliki areal potensial untuk pengembangan tebu, juga memiliki 4 pabrik gula, yaitu PG Tolanghula di Gorontalo serta PG Takalar, PG Camming dan PG Bone di Sulawesi Selatan yang hingga saat ini cukup eksis berkontribusi terhadap pergulaan nasional. Industri gula di wilayah ini dalam perjalanannya terus mengalami dinamika, baik berdasarkan catatan produktivitas gula maupun luas penggunaan lahannya. Ke 4 PG yang terdapat di kawasan ini sesungguhnya dapat menjadi contoh keberhasilan industri gula di masing-masing wilayahnya dalam mendorong pembangunan perekonomian yang turut membantu mensejahterakan masyarakat di sekitarnya.

Sejalan dengan dinamika perkebangan industri gula nasional, tulisan ini dimaksudkan untuk memberi gambaran prospek/peluang potensi lahan tersedia yang dapat dimanfaatkan untuk perkebunan tebu di wilayah Indonesia bagian timur. Selain itu, diilustrasikan pula kondisi potensial lahan di kawasan Sulawesi Selatan yang selama ini menjadi salah satu sentra industri gula untuk mengoptimalkan kembali peluang pencapaian produksi gula eksisting di kawasan Industri gula bagian timur.

Restropekse Industri Gula Nasional

Tabel 5.2. Konsumsi gula Indonesia bagian timur (ton) tahun 2003-2007

	Tahun 2007			Tahun 2008		
	Konsumsi	Produksi	Kekurangan/ kelebihan	Konsumsi	Produksi	Kekurangan/ kelebihan
Kalimantan	151.539	-	(151.539)*	154.172	-	(154.172)
Sulawesi	195.502	58.529	(136.972)	198.371	58.257	(140.113)
- Gorontalo	11.523	39.265	27.741	11.666	25.736	14.069
- Sulawesi Selatan	92.403	19.264	(73.179)	98.660	32.521	(61.138)
Maluku	26.955	-	(26.955)	28.363	-	(28.363)
Nusatenggara-Bali	146.654	-	(146.654)	148.969	-	(148.969)
Papua	32.779	-	(32.779)	33.438	-	(33.438)
Total	553.429	58.529	(494.899)	563.313	58.257	(505.055)
Sumber AGI Asosiasi Gula Indonesia						

Informasi penggunaan lahan tebu pada beberapa tahun terakhir akan memberikan gambaran perkembangan industri gula secara keseluruhan, khususnya dalam pencapaian produksi gula maupun perkembangan pembangunan industri gula baru. Pada saat ini, luas areal tebu Indonesia sekitar 444 ribu hektar dengan kontribusi sekitar 65% luasan areal di Jawa dan sisanya sekitar 35 % berada di luar Jawa (Tabel 2). Jika dilihat pada 10 tahun terakhir, luas areal tebu Indonesia secara umum mengalami kenaikan sekitar 2,9% per tahun.

Areal perkebunan tebu di luar Jawa meliputi industri gula di Sumatera dan Sulawesi dengan luasan pada 10 tahun terakhir berkisar antara 105-115 ribu ha. Meskipun pemerintah selalu mendorong pengembangan areal tebu ke depan ke luar Jawa, namun hingga saat ini belum ada pengelolaan perkebunan tebu untuk industri gula baru. Propinsi Lampung merupakan sentra industri

Produksi Gula Nasional

gula di Sumatera dengan 5 PG meliputi sekitar 34-39% dari total luasan area tebu Indonesia. Indonesia bagian timur dengan 4 pabrik gulanya meliputi sekitar 9-12% luas. Luas areal perkebunan tebu eksisting di Indonesia bagian timur selalu mengalami fluktuasi, sesuai dengan situasi pergulaan nasional. Luas areal perkebunan tebu di kawasan ini pada 5 tahun terakhir sesungguhnya terus mengalami penyusutan khususnya di wilayah Sulawesi Selatan dengan penurunan sekitar 10-15%. Potensi area perkebunan tebu yang tercatat di PPIG pada mula areal perkebunan tebu ini dibangun di Sulawesi Selatan pada tahun 1978 mencapai sekitar 25 ribu hektar. Kemudian pada tahun 2000, luas area hanya mencapai tidak lebih dari 60% luas sebelumnya. Selama 5 tahun terakhir, luas arealnya terus mengalami penurunan hingga pada saat ini luas pengelolaan perkebunan tebu di propinsi hanya mencapai sekitar 9.648 ha, sekitar 72% dari luas potensinya. Kondisi yang sebaliknya terjadi pada pabrik gula di Gorontalo. Areal perkebunan di propinsi ini terus meningkat selaras dengan pengembangan kapasitas pabriknya.

Tabel 5.3. Penggunaan lahan tebu eksisting di Jawa dan luar Jawa selama 10 tahun terakhir (1998-2008)

Tahun	Luas areal perkebunan tebu (ha)		
	Jawa	Luar Jawa	Total
1998	208.2	130.4	338.6
1999	211.1	131.1	342.2
2000	209.7	130.7	340.4
2001	207.6	127.6	335.2
2002	227.1	124.3	351.4
2003	208.7	126.2	334.9
2004	212.9	127.2	340.1
2005	232.9	126.7	359.6
2006	238.0	126.2	364.2
2007	276.3	152.1	428.4
2008	290.5	154.0	444.5

Sumber : Statistik gula P3GI

1. Potensi Lahan Tebu di Indonesia

Luas daratan Indonesia sekitar 192,280 juta ha. Perkiraan areal daratan tersebut yang dapat diusahakan untuk tebu memiliki tipe iklim sesuai untuk tebu (tipe D, C dan B1 Oldeman) hanya mencapai 0,12% luasan yang setara dengan luas areal sekitar 12,34 juta ha. Kemudian, areal yang sesuai untuk tebu ini yang memiliki kemiringan lereng <25% dengan drainase yang baik dan kedalaman efektif tanah mencukupi untuk pertumbuhan perakaran tebu secara baik diperkirakan hanya sekitar 9,768 juta hektar. Hasil interpretasi pada tingkat eksplorasi terhadap sebaran lahan sesuai untuk tebu berdasarkan faktor fisik pembatas utama (iklim, lereng, drainase dan kedalaman efektif) setelah dikurangi penggunaan lahan peruntukan lain, seperti; pemukiman, hutan lindung, perkebunan, dll) penyebarannya diduga mencapai 1,962 juta ha. Penyebaran lahan sesuai untuk tebu berkontribusi di Sumatera seluas 257 ribu ha (17%), di Jawa seluas 398 ribu ha (26%) dan kawasan Indonesia bagian timur terdiri dari Kalimantan, Sulawesi dan Papua sekitar 1,215 juta ha (51 %). Wilayah Papua diduga memiliki potensi luas areal untuk pengembangan tebu terluas, diperkirakan dapat mencapai 700.000 ribu ha. Lahan yang sesuai untuk tebu ini tentu akan terus berkurang luasannya setelah dikurangi peruntukan penggunaan lahan lain, seperti misalnya untuk pemukiman dan penguasaan tanaman perkebunan dan pertanian lainnya serta kawasan pelestarian/konservasi alam.

2. Potensi Lahan Tebu di Indonesia Bagian Timur

Potensi sumberdaya lahan di Indonesia Bagian Timur diduga tersebar masih cukup banyak. Pada kenyataannya informasi potensi lahan yang menggambarkan kesesuaian fisik lahan untuk tebu belum diungkapkan secara optimal baik dari sisi luasan maupun distribusinya. Untuk melacak informasi keberadaan penggunaan dan kesesuaian lahan dalam rangka mengidentifikasi potensi lahan untuk tebu, pada umumnya masih menggunakan peta dasar skala kecil (skala eksplorasi dan tinjau). Namun di beberapa tempat, seperti di Sulawesi Selatan, Kalimantan Selatan dan Merauke-Papua, pelacakan lahan potensial sudah dilakukan verifikasi sampai pada tingkat skala semi detil dengan luasan yang masih terbatas.

Identifikasi potensi lahan untuk pengembangan tebu di Indonesia bagian timur pada tingkat pengamatan yang lebih tinggi (tingkat tinjau mendalam - semi detil) mencakup areal lebih dari 4,0 juta hektar. Telaah meja masih lebih banyak bersifat desk studi dengan memanfaatkan penggunaan peta dasar kemampuan

fisik lahan, yang digabung dengan penggunaan lahan dan perencanaan tata ruang wilayah. Beberapa telaah lahan potensial untuk tebu pernah dilakukan, diantaranya oleh Pusat Penelitian Tanah Bogor (PPTA) pada tahun 1992-2002 dan oleh P3GI pada 1994-2006. Dari hasil telaah ini diperkirakan areal potensial sesuai untuk tebu mencapai 751.125 ribu ha tersebar di 7 propinsi. Areal yang terluas nampaknya di Kabupaten Merauke, Papua dengan potensi lahan mencapai sekitar 727.925 ribu ha. Namun demikian, areal potensial ini diduga akan semakin menyusut luasannya dikarenakan tingkat keragaman bentuk wilayah, faktor penghambat kemampuan tanah dan penggunaan lahan. Luas lahan yang direkomendasikan dan siap dapat dikembangkan untuk perkebunan tebu sekitar 141.279 ha, terdiri dari 28.079 ha hasil interpretasi tinjau mendalam dan 113.200 ha hasil interpretasi semi detil. Identifikasi fisik lingkungan di beberapa lokasi penelitian masih membutuhkan verifikasi terestrial khususnya untuk kajian tinjau mendalam. Sedangkan tenggang waktu antara penelitian yang sudah cukup lama (1992-2006) akan membutuhkan pengkajian ulang untuk memastikan terjadi perubahan dan pergeseran penggunaan lahan.

Telaah identifikasi potensial lahan pada tingkat tinjau mendalam oleh PPTA di lakukan di 6 Propinsi meliputi Kalimantan Timur, Sulawesi Tenggara, Sulawesi Tengah, Nusatenggara Barat, Nusatenggara Timur dan Papua (Jayanto,2002). Luas areal yang dapat dikembangkan untuk tebu dikelompokkan berdasarkan lahan yang berpotensi pada tingkat sedang-tinggi dan potensi rendah-sangat rendah. Lahan yang berpotensi sedang sampai tinggi memiliki 50-70% sesuai untuk tebu (S) dan 25-50% termasuk sesuai bersyarat (CS). Faktor pembatas yang dijumpai pada potensi lahan ini adalah drainase tanah, kemiringan lereng dan pH tanah. Untuk mencapai produktivitas tebu yang optimal, pengelolaan budidaya disesuaikan dengan faktor pembatas yang ada, seperti misalnya penataan drainase kebun-wilayah, budidaya konservasi dan pengapuran. Sedangkan lahan berpotensi rendah-sangat rendah memiliki 50-75% sesuai bersyarat (CS) dan 25-50% tidak sesuai (N). Faktor pembatas yang dimiliki adalah kedalaman efektif dangkal, drainase terhambat, kemiringan lereng, pH rendah dan retensi hara. Faktor pembatas drainase, kedalaman efektif dangkal dan kemiringan lereng relatif sulit diatasi. Oleh karena itu, lahan potensial dengan faktor pembatas yang berpotensi rendah hingga sangat rendah tidak direkomendasikan lebih lanjut. Hanya potensi lahan sedang sampai tinggi yang ditelusuri penelitiannya. Hasil telaah kesesuaian lahan potensial untuk tebu tinjau mendalam disajikan pada Tabel 3.

Tabel 5.4 Telaah Lahan potensial tinjau mendalam di 6 propinsi Indonesia bagian timur

Propinsi/kabupaten	Pengelompokan lahan, luas (ha)		
	Potensi sedang tinggi (S/CS)	Potensi sangat rendah (SC/N)	Tidak berpotensi (N)
Kalimantan Timur, Tanah Grogot	113.595	8.281	1.065.715
Sulawesi Tengah, Poso dan Mori atas	38.440	21.555	790.005
Sulawesi Tenggara, Kendari dan Buton	41.560	1.184.531	756.990
Nusa Tenggara Barat, plampang	37.895	53.405	627.900
Nusa Tenggara Timur, Besikama	8.475	12.160	38.005
Papua, Merauke	487.960	715.240	770.100
Jumlah	727.925	1.995.172	4.048.715

Sumber : (Jayanto, 2002)

Lahan potensial untuk pengembangan tebu pada katagori sedang sampai tinggi di Indonesia bagian timur berdasarkan telaah tinjau mendalam, terdapat sekurang-kurangnya sekitar 727.925 ha, dengan penyebaran 16% di Kalimantan Timur, 5% di Sulawesi Tengah dan NTB, 6% di Sulawesi Tenggara, 1% di NTT dan 67% di Papua. Pada umumnya lokasi areal potensial memiliki aksesibilitas rendah dengan penggunaan lahan sebagian besar berupa kawasan hutan, semak belukar, lahan terbuka (bero) dan sedikit merupakan areal perkebunan. Areal potensial di NTB dan NTT memiliki aksesibilitas sedang, sedangkan potensi lahan di Kalimantan dan Papua aksesibilitasnya sangat rendah. Dari hasil penelitian tersebut setelah dilakukan verifikasi terhadap rencana tata ruang wilayah di masing-masing propinsi dilaporkan juga bahwa potensi lahan yang sesuai untuk tebu pada tingkat pembatas rendah (potensi

tinggi) yang berpotensi dapat dikembangkan untuk areal perkebunan tebu dan relatif mudah dikelola hanya sekitar 82.079 ha. Penyebaran lahan tersebut terdapat sekitar 64.065 ha di Kalimantan Timur, 13.595 ha di Sulawesi Tengah, 23.935 ha di Sulawesi Tenggara, 1.955 ha di Nusatenggara Barat, 6.600 ha di Nusatenggara Timur dan 35.930 di Papua. Identifikasi areal potensial ini masih sebatas teoritis telaah meja. Namun demikian, informasi tersebut cukup baik dalam menunjang perencanaan. Pengkajian skala yang lebih detil perlu dilakukan dengan mempertimbangkan seluruh aspek sumberdaya kemampuan tanah lainnya, termasuk input sosial ekonominya.

Telaah identifikasi lahan potensial untuk tebu pada tingkat semi detil yang dilaksanakan P3GI lokasinya berbeda dengan lokasi telaah tinjau mendalam yang dilakukan PPTA Bogor. Telaah identifikasi semi detil dilakukan di 3 kabupaten yaitu Kabupaten Merauke-Papua, Kabupaten Sambas-Kalimantan Selatan dan Kabupaten Wajo-Sulawesi Selatan yang hasilnya disajikan pada Tabel 4. Hasil survei diperoleh bahwa lahan yang sesuai untuk tebu di Kabupaten Merauke terdapat sekitar 60.000 ha, di Kabupaten Sambas di jumpai sekitar 6.000 ha dan di Kabupaten Wajo sekitar 13.200 ha. Masing-masing lokasi memiliki karekteristik fisik lingkungan yang berbeda termasuk diantaranya pola penyebaran lahan. Di Kabupaten Merauke areal yang sesuai untuk tebu memiliki dua pola hamparan yang cukup luas, sedangkan di Kabupaten Barito Selatan dan Wajo pola penyebaran lahan berpencar dalam kelompok-kelompok luasan kecil, sehingga luas efektif yang dapat dikelola untuk perkebunan tebu diperkirakan hanya mencapai 70-80% dari total arealnya.

Industri gula di Indonesia bagian timur saat ini terdapat di Gorontalo (PG Tolanghula) dan di Sulawesi Selatan (PG Takalar, PG Camming dan PG Bone). Luas areal perkebunan tebu di wilayah ini mencapai antara 16.058-17.909 ha, terdiri dari di PG Tolanghula 48%, Takalar 22%, Camming 10% dan Bone 20%, dari total areal. Pada periode 10 tahun terakhir, luasan areal perkebunan mengalami penurunan sekitar 1,1% per tahun. Secara signifikan penurunan areal dipengaruhi oleh penurunan luas perkebunan tebu untuk 3 PG yang terdapat di Sulawesi Selatan yang rata-rata mengalami penurunan sekitar 4,7% per tahun. Sedangkan industri gula di Gorontalo mengalami sebaliknya, luasan areal perkebunannya rata-rata mengalami peningkatan sekitar 7,8% per tahun. Sebagai gambaran, luas areal perkebunan tebu di PG Tolanghula pada tahun 1999 sekitar 5.292 ha, yang pada tahun 2005 luasannya meningkat 47% menjadi 7.782 ha. Sedangkan pabrik gula di Sulawesi Selatan pada tahun 1999

untuk PG Takalar, PG Camming dan PG Bone berturut-turut sekitar 6.000 ha, 3.300 ha dan 3.310 ha, yang kemudian pada tahun 2005 luasannya berturut-turut menjadi 4.823, 3.214 ha dan 3.124 ha. Penurunan areal perkebunan tebu di Indonesia bagian timur tentu akan berdampak terhadap pencapaian produksi gula di wilayah ini yang menjadi berkurang dari potensinya. Untuk perencanaan strategis peningkatan produksi gula di Indonesia bagian timur sesungguhnya berpeluang masih dapat ditingkatkan dengan mengoptimalkan seluruh potensi sumber daya lahan *hinterland*-nya.

Analisis potensi sumberdaya lahan yang tersedia dapat didekati melalui parameter luas areal perkebunan tebu eksisting (aktual), areal tebu potensial dan areal tebu pengembangan. Yang dimaksud dengan lahan tebu aktual adalah lahan-lahan berdasarkan liputan penggunaannya pada periode luas terkini 5 tahun terakhir (rata-rata tahun 1999-2005). Lahan potensial untuk tebu adalah areal perkebunan tebu yang dikelola terluas yang pernah dicapai selama periode giling pabrik gula dikurangi areal tebu aktual. Sedangkan yang dimaksud areal tebu pengembangan adalah areal yang tersedia yang berdasarkan keterbatasan biofisik dan aksesibilitas belum digunakan secara optimal, dapat digali dari data rekomendasi lahan sesuai untuk tebu hasil penelitian Proyek Pengembangan Industri Gula (PPIG) pada tahun 1978-1982. Hasil analisis pendekatan luas areal potensial yang dapat dikelola untuk perkebunan tebu di wilayah *hinterland* industri gula di Indonesia bagian timur disajikan pada Tabel 5.

Tabel 5.5 Lahan potensial hinterland industri gula di Indonesia bagian timur yang dapat diupayakan untuk pengelolaan tebu

Propinsi/Pabrik Gula	Luas lahan areal perkebunan (ha)		
	Eksisting*)	Potensial*)	Pengembangan**)
Gorontalo, PG	6.632	3.504	4.266
- PG -Tolanghula	6.632	3.504	4.466
Sulawesi Selatan	10.574	7.289	15.770
1. PG Takalar	4.414	2.586	11.870
2. PG Camming	2.953	3.030	2.780
3. PG Bone	3.207	1.673	1.120

Sumber : *) Statistik gula P3GI, **) PPIG

Pada periode 5 tahun terakhir luas areal perkebunan tebu aktual di Indonesia bagian timur rata-rata sekitar 17.206 ha dengan penyebaran

sekitar 38,5% di Gorontalo dan 61,5% di Sulawesi Selatan. Masing-masing pabrik gula selama 20 tahun periode giling (1995-2005) mengalami puncak pengelolaan areal perkebunan tebu maksimum yaitu PG Tolanghula pada tahun 1992 mencapai 10.136 ha dan PG-PG di Sumatera Selatan yaitu PG Takalar, PG Camming dan PG Bone pada tahun 1993, berturut-turut mencapai luas areal maksimum 7.000 ha, 5.983 ha dan 4.880 ha. Dengan demikian luas areal potensial yang dapat kembali dikelola seluruhnya sekitar 10.793 ha, tersebar 32,5% di Gorontalo dan 67,5% di Sulawesi selatan. Pengelolaan tebu terluas yang dapat dikelola secara optimal untuk mengembangkan industri gula eksisting (yang sudah ada) di Indonesia bagian timur potensinya lahan tersedia tambahan dapat mencapai sekitar 20.036 ha, yang tersebar sekitar 21,2% di Gorontalo dan sekitar 78,8% di Sulawesi Selatan.

Selain perluasan areal perkebunan tebu, produksi gula dapat dipacu melalui peningkatan komponen produktivitas gula. Oleh karena itu, perlu kiranya untuk menyajikan pencapaian produktivitas gula eksisting di Indonesia bagian timur pada beberapa tahun terakhir untuk mendapatkan gambaran sekaligus peluang mengoptimalkan pencapaian produksi gula. Produktivitas tebu, rendemen dan gula di PG Tolanghula, PG Takalar, PG Camming dan PG Bone disajikan pada Tabel 6. Secara umum produktivitas gula ke 4 PG tersebut masih relatif rendah.

Pabrik gula Tolanghula-Gorontalo, 5 tahun terakhir rata-rata produktivitas gulanya mencapai 4,30 ton/ha, rendemen 6,83% dan tebu 62,9 ton/ha. Angka-angka tersebut hanya mencapai 80-85% terhadap potensi produktivitas optimalnya. Untuk pabrik gula yang terdapat di Sulawesi Selatan, produktivitas gula yang dicapai nampaknya sangat rendah, berkisar antara 1,171-3,95 ton gula/ha. Rendahnya produktivitas ini disebabkan oleh pencapaian produktivitas tebu dan atau rendemen yang rendah. Pabrik gula Takalar, walaupun pada tahun 2002-2005 memiliki rendemen rata-rata >8,00%, namun produktivitas tebunya hanya mencapai rata-rata sekitar 32,4 ton/ha atau sekitar 40% dari potensi produktivitas tebu tertinggi yang pernah dicapainya. Hal yang sama juga ditunjukkan oleh PG Camming dan PG Bone yang menunjukkan angka-angka produktivitas gula relatif rendah. Sebagai gambaran, produktivitas tebu tertinggi selama periode giling PG Camming mencapai >70 ton tebu/ha dan di PG Bone dapat mencapai > 81 ton tebu/ha. Memperhatikan angka-angka potensi produktivitas gula demikian lebih tinggi hingga 2 kali produktivitas yang dicapai saat ini, maka sesungguhnya produksi gula di wilayah ini berpotensi masih dapat ditingkatkan.

Restropekse Industri Gula Nasional

Tabel 5.6 Perkembangan produktivitas tebu di industri gula kawasan Indonesia bagian timur pada tahun 2000-2005

Pabrik Gula	Tahun					
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
..... Tebu (Ton/Ha).....						
Tolangohula/ Plaihari	55.1	53.7	54.4	69.5	66.2	78.3
Takalar	38.4	32.5	32.3	27.8	34.1	35.4
Camming	37.6	42.7	56.1	65.8	47.1	52.8
Bone	36.0	37.9	52.4	59.7	43.8	51.6
..... Rendemen (%)						
Tolangohula/ Plaihari	5.5	6.7	8.0	7.5	7.0	6.3
Takalar	6.2	6.3	8.0	8.2	8.2	8.4
Camming	5.8	6.4	7.0	5.2	6.0	4.1
Bone	5.1	4.5	6.5	5.6	7.2	5.0
.....Gula (Ton/Ha)						
Tolangohula/ Plaihari	3.03	3.61	4.36	5.24	4.65	4.93
Takalar	2.39	2.04	2.57	2.28	2.78	2.98
Camming	2.18	2.72	3.95	3.41	2.84	2.15
Bone	1.85	1.71	3.40	3.34	3.16	2.59

Sumber : Statistik Gula P3GI

G. Percepatan Pemanfaatan Lahan Potensial Untuk Pembangunan Industri Gula

Perkembangan perluasan areal perkebunan tebu berjalan sangat lambat, tidak seperti komoditas perkebunan lainnya khususnya sawit yang berjalan begitu cepat. Dalam upaya untuk memanfaatkan lahan potensial dan investasi pembangunan industri gula di kawasan Indonesia bagian timur perlu dilakukan langkah terencana oleh semua pihak yang terkait, termasuk pemerintah, investor, lembaga penelitian dan masyarakat. Di lain pihak, pembangunan industri gula di kawasan ini bersifat sangat strategis, selain dilihat dari sisi kebutuhan pasok gula menuju swasembada, juga akan bermanfaat dalam mendorong

pemerataan pembangunan dan kesejahteraan masyarakat di sekitarnya. Oleh karena itu, agar percepatan pengembangan industri gula di Indonesia bagian timur dapat segera terealisasi, maka diperlukan upaya dukungan, antara lain sebagai berikut ;

1. Menyediakan dan meningkatkan akses informasi potensi sumber daya lahan

Telaah potensi sumberdaya lahan yang sesuai untuk tebu di Indonesia bagian timur relatif masih sedikit, sementara potensinya masih cukup luas. Oleh karena itu, pemerintah harus mampu menyediakan informasi potensi sumberdaya lahan sesuai untuk tebu minimal sampai pada tingkat tinjau mendalam. Bekerjasama dengan lembaga yang kompeten, pemerintah harus lebih banyak mengadakan kajian secara intensif, yang hasil-hasilnya dapat dikemas sebagai sumber informasi yang lebih menarik dan dapat diakses secara mudah.

2. Menempatkan ketersediaan lahan untuk tebu pada tingkat prioritas tinggi

Kebutuhan konsumsi gula setiap tahun terus meningkat, sementara pasok gula dari sentra produksi sudah sampai mendekati kondisi optimal. Lahan potensial untuk areal perkebunan tebu yang diandalkan disinyalir tinggal di kawasan Indonesia bagian timur. Namun demikian, dikarenakan persyaratan tumbuh tebu sangat tinggi, maka lahan yang dapat dikembangkan untuk tebu di Indonesia menjadi lebih terbatas. Sementara di sisi lain, lahan yang sesuai tebu pada umumnya dapat dikembangkan untuk komoditas lain. Pada kondisi ini kenyataannya tebu menjadi sulit bersaing dan sering posisinya dikalahkan oleh kepentingan lainnya. Oleh karena itu, untuk menghindari lahan potensial untuk tebu digunakan untuk kepentingan komoditas industri lain yang sesungguhnya peluangnya masih cukup banyak dapat menggunakan alternatif lahan lain, maka pemerintah harus menetapkan kebijakan perlu menempatkan lahan potensial tebu pada prioritas tinggi supaya lahan yang ketersediaannya terbatas tersebut tidak terganggu oleh kepentingan penggunaan lahan lainnya.

3. Dukungan pembangunan infrastruktur

Sejauh ini lahan potensial yang sesuai untuk tebu yang telah diidentifikasi karakteristik fisik lingkungannya, pada umumnya memiliki aksesibilitas rendah. Di lain pihak dengan kecenderungan situasi pergulaan yang kondusif, cukup banyak investor yang tertarik untuk investasi pembangunan industri gula.

Namun kenyataannya, perkembangan areal perkebunan tebu berjalan ditempat. Investasi pembangunan pabrik gula sering terkendala oleh infrastruktur yang rendah sehingga membebani biaya investasi pembangunan industri gula menjadi sangat mahal. Oleh karena itu, pemerintah daerah harus mendorong pembangunan infrastruktur di sekitar kawasan areal potensialnya.

4. Dukungan kebijakan pemerintah

Investasi di bidang industri gula memerlukan biaya yang sangat besar dan memiliki peranan cukup penting dalam mendorong perekonomian nasional. Agar investasi industri gula dapat terwujud maka pemerintah perlu mendorong situasi usaha yang lebih kondusif, misalnya dengan memberikan insentif dan kemudahan seperti jaminan keamanan, keringanan perpajakan, kemudahan perijinan, kemudahan dalam memperoleh lahan (termasuk peran masyarakat adat) dan konsistensi dalam penerapan kebijakannya dalam perspektif jangka panjang.

5. Dukungan SDM dan Teknologi

Pengelolaan industri gula merupakan usaha yang padat karya dan membutuhkan tenaga kerja yang terampil. Sebagaimana diketahui dari hasil survei bahwa di sekitar lokasi lahan potensial yang dijumpai di Indonesia bagian timur pada umumnya memiliki jumlah penduduk yang terbatas. Selain itu, masyarakat yang ada di sekitar lokasipun pada kenyataannya tidak terbiasa bekerja di perkebunan tebu. Hal ini akan memberikan persoalan tersendiri. Untuk menjamin ketersediaan tenaga kerja yang cukup dan handal, maka pemerintah dan investor dapat bekerja sama menyediakan sarana kegiatan berupa pelatihan dan pembekalan pengetahuan terhadap masyarakat yang mampu bekerja. Tenaga terampil yang mampu bekerja di industri gula dapat pula didatangkan dari Jawa. Dalam menyediakan tenaga kerja, khususnya untuk tenaga pekerja di perkebunan tebu, pemerintah daerah apabila memungkinkan dapat mengupayakan melalui program transmigrasi.

Keterbatasan potensi sumberdaya yang tersedia di kawasan Indonesia bagian timur, memerlukan dukungan teknologi on farm maupun off farm yang memadai. Seperti misalnya, dari sisi on farm, teknologi mekanisasi mampu mengurangi beban kelangkaan tenaga kerja, penggunaan varietas dan pengendalian jasad pengganggu serta sarana produksi lainnya merupakan kebutuhan ditahap awal yang cukup mendesak. Sedangkan dari sisi off farm dapat menggunakan adopsi teknologi industri gula yang sudah maju.

H. PERAN PEMERINTAH DALAM PRODUKSI GULA NASIONAL

Minimnya stok nasional yang tersimpan di gudang memicu melonjaknya harga gula. Perkiraan waktu itu, stok yang tersedia tinggal 500 ribu ton. Ditambah lagi, harga gula di pasar internasional juga terus naik akibat sejumlah negara produsen gula menahan stok yang dimilikinya. Mereka tak mau melepas stok gulanya ke pasar internasional untuk mengantisipasi melonjaknya kebutuhan.

Meski dikenal sebagai negara agrikultur karena lahannya yang subur, Indonesia rupanya masih tergantung pada pasokan gula impor. Setiap tahun, tak kurang dua juta ton gula di datangkan dari negara lain. Dari sekitar 4,8 juta ton kebutuhan gula, Indonesia hanya mampu memproduksi 2,7 juta ton saja.

Industri gula di Tanah Air sebenarnya sudah ada sejak Republik ini belum berdiri. Di masa kolonial Belanda, mulai ratusan tahun lalu, puluhan pabrik gula (PG) sudah berdiri. Bahkan, pabrik-pabrik gula ini, banyak pula yang masih beroperasi sampai sekarang. Pada umumnya, PG ini kini dimiliki oleh perusahaan negara yang bernaung di PT Perkebunan Nusantara (PTPN) dan tersebar di sejumlah lokasi. Setidaknya terdapat 52 PG yang dikelola BUMN.

Lantas, apa yang membuat Indonesia masih kesulitan memenuhi sendiri kebutuhan gulanya? Kuncinya, ada pada produktivitas pengolahan gula di pabrik-pabrik gula atau yang kerap disebut tingkat rendemen tebunya. Akibat sebagian besar PG itu merupakan peninggalan zaman penjajahan, mesin-mesin yang dioperasikan tak lagi maksimal bekerja.

Rata-rata, rendemen tebu hanya enam sampai tujuh persen. Padahal, rendemen tebu itu masih bisa dinaikkan menjadi sembilan persen. Hanya saja, diperlukan terobosan. Caranya, mesin-mesin di PG mesti diganti dengan yang baru alias direvitalisasi.

Revitalisasi PG inilah yang kemudian menjadi salah satu program 100 hari Kabinet Indonesia Bersatu (KIB) jilid kedua di bidang perekonomian. Dalam program ini, pemerintah memasang target tinggi. Tak sekadar memperbaiki mesin-mesin PG, pemerintah juga menginginkan surplus produksi gula nasional seperti yang sudah dicapai komoditas beras, dalam kurun waktu lima tahun ke depan.

Selama 100 hari pertama masa kerjanya, pemerintah menyusun cetak biru revitalisasi PG. Pemerintah telah mengupayakan pinjaman perbankan, terutama dari bank-bank BUMN, yang bisa digunakan oleh PTPN,

PT Rajawali Nusantara Indonesia (RNI) atau PG swasta untuk merevitalisasi mesinnya. Meneg BUMN, Mustafa Abubakar, menyebutkan perbankan siap mengalokasikan pinjaman sedikitnya Rp 7 triliun untuk revitalisasi ini. Pinjaman ini pun, dikatakannya, sudah siap digelontorkan.

Menurut mantan dirut Perum Bulog ini, pemerintah juga telah menganggarkan dana sebesar Rp 1 triliun untuk subsidi bunga pinjaman perbankan bagi revitalisasi tersebut. Jadi, setiap PG yang mengambil pinjaman bank untuk merevitalisasi mesin-mesinnya akan diberi subsidi bunga oleh pemerintah. Sementara, untuk memperkuat kalangan petani tebu, pemerintah sudah menyiapkan fasilitas Kredit Usaha Rakyat (KUR).

“Pembiayaan melalui KUR akan diarahkan untuk petani tebu, sehingga terjalin sinergi antara bank, BUMN gula, dan petani yang dibangun dalam satu sistem,” katanya.

Kemudahan juga diberikan bagi pengusaha, baik BUMN ataupun swasta, yang ingin membangun PG baru. Untuk mencapai surplus gula, memang dibutuhkan tambahan PG baru. Hal ini untuk mengimbangi kenaikan permintaan gula oleh masyarakat dan industri pengolahan makanan dan minuman. Asosiasi Gula Rafinasi Indonesia (AGRI) memperkirakan kenaikan konsumsi gula kristal putih (GKP) rumah tangga sekitar lima persen dan kebutuhan gula industri (rafinasi) tiga persen setiap tahun. Pada 2012, AGRI memprediksi total kebutuhan gula nasional bisa mencapai 5,7 juta ton dengan perincian 2,9 juta ton GKP dan 2,8 juta ton gula rafinasi.

Selain itu, pemerintah juga akan membantu menyediakan lahan tanaman tebu bagi PG baru. Menteri Perindustrian, MS Hidayat, mengungkapkan pemerintah telah mempersiapkan lahan seluas 500 ribu hektare di Sumatra dan Sulawesi Selatan untuk setidaknya 10 PG baru yang direncanakan dibangun sampai 2014. Lahan yang berasal dari lahan hutan kritis itu, di Sumatra, direncanakan disediakan di Lampung dan Jambi. Menperin bekerja sama dengan Menhut dan Mentan menyediakan lahan tersebut.

Persiapan menuju revitalisasi, bisa dibilang sudah matang. Masalah utama yang selama ini mengganjal seperti pembiayaan dan lahan, sudah dicarikan jalan keluarnya. Kini, tinggal menunggu implementasinya di lapangan. Bisakah, pemerintah mewujudkannya selama lima tahun ke depan?

Pasalnya, rencana revitalisasi PG ini sebenarnya sudah dipersiapkan sejak KIB pertama. Sekitar dua tahun lalu, mantan wapres Jusuf Kalla sudah

sibuk merancanginya. Tak sebatas menggelar rapat di kantornya dengan kalangan asosiasi dan petani tebu, Kalla juga rajin meninjau PG milik BUMN di Jateng dan Jatim. Bisa dipastikan, program 100 hari itu merupakan kelanjutan dari kerja Kalla.

Ketua Asosiasi Pengusaha Gula dan Tepung Indonesia (Apegti), Natsir Mansyur, menyambut baik berbagai upaya yang telah dipersiapkan untuk revitalisasi PG dalam 100 hari. Namun, selain revitalisasi PG, dia menyarankan agar pemerintah juga merevitalisasi sektor gula nasional. Alasannya, masalah gula ini tak sebatas pada produksi saja, tapi juga menyangkut perdagangan dan distribusi.

1. Revitalisasi Pabrik Gula

Pemerintah berniat untuk membangun 20 pabrik gula baru. Dari jumlah pabrik gula baru tersebut, Kementerian Badan Usaha Milik Negara (BUMN) menargetkan 75% pabrik gula baru akan dibangun BUMN gula. Saat ini, pabrik gula di Indonesia tercatat sebanyak 60 pabrik unit. Dari jumlah tersebut, sebanyak 51 pabrik merupakan milik BUMN dan 9 pabrik milik swasta. *Nah*, dengan adanya penambahan pabrik baru tersebut, nantinya jumlah pabrik gula di Indonesia mencapai 80 pabrik gula. Terdiri dari 66 pabrik gula milik BUMN dan 14 pabrik gula milik swasta., program revitalisasi pabrik gula yang menjadi target pemerintah tidak sebatas membangun pabrik semata. Tapi, juga menyangkut menjaga suplai pasokan bahan baku pabrik gula, yakni tebu hasil produksi petani.

Untuk itu akan dilakukan Nota Kesepahaman (MoU) antara Kementerian BUMN, Kementerian Kehutanan, Kementerian Perindustrian, Kementerian Perdagangan, dan Kementerian Pertanian terkait dengan swasembada gula. Nantinya, industri gula tidak hanya bisa memproduksi gula putih tetapi juga gula mentah (*raw sugar*). Berdasarkan data dari Kementerian BUMN, produksi gula BUMN pada tahun ini sebesar 1,7 juta ton atau 63% dari total produksi nasional. Tahun depan produksi gula naik menjadi 1,9 juta ton. Tahun 2011 dan 2012, produksi gula naik menjadi 2,1 juta ton dan 2,2 juta ton. Baru pada 2014, produksi gula bisa mencapai 2,3 juta ton.

2. Bulog Sebagai Agen Pemasaran

Perum Bulog akan kembali menjadi agen distribusi gula seluruh hasil produksi gula Badan Usaha Milik Negara (BUMN) baik PT Perkebunan Nusantara (PTPN) maupun PT RNI. Kerjasama antar perusahaan plat merah tersebut akan

mulai dijalankan pada bulan Mei 2009 ini dengan kontrak mengikat bisnis to bisnis.

Dengan kerjasama ini maka diharapkan sepanjang 2009 tidak ada lagi istilah harga rendah saat musim produksi dan harga tinggi saat gula berada di pedagang. Dengan mekanisme ini maka harga gula, menurut Agus diperkirakan akan bertahan pada kisaran harga Rp 7.000 per Kg. Agus melanjutkan, inovasi untuk stabilisasi harga ini tidak akan menggunakan dana pemerintah seperti misalnya untuk pengadaan khusus, namun akan digunakan mekanisme B to B. Bahkan menurutnya, kerjasama tidak hanya dalam distribusi dan tata niaga gula saja melainkan bagaimana meningkatkan sistem industri gula secara keseluruhan, bagaimana re-investasi pabrik gula dan memperbaiki produk.

Sekarang kita tergetkan, standar nasional Indonesia (SNI) bisa dijalankan untuk setiap pabrik gula,” katanya. Tahun lalu, sekitar 7% dari pabrik gula milik pemerintah belum bisa menerapkan SNI, nah pada tahun ini 100% harus bisa menerapkannya. Keikutsertaan Bulog disini adalah sebagai agen karena dianggap memiliki jaringan distribusi, namun begitu Bulog juga diperbolehkan untuk menjadi distributor sampai lini 3.

Mekanisme ini juga dilakukan untuk menciptakan tata niaga gula baru yang saat dianggap belum sehat. Saat ini ada keterbatasan sistem dimana konsep persaingan sempurna tidak terpenuhi. “Buktinya 2 perusahaan menguasai 40% pasar gula dalam negeri. 40% swasta dan BUMN 60%. Oleh karena itu dengan fenomena seperti itu harus ada kebijakan khusus dari korporasi,” Direktur Utama Perum Bulog Mustafa Abubakar membenarkan hal tersebut, namun dia tidak mau menjelaskan lebih detail mengenai kontrak antara BUMN tersebut. “Kontrak baru dalam jumlah yang lebih besar karena seluruh produksi gula PTPN dan RNI akan dipasarkan dengan ke-agenan Bulog,”

I. KEHADIRAN GULA AREN

Dirjen Perkebunan Deptan, Bapak Ahmad Manggabarani juga mengatakan bahwa perbaikan-perbaikan yang dilakukan ini adalah untuk mewujudkan Indonesia menjadi eksportir Gula pada tahun 2014 mendatang. Selama tahun 2009 ini, Indonesia sudah memenuhi sepenuhnya kebutuhan atas swasembada gula kristal putih untuk konsumsi dan sudah menghentikan impor. Bapak Dirjenbun juga melaporkan bahwa luas areal perkebunan tebu bertambah dari 427.178 hektar pada tahun 2007 menjadi 441.318 hektar pada tahun 2009. Produksi tebu naik dari 33,066 juta ton tahun 2007 menjadi 34,756

juta ton pada tahun 2009. Sedangkan produktivitas tebu berhasil ditingkatkan dari 77,4 ton/ha menjadi 78,8 ton/ha.

Pemerintah kita yang memaksakan diri untuk tetap menjadikan tebu sebagai harapan utama produksi Gula Indonesia. Ibarat makan Buah Simalakama, susah sekali menggantikan tebu sebagai bahan baku pabrik gula kita. Pemerintah seolah tidak berniat mencari solusi atau alternatif bahan baku gula selain tebu.

Mari kita coba untuk menghitung dan menimbang kelayakan tebu sebagai andalan gula Indonesia. Pertama dari sisi produktivitas yang rata-rata hanya mencapai 78,8 ton/ha, taruh kata rendemennya mencapai 10%, maka gula yang diperoleh hanya sekitar 7,88 ton/ha/musim. Padahal rendemen gula kita sangat sulit sekali mencapai angka dua digit itu, paling-paling hanya sekitar 8 - 9 %. Jadi hanya menghasilkan gula antara 6 – 7 ton/ha/musim. Upaya-upaya sudah terlalu banyak dilakukan, hasil-hasil penelitian juga yang mana lagi yang belum dijalankan. Semua untuk mendongkrak produktivitas tebu menjadi naik dan berproduksi tinggi. Namun sampai sekarang masih belum mampu merubah keadaan, ternyata produktivitas tebu malah semakin menurun. Padahal pada jaman Kolonial dulu sekitar tahun 1930-an produktivitas tebu mencapai puncaknya yaitu sebesar 17 ton gula/hektar/musim.

Tanaman Aren bisa menggantikan peran tebu untuk memenuhi kebutuhan dan produksi gula selama ini, maka lahan-lahan tadi yang luasnya hampir 450 ribu hektar bisa ditanamai tanaman pangan, seperti padi, palawija, kacang-kacangan, sayuran dan tanaman pangan lain yang mempunyai nilai ekonomi lebih tinggi dibandingkan dengan tebu. Seandainya setiap hektar lahan dalam satu tahun dapat ditanami padi dua musim dan satu musim palawija dengan hasil misalnya 6 ton beras dan 4 ton jagung, maka ada bahan pangan tambahan dari 450 hektar, yaitu 2,7 ton beras dan 1,8 juta ton jagung. Ini peluang yang sangat berarti untuk mendukung kecukupan pangan dan bahan baku pakan dan mengurangi ketergantungan impor bahan pangan dan pakan.

Dari sisi petani pun penerimaan dari usaha tani tebu juga sudah kalah dengan komoditi pangan lainnya. Hanya untuk petani yang tidak punya modal, pilihan yang paling mudah adalah menyerahkannya kepada pihak lain untuk ditanami tebu, dan nanti petani tinggal mendapatkan hasilnya meskipun tidak seberapa. Kalau untuk usaha tani komoditi lain sendiri modal kurang, walaupun hasilnya memang lebih tinggi. Keadaan inilah yang banyak dialami oleh petan sehingga harus menyerahkan lahannya pada pihak perkebunan tebu dan pabrik

gula atau KUD-KUD. Sebenarnya kalau petani punya modal dan tenaga dalam usaha tani mereka pasti memilih komoditi lain yang lebih menguntungkan.

Lalu apa Aren bisa diolah menjadi gula putih? Untuk yang hal ini Bapak Slamet Sulaiman sudah membuktikan dengan alat mesin pabrik gula mininya. Pabrik gula mini dengan bahan baku nira aren sudah dibangun antara lain di Minahasa Selatan. Uji coba untuk menghasilkan gula putih telah berhasil dilakukannya. Artinya tidak masalah seandainya nira aren diolah menjadi gula putih. Namun secara perhitungan sebenarnya tidak menguntungkan sebab untuk mengolah gula menjadi putih memerlukan bahan yang lebih banyak, siklus proses yang lebih panjang dan lebih rumit. Dengan demikian biaya produksi jauh lebih tinggi, nilai rasio konversi bahan baku menjadi produk jadi lebih kecil. Dilihat dari harga jual juga tidak jauh berbeda antara gula putih dan gula merah tradisional. Namun kalau gula putih pangsa pasarnya sangat besar dan seolah tidak terbatas, karena selama ini memang kebutuhan gula didominasi oleh gula putih. Berbeda dengan gula merah atau brown sugar dari tanaman palma, yang selama ini belum menjadi produk massal dunia karena keragaman produknya sangat luas dan terbuka. Nilai jualnya juga sangat beragam harganya. Seolah harga dapat diciptakan sedemikian rupa tergantung pada pemilik brand atau merek. Karena memang pangsa pasarnya juga belum luas.

Berbeda dengan Gula dari pohon Maple. Di Negara aslinya Canada dan Amerika bagian utara, gula tersedia kebanyakan dalam bentuk cair, berupa sirup dari pohon Maple, atau sering disebut sebagai Maple Syrup. Di sana justru gula putih kalah populer dengan Maple Syrup. Gula putih yang berasal dari tebu dianggap gula tingkat rendah, yang kurang nilai gizinya. Bahkan gula putih dianggap biangnya penyakit diabetes di seluruh dunia. Oleh karena itu mereka lebih memilih Maple Syrup dari pada Gula Putih yang asalnya dari Brazil itu. Trend beralihnya pola konsumsi gula dari gula putih hablur ke gula berbentuk cair atau sirup sudah terjadi di luar negeri. Jepang, Korea, Eropa seperti Belanda dan Jerman juga sudah lama mengevolusi pola konsumsi gulanya. Di dalam negeri sendiri sebenarnya juga sudah lama terjadi, khususnya pada industri makanan dan minuman. Maka lambat atau cepat trend itu akan terjadi, artinya kita harus mengantisipasinya dengan penyiapan industri gula palma kita juga mengarah ke gula cair atau Sugar Palm Syrup, Coconut Sugar Syrup dll. Kalau dilihat potensinya sebenarnya Aren yang punya peluang besar menggantikan peran tebu sebagai bahan baku Gula atau bahan pemanis. Sebab Aren memiliki produktifitas paling hebat, paling tinggi dalam menghasilkan

Gula. Dalam setiap hektarnya Aren bisa menghasilkan Gula sampai 77 ton per/tahun/hektar. Bagaimana bisa terjadi ? Uraianya sebagai berikut :

1. Dalam satu hektar ditanam 200 pohon Aren.
2. Setelah 6-7 tahun dapat dipanen air nira dari sekitar 75 % populasi pohon, atau 150 pohon. Atau ada 25 % pohon yang beristirahat menghasilkan nira.
3. Jika produksi nira rata-rata adalah 10 liter/pohon/hari, maka nira yang dihasilkan adalah $10 \text{ liter/pohon} \times 150 \text{ pohon/ha} = 1.500 \text{ liter/hektar/hari}$.
3. Jika untuk membuat gula 1 kg diperlukan nira 7 liter, maka jika semua nira diolah akan menjadi gula sebanyak : $1.500 \text{ liter/ha/hari} : 7 \text{ liter/kg} = 214,3 \text{ kg/hektar/hari}$.
3. Produktivitas Gula dari setiap hektar kebun Aren adalah :
Setiap hari : 214,3 kg/hari;
Setiap bulan : 6.428,6 kg/bulan;
Setiap tahun : 77.142,8 kg/tahun; atau 77 ton/tahun.

Keunggulan tidak hanya pada aspek produktivitas, sebagaimana hitungan di atas, tapi juga banyak keuntungan-keuntungan di aspek yang lain, yaitu :

1. Dengan menggantikan tebu dengan Aren, maka lahan yang diperlukan lebih sedikit (seper sepuluhnya) kita sudah dapat memenuhi swasembada gula nasional.
2. Kontinuitas produksi pabrik berjalan sepanjang tahun, dan pabrik tidak ada masa istirahat karena bahan baku tersedia secara koninyu setiap hari sepanjang tahun. Pada Pabrik Gula berbasis Tebu biasanya hanya beroperasi selama sekitar 150 hari atau 5 bulan dalam setahun, berarti 7 tahun pabrik tidak beroperasi.
3. Biaya investasi pembangunan pabrik gula berbasis Aren jauh lebih murah dibandingkan dengan pabrik gula berbasis tebu. Bahkan seandainya Pabrik besar belum dibangun pun, industri gula rakyat sudah bisa mengatasi masalah pengolahan bahan baku yang dihasilkan masyarakat.
4. Lahan tanaman tebu sekarang juga sangat bersaing dengan tanaman pangan. Maka di era dimana ketahanan pangan menjadi prioritas baik karena program pemerintah, atau permintaan pasar yang terus meningkat. Maka cepat atau lambat komoditi Tebu diperkirakan akan terdesak oleh dorongan ekonomis dan politik yang semakin kuat.
5. Beda dengan tanaman Aren yang sangat fleksibel, bisa ditanam di lahan-lahan miring, lereng lereng bukit, tepi-tepi sungai, daerah bekas hutan yang ditinggalkan, atau lahan-lahan yang sebelumnya tidak produktif. Maka dengan kehadiran tanaman Aren bisa menjadikan lahan lebih produktif dan berfungsi ganda sebagai penyelamat lingkungan dan pencegah longsor.

Restropeksi Industri Gula Nasional

Jadi tinggal kemauan dan kesadaran politik saja yang akan merubah kebijakan industri gula nasional ini berhijrah dari yang semula berbahan baku tebu ke arah pada pabrik gula berbasis perkebunan Aren.

6

KONSUMSI GULA NASIONAL

Hasil Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) tahun 2007 yang dilakukan oleh BPS (Badan Pusat Statistik) terhadap tingkat konsumsi nasional. Susenas ini bertujuan untuk mengetahui kondisi sosial ekonomi masyarakat secara umum. Sejak tahun 1993, susenas mengelompokan data menjadi data KOR dan data MODUL. Data KOR adalah data pokok (*core*) yang dikumpulkan setiap tahun yang berisi tentang demografi, kesehatan, pendidikan, ketenagakerjaan, keluarga berencana dan keadaan sosial ekonomi lainnya. Data KOR

dapat menghasilkan indikator sosial ekonomi hingga tingkat kabupaten/kota. Data MODUL adalah data sasaran (*modul*) yang dikumpulkan setiap tiga tahun sekali yang mencakup data modul konsumsi, modul sosial budaya, pendidikan, perumahan dan kesehatan. Susenas yang terkait dengan pertanian adalah modul konsumsi.

Komoditas perkebunan yang terkait dengan konsumsi penduduk adalah: 1) sago (*sago flour*) masuk dalam kelompok umbian-umbian. 2) dalam kelompok bahan minuman dan bumbu: gula pasir, gula merah, teh, kopi bubuk, coklat instant, coklat bubuk, kemiri, ketumbar, lada/merica, biji pala, asam dan cengkeh. 3) kelompok minyak dan lemak: minyak kelapa, dan minyak sawit.

Untuk kelompok minuman dan bumbu, yang perlu dicermati adalah gula pasir dan gula merah karena komoditas ini merupakan komoditas strategis yang saat ini sebagian masih diimpor untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri. Data susenas menunjukkan ada penurunan sedikit. Pada tahun 2003 konsumsi gula pasir untuk perkotaan dan desa sebesar 25,84 gram/kapita/hari dan pada tahun 2007 menurun sedikit menjadi 23,63 gram/kapita/hari. Untuk gula merah juga ada penurunan sedikit yaitu pada tahun 2003 sebesar 3,70 gram/kapita/hari dan pada tahun 2007 menurun sedikit menjadi 2,99 gram/kapita/hari.

A. Produksi dalam Pemroyeksian Konsumsi Gula

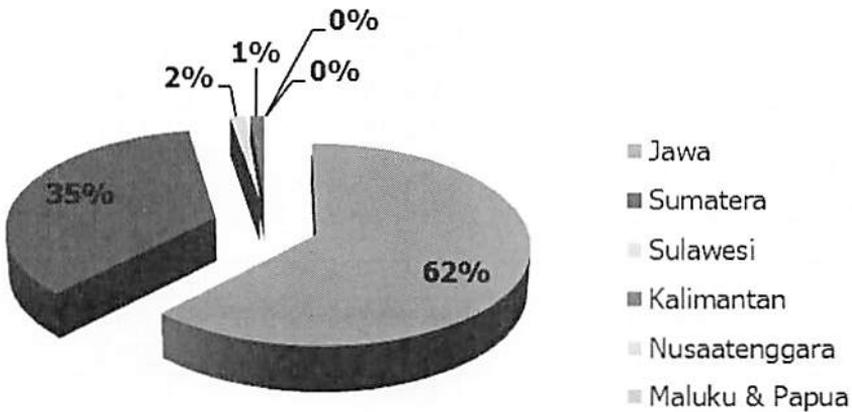
Selama 2008-2011, produksi gula nasional terus menurun dengan rata-rata 6,36%/tahun, yaitu dari 2.668.428 ton menjadi 2.228.140 ton (Tabel 4.16). Pada tahun 2012, produksi meningkat cepat sebesar 16,75% dibanding tahun 2011, tetapi masih di bawah tahun 2008, yaitu 2.601.258 ton. Ini berarti prestasi produksi gula Indonesia mengalami kemunduran selama lima tahun terakhir (2008-2012). Perkembangan produksi tersebut dipengaruhi oleh perkembangan luas panen tebu dan produktivitas gula. Luas panen tebu pada tahun 2009 menurun 3,10% dibanding 2008, yaitu dari 436.505 ha menjadi 422.953 ha, tetapi selama 2009-2012 terus meningkat rata-rata 3,21%/tahun sehingga pada tahun 2012 mencapai 465.577 ha. Sebaliknya, produktivitas gula selama 2008-2011 terus menurun dengan rata-rata 7,31%/tahun, yaitu dari 6.113 kg/ha pada tahun 2008 menjadi 4.983 kg/ha pada tahun 2011. Pada tahun 2012, walaupun produktivitas meningkat 12,12% dibanding tahun 2011, masih dibawah tahun 2008, yaitu 5.587 kg/ha. Secara rata-rata selama 2008-2012, produksi gula menurun 1,73%/tahun, yang disebabkan oleh penurunan produktivitas 3,58%/tahun, sementara luas panen tebu meningkat 1,85%/tahun. Ini menunjukkan bahwa penurunan produksi disebabkan oleh penurunan produktivitas. Penurunan produktivitas tersebut disebabkan oleh belum adanya inovasi teknologi budidaya tebu, masih banyaknya areal tebu keprasan dengan frekuensi keprasan lebih dari tiga kali, dan makin tuanya umur pabrik gula milik PTPN. Peningkatan luas panen panen tebu pada tahun 2012 disebabkan oleh kenaikan harga lelang gula yang mendorong petani untuk menanam tebu. Sementara peningkatan produktivitas pada tahun yang sama disebabkan antara lain oleh adanya program bongkar ratoon tebu keprasan dan revitalisasi pabrik gula milik PTPN yang seluruhnya sudah berumur sangat tua sehingga rendemen gula meningkat.

Tabel 6.1 Produksi, Luas Panen dan Produktivitas Gula Nasional, 2008-2012.

Tahun	Produksi (ton)	Luas Panen (ha)	Provitas (kg/ha)
2008	2.668.428	436.505	6.113
2009	2.517.374	422.953	5.952
2010	2.290.116	432.715	5.292
2011	2.228.140	447.131	4.983
2012	2.601.258	465.577	5.587
Laju (%/tahun)	-1,73	1,85	-3,58

Sumber: Ditjen Perkebunan, diolah

Gula di Indonesia diproduksi oleh perusahaan perkebunan besar (BUMN dan swasta) dan rakyat. Pada tahun 2012, kontribusi luas areal perkebunan besar dan rakyat masing-masing adalah 43,86% dan 56,14%, tetapi kontribusi produksi masing-masing adalah 44,21% dan 55,79%. Ini berarti bahwa produktivitas perusahaan besar hanya sedikit lebih tinggi dibanding produksi perkebunan rakyat. Menurut Ikatan Ahli Gula Indonesia (IKAGI), produksi gula di Indonesia saat ini masih jauh dari ideal. Seharusnya, 62 pabrik gula (51 milik BUMN dan 11 milik swasta) yang ada saat ini bisa memproduksi 3,15 juta ton, namun kenyataannya hanya mencapai 2,60 juta ton. Secara geografis, produksi gula tersebar di berbagai wilayah di Indonesia (Gambar 4.16). Namun produksi gula sangat terkonsentrasi di Jawa (62,12%), disusul Sumatera (35,24%), dan selebihnya adalah Sulawesi (1,36%) dan Kalimantan (1,28%). Bahkan di wilayah Nusa Tenggara (Bali, NTB dan NTT) dan wilayah timur Indonesia (Maluku, Maluku Utara, Papua dan Papua Barat), gula tidak diproduksi. Konsentrasi produksi gula di Jawa tidak terlepas dari sejarah zaman penjajahan Belanda yang mengembangkan produksi gula lebih banyak di Jawa.



Gambar 6.1. Sebaran Geografis Produksi Gula di Indonesia, 2012.

B. Konsumsi Dan Impor Gula Nasional

Dari tanaman tebu dapat dihasilkan pucuk/daun tebu, nira, dan ampas. Pucuk/daun tebu dapat dimanfaatkan untuk hijauan pakan ternak (sapi). Ampas dapat digunakan sebagai: (1) Bahan bakar; (2) Particle board untuk industri furniture; (3) Pakan ternak; (4) Pulp selulosa untuk pembuatan kertas (kertas koran, kertas tulis-cetak dan security paper); dan (5) Furfural untuk pembuatan furfural alkohol yang dapat menghasilkan polimer, pelarut, bahan

penolong, industri logam, falvor, dll. Sementara dari nira tebu dapat dihasilkan: (1) Gula sebagai bahan makanan; (2) Molase untuk pembuatan gula pasir dan gula padat (untuk industri makanan dan minuman), asam glutamat (untuk pembuatan etanol dan MSG), asam organik, bahan kimia lain, pakan ternak, dan protein sel tunggal (untuk pembuatan pakan ternak dan ragi roti); dan (3) Blotong untuk pembuatan semen, masonry semen, bahan cat dan pupuk.

Pengguna gula pasir adalah konsumen rumah tangga untuk jenis Gula Kristal Putih (GKP), dan industri makanan dan minuman untuk Gula Kristal Rafinasi (GKR). Menurut teori ekonomi, salah satu faktor yang mempengaruhi konsumsi gula per kapita adalah pendapatan rumah tangga konsumen.

Adanya kesenjangan antara produksi gula dalam negeri atas konsumsi gula untuk industri dan konsumsi rumah tangga menjadikan aspek perdagangan internasional sangat penting dalam pemenuhan kebutuhan domestik. Perkembangan konsumsi, produksi dan impor gula disajikan Tabel 6.2 berikut:

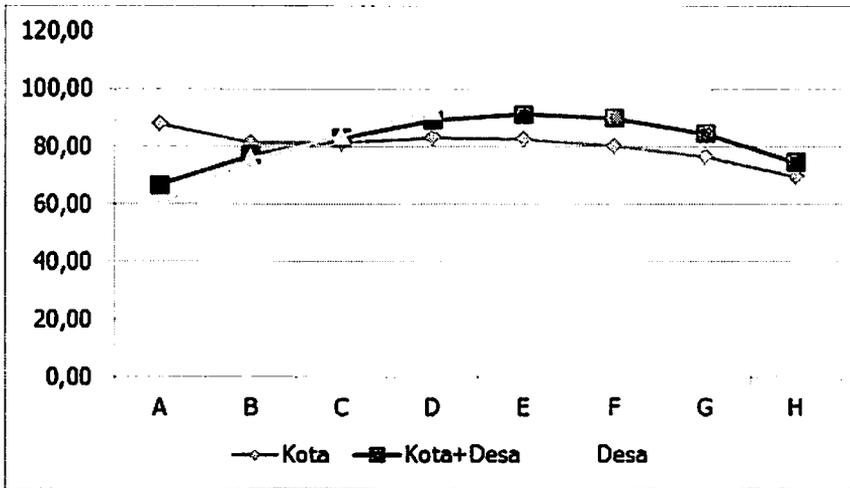
Tabel 6.2 : Produksi dan Konsumsi Gula Indonesia 1996-2007

Tahun	Produksi (000 ton)	Konsumsi (000 ton)	Impor (000 ton)
1996	2.094,2	3.069,9	975,8
1997	2.190,0	3.363,3	1.364,6
1998	1.491,6	3.300,0	1.811,7
1999	1.498,8	3.360,0	2.187,1
2000	1.693,8	3.300,0	1.600,0
2001	1.713,3	3.360,0	1.600,0
2002	1.755,1	3.300,0	1.544,0
2003	1.800,0	3.200,0	1.400,0
2004	2.051,6	3.281,9	1.230,3
2005	2.219,8	3.324,7	1.104,9
2005	2.241,7	3.324,7	1.104,9
2006	2.266,8	3.363,0	1.231,4
2007	2.400,0	3.344,8	1.333,9

Sumber : Litbang Kompas, Departemen Pertanian, 2008

Gambar 6.2 memperlihatkan hubungan antara konsumsi gula pasir per kapita per tahun dan kelompok pengeluaran (pengeluaran sebagai proksi pendapatan) per kapita per bulan pada tahun 2011.

Konsumsi Gula Nasional



Gambar 6.2. Konsumsi Gula Pasir oleh Rumah Tangga Menurut Kelompok Pengeluaran, 2011 (kg/kapita/tahun)

Sumber: Susenas 2011 (BPS), diolah.

Dengan Data :

Kelompok pengeluaran per kapita per bulan: A = < Rp 100.000; B = Rp 100.000-149.999; C = Rp 150.000-199.999; D = Rp 200.000-299.999; E = Rp 300.000-499.999; F = Rp 500.000-749.999; G = Rp 750.000-999.999; dan H = Rp 1.000.000+

Dari gambar tersebut dapat diketahui bahwa konsumsi per kapita per tahun di daerah perdesaan lebih tinggi dibanding di daerah perkotaan, yaitu 7,50 kg versus 6,48 kg atau rata-rata 7,00 kg. Konsumsi gula di daerah perdesaan terus meningkat sampai dengan kelompok pengeluaran H, sementara di daerah perkotaan terus meningkat sampai dengan kelompok pengeluaran H, dan selanjutnya mendatar pada kelompok pengeluaran H. Secara rata-rata, konsumsi gula terus meningkat sampai dengan kelompok pengeluaran H, namun peningkatan konsumsi dari kelompok G ke H menurun.

Hal ini menunjukkan bahwa makin tinggi pendapatan (pengeluaran sebagai proksi pendapatan) rumah tangga, makin tinggi tingkat konsumsi per kapitanya (ada hubungan positif antara konsumsi dengan pendapatan rumah tangga), dan sekaligus membuktikan bahwa produk gula merupakan jenis makanan yang dibutuhkan oleh semua lapisan konsumen sebagai bahan pemanis. Lebih rendahnya dan lebih mendatarnya konsumsi per kapita di daerah perkotaan dibanding di daerah perdesaan menunjukkan

bahwa masyarakat perkotaan mempunyai kesadaran akan bahaya penyakit diabetes sebagai akibat konsumsi gula yang berlebihan. Hasil analisis dengan menggunakan model LA-AIDS (Linear Approximation – Almost Ideal Demand System) memperoleh elastisitas pendapatan (diproksi dengan pengeluaran) yang bernilai positif, yaitu 0,923. Artinya, setiap kenaikan pendapatan rumah tangga 10%, konsumsi langsung gula pasir naik 9,23%. Hal ini menunjukkan bahwa gula pasir merupakan produk normal bagi rumah tangga konsumen. Karena itu, ke depan dengan meningkatnya pendapatan masyarakat, maka diperkirakan bahwa konsumsi langsung gula pasir akan meningkat. Konsumsi tidak langsung (untuk bahan baku industri makanan dan minuman) juga akan terus meningkat dengan meningkatnya pendapatan masyarakat dan jumlah penduduk. Perkembangan konsumsi total gula pasir di dalam negeri selama 2008-2012 diperlihatkan pada Tabel 6.1. Yang dimaksudkan dengan “konsumsi total” terdiri dari : (1) Konsumsi langsung oleh rumah tangga; (2) Penggunaan untuk industri pengolahan makanan dan minuman; dan (3) Tercecer. Konsumsi total gula selama kurun waktu tersebut terus meningkat dengan rata-rata 8,77%/tahun. Pada tahun 2012, konsumsi total gula pasir mencapai sekitar 5,3 juta ton, jauh lebih besar daripada konsumsi total pada tahun 2008 yang hanya sekitar 3,5 juta ton. Sementara itu, produksi gula nasional selama 2008-2011 terus menurun, dan baru meningkat pada tahun 2012, sehingga secara rata-rata produksi gula menurun 1,73%/tahun. Akibatnya terjadi defisit terus meningkat sangat cepat dengan rata-rata 25,73%/tahun selama 2008-2012. Defisit pada tahun 2012 mencapai 2,73 juta ton (105,1% dari produksi), jauh diatas defisit pada tahun 2008 yang hanya 0,85 juta ton (32% dari produksi). Pada tahun 2012, produksi dalam negeri hanya mampu menyediakan 48,76% dari konsumsi total.

Tabel 6.3. Konsumsi dan Defisit Gula, 2008-2012. Dalam ribuan

Tahun	Konsumsi * (ton)	Produksi (ton)	Defisit	
			(ton)	%
2008	3.521	2668	853	31,96
2009	4302	2517	1785	70,93
2010	4091	2290	1801	78,66
2011	4503	2228	2275	102,11
2012	5335	2601	2734	105,11
Laju (%/thn)	8,77	-1,73	25,73	17,75

Keterangan: *) Terdiri dari konsumsi rumah tangga, penggunaan untuk industri pengolahan (makanan dan minuman) dan tercecer (diolah dari NBM, BKP).

Menurut hasil survey SUCOFINDO dan SUSENAS, kebutuhan gula di Indonesia untuk konsumsi rumah tangga, warung, dan industri rumah tangga adalah 2.613.271 ton. Ini berarti bahwa produksi gula nasional tahun 2012 sudah hampir mampu mencukupi kebutuhan konsumsi rumah tangga, warung, rumah makan, dan industri rumah tangga. Namun di sisi lain, Indonesia masih membutuhkan gula kristal rafinasi untuk kepentingan industri kecil, industri menengah, dan besar. Menurut SUCOFINDO, kebutuhan gula pada tahun 2014 diproyeksikan sebesar 5,7 juta ton, yang terdiri dari 2,96 juta ton gula konsumsi langsung (Gula Kristal Putih/GKP) dan 2,71 juta ton Gula Kristal Rafinasi (GKR) untuk keperluan industri. Swasembada gula untuk konsumsi masyarakat (GKP) sebenarnya sudah pernah dicapai pada tahun 2008 dari produksi 2,7 juta ton. Namun swasembada gula yang ditargetkan dicapai pada tahun 2014 adalah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat (GKP) dan industri (GKR) dengan target total 5,7 juta ton. Untuk memenuhi target 2014 ini harus ada peningkatan produksi secara signifikan. Karena itu, diharapkan akan ada pembangunan 10-25 Pabrik Gula baru guna menambah produksi sekitar 3,1 juta ton gula, baik oleh pabrik milik BUMN maupun swasta.

Berdasarkan pada data di atas menunjukkan bahwa peranan impor gula menjadi sangat signifikan dalam memenuhi kecukupan konsumsi gula domestik dan menjadi hal yang tidak dapat dihindari. Dalam lima tahun terakhir kecenderungan impor gula terus meningkat, sebagai akibat pertumbuhan konsumsi yang lebih tinggi dibandingkan pertumbuhan produksi nasional. Pada tahun 2007 konsumsi nasional 3,34 juta ton dengan tingkat produksi 2,4 juta ton sehingga diperlukan impor 1,4 juta ton. Stok aman untuk persediaan gula adalah untuk keperluan 3 (tiga) bulan ke depan. Dengan konsumsi rata-rata 250.000 ton per bulan, maka stok yang diperlukan adalah 750.000 ton. Dalam waktu singkat sulit untuk membendung impor, mengingat produksi nasional tidak meningkat secara signifikan, karena kinerja industri gula belum banyak mengalami perubahan.

Mencermati pasar gula dalam negeri, seharusnya mengundang minat investor untuk mengembangkan sektor pergulaan. Komoditas gula telah memiliki *captive market*, yaitu konsumsi nasional yang rata-rata 3,2 juta ton per tahun, sementara kemampuan dalam negeri mencukupinya hanya 1,7 juta ton sehingga terdapat 1,5 juta ton kebutuhan pasar dalam negeri yang dipasok melalui impor. Jika asumsi produktivitas per hektar menghasilkan delapan ton gula, maka dibutuhkan areal seluas 187.500 hektar. Bila seorang petani mampu

menggarap satu hektar, maka akan tersedia lapangan kerja bagi 187.500 petani dan untuk mencukupi kebutuhan gula tersebut dibutuhkan tambahan enam pabrik gula. Keadaan perdagangan gula dengan mengimpor 1,5 juta ton, maka kesempatan perluasan lapangan kerja yang sangat luas di tengah-tengah terbatasnya peluang lapangan pekerjaan dalam masa krisis tidak dapat dimanfaatkan (Pakpahan, 2003).

Dikaitkan dengan peningkatan pendapatan per kapita, maka terdapat korelasi yang signifikan peningkatan kebutuhan terhadap gula meskipun berbeda bila dicermati dari persentase pengeluaran rumah tangga. Semakin kaya suatu negara, maka persentase pengeluaran rumah tangga untuk gula semakin rendah. Hasil studi yang dilakukan Pusat Penelitian dan Pengembangan Gula Indonesia (P3GI) tahun 1999 menyimpulkan, semakin tinggi GNP suatu negara semakin sedikit konsumsi gula langsung (Sekretariat DGI, 2004:n.p).

Kelemahan pengembangan industri gula yang lain adalah strategi pengembangan gula tidak mengintegrasikan PG dengan industri hilirnya. Industri gula yang didominasi oleh Negara melalui BUMN (Badan Usaha Milik Negara) baik yang berbentuk PTPN (PT Perkebunan Nusantara) maupun yang lain, hanya memfokuskan usahanya kepada produk gula. Padahal, dari industri antara PG, tidak hanya gula yang dihasilkan tetapi juga molase, *particle board*, *pulp selulosa*, *furfural*, bahan bakar dan makanan ternak.

Dalam produksi gula bisa dikembangkan industri hilir untuk gula cair, glukosa, gula padat, gula pasir, dan bahan makanan. Untuk molase dapat dikembangkan menjadi asam glutamat, alkohol, protein sel tunggal, dan monosodium. Blotong dapat dikembangkan industri hilir bahan cat, semen, *mausary cement*, dan pupuk. Kenyataan yang ada saat ini menunjukkan bahwa pengembangan industri-industri hilir tidak pernah ditangani lebih lanjut dan PG hanya terfokus pada gula. Apabila industri gula nasional dapat mengembangkan industri hilir secara integrasi, bukan saja akan sangat menolong pendapatan PG, tetapi juga petani tebu yang memasok bahan baku ke PG akan memperoleh pendapatan tidak semata hanya dihitung dari hasil rendemennya, tetapi juga hasil ikutannya. Oleh karenanya, industri gula nasional hendaknya tidak hanya sebatas produksi gula pasir, akan tetapi seluruh spektrum produk yang bersumber dan saling terkait dengan tebu dan gula. Hal ini mengingat produk-produk ikutan mempunyai nilai tambah yang lebih besar dari nilai tambah gula (Dinas Kehutanan dan Perkebunan DIY, 2003:n.p).

Permasalahan yang berkaitan dengan era pasar global di dalamnya mencakup persaingan yang berlangsung secara ketat bahkan sebagian terjadi secara tidak *fair*, seperti *dumping* harga secara terselubung, proteksi, dan penyelundupan. Pasar bebas yang dipercayai akan meningkatkan kesejahteraan rakyat dan keadilan global, sering merusak pasar produk domestik. Keterlibatan Indonesia dalam forum internasional *World Trade Organization* (WTO) yang dimotori negara-negara maju sulit dihindari. Indonesia yang mempunyai pasar ekspor 70 persen ke Amerika Serikat dan negara-negara Eropa harus mematuhi komitmen dalam forum tersebut. Pemerintah harus mengadakan liberalisasi tataniaga produk pertanian yang sepenuhnya diatur pasar bebas (Setiawan, 2003:34; Muslim, 2003:290).

Adanya penandatanganan Lol (*Letter of Intent*) menjadi cerminan tidak adilnya dalam perdagangan bebas yang dipaksakan oleh IMF. Hal ini mengingatkan negara-negara pelopor pasar bebas, seperti Amerika Serikat dan Eropa, justru melindungi produk lokalnya dengan memasang tarif impor yang tinggi serta memberikan subsidi kredit ekspor untuk produk pertanian dan pangan. Di Amerika Serikat tarif impor gula mencapai 150 persen, Uni Eropa sebesar 240 persen, sedangkan di Thailand dan Filipina mencapai seratus persen. Tarif impor yang tinggi juga diberlakukan negara-negara tersebut agar harga gula impor lebih mahal daripada harga gula produksi dalam negeri, yang artinya ada insentif bagi petani (Setiawan, 2003:40; Widiastuti, 2003:109-110).

Kebijakan pemerintah dalam mengatasi jumlah importir tertuang dalam SK Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 643 Tahun 2002. Berdasarkan SK tersebut, hanya PTPN IX, X, XI dan Rajawali Nusantara Indonesia sebagai importir. Sementara importir lokal tidak bisa mengimpor gula putih lagi (Sekretariat DGI, 2003:n.p; Widiastuti, 2003:110).

Antisipasi pemerintah dalam mengatasi permasalahan gula tidak dapat hanya sebatas penataan tataniaga gula, melainkan juga diperlukan berbagai aspek dalam *on farm* agar industri gula tetap eksis dan mampu bersaing dalam era globalisasi. Oleh karenanya pemerintah harus secara konsisten dalam menata kebijakan untuk melakukan revitalisasi industri gula nasional (Dinas Kehutanan dan Perkebunan DIY, 2003:n.p).

Upaya mewujudkan swasembada gula pada tahun 2008 kebijakan yang akan ditempuh terhadap industri gula di Indonesia meliputi (Sekretariat DGI, 2003:n.p; Widiastuti, 2003:110-111):

1. revitalisasi industri gula yang mencakup 3R (*restrukturisasi, reengineering, dan rasionalisasi*) untuk meningkatkan daya saing industri gula nasional melalui peningkatan efektivitas dan produktivitas.
2. mengembalikan posisi pabrik gula di Jawa sebagai penghasil gula dengan mengoptimalkan pabrik yang ada sehingga produksi dapat dikembalikan, untuk Jawa mencapai 1,75 ton pada tahun 2007 (saat ini 1 juta ton).
3. peningkatan produksi dan produktivitas pabrik-pabrik gula di luar Jawa.
4. secara bertahap dan terseleksi (untuk pabrik-pabrik gula yang memungkinkan) diarahkan untuk melakukan diversifikasi produk pendamping gula tebu (seperti: alkohol, asam asetat, *pulp/kertas, partikel board*) yang hasilnya bila dikelola dengan baik melebihi hasil gula.

Untuk mendukung kebijakan tersebut di atas maka dalam bidang budidaya dilakukan dengan mempercepat penggantian varietas melalui program sewa untuk tanaman pertama oleh pabrik gula dan ratoon yang selanjutnya diserahkan kepada petani, serta menerapkan budidaya tanaman yang baku secara teknis melalui peragaan dan penyuluhan oleh pabrik gula kepada para petani di samping memperkuat kelembagaan petani, meningkatkan kerjasama antara petani dengan pabrik gula untuk meningkatkan mutu tanaman dan mutu tebang angkut serta mengembangkan peta tanaman dan peta tebang yang optimal untuk dilaksanakan oleh petani tebu.

Ada pun penjabaran dari kebijaksanaan revitalisasi industri gula, khususnya untuk pabrik di Jawa ditetapkan program percepatan peningkatan produktivitas. Untuk memenuhi keperluan pendanaan dapat diperoleh dari sumber-sumber yang antara lain memanfaatkan dana pajak bea masuk untuk modal kerja maupun perbaikan dan pengembangan mesin-mesin, memberdayakan kembali Pusat Penelitian Perusahaan Gula Indonesia (P3GI) dan berbagai lembaga yang mendukung industri gula baik dalam penyediaan varietas maupun pengembangan teknologi maju, serta tersedianya pupuk yang tepat (mutu, waktu dan jumlah) serta harga yang terjangkau.

Gula sudah menjadi kebutuhan pokok sehari-hari masyarakat, baik untuk membuat minuman atau sebagai bahan pendukung masakan. Bersamaan dengan itu, hampir seluruh industri makanan dan minuman dengan berbagai jenis dan skalanya pun seolah tak memiliki energi bila tidak didukung oleh ketersediaan gula. Maka, tak mengherankan bila secara nasional kebutuhan gula untuk konsumsi rumah tangga saja mencapai sekitar 2,97 juta ton Gula Kristal Putih (GKP) per tahun, atau sekitar 250 ton per bulan. Detilnya, konsumsi gula kristal putih (GKP) masyarakat Indonesia itu adalah 12 kg/perkapita/tahun.

Jumlah ini pun sangat dimungkinkan mengalami kenaikan pada beberapa moment tertentu, seperti pada hari-hari besar keagamaan. Sebab, pada saat-saat itu konsumsi pasti meningkat., dalam situasi inilah kadangkala lonjakan harga terjadi secara tiba-tiba. Dan biasanya, hal itu disebabkan pasokannya yang tersendat sebagai akibat dari kondisi persediaan gula nasional yang belum kondusif; tidak seimbang antara kapasitas produksi dalam negeri dengan realitas angka konsumsi yang terjadi. Selain itu, ke tidak seimbangan antara kebutuhan gula dengan jumlah produksi ini pula yang kemudian menjadikan kita harus mengimpor gula, baik untuk gula kristal mentah (raw sugar) maupun gula industri (refined sugar). Namun, kebijakan impor pun kadang tak bisa menjamin ketersediaan stok secara tepat waktu.

Sampai saat ini, produksi gula nasional sendiri masih jauh dari memadai untuk memenuhi kebutuhan riil tadi. Kemampuan produksi Indonesia hanya 2,1 juta ton GKP per tahun, alias masih belum bisa memenuhi kebutuhan dalam negeri yang hampir berada di angka 3 juta ton/tahun. Mari kita hitung. Bila jumlah produksi gula kristal putih (GKP) kita adalah 2,1 ton/tahun seperti data tadi, lalu kita bagi 200 juta penduduk Indonesia yang mengkonsumsi gula, maka jumlah itu hanya bisa memenuhi 60% dari jumlah konsumen tersebut. Dan itu, artinya jumlah produksi tersebut sama halnya hanya bisa untuk memenuhi konsumsi masyarakat Pulau Jawa saja. Pasalnya, mayoritas pabrik gula yang ada adalah berdomisili di Pulau Jawa. Bahkan, ada sejumlah daerah yang sulit mendapatkan distribusi gula dari Jawa, seperti Kalimantan Barat, Sumatera Utara, Aceh, dan Riau.

Realitas ini pula yang kemudian mendasari kebijakan Kemendag untuk memberikan izin impor gula untuk Kalimantan Barat. Sejumlah pihak menilai kebijakan Menteri Perdagangan sudah tepat untuk memenuhi daerah yang sulit mendapat distribusi gula dari Jawa. Seperti dimaklumi, beberapa waktu lalu Menteri Perdagangan Gita Wirjawan memberikan izin impor gula kristal putih sebanyak 17.500 ton atas permintaan pemda Kalimantan Barat untuk memenuhi kebutuhan gula konsumsi di lima kabupaten di provinsi itu.

Terkait dengan kebijakan tersebut, Dirjen Perdagangan Dalam Negeri Kementerian Perdagangan Gunaryo menjelaskan bahwa impor gula kristal putih tidak akan mengganggu harga lelang gula petani. Sebab, berdasarkan Permendag No 19/2008 tentang Perubahan Kelima atas Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No 527/2004 tentang Ketentuan Impor Gula, disebutkan bahwa; 1) Gula kristal putih hanya dapat diimpor satu bulan

sebelum dan dua bulan sesudah musim giling. 2) Impor juga diperbolehkan jika harga GKP di atas harga patokan petani (HPP). 3) Impor juga diizinkan apabila produksi dan/atau persediaan GKP di dalam negeri tidak mencukupi kebutuhan.

C. Swasembada Gula

Menurut catatan data Badan Litbang Pertanian, produksi gula nasional tahun 2011 mencapai 2.228.591 ton Gula Kristal Putih (GKP). Diperkirakan, jumlah itu akan meningkat menjadi 2.683.709 ton pada tahun 2012 ini. Sementara itu, dalam roadmap swasembada gula disebutkan bahwa estimasi kebutuhan gula nasional pada 2014 akan mencapai 2.956.000 ton GKP.

Untuk diketahui, yang dimaksud dengan swasembada gula adalah bahwa negeri ini mampu memenuhi kebutuhan konsumsi gula nasional melalui produksi gula yang bersumber dari areal tebu rakyat (252.166 ha) dan areal tebu swasta (198.131 ha).

Hal ini disampaikan Kepala Badan Litbang Pertanian Dr. Haryono dalam makalahnya yang berjudul "Upaya Pencapaian Swasembada Gula Nasional 2012" di depan peserta rapat kerja Badan Litbang Pertanian beberapa waktu lalu. Bagi Indonesia, mewujudkan swasembada gula sebenarnya sangatlah tidak sulit. Indonesia merupakan negeri yang potensial menjadi produsen gula dunia. Selain agroekosistemnya mendukung, luas lahan dan sumber daya manusianya juga sangat mencukupi. Tentu saja, hal ini juga harus dilakukan secara terpadu oleh semua pihak terkait.

Untuk diketahui, saat ini industri gula di Indonesia sendiri baru didukung oleh 59 pabrik gula (PG) dan 8 pabrik gula rafinasi (PGR). Yang perlu diperhatikan, bahwa PG-PG yang berada di Pulau Jawa saat ini kondisinya relatif kurang produktif dikarenakan faktor usianya yang banyak sudah tua. Selain itu, PG-PG ini juga sangat tergantung kepada petani tebu yang luas arealnya di Jawa ini sudah sangat terbatas. Sementara itu, pabrik gula Rafinasi yang ada pun belum berproduksi secara optimal. Tercatat, sampai 2008 lalu utilisasi kapasitasnya baru sekitar 40% - 60 %.



IMPOR GULA NASIONAL

Meskipun tidak dimaksudkan untuk mematikan pesaing di dalam negeri, serbuan gula impor dari sejumlah negara yang dijual ke Indonesia pada harga di bawah ongkos produksi di negara asal, sudah bisa dikatakan merupakan praktik dumping. Ekspor gula ke Indonesia yang lebih dimotivasi untuk melemparkan gula yang tak bisa terserap di dalam negeri negara asal (residual trading) itu tetap bisa mengancam produsen gula lokal. Demikian Ketua Himpunan Kerukunan Tani Indonesia (HKTI) Siswono Yudhohusodo. Menurut Siswono, di

beberapa negara produksi gula berlebih sehingga ada sisa yang dikirim ke Indonesia. Karena dari penjualan dalam negeri mereka telah mendapatkan untung, maka diekspor dengan harga berapa pun gula sisa tersebut, mereka tetap untung. Produsen gula luar negeri itu lebih memilih melempar gula berlebih tersebut pada harga murah, ketimbang menyimpannya karena membutuhkan biaya pergudangan.

A. KONDISI GULA NASIONAL

Secara historis, industri gula merupakan salah satu industri perkebunan tertua dan terpenting di Indonesia. Sejarah menunjukkan bahwa Indonesia pernah mengalami era kejayaan industri gula pada tahun 1930-an dengan jumlah pabrik gula (PG) yang beroperasi 179 pabrik, produktivitas sekitar 14,80%, dan rendemen 11–13,80%. Produksi puncak mencapai sekitar 3 juta ton dan ekspor gula 2,40 juta ton. Berbagai keberhasilan tersebut didukung oleh kemudahan dalam memperoleh lahan yang subur, tenaga kerja murah, prioritas irigasi, dan disiplin dalam penerapan teknologi (Simatupang *et al.* 1999; Tjokrodirdjo *et al.* 1999; Sudana *et al.* 2000).

Secara umum permasalahan yang terjadi pada industri gula nasional mencakup aspek produksi yang berkaitan dengan usahatani tebu, konsumsi, efisiensi di tingkat pabrik gula, tataniaga gula dan perdagangan internasional. Permasalahan yang dihadapi selama tiga dekade terakhir ialah makin

Restropekksi Industri Gula Nasional

menurunnya kemampuan menghasilkan gula untuk memenuhi kebutuhan gula dalam negeri. Sampai sekarang permasalahan tersebut belum terpecahkan dan bahkan semakin parah. Permasalahan gula nasional ibarat penyakit kronis yang belum ada resep manjur yang diketemukan (Prabowo, 2000:3; Widiastuti, 2003:106).

Berbagai permasalahan yang menimpa industri gula nasional berujung pada ketidakmampuan produksi untuk memenuhi kebutuhan konsumsi nasional. Kondisi ini menjadikan kebutuhan konsumsi harus dicukupi melalui impor. Perkembangan volume dan nilai impor gula disajikan pada tabel berikut:

Tabel 7.1: Perkembangan Impor Gula Indonesia

Tahun	Impor	
	Volume (ton)	Nilai (000 US\$)
1975	96,809	34,068
1976	207,828	110,611
1977	226,828	106,234
1978	433,055	283,487
1979	295,081	130,139
1980	400,920	163,216
1981	720,950	705,586
1982	687,151	420,672
1983	168,045	133,255
1984	2,848	2,306
1985	4,354	3,312
1986	79,879	16,387
1987	129,756	25,657
1988	130,260	35,059
1989	325,479	112,120
1990	280,978	123,350
1991	73,986	26,677
1992	294,226	98,935
1993	167,988	52,114
1994	15,207	5,868
1995	544,300	237,055
1996	1,099,306	463,578
1997	578,025	231,702
1998	844,852	310,995

Impor Gula Nasional

1999	1,398,950	346,352
2000	1,538,519	278,605
2001	1,284,469	237,463
2002	970,926	198,638
2003	997,204	215,777
2004	1,119,790	262,813
Tahun	Impor	
	Volume (ton)	Nilai (000 US\$)
2005	1,980,487	585,263
2006	1,405,942	537,130
2007	2,972,788	1,040,194
2008	983,944	352,385

Sumber: Biro Pusat Statistik, Statistik Impor , Berbagai Edisi

Kecenderungan peningkatan impor yang terjadi seiring dengan pertumbuhan konsumsi domestik baik konsumsi langsung oleh rumah tangga konsumen maupun konsumsi industri. Secara umum kebutuhan konsumsi masyarakat untuk keperluan pengolahan bahan makanan, minuman, dan farmasi di sektor industri Secara rata-rata konsumsi gula meningkat dengan laju pertumbuhan 1,45 persen per tahun, seiring dengan laju pertumbuhan penduduk sebesar 1,49 persen per tahun. Jika diasumsikan jumlah penduduk Indonesia masih seperti perkiraan tahun 2003 sekitar 215 juta jiwa sesuai hasil Sensus Penduduk 2000 Badan Pusat Statistik (tahun 2002 masih sekitar 206 juta jiwa) maka konsumsi gula setiap penduduk sekitar 12 kg per tahun maka konsumsi gula masyarakat setiap tahun dengan kecenderungan meningkat sekitar 50.000 ton. Angka impor gula yang terjadi saat ini menduduki urutan teratas di negara-negara Asia dan nomor dua di Dunia. Hal ini merupakan fenomena terbalik dibandingkan dengan tahun 1930-an, dimana Indonesia pernah tercatat sebagai pengeksport gula nomor dua di dunia setelah Kuba. Jika pemenuhan kebutuhan gula senantiasa dipenuhi dengan impor maka dalam jangka panjang menjadi ancaman ketahanan pangan. Keadaan ini secara ekonomi maupun politis menjadi tidak menguntungkan bagi pembangunan ekonomi secara berkesinambungan. Oleh karenanya ketergantungan impor gula harus dikurangi, kalau bisa dihilangkan.

Asosiasi Gula Rafinasi Indonesia (AGRI), mencatat kebutuhan gula mentah terus meningkat dari 2,48 juta ton pada 2010 menjadi 3,01 juta ton pada 2014. Kebutuhan tersebut belum termasuk konsumsi gula mentah

sebagai bahan baku gula rafinasi bagi industri lainnya, seperti makanan dan minuman, MSG, dan suplemen pakan ternak. Sementara itu Kementerian Pertanian mengungkapkan produksi gula rafinasi dari dalam negeri selama lima tahun ke depan meski mengalami peningkatan dari 1,99 juta ton pada 2010 menjadi 2,42 juta ton pada 2014, namun kenyataannya masih di bawah kebutuhan nasional. Dengan kata lain masih terdapat kekurangan. Sedangkan kebutuhan untuk gula putih yang langsung dikonsumsi masyarakat pada 2014 mencapai 2,95 juta ton atau naik dari 2010 sebanyak 2,7 juta ton begitu juga produksi mengalami peningkatan dari 2,9 juta ton menjadi 5,7 juta ton (Murdiyatmo,2000:43).

Mantan Menteri Pertanian Bungaran Saragih berpendapat dalam upaya meningkatkan produksi gula nasional sebagai upaya memenuhi kebutuhan konsumsi domestik, diperlukan kebijakan integratif, komprehensif dan konsistensi antar departemen untuk menjamin kecukupan gula nasional dan menstabilkan harga gula nasional. Langkah multidimensi dan integrasi mulai Departemen Pertanian, Departemen Keuangan, Departemen Perindustrian dan Perdagangan, gubernur dan bupati. Kebijakan integrasi, komprehensif dan konsisten diperlukan agar harga gula tidak goyang. Apabila kondisi ini dapat terwujud maka swa sembada gula dapat tercapai (Riyanto,2008:7).

Menyadari arti penting secara nasional gula sebagai komoditi yang strategis dan merupakan salah satu dari sembilan bahan pokok kebutuhan, pemerintah melalui Kementrian Pertanian memformulalasi program swasembada gula nasional melalui tiga tahapan, yaitu:

1. Pencapaian swasembada gula konsumsi langsung tahun 2009/2010;
2. Swasembada gula secara nasional untuk konsumsi langsung dan industri serta pemantapan neraca perdagangan gula nasional mulai tahun 2010-2014
3. Swasembada gula berdaya saing dengan fokus pada modernisasi industri gula berbasis tebu melalui berbagai industri produk pendamping gula tebu (PPGT) pada tahun 2015-2025 (www.deptan.go.id).

Secara lebih rinci, beberapa indikator pencapaian swasembada gula adalah sebagai berikut:

1. Produktivitas gula nasional rata-rata 7,6 ton hablur/ha;
2. Rendemen rata-rata 8,5 persen;
3. Produksi gula nasional minimal dapat memenuhi 90 person konsumsi gula nasional;
4. Rata-rata biaya produksi gula nasional dibawah Rp 2.800/kg;

5. Terbangunnya minimal 2 PG di luar Jawa;
6. Terbangunnya minimal 2 PG. yang sudah mengembangkan PPGT terintegrasi;
7. Pendapatan petani minimal Rp. 8 juta/ha (APTRI, 2005:3)

Menurut Susila (2005), dalam upaya mewujudkan swa sembada gula pemerintah era reformasi semenjak tahun 2000 memformulasikan serangkaian kebijakan terhadap industri gula, yang meliputi:

1. revitalisasi industri gula yang mencakup 3R (restrukturisasi, reengineering, dan rasionalisasi) untuk meningkatkan daya saing industri gula nasional melalui peningkatan efektivitas dan produktivitas.
2. mengembalikan posisi pabrik gula di Jawa sebagai penghasil gula dengan mengoptimalkan pabrik yang ada sehingga produksi dapat dikembalikan, untuk Jawa mencapai 1,75 ton pada tahun 2007
3. peningkatan produksi dan produktivitas pabrik-pabrik gula di luar Jawa.
4. secara bertahap dan terseleksi (pabrik-pabrik gula yang memungkinkan) diarahkan untuk melakukan diversifikasi produk pendamping gula tebu (seperti: alkohol, asam asetat, yeast, pulp/kertas, partikel board, wafer pucuk tebu dan lain-lain) yang hasilnya bila dikelola dengan baik melebihi hasil gula.

Untuk mendukung kebijakan tersebut di atas maka dalam bidang budidaya dilakukan dengan mempercepat penggantian varietas melalui program sewa untuk tanaman pertama oleh pabrik gula dan ratoon yang selanjutnya diserahkan kepada petani, serta menerapkan budidaya tanaman kepada baku teknis melalui peragaan dan penyuluhan oleh pabrik gula kepada para petani di samping memperkuat kelembagaan petani dan meningkatkan kerjasama antara petani dengan pabrik gula untuk meningkatkan mutu tanaman dan mutu tebang angkut serta mengembangkan peta tanaman dan peta tebang yang optimal untuk dilaksanakan oleh petani tebu (Susila, 2005:13).

Untuk mendukung kebijakan tersebut di atas maka dalam bidang budidaya dilakukan dengan mempercepat penggantian varietas melalui program sewa untuk tanaman pertama oleh pabrik gula dan ratoon yang selanjutnya diserahkan kepada petani, serta menerapkan budidaya tanaman kepada baku teknis melalui peragaan dan penyuluhan oleh pabrik gula kepada para petani di samping memperkuat kelembagaan petani dan meningkatkan kerjasama antara petani dengan pabrik gula untuk meningkatkan mutu tanaman dan mutu tebang angkut serta mengembangkan peta tanaman dan peta tebang yang optimal untuk dilaksanakan oleh petani tebu.

Ada pun penjabaran dari kebijaksanaan revitalisasi industri gula, khususnya untuk pabrik di Jawa ditetapkan program percepatan peningkatan produktivitas. Rencana pencapaian yang diharapkan untuk tahun 2007 adalah sebagai berikut:

Secara historis kebijakan pemerintah peReformasi di bidang pergulaan telah berlangsung sejak akhir tahun 1997 sebagai berikut:

1. Inpres Nomor 9/1975 tentang Intensifikasi Tebu Rakyat yang awalnya dimaksudkan agar petani menjadi raja di atas tanahnya sendiri dalam swasembada gula. Dengan Inpres Nomor 5/1997 jo Inpres Nomor 5/1998 tentang Program Pengembangan Tebu Rakyat dengan dasar Undang-undang Nomor 12/1992 tentang Budidaya Tanaman, Inpres Nomor 9/1975 dicabut dan selanjutnya berkembang perubahan-perubahan sebagai berikut:
 - Petani memiliki kebebasan untuk menentukan pilihan jenis tanaman dan pembudidayaannya, yang semula segala sesuatunya diatur berdasarkan program pemerintah;
 - Sistem bimas (Bimbingan Massal) diganti dengan sistem kemitraan. Bentuk kemitraan antara lain petani dengan pabrik gula disesuaikan dengan kondisi di masing-masing daerah, dalam hal ini dapat berbentuk sewa lahan, tebu rakyat mandiri, tebu rakyat murni dan tebu rakyat kerjasama usaha tani;
 - Pelaku pengembangan TR benar-benar hanya petani/koperasi, pabrik gula, dan bank pelaksana dengan pabrik gula bertindak sebagai Pemimpin Kerja Operasional Lapangan (PKOL) dengan koordinasi/fasilitator Dinas Perkebunan.
2. Reformasi di bidang tata niaga gula berlangsung sejak terbitnya Keputusan Presiden Nomor 19/1998 tentang perubahan atas Keputusan Presiden Nomor 50/1995 tentang Badan Urusan Logistik (BULOG) sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Presiden Nomor 45/1997. Dalam Keputusan Presiden tersebut tugas pokok Bulog terbatas hanya dalam mengendalikan harga dan mengelola persediaan beras.
3. Kredit Koperasi Primer untuk anggotanya (KKPA) dalam rangka Tebu Rakyat Intensifikasi (TRI) dengan keputusan direksi Bank Indonesia Nomor 31/46/Kep/DIR tanggal 10 Juni 1998, diganti dengan KKPA-TR dengan pokok perubahan sebagai berikut:

Dengan Surat Keputusan Menteri Keuangan Nomor 345/KMK.17/2000 tanggal 22 Agustus 2000 meluncurkan skim kredit baru yang disebut Kredit

Ketahanan Pangan (KKP) adalah kredit investasi dan atau modal kerja yang diberikan oleh bank pelaksanaan kepada petani.

B. PERMASALAHAN IMPOR GULA NASIONAL

Permasalahan yang berkaitan dengan era pasar global di dalamnya mencakup persaingan yang berlangsung secara ketat bahkan sebagian terjadi secara tidak *fair*, seperti *dumping* harga secara terselubung, proteksi, dan penyelundupan. Pasar bebas yang dipercayai akan meningkatkan kesejahteraan rakyat dan keadilan global, sering merusak pasar produk domestik. Keterlibatan Indonesia dalam forum internasional *World Trade Organization* (WTO) yang dimotori negara-negara maju sulit dihindari. Indonesia yang mempunyai pasar ekspor 70 persen ke Amerika Serikat dan negara-negara Eropa harus mematuhi komitmen dalam forum tersebut. Pemerintah harus mengadakan liberalisasi tataniaga produk pertanian yang sepenuhnya diatur pasar bebas (Setiawan, 2003:34; Muslim, 2003:290).

Adanya penandatanganan *LoI* (*Letter of Intent*) menjadi cerminan tidak adilnya dalam perdagangan bebas yang dipaksakan oleh IMF. Hal ini mengingatkan negara-negara pelopor pasar bebas, seperti Amerika Serikat dan Eropa, justru melindungi produk lokalnya dengan memasang tarif impor yang tinggi serta memberikan subsidi kredit ekspor untuk produk pertanian dan pangan. Di Amerika Serikat tarif impor gula mencapai 150 persen, Uni Eropa sebesar 240 persen, sedangkan di Thailand dan Filipina mencapai seratus persen. Tarif impor yang tinggi juga diberlakukan negara-negara tersebut agar harga gula impor lebih mahal daripada harga gula produksi dalam negeri, yang artinya ada insentif bagi petani (Setiawan, 2003:40; Widiastuti, 2003:109-110).

Antisipasi pemerintah dalam mengatasi permasalahan gula tidak dapat hanya sebatas penataan tataniaga gula, melainkan juga diperlukan berbagai aspek dalam *on farm* agar industri gula tetap eksis dan mampu bersaing dalam era globalisasi. Oleh karenanya pemerintah harus secara konsisten dalam menata kebijakan untuk melakukan revitalisasi industri gula nasional (Dinas Kehutanan dan Perkebunan DIY, 2003:n.p).

Untuk mendukung kebijakan tersebut di atas maka dalam bidang budidaya dilakukan dengan mempercepat penggantian varietas melalui program sewa untuk tanaman pertama oleh pabrik gula dan ratoon yang selanjutnya diserahkan kepada petani, serta menerapkan budidaya tanaman yang baku secara teknis melalui peragaan dan penyuluhan oleh pabrik gula kepada para petani di

samping memperkuat kelembagaan petani, meningkatkan kerjasama antara petani dengan pabrik gula untuk meningkatkan mutu tanaman dan mutu tebang angkut serta mengembangkan peta tanaman dan peta tebang yang optimal untuk dilaksanakan oleh petani tebu. Serbuan gula impor lebih disebabkan karena rendahnya bea masuk (BM) impor yang hanya 20 persen, padahal di negara pengimpor lainnya sangat tinggi, mencapai hingga 200 persen. Untuk memecahkan masalah ini, menurut dia, tidak ada pilihan lain kecuali BM dinaikkan hingga 95 persen melalui negosiasi dengan Dana Moneter Internasional (IMF).

Penjabaran kebijaksanaan revitalisasi industri gula, khususnya untuk pabrik di Jawa ditetapkan program percepatan peningkatan produktivitas. Untuk memenuhi keperluan pendanaan diperoleh dari sumber-sumber seperti memanfaatkan dana pajak bea masuk untuk modal kerja maupun perbaikan dan pengembangan mesin, memberdayakan kembali Pusat Penelitian Perusahaan Gula Indonesia (P3GI) dan berbagai lembaga yang mendukung industri gula dalam penyediaan varietas dan pengembangan teknologi maju, serta tersedianya pupuk yang tepat (mutu, waktu dan jumlah) serta harga yang terjangkau.

Adanya penurunan lahan usahatani tebu, menunjukkan bahwa pelaksanaan Inpres Nomor 5 Tahun 1998 tentang Penghentian Pelaksanaan Inpres Nomor 5 Tahun 1997 tentang Program Pengembangan Tebu Rakyat mendapatkan respons dari petani berupa terjadinya alih tanaman selain tebu. Dengan berlakunya Inpres Nomor 5 Tahun 1998, maka terjadi perubahan kebijakan pergulaan nasional yang memosisikan pemerintah tidak lagi memberikan jaminan bahan baku tebu bagi PG berkaitan dengan dihapuskannya program TRI.

Tingkat impor gula pada tahun 2009 diprediksi akan mengalami peningkatan menjadi 1,93 juta ton. Meningkatnya impor tersebut bertujuan untuk menjaga stok gula tahun depan yang dipastikan akan mendapat tekanan dari meningkatnya permintaan konsumen lokal. Apalagi pada tahun depan akan bertepatan dengan Pemilu yang akan membuat tingkat konsumsi masyarakat akan meningkat. Menurut analisa dari Divisi Vibiz Research di Vibiz Consulting, menurunnya harga gula tahun depan terbilang cukup rasional. Prediksi tersebut sudah sepatutnya mendapat fokus dari Pemerintah, karena dengan turunnya harga diperkirakan akan cenderung merugikan para petani kecil akibat berkurangnya pendapatan.

Impor Gula Nasional

Direktur Impor Dir Jen Perdagangan L N Departemen Perdagangan Albert Y Tubogu mengatakan, realisasi impor gula kasar tahun 2007 sampai saat ini diperkirakan baru 60-70 dari total 263.000 ton. Padahal, izin impor berakhir pada bulan Oktober ini. Oleh karena itu, Albert memperkirakan, izin impor gula tersebut tidak akan terealisasi seluruhnya. Masih perlu impor Albert mengatakan, pada akhir Oktober, pemerintah akan menghitung kembali produksi gula serta mengevaluasi realisasi impor. Berdasarkan hasil evaluasi tersebut, pemerintah akan menentukan kebutuhan gula yang akan diimpor pada awal tahun 2008.

Pada masa kolonial, posisi eksportir utama dapat diperoleh dengan mudah karena adanya kebijakan dan program pemerintah yang komprehensif dan konsisten satu sama lain. Sejak nasionalisasi, kebijakan seperti itu tidak dipertahankan, bahkan tercerai-berai menjadi kebijakan-kebijakan di bidang pergulaan nasional yang bersifat sektoral dan regional. Keadaan ini membuat produksi dan produktivitas gula nasional semakin menurun. Selain itu, penambahan penduduk Indonesia dan peningkatan konsumsi gula per kapita yang sangat pesat. Kesulitan pergulaan nasional makin bertambah karena perdagangan internasional yang semakin tidak adil pada produk-produk pertanian termasuk gula. Industri gula disubsidi dan diproteksi oleh negara-negara penghasil gula.

Sistem komoditas gula diatur oleh pemerintah dengan cara monopoli impor oleh importir terdaftar, yang jumlahnya hanya empat importir. Empat importir inilah yang menguasai impor gula, meskipun dalam praktiknya diserahkan lagi kepada pihak lain, yang sering disebut sebagai investor. Jadi, kemana pun kebijakan pergulaan, kepada pemain awal lagi kembalinya.

Dengan pengendalian impor tersebut, maka harapan atau maksudnya harga gula bisa dijaga pada tingkat yang cukup tinggi sehingga menarik bagi petani untuk menanam tebu. Kendali impor memang dimaksudkan untuk melindungi petani karena selama ini pasar Indonesia sering diguyur gula impor selundupan, dumping, dan pembuangan surplus gula dari negara lain. Akhirnya, pasar Indonesia rusak karena tidak terjaga oleh kebijakan pemerintah.

Tujuan dari kebijakan ini tidak lain adalah untuk menjaga tingkat kesejahteraan petani. Komitmen dasar dari kebijakan ini tidak lain untuk menjaga kepentingan golongan terbesar dari masyarakat Indonesia, yakni petani.

Akan tetapi kebijakan pengendalian impor untuk menjaga harga gula pada tingkat yang cukup tinggi seperti diharapkan petani tebu sudah kebablasan. Harga gula meningkat pesat karena pasokan tidak bisa mengimbangi dinamika harga impor yang relatif tinggi pada saat ini.

Di Yogyakarta dan beberapa tempat lainnya harga gula sudah merangkak naik sampai di atas Rp 8.000 per kilogram. Bahkan beberapa hari yang lalu harga eceran sudah mencapai Rp. 8.700 per kilogram.

Kebijakan pergulaan ini dilematis karena berbagai masalah dan salah kaprah. Pertama, pemain gula di hulu pada dasarnya mempunyai struktur kartel, yang dikendalikan oleh segelintir pelaku usaha. Struktur ini berpotensi terus-menerus melanggar praktik monopoli dan memainkan harga di tingkat konsumen.

Kedua, penunjukan importir terdaftar hanya kepada perkebunan juga kembali lagi kepada pelaku lama sehingga kebijakan pergulaan menjadi permainan ali baba, gaya lama. Jadi, penikmat rente ekonomi tidak mengalir terlalu jauh kepada petani, meskipun ada juga imbasnya.

Ketiga, insentif harga yang terbentuk selama dua tahun terakhir ini memacu produksi di tingkat petani. Keadaan ini menjadi bumerang karena banyak tebu petani sudah tidak bisa diserap oleh pabrik gula sehingga nasib petani terbentur lagi dengan masalah inefisiensi pabrik gula tersebut.

Keempat, kebijakan pengaturan impor, yang berarti melegalkan praktik monopoli dengan alasan untuk kepentingan masyarakat banyak salah kaprah karena diatur hanya oleh keputusan menteri. Pengaturan monopoli impor seperti ini menurut Undang-Undang Nomor 5/1999 tentang Persaingan Usaha harus diatur oleh peraturan pada level undang-undang, bukan pada tingkat keputusan menteri.

Menurut isi Pasal 51, UU Nomor 5/1999: "Monopoli dan atau pemusatan kegiatan yang berkaitan dengan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang-cabang produksi yang penting bagi negara diatur dengan undang-undang dan diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara dan atau badan atau lembaga yang dibentuk atau ditunjuk oleh pemerintah."

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka pelaksanaan keputusan menteri perdagangan tentang pergulaan telah melanggar undang-undang

Impor Gula Nasional

tentang persaingan usaha. Ini merupakan persoalan hukum dan ketatanegaraan, yang jika tidak diselesaikan akan bermuara pada penggunaan hak interpelasi atau hak angket lagi. Masalahnya kemudian bisa meluas menjadi masalah politik, yang tidak tentu kapan bisa selesai. Meskipun demikian, selain masalah ketatanegaraan, tujuan dasar untuk melindungi petani tetap harus dilaksanakan. Kepentingan konsumen juga mesti dijaga, juga usaha kecil makanan, yang menggunakan bahan baku gula untuk produknya.

Berikut volume nilai ekspor dan impor Indonesia kana produksi gula putih/kristal dan tebu:

TABEL 7.2 VOLUME DAN NILAI EKSPOR, IMPOR INDONESIA

KOMODITAS / Commodity : TEBU-Molases / Suagar Cane -Molases: 1969 - 2008				
TAHUN /	EKSPOR		IMPOR	
Year	Volume (Ton)	Nilai (000 US\$)	Volume (Ton)	Nilai (000 US\$)
1969	166,457	2,367	-	-
1970	134,551	2,257	-	-
1971	279,005	4,114	-	-
1972	255,915	4,608	-	-
1973	211,725	8,005	-	-
KOMODITAS / Commodity : TEBU-Molases / Suagar Cane -Molases: 1969 - 2008				
TAHUN /	EKSPOR		IMPOR	
Year	Volume (Ton)	Nilai (000 US\$)	Volume (Ton)	Nilai (000 US\$)
1977	67,135	2,179	-	-
1978	203,780	8,734	-	-
1979	239,896	16,221	-	-
1980	224,010	22,906	-	-
1981	255,873	20,375	69	23
1982	459,654	13,922	28	10
1983	619,384	23,045	50	24
1984	690,528	26,912	69	31
1985	577,002	22,341	53	18
1986	714,712	39,759	53	18
1987	737,512	36,817	82	26
1988	521,415	27,203	71	28
1989	447,490	19,819	451	121

Restropekse Industri Gula Nasional

1990	622,645	32,992	-	-
1991	386,391	22,495	-	-
1992	555,087	48,806	-	-
1993	788,983	33,196	13,346	2,033
1994	799,362	46,335	6,000	482
1995	436,743	33,433	34,219	14,655
1996	185,270	17,803	186,776	23,430
1997	331,281	20,018	95,874	10,762
1998	167,931	9,070	105,289	8,999
1999	179,075	6,623	185,007	12,368
2000	131,368	5,343	139,092	11,494
2001	89,417	5,594	184,775	16,754
2002	124,624	7,822	142,851	17,703
2003	81,370	4,268	82,388	8,001
2004	195,316	11,144	61,607	6,677
2005	227,704	19,399	52,861	8,038
2006	553,278	49,479	47,014	7,301
2007	525,191	47,675	54,635	8,075
2008	945,856	72,445	60,056	11,119

Tabel 7.3 Volume dan Nilai Ekspor Tahun 1969 – 2008 : TEBU - Gula Hablur / sugar came - sugar crystal

TAHUN / Year	EKSPOR		IMPOR	
	Volume (Ton)	Nilai (000 US\$)	Volume (Ton)	Nilai (000 US\$)
1969	-	-	-	-
1970	-	-	-	-
1971	-	-	-	-
1972	-	-	6,123	1,238
1973	-	-	49,140	8,032
1974	-	-	112,919	25,110
1975	-	-	96,809	34,068
1976	-	-	207,828	110,611
1977	-	-	226,828	106,234
1978	-	-	433,055	283,487
1979	-	-	295,081	130,139
1980	-	-	400,920	163,216
1981	-	-	720,950	705,586

Impor Gula Nasional

1982	-	-	687,151	420,672
1983	-	-	168,045	133,255
1984	-	-	2,848	2,306
1985	-	-	4,354	3,312
1986	-	-	79,879	16,387
1987	-	-	129,756	25,657
1988	-	-	130,260	35,059
1989	-	-	325,479	112,120
1990	8	19	280,978	123,350
1991	-	-	73,986	26,677
1992	46	57	294,226	98,935
1993	42	44	167,988	52,114
1994	77	11	15,207	5,868
1995	17,163	14,851	544,300	237,055
1996	231	225	1,099,306	463,578
1997	6,140	5,475	578,025	231,702
1998	5,856	603	844,852	310,995
1999	16,904	1,447	1,398,950	346,352
2000	5,385	583	1,538,519	278,605
2001	5,155	694	1,284,469	237,463
2002	513	267	970,926	198,638
2003	289	344	997,204	215,777
2004	255	252	1,119,790	262,813
2005	965	515	1,980,487	585,263
2006	1,450	912	1,405,942	537,130
2007	1,494	974	2,972,788	1,040,194
2008	1,543	754	983,944	352,385

C. DINAMIKA IMPOR GULA INDONESIA: SEBUAH ANALISIS KEBIJAKAN

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

teknologi (Simatupang *et al.*, 1999; Tjokrodirdjo, *et al.*, 1999; Sudana *et al.*, 2000).

Penurunan produksi bersumber dari penurunan areal dan penurunan produktivitas seperti penurunan rendemen dari 10% pada tahun 1970-an menjadi rata-rata hanya 6.92% pada tahun 1990-an (Dewan Gula Indonesia, 1999) Harga gula di pasar internasional yang terus menurun dan mencapai titik terendah pada tahun 1999 juga menjadi penyebab kemunduran industri gula Indonesia. Penurunan harga gula ini terutama disebabkan oleh kebijakan hampir semua negara produsen utama dan konsumen utama melakukan intervensi yang kuat terhadap industri dan perdagangan gula. Sebagai contoh, hampir semua negara menerapkan tarif impor lebih dari 50%. Di samping itu, kebijakan dukungan harga (*price support*) dan subsidi ekspor masih dilakukan oleh negara besar seperti Eropa Barat dan Amerika. Hal ini menempatkan pasar gula merupakan pasar dengan tingkat distorsi tertinggi kedua setelah beras (Noble, 1997; Kennedy, 2001; Groombridge, 2001).

Di samping penurunan areal, penurunan produktivitas merupakan faktor utama yang menyebabkan terjadinya penurunan produksi. Jika pada tahun 1990-an produktivitas tebu/ha rata-rata mencapai 76.9/ha, maka pada tahun 2000-an hanya mencapai sekitar 62.7 ton/ha. Rendemen sebagai salah indikator produktivitas juga mengalami penurunan dengan laju sekitar -1.3% per tahun pada dekade terakhir. Pada tahun 1998, rendemen mencapai titik terendah (5.49%). Selanjutnya, rendemen mulai meningkat dan pada tahun 2004 rendemen mencapai 7.67 % (Hadi dan Sutrisno, 2001).

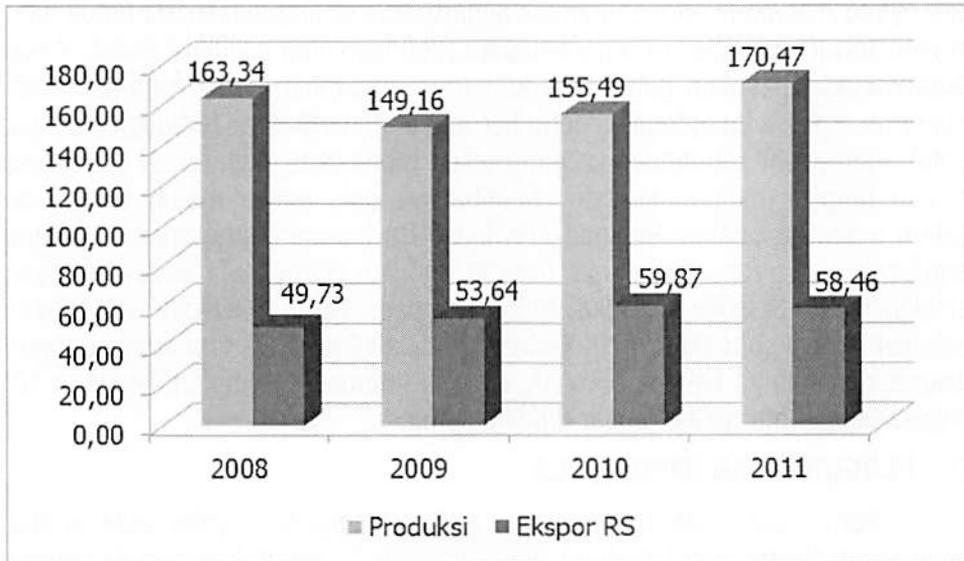
Selama 2008-2011, volume ekspor gula Indonesia sangat kecil dan sangat berfluktuasi, yang mungkin hanya terjadi di daerah-daerah perbatasan dengan negara lain terdekat (Malaysia). Sebaliknya, volume impor terus meningkat selama 2008 - 2012 sebesar 46,29%/tahun, yaitu yaitu dari 380.225 ton pada tahun 2008, lalu melonjak menjadi 1.190.971 ton pada tahun 2009 dan kemudian menjadi 2.811.110 ton pada tahun 2012. Karena itu, defisit perdagangan gula Indonesia selalu terjadi selama 2008-2012. Defisit perdagangan terus meningkat sangat cepat dengan rata-rata 43,33%/tahun, yaitu dari 379.939 ton, melonjak pada tahun 2008 menjadi 1.190.944 ton pada tahun 2009 dan kemudian menjadi 2.422.235 ton pada tahun 2012.

Tabel 7.4 Ekspor Impor Indonesia 2008-2012

Tahun	Ekspor (ton)	Impor (ton)	Defisit Perdagangan ton	%
2008	286	380.225	379.939	132.846
2009	27	1.190.971	1.190.944	4.410.903
2010	3.988	1.169.235	1.168.837	293.678
2011	403	2.231.932	2.231.529	553.157
2012	388.875	2.811.110	2.422.235	623
Laju (%/th)	-	46,29	43,33	-

Sumber: Statistik Ekspor dan Statistik Impor 2008-2012 (BPS), diolah.

Berikut ini ditunjukkan pasokan gula di pasar dunia, baik dari segi produksi maupun ekspor sebagai sumber impor gula Indonesia .Produksi gula dunia menurun 8,69% pada tahun 2009 dibanding 2008, tetapi selama 2009-2011 terus meningkat dengan rata-rata 6,79%/tahun. Selama 2008-2011, produksi meningkat rata-rata 1,76%/tahun. Sementara itu, volume ekspornya cenderung meningkat lebih cepat yaitu 5,95%/tahun. Persentase volume ekspor terhadap produksi cenderung meningkat 1,39%/tahun, dimana



Gambar 4.19. Produksi dan Ekspor Gula Dunia, 2008-2011 (juta ton). Sumber: FAO-Stat (2013), diolah.

Selama 2008-2011, sebagian besar ekspor adalah gula mentah (raw centrifugal) yaitu rata-rata 56,56%, dan sisanya adalah gula putih (refined sugar) rata-rata sebesar 43,44%. Negara eksportir utama gula mentah adalah Brazil yang mencapai rata-rata 60,21% dari total ekspor dunia komoditas tersebut selama 2009-2011, sementara 4 negara eksportir utama lainnya adalah Thailand (8,72%), Australia (7,10%), Guatemala (4,72%) dan Kuba (1,98%). Negara eksportir lain untuk gula mentah adalah 118 negara dengan pangsa ekspor dibawah 1,5%. Sementara negara eksportir utama gula putih adalah juga Brazil (25,19%) dan 4 negara eksportir utama lainnya adalah juga Thailand (10,18%) ditambah Uni Eropa (7,89%) dan Jerman (4,12%). Negara eksportir lain gula putih adalah 137 negara dengan pangsa ekspor dibawah 4%. Negara pengimpor gula dunia sangat banyak, yaitu 196 negara untuk gula putih dan 173 negara untuk gula mentah. Tidak ada negara yang sangat menonjol sebagai importir, dimana pangsa impor paling besar adalah 6% untuk gula putih yaitu Italy dan 9% untuk gula mentah yaitu Uni Eropa. Indonesia menempati urutan ke-7 untuk impor gula putih dengan pangsa 2,69% dan urutan ke-8 untuk impor gula mentah dengan pangsa 3,86%. Melihat kondisi diatas, dapat dikatakan bahwa pasokan gula yang ada di pasar dunia cukup tipis, yang diperebutkan oleh banyak negara. Jika penggunaan gula untuk bio-ethanol terus meningkat di negara-negara produsen utama seperti Brazil, maka dikhawatirkan pasokan gula untuk konsumsi (makanan dan minuman) akan menurun. Karena itu Indonesia perlu berupaya meningkatkan produksinya untuk memenuhi kebutuhannya yang terus meningkat, baik untuk konsumsi rumah tangga maupun industri. Sebenarnya dulu ketika masih berada di dalam masa penjajahan Belanda (1930-1940), Indonesia merupakan negara produsen gula terbesar di dunia, bahkan menjadi pengeksportir kedua terbesar setelah Kuba. Setelah merdeka, Indonesia pada tahun 1950-an juga masih sebagai pengeksportir gula kedua terbesar setelah Brazil. Namun selama enam dekade selanjutnya kondisi berbalik, dimana Indonesia termasuk kedalam 10 negara pengimpor gula terbesar dunia selama.

D. PENGURANGAN IMPOR GULA

Permintaan gula di Indonesia terbagi menjadi 2 yaitu gula kristal putih yang dikonsumsi langsung untuk memenuhi kebutuhan rumah tangga dan permintaan industri yang digunakan industri untuk pemanis makanan dan minuman siap saji. Berdasarkan data 10 tahun terakhir, konsumsi gula Indonesia cenderung meningkat seiring dengan pertumbuhan penduduk dan

perkembangan industri makanan dan minuman terutama pada tahun 2008, dimana volume penjualan mencapai Rp. 505 Trilyun.

Meskipun pemerintah telah melakukan berbagai cara untuk mendorong produksi gula dalam negeri, namun produksi gula tebu masih belum mengalami kenaikan yang cukup signifikan dan cenderung stabil dari tahun ke tahun. Upaya peningkatan produksi dan produktivitas tebu telah dilakukan melalui Program Akselerasi Peningkatan Produktivitas Gula Nasional (PAPPGN) sejak tahun 2004 dengan kegiatan bongkar *ratoon* (tanaman keprasan), melalui penggantian tanaman dengan bibit unggul, perbaikan irigasi sederhana, dan pengadaan alsintan. Di sisi *off-farm* telah dilaksanakan program rehabilitasi PG dari 2007-2009 namun pelaksanaannya belum sesuai dengan yang diharapkan. Karena itulah dalam periode tahun 2010 –2014 pemerintah perlu melakukan Revitalisasi PG *Existing* dan

Pembangunan PG Baru (Permenperind, 2010). Permasalahan industri gula nasional saat ini masih

berkisar pada kesenjangan antara produktivitas yang rendah, *inefisiensi* pabrik gula, dan berkurangnya luas lahan perkebunan tebu dihadapkan dengan peningkatan permintaan gula dan impor gula (Syafa'at, 2005). Permintaan gula cenderung meningkat karena gula (gula pasir) merupakan salah satu kebutuhan pokok masyarakat yang cukup strategis karena menjadi salah satu sumber kalori dalam struktur konsumsi masyarakat. Gula ditetapkan menjadi produk strategis (*strategic product*) atau produk sensitif (*sensitive product*) yang berusaha dikendalikan pemerintah melalui Departemen Perdagangan. Perhatian pemerintah terhadap gula yang semakin intensif bukan hanya karena gula merupakan komoditas strategis Indonesia, tetapi juga dikarenakan Industri berbasis gula merupakan salah satu sumber pendapatan sekitar 900 petani dengan jumlah tenaga kerja yang terlibat mencapai sekitar 1,3 juta jiwa (Badan Litbang Pertanian, 2005).

Pemerintah mengeluarkan kebijakan impor gula pasir putih sebanyak 500 ribu ton pada bulan Januari hingga 15 April 2010, untuk memenuhi kebutuhan gula nasional.

Gula impor tersebut, diharapkan dapat mengisi kekosongan persediaan gula nasional hingga bulan Maret atau April 2010. Setelah periode itu, persediaan gula diperkirakan aman karena sudah memasuki musim giling tebu di sejumlah daerah di Indonesia. Stok gula kristal putih hingga akhir Januari 2010 tercatat

sebanyak 200 ribu ton dan mampu memenuhi 15 hari kebutuhan gula nasional. Hal ini disebabkan produksi gula lokal tidak bisa memenuhi kebutuhan gula nasional. Ketua Koperasi Petani Tebu Rakyat (KPTR) Jember, Marzuki Abdul Ghafur, menilai kebijakan impor yang dilakukan pemerintah sangat merugikan petani, meski pemerintah sudah mengatur tentang kuota dan alokasi waktu gula impor.

Produksi gula lokal memang tidak mencukupi kebutuhan gula nasional, namun pemerintah seharusnya melakukan kebijakan yang bisa meningkatkan produksi gula lokal dan dinikmati para petani tebu. Kebijakan impor gula tentu akan merugikan petani tebu karena harga gula lokal akan jatuh. Jawa Timur merupakan salah satu daerah penghasil tebu dan produksi gula terbesar dan terbaik di Indonesia, sehingga wajar apabila Gubernur Jawa Timur Soekarno menolak kebijakan impor gula di Jatim. Akibat kebijakan pemerintah yang tidak berpihak kepada petani tebu, luas lahan tanaman tebu terus mengalami penurunan di berbagai daerah, sehingga target produksi gula lokal tidak bisa memenuhi kebutuhan gula nasional. Pemerintah, seharusnya memperhatikan kesejahteraan para petani tebu dengan memberikan sejumlah program yang akan membantu petani tebu untuk meningkatkan kualitas tanam dan produksi tebu di beberapa daerah penghasil tebu. Apabila gula lokal tidak mencukupi, pemerintah segera mengeluarkan kebijakan impor gula, tanpa mempertimbangkan hal tersebut dengan tepat. Secara terpisah, Ketua Asosiasi Petani Tebu Rakyat Indonesia (APTRI) PT Perkebunan Nusantara (PTPN) XI, Arum Sabil juga tidak setuju terhadap kebijakan impor gula karena akan merugikan petani tebu. "Pembukaan `keran` impor dengan berbagai kemudahan fasilitas, seperti pembebasan bea masuk dan pajak akan membuat nasib petani sengsara," ujarnya. Ia menjelaskan, seharusnya pemerintah berani melakukan kebijakan yang radikal seperti "revitalisasi" pabrik gula karena peralatan pabrik gula di Indonesia masih sangat tua. Hanya sekitar 25 persen peralatan Pabrik Gula (PG) Semboro di Jember yang tergolong baru, sisanya adalah peninggalan Belanda. Kemungkinan PG yang lain juga seperti itu.

Sejauh ini, pemerintah selalu terburu-buru untuk mengeluarkan kebijakan impor gula, padahal sejumlah daerah merupakan penghasil gula terbaik di Indonesia. Bangsa Indonesia menyadari sudah berabad-abad perkebunan tebu dan pabrik gula khususnya di Jawa menjadi sektor ekonomi yang menguntungkan. Gula hasil produksi Pulau Jawa pada masa kolonial Belanda pernah mendominasi pasaran gula dunia. Namun di Indonesia saat

Impor Gula Nasional

ini, produksi gula terus menurun seiring dengan luas lahan tebu yang semakin sempit, penyebabnya tentu berbagai faktor.

Restropeksi Industri Gula Nasional



HARGA GULA NASIONAL

A. DINAMIKA HARGA

Jenis gula di Indonesia dibedakan menjadi dua kelompok yaitu Gula Kristal Putih (GKP) dan Gula Kristal Rafinasi (GKR). Gula Kristal Putih adalah jenis gula yang hanya dikonsumsi langsung oleh rumah tangga, restoran, dan hotel sebagai bahan penolong oleh perajin makanan dan minuman skala rumah tangga. Sedangkan GKR adalah jenis gula yang hanya digunakan oleh industri makanan dan farmasi skala besar dan dilarang masuk ke pasar GKP.

1. Harga Domestik

Harga domestik gula GKP dipresentasikan oleh harga gula GKP di tingkat konsumen di pasar tradisional di beberapa ibukota provinsi. Harga gula ditingkat konsumen dalam negeri terus meningkat selama 1997-2001 (table 2.3), setelah mengalami sedikit penurunan pada tahun 2002, harga kembali meningkat pada tahun 2003. penyebab utama kenaikan harga tersebut adalah kebijakan tataniaga impor yang mengatur impor baik dari sisi volume maupun pelaku. Walaupun pemerintah menerapkan berbagai kebijakan impor gula, harga gula di pasar internasional berpengaruh cukup signifikan terhadap harga gula di Indonesia, baik pada tingkat petani maupun konsumen. Hal ini terutama terjadi semenjak pemerintah mengeluarkan Kepres Nomor 19 tahun 1998 yang menetapkan bahwa tataniaga gula tidak dimonopoli BULOG.

Restroekpeksi Industri Gula Nasional

Tabel 8.1 Perkembangan Harga Gula di Indonesia

Tahun	Harga dunia (Rp/kg)		Harga konsumen (Rp/kg)	Rasio 1 (4/2)	Rasio 2 (5/2)
	Gula mentah	Gula putih			
1997	760	961	1.525	2,005	1,587
1998	2.089	2.726	2.737	1,310	1,004
1999	1.098	1.599	2.640	2,404	1,651
2000	1.685	2.081	2.989	1,774	1,436
2001	1.971	2.605	3.745	1,900	1,437
2002	1.349	2.040	3.529	2,617	1,730
2003	1.324	1.832	4.307	3,252	2,350
2004	1.417	2.185	4.052	2,860	1,854

Sumber : Indikator Ekonomi. (BPS, berbagai tahun terbitan)

Pada tahun 2004 dimana pemerintah kembali memeperkuat esensi kebijakan tataniaga impor dengan secara eksplisit menetapkan kualitas gula refinasi, gula putih dan mentah yang boleh diimpor oleh importer-produsen. Importir terdaftar yang mengimpor gula harus menyangga gula ditingkat petani sebesar Rp 3.400/kg. Dengan kebijakan tersebut, harga gula cukup meningkat dan pada Desember 2004, harga gula mencapai sekitar Rp 5000/kg dengan rata-rata sekitar Rp 4.052/kg selama 2004 (Mardianto et al 2005, Susila 2001). Sedangkan selama kurun waktu 5 tahun terakhir, harga gula GKP di pasar domestik meningkat cepat yaitu dari Rp 5.539/kg pada tahun 2008 menjadi Rp 13.212 pada tahun 2012.

Harga Gula Nasional

**Tabel 8.2. Perkembangan Harga Gula GKP di Pasar Domestik dan Internasional
2008-2012**

Uraian	Satuan	2008	2009	2010	2011	2012 *)
1. Harga Domestik	Rp/kg	6,539	8,691	8,440	10,624	13,123
2. Harga Internasional						
a. Harga Impor (CIF Ind)	US\$/KG	0,379	0,502	0,690	0,840	0,841
b. Nilai Tukar	Rp/US\$	9,772	10,356	9,078	8,773	9,255
c. Harga Impor (a*b)	Rp/kg	3,704	5,199	6,264	7,369	7,783
d. Tarif bea masuk	Rp/kg	790	750	490	400	790
e. Biaya pelabuhan & angkut	Rp/kg	278	390	470	553	584
f. Harga paritas impor (c-d-e)	Rp/kg	4,772	6,339	7,224	8,322	9,157
3. Selisih Harga (1-2f)	Rp/kg	1,767	2,352	1,216	2,302	3,066
	%	27.02	27.07	14.41	21.67	33.48

*) Sampai dengan juli 2012

Sementara itu harga rata-rata gula nasional di pasar domestik pada bulan Desember 2013 mengalami penurunan sebesar 1,31% dibanding dengan November 2013. Harga gula bulan Desember 2013 juga lebih rendah 4,04% jika dibandingkan dengan Desember 2012. Harga gula secara nasional relatif stabil dengan koefisien keragaman harga rata-rata bulanan nasional Desember 2012 - Desember 2013 sebesar 1,19%. Disamping itu disparitas harga gula antar wilayah pada bulan Desember 2013 cenderung tinggi dengan koefisien keragaman harga antar wilayah yang sebesar 10,19%. Sementara harga refined sugar dunia pada bulan Desember 2013 lebih rendah sebesar 4,50% dibandingkan dengan November 2013 dan harga raw sugar dunia pada bulan Desember 2013 lebih rendah sebesar 7,42% dibandingkan dengan November 2013. Jika dibandingkan dengan Bulan Desember tahun 2012, harga refined sugar dunia lebih rendah 13,42% sedangkan harga raw sugar lebih rendah 14,38% (Wicaksana dan Galuh, 2013). Berikut harga gula di berbagai wilayah di Indonesia.

Tabel 8. Harga Gula di Berbagai Wilayah di Indonesia

Kota	2012	2013		Δ Des '13 thd (%)	
	Des	Nov	Des	Des'12	Nov'13
Jakarta	13,200	12,570	12,420	-5.91	-1.19
Bandung	12,000	11,350	11,365	-5.29	0.13
Semarang	11,460	10,765	10,842	-5.39	0.72
Yogyakarta	11,202	10,630	10,248	-8.51	-3.59
Surabaya	11,187	10,553	10,605	-5.20	0.50
Denpasar	12,861	11,333	11,333	-11.88	0.00
Medan	12,278	11,208	11,000	-10.41	-1.86
Makasar	11,278	11,692	11,383	0.94	-2.64
Rata-rata Nasional	12,411	12,067	11,909	-4.04	-1.31

Sumber: Dinas Perindag, 2012-2013 (diolah)

Perkembangan harga gula domestik pada bulan Desember 2013 menunjukkan bahwa harga rata-rata tertimbang gula di 33 kota cenderung stabil dengan penurunan harga yang tidak terlalu signifikan yaitu sebesar 1,31% jika dibandingkan dengan bulan November 2013. Sedangkan jika dibandingkan dengan bulan Desember 2012, harga juga masih lebih rendah sebesar 4,04%. Rata-rata harga gula pada bulan Desember 2013 mencapai Rp 11.909,-/kg, sedangkan pada bulan November 2013 sebesar Rp 12.067-/kg. Secara rata-rata nasional, harga gula relatif stabil yang diindikasikan oleh koefisien keragaman harga bulanan rata-rata nasional untuk periode bulan Desember 2012 - bulan Desember 2013 sebesar 1,19%. Hal ini berarti perubahan rata-rata harga bulanan hanya sebesar 1,19%.

Koefisien keragaman antar wilayah pada bulan Desember 2013 adalah sebesar 10,19%, sedikit lebih tinggi jika dibandingkan dengan November 2013 yang sebesar 10,17%. Periode ini menunjukkan bahwa secara nasional

Harga Gula Nasional

disparitas harga gula antar wilayah masih tinggi dan berada di atas batas koefisien keragaman antar wilayah yaitu sebesar maksimum 9%. Wilayah yang harganya relatif tinggi adalah Jayapura, Maluku Utara dan Manokwari, dengan tingkat harga masing-masing stabil pada harga Rp 14.000,-/kg, Rp 14.000,-/kg, dan Rp 14.500,-/kg. Wilayah yang tingkat harganya relatif rendah adalah Tanjung Pinang, Surabaya, Semarang, dan Yogyakarta dengan harga masing-masing sebesar Rp 8.000,-/kg, Rp 10.605,-/Kg, Rp 10.842,-/kg, dan Rp 10.248,-/kg (Desember 2013). Disparitas harga antar daerah masih didominasi oleh permasalahan distribusi antara daerah produsen dengan konsumen.

Sementara jika dilihat di beberapa kota besar, nilai koefisien keragaman masing-masing kota masih relatif lebih tinggi dibandingkan dengan koefisien keragaman di tingkat nasional yang mencapai 1,19%. Hanya Pa-lembang, Kupang, Palu, Mataram, dan Gorontalo yang memiliki koefisien keragaman lebih rendah dibanding koefisien keragaman nasional, yaitu secara berturut-turut sebesar 0,46, 0,11, 0,00, 0,80, dan 0,23 (Disperindag Desember 2013).

2. Harga Internasional

Selama tahun 1998 sampai tahun 2004 harga gula dunia berfluktuasi dengan kecepatan yang cenderung menurun. Harga gula dunia dalam rupiah selama 1998 sampai 2004 jauh lebih tinggi dibanding tahun 1997, hal ini dikarenakan terjadinya depresiasi rupiah. Karena harga dunia dalam dolar menurun dan menguatnya rupiah maka selama tahun 2001 sampai 2003 harga gula dunia dalam rupiah menurun cepat, kemudian harga pada tahun 2004 sedikit menguat karena depresiasi rupiah.

Menurunnya harga dunia tersebut merupakan akibat dari kebijakan yang ditempuh oleh negara-negara maju, yang memeberikan subsidi ekspor dalam jumlah besar yang menyebabkan stock gula dunia meningkat (tabe 8.3). Rendahnya harga dunia dalam mata uang rupiah jauh dibawah biaya produksi per kg gula di negara-negara produsen gula pada umumnya. Hal ini menjadikan industri gula nasional menjadi tidak kompetitif. Misalnya harga dunia adalah Rp 1.417 untuk gula mentah dan untuk gula putif sebesar Rp 2.185, sementara biaya produksi gula di Jawa adalah Rp 2.650 per kg (Mardianto et al 2005, Susila 2001).

Restropekse Industri Gula Nasional

Tabel 8.3. Perkembangan Harga Gula Dunia 1997-2004

Tahun	Harga dunia (\$/kg *)		Nilai tukar (Rp/\$)	Harga dunia (Rp/kg)	
	Gula mentah	Gula putih		Gula mentah	Gula putih
1997	0,24990	0,31587	3.043	760	981
1998	0,19559	0,25519	10.681	2.088	2.726
1999	0,13775	0,20061	7.971	1.088	1.599
2000	0,17957	0,22173	9.385	1.685	2.081
2001	0,18860	0,24931	10.450	1.971	2.605
2002	0,15103	0,22842	8.929	1.348	2.040
2003	0,15528	0,21488	8.528	1.324	1.832
2004	0,15433	0,23803	9.180	1.417	2.185

*) London FOB Price.

Sumber : London Sugar Market dan Indikator Ekonomi (BPS, berbagai tahun terbitan)

Sementara itu selama kurun waktu 5 tahun terakhir yaitu dari tahun 2008 sampai 2012 harga paritas impor gula GKP terus meningkat, yaitu dari Rp 4.772/kg menjadi Rp 9.157. Ini berarti harga internasional gula GKP meningkat hampir 92% atau rata-rata lebih dari 18%/tahun (tabel 8.1). Sedangkan pada bulan Desember 2013, harga GKP dunia turun sebesar 4,50% dibandingkan dengan November 2013. Berdasarkan laporan USDA pada Bulan Desember 2013, produksi gula dunia pada tahun 2013/2014 diperkirakan mencapai 174.853.000 ton sedangkan konsumsi total hanya mencapai 168.476.000 ton sehingga terdapat surplus sebesar 6.350.000 ton dan stok diperkirakan mencapai 43.379.000 ton (BPS, Reuters, Disperindag, 2013).

3. Perbandingan Harga Domestik dan Harga Internasional

Selama kurun waktu 2008-2012 perbedaan antara harga domestik dan harga internasional yang dipresentasikan oleh harga paritas impor berfluktuatif yaitu sekitar Rp 1.216 sampai dengan Rp 3.066/kg atau rata-rata Rp 2.459/kg (tabel 8.1). Sementara untuk periode Desember 2012 sampai dengan bulan Desember 2013, jika ditinjau dari pasar domestik harga gula domestik relatif lebih stabil jika dibandingkan dengan perkembangan harga gula dunia yang diwakili oleh data harga white sugar dan raw sugar.

Hal ini tercermin dari nilai koefisien keragaman antar waktu harga bulanan untuk periode bulan Desember 2012 sampai dengan bulan Desember 2013 yang mencapai 4,12% untuk *white sugar* dan 5,54% untuk *raw sugar*. Nilai tersebut lebih tinggi dibandingkan dengan koefisien keragaman gula domestik yang hanya sebesar 1,19%. Rasio antara koefisien keragaman harga eceran gula domestik dibandingkan dengan harga white sugar adalah 0,29 sedangkan koefisien keragaman harga eceran gula domestik dibandingkan dengan harga

Harga Gula Nasional

raw sugar adalah 0,21. Nilai tersebut masih dalam batas toleransi yang ditargetkan yaitu dibawah 1 yang berarti gejolak harga gula di pasar domestik jauh lebih kecil dibandingkan dengan pasar dunia (BPS, Reuters, Disperindag, 2013).

4. Aspek-aspek Strategis Dinamika Harga

a. Produksi

Selama kurun waktu 2008-2012 produksi gula GKP terus menurun yaitu dari 2.668 ribu ton menjadi 2.215 ribu ton pada tahun 2010, kemudian sedikit meningkat menjadi 2.228 ribu ton pada tahun 2011.

Tabel 8.4. Produksi, Konsumsi dan Impor Gula Indonesia, 2008-2012

Tahun	Produksi GKP (000't)	Konsumsi (000't)			Neraca			Impor (000't) b
		GKP	GKR	Total	GKP (000't)	Total		
						000't	%	
2008	2,668	2,175	2,043	4,218	493	-1,550	-36.7	984
2009	2,517	2,096	2,150	4,246	421	-1.729	-40.7	1,374
2010	2,215	2,079	2,258	4,336	136	-1,642	-37.9	1,383
2011	2,228	2,071	2,373	4,443	158	-1,710	-39.5	1,400
2012	2,600	2,063	2,494	4,557	538	-1,957	-42.9	1,600

Keterangan:

- a) produksi tahun 2012 adalah taksasi DGI; konsumsi GKP dan GKR adalah hasil estimasi DGI; dan impor tahun 2011 dan 2012 adalah estimasi tim (84% dari defisit produksi).
- b) Impor tahun 2011 dan 2012 adalah estimasi (sekitar 84% dari total defisit gula).

Ada beberapa faktor yang menyebabkan lambatnya pertumbuhan produksi gula nasional yaitu:

1. Lambatnya perkembangan areal tebu sebagai akibat dari konversi lahan ke penggunaan non-pertanian (jalan, industri, pemukiman, perkantoran, pertokoan) dan persaingan dengan tanaman lain seperti padi.

2. Lambatnya pertumbuhan produktivitas tebu karena kurang aksesnya petani terhadap sumber bibit tebu klo unggul baru, dominasi areal tebu di lahan kering yang kurang subur, dominasi tanaman tebu rotan lebih dari 5 kali
3. Lambatnya perkembangan rendemen gula karena kondisi pabrik gula milik BUMN yang merupakan mayoritas pabrik gula di Indonesia, sementara pembangunan pabrik gula baru BUMN masih tersendat baik dari segi anggaran maupun penyediaan lahan.

b. Konsumsi

Meningkatnya jumlah penduduk dan kesejahteraan masyarakat, serta berkembangnya industri berbahan baku gula merupakan faktor pemicu meningkatkan konsumsi gula nasional. Selama kurun waktu 2008-2012 total konsumsi gula GKP dan GKR terus meningkat yaitu 4.218 ribu ton pada tahun 2008 menjadi 4.557 ribu ton pada tahun 2012. Total konsumsi gula meningkat sebesar 8% selama 5 tahun atau rata-rata hampir 2%/tahun. Peningkatan total konsumsi tersebut disebabkan oleh meningkatnya konsumsi gula GKR karena berkembangnya industri makanan, minuman dan farmasi. Sementara itu selama kurun waktu 2008-2012, konsumsi gula GKP cenderung menurun karena menurunnya konsumsi perkapita.

c. Kesenjangan antara Produksi dan Konsumsi

Selama kurun waktu 2008-2012 produksi gula belum mampu mencukupi total konsumsi gula yaitu GKP dan GKR. Jumlah kekurangan (defisit) cenderung semakin besar yaitu dari 1.550 ribu ton menjadi 1.957 ribu ton. Karena peningkatan total konsumsi gula belum dapat diimbangi dengan peningkatan produksi, oleh karena itu untuk menutupi kekurangan tersebut dilakukan impor gula. Dalam kurun waktu 2008-2010 volume impor gula terus meningkat yaitu dari 984 ribu ton pada tahun 2008 menjadi 1.383 ribu ton pada tahun 2010. Peningkatan tersebut mencapai 40,5 % atau rata-rata sekitar 20,1% per tahun.

B. Peningkatan Harga Gula

Harga gula selain dipengaruhi oleh biaya produksi, biaya distribusi dan profit yang diperoleh oleh produsen baik tebu maupun gula, harga juga sangat dipengaruhi oleh dinamika permintaan dan penawaran (pasokan) (Ernawati dan Erma, 2013). Harga gula domestik mempunyai kecenderungan meningkat dari tahun ketahun sedangkan harga gula impor lebih murah karena kondisi industri pergulaan di negara-negara pengimpor gula lebih baik sehingga biaya produksi

Harga Gula Nasional

mereka tidak setinggi di Indonesia. Harga gula pada tahun 1998 meningkat hampir dua kali lipat dari tahun sebelumnya atau mengalami kenaikan 77,31%. Krisis ekonomi serta kegagalan panen akibat kemarau panjang mengakibatkan produksi gula menurun dan terjadi kelangkaan gula di pasaran (Zaini, 2008).

Pemerintah akan melakukan impor gula jika harga gula domestic terlalu tinggi. Penyebab meningkatnya harga gula disebabkan oleh biaya produksi yang dikeluarkan tidak seimbang dengan harga domestik di pasaran, selain itu jumlah produksi gula yang dihasilkan tidak mampu mencukupi kebutuhan gula nasional. Oleh karenanya pemerintah mengambil kebijakan mengimpor gula agar harga dan kebutuhan gula di Indonesia bisa tercukupi. Berikut ini matriks kebijakan untuk mencegah tingginya harga gula domestik.

Tabel 8.5. Matriks Kebijakan Pencegahan Harga Gula Domestik Naik

No	Masalah	Solusi	Instansi
1	<p>Produksi gula rendah</p> <p>a. Luas areal tebu terbatas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Di Jawa terjadi persaingan dengan padi dalam penggunaan lahan sawah • Konversi lahan ke non pertanian <p>b. Produktivitas tebu rendah:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Klon Unggul tebu mahal dan lambat sampai ke petani • Mayoritas areal tebu dilahan kering • Mayoritas areal tebu keprasan > 5 kali 	<p>Meningkatkan produksi gula minimal mencapai 5 juta ton:</p> <p>a. Perluasan areal tebu</p> <ul style="list-style-type: none"> • Perluasan areal tebu rakyat di luar Pulau Jawa (Madura, Sumatera, Sulawesi). • Prioritas sektor non-pertanian menggunakan lahan kering tidak subur dan pembangunan gedung bertingkat untuk pemukiman, perkantoran, dan pertokoan <p>b. Meningkatkan produktivitas tebu:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inovasi terus-menerus untuk menghasilkan klon tebu unggul • Penyebaran klon unggul tebu ke petani oleh gula mitra • Petani diberikan kredit KKPE yang jumlahnya memadai • Penyuburan lahan kering dengan program bantuan pembuatan irigasi pompa • Pelaksanaan program bongkar ratoon dipercepat dan keprasan dibatasi maksimal 3 kali 	<ul style="list-style-type: none"> • Ditjen Perkebunan (Kementan) • BPN (Kemdagri), Gubernur & Bupati • Ditjen Angraria, BPN, Gubernur, Bupati (Kemdagri) • P3GI, Badan Litbang Pertanian (Kementan) • Ditjen Perkebunan, pabrik gula mantra petani • Perbankan BUMN, Kemenkeu • Ditjen Perkebunan

Harga Gula Nasional

	<p>c. Rendemen Gula Rendah:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Semua pabrik gula BUMN terlalu tua 	<p>c. Memperbaiki rendemen gula:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Likuidasi pabrik gula yang menghasilkan rendemen gula sangat rendah (<65) dan menggantikan dengan pabrik dengan bahan baku tebu dari lahan yang sudah ada. • Segera membangun pabrik gula baru disertai dengan pembukaan kebun baru dengan prioritas di luar Pulau Jawa (Madura, Sumatera, Sulawesi) 	<ul style="list-style-type: none"> • Ditjen Perkebunan • Kemen BUMN, Kemenperin, Kemenkeu, Banggar, DPR RI • Kemen BUMN, Kemenperin, Ditjen Perkebunan, Ditjen Agraria, BPN, Gubernur, Bupati (Kemdagri) • Banggar DPR RI
2	<p>Sistem pemasaran tidak efisien:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pasar lelang gula dikuasai 3 pedagang besar, bentuk pasar oligopsoni 	<p>Mengefisienkan sistem pemasaran</p> <ul style="list-style-type: none"> • Jumlah peserta lelang dengan modal kuat diperbanyak, termasuk Bulog 	<ul style="list-style-type: none"> • Ditjen Perdagangan Dalam Negeri (Kemendag), Bulog.
3	<p>Distribusi gula kurang lancar:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pasokan gula Kristal rafinasi (GKR) kurang, sehingga industri makanan dan minuman menggunakan gula Kistal Putih (GKP) 	<p>Memperbaiki disribusi:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pemenuhan pasokan GKR melalui impor gula mentah dalam jumlah yang memadai 	<ul style="list-style-type: none"> • Ditjen Perdagangan Luar Negeri (Kemedag)
4	<p>BPP, HPP dan TBM tinggi:</p> <p>a. Biaya Pokok Produksi (BPP) gula petani tinggi dan anik terus menyebabkan Harga Patokan Petani (HPP) tinggi dan anik terus.</p>	<p>Mencegah BPP, HPP dan TBM naik:</p>	

Restropekksi Industri Gula Nasional

	<ul style="list-style-type: none"> • Harga sasaran produksi (bibit unggul), upah garap, biaya tebang angkut tinggi dan naik terus. • Produktivitas tebu dan rendemen gula rendah • Tuntutan petani melalui APTRI agar HPP tinggi <p>b. Tarif bea masuk (TBM) tinggi, walaupun harga domestic sudah sangat tinggi</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Subsidi harga bibit tebu klon unggul baru dan melanjutkan subsidi harga pupuk • Perbaikan teknik budidaya tebu (klo unggul baru, pemeliharaan dall) • Pembangunan pabrik gula baru <ul style="list-style-type: none"> • Tuntutan HPP petani jarang terlalu tinggi • Tarif bea masuk (TBM) impor dicabut, digantidengam kebijakan non-tarif (kuota, pengaturan waktu impor, dll) 	<ul style="list-style-type: none"> • Ditjen Anggaran (Kemenkeu) • Ditjen Perkebunan (Kementan) • Kemen BUMN, Kemenperin, Kemenkeu. • Banggar DPR RI <ul style="list-style-type: none"> • APTRI • Dijen Perdagangan Luar Negeri (Kemendag)
--	---	---	---

Sumber: pse.litbang.deptan.go.id/ind/.../anjak_2012_08.pdf



KEBIJAKAN INDUSTRI GULA NASIONAL

A. Kebijakan Pergulaan Nasional

Industri pergulaan nasional saat ini sedang menghadapi permasalahan yang kompleks. Masalah pokok dalam industri gula nasional dikarenakan rendahnya produktivitas dan efisiensi industri gula nasional secara keseluruhan, dimulai dari pertanaman tebu hingga pabrik. Pemerintah selama ini telah mengeluarkan berbagai kebijakan untuk mengatasi permasalahan yang timbul dari faktor internal maupun faktor eksternal. Kebijakan tersebut ditujukan untuk meningkatkan

produksi maupun mengatur tata niaga gula (Nainggolan, 2010). Berikut ini adalah kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh pemerintah dalam rangka mengatasi permasalahan dalam industri gula.

Tabel 9. Kebijakan Pemerintah Tentang Industri Gula

Nomor SK/Keppres/Kepmen	Perihal
Keppres No. 43/1971, 14 Juli 1971	Pengadaan, penyaluran, dan pemasaran gula
Surat Mensekneg No. B.136/ABN SEKNEG/3/74, 27 Maret 1974	Penguasaan, pengawasan, dan penyaluran gula pasir non PNP
Inpres No. 9/1975, 22 APRIL 1975	Intensifikasi tebu rakyat (TRI)
Kepmen Perdagangan dan Koperasi No. 122/Kp./III/81, 12 Maret 1981	Tataniaga gula pasir dalam negeri
Kepmenkeu No. 342/KMK.011/1987	Penetapan harga gula pasir program dalam negeri dan impor
UU No. 12/1992	Budidaya tanaman
Inpres No. 5/1997, 29 Desember 1997	Program pengembangan tebu rakyat

Restropekasi Industri Gula Nasional

Inpres No. 5/1998, 21 Januari 1998	Penghentian pelaksanaan Inpres No. 5/1997
Kepmenperindag No. 25/MPP/Kep/1/1998	Komoditas yang diatur tataniaga impornya
Kepmenhutbun No. 282/Kpts-IX/1999, 7 Mei 1999	Penetapan harga provenue gula pasir produksi petani
Kepmenperindag No. 363/MPP/Kep/8/1999, 5 Agustus 1999	Tataniaga impor gula
Kepmenperindag No. 230/MPP/Kep/6/1999, 5 Juni 1999	Mencabut Kepmenperindag No. 363/MPP/Kep/8/1999
Kepmenkeu No. 324/KMK.01/2002	Perubahan bea masuk
Kepmenperindag No. 643/MPP/Kep/9/2002, 23 September 2002	Tataniaga impor gula
SK 522/MPP/Kep/9/2004	Tentang ketentuan impor gula

Sumber: Sudana et al. (2000) dan Susila (2002); Bisnis Indonesia (2004)

Gula adalah komoditas yang kebijakannya paling terdistorsi (Mitchell, 2004). Negara-negara yang paling mendistorsi pasar yaitu Uni Eropa, Jepang dan Amerika Serikat. Produsen di negara-negara tersebut mendapat harga dua kali lipat dari harga pasar dunia karena menerima jaminan harga, impor yang terkontrol dan kuota produksi dari pemerintahnya. Kebijakan-kebijakan terkait dengan produksi dan perdagangan gula internasional yang ditempuh oleh pemerintah di berbagai negara terdiri dari (Mardianto et al, 2005):

1. Kebijakan akses pasar berupa tarif dan in-quota-tariff banyak digunakan oleh negara-negara produsen gula dengan tujuan untuk melindungi industri gula dalam negeri. Kebijakan akses pasar dimaksudkan untuk menghambat masuknya gula impor. Negara yang sudah menghapuskan tariff impor adalah negara Australia sementara Uni Eropa membebaskan tarif untuk gula impor dari negara-negara Afrika, Karibia dan Pasifik bekas jajahan Eropa. Kebijakan kompetisi ekspor hanya dilakukan oleh beberapa negara saja, yaitu Argentina, Kolombia, Kuba dan Uni Eropa. Kebijakan kompetisi ekspor yang umumnya diterapkan adalah subsidi ekspor, terutama oleh Uni Eropa (UE).
2. Kebijakan subsidi ekspor yang dilakukan oleh UE sangat mendistorsi pasar karena ekspor gula dijual dengan harga rendah yang menyebabkan industri gula di negara-negara sedang berkembang, termasuk Indonesia, mengalami kerugian besar dan terancam eksistensinya jika tidak dilakukan

perlindungan yang memadai. Subsidi ekspor gula UE adalah 480/ton (sekitar Rp 4.800/kg), sedangkan harga domestik adalah 725/ton (sekitar Rp 7.250/kg). Kebijakan UE ini sangat ditentang oleh tiga negara eksportir besar gula dunia yaitu Australia, Brasil dan Thailand. Brasil menderita kerugian sekitar US\$900 juta (setara Rp 8,1 triliun) setahun karena subsidi ekspor UE tersebut.

3. Kebijakan subsidi domestik terdiri dari subsidi produsen, subsidi konsumen dan subsidi biaya angkutan. Kebijakan subsidi produsen ditempuh oleh pemerintah sejumlah negara yaitu AS, Brazil, India, Indonesia, Jepang, Meksiko, Thailand dan Uni Eropa, yang pada umumnya berbentuk "farm bill" yang dapat mendistorsi pasar dunia, kecuali Indonesia yang hanya memberikan subsidi bunga bank untuk kredit bongkar ratoon. Subsidi konsumen diberikan oleh pemerintah India, Kuba, dan Mesir dengan memberikan harga konsumen di bawah harga pasar. Subsidi biaya angkutan diberikan oleh pemerintah India untuk angkutan gula dari pabrik ke pelabuhan ekspor.

Kemudian Pada tahun 2003 dilakukan pertemuan Sekretariat Dewan Ketahanan Pangan di Bangkok, yang membahas tentang kebijakan agribisnis gula negara produsen/eksportir dan impor utama. Dari hasil pertemuan itu diketahui bahwa hampir semua negara produsen gula melakukan proteksi dan promosi yang sangat besar terhadap produk pertaniannya. Proteksi dimulai dari pengenaan tarif bea masuk yang sangat tinggi hingga pengenaan kuota dan larangan impor. Sementara promosi mulai dari pemberian subsidi produksi berupa pemberian subsidi pemasaran berupa pemberian kredit ekspor (Nainggolan, 2010).

Brasil adalah negara yang paling efisien di antara negara-negara produsen-eksportir besar dalam produksi gula. Negara Brasil mampu menghasilkan gula dengan biaya produksi US \$ 140 – US \$ 180 per ton, sedangkan negara-negara lain jauh lebih tinggi, misalnya Australia US \$ 335/ton, Amerika Serikat US \$ 335/ton dan UE US \$ 710 per ton. Terlihat bahwa UE adalah kawasan ekonomi yang sangat tidak efisien dalam industri gulanya. Harga ekspor gula Brazil adalah \$ 203/ton, sedangkan Australia adalah \$ 398/ton, yang keduanya berada di atas biaya produksinya. Tidak diperoleh data harga ekspor gula UE, tetapi dengan asumsi bahwa UE mengekspor gula pada harga rata-rata dunia \$ 238/ton tahun 2004, berarti UE mengekspor gulanya dengan harga jauh di bawah biaya produksinya (\$ 710/ton).

Hal tersebut di atas menunjukkan bahwa kebijakan pergulaan yang ditempuh oleh negara maju, utamanya UE, sangat tidak adil bagi negara-negara produsen lain, utamanya negara-negara sedang berkembang. Dengan demikian, maka wajar apabila negara-negara sedang berkembang, termasuk Indonesia, membentengi industri gulanya dengan instrumen kebijakan proteksi, seperti pengenaan tarif bea masuk yang cukup tinggi dan instrumen komplemen seperti pengaturan, pengawasan dan pembatasan impor gula, serta kebijakan promosi untuk meningkatkan kinerja industri gula nasional (Mardianto et al, 2005).

B. Perkembangan Industri Gula dan Kebijakannya

Pergulaan di Indonesia dimulai pada tahun 1673 yaitu sejak berdirinya pabrik gula tebu pertama di Batavia. Industri gula nasional sempat mencapai masa kejayaannya pada tahun 1930 yaitu ditandai dengan Indonesia sebagai negara eksportir terbesar kedua setelah Cuba. Kemudian pada tahun 1957, pemerintah menasionalisasikan perusahaan-perusahaan asing termasuk industri gula. Sejak saat itu industri gula nasional semakin menurun. Salah satu upaya yang dilakukan pemerintah untuk meningkatkan produksi dan produktivitas gula domestik adalah dengan mencanangkan program Intensifikasi Tebu Rakyat (TRI).

Dari sisi kebijakan produksi dan kebijakan input, kebijakan yang paling signifikan dari pemerintah pada periode stabilisasi adalah kebijakan TRI yang tertuang dalam Inpres No.9/1975, pada tanggal 22 April 1975 Tujuan dari kebijakan tersebut adalah untuk meningkatkan produksi gula serta pendapatan petani tebu. Dengan demikian, impor gula diharapkan menurun. Esensi dari kebijakan tersebut adalah membuat petani menjadi manajer pada lahannya sendiri dengan dukungan pemerintah melalui kredit Bimas bimbingan teknis, perbaikan sistem pemasaran dengan melibatkan KUD, serta menciptakan suatu hubungan kerjasama antara petani tebu dan pabrik gula (Adisasmito 1998).

Di samping itu, pemerintah melakukan rehabilitasi beberapa PG di Jawa, dan mendirikan PG baru baik di Jawa maupun di luar Jawa, dengan dukungan dana pinjaman dari Bank Dunia. Inpres No.9/1975 melibatkan 5 (lima) organisasi yaitu:

1. PG sebagai pengolah dan pembimbing petani;
2. KUD (Koperasi Unit Desa) sebagai penyalur sarana produksi (saprodi);
3. Bank BRI sebagai penyalur kredit;

4. Bulog membeli bagian petani dan PG dengan harga yang ditetapkan pemerintah; dan
5. Dinas Perkebunan sebagai pembimbing teknis melalui penyuluhan.

Penataan kelembagaan produksi yang dilakukan melalui Inpres No.9/1975 juga bertujuan mengubah sosok industri gula dari sistem perusahaan perkebunan besar (*estate*) menjadi system usaha pertanian rakyat (Mubyarto, 1977). Ketentuan utama sistem TRI mencakup:

1. PG wajib menyediakan sarana produksi dan penyuluhan teknis bagi petani tebu;
2. Lokasi perkebunan tebu ditentukan oleh pejabat BIMAS dengan memperhatikan usulan PG dan pandangan petani melalui KUD;
3. BRI menyediakan kredit murah;
4. Pengelolaan usaha petani dilakukan petani;
5. Tebu yang dihasilkan dijual ke PG dengan system bagi hasil didasarkan pada rendemen dan ditetapkan melalui surat keputusan Menteri Pertanian.

Kemudian dalam upaya peningkatan efisiensi ekonomi, pemerintah mengeluarkan Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 25/MPP/Kep/1/1998 yang tidak lagi memberi monopoli kepada Bulog untuk mengimpor komoditas strategis, termasuk gula. Implikasi terbesar dari kebijakan ini adalah impor gula terbuka lebar karena pada saat itu tarif impor gula adalah nol persen. Saat itu adalah era membanjirnya gula impor ke pasar Indonesia.

Ketika krisis ekonomi mulai berkurang pada tahun 1999, harga gula di dalam negeri justru menurun secara signifikan. Ketika harga gula domestik terus merosot dan industri gula sudah diambang kebangkrutan dan tekanan produsen (PG dan petani) semakin kuat, pemerintah mengeluarkan kebijakan yang bertujuan untuk mengendalikan impor, dengan membatasi importer hanya menjadi importir produsen (IP) dan importir terdaftar (IT). Kebijakan ini dituangkan dalam Kepmenperindag No.643/MPP/Kep/9/ 2002, 23 September 2002. Era ini merupakan era dimulainya regim pengendalian impor.

Penurunan harga gula dalam negeri disebabkan oleh terus menurunnya harga gula dunia, menguatnya nilai tukar rupiah, dan tidak adanya tarif impor. Pada tahun 1999, rata-rata harga dunia di pasar internasional adalah US\$ 137,3/ton, sedangkan nilai tukar rupiah pada saat tersebut rata-rata mencapai Rp 7.100/US\$. Sebagai akibatnya, harga paritas impor gula pada saat itu mencapai titik terendah yaitu Rp 1800-1900 per kg. Hal ini membuat harga gula dalam negeri mengalami tekanan.

Situasi tersebut merupakan awal dimulainya kebijakan yang bersifat transisi. Untuk melindungi produsen, pada era transisi pemerintah mengeluarkan Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan No. 282/KPTS-IV/1999 yang kembali menetapkan harga provenue gula sebesar Rp 2.500 per kg. Kebijakan ini ternyata tidak efektif karena tidak didukung oleh rencana tindak lanjut yang memadai, misalnya pemerintah tidak mempunyai dana dalam jumlah yang memadai. Di sisi lain, BUMN perkebunan yang mengelola gula juga tidak mempunyai dana yang memadai untuk melaksanakan kebijakan tersebut. Sebagai akibatnya, harga gula petani tetap mengalami ketidakpastian.

Untuk mengatasi masalah tersebut, pemerintah melalui Departemen Perindustrian dan Perdagangan mengeluarkan Keputusan Menteri No. 364/MPP/Kep/8/1999. Instrumen utama kebijakan tersebut adalah pembatasan jumlah importir dengan hanya mengizinkan importir produsen. Dengan kebijakan ini, pemerintah dapat membatasi dan mengendalikan volume impor di samping memiliki data yang lebih valid mengenai volume impor dan stok. Dengan demikian, harga gula dalam negeri dan harga gula di tingkat petani dapat ditingkatkan (Mardianto et al, 2005).

Kebijakan importir-produsen tersebut ternyata kurang efektif, baik untuk mengangkat harga gula di pasar domestik maupun mengontrol volume impor. Walaupun tidak ada data pendukung yang memadai, kegagalan tersebut terutama disebabkan oleh stok gula dalam negeri yang sudah terlalu banyak dan adanya gula impor ilegal. Situasi ini membuat harga gula di pasar domestik tetap rendah. Oleh karena itu, desakan petani dan pabrik gula terhadap pemerintah untuk melindungi industri gula dalam negeri semakin kuat (Dewan Gula Indonesia, 1999). Menanggapi tekanan ini, pemerintah mengeluarkan kebijakan tarif impor melalui Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 230 /MPP/Kep/6/1999 yang memberlakukan tarif impor gula sebesar 20 persen untuk raw sugar dan 25 persen untuk white sugar. Walaupun masih menimbulkan kontroversi, kebijakan tarif impor ini secara bertahap dapat mengangkat harga gula di pasar domestik (Susila dan Susmiadi, 2000).

Tekanan terus-menerus yang dihadapi industri gula domestik serta meningkatnya kesadaran bahwa negara lain melakukan proteksi yang cukup intensif, pemerintah mengembangkan kebijakan yang dikenal sebagai Era Kebijakan Proteksi dan Promosi. Kebijakan ini pada dasarnya dimaksudkan untuk menciptakan medan persaingan yang lebih adil bagi industri gula dalam negeri. Untuk itu, pada pertengahan tahun 2002, pemerintah mengeluarkan

kebijakan yang bertujuan untuk mengendalikan impor dengan membatasi importir hanya menjadi importir produsen (IP) dan importir terdaftar (IT) dan membatasi volume gula impor. Gula yang diimpor oleh importir-produsen hanya ditujukan untuk memenuhi kebutuhan industri dari IP tersebut, bukan untuk diperdagangkan (Mardianto et al, 2005).

Di sisi lain untuk menjadi IT bahan baku dari PG milik IT minimal 75 persen berasal dari petani. Esensi lainnya yang penting dari kebijakan tersebut adalah bahwa impor gula akan diijinkan bila harga gula di tingkat petani mencapai minimal Rp 3.100/kg. Kebijakan ini diharapkan mampu meningkatkan harga di dalam negeri sehingga memperbaiki pendapatan produsen. Kemudian pada tanggal 17 September 2004, kebijakan tataniaga impor direvisi untuk mempertegas atau memperkuat dari esensi kebijakan menjadi Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 522/MPP/Kep/9/2004 tentang Ketentuan Impor Gula.

Importir terdaftar (IT) gula yang mendapatkan ijin impor tidak boleh mengalihkan impor gulanya ke perusahaan lain, namun boleh bekerja sama. Pemerintah menetapkan kualitas gula (gula rafinasi, gula putih dan gula mentah) yang boleh diimpor oleh importir produsen. IT yang mengimpor gula harus menyangga gula di tingkat petani sebesar Rp 3.400/kg. Secara implisit, IT mempunyai kewajiban yang lebih jelas untuk menjamin bahwa harga gula di tingkat petani adalah minimal Rp 3.400/kg (Mardianto et al, 2005).

Kebijakan-kebijakan pada periode ini cukup efektif untuk membangkitkan kembali industri gula nasional, walaupun faktor eksternal seperti kenaikan harga gula di pasar internasional juga turut menolong industri gula nasional. Dari sisi areal, dampaknya mulai tampak dan pada tahun 2005 areal diperkirakan mulai meningkat secara signifikan. Produksi mulai meningkat, dan mulai tahun 2004 produksi sudah kembali diatas 2 juta ton. Sebagai akibatnya, impor mulai menurun dari sekitar 1,5 juta ton menjadi sekitar 1,3 juta ton. Jika kebijakan-kebijakan ini dipertahankan dan didukung oleh program revitalisasi pembangunan industri gula nasional, Indonesia dapat berharap mencapai swasembada gula pada tahun 2010 (proporsi impor adalah sekitar 90% dari konsumsi nasional).

Dari sisi tataniaga kebijakan penetapan harga diatas memberikan iklim positif bagi produsen. Kebijakan pembatasan impor dilakukan agar harga domestik meningkat (karena harga gula dunia relatif lebih rendah daripada harga domestik) sehingga produsen mendapat insentif untuk meningkatkan

produksinya. Dalam kurun waktu tersebut, kebijakan tata niaga didukung oleh kebijakan lainnya yaitu pada tahun 2002 Departemen Pertanian mencetuskan program akselerasi (peningkatan produksi gula) nasional. Program tersebut dilaksanakan dengan mengoptimalkan kinerja pabrik gula yang ada melalui penataan dan rehabilitasi tanaman, peralatan/mesin pabrik manajemen pabrik gula, maupun penyehatan lembaga penelitian yang ada (P3GI).

C. Roadmap Industri Gula

Gula merupakan salah satu kebutuhan pokok bagi masyarakat dan saat ini industri gula masih dalam masalah karena kekurangan produksi dalam negeri dilain pihak kebutuhan terus meningkat. Pesatnya perkembangan kebutuhan gula tidak diimbangi dengan peningkatan produksi menjadikan Indonesia sebagai importir gula baik untuk gula kristal mentah maupun gula industri. Sementara jika dilihat dari agroekosistem, luas lahan dan tenaga kerja menunjukkan Indonesia memiliki potensi sebagai produsen gula dunia.

Untuk mewujudkan swasembada gula secara penuh, baik untuk rumah tangga maupun untuk industri, pemerintah telah menyusun Road Map Swasembada Gula Nasional Tahun 2010-2014. Salah satu program untuk mencapai swasembada gula tersebut adalah Program Revitalisasi Industri Gula. Program tersebut ditujukan untuk meningkatkan kuantitas dan kualitas produksi gula nasional. Program revitalisasi industri gula dilakukan pada sektor *on farm* (perluasan areal dan peningkatan produktivitas gula), sektor *off-farm* (rehabilitasi, peningkatan kapasitas giling, peningkatan efisiensi pabrik dan peningkatan kualitas gula). Program revitalisasi, antara lain menyangkut rehabilitasi tanaman petani 210.000 hektar secara bertahap dan peningkatan efisiensi pabrik minimal ke arah 90%. Program revitalisasi pabrik gula ini tidak sebatas membangun pabrik semata, tapi menyangkut menjaga suplai pasokan bahan baku pabrik gula (tebu hasil produksi petani) (Arifenie, 2010; Suwandi, 2003; Toha, 2009; Yanuar 2010).

Indonesia masih kesulitan memenuhi kebutuhan gula, kuncinya terletak pada produktivitas pengolahan gula di pabrik-pabrik gula (tingkat rendemen tebunya). Meningkatkan rendemen merupakan metode yang efektif untuk meningkatkan produktifitas gula karena tidak perlu meningkatkan kapasitas giling, dan efisiensi biaya tebang angkut serta biaya prosesing gula. Rata-rata, rendemen tebu hanya enam sampai tujuh persen. Padahal, rendemen tebu itu masih bisa dinaikkan menjadi sembilan persen dengan terobosan mesin-mesin di PG harus diganti dengan yang baru atau direvitalisasi. Tak sekadar

memperbaiki mesin-mesin PG, pemerintah juga akan membantu menyediakan lahan tanaman tebu bagi PG baru. Menteri Perindustrian, MS Hidayat, mengungkapkan pemerintah telah mempersiapkan lahan seluas 500 ribu hektare di Sumatra dan Sulawesi Selatan untuk setidaknya 10 PG baru yang direncanakan dibangun sampai 2014 (Anonymous, 2004; Arifenie, 2010).

Kemendag telah menetapkan gula sebagai salah satu produk pangan yang diawasi dan diatur pemerintah. Gula diawasi karena memenuhi syarat seperti yang ditetapkan pemerintah. Kemendag (2010b) menyebutkan alasan mengapa suatu produk perlu diatur, karena (i) menyangkut hajat hidup orang banyak, (ii) mempengaruhi perekonomian nasional, (iii) mempengaruhi keseimbangan suplai dan permintaan, (iv) barang yang disubsidi pemerintah, (v) barang yang banyak diselundupkan, dan (v) perlindungan terhadap produsen dalam negeri.

Ketua Asosiasi Pengusaha Gula dan Tepung Indonesia (Apegti), Natsir Mansyur, selain revitalisasi PG, menyarankan pemerintah juga merevitalisasi sektor gula nasional. Alasannya, masalah gula ini tak sebatas pada produksi saja, tapi juga menyangkut perdagangan dan distribusi. Apalagi, dia mengingatkan, pembuatan pabrik baru akan dirasakan manfaatnya kurang lebih empat sampai lima tahun lagi. Sedangkan, kebutuhan gula nasional terus meningkat setiap tahunnya.

Revitalisasi Industri Gula BUMN 2009-2014 diperlukan guna mendukung pencapaian produksi gula pada 2014 sebanyak 2,32 juta ton dari total kebutuhan sebanyak 5,7 juta ton. Sedangkan revitalisasi Industri Gula BUMS 2009-2014 diperlukan guna mendukung pencapaian produksi gula pada 2014 yang ditargetkan 5,7 juta ton (Arifenie, 2010; Yanuar, 2010). Berikut tabel kondisi produksi gula 2003-2009, sasaran produksi gula dan kebutuhan tambahan PG Baru.

Restrokspeksi Industri Gula Nasional

Tabel. Realisasi Produksi Gula 2003-2009

NO	URAIAN	SATUAN	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
1	GKP								
	Areal	Ha	329.835	329.973	381.786,00	356.440,00	428.401	436.505	422.935
	Produksi tebu	Ton	22.631.108	26.742.181	31.242.271	30.232.835	33.289.452	32.960.165	32.165.572
	Produktivitas tebu	Ton/ha	67,61	81,04	81,83	76,30	77,70	75,50	76,10
	Rendemen	%	7,14	7,60	7,10	7,63	7,35	8,10	7,83
	Produksi hablur	Ton	1.616.979	2.031.332	2.217.704	2.307.027	2.448.142	2.703.976	2.624.068
	Produktivitas hablur	Ton/ha	4,90	6,16	5,81	5,82	5,71	6,20	5,96
	Produksi molases	Ton	1.018.400	1.203.398	1.405.902	1.360.478	1.498.025	1.483.207	1.429.031
2	GKR	Ton	330.528	380.500	722.000	1.138.228	1.445.245	1.256.435	1.960.000

Sumber: <http://ditjenbun.deptan.go.id>

Tabel. Proyeksi Sasaran Produksi Gula 2010 - 2014

NO	URAIAN	SATUAN	2010	2011	2012	2013	2014
1	GKP						
	Areal	Ha	464.640	572.122	631.846	691.952	766.613
	Produksi tebu	Ton	37.450.000	47.743.581	53.612.133	58.746.725	67.061.705
	Produktivitas tebu	Ton/ha	80,60	83,45	84,85	84,90	87,48
	Rendemen	%	8,00	8,10	8,20	8,40	8,50
	Produksi hablur	Ton	2.996.000	3.867.230	4.396.195	4.934.725	5.700.000
	Produktivitas hablur	Ton/ha	6,45	6,76	6,96	7,13	7,44
	Produksi molases	Ton	1.685.250	2.148.461	2.412.546	2.643.603	3.017.777

Sumber: <http://ditjenbun.deptan.go.id>

Tabel. Kebutuhan Tambahan PG Baru Tahun 2014 (3 Alternatif)

NO	ALTERNATIF	SATUAN	JUMLAH	JML INVESTASI/PG (Rp)
1	PG dengan Kap. 15.000 TCD	Unit	10	1,5 Triliyun
2	PG dengan Kap. 10.000 TCD	Unit	15	1 Triliyun
3	PG dengan Kap. 6.000 TCD	Unit	25	600 Milyar

Sumber: <http://ditjenbun.deptan.go.id>

Pencapaian swasembada gula di Indonesia ditempuh melalui 3 (tiga) tahap, yakni (1) swasembada gula konsumsi untuk memenuhi kebutuhan langsung rumah tangga pada tahun 2009 sebesar 2,7 juta ton telah dapat dipenuhi pada tahun 2008, (2) swasembada gula konsumsi langsung rumah tangga, industri dan sekaligus menutup neraca perdagangan gula nasional tahun 2010 - 2014, (3) swasembada gula berdaya saing mulai dari tahun 2015 – 2025 yang difokuskan pada modernisasi industri berbasis tebu melalui pengembangan industri produk pendamping gula tebu (PPGT) yang memiliki nilai tambah. Adapun tujuan dari program swasembada gula yaitu:

1. Memenuhi kebutuhan gula nasional secara keseluruhan, baik untuk konsumsi langsung maupun industri;
2. Mendayagunakan sumberdaya/aset secara optimal berdasarkan prinsip keunggulan kompetitif wilayah dan efisiensi secara nasional;
3. Meningkatkan kesejahteraan petani/ produsen dan *stakeholder* lainnya;
4. Memperluas kesempatan kerja dan peluang berusaha dikawasan pedesaan, sehingga secara nyata berdampak positif terhadap pemberantasan kemiskinan (Yanuar, 2010).

Dalam sistem pergulaan nasional kebutuhan gula dibagi 2 yaitu untuk konsumsi langsung (rumah tangga) dengan kualitas gula kristal putih (GKP) dan kebutuhan tidak langsung untuk industri makanan, minuman dan farmasi dengan kualitas gula kristal rafinasi (GKR). Pada tahun 2008 dari pabrik-pabrik gula yang ada (58 PG) produksinya telah memenuhi swasembada gula konsumsi langsung (rumah tangga).

Pengembangan selanjutnya diarahkan secara bertahap untuk memenuhi kebutuhan gula industri, baik dengan meningkatkan kualitas untuk konsumsi industri maupun untuk bahan baku pabrik gula rafinasi. Indonesia membutuhkan banyak gula rafinasi (GR) guna memenuhi kebutuhan industry makanan, industry minuman dan farmasi. PG dalam negeri belum mampu menghasilkan GR karena produksinya diproses dengan sulfitasi dan karbonatasi. Kedua proses ini sulit diperoleh kualitas gula yang diperlukan oleh industry makanan dan minuman besar serta farmasi. Dalam pembangunan industry gula rafinasi pemerintah mengambil keputusan untuk mendirikan pabrik GR dalam negeri (Tjokrodirdjo, 1999; Yanuar, 2010).

BKPM dan Kemenprin terus mendorong berkembangnya industri gula rafinasi dalam negeri. Pabrik Gula Rafinasi (PGR) memerlukan bahan baku gula mentah yang seluruhnya berasal dari impor. Jumlah dan kapasitas produksi PGR terus meningkat. Pada tahun 2014, PGR telah menargetkan

produksi gula rafinasi 2,5 juta ton dan memerlukan GM 2,8 juta ton. Kemenprin juga berkepentingan untuk mendorong berkembangnya industri mamin besar dan farmasi, yang sebagian produk yang mereka hasilkan dieskpor.

Kemendag/Kemenkeu menggunakan instrumen impor dan bea masuk untuk tujuan stabilisasi harga dalam negeri, kebutuhan bahan baku industri gula rafinasi, dan pemenuhan industri mamin besar dan farmasi. Agar impor dapat dikelola, maka pemerintah menetapkan kuota impor, waktu impor dan menunjuk importir khusus yaitu importir terdaftar (IT) dan importir produsen (IP).

Perusahaan BUMN, seperti PTPN/RNI, PPI dan BULOG dengan kriteria tertentu ditetapkan sebagai IT untuk impor GP. Pemerintah juga menetapkan kuota impor GM. Izin impor gula mentah hanya untuk IP, yaitu untuk PGR, sejumlah PGP (Pabrik Gula Putih), dan perusahaan penghasil MSG (Monosodium Glutamat). Dalam waktu yang sama, pemerintah juga mengalokasikan kuota impor GR untuk perusahaan Mamin besar dan farmasi, diantaranya adalah perusahaan MNCs (multi-national corporations).



DAFTAR PUSTAKA

- , 1998. Penghentian pelaksanaan instruksi Nomor 5 tahun 1997 Tentang Program Pengembangan Tebu Rakyat, Inpres. Jakarta
- , 2001, Ditjen Bina Produksi Perkebunan. Pemikiran Untuk Akselerasi Peninmgkatan Produktivitas Gula Nasional.
- , 2001, Ditjen Bina Produksi Perkebunan. Pemikiran Untuk Akselerasi Peninmgkatan Produktivitas Gula Nasional.
- , 2002, Dirjen Bina Produksi Perkebunan.
- , 2013, Kementerian Perdagangan Replublik Indonesia, Tinjauan Pasar Gula Pasir.
- , APTRI [http: www.aptindonesia.com](http://www.aptindonesia.com)
- , APTRI Publikasi wibe site [http: www.aptindonesia.com](http://www.aptindonesia.com)
- , ASA (American Sugar Alliance), 2000. World sugar price: Foreign subsidies distort global market. [http:\\www.sugaralliance.com](http://www.sugaralliance.com)
- , Badan Pusat Statistik. 2000. Statistik Impor
- , Departemen Pertanian, Bahan Rakortas Perekonomian, Fokus: Revitalisasi Industri Gula Nasional, Jakarta, Desember 2002.
- , Departemen Pertanian, Ringkasan Program Peningkatan Produktivitas Gula, Jakarta, September 2002.
- , DGI, 2004. Dewan Gula Indonesia: Konsep Kebijakan Agribisnis Gula Nasional, Jakarta.
- , DGI, 2005. Dewan Gula Indonesia: Konsep Kebijakan Pergulaan Nasional Terintegrasi, Jakarta.

- , DGI, Informasi tentang Dewan Gula Indonesia, Dewan Gula Indonesia. Jakarta.
- , DGI, Informasi Tentang Industri Gula dan Kebijaksanaannya. Jakarta.
- , DGI, Informasi tentang kebijakan produksi, Dewan Gula Indonesia. Jakarta.
- , DGI, Informasi tentang Kemitraan Petani dan Pabrik Gula, Dewan Gula Indonesia. Jakarta.
- , DGI, Informasi tentang Ketentuan Impor Gula, Dewan Gula Indonesia. Jakarta.
- , DGI, Informasi Tentang Penyediaan Modal Kerja, Dewan Gula Indonesia. Jakarta.
- , DGI, Informasi tentang Perdagangan Gula Antar Pulau, Dewan Gula Indonesia. Jakarta.
- , DGI, Realitas Industri Gula di Indonesia, Dewan Gula Indonesia. Jakarta.
- , Kondisi Industri Gula di Jawa (Publikasi Pusat Penelitian Perkebunan Gula Indonesia, wibe site <http://www.geocities.com/p3gi/isri/html>)
- , Kondisi Industri Gula di Jawa (Publikasi Pusat Penelitian Perkebunan Gula Indonesia, <http://www.geocities.com/p3gi/isri/html>)
- , Dinas Kehutanan dan Perkebunan. 2003. Program Akselerasi Peningkatan Produktivitas Gula DIY, Proyek Pengembangan Tebu D.I. Yogyakarta, Yogyakarta.
- , Dinas Kehutanan Perkebunan. 2004. Iaporan Pelaksanaan Proyek Pengembangan Tebu DIY Ta 2004 Dan Rencana Ta 2005, Yogyakarta.
- , Dinas perkebunan. Makalah Kemitraan Yang Ideal Antara Petani Dengan Pabrik Gula, Dinas Perkebunan Propinsi Jawa Tengah
- , Direktorat Jenderal Bina Produk Perkebunan, Departemen Pertanian, Tebu, Statist Perkebunan Indonesia, 2000-2001. Jakarta November 2002.
- , Direktorat Jenderal Bina Produksi; Perkebunan, Departeme Pertanian, Program Percepatan Peningkatan Produktivitas Gull Menekan Biaya Produks, Meningkatkan Daya Suing, Lapangan Kerja, Menghemat Devise serta Menciptakan Pertumbuhan Ekonomi, Jakarta, 21 September 2002.
- , Direktorat Tanaman Semusim, Ditjen Bine Produksi Perkebunan "Hariar. Sugar Observer" tanggal 14 Jul: 2003, hal. 3)

Daftar Pustaka

- , Development Policy Review. Fiji And The Sugar Protocol: A Case for Trade-Based development Co-operation, USA. 16: 36-60.
- , P3GI dan Jurusan PPW FPS IPB, 1991. Peningkatan Efisiensi Pemasaran Tebu Lahan Kering di Jawa. Kerjasama P3GI dan PSW FPS IPB. Bogor.
- , PG madukismo. Prospek Agribisnis Tebu. Pemda Kab. Bantul Bekerjasama Dengan PG Madukismo. Yogyakarta.
- , 2012. Analisis Perkembangan Harga Gula. pse.litbang.deptan.go.id/ind/.../anjak_2012_08.pdf.
- Abidin, Z., 2000. Dampak Liberalisme Perdagangan Terhadap Keragaan Industri Gula Indonesia: Suatu Analisis Kebijakan. Disertasi Doktor. Program Pasca Sarjana, Institut Pertanian Bogor, Bogor.
- Adisasmito, K. 1998. Sistem Kelembagaan sebagai salah satu sumber permasalahan program TRI: Tinjauan retrospeksi. Buletin P3GI (148): 59–85.
- Anwar, Afendi dkk, 1992. Pengkajian Masalah Kebijaksanaan Masalah pergulaan Nasional di Indonesia. Penelitian Kerjasama Sekretariat Badan Pengendali Bimas Departemen Pertanian dengan L P IPB Bogor
- Anwar, Affendi. 1995. Kajian Kelembagaan untuk Menunjang Pengembangan Agribisnis, Makalah Seminar. Bogor.
- Arikunto, Suharsimi, 2002. Prosedur Penelitian : Suatu Pendekatan Praktek. Rineka Cipta, Jakarta.
- Azhari, A. (2000). Kemitraan Agribisnis Tiga Tungku, Jurnal Ekonomi dan Disnis Indonesia. 15 (2): 186-200
- Binswanger, H.P. 1974. "A Cost Function Approach to the Measurement of Elasticities of Factor Demand and Elasticities of Distribution". Amer J.Agr. Econ. 56:377-386
- Devadoss, S. and J. Kropf. 1996. Impacts of trade liberalizations under the Uruguay Round on the world sugar market. Agric. Econ. (15): 83–96.
- Ernawati Lilis dan Erna Suryani, 2013, Analisis Faktor Produktivitas Gula Nasional Dan Pengaruhnya Terhadap Harga Gula Domestik Dan Permintaan Gula Impor Dengan Menggunakan Sistem Dinamik, <http://digilib.its.ac.id/public/ITS-paper-28604-5209100085-Paper.pdf>.

- Hadi, S. dan Sutrisno. 2000. Ikhtisar Angka Perusahaan Tahun Giling 1999. Pusat Penelitian Perkebunan Gula Indonesia, Pasuruan.
- Hasibuan, Nurimansjah, 1986. Tantangan industrialisasi: proteksi dan keuntungan komparatif. *Prisma* 1, 1986: 14-32.
- Husodo, S.Y. 2000. Menuju penyelamatan industri gula nasional. hlm. 26–42. *Dalam* A. Supriono (Ed.). Prosiding Seminar Sehari Pembangunan Perkebunan Indonesia, 26 Juli 2000. Asosiasi Penelitian Perkebunan Indonesia, Bogor.
- Hutabarat, et all. 1986. Strategies for developing sugar industries in Indonesia: resources utilization and technology transfer. Makalah dalam The ISSCT XIX Congress di Jakarta 24-31 Agustus 1986.
- Ismoyowati, Dyah, (2004). *Keuntungan dan Keunggulan Komparatif Usahatani Tebu sebagai Bahan Baku Industri Gula di Jawa*. Disertasi pada UGM Yogyakarta. Unpublished.
- Jogiyanto, 2004. Metodologi Penelitian Bisnis: Salah Kaprah Dan Pengalaman-Pengalaman. BPFE. Yogyakarta
- Mathiessen. 2005. The Production and Transaction Dynamic of Economic Performance. (http://www.encycogov.com/B11_Research_Traditions/TCE/9/24/2005).
- Mubyarto, dan Daryanti, *Gula, Kajian Sosial- Ekonomi*, Aditya Media Yogyakarta, 1991.
- Murdiyatmo, U. 2000. Dukungan teknologi dalam pembangunan industri gula Indonesia. hlm. 43–48. *Dalam* A. Supriono (Ed.).
- Mardianto Sudi, dkk. Peta Jalan (Road Map) Dan Kebijakan Pengembangan Industri Gula Nasional, pse.litbang.deptan.go.id/ind/pdf/files/FAE23-1b.pdf.
- Muslim, A. 2002. Program Swasembada dan Kebijakan Gula di Indonesia, LPFE: Lembaga Penerbit F E Universitas Trisakti. Jakarta. h. 277-299.
- Nelson, GC dan M Panggabean, 1991. The Costs of Indonesian Sugar Policy: A policy analysis matrix approach. *American Journal of Agricultural Economics*. 73(3): 703-712.
- Pakpahan, Agus, *Kebijakan Pergulaan Nasional*, DirektoratJenderal Bina Produksi Perkebunan, Jni 2002
- Roesmanto, J. dan Nahdodin. 2001. Prospek industri gula Indonesia di era otonomi daerah. Tinjauan Komoditas Perkebunan 2(1): 21

Daftar Pustaka

- Rusastra, W., S. Suprihatini, M. Iqbal, and B. Borrell. 2000. *A Framework for Policy Analysis of the Indonesian Sugar Industry*. Center for Agro-socio Economic Research, Bogor.
- Setiawan, B. 2003. *Globalisasi Pertanian : Ancaman Atas Kedaulatan Bangsa dan Kesejahteraan Petani*, The Institute for Global Justice. Jakarta.
- Soetrisno, N. (1984). *Farmers Miller and Sugar production in Indonesia*, Disertation UPSE. Diliman. (Unpublish).
- Soentoro, N. Indarto dan A.M.S. Alt. 1999. *Usaha Tani dan Tebu Rakyat Intensifikasi di Jawa*. Dalam *Ekonomi Gula di Indonesia* Disunting oleh Sawit, M.H., P. Suharno dan A. Rachman. Penerbit Institut Pertanian Bogor
- Sudana, W., P. Simatupang, S. Friyanto, C. Muslim, dan T. Soelistiyo. 2000. *Dampak Deregulasi Industri Gula terhadap Realokasi Sumber Daya, Produksi Pangan, dan Pendapatan Petani*. Laporan Penelitian, Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian, Bogor.
- Sugiono, 2006. *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*, Alfa Beta. Bandung.
- Suhartanto, D.; A. Yunani, 2003. *Kajian bisnis: Penjelasan Teori Biaya Transaksi Pada Eksternalisasi dan Internalisasi Saluran Distribusi: Studi Kasus Pada Industri Wool di New Zealand*, 11-22.
- Sumaryanto, N. Syafa'at, M. Ariani, dan S. Friyanto. 1995. *Analisis Kebijakan Konversi Lahan Sawah ke Penggunaan Nonpertanian*, Laporan Penelitian, Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian, Bogor.
- Sumodiningrat, G. 1987. *Potensi Pertanian Pedesaan dan Swasembada Pangan*, Universitas Gajah Mada: *Jurnal Ekonomi Dan Bisnis Indonesia*, Fakultas Ekonomi UGM. Yogyakarta
- Susila, W.R dan Bonar M. Sinaga. 2005. *Pengembangan Industri Gula Indonesia: Analisis Kebijakan dan Keterpaduan Sistem Produksi*. Disertasi Doktor. Institut Pertanian Bogor, Bogor.
- Susila, W.R, dkk. 2005. *Prospek Dan Arah Pengembangan Industri Berbasis Tebu*, Lembaga Riset Perkebunan Indonesia.
- Susila, W.R. 2002. *Dengan kemitraan, pabrik gula dan petani maju bersama*. *Warta Penelitian dan Pengembangan Pertanian* 24 (5): 10–12.
- Widiastuti, N. (2003). *Industri Gula Indonesia, Isu Sentral Dan Alternatif Solusinya*, *Kajian Bisnis* .30:105-113.

- Woeryanto. 2000. Peningkatan efisiensi manajemen industri gula. hlm. 49–54. *Dalam* A. Supriono (Ed.). Prosiding Seminar Sehari Pembangunan Perkebunan Indonesia, 26 Juli 2000. Asosiasi Penelitian Perkebunan Indonesia, Bogor.
- Zaini Achmad. 2008. Pengaruh Harga Gula Impor, Harga Gula Domestik Dan Produksi Gula Domestik Terhadap Permintaan Gula Impor di Indonesia. <https://agribisnisfpumjurnal.files.wordpress.com/.../jur>.

LAMPIRAN



PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

INSTRUKSI PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 9 TAHUN 1975
TENTANG INTENSIFIKASI
TEBU RAKYAT

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

- Menimbang : a. bahwa dalam rangka pemantapan dan peningkatan produksi gula serta peningkatan pendapatan para petani tebu, dipandang perlu untuk menyelenggarakan intensifikasi tanaman tebu rakyat.
- b. bahwa agar hal termaksud pada huruf a diatas dapat terlaksana dengan sebaik-baiknya secara efektif dan efisien, dipandang perlu untuk mengeluarkan Instruksi Presiden.
- Mengingat : 1. Pasal 4 ayat (1) Undang-undang Dasar 1945.
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat

Restropekasi Industri Gula Nasional

Nomor IV/MPR/1973 tentang Garis-garis Besar.
Haluan Negara.

3. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar
4. Pokok--pokok Agraria (Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043).
5. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 95 Tahun 1963.
6. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1973.
7. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 1974.
8. Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 1973.

MENGINSTRUKSIKAN :

- Kepada :
1. Menteri Pertanian/Ketua Badan Pengendali Bimas.
 2. Menteri Dalam Negeri.
 3. Menteri Keuangan.
 4. Menteri Perdagangan.
 5. Menteri Pekerjaan Umum dan Tenaga Listrik.
 6. Menteri Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Koperasi.
 7. Menteri Penerangan.
 8. Gubernur Bank Indonesia.
 9. Ketua Badan Urusan Logistik,
 10. Direksi Bank Rakyat Indonesia.
 11. Para Gubernur/Ketua Badan Pembina Bimas.

Untuk :

PERTAMA : Mengambil langkah-langkah untuk mengalihkan pengusahaan tanaman tebu untuk produksi gula diatas tanah sewa, ke arah tanaman tebu rakyat dengan produksi gulanya tetap meningkat, sehingga pada akhir Pelita II sudah seluruh produksi tebu merupakan hasil tebu Rakyat.

KEDUA : Melaksanakan program intensifikasi tanaman tebu rakyat dengan sistim Bimas secara bertahap, sehingga tercapai maksud pada diktum PERTAMA, dengan menempuh langkah-langkah berikut :

- a. Intensifikasi pada tanaman tebu yang sudah biasa diusahakan oleh rakyat, dan intensifikasi pada tanaman tebu yang diusahakan oleh petani dari pengalihan tanah sewa, untuk selanjutnya dibina supaya menjadi petani penanam tebu diatas tanahnya sendiri.
- b. Agar pelaksanaan intensifikasi tanaman tebu rakyat berjalan dengan sebaik-baiknya, Pabrik Gula supaya bertindak sebagai pemimpin Kerja para petani, melakukan penyuluhan/ bimbingan teknis pengusahaan tanaman tebu rakyat, menyediakan bibit unggul, menyediakan dan melayani kebutuhan sarana produksi serta membantu memberikan petunjuk dan pelayanan dalam pemberian kredit ke pada para petani dengan memanfaatkan tenaga-tenaga tetap yang ada di pabrik-pabrik gula.
- c. Memenuhi kebutuhan dan melayani permintaan kredit untuk usaha intensifikasi tanaman tebu rakyat bagi para petani yang memerlukan.
- d. Untuk melindungi petani tebu rakyat dari kemungkinan ijon yang merugikan dan untuk tertibnya pemasaran gula, maka bagian hasil yang menjadi hak petani dari hasil tebu miliknya yang digilingkan di pabrik gula, diberikan dalam

Restropekasi Industri Gula Nasional

bentuk uang yang nilainya ditentukan sedemikian sehingga menggairahkan usaha intensifikasi tanaman tebu rakyat.

- e. Agar dari semula Koperasi (BUUD/KUD) diikutsertakan dan dibimbing untuk mengkoordinasikan petani tebu rakyat dalam usahanya meningkatkan produksi gula dan meningkatkan penghasilannya.

- KETIGA** : Melaksanakan koordinasi, integrasi dan sinkronisasi dalam pengendalian, pembinaan dan pelaksanaan intensifikasi tanaman tebu rakyat di dalam satu wadah bersama dengan intensifikasi tanaman pangan yang sudah ada, dengan menambah unsur-unsur yang dibutuhkan.
- KEEMPAT** : Instruksi Presiden ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan.

Ditetapkan di Jakarta

Pada tanggal 22 April 1975

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

ttd

S O E H A R T O



PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

**INSTRUKSI PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 5 TAHUN 1997
TENTANG
PROGRAM PENGEMBANGAN TEBU RAKYAT
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA**

- Menimbang :**
- a. bahwa dalam rangka lebih mengoptimalkan produksi gula dan pendapatan petani, perlu diberikan peranan yang lebih besar kepada perusahaan perkebunan di bidang industri gula, petani tebu dan koperasi dalam pengembangan budidaya tebu melalui kemitraan usaha;
 - b. bahwa sehubungan dengan huruf a dan dalam rangka menyongsong era perdagangan bebas, dipandang perlu mengatur Program Pengembangan Tebu Rakyat dengan Instruksi Presiden;
- Mengingat :**
1. Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945;
 2. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043);

Restropekksi Industri Gula Nasional

3. Undang-undang Nomor 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budi Daya Tanaman (Lembaran Negara Tahun 1992 Nomor 46, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3478);
4. Undang-undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian (Lembaran Negara Tahun 1992 Nomor 16, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3502);
5. Undang-undang Nomor 9 Tahun 1995 tentang Usaha Kecil (Lembaran Negara Tahun 1995 Nomor 74, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3611);
6. Instruksi Presiden Nomor 4 Tahun 1984 tentang Pembinaan Koperasi Unit Desa;

MENGINSTRUKSIKAN :

- Kepada :**
1. Menteri Pertanian;
 2. Menteri Dalam Negeri;
 3. Menteri Koperasi dan Pembinaan Pengusaha Kecil;
 4. Menteri Keuangan;
 5. Menteri Perindustrian dan Perdagangan;
 6. Menteri Pekerjaan Umum;
 7. Gubernur Bank Indonesia;
 8. Kepala Badan Urusan Logistik;
 9. Para Gubernur/Kepala Daerah Tingkat I yang bersangkutan.
- Untuk :**
- PERTAMA :** Menyelenggarakan kerjasama dan koordinasi yang sebaik-baiknya dalam rangka pelaksanaan Program Pengembangan Tebu Rakyat sebagaimana dimaksud dalam lampiran Instruksi Presiden ini.

KEDUA : Dalam rangka kerjasama dan koordinasi sebagaimana dimaksud dalam diktum PERTAMA

1. Menteri Pertanian :

- a. Menetapkan perkiraan produksi gula dan luas lahan budidaya tanaman tebu;
- b. Mengatur penyediaan bibit unggul serta meningkatkan penyuluhan dan bimbingan teknis sejak awal kegiatan produksi sampai dengan pasca panen;
- c. Meningkatkan dan mengarahkan penelitian dan pengembangan usaha tani tebu dan industri gula;
- d. Mengarahkan perusahaan perkebunan di bidang industri gula untuk bermitra dengan petani tebu dan koperasi/KUD dengan asas saling memerlukan, saling menguntungkan dan saling memperkuat;
- e. Mengarahkan dan mengatur perusahaan perkebunan di bidang industri gula untuk dapat memberikan pendapatan kepada petani dengan nilai yang menguntungkan, sehingga petani bersedia melakukan budidaya tebu;
- f. Mendorong petani tebu membentuk kelompok tani untuk selanjutnya menjadi anggota koperasi;
- g. Mengarahkan perusahaan perkebunan di bidang industri gula untuk bekerja sama dengan koperasi/KUD dalam penyaluran kredit bagi petani tebu.

2. Menteri Dalam Negeri :

Memberikan petunjuk kepada Gubernur Kepala Daerah Tingkat I mengenai pengaturan dan penyediaan wilayah kerja perusahaan perkebunan di bidang industri gula sesuai dengan Rencana Umum Tata Ruang Wilayah Propinsi/ Kabupaten.

3. Menteri Koperasi dan Pembinaan Pengusaha Kecil
 - a. Membimbing dan memberdayakan koperasi dalam mendukung Program Pengembangan Tebu Rakyat;
 - b. Mengarahkan koperasi/KUD untuk berperan dalam penyaluran kredit, sarana produksi dan jasa lainnya yang dibutuhkan petani tebu.
4. Menteri Keuangan :
Menetapkan harga provenue gula.
5. Menteri Perindustrian dan Perdagangan :
Mengatur penyediaan pupuk dan obat-obatan seperti pestisida, herbisida dan lain-lain.
6. Menteri Pekerjaan Umum :
Memberikan petunjuk tentang pengaturan irigasi untuk memenuhi kebutuhan air di lahan budidaya tebu rakyat.
7. Gubernur Bank Indonesia :
Mengatur skim dan penyediaan kredit yang diperlukan untuk Program Pengembangan Tebu Rakyat.
8. Kepala Badan Urusan Logistik :
Mengatur tata niaga gula.
9. Gubernur Kepala Daerah Tingkat I:
Menyediakan wilayah kerja pabrik gula dan memberi petunjuk kepada Bupati/Walikota/madya Kepala Daerah Tingkat II mengenai lokasi dan alih guna lahan yang dicadangkan.

KETIGA : Menghilangkan berbagai bentuk pungutan yang tidak ada kaitannya dengan Program Pengembangan Tebu Rakyat.

KEEMPAT : Menugaskan Menteri Pertanian sebagai penanggung jawab Program Pengembangan Tebu Rakyat untuk

Inpres No. 5 Th. 1997

mengkoordinasikan pelaksanaan Instruksi Presiden ini.

- KELIMA** : Dengan dikeluarkannya Instruksi Presiden ini, maka Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1975 tentang Intensifikasi Tebu Rakyat dinyatakan tidak berlaku.
- KEENAM** : Instruksi Presiden ini mulai berlaku pada tanggal dikeluarkan.

Dikeluarkan di Jakarta

pada tanggal 29 Desember 1997

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

ttd

SOEHARTO

LAMPIRAN

INSTRUKSI PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

NOMOR : 5 TAHUN 1997

TANGGAL : 29 Desember 1997

PROGRAM PENGEMBANGAN TEBU RAKYAT

I. UMUM

1. Dalam Instruksi Presiden ini yang dimaksud dengan :

- 1) Program Pengembangan Tebu Rakyat adalah program kemitraan usaha budidaya tebu antara perusahaan perkebunan di bidang industri gula sebagai perusahaan inti/perusahaan pembina, perusahaan pengelola, atau perusahaan penghela dengan petani tebu dan koperasi/KUD sebagai koordinator plasma atau kelompok mitra dalam suatu sistem kerjasama dengan asas saling memerlukan, saling menguntungkan dan saling memperkuat.
- 2) Perusahaan inti/perusahaan pembina, perusahaan pengelola, atau perusahaan penghela adalah perusahaan perkebunan di bidang industri gula yang dimiliki negara maupun swasta serta koperasi yang melaksanakan Program Pengembangan Tebu Rakyat.
- 3) Plasma atau kelompok mitra adalah petani tebu, kelompok petani tebu, gabungan kelompok petani tebu yang melaksanakan Program Pengembangan Tebu Rakyat selama periode tertentu.

2. Tujuan Program Pengembangan Tebu Rakyat :

Terwujudnya perusahaan perkebunan di bidang industri gula beserta plasmanya sebagai agribisnis dan agroindustri yang efisien dan tangguh dalam menghadapi perubahan lingkungan strategis dalam era perdagangan bebas.

3. Sasaran Pengembangan Tebu Rakyat :

- 1) Meningkatkan produktivitas dan produksi gula, serta efisiensi perusahaan perkebunan di bidang industri gula.

- 2) Meningkatkan pendapatan petani tebu.
- 3) Memberdayakan koperasi/KUD sebagai mitra dalam rangka mendukung Program Pengembangan Tebu Rakyat.

II. PRINSIP-PRINSIP PENGEMBANGAN TEBU RAKYAT

1. Pada prinsipnya petani bebas menentukan pilihan jenis tanaman yang akan dibudidayakan, namun kebebasan tersebut diikuti dengan kewajiban berperan serta dalam pelaksanaan program pemerintah bagi pengembangan budidaya tanaman di wilayahnya dengan asas saling memerlukan, saling menguntungkan dan saling memperkuat.
2. Dalam rangka pelaksanaan Program Pengembangan Tebu Rakyat, diberikan peranan secara proporsional kepada perusahaan perkebunan di bidang industri gula sebagai perusahaan inti/perusahaan pembina, perusahaan pengelola, atau perusahaan penghela maupun petani dan koperasi/KUD sebagai organisasi petani tebu.
3. Pola kemitraan antara perusahaan perkebunan di bidang industri gula dengan petani tebu dan koperasi/KUD disesuaikan dengan kondisi di masing-masing daerah yang berbentuk antara lain Sistem Bagi Hasil, Sistem Pembelian Tebu dan Kerjasama usaha tani.
4. Peranan perusahaan perkebunan di bidang industri gula dalam pelaksanaan program ini dilakukan oleh pabrik gula sebagai penanggung jawab kerja operasional lapangan antara lain meliputi:
 - a) Menetapkan perkiraan produksi, luas areal lahan dan alih guna lahan bersama petani tebu;
 - b) Menyediakan bibit unggul, memberikan bimbingan teknis budidaya, panen dan pasca panen;
 - c) Bekerjasama dengan koperasi/KUD sebagai mitranya dalam penyaluran kredit dan sarana produksi.
5. Perusahaan perkebunan di bidang industri gula wajib membina petani tebu dan koperasi/KUD agar berperan dalam hal :
 - a) Kelancaran penyaluran kredit;
 - b) Penyaluran sarana produksi yang tepat waktu, jumlah, mutu dan tempat;

- c) Memperlancar penyaluran barang-barang konsumsi bagi anggota koperasi;
- d) Kegiatan panen dan pasca panen, sehingga tebu yang dihasilkan sesuai standar mutu yang ditetapkan

III. WILAYAH KERJA PABRIK GULA

1. Pencadangan lahan tanaman tebu untuk setiap pabrik gula disesuaikan dengan Rencana Umum Tata Ruang Wilayah Propinsi/ Kabupaten, sehingga dapat dijamin kelangsungan perusahaan.
2. Penetapan dan alih guna lahan diatur bersama antara perusahaan perkebunan di bidang industri gula dengan petani tebu dan koperasi/ KUD berdasarkan kesepakatan bersama dengan scpengetahuan Kepala Kecamatan.
3. Perusahaan perkebunan di bidang industri gula dapat menyewa lahan petani unihk keperluan pembibitan.
4. Lahan petani yang ditanami tebu menurut ikatan kerjasama kemitraan memperoleh jaminan penghasilan tertentu yang ditetapkan oleh Bupati/Walikota/ Kepala Daerah Tingkat II sesuai kondisi lahan dengan mempertimbangkan kepentingan petani dan perusahaan perkebunan di bidang industri gula.

IV. PEMBIAYAAN

1. Skim kredit lunak untuk petani tebu adalah Kredit Koperasi Primer Untuk Anggota (KKPA).
2. Perusahaan perkebunan di bidang industri gula dengan kuasa koperasi/KUD dapat mengelola kredit tersebut dan bertanggung jawab atas pengembaliannya.

V. LAIN-LAIN

Untuk kelancaran pelaksanaan Instruksi Presiden ini, Menteri atau Pimpinan Lembaga yang bersangkutan mengatur lebih lanjut aspek teknis operasional sesuai dengan bidang tugasnya masing-masing secara terpadu.

INSTRUKSI PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

NOMOR 5 TAHUN 1998

TENTANG

PENGHENTIAN PELAKSANAAN

INSTRUKSI PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

NOMOR 5 TAHUN 1997

TENTANG PROGRAM PENGEMBANGAN TEBU RAKYAT

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

- Menimbang** : a. bahwa dalam rangka pelaksanaan Pasal 6 Undang-undang Nomor 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman, maka dipandang perlu memberikan peranan yang lebih besar dan kebebasan kepada petani untuk menentukan jenis tanaman yang akan dibudidayakan serta cara pembudidayaannya;
- b. bahwa sehubungan dengan itu, dipandang perlu menghentikan pelaksanaan Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 1997 tentang Program Pengembangan Tebu Rakyat.
- Mengingat** : 1. Pasal 4 Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945.
2. Undang-undang Nomor 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman (Lembaran Negara Tahun 1992 Nomor 46, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3478).

Restrokspeksi Industri Gula Nasional

MENGINSTRUKSIKAN :

- Kepada :**
- 1. Menteri Pertanian;**
 - 2. Menteri Dalam Negeri;**
 - 3. Menteri Koperasi dan Pembinaan Pengusaha Kecil;**
 - 4. Menteri Keuangan;**
 - 5. Menteri Perindustrian dan Perdagangan;**
 - 6. Menteri Pekerjaan Umum;**
 - 7. Gubernur Bank Indonesia;**
 - 8. Kepala Badan Urusan Logistik;**
 - 9. Para Gubernur/Kepala Daerah Tingkat I yang bersangkutan.**

Untuk :

PERTAMA :

Menghentikan pelaksanaan Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun Pengembangan Tebu Rakyat. 1997 tentang Program

KEDUA :

Instruksi Presiden ini mulai berlaku pada tanggal dikeluarkan.

**Dikeluarkan di Jakarta
pada tanggal 21 Januari 1998**

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

ttd.

SOEHARTO

RETROSPEKSI INDUSTRI GULA NASIONAL

Pendekatan Teoritis dan Empirik

Gula merupakan salah satu kebutuhan pokok masyarakat dan termasuk komoditas strategis dalam perekonomian Indonesia. Peran industri gula dalam perekonomian nasional tidak terlepas dari adanya dinamika harga gula. Dimana dinamika harga gula akan berpengaruh langsung terhadap laju inflasi, kesempatan kerja dalam distribusi pendapatan serta alokasi sumber daya lahan yang makin kompetitif. Sejarah pernah menunjukkan bahwa industri gula di Indonesia sempat mengalami masa kejayaan pada tahun 1930-an. Ketika itu produksi gula mencapai sekitar 3 juta ton dan ekspor gula pernah mencapai sekitar 2,4 juta ton. Sementara saat ini Indonesia merupakan salah satu importir gula terbesar di dunia dengan volume impor rata-rata sekitar 1,5 juta ton pada dekade terakhir. Fenomena ini memunculkan sebuah pertanyaan, mengapa industri gula nasional bisa mengalami kondisi yang terbalik dari eksportir menjadi importir. Penyebab kondisi tersebut yaitu munculnya permasalahan yang mencakup aspek produksi yang berkaitan dengan usahatani tebu, konsumsi, efisiensi di tingkat pabrik gula, tataniaga gula dan perdagangan internasional.



Unggul Priyadi adalah alumnus Fakultas Ekonomi UNSOED Purwokerto, program Studi Ilmu Ekonomi Umum (Drs), program studi S2 pada Perencanaan Pembangunan Wilayah dan Pedesaan, PWD (MSi) Institut Pertanian Bogor dan program studi S3 Ilmu Ekonomi Pembangunan di Universitas Brawijaya Malang.

Semenjak tahun 1988 sampai saat ini sebagai dosen pada Fakultas Ekonomi Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, Kepala UII PRESS tahun 2010 sampai dengan 30 Juni 2014, Kepala Pusata KKN mulai 1 Juli 2014 dan Anggota Dewan Redaksi Jurnal Unisia. Aktif mengikuti berbagai seminar, workshop antara lain AMDAL, Pengajaran Ekonomoi Islam dan menjadi pemateri pada pelatihan kebijakan publik.

Penulis juga aktif melakukan riset bidang ekonomi dan pembangunan dengan pendanaan baik dana internal UII, pemerintah daerah dan Dikti serta menulis artikel di berbagai jurnal ilmiah seperti: Aplikasi Bisnis, Jurnal Analisa Kebijakan, Jurnal Fenomena, Jurnal Ekonomi Pembangunan, Unisia, dan Jurnal Kompak. Buku yang telah ditulis adalah *Aplikasi Multinomial Logistik pada Pelaksanaan Usahatani Tebu dan Reorientasi Ekonomi Syariah*.