

ADA APA DENGAN GULA?

PENDAHULUAN

Pada tahun 1998 terjadi perubahan mendasar dalam pergulaan Indonesia, yaitu dicabutnya Inpres No. 9 Tahun 1975 dengan dikeluarkannya Inpres No. 5 Tahun 1997 jo No. 5 Tahun 1998. Sejalan dengan hal tersebut BULOG juga tidak lagi menangani **tataniaga gula** sesuai Kepres No. 19 Tahun 1998. Sejak saat ini pergulaan Indonesia masuk ke dalam era "perdagangan **bebas**" dengan **tarif impor bea masuk nol persen**.

Pola perdagangan **bebas gula** ini pada awalnya disambut gembira oleh sebagian besar kalangan. Setiap kebebasan memang hampir selalu melahirkan antusiasme. Harga gula waktu itu memang relatif baik, di atas US\$ 11/lb.

Namun, tak lama kemudian masyarakat pergulaan bergolak, terutama para petani dan produsen gula. Petani dan produsen gula menuntut Pemerintah untuk mengatasi persoalan yang mereka hadapi.

Tujuan penulisan makalah ini adalah untuk menyampaikan pemikiran-pemikiran mengenai pergulaan masa depan, berdasarkan **pengalaman-pengalaman masa lalu** dan **kecenderungan-kecenderungan masa datang** yang **kiranya** dapat kita perkirakan.

SEJARAH RINGKAS GULA

Tebu diduga berasal dari Pasifik Selatan, Jawa dan India. Konon, tebu sudah diusahakan di Jawa sejak **zaman Aji Saka**, 75 M. Jauh sebelum itu, di Mesopotamia dan Persia tebu sudah diusahakan sejak 500 BC. Sekitar tahun 700 AD masyarakat **Mesir** berhasil mengembangkan teknologi rafinasi yang membuat gula **makin populer**.

Sebelum Perang Salib, gula belum mencapai Eropa Utara dan Columbus yang membawa tebu ke Dunia Baru. Inilah **titik tolak** perkembangan industri pergulaan di daerah-daerah **baru** melalui sistem perbudakan.

Gula berkembang pesat di Kepulauan Karibia, Amerika Serikat, Meksiko, Brazil dan lain-lain. Dalam masa ini, dikenal "triangular trade". Gula diangkut dari Karibia ke England untuk dirafinasi dan dibuat rum. Pakaian, senjata dan rum diangkut ke Afrika Barat sebagai modal untuk

perdagangan budak. Budak dibawa ke Haiti dan Barbados untuk ditukar lagi dengan gula. Dalam periode 1710-1810 telah didatangkan budak ke Barbados sekitar satu juta orang.

Dalam catatan I Tsing, tahun 695 M gula sudah diperdagangkan di Nusantara. Marco Polo yang mengunjungi Jawa pada tahun 1285 menyatakan bahwa industri pergulaan di sini belum berkembang seperti yang dilihat di India. Vasco da Gama tiba di Sumatera pada tahun 1508 dan di Jawa 1511. Hampir 100 tahun bangsa ini memonopoli perdagangan, termasuk gula, sebelum Belanda dan Inggris tiba.

Sejak tahun 1684, setelah VOC didirikan 2 Maret 1602, Belanda melakukan konsolidasi dan menancapkan kekuasaannya di Nusantara. Pada masa tersebut sudah menetap imigran Tionghoa yang menguasai perdagangan, antara lain gula. Pada tahun 1740 terjadi konflik keras antara masyarakat Tionghoa dengan Belanda. Dalam konflik tersebut di pihak masyarakat Tionghoa terbunuh sekitar 10.000 orang.

Keberadaan Belanda dengan gula dapat dikelompokkan kedalam 4 periode:

- (1) 1619-1830: Periode monopoli perdagangan gula oleh VOC hingga dibubarkannya oleh Belanda pada tahun 1798;
- (2) 1830-1892: Produksi gula dengan menggunakan sistem Tanam Paksa oleh van den Bosch;
- (3) 1879-1992: Periode transisi dari **Tanam Paksa** ke **tanam bebas**;
- (4) 1893: Periode **bebas**.

Produksi gula tertinggi **dicapai** pada tahun 1930, yaitu sekitar 3 juta ton. Pada waktu itu Jawa menjadi daerah pengeksport gula terbesar ke dua **setelah Kuba**.

Dari uraian di atas kita memperoleh pelajaran paling tidak: Sejarah pergulaan secara industrial dimulai dengan pelebagaan sistem perbudakan yang telah menghinakan rasa kemanusiaan, khususnya bagi bangsa-bangsa yang menjadi budak; Sejarah pergulaan juga mencerminkan pergulatan yang menimbulkan **banyak korban**; Pergulaan selalu membentuk pola "kartel" atau monopoli; Pergulaan hampir tidak pernah lepas dari peran Pemerintah. Pelajaran ini sangat penting untuk kita dalam meneropong pergulaan ke depan.

PROTRET PERGULAAN DUNIA DAN POSISI INDONESIA

Sampai saat ini gula merupakan salah satu produk pertanian yang masih memiliki dinamika sangat tinggi. Pada masa kejayaannya, gula sangat mahal harganya, yaitu "gula ditukar dengan budak". Hal tersebut disebabkan oleh nilai ekonominya yang tinggi, sehingga gula mendapat julukan "*white gold*". Sejalan dengan perkembangan waktu, dewasa ini banyak kalangan menilai bahwa gula bukanlah sebagai komoditas yang menguntungkan lagi, melainkan tergolong sebagai "*sunset commodity*". Pandangan ini sering dilayangkan untuk Indonesia, khususnya untuk industri gula di Jawa.

Pasar gula sekarang terkonsentrasi di negara-negara berkembang. Impor gula Amerika Serikat turun berturut-turut dari 5 juta ton pada tahun 1974 menjadi 3 juta ton pada tahun 1980, 0,69 juta ton pada tahun 1987 dan 1,4 juta ton pada tahun 2002/2003. Jepang juga sama: impor gula turun dari 3,34 juta ton pada tahun 1974, menjadi berturut-turut 1,78 juta ton pada tahun 1987 dan 1,45 juta ton pada tahun 2002/2003.

Impor gula oleh negara berkembang terkonsentrasi di luar India dan RRC. India impor gulanya menurun dari 1,07 juta ton pada tahun 1998/99 menjadi 50.000 ton pada tahun 2002/2003. Sedangkan eksportnya meningkat dari 10.000 ton pada tahun 1998/99 menjadi 1,0 juta ton pada tahun 2002/03. Sebaliknya RRC impornya meningkat dari 543.000 ton pada tahun 1998/99 menjadi 1,52 juta ton pada tahun 2002/03. Namun, pada saat yang bersamaan ekspor gula RRC meningkat dari 572 ribu ton pada tahun 1998/99 menjadi 660 ribu ton pada tahun 2002/03. Konsumsi gula domestik India dan RRC masing-masing adalah 16,98 juta ton dan 8,91 juta ton pada tahun 1998/99, dan masing-masing meningkat menjadi 19 juta ton dan sedikit menurun menjadi 8,78 juta ton pada tahun 2002/03. India sudah menjadi net eksportir gula, sedangkan RRC walaupun masih net importir, pangsa impornya hanya 17,3 % dari kebutuhan domestiknya. Produksi RRC tahun 2003/2004 diperkirakan meningkat cukup tinggi.

Adapun sekitar setengah dari kebutuhan konsumsi Indonesia, gulanya masih tergantung dari impor. Total konsumsi diperkirakan sekitar 3,5 juta ton dan produksi dalam negeri pada tahun 2002/03 mencapai sekitar 1,8 juta ton, meningkat dari 1,49 juta ton pada tahun 1998/99. Angka-angka ini masih terus diperdebatkan mengingat besar dugaan banyaknya gula masuk ke Indonesia melalui proses ilegal.

Produksi gula Indonesia dibandingkan dengan produksi gula dunia pada tahun 2002/2003, 138,77 juta ton, hanyalah 1,3 %. Konsumsi gula dunia pada tahun tersebut diperkirakan mencapai 133,5 juta ton. Terlihat, pada tahun 2002/03 terdapat selisih antara produksi dan konsumsi gula dunia sebesar 5,26 juta ton — hampir 1,5 kali total konsumsi gula Indonesia.

Apabila ditambah dengan stok dan impor dunia, maka total supply gula dunia mencapai sekitar 209,3 juta ton. Dengan ekspor dunia mencapai 43,78 juta ton, stok akhir dunia 32,02 juta ton, total distribusi gula dunia mencapai 216,62 juta ton dengan "unrecorded" gula sebesar 7,31 juta ton.

Peningkatan produksi gula dunia dari tahun 2001/2002 ke 2002/2003 mencapai 4,9 juta ton. Brazil menyumbangkan 2,35 juta ton dan Uni Eropa 1,5 juta ton terhadap kenaikan produksi tersebut. Kedua wilayah ini menyumbangkan hampir 79 % dari kenaikan produksi gula dunia. Dalam pada itu, Brazil, Uni Eropa dan Thailand diperkirakan akan mengekspor gulanya masing-masing sebesar 13,2 juta ton, 5,8 juta ton dan 4,6 juta ton.

Harga gula dunia dalam 5 tahun terakhir relatif lebih rendah dibanding harga pada tahun 1997. Harga raw sugar di pasar dunia pada bulan Oktober 2002 adalah US \$ 8,84/pound, sedangkan harga pada bulan yang sama tahun 1997 US \$ 12,861 pound. Adapun harga gula rafinasi di pasar dunia pada periode yang sama masing-masing adalah US \$ 9,72 /pound dan US \$ 13,8 / pound. Penurunan harga tersebut berturut-turut adalah US \$ 4,02 (-31,2 %) dan US \$ 3,86 (-28,4%) masing-masing untuk gula mentah dan gula rafinasi. Tingkat penurunan harga ini cukup tajam.

Pada periode yang sama, harga raw sugar di Amerika Serikat adalah US \$ 21,94/pound pada Oktober 2002 dan US \$ 22,27 /pound pada Oktober 1997, hanya terjadi penurunan harga sebesar US \$ 0,33 /pound atau hanya terjadi penurunan 1,4%. Adapun harga gula beet di pasar grosir di Amerika Serikat pada periode yang sama adalah 26,75 cent US dollars/pound pada Oktober 2002 dan US \$ 24,9 pada Oktober 1997, atau meningkat US \$ 1,85/pound (+ 7,4%). Data ini menunjukkan bahwa harga raw sugar di pasar Amerika Serikat pada Oktober 1997 adalah 1,73 kali lebih tinggi daripada harga raw sugar di pasar dunia, dan menjadi 2,48 kali lebih tinggi pada Oktober 2002. Sedangkan untuk gula rafinasi pada tingkat grosir harga gula di pasar Amerika Serikat

adalah 1,83 kali lebih tinggi dari harga gula di pasar dunia pada Oktober 1997, dan menjadi 2,75 kali lebih tinggi pada Oktober 2002. Hal ini menunjukkan bahwa produsen gula di Amerika Serikat memperoleh harga hampir dua kali dari produsen rata-rata dunia dan konsumennya membayar hampir tiga kali dari harga pasar dunia.

Dihadapkan pada situasi pergulaan sebagaimana diungkapkan di atas, posisi Indonesia dapat terbayang lebih jelas. Harga sebagai cerminan dari pasar menggambarkan bahwa pasar gula dunia dibanjiri oleh kelebihan gula yang berakumulasi akibat dari kenaikan produksi dan stok sebelumnya. Harga yang relatif sangat rendah selama empat tahun terakhir merupakan gambaran besarnya surplus gula dunia.

Bahkan lebih "hebat" lagi bahwa dalam surplus itu terdapat 5,6 juta ton gula (hampir 13 % dari volume ekspor gula dunia) merupakan ekspor dari Uni Eropa, yang sebagian besar merupakan gula bit dimana biaya produksi gula bit adalah 70 % lebih tinggi daripada gula tebu. Volume ekspor Uni Eropa ini mencapai 1,6 kali dari total konsumsi gula Indonesia.

Kelebihan stok gula dunia tersebut akan terus mengalir mencari jalan untuk menemukan pasar. Aliran tersebut akan menuju ke tempat yang paling mudah. Pasar terbesar RRC dan India di kawasan Asia sudah relatif tertutup. Maka pasar terbesar dan termudah untuk dimasuki adalah Indonesia mengingat Indonesia kekurangan gula dan struktur dan serta komposisi geografisnya sebagai negara kepulauan, yang relatif lebih sulit mengawasi penyelundupan. Jumlah penduduk Indonesia terbesar ke empat dunia dengan berjumlah 210 juta jiwa dan akan menjadi sekitar 270 juta jiwa pada tahun 2020. Indonesia jelas merupakan pasar besar untuk dimasuki gula ini.

Oleh karena itu, masa depan gula Indonesia sangat tergantung pada keputusan politik apakah pergulaan Indonesia akan dibangkitkan kembali atau akan dibiarkan mati. Keputusan politik ini sangat penting mengingat dibalik terjadinya harga gula yang rendah di pasar dunia adalah besarnya subsidi dan berbagai bentuk proteksi lainnya yang diberikan oleh negara maju kepada pergulaan di negerinya.

MASA DEPAN GULA dan MASA DEPAN INDONESIA

Apa kaitan antara masa depan gula dengan masa depan Indonesia ? Dari posisi Indonesia dalam konteks gula dunia, maka terlihat bahwa kontribusi Indonesia adalah sangat kecil, yaitu sekitar 1,3 %.

Bahkan, kelebihan produksi dan konsumsi domestik dunia plus gula dunia "*unrecorded*" sebesar 7,3 juta ton jauh melebihi kebutuhan konsumsi Indonesia.

Negara-negara lain yang mengimpor gula sama atau lebih dari satu juta ton pada tahun 2002/03 adalah: (1) Kanada 1,19 juta ton, (2) Amerika Serikat 1,42 juta ton, (3) Uni Eropa 2,02 juta ton, (4) Rusia 4,5 juta ton, (5) RRC 1,52 juta ton, (6) Jepang 1,45 juta ton. Dari ke enam Negara tersebut, hanya Uni Eropa (tetapi secara total, Uni Eropa merupakan net-eksporter) dan Rusia yang jumlah gula impornya melebihi gula impor Indonesia. Adapun negara-negara lainnya, impor gulanya di bawah satu juta ton per tahun.

Untuk pembandingan, negara-negara yang memproduksi gula di atas 1 ½ juta ton adalah: (1) Amerika Serikat 7,5 juta ton, (2) Mexico 4,9 juta ton, (3) Kuba 3,2 juta ton, (4) Guatemala 1,7 juta ton, (5) Brazil 22,7 juta ton, (6) Columbia 2,3 juta ton, (7) Argentina 1,55 juta ton, (8) Uni Eropa 17,8 juta ton, (9) Polandia 2 juta ton, (10) Rusia 1,7 juta ton, (11) Ukraina 1,9 juta ton, (12) Afrika Selatan 2,8 juta ton, (13) Turki 2,3 juta ton, (14) India 18,8 juta ton, (15) RRC 8,4 juta ton, (16) Thailand 6,6 juta ton, (17) Australia 5 juta ton, (18) Pakistan 3,8 juta ton, (19) Filipina 2 juta ton. Jadi, termasuk Indonesia, terdapat 21 negara produsen gula dengan volume produksi 1,5 juta ton atau lebih. Dalam kelompok 21 negara ini, Indonesia terletak pada kelompok terbawah bersama Argentina, Rusia dan Filipina, yaitu tingkat produksinya sama atau kurang dari 2 juta ton gula per tahun.

Data di atas memperlihatkan secara jelas bahwa negara-negara maju kebutuhan gulanya tidak lagi tergantung kepada impor dari Negara-negara berkembang yang sebagian besar kehidupan ekonominya didukung kehidupan petani dan pertanian dalam arti yang luas. Bahkan Uni Eropa merupakan Negara pengekspor gula kedua terbesar dunia, setelah Brazil. Dapat dikatakan pula bahwa semua Negara besar memilih untuk memenuhi kebutuhan gulanya yang bersumber dari produksi dalam negeri.

Sebagai ilustrasi, Amerika Serikat memberikan subsidi kepada petani gulanya sekitar US\$ 1200/ha atau lebih dari Rp 10 jutal/ha. Pemerintah Uni Eropa juga menerapkan kebijaksanaan serupa untuk melindungi petaninya.

Perlu diingat bahwa jumlah petani di Amerika Serikat atau Uni Eropa hanyalah sekitar 2 % dari populasi. Tetapi mengapa petani yang hanya 2 % itu dilindungi dan dibela oleh Negara ? Bukan

semata-matakarena mempunyai dana, tetapi mereka menyadari bahwa pangan dan pertanian pada umumnya, dan gula pada khususnya merupakan komoditas strategis. Letak strategisnya itu dalam arti memiliki peran dan fungsi sebagai prasyarat untuk berkembangnya manusia, masyarakat dan bangsa secara berkelanjutan. Hancurnya pertanian berarti hancurnya suatu bangsa dan Negara. Kita perlu mencatat pula pernyataan Perdana Menteri RRC baru-baru ini, yang dijuluki Tsar Ekonomi Cina, yang mengingatkan kepada penerusnya bahwa RRC **harus** mampu mengangkat harkat dan derajat petaninya, apabila RRC ingin maju secara berkelanjutan.

Masa depan Indonesia tak dapat dilepaskan dari pertanian. Diukur oleh pendapatan per kapita masyarakat Indonesia sebesar US\$ 600/tahun, maka Indonesia tertinggal dari Thailand 20 tahun, Malaysia 30 tahun dan Korea Selatan 50 tahun, dengan asumsi ekonomi Indonesia tumbuh 5 % per tahun. Kenyataan menunjukkan bahwa pada tingkat pendapatan per kapita Malaysia dan Thailand sekarang, perekonomian kedua Negara ini masih tergantung pada pertanian. Hal ini merupakan citra (image) kondisi Indonesia pada tahun 2020 hingga 2030 nanti. Pada periode ini, ibarat setinggi-tingginya bangau terbang, akhirnya ke kubangan juga, maka ibarat setinggi-tingginya Indonesia terbang, akhirnya jatuh ke pertanian juga. Karena itu, pertanian masih akan merupakan "habitat" kita hingga 50 tahun mendatang.

Pergulaan merupakan sosok pertanian yang paling maju dan paling lengkap, mulai dari research & development hingga industri pengolahannya. Pergulaan juga memiliki sejarah sukses, sejarah kejayaan. Walaupun masa depan itu bukan pengulangan masa lalu, masa lalu tetap merupakan hal yang sangat penting apabila mampu dijadikan sebagai wahana pembelajaran oleh semua pihak pergulaan. Kekayaan ini merupakan modal utama untuk kebangkitan pergulaan masa mendatang. Matinya gula, maka matilah pula media pembelajaran yang sangat penting itu. Sebaliknya, hidupnya gula adalah hidupnya proses pembelajaran. Pembelajaran bagaimana kita "menghidupkan yang mati", bagaimana kita "menyehatkan yang sakit" dan bagaimana kita "melanggengkan yang sudah baik". Karena itu, kebangkitan masa depan pergulaan adalah kebangkitan Indonesia juga secara keseluruhan.

PROSPEK

Apakah gula masih memiliki prosek yang

baik? Besarnya surplus gula dunia pada intinya sudah menggambarkan bahwa investasi yang ada sudah menghasilkan produk sampai pada tingkat melebihi kapasitas pasar untuk mampu menyerapnya. Hal ini lebih nyata terlihat dari trend jangka panjang harga gula di pasar dunia, yang cenderung rendah.

Sejak tahun 1970, terdapat dua puncak harga gula di pasar dunia, yaitu pada tahun 1974 dengan harga gula hampir US \$ 30/pound; dan pada tahun 1980 dengan harga US \$ 30 /pound. Adapun rata-rata harga gula di pasar dunia pada periode 1988-1996 adalah US \$ 11,22 cent; US \$ 10,45/pound untuk periode 1979-1986; dan US \$ 11,371 pound untuk periode 1970 –1978.

Data di atas menunjukkan bahwa walaupun secara jangka panjang harga gula itu relatif rendah, tetapi ada indikasi bahwa harga gula di pasar dunia relatif fluktuasinya tinggi. Elastisitas permintaan gula terhadap perubahan harga bagi masyarakat negara-negara berkembang relatif lebih tinggi daripada negara-negara maju. Sebagai gambaran elastisitas (ϵ) terhadap perubahan harga untuk Amerika Serikat, Kanada, Uni Eropa, Jepang dan Australia serta bekas Uni Soviet masing-masing adalah -0,11; -0,07; -0,12; -0,81; -0,02 dan -0,05. Adapun nilai ϵ untuk negara-negara berkembang seperti RRC, India, Indonesia, Thailand, Pakistan, dan Korea masing-masing adalah: -0,29; - 0,76; - 0,61; -0,24; -0,15; -0,79 (FAO).

Dengan besarnya konsentrasi permintaan gula di negara berkembang yang relatif lebih sensitif terhadap perubahan harga, maka kemungkinan terjadi fluktuasi harga yang lebih tinggi dapat terjadi. Hal ini sangat penting untuk menjadi perhatian mengingat investasi pabrik gula relatif besar sehingga apabila harga berfluktuasi maka hal ini akan berbahaya bagi investasi tersebut. Sebaliknya, apabila kebutuhan gula domestik menggantungkan pada impor, maka fluktuasi yang tinggi juga menandakan resiko kehilangan devisa dan goncangan sosio-politik yang besar juga. Negara-negara maju, khususnya Amerika Serikat menanggulangi hal ini dengan melepas ketergantungan kebutuhan gulanya dari negara-negara berkembang melalui investasi pada HFCS (High Fructose Corn Syrups), sehingga impornya menurun drastis sebagaimana diperlihatkan di atas.

Indonesia sekarang ini memiliki 70 unit pabrik gula (PG) yaitu: di Jawa 57 unit dan di luar Jawa 13 unit. Dari 57 unit PG di Jawa, 11 unit PG tidak beroperasi sejak tahun 1995, sedangkan di Luar

Jawa, PG Peleihari dinyatakan tidak beroperasi sejak tahun 2000. Karena itu jumlah unit PG yang beroperasi adalah: 46 unit PG di Jawa dan 12 unit PG di luar Jawa. Total kapasitas seluruh PG yang masih beroperasi adalah 197.800 ton tebu/hari atau sekitar 3 juta ton gula per tahun. Adapun produksi riil Indonesia dewasa ini adalah sekitar 1,8 juta ton atau lebih rendah sekitar 1,2 juta ton dari kapasitas yang ada.

Data di atas menimbulkan pertanyaan: mengapa pada situasi tersedia pasar domestik gula yang besar (kurang lebih 2 juta ton yang belum terpenuhi dari produksi dalam negeri), terjadi eksese kapasitas yang besar? Mengapa 12 unit PG tidak beroperasi (ditutup) pada saat Indonesia kekurangan gula? Mengapa pada kondisi kekurangan gula di dalam negeri, investasi yang ditanam pada waktu yang lalu tak mampu dibiayai oleh apa yang dicapai sekarang?

Apakah gambaran di atas dapat ditafsirkan bahwa saat ini tidak diperlukan investasi di bidang pergulaan? Memang diperlukan **kehati-hatian** yang tinggi untuk dapat menjawab pertanyaan ini dengan baik.

Dari hasil pengkajian yang ada, dijumpai bahwa daya saing akan dimiliki apabila unit cost per kilogram gula \leq dari Rp 2000 dengan kurs per US\$ 1.00 sama dengan Rp 7000 atau lebih rendah.

Gambaran di atas juga sebenarnya menunjukkan bahwa permasalahan utama terletak pada tidak dicapainya *economies of scale* dari PG-PG tersebut. Tidak dicapainya kinerja *economies of scale* ini utamanya disebabkan oleh kekurangan bahan baku tebu. Yang menyebabkan terjadinya hal ini sering disebut karena PG tidak memiliki lahan HGU. Namun, hal ini ditolak oleh fakta bahwa terdapat PG-PG yang memiliki HGU baik di Jawa maupun di Luar Jawa, juga tidak mencapai *economies of scale*. Sebaliknya, terdapat juga fakta bahwa PG yang tidak memiliki lahan HGU mencapai *economies of scale* dengan mengolah tebu petani.

Dipandang dari potensi pasar domestik dan potensi yang dimiliki Indonesia, maka secara perhitungan teknis planning, untuk mencapai unit cost Rp 2000/kg gula bukanlah hal yang sulit. Dengan meningkatkan produktivitas dari kebun yang ada dalam luasan yang memadai, yaitu sekitar 386 ribu ha pada tahun 2007, atau meningkat dari 347 ribu ha pada tahun 2002; serta meningkatkan rendemen dari rata-rata 6,44% pada tahun 2002 menjadi 8,8 % pada tahun 2007, dan produksi **hablur** meningkat dari 5 ton gula/ha pada 2002 menjadi 7,8 ton gula/ha, produksi di Jawa akan naik

dari 1,05 juta ton pada tahun 2002 menjadi 1,8 juta ton pada tahun 2007; dan produksi di Luar Jawa akan naik dari 837 ribu ton pada tahun 2002 menjadi 1,2 juta ton pada tahun 2007. Peningkatan produksi di Luar Jawa dicapai dengan meningkatkan luas areal dari 131 ribu ha (2002) menjadi 162 ribu ha (2007); **hablur** meningkat dari 6,36 ton/ha (2002) menjadi 7,59 ton/ha (2007), dan **rendemen** naik dari 8,4 % (2002) menjadi 8,9% (2007). Perkiraan produksi pada tahun 2007 mencapai kurang lebih 3 juta ton. Program ini merupakan upaya **revitalisasi** yang sudah disepakati untuk menjadi komitmen bersama mendatang.

Upaya ini jelas akan memerlukan dukungan pendanaan serta investasi baru baik pada level kebun maupun PG. Investasi yang mendesak diperlukan adalah konsolidasi dan ekspansi produksi melalui peningkatan produktivitas dan efisiensi pada keseluruhan PG yang ada untuk mencapai *economies of scale*. Secara teknis *economies of scale* tersebut adalah produksi gula 3 juta ton atau lebih per tahun. Tingkat produksi ini akan efisien apabila unit cost per kilogram gula adalah paling tinggi Rp 2000 pada kurs per US\$ 1.00 sama dengan Rp 7.000. Dengan *unit cost* ini maka rata-rata keuntungan yang akan diperoleh produsen adalah minimal Rp 200/kg. Sebagai ilustrasi, PG Sugar Groups di Lampung dan PG Gempolkrep di Jawa Timur memiliki *unit cost* dibawah Rp 2000/kg. Prospek masa depan industri pergulaan Indonesia akan dapat bersaing dengan gula impor apabila *unit cost* dan produksi di atas dapat dicapai.

BAGAIMANA PROSPEK DAPAT DIWUJUDKAN MENJADI KENYATAAN ?

Saya mengikuti cara pandang bahwa masa depan itu adalah hasil **ciptaan** hari ini. Artinya adalah bahwa suatu prospek hanya mengandung makna apabila hari ini kita mengambil keputusan yang tepat dan keputusan tersebut dilaksanakan secara konsisten oleh kita semua.

Berlandaskan atas situasi pergulaan dunia yang tidak menggambarkan keadaan bahwa alokasi sumber daya di bidang pergulaan itu efisien, maka sumber daya nasional harus dilindungi dari berkembangnya persaingan yang tidak sehat, atau bahkan "*unfair treatment*" yang terjadi di dunia pergulaan secara global. Hal ini tidak berarti kita mengabaikan prinsip-prinsip efisiensi, tetapi menempatkan persoalan pergulaan nasional pada tempat yang sesuai dengan situasi persoalan yang dihadapinya.

Karena itu, langkah pertama yang diperlukan adalah membangun situasi pergulaan nasional yang terlindungi dari "permainan curang" dari lingkungan global. Kedua, pada saat yang bersamaan segera ditetapkan langkah-langkah revitalisasi, termasuk restrukturisasi; dan ketiga implementasi dari kebijaksanaan tersebut secara konsisten dan berkelanjutan.

Secara garis besar, Indonesia memiliki dua pola produksi gula menurut aktor dan kelembagaannya. Pertama, produsen gula di Jawa aktor utamanya adalah BUMN yang memiliki PG dan petani sebagai pemasok bahan baku tebu. Kedua, di luar Jawa aktor utamanya adalah perusahaan swasta dan BUMN dengan lahan produksi sendiri sebagai basisnya.

Dari data produksi tahun 2002 dapat dilihat bahwa secara keseluruhan rendemen gula adalah 6,9 % dengan hasil **hablur** per hektar 5,01 ton. PG yang menghasilkan **hablur** 6 ton/ha atau lebih hanya dijumpai di PG Tulangan, PG Gempolkrep, dan PG Pesantren Baru (kelompok PTPN X); PG Olean (PTPN XI); PG Gunung Madu Plantation, PG Gula Putih Mataram, dan PT Sweet Indo Lampung. Semua PG Swasta di Lampung mencapai **hablur**/ha lebih dari 6 ton. Oleh karena itu, potensi pengembangan masih terbuka lebar mengingat secara **historis** dan teoritis hasil **hablur** per hektar 6 ton adalah masih lebih rendah dari potensi yang dapat dicapai. Artinya adalah yield gap antara potensi dan **realisasi** masih terbuka lebar. Kondisi ini adalah suatu prospek yang dapat membuka investasi dan peluang-peluang bisnis di bidang pergulaan.

Mengingat sebagian besar PG di Jawa adalah mendapatkan bahan bakunya dari petani, maka petani merupakan **strategic partner** yang sangat penting. Saya sengaja menggunakan istilah **strategic partner**, bukan pemasok bahan baku, mengingat terdapat kendala kultural-psikologis dalam benak kita pada umumnya bahwa petani selalu ditempatkan sebagai pemasok bahan baku, atau dalam bahasa vulgarnya dipandang dan diperlakukan sebagai pihak yang harus mengikuti jalan pikiran kalangan elite. **Faham** ini akan membangun proses kognitif yang tidak menyetarakan posisi antara petani dan PG. Akibatnya adalah berkembang hubungan yang **asymetric** dan **disharmony**. Pola ini berkembang pada masa lalu dan masih juga terdapat sebagian dewasa ini. Salah satu ilustrasinya adalah persoalan "konflik" dalam **rendemen** gula. PG mempunyai **bargaining position** yang kuat karena ia memiliki

"monopoli" terhadap pengolahan tebu. Tak ada alternatif bagi petani untuk mengolah tebu apabila PG tidak menerimanya. Kolaborasi antar-PG juga lebih mudah terbentuk dibandingkan dengan kolaborasi antarpetani mengingat "transaction costs" jauh lebih rendah.

Mengingat letak strategis petani untuk PG-PG di Jawa, maka situasi di atas harus segera ditransformasi menjadi situasi yang saling menghargai, saling menguntungkan dan saling membantu. Cara pandangnya adalah PG dan petani harus merasa sebagai satu komunitas. Karena itu **sense of community** ini merupakan langkah pertama yang harus dikerjakan dalam program revitalisasi. Yang dimaksud dengan komunitas bukanlah sekedar berkelompok atau berkumpul dalam satu organisasi, misalnya. **Sense of community** adalah suatu kondisi sosial-psikologis yang menandakan adanya perasaan yang sama antarpetani-PG.

Keberadaan APTR (Asosiasi Petani Tebu Rakyat) dewasa ini merupakan suatu peluang besar bagi terbangunnya **sense of community** dimaksud, mengingat **transaction costs** untuk membangun bersama-sama suatu komunitas menjadi lebih mudah.

Oleh karena itu, langkah pertama dalam restrukturisasi adalah membangun **struktur** yang akan menumbuhkan kultur komunitas dengan arah terbangunnya **sense of community** antara PG dan petani. Sebagai ilustrasi, dewasa ini masih terdapat "ruang kosong" yang dapat menimbulkan konflik. Walaupun namanya adalah pola bagi hasil antara PG dan petani, yang terjadi adalah bukan bagi hasil tetapi pembayaran biaya olah oleh petani secara natura, yaitu 35-34 % dari hasil gula. Apabila pola bagi hasil diterapkan sesuai dengan konsep yang benar maka perlu adanya suatu penggabungan biaya produksi antara PG dan petani, dan kemudian dibuat perhitungan bagi hasil atas dasar kontribusi masing-masing terhadap proses produksi tersebut. **Maknanya** adalah perlu adanya transparansi kedua belah pihak mengenai kontribusi masing-masing dan hak masing-masing. Tanpa adanya proses ini maka kedua belah pihak, khususnya petani, tidak memiliki informasi yang lengkap dari proses yang terjadi. Untuk terbangunnya proses sebagaimana dimaksud, para petani memiliki **gagasan** untuk memiliki saham PG. Dengan memilikinya saham di PG maka secara hukum petani dijamin aksesnya terhadap proses produksi di dalam PG dan terhadap hasilnya. **Gagasan** petani ini perlu mendapat tanggapan positif dari Meneg BUMN apabila petani

dipandang sebagai *strategic partner* sebagaimana kita melihat investor lainnya.

Dengan melakukan restrukturisasi di atas maka terbuka peluang besar untuk menarik investor, baik petani maupun swasta besar. Perubahan ini akan membangkitkan energi yang lebih besar lagi dalam rangka merealisasikan potensi yang ada menjadi kenyataan. Untuk mencapai sasaran *output* lebih dari 3 juta ton dan unit cost kurang dari Rp 2000/kg, sebagaimana disampaikan di atas, akan lebih cepat dicapai.

Untuk PG-PG di luar Jawa, khususnya PG-PG milik BUMN diperlukan keseriusan penanganannya. Lahan HGU yang tersedia menjadi mubazir apabila hanya menghasilkan gula di bawah 8 ton/ha. Sebagai ilustrasi, hasil hablur/ha di PTPN II rata-rata 2,37 ton/ha; PTPN VII 3,98 ton/ha; PTPN XIV 3,29 ton/ha; Rajawali di Jati Tujuh 2,28 ton/ha dan Rajawali Tolangohula 4,33 ton/ha. Kinerja produksi pada lahan-lahan HGU ini merupakan kerugian negara yang relatif besar. Oleh karena itu diperlukan penanganan khusus untuk membangkitkan PG-PG di luar Jawa ini. Restrukturisasi dan evaluasi manajemen menjadi hal yang sangat mutlak dilaksanakan.

Untuk PG-PG milik swasta diperlukan jaminan akan kepastian lahan agar proses produksi dapat berlanjut secara optimal. Kasus Sugar Groups vs. BPPN merupakan gambaran ketidak-pastian akan pergulaan di Lampung. Propinsi Lampung secara keseluruhan dewasa ini menghasilkan produksi sekitar 30 % dari produksi nasional. Oleh karena itu, penanganan kasus Sugar Groups Vs. BPPN perlu penyelesaian segera agar produksi gula nasional tidak terganggu. Selanjutnya, potensi pengembangan PG di luar Jawa masih sangat besar. Menurut P3GI (2002) potensi luar Jawa untuk perkebunan tebu dan industri gula adalah 711 ribu ha, 70 % berada di Papua. Salah satu kabupaten di Papua yang terbesar potensinya adalah Kabupaten Merauke, yaitu 220 ribu ha yang tersebar di sekitar Nakias, Muting, Okaba dan di wilayah-wilayah sebelah timur sampai perbatasan Papua New Guinea.

Prospek ekonomi yang bersumber dari tebu tidak terbatas pada komoditas gula. Masa depan tebu sangat penting untuk menghasilkan komoditas lain yang sangat strategis. Salah satunya adalah sebagai penghasil energi. Brazil telah mulai dengan program diversifikasi ini dan Brazil berhasil. Persediaan minyak bumi Indonesia sudah dapat dikatakan habis, karena Indonesia sudah menjadi *net importer*, kecuali dalam hal gas cair. Persyaratan lingkungan hidup juga akan semakin ketat pada masa mendatang. Tebu merupakan bahan baku

energi yang ramah lingkungan dan dapat diperbaharui, serta relatif murah untuk menghasilkannya. Hal ini pula menjadi prospek yang sangat besar untuk perekonomian Indonesia masa mendatang. Langkah-langkah kebijaksanaan dan implementasinya perlu segera dibangun.

Salah satu sumber pembiayaan Pemerintah untuk memfasilitasi implementasi dari pemikiran di atas adalah menerapkan SK 643. Dengan menerapkan SK 643, pendapatan dari impor tarif akan lebih terjamin mengingat impor gula akan lebih terkendali daripada situasi sebelumnya. Sebagai ilustrasi apabila diimpor 1 juta ton raw sugar dan 500 ribu ton gula putih, maka dengan tarif impor yang berlaku sekarang penerimaan pemerintah akan mencapai sekitar Rp 900 milyar/tahun. Dana Rp 900 milyar ini di gunakan sebagai "dana pemancing" untuk masuknya investor atau bank untuk menggerakkan proses revitalisasi industri pergulaan. Oleh karena itu pula, penerapan SK 643 bukan hanya bermanfaat untuk melindungi petani dan perusahaan gula, serta konsumen, hal ini pun dapat dimanfaatkan untuk revitalisasi pabrik gula.

Kondisi di atas tentu akan menumbuhkan volume ekonomi yang tidak kecil. Multiplier effect dari SK 643 akan merambat kemana-mana, yang mana ini sangat dibutuhkan untuk menghidupkan ekonomi nasional, khususnya ekonomi di perdesaan.

Perbankan dan lembaga-lembaga keuangan lainnya serta lembaga-lembaga riset di bidang pergulaan perlu menyambut situasi baru ini. Hal yang paling penting yang harus dibangun adalah menghalangi segala upaya yang akan dibuat oleh para penyelundup atau pihak-pihak lain yang tidak sependapat dengan upaya membangkitkan kembali pergulaan di Indonesia.

KEPASTIAN

Untuk membangkitkan kembali pergulaan Indonesia diperlukan suatu kepastian kebijaksanaan. Hal ini sangat penting mengingat investasi di bidang pergulaan merupakan investasi yang besar dan berjangka panjang. Satu unit investasi PG berskala besar memerlukan biaya sekitar Rp 1 triliun, dan sekali tanam tebu, minimal untuk diusahakan selama lima tahun.

SK 643 pada dasarnya adalah kristalisasi proses membangun ekonomi bangsa atas dasar pengembangan "nasionalisme ekonomi", "kerakyatan" dan "realitas" yang kita miliki. Istilah nasionalisme ini diartikan secara sederhana yaitu bahwa kita menetapkan gula ini sebagai hal yang strategis baik untuk industri pergulaan itu sendiri

maupun untuk perekonomian nasional mendatang, paling tidak 30 tahun lagi. Sama halnya, USA dan Uni Eropa juga menetapkan gula sebagai komoditas "strategis" sehingga harus diproteksi, walaupun harus mengeluarkan biaya tinggi. Adapun kata kerakyatan bahwa SK 643 itu bernafaskan melindungi petani dan konsumen umum sekaligus. Jadi, SK tersebut tidak sekedar hanya melindungi petani, tetapi juga konsumen. Selain itu, SK 643 juga mengkondisikan saling hubungan petani-pabrik gula yang saling tergantung, khususnya dalam menjalankan revitalisasi industri pergulaan; terakhir, kata "realitas" adalah bahwa kita melihat gula itu sebagai bagian dari realitas budaya yang telah mengakar dan memiliki potensi besar untuk membantu menyelesaikan krisis ekonomi dan pengembangan perekonomian nasional jangka panjang. Kepastian akan pelaksanaan SK 643 memegang peranan kunci dalam keberhasilan revitalisasi industri pergulaan nasional.

Apa yang terjadi dengan perkembangan-perkembangan terakhir ini perlu dipandang sebagai suatu proses pembelajaran yang perlu ditindak lanjuti dengan perumusan kebijaksanaan yang lebih menyeluruh dan komprehensif. Andaikan terjadi kesalahan atau kekeliruan, maka saya melihat yang keliru bukan kebijaksanaannya atau institusinya, tetapi manusianya. Oleh karena itu, apabila kebijaksanaan ini akan dievaluasi, maka yang dievaluasi adalah para pelaksananya, secara keseluruhan.

Ada apa dengan gula? Pertanyaan ini pada dasarnya mengajak kita semua melakukan refleksi diri menjawab pertanyaan: mengapa masalah pergulaan ini belum dapat diselesaikan sejak dulu? Data menunjukkan bahwa trend produksi yang menurun hingga tahun 1998-1999, telah berhasil kita hentikan dan turning point ke arah trend positif telah terjadi. Produksi telah meningkat dari 1,49 juta ton pada waktu 1998 menjadi 1,8 juta ton pada tahun 2002. Tahun ini diperkirakan meningkat lagi.

Artinya apa ? Artinya adalah "nafas kehidupan" pergulaan sudah mulai bangkit. Yang perlu difahami adalah terdapat pihak lain yang tidak suka akan kebangkitan pergulaan kita ini, karena mereka akan kesulitan mendapatkan pasar. Oleh karena itu, tidaklah mengherankan apabila banyak kalangan yang tidak mau melihat industri pergulaan kita berjaya kembali. Ilustrasi untuk hal ini dapat kita ambil dari kasus kelapa sawit. Kelapa sawit kita ditentang habis-habisan oleh dunia dengan berbagai macam alasan. Alasan yang sebenarnya adalah karena kelapa sawit mampu mengalahkan kedele di pasar internasional. Sama halnya dengan gula. Apabila kita berhasil membangun kembali kejayaan

gula, maka gula kita akan dapat mengalahkan gula Thailand, Australia, apalagi gula Brazil yang jarak angkutnya sangat jauh dari Indonesia. Oleh karena itu, melihat persoalan ini tidak dapat hanya menggunakan cara pandang yang sempit, tetapi harus dilihat secara luas dan komprehensif. Konteksnya menjadi kepentingan masa depan rakyat, bangsa dan negara, bukan sekedar kepentingan perusahaan apalagi kepentingan individu, kelompok atau golongan. Selama yang terakhir ini berlaku, maka kita tak akan dapat keluar dari belenggu masa lalu dan akan masuk masa depan yang lebih sulit.

PENUTUP

Ada apa dengan gula?, adalah suatu ungkapan perasaan dan pemikiran mengenai pentingnya kita membangun rasa "nasionalisme", "kerakyatan" dan menerima "relitas" sebagai landasan mengatasi permasalahan pergulaan pada khususnya dan ekonomi nasional pada umumnya. Agar kita memperoleh manfaat, kita harus membalik sejarah tebu, dari pola perbudakan ke pola kesejahteraan bersama. Hal ini sejalan dengan realitas yang paling penting dari tebu sebagai tanaman tropika yang kita miliki, yaitu mengandung potensi yang sangat tinggi untuk membangkitkan kesejahteraan dimana kita memiliki potensi untuk dapat melakukannya. Persoalan mengapa sampai saat ini kita tidak dapat melakukannya hanyalah persoalan bagaimana kita mengurusnya dengan baik dan benar. Kita sudah tertinggal begitu jauh dari saudara kita seperti Malaysia, Thailand, dan Korea Selatan. Oleh karena itu, sebagai anak bangsa yang sedang dalam menghadapi kesulitan mewujudkan masa depan yang lebih baik, maka sikap mental sebagai pedagang murni, petani murni, birokrat murni, dan hal lainnya yang senada, tidaklah cukup untuk dapat membangkitkan komitmen dan energi yang diperlukan dalam menyelesaikan persoalan mendatang. Semua pihak yang terlibat dalam pergulaan ini harus memiliki kadar sebagai "negarawan", yang disesuaikan dengan tempat setiap orang berada. Yang dimaksud dengan negarawan adalah setiap individu atau institusi pergulaan harus bisa dan kuat membela kepentingan bangsa dan negara. Komoditas gula adalah alat untuk membela kepentingan bangsa dan negara tersebut. Hal ini bukanlah argumen ideologis, selain karena memang prospek tebu itu sangat besar, juga belajar dari fakta yang ada di negara-negara lain yang telah maju, yaitu business ethics mereka bukan hanya sekedar mencari profit, tetapi juga mengemban amanah-amanah yang lebih besar lagi bangsa dan negaranya.