

# EKONOMI SWASEMBADA GULA INDONESIA

Oleh : Bustanul Arifin<sup>1</sup>

## Pendahuluan

Gula adalah salah satu komoditas pertanian yang telah ditetapkan Indonesia sebagai komoditas khusus (*special products*) dalam forum perundingan Organisasi Perdagangan Dunia (WTO), bersama beras, jagung dan kedelai. Dengan pertimbangan utama untuk memperkuat ketahanan pangan dan kualitas hidup di pedesaan, Indonesia berupaya meningkatkan produksi dalam negeri, termasuk mencanangkan target swasembada gula, yang sampai sekarang belum tercapai.

Pada 2002, target swasembada gula pernah dicanangkan untuk tercapai pada 2007. Kemudian diundur menjadi tahun 2008, lalu mundur lagi menjadi 2009, walaupun dengan catatan swasembada hanya untuk gula konsumsi masyarakat alias gula putih, dan bukan gula untuk industri. Apakah kelak, akan diubah mundur lagi menjadi 2010 karena target produksi 2,80 juta tidak tercapai, dan tingkat konsumsi langsung juga naik menjadi lebih tinggi dari 2,7 juta ton. Fenomena serupa juga terjadi pada kedelai, dengan target swasembada yang terus dimundurkan dari 2008, lalu 2010 sampai 2015.

Artikel ini menganalisis ekonomi swasembada gula, yang meliputi beberapa dimensi penting dengan konsekuensi sosial, ekonomi dan politik yang cukup strategis yang perlu memperoleh perhatian memadai.

## Target Bergerak Swasembada Gula

Sebagaimana disebutkan secara sepintas tadi, target bergerak (*moving target*) tentang swasembada gula itu sendiri tentulah bukan merupakan suatu keputusan politik atau intervensi kebijakan yang baik. Berbagai macam penilaian dan cap tidak konsisten pasti akan bermunculan, jika target swasembada gula tidak juga tercapai, misalnya nanti pada tahun 2010 sekalipun.

Selama pasca reformasi ini, kinerja usahatani tebu, upaya intervensi melalui kebijakan tataniaga dan langkah revitalisasi industri gula di dalam negeri nyaris stagnan. Dalam kaca mata ekonomi politik, apabila *outcome* dari sebuah intervensi kebijakan justru menghasilkan serangkaian kemelut baru, termasuk yang terakhir adalah pada isu

---

<sup>1</sup> Guru Besar Ilmu Ekonomi Pertanian UNILA Ekonom Senior INDEF, Jakarta  
Senior Fellow InterCAFE-IPB, Bogor

gula selundupan, dugaan perembesan gula mentah untuk industri rafinasi ke pasar domestik dan lain-lain, maka hampir dapat dipastikan bahwa perumusan, organisasi, implementasi atau *delivery system* dari langkah intervensi itu juga bermasalah.

Di sini tidak akan diuraikan apakah target produksi gula 2,8 juta ton pada tahun 2009 akan tercapai atau tidak, sementara tingkat konsumsi juga semakin berkembang – lebih dari 12 kg per kapita per tahun – seiring dengan meningkatnya pendapatan penduduk (baca: pertumbuhan ekonomi) Indonesia. Konsumsi gula industri diperkirakan sekitar 2,15 juta ton [terdiri dari 1,1 juta industri besar dan 1,05 juta ton industri kecil dan usaha kecil menengah (UKM)], sehingga total konsumsi gula di Indonesia diperkirakan 4,85 juta ton atau lebih. Sementara itu produksi gula tebu Indonesia pada 2007 diperkirakan 2,40 juta ton atau lebih tinggi dari prediksi Dewan Gula Indonesia (DGI) sebelumnya sebesar 2,35 juta ton.

Aplikasi teknologi produksi, teknik budidaya, serta sensitivitas usahatani tebu (lahan basah) terhadap fenomena perubahan iklim juga dapat menjelaskan fluktuasi produksi tebu di Indonesia (Tabel 1). Pada skala tebu rakyat, persoalan teknik keprasan yang berulang sampai belasan kali juga menjadi masalah tersendiri karena insentif pendanaan pembongkaran ratoon cukup pelik untuk dapat dicerna petani tebu. Disamping itu, basis usahatani tebu semakin tergeser oleh komoditas lain, terutama padi, palawija dan hortikultura yang menghasilkan pendapatan ekonomi tinggi berlipat.

**Tabel 1. Produksi dan Produktivitas Tebu dan Gula**

Tahun	Luas Panen Tebu (000 ha)	Produksi Gula (000 ton)	Produktivitas (ton/ha)	Rendemen gula (%) <sup>a</sup>
1995	496,9	2.104,7	4,24	6.98
1996	400,0	2.160,1	5,40	7.32
1997	378,1	2.187,2	5,78	7.84
1998	405,4	1.928,7	4,76	5.49
1999	391,1	1.801,4	4,61	7.01
2000	388,5	1.780,1	4,58	7.40
2001	393,9	1.824,6	4,63	7.02
2002	375,2	1.901,3	5,07	6.88
2003	340,3	1.991,6	5,85	7.21
2004	344,8	2.051,6	5,95	7.12
2005	381,8	2.241,7	5,87	7.12
2006	384,0	2.266,8	5,90	7.12
2007 <sup>b</sup>	395,0	2.400,0	6,08	7.20

Catatan: a. Data rendemen berasal dari Dewan Gula Indonesia (DGI)

b. Data 2007 baru bersifat sementara, dari berbagai sumber

Sumber: Badan Pusat Statistik (BPS) <http://www.bps.go.id>, diakses 14 Februari 2008

Potensi swasembada itu jelas dimiliki Indonesia. Titik sentral masalahnya adalah apakah segenap energi bangsa dan *wisdom* dalam mengambil keputusan intervensi kebijakan dapat saling mendukung dengan target swasembada gula tersebut. Sekali lagi, persoalan utama bukan terletak pada *positioning* apakah Indonesia harus protektif atau liberal dalam pengembangan “industri” gulanya. Konsistensi sebuah intervensi kebijakan jelas sangat diperlukan untuk memberikan sinyal insentif yang tepat bagi segenap pelaku, mulai dari petani, pedagang, pengolah dan konsumen. Termasuk di sini adalah intervensi dan keputusan impor, beserta perlakuannya yang sangat mencolok antara importir produsen (IP) dan importir terdaftar (IT).

Dalam konteks inilah maka, intervensi kebijakan atau pemihakan pada sistem produksi gula di Indonesia menjadi salah satu prasyarat pencapaian swasembada gula. Pada kesempatan lain (Arifin, 2005), penulis pernah menekankan untuk melakukan rekonstruksi basis produksi dalam sistem usahatani tebu, serta meningkatkan efisiensi teknis dan ekonomis pabrik-pabrik gula yang ada di Indonesia. Kedua aspek ini perlu dibenahi secara bersamaan karena tidak mungkin berharap peningkatan efisiensi pabrik gula apabila kualitas rendemen gula dalam tebu petani ternyata sangat rendah, yaitu sekitar 7 persen lebih sedikit. Dalam kondisi biasa-biasa saja, mustahil berharap peningkatan produksi dan produktivitas tebu apabila insentif harga beli demikian rendah karena pabrik gula telah menderita inefisiensi teknis dan ekonomis. Lebih buruk lagi, dukungan permodalan dari sektor perbankan dan lembaga non-bank lain cukup lemah, sehingga lengkaplah sudah persoalan struktural di sektor hulu produksi gula.

Seperti dijelaskan sebelumnya, sistem usahatani tebu telah mengalami pergeseran signifikan, karena beberapa komoditas lain bernilai ekonomi sangat tinggi semakin dikenal petani tebu. Apabila tidak mampu dikelola secara baik, tingkat substitusi komoditas seperti itu dapat menimbulkan dampak negatif bagi pencapaian tujuan kebijakan lain, seperti tingkat ketahanan pangan, diversifikasi produksi dan keuntungan ekonomis usahatani. Bahkan, tingkat substitusi tebu lahan basah dengan padi sawah pernah menjadi topik hangat beberapa waktu lalu karena peningkatan areal tanam tebu dapat mengurangi produksi padi cukup signifikan, dan jelas mengganggu tingkat ketahanan pangan. Fenomena penurunan produksi dan produktivitas – sekaligus penurunan penerimaan ekonomis usahatani telah membuat banyak petani tebu mengkonversi menjadi usahatani lain atau dengan pola tanam lain yang lebih menguntungkan. Karena fenomena substitusi tersebut di atas, petani juga mengalihkan tebu lahan sawah ke lahan kering karena pertimbangan rasional ekonomis.

Langkah kebijakan untuk meningkatkan produksi dan produktivitas tebu seakan tidak menghasilkan kinerja yang diharapkan baik karena menyangkut pembenahan kelembagaan yang demikian strategis. Sejak “terlepas” dari kebijakan sentralistis dan komando ala skema Tebu Rakyat Intensifikasi (TRI) pada awal era reformasi yang lalu, petani masih perlu dibiasakan untuk mengadopsi pilihan-pilihan ekonomis yang lebih rasional. Pemerintah perlu lebih terfokus pada langkah nyata dalam peningkatan akses permodalan, informasi pasar, pembenahan kelompok tani dan perbaikan sarana dan prasarana lain yang diharapkan mampu meningkatkan posisi tawar para petani dalam bernegosiasi dengan pabrik gula dan pelaku pasar lainnya. Dalam hal yang lebih operasional, pemerintah pusat perlu melakukan dialog dengan pemerintah daerah yang telah memasuki fase otonomi, agar diperoleh suatu strategi kebijakan yang bervisi pemberdayaan petani dan lapisan masyarakat lainnya.

Beberapa studi sebenarnya telah banyak dilakukan untuk mengantisipasi pergeseran usahatani tebu tanaman ekonomis lainnya, sehingga muncullah pilihan-pilihan rasional untuk pemanfaatan tebu lahan kering, bahkan di Luar Jawa (lihat Arifin, 2004). Pemerintah perlu lebih serius dalam menindaklanjuti hasil-hasil analisis kebijakan alternatif atau perubahan pola tanam usahatani seperti itu, karena langkah kebijakan tersebut dapat berkontribusi bagi pemandirian petani dan desentralisasi ekonomi atau otonomi daerah yang lebih beradab.

Pada sistem produksi ini, langkah pencapaian swasembada gula dapat ditempuh dengan langkah besar peningkatan rendemen, yang selama ini hanya sekitar 7 persen atau kurang. Kenaikan rendemen 1 persen saja, maka terdapat potensi tambahan produksi gula lebih dari 300 ribu ton, yang tentu saja dapat berkontribusi pada pencapaian swasembada gula Indonesia (P3GI, 2008).

Kapasitas sumberdaya pabrik dan sumberdaya manusia masih sangat memungkinkan untuk meningkatkan produktivitas hablur menjadi 8 ton per hektar. Strategi tersebut dapat ditempuh dengan “metode konvensional” dalam bidang budidaya, berupa perbaikan varietas, penyediaan bibit sehat dan murni, optimalisasi waktu tanam, pengaturan kebutuhan air, pemupukan berimbang, pengendalian organisme pengganggu, dan sebagainya. Dalam aspek panen dan pasca panen, untuk meningkatkan produktivitas beberapa hal bisa dilakukan, misalnya penentuan awal giling yang tepat dan penentuan kebun tebu yang ditebang.

Selain “metode konvensional” di atas, peningkatan rendemen dapat ditempuh dengan “metode terobosan yang lebih komprehensif” seperti memperbaiki sistem insentif manajemen produksi tebu, mulai dari sistem bagi hasil, sistem transfer tebu, pengukuran kualitas tebu, insentif harga dan kebijakan lain seperti pendanaan kredit

yang lebih dapat diandalkan, sampai pada aspek konsolidasi lahan pabrik gula, seperti pembentukan sistem blok (lihat P3GI, 2008). Apabila kedua metode peningkatan rendemen tersebut dapat dikombinasikan secara baik, maka pencapaian rendemen gula sampai 11 persen bukanlah sesuatu yang sulit. Bahkan, apabila metode tersebut secara konsisten dilaksanakan, maka tidak mustahil rendemen gula pada perkebunan tebu di Indonesia dapat mencapai 13 persen atau lebih.

Untuk itu, langkah-langkah pembenahan aspek mikro bisnis dan reposisi strategi mengarah pada perubahan budaya perusahaan (*corporate culture*) wajib segera dilakukan untuk pabrik gula di Jawa, terutama yang berada dalam skema pengelolaan BUMN induknya PT Perkebunan Nusantara (PTPN). Tidaklah tabu untuk belajar dari strategi bisnis dan manajemen pabrik gula skala besar dengan teknologi modern seperti di Kelompok Usaha Sugar Group di Lampung, Kelompok Gunung Madu Plantations (GMP), Kelompok Kebun Agung dan sebagainya. Maksudnya, kebijakan revitalisasi industri gula dan restrukturisasi agro-industri di tingkat makro perlu juga lebih diarahkan pada upaya peningkatan daya saing industri secara keseluruhan. Pada kondisi inilah, maka Indonesia tidak perlu risau lagi dengan persoalan swasembada gula, karena produksi gula dalam negeri dapat melampaui 3 juta ton, sehingga analisis ekonomi politik yang diperlukan adalah bagaimana gula Indonesia dapat masuk ke segenap pasar-pasar gula strategis di belahan lain di dunia.

### **Manajemen Perdagangan Gula Indonesia**

Manajemen perdagangan atau sistem tataniaga gula dan bahan pangan lain yang bersifat strategis sebenarnya bukanlah barang baru di Indonesia karena sejarah ekonomi pertanian di negeri ini juga lahir dan berkembang bersama legasi sebuah lembaga parastatal.

Kebijakan yang awalnya dimaksudkan untuk “mengatur” aktivitas impor gula melalui Surat Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan (SK No. 643/MPP/Kep/9/2002) tentang Tataniaga Impor Gula (TIG) ternyata telah menimbulkan reaksi dan hasil akhir yang sangat beragam. Kebijakan tataniaga itu memberikan priviledge kepada importir produsen (IP) untuk mengimpor gula mentah (*raw sugar*) dan kepada importir terdaftar (IT) untuk mengimpor gula putih (*white sugar*) yang tidak lain adalah perkebunan gula yang memiliki perolehan bahan baku 75 persen berasal dari petani. Perusahaan perkebunan yang memenuhi kualifikasi sebagai IT adalah empat Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang masuk kualifikasi, yaitu: PT Perkebunan Nusantara (PTPN) IX, PTPN X, PTPN XI, dan PT Rajawali Nusantara Indonesia (PT RNI). Pada sisi lain, kebijakan itu juga memberikan peluang bagi pengembangan industri gula

rafinasi, yang khusus memutihkan gula mentah impor yang umumnya tidak layak untuk dikonsumsi secara langsung. Catatan penting dari SK 643/2002 tersebut adalah bahwa gula mentah dan gula rafinasi (*refined sugar*) yang diimpor oleh importir produsen (IP) hanya dipergunakan sebagai bahan baku untuk proses produksi pengolahan gula, dan dilarang diperjualbelikan serta dipindahtangankan.

Walaupun debat publik yang berkembang seakan serempak memberi peringatan atas rekam jejak (*track record*) perkebunan gula yang tidak memiliki pengalaman dalam aktivitas impor, kebijakan tataniaga itu tetap dilaksanakan. Solusi temporal dengan cara memberikan kesempatan kepada BUMN produsen gula itu melakukan kerjasama dengan pelaku usaha perdagangan yang telah terbiasa melakukan impor gula, adalah pilihan terbaik dari sekian macam opsi kebijakan yang semua buruk. Sementara itu, harga gula di pasar internasional berada pada level terendah, hanya sekitar US\$ 200 per ton FOB (free on board), sehingga terdapat disparitas yang sangat mencolok dibandingkan dengan harga eceran gula domestik yang di atas Rp 3000 per kilogram. Kekhawatiran terjadinya penyelundupan gula akhirnya menjadi kenyataan, terutama setelah dijumpai puluhan ribu gula selundupan yang diketemukan di sebuah gudang pelabuhan di tahun 2004. Kemudian, upaya perbaikan kebijakan pengaturan impor gula dengan penerbitan Kepmen baru yaitu No. 527MPP/Kep/9/2004 tertanggal 17 September 2004 tentang Ketentuan Impor Gula (KIG). di antaranya dengan kembali melibatkan BUMN Perum (Perusahaan Umum) Bulog dan PT Perusahaan Perdagangan Indonesia (PT PPI) dalam perdagangan gula di Indonesia.

Beberapa analis mencoba memberikan penilaian terhadap kebijakan tataniaga gula yang paling banyak memperoleh perhatian, baik pada masa administrasi Presiden Megawati Soekarnoputri, maupun pada masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY). Misalnya, Khudori (2005) menganggap bahwa pengaturan impor gula itu turut berkontribusi pada peningkatan produksi gula, dan seharusnya pula meningkatkan pendapatan petani tebu. Nahdodin dan Rusmanto (2008) bahkan secara eksplisit menyebutkan bahwa kebijakan tataniaga gula cukup efektif melindungi produsen gula berdasarkan indikator harga yang berlaku. Kebijakan impor itu tidak menimbulkan monopoli pemasaran sehingga margin pemasaran tidak membesar dan tidak merugikan konsumen. Namun demikian, kebijakan tataniaga gula di dalam negeri tersebut belum dapat memberikan perlindungan pada melindungi produsen gula (tebu) dari distorsi harga pada pasar gula dunia. Pada intinya, produsen gula (tebu) di dalam negeri masih tertekan oleh perilaku negara produsen gula yang lebih protektif.

Pelajaran yang dapat dipetik dari perjalanan kinerja kebijakan tataniaga gula dalam lima tahun terakhir adalah bahwa mandat kebijakan tersebut terlalu berat untuk

dicapai oleh administrasi pemerintahan yang sedang mengalami persoalan besar transparansi dan akuntabilitas yang amat mengganggu (lihat Arifin, 2007).

### **Fenomena Gula Rafinasi dan Dinamika Perdagangan Global**

Dalam empat tahun terakhir, ekonomi pergulaan Indonesia semakin kompleks setelah langkah restrukturisasi industri gula domestik juga disertai perkembangan industri gula rafinasi (*refinery*) yang lumayan cepat. Selain untuk mendongkrak nilai tambah ekonomi, industri rafinasi gula memiliki pangsa pasar yang berbeda dengan industri gula putih biasa, karena ia lebih banyak tertuju pada industri makanan dan minuman di dalam negeri. Tidak dapat disangsikan lagi, bahwa investasi baru dan pengembangan industri gula rafinasi akan menjadi peluang besar bagi peningkatan kapasitas industri domestik dan penyerapan lapangan kerja.

Dalam bahasa ekonomi, pengembangan industri rafinasi akan membuka pilihan usaha yang lebih fleksibel bagi produsen gula di dalam negeri untuk mengolah bahan baku sesuai dengan potensi industri yang dimilikinya. Secara teknis agronomis, produksi tebu pada tanah-tanah dengan kandungan Fosfor (P) tinggi akan lebih menguntungkan secara ekonomis jika diolah menjadi gula rafinasi. Sedangkan pada tanah-tanah dengan kandungan P rendah, maka pengolahan menjadi gula mentah masih lebih menguntungkan. Pada fase awal, industri ini dapat memanfaatkan potensi bahan baku impor gula mentah sampai terbentuk suatu struktur industri yang lebih sehat untuk memenuhi peningkatan konsumsi gula yang demikian pesat.

Namun demikian, kehadiran industri gula rafinasi di Indonesia nampaknya tidak semulus yang diperkirakan sebelumnya. Pabrik pemutih gula yang semula dimaksudkan untuk membantu mencukupi kebutuhan gula oleh industri makanan dan minuman ini memperoleh kemudahan dalam impor bahan baku gula mentah. Konsep kemudahan sejenis "industri bayi" juga diterima industri gula rafinasi, seperti pembebasan bea masuk atau pajak impor dan persyaratan lainnya karena industri ini idealnya juga menanam tebu sendiri, secara terintegrasi dengan pabrik pemutih gula. Untuk investasi baru dalam bidang gula rafinasi, pemerintah menerapkan kebijakan bea masuk lima persen selama dua tahun pertama, seperti dinyatakan dalam Surat Keputusan Menteri Keuangan No. 135/KMK.05/2000. Ketentuan yang sama tentang keringana bea masuk ini juga berlaku kepada industri rafinasi yang melakukan perluasan usahanya.

Hasilnya, dalam waktu relatif singkat, industri gula rafinasi berkembang sangat pesat, dengan lima industri besar di Jawa yang berkapasitas sekitar dua juta ton, termasuk yang diresmikan oleh Presiden SBY pada awal Januari 2007 di Cilegon, Banten. Empat dari lima pabrik tersebut telah berproduksi dengan utilisasi kapasitas hampir 70

persen, yaitu: PT Angels Products (kapasitas 500 ribu ton), PT Jawamanis Rafinasi (500 ribu ton), PT Sentra Usahatama Jaya (540 ribu ton), PT Permata Dunia Sukses Utama (390 ribu ton), dan PT Dharmapala Usaha Sukses (250 ribu ton). Pabrik yang disebut terakhir belum memproduksi sehingga lebih banyak melaksanakan aktivitas impor gula mentah sekitar 28 ribu ton. Selain itu, tahun 2009 mendatang akan terdapat tambahan tiga lagi pabrik gula rafinasi dengan total kapasitas 850 ribu ton atau dengan total nilai investasi sebesar US\$ 100 juta, yaitu di Ujung Pandang dengan kapasitas 200 ribu ton, di Cilegon 250 ribu ton, dan di Lampung 300 ribu ton (Republika, 23 November 2007).

Dapat dibayangkan reaksi yang diberikan oleh industri atau pabrik gula di dalam negeri, terutama yang berstatus BUMN, yang tentunya masih dibebani fungsi strategis negara diantaranya untuk mencapai swasembada gula, menjamin ketahanan pangan, dan meningkatkan kesejahteraan petani tebu. Secara umum, asosiasi petani tebu atau yang berserikat dengan BUMN produsen tebu merasa dirugikan dengan keleluasaan impor gula mentah oleh industri rafinasi. Dengan karakter penegakan hukum yang lemah atau kualitas administrasi kebijakan yang masih banyak bermasalah, maka tak seorang pun dapat menjamin bahwa gula mentah yang diimpor oleh industri rafinasi (atau oleh mitra dagang yang bersangkutan) tidak akan merembes ke pasar domestik. Pada musim giling, fenomena aliran gula mentah impor ini ke pasar bebas, sampai ke pelosok sentra produksi tebu, dikhawatirkan dapat menekan harga gula di tingkat petani.

Kerumitan baru dengan kehadiran industri rafinasi di Indonesia tidak sebatas karena diskriminasi bea masuk atau keleluasaannya melakukan impor gula mentah, tapi keterkaitannya dengan kinerja industri bahan makanan dan minuman, yang umumnya milik asing. Industri gula rafinasi di Indonesia yang memasok gula putih ke perusahaan besar makanan dan minuman dituntut untuk selalu konsisten menghasilkan produk gula dengan spesifikasi yang ditentukan oleh perusahaan induknya di luar negeri. Kecil kemungkinan industri gula rafinasi akan menggunakan bahan baku gula tebu dari petani di dalam negeri, apalagi yang berskala kecil. Dalam istilah ekonomi politik, di sinilah terdapat “*interlocking system*” yang tidak memihak petani kecil di dalam negeri akibat dari ketidakmatangan kebijakan pengembangan industri gula rafinasi di Indonesia. Situasi menjadi semakin rumit ketika industri makanan dan minuman skala besar juga memperoleh status sebagai importir produsen (IP) gula dan memiliki priviledge untuk mengimpor gula mentah, tentu saja dengan ketentuan bea masuk impor yang sama dengan pabrik gula tebu dan pabrik gula rafinasi.

Estimasi total impor gula Indonesia saat ini bervariasi mulai dari 450 ribu ton (gula putih, versi DGI), lalu 1,8 juta ton (gula mentah, versi Asosiasi Gula Rafinasi Indonesia—AGRI) dan 2,4 juta ton (gula total, versi Departement Pertanian Amerika Serikat—USDA). Walaupun demikian, volume impor gula di atas sebenarnya tidak

terlalu besar dibandingkan estimasi produksi gula dunia tahun 2007/2008 yang tercatat 167,1 juta ton. Jika total konsumsi diperkirakan 155 juta ton, volume gula yang diperdagangkan di pasar global 50,8 juta ton, serta volume stok akhir di dunia tercatat 46,6 juta ton. Brazil dengan luas perkebunan gula yang terhampar lebar, terutama di Bagian Selatan memproduksi gula sebesar 32,1 juta ton (naik 650 ribu ton), India 31,8 juta ton (naik 1,1 juta ton), China 13,9 juta ton (naik 1 juta ton), Thailand 7,2 juta ton (naik 480 ribu ton). Walaupun terjadi penurunan ekspor karena konsumsi bio-etanol yang cukup besar, Brazil masih mampu mengekspor sebesar 20,6 juta ton, jauh meninggalkan Thailand 5,3 juta ton, India 3 juta ton dan sebagainya. Permasalahan produksi dan kuota ekspor di Eropa Barat cukup mempengaruhi produksi gula di sana; sedangkan masalah kekeringan hebat tahun 2007 lalu di Australia sangat meningkatkan kinerja ekspor gula yang tercatat hanya 3,7 juta ton.



Gambar 1. Perkembangan harga gula dunia, 2003-2008 (sen dollar AS per kilogram)  
 Sumber: Commodity Market Review, Bank Dunia edisi 7 Maret 2008

Walaupun terjadi peningkatan produksi gula dunia sebesar 2,8 juta ton, harga gula dunia secara rata-rata meningkat 12,2 persen dalam dua bulan terakhir. Harga gula dunia saat ini tercatat US\$ 264 per ton atau terjadi peningkatan yang signifikan dibandingkan harga rata-rata sepanjang tahun 2007 yang tercatat US\$ 202 per ton. Faktor Brazil masih sangat dominan dalam pasar gula global, terutama keputusannya untuk menggenjot produksi etanol sebagai bahan bakar alternatif.

Fenomena kenaikan harga gula dunia ini seharusnya dijadikan titik balik untuk meningkatkan gairah produksi dan produktivitas tebu di Indonesia, sekaligus untuk mewujudkan wacana revitalisasi pabrik gula milik BUMN yang telah digulirkan selama 10 tahun terakhir. Sulit berharap terjadi lonjakan produktivitas gula (hablur per ton) dari pabrik-pabrik dengan mesin berumur hampir ratusan tahun dan teknologi ketinggalan jaman. Dari lebih 50 pabrik gula (PG) milik negara ini, hanya 19 PG (36 persen) yang memiliki produktivitas di atas 7 ton per hektar, sedangkan sisanya jauh sekali dari persyaratan efisiensi teknis (dan efisiensi ekonomis) sebagaimana disyaratkan dalam prinsip-prinsip manajemen bisnis modern. Ketergantungan Indonesia terhadap gula tetapi harus dilakukan dengan serangkaian perubahan yang mengarah kepada perbaikan.

Apabila negara masih merasa perlu untuk menyetatkan dan mengembangkan BUMN yang memproduksi salah satu pangan strategis ini, maka intervensi negara masih diperlukan. Skema yang ditempuh tentu saja tidak cukup dengan langkah “biasa-biasa saja” seperti selama ini, tapi perlu melakukan kombinasi yang tepat antara strategis jangka panjang dan pragmatis jangka pendek. Seperti layaknya sebuah kebijakan publik lain, skema itu perlu disertai dengan prioritas langkah yang diambil, dengan kerangka waktu (*time-frame*) yang jelas dan dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Lebih baik lagi, apabila rangkaian kebijakan itu dilengkapi strategi alternatif apabila langkah yang diambil mengalami hambatan dan tantangan di tengah jalan.

### **Penutup: Langkah Kebijakan ke Depan**

Langkah kebijakan yang harus diambil perlu mempertimbangkan perkembangan lingkungan eksternal sampai ke tingkat global, disamping tentu berlandaskan kondisi internal *stakeholders* petani tebu, pabrik gula dan pelaku perdagangannya. Misalnya, fenomena kenaikan harga gula dunia ini yang terjadi sejak pertengahan tahun 2007 lalu perlu dijadikan acuan berharga dalam meningkatkan produksi tebu dan produktivitas gula di Indonesia.

Akhirnya, perubahan kebijakan ke depan sangat diperlukan, karena swasembada gula tidak akan tercapai hanya dengan langkah *business as usual*. Misalnya, operasionalisasi revitalisasi pabrik gula dapat dilaksanakan misalnya, dengan pembentukan satu-dua perusahaan induk (*holding company*) pabrik gula yang terintegrasi dari kebun tebu di hulu sampai gula putih di hilir, dan yang memproduksi tebu di hulu sampai gula mentah di hilir.

Di lain pihak, kajian lain yang mendalam serta evaluasi komprehensif, termasuk audit keuangan dan audit investigatif, terhadap kinerja industri gula rafinasi juga harus dilakukan dengan titik pandang yang jernih dalam pespektif pembangunan ekonomi

bangsa. Walau bagaimana pun kehadiran industri gula rafinasi di dalam negeri tidak dapat dipisahkan dari sekian macam insentif kebijakan, fasilitas dan kemudahan dalam melakukan impor gula mentah atas nama investasi baru dan fase awal industri bayi. Dampak *multiplier* suatu investasi bagi pembangunan ekonomi dan kesejahteraan lainnya seperti digariskan dalam teori dasar ekonomi pembangunan tidak akan terjadi apabila aransemen kelembagaan atau kualitas institusi negara masih belum memadai.

## Referensi

- Arifin, Bustanul. 2004. *Analisis Ekonomi Pertanian Indonesia*. Jakarta: Penerbit Buku KOMPAS.
- Arifin, Bustanul. 2007. *Diagnosis Ekonomi Politik Pangan dan Pertanian*. Jakarta: Penerbit Rajawali Pers.
- Badan Pusat Statistik (BPS). 2008. *Estate Area by Crops, Indonesia 1995-2006*. <http://www.bps.go.id/sector/agri/kebun/table1.shtml> diakses 14 Januari 2008.
- Badan Pusat Statistik (BPS). 2008. *Estate Production by Crops, Indonesia 1995-2006*. <http://www.bps.go.id/sector/agri/kebun/table2.shtml> diakses 14 Januari 2008.
- Chudhorie, M. Sofwan. 2006. "Analisis Ekonomi Politik Tata Niaga Impor Gula di Indonesia: Studi Kasus di Provinsi Jawa Timur". Disertasi. Fakultas Ilmu Administrasi Univesitas Brawijaya, Malang.
- Gudoshnikov, Sergey, Lindsay Jolly and Donald Spence. 2004. *The World Sugar Market*. Cambridge : Woodhead Publishing and International Sugar Organization.
- Kementerian Negara Koordinator Bidang Perekonomian. 2005. *Revitalisasi Pertanian, Perikanan dan Kehutanan untuk Kesejahteraan Rakyat*. Jakarta: Kantor Menteri Koordinator bidang Perekonomian.
- Khudori. 2005. *Gula Rasa Neoliberalisme: Pergumulan Empat Abad Industri Gula*. Jakarta: Pustaka LP3ES.
- Nahdodin dan Joko Roesmanto. 2007. "Evaluasi Terhadap Kinerja Surat Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 643/Mpp/Kep/Ix/2002". Pasuruan: Pusat Penelitian Perkebunan Gula Indonesia (P3GI).
- Pusat Penelitian Perkebunan Gula Indonesia (P3GI). 2008. Konsep Peningkatan Rendemen untuk Mendukung Program Akselerasi Industri Gula Nasional. Pasuruan: P3GI. <http://p3gi.net> diakses 15 Februari 2008.