

PETA JALAN (ROAD MAP) DAN KEBIJAKAN PENGEMBANGAN INDUSTRI GULA NASIONAL

Sudi Mardianto, Pantjar Simatupang, Prajogo U. Hadi, Husni Malian¹ dan Ali Susmiadi²

¹ Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian, Jl. A. Yani 70 Bogor 16161

² Pusat Penelitian Perkebunan Gula Indonesia, Jl. Pahlawan 25 Pasuruan 67126 Jawa Timur

ABSTRACT

There are three major problems encountered by Indonesia in relation with sugar agribusiness. First, the declining sugar productivity, due among others to low on farm technology adoption and sugar factory efficiency. Second, the increasing sugar resulted from among others; the international prices of sugar that do not represent the true production efficiency because it is sold below its production cost; ad-hoc border measure policies; and many illegal sugar imports. Third, the unstable domestic prices of sugar because of inefficient distribution system. To overcome these problems, the future sugar industry development needs to be formulated into short-run development program (3 years), medium-run development program (10 years) and long-run development program (20 years). The short-run development program aims to rehabilitate the sugar factories in Java Island to enable them to produce crystal sugar with "cost of good sold" being competitive with the international prices of sugar. The medium-run development program aims to develop the sugar factories outside Java through utilizing dry land's formerly allocated to transmigration now being no longer competitive for food crops development. The long-run development program aims to switch the ownership of sugar factory from the state enterprise to sugar cane farmers, and development of sugar cane based industry, such as ethanol, alcohol, etc. Moreover, it is also necessary to revitalize research and development activities through providing more sufficient funds.

Key word : sugarcane, sugar, productivity, import, price policies, industrial development

ABSTRAK

Ada tiga permasalahan utama yang dihadapi Indonesia berkaitan dengan agribisnis pergulaan. *Pertama*, produktivitas gula yang cenderung terus turun yang disebabkan antara lain karena penerapan teknologi *on farm* dan efisiensi pabrik gula yang rendah. *Kedua*, impor gula yang semakin meningkat. Hal ini disebabkan antara lain, karena harga gula di pasar internasional tidak menggambarkan tingkat efisiensi produksi yang sebenarnya, karena dijual di bawah ongkos produksinya; kebijakan *border measure* yang sifatnya *ad-hoc*; dan banyaknya impor gula ilegal. *Ketiga*, harga gula di pasar domestik tidak stabil yang disebabkan oleh sistem distribusi yang kurang efisien. Untuk mengatasi permasalahan tersebut, maka pengembangan industri gula di masa yang akan datang perlu disusun dalam Program Jangka Pendek (3 tahun), Program Jangka Menengah (10 tahun) dan Program Jangka Panjang (20 tahun). Program jangka pendek ditujukan untuk melakukan rehabilitasi PG di Jawa, sehingga mampu menghasilkan gula hablur dengan harga pokok yang dapat bersaing dengan harga gula di pasar internasional. Program jangka menengah ditujukan untuk pengembangan PG di Luar Jawa, dengan memanfaatkan lahan kering eks transmigrasi yang kurang kompetitif bagi pengembangan tanaman pangan. Program jangka panjang ditujukan untuk pengalihan pemilikan PG BUMN kepada petani tebu, serta pengembangan industri berbasis tebu, seperti ethanol, alkohol, dan lain-lain. Selain itu, perlu juga dilakukan revitalisasi kegiatan *research and development*, dengan memberikan dukungan dana yang lebih memadai.

Kata kunci : gula tebu, gula, produktivitas, impor, kebijakan harga, pengembangan industri

PENDAHULUAN

Permintaan gula secara nasional diperkirakan akan terus meningkat seiring dengan peningkatan jumlah penduduk, pendapatan masyarakat, dan pertumbuhan industri pengolahan makanan dan minuman. Sebagai negara berpenduduk besar dengan pendapatan yang terus meningkat, Indonesia amat potensial menjadi salah satu konsumen gula

terbesar di dunia. Dengan struktur pasar gula (*white sugar* maupun *raw sugar*) yang oligopolistik, terdapat risiko yang tinggi akan ketidakpastian dan ketidakstabilan harga. Ketidakstabilan harga akan menyebabkan ketidakstabilan pendapatan para petani tebu. Selain itu, ketergantungan yang besar pada impor gula dapat mengancam kemandirian Indonesia, disamping pengurusan devisa yang diperlukan untuk pembangunan ekonomi dan pelunasan hutang luar negeri.

Impor gula yang besar telah menarik minat banyak pelaku pasar, sehingga menimbulkan kesulitan pengendaliannya. Kemelut pengelolaan impor gula yang terus berlangsung, mendorong pemerintah melalui Departemen Perindustrian dan Perdagangan (Depperindag) mengatur tataniaga dan impor, seperti instrumen Nomor Pengenal Importir Khusus (NPIK) sampai penerapan kuota impor. Departemen Pertanian juga telah membuat kebijakan untuk mengatasi masalah pergulaan nasional, yang tertuang dalam sejumlah program akselerasi gula nasional sampai dengan tahun 2007 (Anonymous, 2002). Tanpa perlu melakukan pembangunan pabrik gula (PG) baru, Departemen Pertanian menyatakan bahwa program akselerasi itu dapat mempercepat peningkatan produktivitas dan rendemen gula nasional, yang memang masih relatif rendah, sehingga diharapkan kemandirian gula dapat dicapai pada tahun 2007. Walaupun kebijakan pemerintah akhir-akhir ini dipandang pro petani, banyak pula yang melihatnya sebagai kebijakan parsial (tidak komprehensif) dan kurang jelas keterkaitannya antara satu sektor dengan sektor lain dalam kerangka pengembangan industri gula yang efisien. Berbagai kebijakan tersebut terlihat tambal sulam dan dikeluarkan manakala ada masalah (reaktif) serta cenderung bersifat *ad-hoc*.

Pembangunan industri gula yang efisien memerlukan suatu rancangan kebijakan yang menyeluruh, mempunyai keterkaitan dan keselarasan yang jelas antara satu kebijakan dengan yang lain, dan terintegrasi sehingga cukup efektif untuk mencapai tujuan yang sama. Untuk itu, tulisan ini mencoba membuat peta jalan (*road map*) pengembangan industri gula nasional dengan *me-review* berbagai hasil penelitian atau kajian yang telah dilakukan selama ini.

KONDISI INDUSTRI GULA TEBU

Usahatani Tebu

Apabila diperhatikan secara lebih seksama, kemunduran industri gula Indonesia sebenarnya telah dimulai sejak tahun 1940-an. Efisiensi industri gula (yang tercermin pada produktivitas tebu dan hablur) yang pernah dicapai selama periode 1930-1940, lambat

laun mengalami penurunan dan tidak pernah mengalami perbaikan hingga saat ini (Tabel 1). Trend peningkatan produktivitas tebu dan hablur selama kurun waktu lima tahun terakhir masih jauh lebih rendah daripada yang pernah dicapai pada kurun waktu 1930-1940. Pada saat itu, produktivitas tebu hampir mendekati 140 ton per hektar dan produktivitas hablurnya mendekati 18 ton per hektar, jauh lebih tinggi dibandingkan dengan produktivitas tebu dan hablur saat ini yang hanya sekitar 78 ton dan 6 ton per hektar. Berbagai program peningkatan industri gula yang dibuat pemerintah sejak tahun 1950 hingga saat ini belum menunjukkan hasil yang memuaskan. Bahkan selama diberlakukannya program Tebu Rakyat Intensifikasi, yang ditetapkan melalui INPRES No. 9 Tahun 1975, produktivitas tebu dan hablur justru terus mengalami penurunan dibandingkan dengan periode sebelumnya (Simatupang *et al.*, 1999)

Apabila dipelajari lebih seksama, salah satu penyebab kemunduran industri gula di Indonesia adalah rusaknya relasi fungsional antar komponen sistem agribisnis gula. Sebagaimana diketahui, integrasi antara usaha perkebunan tebu dan pabrik gula pengolah tebu merupakan faktor kunci efisiensi industri gula. Pada zaman kolonial, integrasi sistem agribisnis gula dapat dijamin melalui kuasi organisasi yang melibatkan kekuatan memaksa dari pemerintah. Petani dipaksa oleh pemerintah kolonial menanam tebu, sesuai dengan luasan, teknologi, jadwal tanam, dan jadwal panen yang ditetapkan oleh pabrik. Menanam tebu merupakan prioritas dan wajib bagi petani. Prioritas peruntukan lahan di Jawa ialah untuk perkebunan tebu, bukan untuk padi. Dengan begitu, pabrik gula dapat memperoleh pasokan bahan baku yang cukup sepanjang musim giling. Hal ini yang membuat industri gula di Jawa sangat efisien. Pada kurun waktu 1930-1940, rendemen gula dapat mencapai 12 persen lebih, sementara saat ini hanya sekitar 6-7 persen.

Kemunduran industri gula Indonesia semakin diperparah dengan adanya Undang-Undang No. 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman, yang membebaskan petani dalam mengusahakan lahannya, sehingga menanam tebu tidak lagi merupakan kewajiban tetapi pilihan bebas petani berdasarkan rasional ekonomi. Akibatnya, sistem agribisnis

Tabel 1. Perkembangan Produksi dan Produktivitas Gula di Indonesia, 1930-2004

Tahun	Luas Tanam Tebu (Ha)	Produksi Tebu (ton)	Produktivitas Tebu (ton/ha)	Produksi Hablur (ton)	Produktivitas Hablur (ton/ha)	Rendemen (%)
1930	196.592	25.680.901	130,63	2.907.078	14,79	11,32
1935	28.262	395.3435	139,89	492.598	17,43	12,46
1940	83.522	11.512.776	137,84	1.472.484	17,63	12,79
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
1970	8.1677	7.895.276	96,66	715.312	8,73	9,06
1975	104.777	9.848.259	93,99	1.035.052	9,76	10,51
1980	188.772	13.888.289	73,57	1.249.946	6,55	9,00
1985	285.529	21.048.681	73,72	1.707.048	5,98	8,11
1990	365.926	27.895.448	76,23	2.083.790	5,69	7,47
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
2000	340.660	24.031.355	70,54	1.690.667	4,96	7,04
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

Sumber : 1930-1985 (Bahari, 1989); 1990-1995 (Anonim, 1997); 1996-2004 (DGI, 2004)

gula mengalami fragmentasi struktural. Pabrik gula mengalami kesulitan dalam memperoleh pasokan bahan baku, sehingga industri gula semakin tidak efisien. Inefisiensi menyebabkan harga tebu di tingkat petani rendah sehingga profitabilitas usahatani menurun. Hal ini lalu mendorong petani beralih dari usahatani tebu ke usahatani lainnya, khususnya padi, yang selanjutnya semakin memperburuk masalah kelangkaan bahan baku dan inefisiensi pabrik gula.

Luas areal tanaman tebu tahun 2004 sekitar 345 ribu hektar dimana sekitar 214 ribu hektar atau 63 persen diantaranya berada di Jawa. Dari luasan pertanaman tebu di Jawa tersebut, sekitar 40 persen diusahakan di lahan sawah dan 60 persen di lahan tegalan. Namun karena tebu tidak lagi mampu bersaing dengan tanaman alternatifnya, khususnya padi, tanaman tebu sejak akhir tahun 1980-an semakin tersingkir dari lahan sawah berpe-ngairan teknis. Sebagai akibatnya, di Jawa

saat ini pertanaman tebu hampir seluruhnya berada di lahan sawah tadah hujan dan lahan tegalan, sementara di luar Jawa seluruhnya diusahakan di lahan tegalan.

Persoalan lain yang berkaitan dengan usahatani tebu adalah masih dominannya ta-naman keprasan (*ratoon*) yang frekuensinya sudah melampaui rekomendasi teknis. Kondisi pertanaman yang demikian membawa konse-kuensi aspek teknis yang serius, yaitu:

- Pertanaman tebu masih didominasi varie-tas lama karena rehabilitasi tanaman de-ngan menanam varietas unggul baru terhambat.
- Tanaman tebu menjadi kurang terpelihara dengan baik sehingga tanaman mudah terserang hama dan penyakit, seperti RSD (*ratoon stunting disease*) dan PLA (penya-kit luka api) .
- Kualitas tebu yang dihasilkan relatif rendah dibandingkan dengan kondisi normal.

Pabrik Gula

Jumlah pabrik gula di Indonesia sejak tahun 1930 terus mengalami perubahan yang dinamis. Pada tahun 1930 tercatat ada sekitar 179 pabrik gula, kemudian seiring dengan terjadinya malaise, jumlah pabrik gula yang beroperasi pada tahun 1935 turun drastis hingga tinggal 38 buah. Pada tahun 1940, jumlah pabrik gula yang beroperasi meningkat lagi menjadi 92 buah, kemudian turun kembali pada saat perang kemerdekaan, dan pada tahun 1950 tercatat hanya 30 pabrik gula yang beroperasi. Pada saat nasionalisasi tahun 1957, jumlah pabrik gula yang beroperasi tercatat 52 buah, meningkat lagi pada tahun 1962 menjadi 55 buah, dan tahun 2004 jumlah pabrik gula yang ada 58 buah dengan total kapasitas terpasang 197.847 ton tebu per hari (*Tons Cane per Day* = TCD) (Anonymous, 1980; Birowo *et al.*, 1992). Rata-rata kapasitas terpasang PG di Jawa dan Sulawesi relatif lebih kecil dibandingkan dengan PG di Sumatera. Hal ini disebabkan PG yang ada di Sumatera umumnya masih baru yang dirancang dengan kapasitas yang memenuhi skala ekonomi PG yang efisien, sedangkan PG di Jawa umumnya dibangun pada masa kolonial dan PG di Sulawesi dibangun pada awal tahun 1970-an.

Penurunan areal tanaman tebu di wilayah-wilayah kerja PG yang tidak dapat dikompensasi oleh kenaikan produktivitas tebu menyebabkan ketersediaan bahan baku tebu kian terbatas. Bahan baku yang makin terbatas itu diperebutkan oleh banyak PG. Bahkan, ada 2PG yang berada dalam satu PTPN yang sama saling memperebutkan bahan baku tebu. Selain itu, sebagian besar (53%) pabrik gula di Jawa didominasi oleh pabrik dengan kapasitas giling kecil (<3.000 TCD), 44 persen berkapasitas giling 3.000-6.000 TCD, dan hanya 3,0 persen yang berkapasitas giling diatas 6.000 TCD. Sekitar 68 persen dari jumlah PG yang ada telah berumur lebih dari 75 tahun (umumnya berskala kecil) serta kurang mendapat perawatan secara memadai. Kondisi ini menyebabkan tingkat efisiensi yang rendah (dilihat dari unit cost/kg gula yang dihasilkan). Biaya produksi gula per ton pada PG berskala kecil jauh lebih tinggi dibandingkan dengan PG berskala besar atau bermesin relatif baru (Sawit *et al.*, 2003). Secara umum indikator efisiensi teknis pabrik gula di Indonesia dapat dilihat pada Tabel 2.

Tabel 2. Beberapa Indikator Efisiensi Teknis Pabrik Gula di Indonesia Tahun 2002-2004

Komponen	Efisiensi (%)	Efisiensi Normal (%)
ME (<i>mill extraction</i>)	84-85	95
BHR (<i>boiling house recovery</i>)	70-80	90
OR (<i>overall recovery</i>)	59-79	85
Pol tebu	8-11	14
Rendemen	5-8.5	12

Sumber : P3GI (2001)

Produktivitas gula yang dihasilkan PG di luar Jawa relatif lebih tinggi dan cenderung terus meningkat. Keadaan ini khususnya terjadi pada PG yang dikelola oleh swasta dengan penguasaan lahan HGU yang cukup memadai. Sebagian besar (75%) dari PG tersebut berskala lebih besar dari 4.000 TCD serta berumur muda (terbanyak dibangun pada tahun 1980-an atau sesudahnya) sehingga teknologi yang digunakan lebih mutakhir. PG swasta di Lampung saat ini telah mengambil peran sekitar 30 persen dari produksi gula nasional atau 82 persen dari total produksi gula di luar Jawa. Dari segi areal tebu, PG di luar Jawa menguasai sekitar 96 persen dari total areal tebu milik sendiri dengan penguasaan lahan berupa HGU, yakni seluas 114,5 ribu ha.

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

Pada umumnya, PG di Indonesia mengolah tebu untuk menghasilkan gula pasir sebagai produk tunggal (*single product industry*). Padahal tebu juga dapat digunakan untuk menghasilkan berbagai produk turunan, seperti pupuk, makanan ternak, jus, *molasses* dan *bagasse*. Turunan produk dari *molasses* masih cukup banyak diperlukan, misalnya oleh

distilling industry, fermentation industries, dan lain-lain. Demikian pula dengan *bagasse*, yang dapat digunakan untuk menghasilkan berbagai macam produk dan turunannya, seperti bahan bakar, *fibrous product*, dan lain-lain. Di banyak negara, produsen gula telah melakukan diversifikasi produk gula guna menyiasati penurunan harga gula, menekan ongkos produksi, memperluas pasar, serta mengurangi risiko kerugian PG.

Relasi Usahatani dan Pabrik Gula

Berdasarkan relasi usahatani dan PG, industri gula nasional dibedakan antara perusahaan gula pengelola HGU (luar Jawa) dan perusahaan gula tanpa HGU (umumnya di Jawa). Untuk perusahaan gula pengelola HGU, usahatani tebu dan PG terintegrasi dalam satu pengelolaan PG. Dalam kondisi demikian, secara teknis perencanaan tanam, komposisi varietas, masa tanam dan masa tebang serta penerapan baku teknis budidaya dan pasca panen sangat dimungkinkan untuk sesuai dengan tuntutan persyaratan teknis PG dan dengan biaya pengadaan bahan baku yang murah. Ini merupakan salah satu penentu keunggulan PG di luar Jawa, terutama di Lampung, bila dibandingkan dengan PG di Jawa yang umumnya tidak mengelola HGU.

Untuk PG di Jawa umumnya, usahatani tebu dikelola petani, sedangkan PG dikelola oleh perusahaan gula. Keduanya bermitra, dimana petani sebagai pemasok bahan baku tebu dan PG mengolah tebu menjadi gula dalam suatu sistem bagi hasil. Dalam hubungan kemitraan itu, kegiatan produksi gula sesungguhnya terbagi menjadi dua bagian, yaitu petani menghasilkan gula dalam bentuk sukrosa yang tersimpan dalam batang tebu, dan PG mengambil sukrosa dalam batang tebu dan mentransformasi ke dalam bentuk kristal. Hubungan produksi yang demikian itu mengandung potensi konflik kepentingan, terutama pada saat pengaturan pembagian hasil.

Pada masa program TRI, hubungan kemitraan tersebut serba diatur dalam suatu ketetapan Kepala Badan Pengendali Bimas, termasuk batasan-batasan wilayah kerja PG. Setelah program TRI diakhiri, hubungan kemitraan itu secara bertahap berubah menjadi lebih longgar dan mengarah ke hubungan bisnis biasa, sehingga makin tumbuh perdagangan

tebu antar wilayah kerja PG dan derajat persaingan antar PG, terutama yang perusahaan induknya berbeda, dalam memperoleh bahan baku (Mubyarto, 1984; Mubyarto dan Daryanti, 1991).

Meskipun demikian, hingga tingkat tertentu sifat monopsoni hubungan antara PG dan petani tetap ada karena mobilisasi tebu antar wilayah secara teknis ekonomis dibatasi ruang dan waktu musim giling, dan kapasitas PG. Hal ini juga merupakan salah satu sumber konflik petani dengan PG, termasuk masalah perlindungan petani dari ketidakefisienan yang mungkin terjadi pada PG yang menjadi mitra mereka.

Upaya-upaya untuk mengatasi potensi konflik antara petani dengan pabrik gula telah mendorong perkembangan kelembagaan dan pemberdayaan petani yang cukup signifikan. Selama 22 tahun masa TRI, kelembagaan petani yang dikembangkan hanya kelompok-kelompok tani hamparan yang lebih banyak dibentuk untuk kepentingan teknis pengembangan TRI dan KUD yang berfungsi sebagai penyalur paket kredit dengan mendapat fee. Namun selama lima tahun pasca TRI, kelembagaan petani berkembang, bukan hanya kelompok usahatani yang makin mandiri, tetapi juga berkembang APTR (Asosiasi Petani Tebu Rakyat) yang berfungsi sebagai lembaga advokasi petani, dan KPTR (Koperasi Petani Tebu Rakyat) yang sangat berperan dalam kegiatan ekonomi kelompok tani.

Di wilayah-wilayah dimana peran kelompok tani cukup kuat, kerja sama petani dengan pabrik gula telah membuat keseimbangan kekuatan dalam rangka memperjuangkan tujuan bersama, yaitu peningkatan pendapatan dari usahatani tebu dan pengolahan gula. Organisasi petani yang kuat (seperti APTR) telah mampu mendorong terjadinya perubahan kebijakan pemerintah untuk mengatasi sebagian salah urus dalam importasi gula, memperjuangkan hak-hak mereka, baik melalui PG maupun pemerintah (pusat dan daerah), sehingga berdampak positif bagi pendapatan petani.

Potensi Pengembangan Industri Gula Nasional

Industri gula yang ada sekarang tidak mungkin lagi dapat memenuhi kebutuhan gula nasional yang selalu meningkat dari tahun ke

tahun, tetapi sesungguhnya sangat potensial untuk dikembangkan dan dapat memenuhi kebutuhan gula nasional. Potensi produksi gula dalam negeri akan semakin tinggi bila di masa depan distorsi pasar gula dunia hilang, karena banyak studi melaporkan bahwa liberalisasi pasar gula dunia akan diikuti dengan kenaikan harga yang menguntungkan negara berkembang, termasuk Indonesia. Oleh karena itu, di samping mengupayakan peningkatan kinerja industri gula yang ada sekarang, di masa-masa mendatang kemungkinan ekspansi industri gula ke luar Jawa perlu mendapat perhatian serius.

Di samping areal tebu yang saat ini mendukung industri gula yang ada, terdapat areal potensial sekitar 284,5 ribu ha untuk mendukung ekspansi industri gula di Indonesia yang tersebar di Sumatera, Sulawesi, Maluku dan Papua seperti yang terlihat pada Tabel 3. Areal potensial untuk ekspansi industri gula tersebut lebih dari cukup untuk membangun sedikitnya 15 unit PG baru dengan kapasitas bervariasi dari 5.000 hingga 20.000 TCD.

Tabel 3. Areal Potensial untuk Tanaman Tebu di Indonesia

Lokasi	Areal Tersedia (ribu ha)	Areal Sesuai (ribu 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

Sumber: P3GI (2001)

Industri Gula Rafinasi

Industri gula rafinasi terus tumbuh dan pada tiga tahun terakhir penggunaan konsumsi gula rafinasi berkisar antara 800 – 900 ribu ton per tahun. Gula rafinasi digunakan oleh industri makanan, minuman, dan farmasi. Karena permintaan terhadap produk ketiga industri tersebut terus meningkat, maka permintaan terhadap gula rafinasi diperkirakan juga akan terus meningkat. Di samping itu, tuntutan terhadap kualitas gula yang memenuhi standar kesehatan juga turut mendorong peningkatan permintaan gula rafinasi.

Gula rafinasi dalam posisi Indonesia perlu ditempatkan dalam posisi diversifikasi produk. Diversifikasi produk ini, selain akan membuat *product line* berkembang, juga akan menciptakan nilai tambah dalam artian nilai per unit sumberdaya menjadi lebih tinggi serta menjadi *captive market* untuk industri gula rafinasi di dalam negeri dalam memenuhi kebutuhan industri makanan dan minuman yang selama ini mengimpor gula rafinasi, apabila mampu bersaing dengan gula rafinasi yang diimpor. Di samping itu, dihadapan konsumen, terjadi lebih banyak pilihan, apakah konsumen akan membeli gula putih "*white sugar*" atau "*refined sugar*" (Pakpahan *et al.*, 2004).

Industri gula rafinasi secara langsung juga akan mendorong kompetisi dalam hal kualitas gula yang sekarang ini dihasilkan oleh industri gula di dalam negeri. Kebutuhan untuk meningkatkan kualitas gula oleh produsen gula "*plantation white sugar*" tidak dapat dielakkan apabila gulanya ingin tetap menjadi pilihan konsumen. Atas dasar pemikiran ini, pengembangan industri gula rafinasi akan menjadi bagian yang penting dipandang dari sudut kualitas gula yang makin berkualitas di pasar. Hal lainnya yang perlu dikaitkan langsung dengan gula rafinasi ini adalah dalam jangka pendek akan berkembang penciptaan kesempatan kerja baru di Indonesia. Kesempatan kerja ini walaupun merupakan hal yang sangat penting, tetapi tetap tidak boleh terlepas dari asas efisiensi dan produktivitas. Hal ini penting karena dalam jangka panjang produksi gula ini tidak terlepas dari persaingan dengan gula yang dihasilkan oleh produsen dari negara lain.

Sampai tahun 2004, jumlah perusahaan yang memproduksi gula rafinasi sebanyak lima perusahaan. Secara total, kapasitas izin mencapai sekitar 5.662 ton/hari, sedangkan kapasitas terpasang mencapai 4.200 ton/hari. Dengan kapasitas terpasang tersebut, produksi gula rafinasi baru mencapai sekitar 395 ribu ton tahun 2004. Dengan rendemen berkisar antara 89-96 persen, pemakaian bahan baku (*raw sugar*) pada tahun tersebut mencapai 435.000 ton. Hal ini menunjukkan bahwa gula rafinasi masih perlu diimpor untuk memenuhi permintaan dalam negeri. Bahkan, industri farmasi harus mengimpor karena industri gula rafinasi di Indonesia belum mampu memproduksi spesifikasi gula yang dibutuhkan oleh industri tersebut.

KEBIJAKAN PERGULAAN

Pemerintah memiliki kekhawatiran besar atas impor gula yang tinggi, yang dipandang sebagai ancaman terhadap kemandirian pangan. Kemandirian pangan merupakan hal penting bagi negara berkembang yang berpenduduk besar dengan daya beli yang rendah seperti Indonesia. Sementara itu, pasar internasional gula yang dikuasai hanya oleh sejumlah kecil negara produsen utama dan pedagang besar, menunjukkan bahwa struktur pasar tersebut bersifat oligopolistik. Lebih jauh lagi, harga gula internasional tidak menggambarkan tingkat efisiensi (*artificial*) karena telah terdistorsi oleh berbagai bantuan dan subsidi domestik, pembatasan akses pasar, serta subsidi ekspor. Kebijakan pembatasan impor gula tidak saja dilakukan oleh negara net importir, tetapi juga oleh negara net eksportir. Akibatnya stok gula meningkat, volume gula yang diperdagangkan terus meningkat, mencapai 35 juta ton per tahun, sehingga telah mendorong kejatuhan harga gula di pasar dunia.

Impor gula nasional yang besar telah menarik minat banyak pelaku pasar sehingga menimbulkan kesulitan dalam pengendaliannya. Kemelut pengelolaan impor gula yang terus berlangsung mendorong pemerintah melalui Departemen Perindustrian dan Perdagangan (Deperindag) untuk mengatur tata niaga dan impor gula. Berbagai kebijakan telah dikeluarkan namun masih belum mampu mengatasi kemelut industri gula dalam negeri. Sementara itu di negara-negara produsen gula yang lain, kebijakan yang mengatur industri gula dapat berjalan dengan baik. Sehubungan dengan hal tersebut, berikut akan diuraikan perkembangan kebijakan industri gula dalam negeri dan negara-negara produsen gula di dunia, termasuk dinamika harga gula internasional.

Kebijakan Nasional

Dalam pembangunan industri gula nasional, pemerintah telah menerapkan beberapa instrumen kebijakan yang diarahkan untuk mendorong perkembangan industri gula Indonesia (Tabel 4). Kebijakan tersebut mempunyai dimensi cukup luas yang mencakup input, produksi, distribusi, dan harga. Kebijakan yang paling signifikan di antara berbagai kebijakan pro-

duksi dan input adalah kebijakan TRI yang tertuang dalam Inpres No. 9/1975 tanggal 22 April 1975. Tujuan Inpres ini adalah untuk meningkatkan produksi gula nasional dan pendapatan petani tebu. Penerbitan Kebijakan ini sebagai respon atas adanya defisit penyediaan gula semakin besar sebagai akibat konsumsi gula yang terus meningkat, karena perekonomian nasional tumbuh cukup pesat yang disertai dengan peningkatan jumlah penduduk. Bersamaan dengan itu, harga gula di pasar internasional melambung tinggi. 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, dan menciptakan suatu hubungan kerjasama antara petani tebu dan pabrik gula (Soentoro *et al.*, 1999).

Pada awal tahun 1990-an, kinerja pergulaan nasional terus menurun, baik dari segi areal, produktivitas maupun produksi. Untuk mengatasi masalah tersebut, pemerintah mengeluarkan Inpres No. 5/1997, yang bertujuan untuk mengoptimalkan sinergi dan peran tebu rakyat, perusahaan perkebunan, dan koperasi dalam pengembangan industri gula. Inpres tersebut juga mempertegas peran Menteri Pertanian dalam pengembangan industri gula, baik melalui penyediaan bibit dan bimbingan teknis, peningkatan peran lembaga penelitian maupun menghilangkan berbagai pungutan yang tidak ada kaitannya dengan pembangunan tebu rakyat (Sudana *et al.*, 2000). Namun Inpres tersebut dicabut dengan Inpres No 5/1998 yang membebaskan petani menanam komoditas yang paling menguntungkan sesuai dengan UU No. 12 Tahun 1996.

Kebijakan produksi yang cukup signifikan pada tahun 2003/2004 adalah pengembangan program akselerasi peningkatan produksi dan produktivitas gula nasional. Pemerintah mencanangkan tercapainya swasembada gula pada tahun 2007 dengan produksi tiga juta ton dan produktivitas rata-rata 8,0 ton gula/ha. Esensi program diarahkan pada kegiatan pokok pembongkaran tanaman ratoon dengan penggunaan varietas tebu unggul baru dan penyediaan bibit bermutu. Pada tahap awal, sasaran stimulasi diarahkan untuk petani tebu rakyat di Jawa, dimana pada tahun 2003 diberikan bantuan rehabilitasi tanaman ratoon seluas 17.360 ha dengan pembuatan kebun bibit seluas 3.818 ha.

Tabel 4. 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, dan penyaluran gula pasir non PNP	Penjelasan mengenai Keppres No. 43/1971 yang meliputi gula PNP
Inpres No. 9/1975, 22 April 1975	Intensifikasi tebu rakyat (TRI)	Peningkatan produksi gula serta peningkatan pendapatan petani tebu
Kepmen Perdagangan dan Koperasi No. 122/Kp/III/81, 12 Maret 1981	Tataniaga gula pasir dalam negeri	Menjamin kelancaran pengadaan dan penyaluran gula pasir serta peningkatan pendapatan petani
Kepmenkeu No. 342/KMK.011/1987	Penetapan harga gula pasir produksi dalam negeri dan impor	Menjamin stabilitas harga, devisa, serta kesesuaian pendapatan petani dan pabrik
UU No. 12/1992	Budidaya tanaman	Memberikan kebebasan pada petani untuk 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 pada petani untuk memilih komoditas sesuai dengan Inpres No. 12/1992
Kepmen perindag 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 <i>provenue</i> 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
Kepermenindag No. 230/MPP/Kep/6/1999, 5 Juni 1999	Mencabut Kepmenperindag No. 363/MPP/Kep/8/1999	Pembebanan tarif impor gula untuk melindungi industri dalam negeri.
Kepmenkeu No. 324/KMK.01/2002	Perubahan bea masuk	Peningkatan efektivitas bea masuk
Kepmenperindag No. 643/MPP/Kep/9/2002, 23 September 2002	Tataniaga impor gula	Pembatasan pelaku impor gula hanya menjadi importir gula produsen dan importir gula terdaftar untuk peningkatan pendapatan petani/produsen
SK 522/MPP/Kep/9/2004:	Tentang Ketentuan Impor Gula	Revisi dan mempertegas esensi Kepmenperindag No. 643/MPP/Kep/9/2002, 23 September 2002

Sumber: Sudana *et al.* (2000); Susila (2002); www.dprind.go.id (2004)

Upaya perbaikan di tingkat *on farm* dari program bongkar ratoon telah menunjukkan hasil positif, yaitu peningkatan produksi tebu menjadi hampir 126 persen dari produksi sebelumnya (taksasi Maret 2004). Bahkan di PG Gempolkrep (Mojokerto, Jawa Timur) potensi produktivitas bongkar ratoon untuk seluas 1.330 ha tebu rakyat mencapai 8,05 ton gula/ha (146%) dari rata-rata 5,5 ton gula/ha tahun 2003. Program rehabilitasi tanaman ratoon ini mampu meningkatkan produktivitas tebu sebagai sumber bahan baku PG. Dari petikan contoh kelompok sasaran bongkar ratoon tampak bahwa bongkar ratoon di Jawa

Timur telah meningkatkan kisaran hasil tebu dari 54,8-80,4 ton/ha pada tahun 2003 menjadi 72,1-105,0 ton/ha pada tahun 2004. Demikian pula produktivitas hablur gula telah meningkat dari kisaran 3,24-5,27 ton/ha pada tahun 2003 menjadi 5,40-8,19 ton/ha pada tahun 2004.

Di samping kebijakan produksi dan input, pemerintah mengeluarkan kebijakan distribusi dan perdagangan gula guna menjaga stabilitas pasokan dan harga gula di pasar domestik. Bahkan dari segi intensitas, kebijakan distribusi dan perdagangan jauh lebih intensif dibandingkan dengan kebijakan produksi dan

input. Secara garis besar, dinamika kebijakan distribusi dan perdagangan dapat dibagi menjadi empat tahapan utama yaitu kebijakan Era Isolasi (1980-1997), Era Perdagangan Bebas (1997-1999), Era Transisi (1999-2002), dan Era Promoteksi dan Promosi (2003-Sekarang).

Pada Era Isolasi, Keppres No. 43/1971 merupakan salah satu contoh intervensi pemerintah dalam pemasaran gula. Keppres tersebut pada dasarnya memberi wewenang kepada BULOG untuk menjaga stabilitas harga dan pasokan gula pasir. Agar lebih efektif, Keppres tersebut didukung oleh Surat Mensekneg No. B.136/APBNSekneg/3/74 yang menjelaskan mengenai Keppres tersebut. Pada periode 1970-1980, jumlah stok gula yang dikuasai BULOG berkisar 50-80 persen stok total. Ketika program TRI mulai dijalankan dan bagian gula petani menjadi semakin besar, maka stok dan penawaran gula di luar BULOG meningkat. Oleh karena itu, sejak tahun 1980 BULOG membeli semua produksi gula dalam negeri dan menyalurkankannya ke pasar (Amang, 1993).

Kebijakan selanjutnya pada era ini adalah Kepmenkeu No. 342/KMK.011/1987 mengenai harga gula. Instrumen utama kebijakan tersebut adalah penetapan harga *provenue* dan harga jual gula yang dikelola oleh BULOG. Tujuannya adalah untuk stabilisasi harga gula di pasar domestik, peningkatan penerimaan pemerintah, terjangkauunya harga gula oleh 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.

"Era perdagangan bebas" terjadi ketika krisis ekonomi mulai melanda Indonesia yang ditandai dengan dihapuskannya sekat isolasi pasar domestik. 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

justu menurun secara signifikan. Penurunan tersebut 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" ini 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 jelas, misalnya pemerintah tidak mempunyai dana dalam jumlah yang memadai. Di sisi lain, BUMN perkebunan yang mengelola gula juga tidak mempunyai dana yang cukup 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.

Kebijakan importir-produsen tersebut ternyata masih 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.

Tekanan terus-menerus yang dihadapi industri gula domestik serta meningkatnya kesadaran bahwa negara lain melakukan proteksi yang cukup intensif, mendorong 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. Di sisi lain, untuk menjadi IT, bahan baku dari PG milik IT minimal 75 persen berasal dari petani. Kebijakan ini dituangkan dalam Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 643/MPP/Kep/9/2002 tanggal 23 September 2002. 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. Pemerintah juga menetapkan tarif spesifik untuk impor gula mentah sebesar Rp 550/kg (setara 20%) dan gula putih Rp 700/kg (setara 25%) yang berlaku hingga sekarang. Kebijakan ini diharapkan mampu meningkatkan harga di dalam negeri sehingga produksi gula nasional menjadi lebih kompetitif untuk merangsang petani menanam tebu.

Pada tanggal 17 September 2004, kebijakan tataniaga impor direvisi untuk memperkuat atau memperkuat dari esensi kebijakan menjadi Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan 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.

Rangkaian kebijakan pergulaan nasional selama 2000-2004 tampaknya sudah membuahkan hasil positif, yaitu meningkatnya harga gula di pasar domestik yang secara signifikan berada di atas harga gula di pasar dunia. Diharapkan upaya-upaya proteksi dan promosi demikian dapat diteruskan di masa depan agar industri pergulaan nasional menjadi makin kompetitif.

Kebijakan Negara Lain

Kebijakan-kebijakan terkait dengan produksi dan perdagangan gula internasional yang ditempuh oleh pemerintah di berbagai negara terdiri dari akses pasar, kompetisi ekspor dan subsidi domestik (Tabel Lampiran 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 demikian dimaksudkan untuk menghambat masuknya gula impor. Di pihak lain, Australia sudah menghapus tarif impor, sedangkan 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 berupa subsidi ekspor, terutama oleh Uni Eropa. 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, Brazil dan Thailand. Brazil menderita kerugian sekitar US\$900 juta (setara Rp 8,1 triliun) setahun karena subsidi ekspor UE tersebut.

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.

Di antara negara-negara produsen-eksportir besar, Brazil adalah negara yang paling efisien dalam produksi gula, karena dapat 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 mengeksport gula pada harga rata-rata dunia \$238/ton tahun 2004, berarti UE mengeksport 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.

Dinamika Harga

Harga gula di pasar dunia dalam dolar AS, baik gula mentah maupun gula putih, sejak tahun 1998 jauh lebih rendah dibanding

tahun 1997 (Tabel 5). Selama tahun 1998-2004 harga dunia berfluktuasi dengan kecenderungan menurun. Pada tahun 2004, harga dunia hanya merupakan 61,6 persen untuk gula mentah dan 75,4 persen untuk gula putih dari harga tahun 1997. Namun harga dunia dalam rupiah selama 1998-2004 jauh lebih tinggi dibanding tahun 1997 karena depresiasi rupiah yang mencapai 300 persen lebih. Selama 2001-2003 harga dunia dalam rupiah menurun cepat karena turunnya harga dunia dalam dolar dan menguatnya rupiah. Harga pada tahun 2004 sedikit menguat karena depresiasi rupiah.

Menurunnya harga dunia tersebut merupakan akibat dari kebijakan yang ditempuh oleh negara-negara maju, utamanya Uni Eropa, yang memberikan subsidi ekspor dalam jumlah besar, yang menyebabkan stok gula dunia meningkat (Tabel 6). Rendahnya harga dunia dalam mata uang rupiah tersebut jauh di bawah biaya produksi per kg gula di negara-negara produsen gula pada umumnya, termasuk yang tergolong efisien sekalipun. Untuk kasus di Jawa, tahun 2004, misalnya harga dunia adalah Rp 1.417 untuk gula mentah dan Rp 2.185 untuk gula putih, sedangkan biaya produksi gula di Jawa adalah Rp 2.650 per kg. Oleh karena itu, industri gula nasional menjadi tidak kompetitif jika tidak diproteksi secara memadai. Sedikit meningkatnya harga gula putih tahun 2004 karena turunnya stok akhir pada tahun tersebut.

Harga gula di tingkat konsumen dalam negeri terus meningkat selama 1997-2001 (Tabel 7). Setelah mengalami sedikit penurunan pada tahun 2002, harga kembali meningkat pada tahun 2003. Faktor utama penyebab kenaikan harga tersebut adalah kebijakan tataniaga impor gula yang mengatur impor, baik dari sisi volume maupun pelaku, yaitu Kepmenperindag No. 643/MPP/Kep/9/2002 tanggal 23 September 2002. Hal yang sama terjadi juga pada tahun 2004, dimana pemerintah kembali memperkuat esensi kebijakan tataniaga impor dengan secara eksplisit menetapkan kualitas gula (gula rafinasi, gula putih, dan mentah) yang boleh diimpor oleh importir-produsen. Importir Terdaftar (IT) yang mengimpor gula harus menyangga gula di tingkat petani sebesar Rp 3.400/kg. Dengan kebijakan tersebut, harga gula cukup meningkat dan pada Desember 2004, harga gula

Tabel 5. 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	961
1998	0,19559	0,25519	10.681	2.089	2.726
1999	0,13775	0,20061	7.971	1.098	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	1.349	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)

Tabel 6. Produksi, Konsumsi, Ekspor, Impor dan Stok Gula Dunia (000 ton)

Tahun	Produksi	Konsumsi	Ekspor	Impor	Stok akhir
1995/96	122.212	116.592	34.282	34.282	26.569
1996/97	122.496	119.667	35.942	35.925	26.276
1997/98	124.997	122.918	35.388	35.386	25.463
1998/99	130.228	123.738	36.196	36.196	30.454
1999/00	135.641	126.859	39.557	39.557	34.789
2000/01	129.653	128.787	36.525	36.525	34.658
2001/02	126.795	130.718	34.536	34.536	29.794

Sumber ; Trade Year Book (FAO, berbagai tahun terbitan)

Tabel 7. Harga Gula Tingkat Konsumen dan Tingkat Proteksi

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)

mencapai sekitar Rp 5.000/kg dengan rata-rata sekitar Rp 4.052/kg selama 2004. Disamping dipicu oleh Hari Raya Natal dan Tahun Baru, isu kenaikan harga BBM juga ikut mendorong kenaikan harga gula cukup tinggi pada akhir tahun 2004.

Dengan adanya proteksi, baik dengan menggunakan instrumen tarif maupun non-tarif, maka harga konsumen menjadi cukup jauh di atas harga dunia (yang juga merupakan harga bersubsidi) (Tabel 7). Dari angka rasio harga terlihat bahwa harga konsumen di Indonesia 1,0 – 2,3 kali harga dunia gula putih. Korelasi antara harga konsumen dan harga dunia ternyata sangat lemah, yaitu 0,152 untuk gula mentah dan 0,294 untuk gula putih. Hal ini mungkin disebabkan oleh adanya kebijakan proteksi dan pengaruh faktor-faktor lain terhadap harga konsumen dalam negeri.

MASALAH DAN AGENDA KEBIJAKAN

Banyak kalangan menilai bahwa kebijakan pemerintah akhir-akhir ini dipandang pro petani, tetapi banyak pula yang melihatnya sebagai kebijakan parsial (tidak komprehensif) dan kurang jelas keterkaitannya antara satu sektor dengan sektor yang lain dalam kerangka pengembangan industri gula yang efisien. Berbagai kebijakan itu tampaknya tambal sulam, dikeluarkan manakala ada masalah (reaktif) dan cenderung bersifat *ad-hoc*. Memecahkan masalah produktivitas dan inefisiensi industri gula nasional tidaklah cukup hanya dengan menerapkan hambatan perdagangan atau pembatasan impor, tetapi harus dikombinasikan dengan agenda restrukturisasi yang jelas dan terencana, serta dukungan lainnya dari pemerintah. Membangun industri gula yang efisien memerlukan suatu rancangan kebijakan yang menyeluruh, memiliki keterkaitan dan keselarasan yang jelas antara satu kebijakan dengan yang lain, dan terintegrasi sehingga cukup efektif untuk mencapai tujuan yang sama. Berikut diuraikan arah rancangan kebijakan pergulaan nasional.

Stake Holder dan Dilema Kebijakan

Stake holder pergulaan nasional terdiri atas: (a) petani tebu dan asosiasi petani tebu rakyat; (b) pabrik gula (PG) milik BUMN dan

swasta murni, serta industri gula rafinasi; (c) konsumen rumah tangga dan industri pangan; (d) importir dan pedagang gula; (e) investor yang berminat melakukan investasi dalam bidang industri gula dan industri berbasis tebu; dan (f) pemerintah sebagai regulator.

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 persen. Proteksi yang besar ini tidak saja merugikan konsumen rumah tangga dan industri pangan yang menggunakan bahan baku gula, tetapi juga merugikan perekonomian nasional yang masih berada dalam tahap pemulihan.

Kebijakan tataniaga impor gula dalam bentuk pemberian impor kuota kepada Importir Terdaftar (IT) untuk gula putih dan Importir Produsen (IP) untuk *raw sugar*, telah menimbulkan masalah baru berupa penjualan kuota impor gula kepada perusahaan lain. Hal ini disebabkan IT Gula (PTPN) yang merangkap sebagai produsen gula putih domestik umumnya mengalami kesulitan likuiditas dalam merealisasikan kuota impor. Akibat lain adalah re-investasi dan rehabilitasi PG menjadi terhambat dan PG tetap beroperasi dalam kondisi yang tidak efisien.

Pada tahun 2004, terdapat delapan industri gula rafinasi yang telah mendapat izin dari BKPM, dimana lima diantaranya telah beroperasi. Total kapasitas terpasang dari industri gula rafinasi saat ini mencapai sekitar 1,2 juta ton/tahun, sementara kebutuhan gula rafinasi di dalam negeri hanya sebesar 800 – 900 ribu ton/tahun. Pembatasan impor *raw sugar* serta penjualan gula rafinasi hanya kepada industri makanan dan minuman, telah menyebabkan utilisasi kapasitas pabrik pada tahun 2004 hanya mencapai 26 persen, sementara depresiasi dan biaya produksi masih tinggi.

Masalah pertanahan dan masalah sosial telah menjadi faktor utama kurang berkembangnya industri gula di Luar Jawa. Pabrik gula swasta di Provinsi 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 pada masa yang akan datang.

Masalah dan Kebijakan

Masalah yang dihadapi industri gula nasional dapat dibedakan atas berbagai hal sebagai berikut:

- (1) Petani Tebu. 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. Faktor ini, selain praktek relasi petani-PG yang disintegratif terhadap peningkatan produktivitas juga dipicu oleh penguasaan tebu oleh para pedagang (penebas) tebu, yang menyebabkan pasokan tebu ke PG tidak tertib. Apabila masalah ini tidak dapat diatasi, maka program *bongkar ratoon* yang bertujuan untuk mendapatkan kondisi ideal pertanaman sampai kepras ke-2 tidak akan memberikan pengaruh yang besar terhadap peningkatan rendemen dan pendapatan petani tebu.
- (2) Pabrik Gula Tebu. PG BUMN di Jawa sampai saat ini belum efisien, yang tercermin dari kehilangan gula (pol) selama proses pengolahan yang mencapai 0,9 persen. Akibatnya, rendemen gula yang diterima petani menjadi rendah dan harga pokok gula hablur yang dihasilkan tidak memiliki daya saing. Sementara itu, PG swasta murni yang berada di Luar Jawa masih menghadapi tuntutan HGU, sehingga sulit untuk mencapai *full capacity*. Utilisasi yang rendah ini juga dialami oleh industri gula rafinasi, karena tidak adanya koordinasi antara BKPM dengan departemen terkait.
- (3) Relasi Petani Tebu dan Pabrik Gula. Rendemen tebu yang diterima petani di luar Jawa umumnya lebih tinggi dibandingkan dengan petani di Jawa, meskipun petani tebu di Jawa menggunakan pupuk dan mengeluarkan biaya tenaga kerja yang lebih tinggi. Rendahnya rendemen ini terkait dengan ketergantungan PG terhadap bahan baku dari pedagang (penebas) tebu, karena mereka menguasai tebu dari petani kecil/miskin yang jumlahnya diperkirakan mencapai 60 persen. Pencampuran dan penetapan waktu giling yang bersamaan antara petani tebu dan pedagang (penebas) tebu ini, telah menurunkan rendemen tebu yang diterima petani. Fak-

tor ini menjadi penyebab kurang baiknya relasi antara petani dan PG, karena PG tidak bersedia menerapkan rendemen individual.

- (4) Industri Gula Rafinasi. Tidak adanya koordinasi BKPM dengan departemen terkait, telah menyebabkan industri gula rafinasi bekerja di bawah kapasitas terpasang. Rendahnya utilisasi kapasitas pabrik ini, telah meningkatkan biaya produksi gula rafinasi.
- (5) Konsumen Rumah Tangga dan Industri Pangan. 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. Tingginya harga gula di pasar domestik ini telah merugikan perekonomian secara keseluruhan, dan menjadi salah satu faktor penyebab rendahnya daya saing industri makanan dan minuman berbahan baku gula.
- (6) Perdagangan Gula di Dalam Negeri. 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.
- (7) Situasi Pasar Gula Dunia. Gula yang diperdagangkan di pasar dunia mencapai 35 juta ton/tahun, atau sekitar 28 persen dari total produksi gula dunia. Harga gula dunia saat ini tidak menggambarkan tingkat efisiensi, karena dijual di bawah ongkos produksinya. Kebijakan *domestic support* dan *export subsidy* yang dilakukan oleh negara-negara produsen gula dunia, menyebabkan harga gula di pasar internasional telah terdistorsi.
- (8) Kegiatan *Research and Development* (R & D). Sebagian besar kegiatan R & D Gula selama ini dilakukan oleh Pusat penelitian Perkebunan Gula Indonesia (P3GI), dengan sebagian besar dana bersumber dari

pemerintah dan iuran anggota Asosiasi Penelitian Perkebunan Indonesia (APPI). Keterbatasan dana R & D ini telah mempengaruhi kinerja P3GI, khususnya dalam menghasilkan teknologi baru yang ditujukan untuk meningkatkan pendapatan petani tebu.

Arah Kebijakan

Industri gula tebu hanya dapat tumbuh berkembang berkelanjutan bila ditopang oleh tiga pilar yang kokoh, berimbang dan terintegrasi, yaitu : (a) usahatani tebu; (b) pabrik gula; dan (c) penelitian dan pengembangan

Untuk semua pabrik gula BUMN, bahan baku tebu sebagian besar berasal dari tebu rakyat, sehingga relasi padu-padan usahatani tebu dan pabrik gula menjadi simpul kritis untuk vitalitas usaha pabrik gula maupun usahatani tebu. Inovasi dan reinovasi teknologi maupun manajemen industri juga amat vital dan harus padu dengan usahatani dan pabrik gula. Terpisahnya kepemilikan dan manajemen ketiga pilar industri tersebut merupakan akar penyebab utama munculnya fenomena industrialisasi industri gula tebu.

Oleh karena itu, ke depan pengembangan industri gula tebu hendaknya di arahkan untuk konsolidasi manajemen. Seluruh pabrik gula BUMN disatukan dalam satu badan usaha dan saham mayoritasnya di miliki oleh petani tebu untuk lebih menjamin kelangsungan penyediaan bahan baku. Lembaga penelitian merupakan bagian integral dari perusahaan.

Strategi

Strategi kebijakan yang dapat ditempuh dalam pengembangan industri gula nasional adalah:

Revitalisasi Usahatani Tebu

1. Melindungi petani dari inefisiensi yang mungkin terjadi di PG. Untuk itu diperlukan jaminan rendemen minimum dalam bentuk peraturan khusus, seperti yang dilakukan oleh pemerintah India.
2. Melanjutkan program peningkatan produktivitas dan rendemen tebu petani melalui program *bongkar ratoon*, dengan melibat-

kan petani penangkar tebu dalam penyediaan bibit bermutu.

3. Memberdayakan petani untuk meningkatkan kualitas usahatani melalui fasilitasi penyediaan sarana produksi (pupuk) dengan harga yang wajar, kredit usahatani, dan penyuluhan penerapan inovasi teknologi dan kelembagaan.

Restrukturisasi dan Rehabilitasi Pabrik Gula

1. Melakukan *technology improvement* terhadap PG BUMN di Jawa yang ditempuh melalui 3 tahap, yaitu : (i) Teknologi yang diterapkan oleh semua PG harus diaudit; (ii) Perbaiki teknologi melalui rehabilitasi PG yang secara finansial dan ekonomis masih layak dipertahankan; (iii) Restrukturisasi PG, dimana dalam jangka panjang diarahkan untuk melakukan pengalihan kepemilikan saham kepada petani tebu.
2. Untuk menjamin kepastian berusaha PG di Luar Jawa, diperlukan kerja sama antara PG dengan Pemerintah Daerah (Pemda) dan masyarakat setempat. Salah satu kebijakan yang dapat ditempuh adalah melibatkan masyarakat di sekitar PG sebagai pemasok bahan baku tebu.
3. Melakukan harmonisasi tarif produk jadi yang mengandung gula dalam waktu tertentu, sehingga produk ini dapat bersaing dengan produk sejenis di pasar domestik.

Regulasi Promotif

1. Memisahkan antara domain publik (pemerintah) dan domain privat (swasta). Hal ini untuk mencegah kesan "*interventionist*" pemerintah dalam mengatur industri gula dan industri berbasis tebu.
2. Pemahaman bersama dari jajaran kabinet dan birokrasi pemerintahan bahwa masalah fundamental dari industri gula nasional adalah efisiensi dan produktivitas. Untuk itu diperlukan koordinasi antar departemen dan lembaga non departemen, Gubernur serta Bupati/Walikota, sehingga menciptakan suatu harmoni pembangunan.
3. Untuk mengikat jajaran kabinet dan birokrasi pemerintahan dalam pengembangan industri gula nasional, diperlukan suatu

Instruksi Presiden (Inpres) yang mengatur secara terinci instrumen kebijakan yang akan ditempuh dalam jangka pendek, menengah dan jangka panjang.

Peta Jalan (Roadmap) Pengembangan Industri Gula

Pengembangan industri gula pada masa yang akan datang, perlu disusun dalam Program Jangka Pendek (3 tahun), Program Jangka Menengah (10 tahun) dan Jangka Panjang (20 tahun). Program Jangka Pendek ditujukan untuk melakukan rehabilitasi PG di Jawa, sehingga mampu menghasilkan gula hablur dengan harga pokok yang dapat bersaing dengan harga gula di pasar internasional. Sebagai patokan, harga pokok gula hablur sebesar Rp. 2.000/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, tarif impor gula pada tahun 2007 dapat dikurangi atau dihapuskan.

Program Jangka Menengah ditujukan untuk pengembangan PG di Luar Jawa, dengan memanfaatkan lahan kering eks transmigrasi yang kurang kompetitif bagi pengembangan tanaman pangan. 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.

Program Jangka Panjang ditujukan untuk pengalihan pemilikan PG BUMN kepada petani tebu, serta pengembangan industri berbasis tebu, seperti ethanol, alkohol untuk industri, bahan campuran bensin dan sebagainya. Dalam pengalihan pemilikan PG ini diperlukan *soft loan* dengan jaminan pemerintah, yang akan dibayar oleh asosiasi petani tebu.

Revitalisasi kegiatan *Research and Development* (R & D) melalui penyediaan dana penelitian dan pengembangan yang da-

pat dipungut dari: (1) Setiap kenaikan produktivitas gula hablur/ha, PG memberikan 2,4 persen dari *gain* yang diperoleh; (2) Untuk penjualan gula yang dilakukan PG dan asosiasi petani tebu, pemerintah memungut 0,1 persen untuk kegiatan R & D. Penguatan asosiasi petani tebu melalui penyediaan dana sebesar 0,5 persen dari setiap nilai penjualan gula oleh PG dan asosiasi petani tebu.

KESIMPULAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN

Industri gula tebu hanya dapat tumbuh berkembang berkelanjutan bila ditopang oleh tiga pilar yang kokoh, berimbang dan terintegrasi, yaitu : usahatani tebu, pabrik gula, dan penelitian dan pengembangan. Permasalahan industri gula dapat didiagnosa dengan mengkaji permasalahan yang terdapat di setiap pilar dan relasi antar pilar. Dengan sendirinya, kebijakan revitalisasi industri pergulaan nasional haruslah dipandang secara integratif, dalam artian mencakup revitalisasi setiap pilar dan relasi antar pilar.

Dengan demikian, kebijakan industri komprehensif (*comprehensive industrial policy*) yang bertujuan untuk membangun ketiga pilar secara kokoh, berimbang, dan terintegrasi merupakan salah satu inti dari kebijakan revitalisasi industri gula nasional. Kebijakan parsial yang difokuskan pada salah satu pilar seperti Program Peningkatan Produktivitas Gula melalui *Bongkar Ratoon*, yang dilakukan Departemen Pertanian, Program Restrukturisasi Pabrik Gula yang dilakukan oleh Kementerian Badan Usaha Milik Negara, atau Program Rehabilitasi Pabrik Gula yang dilakukan Departemen Pertanian akan kurang efektif dan efisien bila tidak dilakukan secara terintegrasi.

Sudah barang tentu, upaya untuk merevitalisasi ketiga pilar industri gula secara kokoh, berimbang dan terpadu haruslah pula didukung oleh berbagai kebijakan penunjang. Elemen-elemen utama kebijakan penunjang ini antara lain : kebijakan perdagangan, kebijakan fiskal, dan kebijakan moneter. Kebijakan penunjang ini haruslah pula dirancang dan dilaksanakan secara konsisten, koheren dan koresponden, sehingga dapat efektif dan efisien dalam mewujudkan tujuan revitalisasi industri gula nasional.

Dengan demikian, kebijakan terpadu dan komprehensif revitalisasi industri gula nasional bersifat imperatif. Disisi lain, kewenangan untuk membuat setiap komponen kebijakan berada pada Departemen Pertanian untuk membuat setiap komponen kebijakan yang berbeda. Oleh karena itu, kebijakan komprehensif revitalisasi industri gula haruslah dirancang oleh suatu tim atau lembaga dengan melibatkan pejabat kompeten dari lembaga-lembaga terkait. Barangkali, Dewan Gula Indonesia dapat bertindak sebagai koordinator dalam merumuskan kebijakan komprehensif tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

- Amang, B., 1993. Kebijakan Pemasaran Gula di Indonesia. PT. Dharma Karsa Utama. Jakarta.
- Anonymous, 1980. Sejarah Perkebunan di Indonesia. Staf Bina Perusahaan Negara. Departemen Pertanian. Jakarta.
- Anonymous, 1997. Studi Tentang Pemasaran dan Prospek Investasi Industri Gula Indonesia. PT. Internasional Contact Business System. Inc. Jakarta.
- Anonymous, 2002. Program Akselerasi Peningkatan Produktivitas Gula Nasional : 2002-2007. Buku 1. Direktorat Jenderal Bina Produksi Perkebunan. Jakarta.
- Bahari, R., 1989. Manisnya Gula, Pahitnya Kehidupan : Dari Sindikat Gula Sampai Tebu Rakyat Intensifikasi. Warta Ekonomi. 03/II/3, Juli :1-12. Jakarta.
- Birowo, A.T., D. Prabowo, P. Djoyonegoro, 1992. Perkebunan Gula. Lembaga Pendidikan Perkebunan. Yogyakarta.
- Booker Tate, 1999. Study of the Indonesian Sugar Industry. Research Report for Badan Usaha Milik Negara. Oxfordshire.
- Dewan Gula Indonesia, 1999. Restrukturisasi Gula Indonesia April 1999. Publikasi Intern DGI dan Bahan Diskusi Reformasi Gula Indonesia. Jakarta.
- Mubyarto dan Daryanti, 1991. Gula : Kajian Sosial Ekonomi. Aditya Media. Yogyakarta.
- Mubyarto, 1984. Masalah Industri Gula di Indonesia. BPFE. Yogyakarta.
- P3GI, 2001. Studi Konsolidasi Pergulaan Nasional. Kerja Sama Ditjen Bina Produksi Perkebunan dengan P3GI.
- Pakpahan, A., R. Wibowo, dan Erwidodo, 2004. Isu Pengembangan Industri Gula Rafinasi Indonesia. Agro Ekonomika. No. 2/xxxiv/ Oktober 2004. PERHEPI. Jakarta.
- Sawit, M.H., Erwidodo, T. Kuntohartono, dan H. Siregar, 2003. Penyelamatan dan Penyelamatan Industri Gula Nasional : Suatu Kajian Akademisi. dalam Rahmat Pambudy, dkk (penyunting) Ekonomi Gula : 11 Negara Pemain Utama Dunia. Sekretariat Dewan Ketahanan Pangan. Jakarta.
- Simatupang, P., A. Rachman, L. Pelitasari, 1999. Gula Dalam Kebijakan Pangan Nasional : Analisis Historis. dalam M. Husein Sawit, dkk (penyunting) Ekonomi Gula di Indonesia. Penerbit IPB. Bogor.
- Soentoro, N. Indiarto, dan A.M.S. Ali, 1999. Usahatani dan Tebu Rakyat Intensifikasi di Jawa. dalam Ekonomi Gula di Indonesia. Penerbit IPB. Bogor.
- Sudana, W., P. Simatupang, S. Friyatno, C. Muslim, dan T. Sulisty, 2000. Dampak Deregulasi Industri Gula terhadap Realokasi Sumberdaya, Produksi Pangan dan Pendapatan Petani. Laporan Teknis Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian. Bogor.
- Susila, W.R., 2002. Pengembangan Model Industri Gula Dengan Pendekatan Model Ekonomi Politik. Laporan RUT VIII Tahun 2002. Kementerian Riset dan Teknologi dan LIPI. Jakarta.

Tabel Lampiran 1. Kebijakan Berbagai Negara Produsen Gula Tebu (Produksi Gula Minimal 500 ribu ton/tahun)

Negara	Akses Pasar	Kompetisi Ekspor	Subsidi Domestik	
			Produsen	Konsumen
Amerika Serikat (PB-IB)	Impor \$1.25/kg untuk gula mentah. TRQ 1,289 juta ton th 2002. Tarif di atas TRQ cent 30.72/kg untuk gula mentah dan cent 32.42/kg untuk gula putih. Di bawah NAFTA, Meksiko mempunyai akses tanpa tarif sampai 25.000 ton sampai 2008	-	Harga dalam negeri ditetapkan 50% di atas harga dunia. Subsidi produsen lebih dari \$1.0 juta per petani.	-
Afrika Selatan (PB-EB)	Tarif berdasarkan selisih harga dunia dan harga referensi. Tarif ZAR 784/t tahun 2001 menjadi ZAR 1.312/t th 2002. Memberikan akses impor dr Swaziland, Mozambique, Zambia dan Zimbabwe.	-	-	-
Argentina (PK-EK)	Tarif 20%, Variable Duties \$60/ton terhadap impor dari Brazil.	Pajak ekspor 5% dan subsidi ekspor 4.05%	-	-
Australia (PB-EB)	Pengaturan harga berakhir 1989 dan tarif 0% sejak 1997	-	-	-
Brazil (PB-EB)	Tidak impor, tetapi kenakan tarif 17.5% terhadap impor dari negara-negara non-MERCOSUR.	-	Subsidi BRR 5.07/t (\$1.37/t) kepada petani di wilayah timur laut, tetapi tidak diberikan selama beberapa tahun terakhir	-
China (PB-IB)	TRQ 1,64 jt ton dg tarif 20% dan 76% untuk volume di atas kuota. TRQ naik menjadi 1,945 juta ton th 2004 dengan tarif 65% untuk volume di atas kuota	-	-	-
Fiji (PK-EK)	Tarif 27% plus PPN 12,5%	Pajak ekspor 10%	-	-
Filipina (PK-IB)	Tarif impor 65%, diiusulkan untuk naik menjadi 85%.	-	-	-
India (PB-EK)	Tarif 60% plus INR 850/t (\$18,5/t) countervailing duty untuk gula mentah.	-	Minimum support price INR 620/t (\$13,5/t) th 2001/02 ditambah 20-50%.	Pabrik dan importir gula harus menjual sebagian gulanya kepada PDS di bawah harga pasar kepada konsumen miskin (15% produksi dan impor)
Indonesia (PK-IB)	Tarif spesifik Rp 550/kg (20%) untuk gula mentah dan Rp 700/kg (25%) untuk gula putih	-	Subsidi bunga kredit untuk bongkar ratun.	-
Iran (PK-IB)	Tarif 19%.	-	-	-
Jepang (PK-IB)	Tarif 0% untuk gula mentah dan tarif untuk gula putih JPY 21.5/kg (\$0.18) dan surcharge JPY 53.88/kg (\$0.44). Harga minimum th 2001 adalah JPY 20.37/kg (\$0.17).	-	Subsidi kepada petani dalam bentuk dana kompensasi dan subsidi pabrik refiners dalam bentuk dana regulasi untuk menutup selisih antara harga domestik dan harga target domestik.	-
Kolombia (PB-EK)	Tarif 20% untuk gula dari negara-negara non-ANDEAN dan ada variable surcharge. Tahun 2002 total impor efektif (basic+surcharge) untuk gula mentah \$114/t dan untuk gula putih \$85/t.	Subsidi ekspor 2.5% dr harga FOB untuk gula sentrifugal dan panela kepada eksportir, tetapi tidak diberikan untuk gula yang diekspor ke AS.	-	-
Kuba (PB-EB)	Tarif 10% untuk gula mentah dan gula putih	Subsidi dan promosi ekspor melalui Badan CAI SA	-	Subsidi harga domestik 0,26cent/kg untuk 3 kg per kapita per bulan
Meksiko (PB-EK)	Tarif \$0.3166/kg terhadap impor dari AS dan \$0.395/kg terhadap impor dari negara berkembang.	-	Petani diberi harga 57% dari harga grosir referensi untuk gula standar sebesar 4.561 peso/t th 2001/02.	-

Negara	Akses Pasar	Kompetisi Ekspor	Subsidi Domestik	
			Produsen	Konsumen
Mesir (PK-IK)	Tarif impor turun dari 24% menjadi 5% untuk gula mentah dan dari 26% menjadi 10% untuk gula putih.	-	-	Subsidi konsumsi gula, 500.000 t gula putih dijual 60 plasters/kg (\$0.1) kepada pemegang kartu ransum dan 500.000 t dijual 130 plasters/kg (\$0.22). Gula non-ransum dijual LE 1.30 (\$0.22) melalui pemerintah; harga eceran antara LE 1.6-2 (\$0.27-0.33).
Pakistan (PB-IK)	Tarif impor 30% untuk gula mentah dan gula putih.	-	-	-
Peru (PK-IK)	Tarif impor 25% dan tambahan tarif berdasarkan price band yang diterapkan di Kolombia	-	-	-
Polandia (PK-EK)	IQR 40% minimum EUR 0,17/kg dan OQR 96% minimum EUR 0,43/kg.	-	Penetapan harga minimum tetapi tidak efektif	-
Thailand (PB-EB)	Menjaga harga internal tinggi menggunakan kuota dan tarif. IQT 65% dan OQT 99%	-	Pemerintah menetapkan harga awal dan harga produsen akhir THB 530/t (\$12.68) th 2002. Jika harga akhir > harga awal, petani diberi dan suplement; jika harga akhir < harga awal, pemerintah memberi kompensasi kepada pabrik gula	-
Turki (PB-EK)	Tarif 138% ttp 110.45% dari cif untuk gula impor dari UE	-	-	-
Uni Eropa (PB-EB)	Tarif 0% untuk gula asal negara-negara ACP (Afrika, Caribbean, Pacific) dan India di bawah Preferential Import Arrangements (gula C)	Subsidi ekspor kepada eksportir untuk menutup selisih antara harga domestik dan harga dunia jika gula dijual dari cadangan yang diintervensi. Subsidi ekspor untuk gula notifikasi WTO 1.051.90 ton (kuota - A). Gula di atas kuota produksi (B) dijual dengan harga di bawah biaya produksi. Gula C (di luar A dan B) dijual ke negara-negara sedang berkembang dengan subsidi ekspor	Penetapan harga intervensi untuk petani dan bantuan nasional untuk Italia, Portugal dan Spanyol	-
Uni Soviet (PK-IB)	Total TRQ 3.65 jt ton tahun 2002. Ada tambahan tarif musiman pada periode puncak produksi untuk melindungi petani. IQT 5% ttp tidak kurang dari EUR 0,015/kg dan OQT 40% untuk gula mentah dan gula putih tetapi tidak kurang dari EUR 0,12/kg untuk gula mentah dan EUR 0,14/kg untuk gula putih. OQT musiman adalah 50% tetapi tidak lebih dari EUR 0,15/kg untuk gula mentah dan EUR 0,18/kg untuk gula putih.	-	-	-
Venezuela (PK-IK)	Tarif 15% (0% untuk negara ANDEAN) dan tarif tambahan berdasarkan price band system yang diterapkan di Kolombia dan Peru.	-	-	-

Keterangan: PB = Produksi Besar; PK = Produksi Kecil; EB = Ekspor Besar; EK = Ekspor Kecil; IB = Impor Besar; IK = Impor Kecil.