

KEBIJAKAN SWASEMBADA GULA: APANYA YANG KURANG?¹

Sugar Self-Sufficiency Policy: What are Missing?

M. Husein Sawit

*Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian
Jl. A. Yani No. 70 Bogor 16161*

ABSTRACT

Sugar self-sufficiency and the enhancement of sugar cane farmers income are one of the national goals of the ruling Cabinet of the Indonesia United II. Many government institutions/ministries are involved to realize self-sufficiencies in both white sugar and white refined sugar. Many policies are formulated to influence decisions of many stakeholders in the sugar industry, such as the sugar cane farmers, cane processing industry, refined sugar industry, food and beverage industry, pharmaceutical industry, consumers and traders towards the direction of the national goal. As the policies of each government institution or ministry are not yet strongly coordinated, a high conflict potential may arise in achieving the national goal. The purpose of this paper is: (i) to analyze the conflicts between the goals of white sugar self-sufficiency with others; (ii) to analyze the conflicts between the development of white refined sugar in the agro-industry sector which is separated from the development of agricultural sector, thus making this industry totally dependent on the imported raw materials, and (iii) to study the structure of domestic sugar market. The findings of this study show that the current national sugar policy has not been well-integrated and directed towards the same goal. In general, the policy of each government institution/ministry is more short-term oriented rather than long-term oriented and is formulated partially or in ad-hoc manner. The distribution/trade policy formulated by the government has not been able to correct the market concentration of the sugar trade, thus it keeps the sugar market much farther away from perfect competition, but rather oligopoly/oligopsony market has emerged.

Key words : *sugar self-sufficiency policy, trade policy, market concentration*

ABSTRAK

Swasembada gula dan peningkatan pendapatan petani tebu adalah salah satu tujuan pemerintah Kabinet Indonesia Bersatu (KIB) II. Banyak lembaga/kementerian terlibat untuk mewujudkannya, baik swasembada gula putih maupun gula rafinasi. Berbagai kebijakanpun dirancang untuk mempengaruhi keputusan petani tebu, industri pengolahan tebu, industri gula rafinasi, industri makanan dan minuman (mamin), industri farmasi, konsumen dan pelaku perdagangan untuk mencapai tujuan nasional tersebut. Karena kebijakan masing-masing instansi dan kementerian belum terkoordinasi dengan

¹ Makalah versi draf pernah disampaikan pada pertemuan FGD tentang Kebijakan Revitalisasi Industri Gula Nasional, diselenggarakan oleh Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi (BPPT), di Jakarta tgl 12 Oktober 2010.

kuat, maka potensi konflik dalam mencapai tujuan diperkirakan tinggi. Tujuan tulisan ini adalah untuk: (i) menganalisis konflik antara tujuan swasembada gula putih dengan tujuan lainnya, (ii) menganalisis konflik antara pengembangan agroindustri gula rafinasi yang terpisah dengan pembangunan sektor pertanian, sehingga industri ini sepenuhnya bergantung pada bahan baku impor, dan (iii) mempelajari struktur pasar gula dalam negeri. Hasil penelitian memperlihatkan bahwa kebijakan gula tersebut belum terintegrasi dengan baik, belum mengarah ke tujuan yang sama. Pada umumnya, masing-masing kementerian/ lembaga lebih berorientasi pada kepentingan jangka pendek daripada jangka panjang, dan dirancang secara *ad hoc*, dan parsial. Demikian juga, kebijakan distribusi/perdagangan yang dirancang pemerintah belum mampu mengoreksi konsentrasi perdagangan gula, sehingga pasar gula semakin menjauhi struktur pasar persaingan dan pasar yang adil, dan yang muncul adalah pasar oligopoli/oligopsoni.

Kata kunci: *kebijakan swasembada gula, kebijakan perdagangan, konsentrasi pasar*

PENDAHULUAN

Pemerintah telah menetapkan swasembada untuk 5 komoditas pangan utama, salah satu diantaranya adalah gula putih (GP). Swasembada pangan, termasuk gula adalah sebuah keputusan politik, yang pemerintah diminta untuk mewujudkannya. Apabila target swasembada tidak tercapai, maka akan memperburuk kinerja pemerintah. Oleh karena itu, swasembada GP, disamping beras, jagung, kedelai, dan daging sapi, bukanlah kebijakan dan target sebuah kementerian, seperti Kementerian Pertanian, akan tetapi target KIB II.

Pemerintah KIB II telah menargetkan swasembada GP pada 2014 (Kementan, 2009). Target produksi GP pada 2014 ditetapkan cukup tinggi 4,2 juta ton, yang pada 2009 baru tercapai 2,3 jt ton. Penetapan target swasembada gula bukanlah hal baru di Indonesia. Pemerintahan sebelumnya juga menargetkan swasembada gula, namun belum juga tercapai hingga sekarang. Kemenprin (2010) menyebutkan bahwa pemerintah akan melakukan percepatan swasembada gula (konsumsi langsung rumah tangga dan keperluan industri) secara konsisten dan terukur dengan target produksi gula 5,7 juta ton pada 2014, sehingga diperlukan tambahan areal perkebunan tebu minimal 500 ribu ha.

Produksi GP dihasilkan oleh 61 PG (pabrik gula) dengan rata-rata pangsa produksi periode 2005-2009, dimana milik petani 42 persen, milik PG BUMN 22 persen, dan milik PG swasta 36 persen, dengan rata-rata total produksi 2,4 juta ton/tahun dan luas areal giling 422 ribu ha. Hampir seluruh tebu milik petani digiling oleh PG BUMN, dan petani menguasai 66 persen dari total produksi gula PG BUMN. PG BUMN umumnya menghadapi dua masalah utama, yaitu (i) terpisahnya manajemen usahatani dengan manajemen pengolahan tebu. PG mengandalkan bahan baku tebu dari petani yang pengelolaannya beragam, dan keberadaan sumber bahan baku tebu pun semakin jauh letaknya dari PG; dan (ii) kapasitas giling PG rendah, sekitar 3.000 TCD (*Ton Cane Day*) dan mesin PG

telah berumur tua. Kedua hal itu bermula ke rendahnya produktivitas dan rendemen gula, serta tingginya biaya produksi GP yang dihasilkan oleh PG BUMN (Sawit *et al.*, 2004; Khudori, 2005).

Pemerintah berkomitmen untuk melindungi sekitar 200 ribu rumah tangga petani tebu. Salah satu diantaranya adalah menetapkan HPP (harga patokan petani) dan tingkat bagi hasil setelah gula petani dilelang. Para pedagang (disebut investor) memberi dana talangan (pinjaman) buat petani, ketika petani menyerahkan tebunya untuk digiling PG. Para pedagang yang jumlahnya di bawah sepuluh pelaku menguasai jaringan distribusi gula (disamping dana), membeli hampir seluruh gula milik petani dan PG BUMN (Kemendag, 2010a). Pemerintah belum mampu membenahi struktur pasar gula agar tercipta pasar persaingan dan pasar yang adil buat produsen dan konsumen. Struktur pasar GP adalah oligopsoni pada musim giling tebu periode Juni-September, beralih menjadi pasar oligopoli di musim tidak giling periode Desember-Maret/April.

BKPM dan Kemenprin terus mendorong berkembangnya industri gula rafinasi dalam negeri. PGR (pabrik gula rafinasi) memerlukan bahan baku GM (gula mentah) yang seluruhnya berasal dari impor. Jumlah dan kapasitas produksi PGR terus meningkat. Pada tahun 2014, PGR telah menargetkan produksi gula rafinasi 2,5 juta ton dan memerlukan GM 2,8 juta ton. Kemenprin juga berkepentingan untuk mendorong berkembangnya industri mamin besar dan farmasi, yang sebagian produk yang mereka hasilkan dieskpor.

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

Perusahaan BUMN, seperti PTPN/RNI, PPI dan BULOG dengan kriteria tertentu ditetapkan sebagai IT untuk impor GP. Pemerintah juga menetapkan kuota impor GM. Izin impor gula mentah hanya untuk IP, yaitu untuk PGR, sejumlah PGP (Pabrik Gula Putih), dan perusahaan penghasil MSG (*Monosodium Glutamat*). Dalam waktu yang sama, pemerintah juga mengalokasikan kuota impor GR untuk perusahaan Mamin besar dan farmasi, diantaranya adalah perusahaan MNCs (*multi-national corporations*). Hiruk pikuk persoalan kebijakan impor gula selalu muncul dan berulang, berlangsung hampir sepanjang tahun. Pemerintah belum mampu memuaskan semua pihak, petani produsen, PG, konsumen, industri gula rafinasi, dan industri Mamin besar dan farmasi. Kekuatan lobi MNCs seperti Coca Cola, Nestle juga telah mewarnai kebijakan pergulaan nasional. Tambahan lagi, pengembangan industri gula rafinasi sama sekali tidak terkait dengan sektor pertanian, seluruh bahan bakunya bergantung dari impor.

Pemerintah juga menetapkan gula impor (GM dan GR) hanya diperuntukkan buat industri, tidak boleh disalurkan ke pasar konsumsi. Akan tetapi, pada saat harga GP tinggi, sebagian GM dan GR yang harganya murah

bocor dan merembes ke pasar konsumsi. Pemerintah kewalahan dan tidak mampu seutuhnya mengisolasi pasar GR dan GM dengan pasar GP, sehingga telah menekan harga GP dalam negeri. Petani tebu/APTRI dan PG BUMN tidak mampu bersaing dengan gula impor, karena harganya rendah dan ditambah dengan rendahnya bea masuk buat GM. Ketidakmampuan dalam membendung rembesan tersebut telah menyebabkan tingkat harga GP tertekan rendah. Sejumlah perusahaan BUMN (BULOG, PPI, PTPN/RNI) yang mendapat kuota impor GP untuk tujuan stabilisasi juga mengalami persoalan yang sama, yaitu risiko impor GP menjadi lebih tinggi. Dipihak lain, AGRI (Asosiasi Gula Rafinasi Indonesia) menuntut agar GR yang mereka hasilkan diperbolehkan dijual ke pasar konsumsi langsung, karena kualitas GR jauh lebih bermutu dibandingkan dengan kualitas GP yang dihasilkan oleh industri gula berbasis tebu. PG BUMN hanya mampu menghasilkan kualitas GP dengan tingkat ICUMSA diantara 80-300, jauh lebih tinggi dari kualitas GR yang dihasilkan oleh industri gula rafinasi dengan kualitas ICUMSA di bawah 45.

Masing-masing sektor, kementerian dan lembaga merancang target produksi dan investasi dengan tujuan berbeda-beda. Dengan demikian, potensi munculnya konflik antar tujuan menjadi tinggi, berkonflik dengan tujuan swasembada GP dan peningkatan pendapatan petani. Tampaknya jalan menuju swasembada GP semakin “berbatu dan berliku”. Hampir semuanya kebijakan dirancang secara *ad hoc*, parsial, dan jangka pendek. Oleh karena itu, tujuan makalah ini adalah untuk: (i) menganalisis konflik antara tujuan swasembada GP dengan tujuan lainnya, (ii) menganalisis konflik antara pengembangan agroindustri gula rafinasi yang sepenuhnya bergantung pada bahan baku impor atau tipe *footloose industry*, dan (iii) mempelajari struktur pasar gula dalam negeri.

INDUSTRI GULA PUTIH

Gula putih di Indonesia dihasilkan oleh 61 PG, 51 diantaranya adalah PG milik BUMN. Dalam periode 2005-2009 misalnya, PG swasta berjumlah 10 PG berkontribusi sekitar 36 persen (0,85 juta ton) terhadap rata-rata total produksi gula putih (2,4 juta ton), (Tabel 1). Produksi GP milik petani dan BUMN adalah dominan, mengambil pangsa 64 persen (1,5 juta ton), sehingga pemerintah berkepentingan untuk melindunginya.

Tabel 1. Rata-rata Tingkat Produksi Gula Putih (GP) di Indonesia, 2005-2009

Proporsi produksi	Ton	Pangsa (%)
Milik petani	1.010.311,97	42
Milik PG BUMN	520.463,74	22
Milik swasta	845.259,00	36
Total	2.376.035,12	100

Sumber: dihitung dari data AGI (berbagai tahun)

Petani Tebu dan APTRI

Seperti yang disebutkan sebelumnya, dominannya petani tebu dan PG milik BUMN yang mengolah tebu milik petani, telah membuat pemerintah berkepentingan untuk intervensi guna melindungi industri gula nasional. Dukungan politik terhadap mereka juga cukup tinggi. Perlindungan itu masih dipertahankan sampai sekarang, walaupun “tidak sekuat” dibandingkan pada era Orba.

Jumlah rumah tangga petani tebu paling sedikit (sekitar 200 ribu) di antara 4 komoditas pangan utama, padi (14,99 juta rumah tangga), jagung (6,7 juta), dan kedelai (1,2 juta), yang jumlahnya 17,8 juta. Sebagian besar, 91 persen rumah tangga petani tebu berada di Jawa, hanya 7 persen berada di pulau Sumatera, sisanya tersebar di Sulawesi, Kalimantan, Bali/NT, Maluku dan Papua (Tabel 2).

Tabel 2. Jumlah Rumah Tangga Usaha tani Tebu Menurut Pulau di Indonesia, 2009

Pulau	Jumlah RTUT padi, jagung, kedelai dan tebu	RTUT tebu	Persen
Sumatera	3.309.446	14.327	7,3
Jawa	10.442.665	178.637	91,4
Bali & NT	1.380.127	292	0,1
Kalimantan	1.121.772	882	0,5
Sulawesi	1.352.804	1.206	0,6
Maluku & Papua	224.018	115	0,1
INDONESIA	17.830.832	195.459	100

Keterangan: RTUT adalah rumah tangga usaha tani
Sumber: BPS (2009)

Demikian juga PG BUMN sebagian besar berada di pulau Jawa. Sehingga, persoalan gula adalah persoalan pulau Jawa, baik terkait dengan produksi, PG, luas areal, maupun impor berbagai jenis gula. Persoalan bertambah lagi, karena keberadaan PGR dan industri Mamin besar dan farmasi juga dominan berada di pulau Jawa. Semakin tinggi desakan pemerintah untuk mendorong industri gula rafinasi agar menggunakan bahan baku yang berasal dari tebu di dalam negeri, semakin besar tuntutan mereka atas lahan yang ketersediaannya semakin langka di Jawa. Padahal, sebagian besar PGR dibangun dekat pelabuhan, seperti Banten, Serang, dan Cilacap. Sejak dari awal strategi pembangunan industri gula rafinasi tidak diniatkan terkait erat dengan sektor pertanian, berbahan baku dalam negeri.

Asosiasi Petani Tebu Rakyat Indonesia (APTRI) adalah wadah baru yang muncul di awal era Reformasi tahun 1998, karena mereka “tersudutkan” oleh kebijakan pemerintah yang pro liberalisasi. Pada periode 1998-2001, pemerintah atas tekanan lembaga donor terpaksa melakukan liberalisasi perdagangan dan

penghapusan subsidi tanpa persiapan yang matang. Khudori (2005) melaporkan bahwa para petani walau menanam tebu, tetapi tidak merawatnya. Tebu dikepras lebih dari 10 kali padahal persyaratannya tidak boleh lebih dari 3 kali, bibit yang harusnya diganti setiap 5 tahunan dan budidaya baku tidak pernah dipatuhi. Akibatnya, PG kekurangan bahan baku tebu, sehingga berdampak terhadap penurunan hari giling dari rata-rata 180 hari menjadi hanya 100-110 hari. Sebagian PG ambruk, 3 PG di Jawa Barat tutup pada 2001. Luas tanaman tebu dan produksi GP turun drastis. Misalnya, pada 1996 luas areal (403 ribu ha) dan produksi GP (2,1 juta ton), dan pada 2000 merosot ke 340 ribu ha dengan produksi GP turun menjadi 1,7 juta ton.

APTRI adalah organisasi petani tebu kini telah berkembang menjadi kekuatan yang diperhitungkan oleh pemerintah, PG, pedagang gula, termasuk para importir nakal. Salah satu keberhasilannya adalah disepakati formula penentuan harga buat petani, yaitu $HPT = HT + a(HL - HT)$; dimana HPT= harga penerimaan petani, HT =Harga Talangan atau Harga Pokok Petani (HPP), a=koefisien bagi hasil, dan HL=Harga Lelang (Khudori 2005). Sebelumnya harga pada tingkat produsen (petani dan PG) disebut harga *provenue*, sedangkan harga di tingkat pedagang disebut harga *af* pabrik, sedangkan di tingkat konsumen dinamakan harga eceran.

APTRI mampu bernegosiasi, termasuk besarnya koefisien bagi hasil, yang sekarang petani tebu menerima 50-60 persen dari selisih harga lelang dengan harga talangan. Apabila HPP gula lebih rendah dari harga lelang, maka para investor yang menanggung resiko kerugiannya. Sebaliknya apabila harga lelang lebih tinggi, maka investor memperoleh bagian 40-50 persen dari nilainya. Karena para investor menguasai pasar dan jalur distribusinya, serta produksi GP lebih rendah dari kebutuhannya, maka jarang harga lelang lebih rendah dari HPP.

APTRI mampu mewarnai kebijakan pemerintah. Misalnya, sebagian isi Surat Keputusan (SK 643/2002) yang dikeluarkan oleh Menteri Perindustrian dan Perdagangan, Rini Soewandi pada 2002. Pada 2004, Menperindag penggantinya, Mari E. Pangestu menyempurnakannya menjadi SK 527/2004. SK inilah menjadi sumber acuan dalam impor gula yang berlaku hingga sekarang.

APTRI juga berperan memberi masukan dalam program Akselerasi Peningkatan Produktivitas Gula, program ini dirancang Departemen Pertanian (Deptan, 2002). Departemen Pertanian kemudian menyempurnakan program ini, sehingga tersusun Road Map Swasembada Gula Nasional pada 2006. Ditjen Perkebunan Kementan (2010) mengungkapkan tahapan pencapaian swasembada gula sebagai berikut. Dalam jangka pendek (sampai 2009), pencapaian swasembada gula untuk konsumsi langsung. Dalam jangka menengah (2010-2014), produksi gula dalam negeri dapat memenuhi baik untuk konsumsi langsung rumah tangga, juga kebutuhan industri. Swasembada didefinisikan bahwa produksi gula berbasis tebu dalam negeri telah mencapai 90 persen dari kebutuhan nasional.

APTRI juga berhasil menekan pelaku penyelundupan gula, baik melalui aksi *sweeping* gula impor di pasar, dan menggugat BKPM di pengadilan PTUN, karena memberikan izin impor gula yang tidak transparan. Khudori (2005) menyebutkan bahwa APTRI telah mengubah hubungan antara petani dengan PG, pedagang, pemerintah, dari sebelumnya hanya penerima, kadang-kadang dieksploitasi, berubah menjadi kawan kerja yang setara.

PG BUMN dan PG Swasta

Gula berbasis tebu dihasilkan oleh 2 kelompok perusahaan dengan manajemen pengelolaan yang berbeda, yaitu PG BUMN dan PG swasta. PG milik BUMN umumnya mengandalkan bahan baku tebu yang sebagian besar berasal dari tanaman milik petani, yang dikenal dengan tebu rakyat. Sehingga manajemen usahatani tebu (milik petani) terpisah dengan manajemen penggilingan (PG). Keputusan tanaman, seperti waktu tanam, varietas, pemupukan, pemeliharaan tanaman dll sepenuhnya berada di tangan para petani, yang jumlahnya banyak dan beragam pula kemampuan modal dan ketrampilannya. PG BUMN mengalami kesulitan dan ruwet dalam mengatur jadwal tebang/giling, pengangkutan tebu sehingga telah berpengaruh negatif terhadap rendemen gula. Pemisahan manajemen ini dianggap sebagai salah satu faktor yang telah menyulitkan PG milik BUMN untuk meningkatkan efisiensi, produktivitas tebu, dan rendemen gula (Sawit *et al.*, 2004).

PG BUMN umumnya pabrik tua dan kapasitas TCD (*ton cane day*) kecil, sekitar 3.000 TCD. Pabrik dengan mesin tua, kinerjanya rendah. Mesinnya kerap bocor, nira tebu banyak terbuang sehingga tidak menjadi gula. Kehilangan gula (*pol*) dalam proses pengolahan tinggi, hal ini juga telah berpengaruh negatif ke rendemen gula. Kualitas GP yang dihasilkan PG BUMN juga rendah, dengan ICUMSA antara 80-300. Kedua faktor di atas, telah membuat biaya produksi gula milik petani/PG BUMN menjadi lebih tinggi dibandingkan dengan produksi gula milik PG swasta.

Tingginya biaya produksi gula selalu diselesaikan dengan menaikkan HPP. Manakala harga pokok gula tinggi, maka akan meningkat pula tuntutan kenaikan HPP. Pada tahun 2010, pemerintah menetapkan HPP untuk gula putih Rp 6.350/kg, dengan BPP (biaya pokok produksi) Rp 6.250/kg. Biaya produksi terus naik, pada 2008 misalnya, biaya produksi hanya Rp 4.900/kg dan HPP Rp 5.000/kg (Tabel 3). Diduga biaya produksi per kg gula produksi PG swasta separoh dari biaya pokok produksi PG BUMN. Setiap kenaikan HPP, akan diikuti kenaikan harga eceran, sehingga PG swasta selalu menikmati *winfall profit* atas kenaikan harga gula dalam negeri.

PG swasta umumnya menguasai areal tanaman tebu sendiri, yang berasal dari lahan HGU dan sewa, arealnya relatif luas, sehingga mereka mampu mengintegrasikan usahatani tebu dan pengolahan tebu dalam satu manajemen

yang sama. Mereka mampu menerapkan teknologi tinggi (*labor saving technology*), seperti pada tahap pengolahan lahan, pemeliharaan tanaman, tebang dan angkut tebu. Jadwal tanam, tebang dan angkut dapat dilola secara sempurna, dan rendemen bisa ditaksir lebih tepat. Karena itupula, mereka mampu meningkatkan efisiensi, rendemen giling dan produktivitas. Ditambah lagi, mesin PG swasta umumnya kapasitas giling lebih besar, di atas 8.000 TCD, dan mesin nya lebih baru dan relatif modern. Mereka mampu meningkatkan produktivitas dan efisiensi, sehingga biaya produksi gula/kg lebih rendah seperti yang telah dibahas sebelumnya.

Tabel 3. Perkembangan BPP, HPP, Harga Rata-rata Tahunan Lelang dan Harga Eceran Gula di Indonesia, 2004-2010 (Rp/Kg GKP)

Tahun	BPP (biaya pokok produksi)	HPP (harga pokok petani)	Harga Lelang	Hrg Eceran
2004	3.100	3.400	3.776	4.114
2005	3.400	3.800	4.798	5.675
2006	4.400	4.800	5.547	6.319
2007	4.700	4.900	5.549	6.628
2008	4.900	5.000	5.289	6.433
2009	5.100	5.350	6.758	8.691
2010	6.250	6.350	8.116	10.607

Keterangan: BPP=biaya pokok produksi; HPP=harga pokok petani. Tahun 2010 untuk periode Januari-Agustus 2010

Sumber: Colosewoko (2010)

Biaya produksi dipengaruhi oleh produktivitas dan rendemen gula. Pada umumnya, PG swasta mampu menghasilkan gula dengan produktivitas dan rendemen yang lebih tinggi dibandingkan dengan PG BUMN (Tabel 4). Rendemen giling PG swasta berkisar 8,2-8,7 persen, bandingkan BUMN hanya 6,8-7,6 persen. Produktivitas gula milik swasta 6,3-6,9 ton/ha, bandingkan dengan PG BUMN hanya 5,1-5,6 ton/ha. Sedangkan secara nasional, tingginya rendemen giling 7,2-7,97 persen, dan produktivitas gula 5,5-5,9 ton/ha.

Jumlah PG pernah berkurang pada awal 2000an, karena kekeliruan kebijakan pemerintah. Setelah pemerintah membenahi sebagian masalah, khususnya pengelolaan impor dan harga tingkat petani, maka para investor mulai menarik untuk berinvestasi, sehingga jumlah PG tahun 2009 menjadi 61 PG, bertambah 3 (tiga) PG dibandingkan dengan tahun 2006. Dua diantaranya adalah rehabilitasi PG yang telah ditutup, dan tambahan 1 PG yang baru. Pertambahan ini tentu lebih lambat dibandingkan dengan perluasan/penambahan PGR, karena rendahnya insentif yang diberikan pemerintah, khususnya suku bunga bank, disamping kesulitan penyediaan lahan (Colosewoko, 2010).

Tabel 4. Jumlah PG, Pertumbuhan Produktivitas Gula dan Rendemen Menurut Manajemen Pengelolaan di Indonesia, 2005-2009

Nasional/Menurut Manajemen Pengelolaan	2005	2006	2006	2008	2009	Pertumbuhan (%)
1. Nasional/Jumlah PG	58	58	58	59	61	
1.1. Rendemen (%)	7,20	7,63	7,35	7,97	7,60	1,52
1.2. Produktivitas GKP (Ton/Ha)	5,89	5,85	5,76	5,95	5,54	-1,06
2. Swasta/Jumlah PG					10	
2.1. Rendemen (%)	8,2	8,47	8,42	8,73	8,23	0,38
2.2. Produktivitas GKP (Ton/Ha)	6,60	6,34	6,46	6,93	6,26	-0,17
3. BUMN¹⁾/Jumlah PG					51	
3.1. Rendemen (%)	6,8	7,27	6,9	7,6	7,23	1,67
3.2. Produktivitas GKP (Ton/Ha)	5,59	5,63	5,45	5,51	5,15	-1,86

Keterangan: 1) PG BUMN adalah penjumlahan PG dibawah manajemen PTPN/RNI

Sumber: Dihitung dari data AGI (berbagai tahun)

Pertumbuhan rendemen gula pada tingkat nasional mencapai 1,5 persen/tahun, sedangkan produktivitasnya menurun 1,06 persen/tahun, sehingga dapat disimpulkan bahwa sumber pertumbuhan produksi berasal dari perluasan areal dan peningkatan rendemen giling, bukan berasal dari kenaikan produktivitas tebu/gula.

Namun, kalau dilihat lebih rinci, sejumlah PG swasta besar di Lampung yaitu PT Gunung Madu Plantations, PT Gula Putih Mataram, dan PTSweet Indolampung, mampu mencapai produktivitas gula dan rendemen lebih tinggi lagi, yaitu masing-masing 7,7-7,97 ton/ha dan 9,3-9,7 persen pada Musim Tanam Tebang 2008/2009 (DGI, 2009). Sedangkan PG BUMN di Jawa, produktivitas gula hanya 6,5 ton/ha, dan rendemen 8,2 persen.

INDUSTRI GULA RAFINASI

Indonesia membutuhkan banyak gula rafinasi (GR) guna memenuhi kebutuhan industri Mamin besar dan farmasi. PG dalam negeri tidak mampu menghasilkan GR, karena produksinya diproses dengan sulfitasi dan karbonatasi. Kedua proses ini sulit diperoleh kualitas gula yang diperlukan oleh industri Mamin besar dan farmasi (Tjokrodirdjo, 1999). Industri besar tersebut memerlukan gula dengan warna ICUMSA, kadar abu, kandungan sulfit, mikroba dan kekeruhan yang rendah. Hanya dengan proses rafinasi, gula dengan bahan baku GM mampu dihasilkan gula bermutu tinggi, seperti yang diinginkan industri besar.

Gula rafinasi diperlukan sebagai salah satu bahan baku penting perusahaan Mamin besar dan perusahaan farmasi. Sebagian besar perusahaan ini

adalah MNCs, sebut saja diantaranya Nestle, Coca Cola, Tanabe, Sterling. Mereka memerlukan gula rafinasi kualitas tinggi dengan warna <45 IU (ICUMSA maksimum 45) dan kadar abu maksimal 0,03 persen (Tjokrodirdjo, 1999).

Oleh karena itu, ada dua pilihan pemerintah dalam pembangunan industri gula rafinasi yaitu bergantung sepenuhnya pada impor GR atau mendirikan pabrik GR dalam negeri dengan bahan baku GM impor. Pemerintah memilih yang terakhir, dengan alasan Indonesia memperoleh nilai tambah, dan menyerap tenaga kerja. Rancangan itu tentu mendapat dukungan kuat dari Kementerian Perindustrian dan BKPM. Pada awal pendirian PGR, pembangunan industri gula rafinasi belum diniatkan penggunaan bahan baku tebu hasil dari dalam negeri.

Perusahaan Mamin besar dan farmasi terus didorong perkembangannya, karena diperlukan konsumen di Indonesia, sehingga permintaan GR pun meningkat. Pada 2009, perusahaan besar tersebut (belum termasuk industri kecil/rumah tangga) memerlukan 1,6 juta ton GR. Dalam kerangka mendukung industri Mamin dan farmasi itulah, maka BKPM memperluas izin pendirian PGR sejak awal tahun 2000an. Jumlah dan kapasitas produksi PGR (pabrik gula rafinasi) terus meningkat. Pada 2004, jumlah PGR hanya 3 pabrik, menjadi 8 pabrik pada 2009 dengan total kapasitas izin BKPM 3,2 juta ton. Pada tahun 2014, mereka telah menargetkan produksi GR sebesar 2,5 juta ton, dan memerlukan GM sebanyak 2,8 juta ton. Umumnya, PGR berlokasi di Jawa, dan dekat dengan pelabuhan, seperti Cilegon, Cilacap, dan Serang (Tabel 5).

Konsentrasi produksi dan impor juga muncul pada industri gula rafinasi. Dengan menggunakan kriteria CR4 (*concentration ratio*) untuk 4 PGR terbesar, terungkap nilai CR4 untuk produksi = 66 persen, dan CR4 untuk volume impor = 65 persen. Apabila CR4 > 60 persen, maka struktur pasar produksi dan impor adalah oligopoli ketat (*tight oligopoly*), yang berdampak terhadap harga.

Pertanyaannya adalah apakah sudah tepat kebijakan pendirian dan perluasan industri gula rafinasi yang seluruh bahan bakunya berasal dari impor atau tipe *footloose industry*? Jawabannya bergantung bagaimana kita menilainya. Sektor industri adalah sektor kunci dalam meningkatkan pembangunan ekonomi serta menyerap tenaga kerja. Melambatnya pertumbuhan sektor industri setelah Krismon 1998, karena Indonesia belum mempunyai strategi industri manufaktur yang jelas. Industri manufaktur yang dibangun di era Orba adalah lemah dalam 2 hal yaitu basis produksi dan ketidakseimbangan struktur industri (Prabowo *et al.*, 2004; Banerjee, 2002; Dhanani, 2000).

Prabowo *et al.* (2004), Banerjee (2002) dan Dhanani (2000) menyebutkan bahwa basis produksi dalam pengertian bahwa sebagai penghasil beberapa produk untuk ekspor dan pasar ekspor sempit, karena bergantung pada beberapa negara. Tiga negara (utama) tujuan ekspor yaitu: AS, Jepang, dan Singapura. Selanjutnya mereka menyatakan bahwa ketidakseimbangan struktur industri yaitu menyangkut besarnya konsentrasi pasar dan tingginya konsentrasi kepemilikan, lemahnya tatakelola korporasi, kurangnya kontribusi produk yang berasal dari UKM.

Padahal, pangsa penyerapan tenaga kerja UKM tinggi 45 persen, namun nilai tambah UKM hanya sekitar 5 persen.

Tabel 5. Kapasitas Terpasang Pabrik Gula Rafinasi (PGR) di Beberapa Wilayah, Indonesia, 2009 (Ton)

Nama Perusahaan ²⁾	Tempat	Kap Izin BKPM (000 ton)	Kap Setelah Rasionalisasi (000 ton)	Rataan Yield	GKM yang diperlukan (000 ton) ¹⁾	Share Produksi (S)	Share GKM Impor (S)
PT. Angels Products	Serang, Banten	500	312,65	94,95	329.279	14,35	14,10
PT. Jawamanis Rafinasi	Cilegon, Banten	533,2	294,25	94,03	312.934	13,51	13,40
PT. Sentra Usahatama Jaya	Cilegon, Banten	540	427,46	92,81	460.575	19,62	19,72
PT. Permata Dunia Sukses Utama	Cilegon, Banten	396	396	94,29	419.981	18,18	17,98
PT. Darmapala Usaha Sukses	Cilacap	250	122,69	91	134.827	5,63	5,77
PT. Sugar Labinta	Lampung Selatan	225	157,19	96,38	163.089	7,22	6,98
PT. Makasar Tene	Makasar	462	260,51	90,99	286.301	11,96	12,26
PT. Duta Sugar International	Serang, Banten	300	207,9	91	228.462	9,54	9,78
Total		3.206	2.178,7		2.335,4	100,00	100,00
<i>Concentration ratio (CR4)</i>						65,7%	65,2%

Keterangan:

1) kebutuhan GKM (Gula Kristal Mentah) adalah kapasitas rasionalisasi dibagi dengan *yield*

2) Jumlah Pabrik Gula Rafinasi: 3 pabrik (2004), 4 (2005), 5 (2006), 5 (2007), 6 (2008), dan 8 pabrik (2009).

Oleh karena itu, sejumlah ahli telah mengingatkan agar Indonesia menyusun strategi industri yang mampu menyeimbangkan dan mensinergikan sektor industri dengan sektor pertanian, industri sarat sumber daya dengan non-sumberdaya, industri padat tenaga dengan padat teknologi, industri berada di Jawa dan di luar Jawa, industri besar dengan industri UKM. Tampaknya, kasus pendirian dan perluasan PGR adalah tipe *footloose industry*, tidak terkait dengan sektor pertanian, terfokus di pulau Jawa. Itu adalah strategi industri masa lalu yang lemah, namun kelemahan itu diulang kembali pada era Reformasi.

KEBIJAKAN PERDAGANGAN GULA

Pemerintah belum mampu membenahi struktur pasar gula dalam negeri sehingga lebih kompetitif dan adil, belum merancang kebijakan impor yang pro percepatan swasembada gula nasional, seperti target KIB II.

Struktur Pasar Gula di Dalam Negeri

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

Walaupun diawasi dan diatur, ternyata struktur pasar GP di dalam negeri cenderung menjauhi pasar persaingan dan pasar yang adil. Posisi tawar PG BUMN dan petani yang mengambil pangsa produksi sekitar 64 persen lemah dalam menghadapi pedagang gula yang jumlahnya sekitar 8 pedagang, bermodal kuat, serta menguasai jalur distribusi. Sering dijuluki samurai gula, yang pada 1980an adalah mitra BULOG. Dilaporkan bahwa pada saat sekarang tinggal 3 samurai yang menguasai 80 persen gula dalam negeri, serta memiliki jaringan distribusi lapis ke-2 (D2). Ketiga samurai itu adalah PT. Kencana Gula Manis (sebagai mitra PTPN IX Jateng), PT. Arthaagung Sentosa (mitra PTPN XI Jatim), dan PT. Citra Gemini Pulia (mitra PTPN XI Jatim), (Tempo, 8 Maret 2009). PG BUMN kesulitan likuiditas untuk membiayai berbagai keperluan dalam dan luar PG, sehingga menjual hampir semua gula hasil gilingnya. Demikian juga petani ingin segera memperoleh uang tunai untuk berbagai keperluan, termasuk pelunasan berbagai kewajiban dengan pihak luar dan PG. Oleh karena itu, pasar GP dalam negeri tidak simetri pada saat musim puncak giling Juni-September dan pada musim paceklik Desember-Maret/April. Pada puncak panen raya, struktur pasar gula adalah oligopsoni.

Di luar musim giling hampir seluruh GP milik petani/PG BUMN dikuasai pedagang kuat, sehingga pada saat itu struktur pasar gula menjadi pasar oligopoli. Merekalah yang mengatur pasar gula dalam negeri. Pada saat harga gula di pasar tinggi, petani dan PG BUMN tidak menikmati kenaikan harga gula, sebaliknya buat pedagang kuat.

Dalam perdagangan gula antar pulau/wilayah juga terjadi asimetri, hanya pedagang kuat yang memperoleh izin. Pemerintah melarang perdagangan gula antar wilayah/pulau tanpa izin pemerintah, yang dikenal PGAPT (pedagang gula antar pulau terdaftar). Dengan cara ini, diharapkan mampu atasi penyelundupan gula, karena pelakunya telah terdaftar. Mereka umumnya adalah pedagang kuat, menguasai jaringan pemasaran gula di luar Jawa. Akan tetapi, kebijakan ini telah membatasi gerak pedagang gula terutama pedagang kecil/UKM. Padahal, aturan ini tidak diberlakukan untuk komoditas penting lain semisal beras. Keadaan ini menyebabkan instabilitas harga gula di daerah yang jauh dari pusat produksi, sering terjadi kenaikan harga gula yang lebih tinggi.

Pemerintah belum optimal memerankan perusahaan BUMN sehingga pasar oligopoli/oligopsoni dan asimetri dapat dikoreksi. Kementerian BUMN telah

mencoba berulang kali melakukan koordinasi dengan perusahaan BUMN agar bersinegri dalam memperkuat industri gula berbasis tebu dan mencegah pasar yang tidak adil. Perusahaan BUMN itu adalah PTPN/RNI sebagai produsen gula, Perum BULOG sebagai lembaga stabilisasi harga tingkat produsen dan konsumen, Bank Mandiri/BRI sebagai lembaga penyanggah dana. Secara teoritis, kekuatan PG BUMN yang menguasai produksi GP sebesar 22 persen cukup memadai, apalagi kalau bergabung dengan kepemilikan GP petani (42%). Namun, pengalaman dalam beberapa tahun terakhir memperlihatkan ujudnya sebagai berikut.

Pertama, PTPN/RNI akan tinggi minat bekerjasama dengan BUMN yang lain manakala harga GP rendah dan impor tinggi. Akan tetapi sebaliknya kalau harga gula di pasar tinggi, mereka lebih tertarik menjualnya ke pasar bebas. Hampir semua perusahaan BUMN mementingkan keuntungan jangka pendek, jarang melihat kepentingan jangka panjang. Sesama perusahaan BUMN juga saling kurang percaya. Tampaknya Kementerian BUMN belum mampu mengelola dan mengoptimalkan peran perusahaan BUMN, sehingga belum mampu mengurangi dan memperkecil dominasi peran investor/pedagang besar.

Kedua, PTPN/RNI telah lama menjaga kelangsungan kerjasama dengan para pedagang swasta/investor. Selama ini, para pedagang swasta yang membeli gula dengan menyediakan dana talangan untuk PTPN/RNI dan petani. Sebagian pimpinan PG BUMN dan asosiasi petani berkepentingan menjaga hubungan yang saling menguntungkan, walaupun dalam jangka panjang dapat merugikan perusahaan atau petani tebu secara keseluruhan.

Ketiga, Perum BULOG juga belum mampu berperan sebagai lembaga stabilator harga GP. BULOG ragu membeli seluruh atau sebagian GP milik PTPN/RNI yang menguasai 22 persen total produksi GP. Alasannya, pada saat pasar gula dalam negeri tidak sempurna, kebijakan impor pemerintah sulit diduga, dan rembesan gula impor (GM, GR) tinggi, maka pengadaan/stok gula BULOG berisiko tinggi. Dalam situasi ini, perum BULOG atau perusahaan BUMN lain bimbang dalam membangun jaringan distribusi alternatif, padahal ini menjadi prasyarat dalam menyehatkan struktur pasar GP dalam negeri. Kepastian atas kebijakan pemerintah, termasuk di dalamnya strategi impor, pengembangan industri gula rafinasi, insentif dan lain-lain juga amat diperlukan untuk mendorong pembangunan dan penguatan jaringan distribusi alternatif oleh perusahaan BUMN.

Kebijakan Impor Gula

Kebijakan impor gula yang ditempuh selama ini belum memuaskan ke dua belah pihak, produsen maupun konsumen. Indonesia diperkirakan akan terus menjadi negara importir netto untuk gula, tidak hanya GR, GM tetapi juga GP.

Impor Gula Putih

Pemerintah mengizinkan impor GP untuk keperluan konsumsi langsung, karena produksi GP dalam negeri belum mencukupi. Impor GP bergantung pada produksi dalam negeri. Bila produksi berkurang seperti tahun 2010, karena gangguan iklim maka impor diperbesar, hingga mencapai 0,5 juta ton (Tabel 6). Pemerintah mengalokasikan kuota impor GP kepada enam perusahaan BUMN (sebagai importir terdaftar/IT), yaitu PT. PTPN IX, PTPN X, PTPN XI, PT. RNI, PPI, dan Perum BULOG. Perum BULOG memperoleh kuota 50.000 ton (Surat Menteri Perdagangan No. 1802/M-DAG/12/2009 tanggal 7 Desember 2009). Dalam ijin impor tersebut ditetapkan bahwa GP harus masuk ke pelabuhan tujuan di Indonesia selama periode paceklik, bulan Januari – April 2010. Kemendag menetapkan pelabuhan tujuan impor GP.

Tabel 6. Impor berbagai jenis gula (GP, GM, GR) di Indonesia, 2006-2010

Jenis Gula/ Keperuntukannya	2006	2007	2008	2009	2010
1. Raw Sugar					
1.1. MSG	81.950	220.375	320.675	203.482	350.000
1.2. PG GP (gula putih)		203.406	6.300	149.060	140.000
1.3. PG GR (g rafinasi)	952.387	1.255.522	1.213.470	2.237.489	2.210.000
2. Gula Putih	216.490	448.681	49.025	13.000	500.000
3. Gula Rafinasi	462.741	715.930	453.743	149.838	150.000
Total	1.713.568	2.843.914	2.043.213	2.752.869	3.350.000

Keterangan: angka taksiran untuk 2010.

Sumber: Colosewoko (2010)

Harga gula dunia pada masa awal ijin impor tersebut cukup tinggi, yaitu berkisar antara USD 700 – 800 C&F per ton. Dengan harga gula dunia tersebut maka *landed cost* gula impor diperkirakan berkisar antara Rp 7.200– Rp 8.000/kg *af* gudang BULOG. Sementara itu harga gula dalam negeri pada saat itu juga cukup tinggi. Sedangkan harga rata-rata eceran GP di 7 kota penerima GP impor dari Perum BULOG pada awal bulan Februari 2010 sekitar Rp 11.400/kg. Dengan perkiraan kekurangan stok serta harga GP dalam negeri di tingkat eceran yang cukup tinggi, maka harga GP dalam negeri awal tahun 2010 sebelum masa giling diperkirakan cenderung tinggi. Dengan disparitas harga tersebut, maka BULOG memperoleh margin yang menarik, sehingga impor GP dinilai masih menguntungkan.

Pengalaman tahun 2009, perusahaan-perusahaan yang diberikan ijin impor GP pernah mengalami kesulitan dalam memasarkan GP impor. Pada awal impor, pasokan gula dalam negeri bertambah dan membantu penyediaan gula pasir di pasar. Harga cenderung stabil dan perlahan mengalami penurunan. Sejalan dengan adanya sumber suplai alternatif dari gula yang diimpor BUMN, maka gula rafinasi yang sebelumnya “hilang” di pasar secara cepat masuk ke pasar konsumsi

dalam jumlah besar. Akibatnya adalah turunnya harga GP dalam negeri. Dari sisi stabilisasi harga, penurunan harga tersebut memberi kontribusi positif, demikian juga penerimaan pemerintah dari bea masuk. Pada saat harga gula rendah dan sejumlah BUMN merugi. Padahal, dipihak lain BUMN dituntut tidak boleh merugi, walaupun dalam melaksanakan tugas publik, stabilisasi harga gula.

Melimpahnya gula rafinasi di pasar bertentangan dengan kebijakan pemerintah saat ini dimana gula rafinasi hanya diperuntukkan bagi industri Mamin besar dan farmasi, sedangkan GP untuk konsumsi masyarakat dan industri Mamin kecil/UKM. Banyaknya GP *ex impor* yang belum terserap pasar ini berdampak pada potensi kerugian bagi BUMN yang melakukan impor GP sesuai dengan ijin impor, termasuk Perum BULOG. Pemerintah tampaknya, setengah hati dalam mengatur perdagangan. Pada saat harga gula dalam negeri tinggi dan perusahaan BUMN diizinkan impor, namun pemerintah menempuh cara lain yaitu membuka kran impor GR, sehingga telah “menikam dari belakang” importir BUMN yang ditunjuk pemerintah. Padahal pemerintah meminta perusahaan BUMN untuk menstabilkan harga gula dalam negeri, sebagai tugas publik yang mulia.

Impor Gula Mentah dan Rafinasi

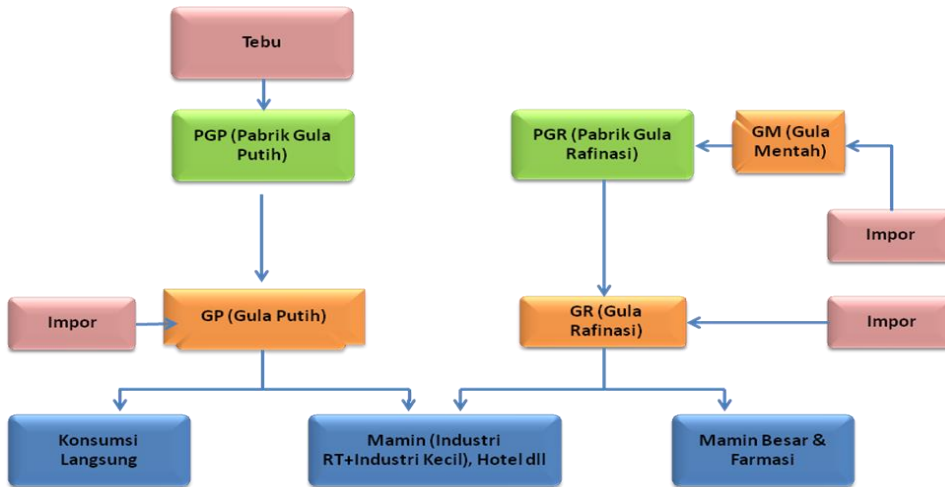
Impor GM terus meningkat dari tahun ke tahun, seiring dengan pendirian PGR baru dan perluasan kapasitas olah PGR yang telah beroperasi. Impor GM pada tahun 2006 kurang dari 1 juta ton, namun sejak 2009 melonjak di atas 2 juta ton (Tabel 6). Impor GM dominan dilakukan oleh PGR. Pemerintah juga mengizinkan impor untuk pabrik MSG, PGP sebagai importir produsen untuk mengimpor GM, yang pada 2009 sekitar 350 ribu ton, untuk PGR mencapai 2,2 juta ton.

Industri Mamin besar (seperti Nestle,) dan farmasi (seperti Tanabe, Sterling Product) juga memperoleh kuota impor GR. Pada 2008 misalnya, impor diberikan ke 7 perusahaan farmasi (realisasi total impor 905 ton), sedangkan pada tahun 2005 diberikan ke 11 perusahaan dengan realisasi impor 2.389 ton.

Sering sekali impor GM, GR berlebihan, sebagaimana yang terjadi sejak tahun 2007. Itulah yang menyebabkan merosotnya harga GP dalam negeri. Impor gula mentah dan rafinasi yang hanya dilakukan oleh investor besar (pemilik pabrik rafinasi) juga menambah sifat asimetri pasar. Yang pada akhirnya juga berdampak pada sumber pasokan gula impor hanya dikuasai oleh beberapa pemasok besar. Akibat dari semua hal tersebut adalah sering muncul ketidakpastian pasar, berupa penurunan harga di tingkat produsen, maupun melonjaknya harga di tingkat konsumen.

Berikut ini digambarkan bagan alir produksi, konsumsi, dan impor GP, GM, dan GR, dimana pasar yang diisolasi- dengan larangan- antara GP, GM dan GR. Pada kenyataannya, ketiga jenis gula tersebut bersubstitusi sempurna, saling mempengaruhi, dan amat sulit dipisahkan satu dengan yang lain. Gula impor (GM dan GR) bocor mengalir ke pasar konsumsi langsung, sulit diisolasi, manakala

disparitas harga antara GM, GR versus GP tinggi. Gambar juga memperlihatkan bahwa PGR tidak bersentuhan dengan tebu dalam negeri.



Gambar 1. Bagan Alir Produksi, Konsumsi, dan Impor GP (Gula Putih), GM (Gula Mentah), dan GR (Gula Rafinasi) di Indonesia

PENUTUP

Implementasi kebijakan gula masih lemah, kebijakan yang diputuskan oleh berbagai kementerian/lembaga pemerintah kurang bersinergi. Masing-masing lembaga belum mengacu ke tujuan yang sama. Kebijakan PGR belum diarahkan sehingga mampu mengurangi kandungan impor dan memakai bahan baku dalam negeri. Pemerintah seharusnya menyusun strategi industri yang mampu menyeimbangkan dan mensinergikan, diantaranya yang terpenting adalah sektor industri dengan sektor pertanian, industri yang berada di Jawa dan di luar Jawa, industri besar/asing dengan industri UKM.

Kerjasama perusahaan BUMN (PG BUMN, Perum BULOG, Bank Mandiri/BRI) belum berjalan mulus, sehingga belum mampu melindungi petani produsen, dan konsumen, dan mengoreksi struktur pasar oligopsoni/oligopoli. Peran Kementerian BUMN belum optimal dalam mensinergikan mereka untuk kepentingan jangka panjang, terutama untuk “memperlemah” peran pedagang kuat, membuat perdagangan menjadi lebih adil dan kompetitif.

PG BUMN belum mampu mengelola industri pengolahan yang terkait erat dengan usahatani. Pengelolaan usahatani tebu di tangan petani, sedangkan pengelolaan penggilingan tebu ditangani PG, sehingga telah menyulitkan PG

dalam mengatur waktu tebang dan angkut, kualitas tebu, dan lain-lain, sehingga telah berpengaruh buruk terhadap rendemen dan produktivitas gula. Salah satu solusinya adalah merancang cara baru, seperti yang disarankan IPB (2002) dan Sawit *et al.* (2004), yaitu petani menyerahkan lahan sebagai saham petani agar dikelola oleh PG. Alternatif lain adalah pemerintah kembali ke sistem sewa lahan, seperti yang pernah ditempuh sebelum era Tebu Rakyat Indonesia (TRI).

Indonesia belum merancang industri hilir tebu yang kuat terintegrasi dengan PG, sehingga diversifikasi produksi belum terlaksana, lambat dalam usaha untuk meningkatkan nilai tambah dan mengurangi risiko instabilitas harga. Hampir semua PG putih berkonsentrasi sebagai produsen gula, sedikit sekali yang telah memperdalam industri hilirnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Banerjee, A. 2002. Recovery and Growth in Indonesia Industry: Elements of a Future Policy Framework. *Working Paper Series* no.02/08, UNSFIR: Jakarta
- Colosewoko. 2010. Kebijakan Revitalisasi Industri Gula Nasional. Makalah yang disampaikan pada FGD yang diselenggarakan oleh BPPT, di Jakarta tgl 19 Oktober 2010.
- Departemen Pertanian. 2002. Program Akselerasi Peningkatan Produktivitas Gula Nasional 2002-2007. Ditjen Bina Produksi Perkebunan dan Sekretariat Dewan Gula Nasional: Jakarta
- DGI. 2002. Bahan Simposium Gula. Jakarta 11 Juni 2009
- Dhanani, S. 2000. Indonesia: Strategy for Manufacturing Competitiveness, Vol. II. main report, UNIDO: Jakarta (Nopember 2000).
- Ditjen Perkebunan, Kementan. 2010. Revitalisasi Kebijakan Industri Gula Nasional dalam Mendukung Ketahanan Pangan Berkelanjutan. Ppt disampaikan pada Roundtable gula di KADIN, tgl 8 Juni 2010.
- IPB. 2002. Studi Pengembangan Sistem Industri Pergulaan Nasional. Laporan penelitian, kerjasama Ditjen Bina Produksi Perkebunan Deptan dengan Lembaga Penelitian IPB.
- Kemendag. 2010a. Meredam Gejolak: Sistem Distribusi Kebutuhan Pokok di Indoneia. Badan Penelitian dan Pengembangan Perdagangan, Kemendag: Jakarta.
- Kemendag. 2010b. Kebijakan Stabilisasi Harga dan Distribusi. Ppt yang disampaikan oleh Dirjen Perdagangan Dalam Negeri pada workshop Usaha Pencapaian Swasembada Komoditas Strategis Non-Beras dan Kebijakan Perdagangan, diselenggarakan oleh Perum BULOG, tgl 6 Mei 2010
- Kemenprin. 2010. Rencana Aksi Revitalisasi Industri Gula 2010-2014. Ppt yang disampaikan pada FGD yang diselenggarakan di BPPT, Jakarta tgl 12 Oktober.

- Kementan. 2009. Rancangan Rencana Strategis Kementerian Pertanian Tahun 2010-2014: Jakarta
- Khudori. 2005. Gula Rasa Neoliberalisme: Pergumulan Empat Abad Industri Gula. LP3ES: Jakarta
- Prabowo, G. McGuire, L.E. Wuryanto. 2004. Industry Policy: Setting a Policy Framework for a Competitive Industrial Sector, conference report, UNSFIR: Jakarta
- Sawit, M.H, Erwidodo, T. Kuntohartono, dan H. Siregar. 2004. Penyelamatan dan Penyehatan Industri Gula Nasional. Dalam R.Pambudy dkk (eds), Ekonomi Gula: 11 Negara Pemain Utama Dunia, Sekretariat Dewan Ketahanan Pangan: Jakarta
- Tjokrodirdjo, H.S. 1999. Industri Gula di Luar Jawa. *Dalam* M.H.Sawit, P.Suharno, dan A.Rachman (eds), Ekonomi Gula di Indonesia, IPB: Press