

**PERKEMBANGAN INDUSTRI GULA INDONESIA  
DAN URGENSI SWASEMBADA GULA NASIONAL**

**Yanto Togi Ferdinand Marpaung,\* Parulian Hutagaol,\*\* WH Limbong\*\*\* dan  
Nunung Kusnadi\*\*\***

**Abstract**

Indonesia Sugar Indonesia experiences declining trend since year early 1930 until this recent years. It describes by the low of productivity level such as sugar yield, rendemen and the increasing demand of sugar import. Facing those facts, therefore it is important to study the development of of sugar industry in Indonesia and the importance of achieving sugar self sufficiency program. In order that, this articles show the big picture of Indonesia sugar industry and how they interrelated with the sugar self-sufficiency program.

Keywords: sugar, self-sufficiency program, sugar development

---

\* *Yanto Togi Ferdinand Marpaung* Mahasiswa S3 Ilmu Ekonomi Pertanian, IPB, Bogor.

\*\* *Parulian Hutagaol* adalah Ketua Komisi Pembimbing, IPB, Bogor.

\*\*\* *WH Limbong dan Nunung Kusnadi* adalah Anggota Komisi Pembimbing, IPB, Bogor.

## I. PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Industri berbasis perkebunan mempunyai kemampuan sebagai *leading sector* dalam pertumbuhan ekonomi, lapangan kerja, dan juga mendorong perbaikan distribusi pendapatan. Salah satu industri hilir perkebunan tersebut adalah industri gula. Menurut Susila, 2008 industri ini efektif dalam meningkatkan pendapatan tenaga kerja dan rumah tangga di wilayah perdesaan. Gula menjadi salah satu komoditas strategis dalam perekonomian Indonesia. Dengan luas areal sekitar 350 ribu hektar pada periode tahun 2000-2005, industri gula berbasis tebu menjadi salah satu sumber pendapatan bagi sekitar 900 ribu petani. Total jumlah tenaga kerja yang terlibat diperkirakan bahkan mencapai sekitar 1.3 juta orang (Departemen Pertanian, 2005). Peran penting lainnya juga dapat dilihat dari sisi ketahanan dan keamanan pangan, penyerapan investasi, serta luasnya keterkaitan dalam industri hilir, seperti industri makanan, industri minuman, industri gula rafinasi, industri farmasi, kertas, MSG, *particle board*, dan *bio-energy*. Khudori (2002) mengatakan bahwa industri gula juga sangat terkait dengan sumberdaya lokal, sehingga dapat dikembangkan *high value commodity* bagi pemberdayaan ekonomi rakyat. Oleh sebab itu keberadaan industri gula dapat menjadi aset ekonomi dan sekaligus sebagai aset sosial (*social capital*) yang penting. Gula juga termasuk salah satu kebutuhan pokok masyarakat, khususnya sebagai sumber kalori. Fakta ini membawa konsekuensi bagi pemerintah untuk menjamin ketersediaan gula di pasar domestik dengan tingkat harga yang terjangkau bagi seluruh kelompok pendapatan masyarakat. Catatan sejarah menunjukkan bahwa industri gula telah menjadi industri tertua dan unggulan sejak jamankolonialisme. Pada era sebelum Perang Dunia II tahun 1930-1940, pulau Jawa menjadi salah satu penghasil gula terbesar di dunia, sekaligus sebagai pengeksport gula terbesar kedua setelah Kuba. Puncak produksi dicapai pada tahun 1931 dengan produksi sebesar 3 juta ton per tahun dan sekitar 2.40 juta ton di antaranya dieksport. Sebanyak 179 pabrik gula beroperasi di wilayah Indonesia dengan tingkat produktivitas pada saat itu mencapai 14.80 ton gula per hektar atau 130 ton tebu per hektar. Kemajuan yang mengesankan itu dicapai antara lain karena adanya dukungan dalam memperoleh lahan yang subur, tenaga kerja murah, prioritas irigasi, teknologi yang efektif, peraturan, dan undang-undang kolonial (PSP-IPB

dan AKANI, 2005). Jika dibandingkan dengan negara produsen gula dunia lainnya, tingkat efisiensi industri gula Indonesia pada saat ini menempati urutan ke 15 dari 60 negara produsen gula dunia. Hal ini dapat dilihat dari Harga pokok produksi (HPP). HPP rata-rata pabrik gula di Jawa tahun 1999 mencapai Rp2300 per kilogram, sedangkan HPP di 5 negara produsen gula terefisien di dunia berkisar antara US\$ 290-350 per ton atau Rp 2 900-3 500 per kilogram dengan kurs Rp.10000 per US\$ (Khudori, 2002).

Hal yang menarik bagi dunia bisnis di Indonesia adalah berkaitan dengan permintaan gula dalam negeri yang terus meningkat, baik untuk konsumsi rumah tangga maupun sebagai bahan baku industri makanan, minuman, dan farmasi. Konsumsi gula kristal putih menempati urutan pertama, namun permintaan terhadap gula rafinasi oleh sektor industri saat ini juga terus meningkat sebesar 1.20 juta ton per tahun. Hal ini membuka peluang bisnis baru di bidang pergulaan, baik bisnis skala besar maupun bisnis kecil. Di dalam Renstra Pembangunan Pertanian tahun 2004-2015, Pemerintah mencanangkan swasembada gula pada tahun 2007 atau produksi minimal 2.60 juta ton. Keberhasilan pengembangan tebu lahan kering di Indonesia mengindikasikan bila industri ini masih mempunyai prospek yang baik. Oleh sebab itu, semenjak tahun 1970, pemerintah Indonesia memutuskan untuk mengembangkan industri gula ke luar pulau Jawa, seperti Lampung dan Sulawesi. Berdasarkan hasil survei Pusat Penelitian Perkebunan Gula Indonesia, terdapat lahan yang sesuai untuk tanaman tebu di 11 provinsi di luar Jawa dengan total luas 287 000 hektar. Apabila produktivitas tebu untuk menghasilkan gula (hablur) rata-rata 8 ton per hektar, maka luasan tersebut akan menghasilkan tambahan produksi 2.30 juta ton dan mampu memenuhi kebutuhan gula nasional hingga tahun 2020 (KCM, 2005). Selain memperluas areal tanan, pembangunan PG baru juga tidak dapat diabaikan. Membangun PG-PG baru dengan investasi lebih dari US\$ 200 juta diperkirakan dapat memasok sekitar 48 persen dari produksi gula nasional (Mikotoro dan Daeng, 2007). Selain itu, pemerintah juga telah membuat program akselerasi peningkatan produktivitas gula dari sisi produksi tebu. Program ini berkaitan dengan rehabilitasi perkebunan tebu (bongkar *ratoon*) untuk memperbaiki komposisi tanaman dan varietas, sehingga produktivitasnya mendekati produktivitas potensial. Hal ini penting, mengingat gula sebenarnya diproduksi di dalam tanaman tebu, sementara pabrik hanya memeras nira tebu

untuk diolah menjadi gula kristal. Selain sebagai komoditas strategis, gula juga menjadi komoditas yang sarat politis. Tingkat kepentingan terhadap peranan gula tercermin pada upaya setiap negara dalam melindungi produksi gula domestiknya dari pengaruh internasional. Sebagai negara dengan jumlah penduduk nomor empat terbesar di dunia, Indonesia tidak dapat menggantungkan kebutuhan gula domestiknya pada pasar internasional melalui impor gula saja. Sumber daya alam Indonesia masih sangat sesuai untuk pengembangan perkebunan tebu yang merupakan tanaman asli wilayah tropis basah.

Menyadari keadaan yang demikian dan besarnya potensi bisnis dalam industri gula Indonesia, maka menghasilkan gula yang dapat memenuhi kebutuhan dalam negeri dengan biaya produksi yang efisien sehingga mampu bersaing di pasar internasional adalah hal yang sangat penting untuk dilakukan.

## **II. KEMUNDURAN INDUSTRI GULA NASIONAL**

Sejarah mencatat bahwa industri gula Indonesia pernah mengalami masa kejayaan dengan puncak produksi yang terjadi pada awal tahun 1930 sebesar hampir 3 juta ton, dengan jumlah pabrik gula (PG) sebanyak 179 PG, dan luas area berkisar 196 592 Ha, serta tingkat produktivitas 14,79 ton/ha yang menempatkan Indonesia menjadi Negara pengekspor ke-2 di dunia setelah Kuba pada saat itu. Akan tetapi, setelah era tersebut industri gula Indonesia terus mengalami kemunduran (Tabel 1).

**Tabel 1. Perkembangan Produksi dan Produktivitas Gula Indonesia Tahun 1930-2010**

Tahun	Luas Tanam Tebu (Ha)	Produksi Tebu (Ton)	Produktivitas Tebu (Ton/Ha)	Produksi Hablur (Ton)	Produktivitas Hablur (Ton/Ha)	Rendemen (%)
<b>1930</b>	<b>196 592</b>	<b>25 680 901</b>	<b>130,63</b>	<b>2 907 078</b>	<b>14,79</b>	<b>11,32%</b>
1935	28 262	3 953 435	139,89	492 598	17,43	12,46%
<b>1940</b>	<b>83 522</b>	<b>11 512 776</b>	<b>137,84</b>	<b>1 472 484</b>	<b>17,63</b>	<b>12,79%</b>
1950	27 783	2 452 984	88,29	259 771	9,35	10,59%
1955	72 426	7 281 504	100,54	813 344	11,23	11,17%
1960	72 726	5 985 399	82,30	651 810	8,96	10,89%
1965	87 408	7 368 946	84,31	775 950	8,88	10,53%
<b>1970</b>	<b>81 677</b>	<b>7 895 276</b>	<b>96,66</b>	<b>715 312</b>	<b>8,76</b>	<b>9,06%</b>
1975	104 777	9 848 259	93,99	1 035 052	9,88	10,51%
<b>1980</b>	<b>188 772</b>	<b>13 888 289</b>	<b>73,57</b>	<b>1 249 946</b>	<b>6,62</b>	<b>9,00%</b>
1985	285 529	21 048 681	73,72	1 707 048	5,98	8,11%
<b>1990</b>	<b>365 926</b>	<b>27 895 448</b>	<b>76,23</b>	<b>2 083 790</b>	<b>5,69</b>	<b>7,47%</b>
1995	420 630	30 096 060	71,55	2 096 471	4,98	6,97%
1996	403 266	28 603 531	70,93	2 094 195	5,19	7,32%
1997	385 669	27 953 841	72,48	2 189 974	5,68	7,83%
1998	378 293	27 177 766	71,84	1 491 553	3,94	5,49%
1999	340 800	21 401 834	62,80	1 488 599	4,37	6,96%
<b>2000</b>	<b>340 660</b>	<b>24 031 355</b>	<b>70,54</b>	<b>1 690 667</b>	<b>4,96</b>	<b>7,04%</b>
2001	344 441	25 186 254	73,12	1 725 467	5,01	6,85%
2002	350 723	25 533 431	72,80	1 755 434	5,01	6,88%
2003	335 725	22 631 109	67,41	1 631 919	4,86	7,21%
2004	345 550	26 743 179	77,39	2 051 651	5,94	7,67%
2005	381 786	31 142 268	81,57	2 241 742	5,87	7,20%
2006	378 441	30 232 833	79,89	2 307 027	6,10	7,63%
2007	428 401	33 289 452	77,71	2 448 143	5,71	7,35%
2008	433 017	32 414 985	74,86	2 580 088	5,96	7,96%
2009	416 630	30 256 778	72,62	2 299 504	5,52	7,60%
<b>2010</b>	<b>398 821</b>	<b>31 837 242</b>	<b>79,83</b>	<b>2 290 117</b>	<b>5,74</b>	<b>7,19%</b>

Sumber: Simatupang, dkk (2005) dan Dewan Gula Indonesia.

Membiarkan industri gula terus mengalami kemunduran dapat menimbulkan masalah bagi Indonesia. Pertama, industri gula melibatkan sekitar 1.40 juta petani dan tenaga kerja yang mempunyai ketergantungan ekonomi yang tinggi terhadap industri ini. Meskipun sebagian dari mereka memungkinkan melakukan usaha lain di luar industri gula, tetapi khususnya petani tebu lahan tegalan dan pekerja di pabrik gula tidak akan mudah untuk

beralih pada usahatani yang lain (Bakrie dan Susmiadi, 19990). Kedua, kemunduran ini juga berkaitan dengan aset yang besar dan tidak dapat dialihkan pada kegiatan produktif bidang lain. Apabila diasumsikan nilai aset sebesar 50 persen dari nilai investasi, maka nilai investasi untuk membangun satu pabrik gula mencapai antara US\$ 130-170 juta dan mencapai Rp. 30 triliun untuk seluruh aset PG di Indonesia (Susmadi, 1998). Ketiga, gula merupakan salah satu kebutuhan pokok yang berpengaruh langsung terhadap inflasi. Membiarkan ketergantungan kebutuhan pokok yang harganya sangat berflutuasi akan berkontribusi negatif terhadap upaya pencapaian ketahanan pangan (Pakpahan, 2000). Dan keempat, beban devisa untuk mengimpor akan terus meningkat, mengancam kemandirian bangsa, dan masyarakat akan kehilangan manfaat ekonomi dari *multiplier effects* pabrik gula. Menurut Direktorat Jenderal Perkebunan, 2000 pada lima tahun terakhir rata-rata devisa yang dikeluarkan telah mencapai US\$ 200 juta.

Produksi gula Indonesia pada tahun 2006 mencapai 2.31 juta ton yang meningkat cukup signifikan dibandingkan tahun 2004 yang hanya sebesar 2 juta ton. Pencapaian produksi ini masih lebih rendah dibandingkan dengan angka produksi pada tahun 1993, yaitu 2.48 juta ton. Sejak tahun 1993 jumlah produksi gula Indonesia mempunyai kecenderungan menurun. Dari angka produksi sebesar itu, lebih dari 60 persen berasal dari pulau Jawa. Di sisi lain, angka konsumsi gula cenderung terus meningkat. Pada tahun 1990 angka konsumsi gula mencapai 2.39 juta ton dan mencapai di atas 3 juta ton setelah tahun 1995 hingga tahun 1997 dan di atas 3.5 juta ton pada tahun 2004 (PSP-IPB dan AKANI, 2005).

Melihat perkembangan produksi dan konsumsi gula tersebut, maka setiap tahun Indonesia mengalami defisit kebutuhan gula sekitar 500 ribu sampai 1.5 juta ton gula. Pemenuhan kekurangan pasokan gula tersebut sudah sulit diperoleh dari dalam negeri mengingat angka produktivitas usahatani tebu dan efisiensi pabrik gula yang terus mengalami penurunan. Kondisi ini mengakibatkan tingginya angka impor yang sebelumnya hanya mencapai angka 200-an ribu ton sebelum tahun 1990 menjadi lebih dari 1.70 juta ton setelah tahun 1998. Di samping tingginya angka defisit yang mendorong tingginya impor tersebut, disparitas harga yang sangat tinggi antara harga gula produksi dalam negeri dengan harga gula di pasar internasional mendorong terjadinya impor gula ilegal. Menurut

perkiraan Asosiasi Kemitraan Pengusaha Gula Tani (AKANI) dan Pusat Studi Pembangunan-Institut Pertanian Bogor bahwa di masa depan kesenjangan antara produksi dan konsumsi gula akan semakin melebar apabila kondisinya masih seperti ini. Untuk menutup defisit tersebut pemerintah telah mengeluarkan kebijakan Inpres No. 9 tahun 1995 tentang Tebu Rakyat Intensifikasi (TRI). Namun dalam pelaksanaannya terjadi banyak masalah teknis dan non teknis yang berdampak pada menurunnya gairah pelaku pergulaan nasional.

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 hampir semua negara produsen utama dan konsumen utama melakukan intervensi yang besar terhadap industri dan perdagangan gula (distorsif). Sebagai contoh Jepang menerapkan tarif impor sangat tinggi, yaitu lebih dari 100 persen sedangkan Indonesia hanya didukung oleh kebijakan tarif impor sebesar 25 persen. Di samping itu kebijakan dukungan harga (*price support*) dan subsidi ekspor masih dilakukan oleh negara-negara besar seperti Eropa Barat, Amerika Serikat (Noble, 1997; Kennedy, 2001; Groombridge, 2001; USDA, 2003; LMC, 2003). Persoalan agroindustri gula nasional identik dengan persoalan Jawa. Hal ini berkaitan dengan jumlah pabrik gula yang berdiri di pulau Jawa. Dari 59 jumlah pabrik gula yang ada di Indonesia, sekitar 80 persen di antaranya berada di Jawa dan sisanya berada di luar pulau Jawa (Sumatera dan Sulawesi). Sedangkan dari 47 jumlah pabrik gula yang ada di pulau Jawa, sekitar 70 persennya berada di Jawa Timur dengan luas areal tanam tebu mencapai 172 942 hektar. Produksi gula di Jawa Timur mencapai 1 076 ribu ton pada tahun 2006 (Tabel 2) dan menyumbang 46.60 persen terhadap produksi gula nasional. Umumnya pabrik gula tersebut dikelola oleh BUMN. Sedangkan rendemen tebu di Jawa Timur mencapai 7 persen, relatif lebih rendah dibanding di luar pulau Jawa atau bahkan di Indonesia secara keseluruhan. Menurut Khudori, 2002 terdapat 19 pabrik gula (32 persen) di pulau Jawa yang masih memiliki teknologi rendah, sehingga menghasilkan rendemen gula yang rendah pula, padahal pada tahun 1930-an rendemen tebu dapat mencapai 11.30 persen.

**Tabel 2. Luas Areal Tebu, Rendemen, Jumlah Pabrik Gula, dan Produksi Gula Indonesia Tahun 2006**

Uraian	Jawa	Luar Jawa	Indonesia	Jatim	Kont. Jatim (%)
Jumlah Pabrik Gula	47	12	59	33	-
Luas Areal (ha)	248 398.00	148 884.00	397 282.00	172 942.00	43.50
Total Tebu (ton)	19 918 300.00	10 325 660.00	30 243 960.00	14 666 500.00	48.50
Rendemen (%)	7.31	8.25	7.78	7.00	93.20
Produksi Gula (ton)	1 455 800.00	852 169.00	2 307 969.00	1 075 792.00	46.60

Sumber: Studi Konsolidasi Pergulaan Nasional (P3GI), 2006.

Oleh sebab itu masa depan industri ini akan menghadapi tiga persoalan utama, yaitu (1) produksi gula didominasi oleh pabrik gula berkapasitas giling kecil, sehingga, (2) pabrik gula telah berumur tua (*absolote*). Sekitar 68 persen pabrik gula yang ada di pulau Jawa telah berumur lebih dari 75 tahun. Mesin yang tua juga berkaitan erat dengan kinerja pabrik gula yang tidak efisien, sehingga rendemen akan turun. Pada periode 1990-1997, jam berhenti giling pabrik gula per musim (di atas 10 jam) hampir mencapai 20 persen di seluruh Indonesia (Siagian, 1999). Menurut perhitungan tahun 1996, setiap berhenti giling pabrik gula harus mengeluarkan biaya tetap sekitar Rp 700 000 per jam. Saat ini biaya tersebut diperkirakan meningkat hampir dua-tiga kali lipat, dan (3) sebagian besar pabrik gula bahan bakunya bergantung pada tebu rakyat yang berasal dari sawah. Padahal pada sawah beririgasi baik sangat sulit berkompetisi dengan tanaman alternatif. Karena selain produktivitasnya selalu meningkat, tanaman alternatif dapat dipanen lebih cepat sehingga *cash flow* petani tidak terganggu dan biaya produksinya relatif murah. Kemunduran ini diperparah dengan adanya Undang-Undang No. 12 tahun 1982 tentang sistem budidaya tanaman yang membebaskan petani dalam mengusahakan lahannya, sehingga menanam tebu bukan lagi keharusan tetapi pilihan bebas petani berdasarkan rasional ekonomi. Akibatnya pabrik gula semakin kesulitan memperoleh pasokan bahan baku dan semakin tidak efisien. Inefisien ini menyebabkan harga tebu di tingkat petani rendah sehingga profitabilitas usahatani menurun.

Pada tahun 2002 pemerintah mencanangkan program akselerasi peningkatan produktivitas gula dalam rangka mencapai swasembada gula tahun 2007. Kemudian merevisinya dengan menyusun *road-map* pergulaan nasional dan menargetkan pencapaian

swasembada gula langsung (konsumsi rumah tangga sebesar 2.80 juta ton) pada tahun 2009. Namun demikian, pencapaian swasembada tersebut diprediksi tetap sulit dicapai apabila tanpa dilakukan akselerasi dengan pembangunan pabrik gula baru, mengingat angka konsumsi gula langsung masih di atas angka kemampuan produksi gula dari pabrik gula yang ada di Indonesia (Direktorat Budidaya Tanaman Semusim, 2008).

### **III. URGENSI SWASEMBADA GULA NASIONAL**

Menurut Dewan Gula Indonesia (2009), pengertian umum dari swasembada untuk suatu produk di suatu negara akan tercapai apabila secara netto jumlah produk dalam negeri minimal mencapai 90 persen dari jumlah konsumsi domestiknya, baik untuk memenuhi konsumsi rumah tangga, industri maupun neraca perdagangan nasional. Dengan demikian, pengertian swasembada gula adalah produksi gula berbasis tebu dalam negeri yang telah mencapai 90 persen dari kebutuhan gula nasional.

Target pencapaian swasembada gula menurut Dewan Gula Indonesia (2009) terbagi atas 3 tahap yaitu: (1) swasembada gula konsumsi untuk memenuhi kebutuhan langsung rumah tangga pada tahun 2009 sebesar 2,7 juta ton, yang ditargetkan dipenuhi pada tahun 2008, (2) swasembada gula konsumsi langsung rumah tangga, industri dan sekaligus mencapai 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 tebu (PPGT) yang memiliki nilai tambah.

Arifin (2008) menegaskan bahwa sesungguhnya target pencapaian swasembada gula nasional telah menjelma menjadi target yang bergerak (*moving target*), yaitu pemerintah awalnya menetapkan target swasembada gula untuk tercapai pada tahun 2007, yang kemudian diundur menjadi tahun 2008, dan dimundurkan kembali menjadi tahun 2009, walaupun target swasembada pada tahun tersebut hanya untuk gula konsumsi rumah tangga langsung (gula kristal putih), dan saat ini swasembada gula ditargetkan akan dicapai pada tahun 2014.

Setidaknya ada beberapa hal yang menyebabkan perlunya (urgensi) dari program swasembada gula, seperti (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, dan (4) memperluas kesempatan kerja dan peluang berusaha dikawasan pedesaan, sehingga secara nyata berdampak positif terhadap pemberantasan kemiskinan.

Berkaitan dengan urgensi (perlu)nya swasembada gula nasional, menurut Surono (2006), setidaknya ada empat hal mendasar yang melatarbelakangi pentingnya swasembada gula di Indonesia, yaitu (1) menjaga ketahanan pangan, bahwa gula merupakan salah satu dari kebutuhan pokok masyarakat dengan tingkat kebutuhan yang tinggi, sehingga perlu senantiasa tersedia dalam jumlah yang cukup dan tingkat harga yang wajar. Ketersediaan gula dalam dengan harga yang wajar akan lebih terjamin apabila tidak terlalu tergantung pada pasar dunia, dan (2) untuk memaksimalkan kapasitas terpasang pabrik gula yaitu sekitar 197 ribu ton tebu per hari (TTH). Karena hal ini terutama disebabkan oleh rendahnya produktivitas hablur dan rendemen yang diindikasikan dengan jumlah areal yang terus meningkat sedangkan produktivitas tebunya menurun, dan (3) untuk mengembangkan industri gula domestik yang sangat potensial untuk memenuhi kebutuhan konsumsi nasional, didukung sekitar 444 ribu hektar tersebar di Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Sumatera, dan Sulawesi, serta sekitar 284,5 ribu Ha lahan potensial di Papua, Kalimantan dan kawasan timur lainnya, dan (4) untuk menghemat devisa yang membiayai impor gula dan sekaligus juga untuk melindungi industri gula dalam negeri dari persaingan global yang kurang sehat

Untuk mencapai swasembada gula nasional, industri gula Indonesia tidak dapat berjalan sendiri, tetapi memerlukan dukungan kebijakan dari pemerintah. Dewan Gula Indonesia (2009) setidaknya memformulasikan beberapa bentuk kebijakan yang dapat mendukung industri gula nasional guna mencapai swasembada gula seperti kebijakan di bidang produksi, areal, pemasaran, pemasaran, amalgamasi dan peningkatan kualitas gula (Tabel 3).

**Tabel 3. Dukungan Kebijakan yang Diperlukan Bagi Industri Gula Nasional**

Kebijakan	Tahun				
	2010	2011	2012	2013	2014
Produksi	Rendemen minimal  Kredit bersubsidi  Pengadaan Saprodi  Pabrik Rafinasi harus menyediakan bahan baku sendiri (lokal)	Rendemen minimal  Kredit bersubsidi  Pengadaan Saprodi  Pabrik Rafinasi harus menyediakan bahan baku sendiri (lokal)	Rendemen minimal  Kredit bersubsidi  Pengadaan Saprodi  Pabrik Rafinasi harus menyediakan bahan baku sendiri (lokal)	Rendemen minimal  Kredit bersubsidi  Pengadaan Saprodi  Pabrik Rafinasi harus menyediakan bahan baku sendiri (lokal)	Rendemen minimal  Kredit bersubsidi  Pengadaan Saprodi  Pabrik Rafinasi harus menyediakan bahan baku sendiri (lokal)
Areal	Jaminan areal (regulasi, dukungan pemda, rayonisasi/wens areal)				
Pemasaran	Insentif harga Gula BUMN sebagai buffer stock				
Amalgamasi	Kredit lunak				
Perdagangan	Harmonisasi tarif bea masuk gula Impor gula dilakukan terpadu (tidak ada impor langsung oleh industri mamin)	Harmonisasi tarif bea masuk gula Impor gula dilakukan terpadu (tidak ada impor langsung oleh industri mamin)	Harmonisasi tarif bea masuk gula Impor gula dilakukan terpadu (tidak ada impor langsung oleh industri mamin)	Harmonisasi tarif bea masuk gula Impor gula dilakukan terpadu (tidak ada impor langsung oleh industri mamin)	Harmonisasi tarif bea masuk gula Impor gula dilakukan terpadu (tidak ada impor langsung oleh industri mamin)
Peningkatan Kualitas Gula	Perbedaan SNI gula konsumsi dan industri secara jelas	Perbedaan SNI gula konsumsi dan industri secara jelas	Perbedaan SNI gula konsumsi dan industri secara jelas	Perbedaan SNI gula konsumsi dan industri secara jelas	Perbedaan SNI gula konsumsi dan industri secara jelas

Sumber: DGI (2009)

Sampai dengan tahun saat ini, pemerintah telah menerapkan berbagai kebijakan yang secara langsung ataupun tidak langsung, berpengaruh terhadap industri gula Indonesia (Tabel 4). Kebijakan pemerintah tersebut mempunyai dimensi yang cukup luas, mulai dari sisi input, produksi, distribusi, dan harga. Di antara kebijakan input dan produksi, kebijakan yang paling signifikan adalah kebijakan TRI yang tertuang dalam Inpres No. 9/1975, pada

tanggal 22 April 1975. Tujuan kebijakan tersebut untuk meningkatkan produksi gula dan pendapatan petani tebu. Inti dari kebijakan tersebut adalah membuat petani menjadi manajer pada lahannya sendiri dengan dukungan pemerintah melalui kredit bimas, bimbingan teknis, perbaikan sistem pemasaran dengan KUD, serta menciptakan hubungan kerjasama antara petani tebu dan pabrik gula. Disamping kebijakan produksi dan input, pemerintah mengeluarkan kebijakan distribusi dan perdagangan gula guna menjaga stabilitas pasokan dan harga gula di pasar domestik. Beberapa kebijakan terpenting adalah Kepmenperindag No. 25/MPP/Kep/1/1998 yang tidak lagi memberi monopoli pada Bulog untuk mengimpor komoditas strategis, termasuk mengimpor gula. Ketika harga gula domestik terus merosot pada pertengahan tahun 2002 dan tekanan produsen semakin kuat, pemerintah mengeluarkan Kepmenperindag No.643/MPP/Kep/9/2002, tanggal 23 September tahun 2002, yang bertujuan untuk membatasi importir hanya pada importir produsen dan importir terdaftar, sehingga meningkatkan harga di dalam negeri dan memperbaiki pendapatan produsen. Untuk menjadi IT, bahan baku dari PG milik IT minimal 75 persen berasal dari petani. Hal terpenting dari kebijakan ini adalah impor gula akan diijinkan bila harga gula di tingkat petani mencapai minimal Rp.3100 per kg. Kebijakan ini lalu direvisi dengan Kepmenperindag No.527/MPP/Kep/9/2004 yang mewajibkan IP untuk menyangga harga di tingkat petani pada tingkat Rp.3 410 per kg.

**Tabel 4. Perkembangan Kebijakan Pergulaan Indonesia**

No.	Kebijakan	Perihal
1	Keppres No. 43/1971 Tanggal 14 Juli 1971	Pengadaan, penyaluran dan pemasaran gula. Menjaga kestabilan gula sebagai bahan pokok.
2	Surat Mensekneg No. B.136/ABN SEKNEG/3/74 Tanggal 27 Maret 1974	Penguasaan, pengawasan dan penyaluran gula pasir non PNP. Penjelasan mengenai Keppres No. 43/1971 yang meliputi gula PNP.
3	Inpres No. 9/1975 Tanggal 22 April 1975	Intensifikasi Tebu (TRI) Peningkatan produksi gula serta peningkatan petani tebu.
4	Kepmen Perdagangan dan Koperasi No. 122/Kp/III/81 Tangal 12 Maret 1981	Tata niaga gula pasir dalam negeri. Menjamin kelancaran pengadaan dan penyaluran gula pasir serta peningkatan pendapatan petani.
5	Kepmenkeu No. 342/KMK.011/1987	Penetapan harga gula pasir produksi dalam negeri dan impor. Menjamin stabilitas harga, devisa & kesesuaian pendapatan petani & pabrik.
6	UU No. 12/1992	Budidaya Tanaman. Memberikan kebebasan pada petani untuk menanam komoditas sesuai dengan prospek pasar.
7	Inpres No. 5/1997 Tanggal 29 Desember 1997	Program Pengembangan Tebu Rakyat. Pemberian peranan pada pelaku bisnis dalam rangka perdagangan bebas.
8	Inpres No. 5/1998 Tanggal 21 Januari 1998	Penghentian pelaksanaan Inpres No.5/1997. Kebebasan pada petani untuk memilih komoditas sesuai dengan Inpres No. 12/1992.
9	Kepmenperindag No. 25/MPP/Kep/1/1998	Komoditas yang diatur tataniaga impornya. Mendorong efisiensi dan kelancaran arus barang.
10	Kepmenhutbun No. 282/Kpts-IX/1999 Tanggal 7 Mei 1999	Penetapan harga provenue gula pasir produksi petani Menghindari kerugian petani dan mendorong peningkatan produksi
11	Kepmenperindag/ No. 363/MOO/Kep/8/1999 Tanggal 5 Agustus 1999	Mencabut Kepmenperindag No. 363/MPP/Kep/8/1999 Pembebanan tarif impor gula untuk melindungi industri dalam negeri.
12	Kepmenkeu No. 324/KMK.01/2002	Perubahan bea masuk. Peningkatan efektifitas bea masuk.
13	Kepmenperindag No. 643/MPP/Kep/9/2002 Tanggal 23 September 2002	Tataniaga impor gula. Pembatasan pelaku impor gula hanya menjadi importir gula produsen dan importir gula terdaftar untuk peningkatan peningkatan pendapatan petani/produsen
14	Kepmenperindag RI No. 527/MPP/Kep/9/2004	Ketentuan Impor Gula. Revisi dan mempertegas esensi Kepmenperindag No. 643/MPP/Kep/9/2002 tanggal 23 September 2002.
15	Peraturan Pemerintah RI No. 19 Tahun 2004	Perubahan atas Peraturan Pemerintah No. 11 tahun 1962 tentang pengadaan barang-barang dalam pengawasan
16	Kepmen Perdagangan RI No. 02/M/Kep/XII/2004 Tanggal 7 Desember 2004	Perubahan atas Kepmenperindag RI No. 527/MPP/Kep/9/2004.
17	Peraturan Menteri Perdagangan RI No.07/M-DAG/PER/4/2005	Tentang perubahan atas lampiran Keputusan Menperindag No. 558/MPP/Kep/12/1998 tentang ketentuan umum di bidang ekspor yaitu Menperindag No. 385/MPP/Kep/6/2004.
18	Keputusan Menteri Perdagangan RI No. 08/M-DAG/PSD/4/2005	Perubahan atas keputusan Menteri Perdagangan No.02/M/Kep/XII/2004 tentang perubahan atas Keputusan Menperindag N0.527/MPP/Kep/9/2004 tentang ketentuan impor gula.
19	Peraturan Menteri Perdagangan RI No. 18/M-DAG/PER/4/2007	Perubahan keempat atas Keputusan Menteri Perin/2006dustrian dan Perdagaganan No. 527/MPP/Kep/9/2004 tentang ketentuan impor gula.
20	Peraturan Menkeu No. 86/PMK.010/2005	Tentang keringanan tarif bea masuk atas impor gula.
21	Kepmenkeu No. 240/KMK.01	Pembebasan bea masuk atas impor raw sugar oleh industri gula rafinasi.
22	Permentan No. 57/Permentan/KU.430/7/2007	Pedoman pelaksanaan Kredit Ketahanan Pangan dan Energi. Besar kredit Usahatani Tebu Rp. 12,5 juta.
23	Permen Perindustrian RI No. 83/M-IND/Per/11/2008	Pemberlakuan Standar Nasional Indonesia (SNI) gula kristal rafinasi.

Sumber: Susila (2005) dan DGI (2008) dalam Wahyuni dkk. (2009)

Pemerintah mengeluarkan Inpres No. 5 tahun 1998 yang membebaskan petani dari kewajiban menanam tebu. Pada periode sebelum deregulasi, pasokan bahan baku pabrik gula dijamin melalui kewajiban penanaman tebu secara bergilir oleh petani, maka setelah adanya deregulasi kewajiban tersebut dihapuskan (Malian, 1998). Praktek regulasi yang dilakukan pemerintah telah menampilkan pola produksi yang tidak efisien, dalam hal ini produsen tidak mendapatkan keuntungan maksimum yang seharusnya

#### **IV. PENUTUP**

Kemunduran dialami oleh industri gula sejak awal tahun 1930 hingga saat ini, maka peningkatan kinerja industri gula Indonesia yang bertujuan mendorong tercapainya swasembada gula nasional sangat mendesak untuk dilakukan. Hal ini mempertimbangkan peranan industri gula yang sangat penting dalam perekonomian seperti penyerapan tenaga kerja, salah satu sumber pengaruh inflasi dan dalam hal kedaulatan pangan Indonesia.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Arifin, B. 2008. *Ekonomi Swasembada Gula Indonesia. Economic Review* No. 211. Maret. Jakarta.
- Khudori. 2002. *Masa Depan Agroindustri Gula*. Opini, Sinar Harapan. Jakarta.
- PSP-IPB dan AKANI, 2005. *Studi Komprehensif Agribisnis Pergulaan Nasional*. Laporan Akhir. Asosiasi Kemitraan Pengusaha Gula Tani (AKANI) dan Pusat Studi Pembangunan Institut Pertanian Bogor, Bogor.
- Simatupang, P., M Husni Malian, Prajogo U Hadi, Sudi Mardianto, Ali Susmiadi, I Wayan Susila. 2005. *Analisis Kebijakan (Policy Analysis) tentang Kebijakan Komprehensif Pergulaan Nasional*. Jakarta.
- Surono, Sulastrri. 2006. *Kebijakan Swasembada Gula di Indonesia*. Jurnal Ekonomi dan Pembangunan Indonesia Vol VII. No. 1, 2006, Juli, hal 65-81. Jakarta.
- Susila, W.R. 2005. *Pengembangan Industri Gula Indonesia: Analisis Kebijakan dan Keterpaduan Sistem Produksi*. Disertasi Doktor. Institut Pertanian Bogor. Bogor.
- Wahyuni, Sri dan Kurnia Suci Indraningsih. 2003. *Dinamika Program dan Kebijakan Peningkatan Produksi Padi*. Forum Penelitian Agro Ekonomi. Vol. 21 No. 2. Desember. Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian. Bogor.