

# KEBIJAKAN GULA : Habis Manis Sepah Dibuang?

Oleh: Ir. M. Zahrul Muttaqin, MM<sup>1)</sup> dan Uji Saptono<sup>2)</sup>

Salah satu langkah yang ditempuh oleh pemerintah untuk memperbaiki kinerja sektor riil adalah memperbaiki struktur industri dan iklim usaha yang memiliki implikasi manajerial yang tidak sederhana. Langkah 'reformasi' tersebut sebenarnya merupakan langkah paralel dari perbaikan sektor keuangan sebelumnya, yakni memperbaiki kinerja sektor perbankan nasional. Upaya tersebut, secara prinsip ditempuh dengan membuka palang pintu proteksi yang selama ini justru tidak menghasilkan pelaku pasar (produksi, distribusi, pemasaran) yang tangguh. Namun demikian, penanganan sektor riil ini, paling tidak harus mempertimbangkan dampak berantai seperti daya tampung bagi tenaga kerja produktif, kontribusi terhadap tingkat inflasi, tingkat pemerataan nilai tambah, dan sumbangannya terhadap devisa.

Melalui pembebasan bea impor (0%) untuk gula pasir, pada Sidang Kabinet terbatas bidang Ekuin tanggal 5 Mei 1999 pemerintah telah menetapkan akan membeli produksi gula petani sebesar Rp 2.500/kg melalui pabrik gula. Sementara, dengan harga gula impor yang berkisar Rp 2.200/kg, maka pemerintah otomatis akan memberikan subsidi (intervensi) sebesar Rp 300/kg gula pasir. Artinya dengan kalkulasi agregat untuk stok gula lokal yang ada, maka pemerintah akan mengeluarkan total anggaran untuk intervensi itu sebesar Rp 300 Milyar (Kontan, 24/5/1999).

Intervensi ini memang berbeda dengan intervensi di bidang moneter ketika nilai Rupiah melemah sampai Rp. 10.000/ US\$ 1. Pada saat itu pemerintah menghabiskan dana selutar US\$ 10 Milyar (suatu jumlah yang sangat besar) namun akhirnya nilai Rupiah tetap melemah sampai pada level Rp 15.000/ US\$ 1 (per 19 - 11- 1998). Hal ini juga lebih disebabkan oleh kondisi politik yang sangat tidak stabil, paling tidak menurut kalangan investor

dan pelaku pasar saham. Lantas akankah intervensi di sektor riil akan lebih berdayaguna dan bermanfaat langsung untuk menggenjot kinerja ekonomi Indonesia? Pada saat ini, di mana pelaku ekonomi mulai cenderung bersikap positif terhadap hasil pemilihan umum serta nilai tukar rupiah terhadap dollar AS yang menguat sampai level Rp. 7.300 per 1 dollar AS, harapan tersebut sangat mungkin untuk terwujud. Namun seiring dengan menguatnya rupiah, justru perubahan di lingkungan eksternal, terutama pasar internasional, yang berubah secara tidak terkontrol dan menyebabkan penurunan harga gula pasir secara berangsur-angsur

sampai 30%. Di sisi lain, menguatnya nilai Rupiah ini pada dasarnya belum mencerminkan adanya indikasi bagi penguatan fundamental ekonomi makro. Dengan demikian, persoalannya sekarang adalah: apakah dengan intervensi (berupa subsidi) yang dilakukan oleh pemerintah itu akan mampu menciptakan lapangan kerja baru? Cukup efektifkah untuk meredam

**Menguatnya nilai Rupiah ini pada dasarnya belum mencerminkan adanya indikasi bagi penguatan fundamental ekonomi makro. Dengan demikian, persoalannya sekarang adalah: apakah dengan intervensi (berupa subsidi) yang dilakukan oleh pemerintah itu akan mampu menciptakan lapangan kerja baru? Cukup efektifkah untuk meredam inflasi bahan kebutuhan pokok, terutama gula? Mampukah memperbaiki dan atau menciptakan pola distribusi pemasaran yang lebih merata (tidak ada unsur KKN)?**

inflasi bahan kebutuhan pokok, terutama gula? Mampukah memperbaiki dan atau menciptakan pola distribusi pemasaran yang lebih merata (tidak ada unsur KKN)?

## DAMPAK TERHADAP INDUSTRI GULA DALAM NEGERI

Permintaan gula pasir nasional pada Tahun 1999 mencapai 3.0 juta ton. Sementara produksi nasional hanya 1.5 juta ton, itu berarti terdapat permintaan yang berlebih, dan dengan alasan itu maka impor gula pasir sebanyak 1.5 juta ton harus dilakukan oleh pemerintah. Atas dasar pertimbangan bahwa kebutuhan bagi hajat hidup orang banyak lebih diutamakan maka "mau tidak mau" pemerintah harus mengimpor gula pasir (dengan bea 0%), dengan harapan laju inflasi karena fluktuasi harga gula pasir

<sup>1)</sup> Alumnus MMA - IPB dan

Peneliti Pengembangan Agribisnis Berkelanjutan MMA-IPB

<sup>2)</sup> Kepala Divisi Analisis Data, Lembaga Pembangunan dan Pertanian Nahdlatul Ulama (LP2NU)

dapat ditekan seminimal mungkin sehingga mampu mengimbangi menurunnya daya beli masyarakat. Di sini terlihat betapa pemerintah masih 'memanjakan' konsumen gula pasir dan belum banyak mempertimbangkan keberdayaan dan kesejahteraan produsen hulu komoditas gula yang masih diwakili oleh petani-petani tebu miskin. Lantas timbul pertanyaan seberapa jauhkah power driven untuk meminimalkan laju inflasi yang bergejolak tadi?

Pada kondisi ketika nilai Rupiah menguat, nilai inflasi sudah mulai menunjukkan penurunan yang cukup berarti. Namun demikian, fundamen ekonomi yang berupa kemampuan/daya beli masyarakat justru masih menampakkan sinyal yang cenderung belum menguat. Hal ini dapat dijelaskan oleh efek dari krisis ekonomi sendiri yang sangat dirasakan oleh sebagian besar masyarakat, terutama lapisan bawah. Sehingga, kebijakan penghapusan tarif impor gula pasir ini tidak terlepas dari adanya sinyal pasar lokal yang terwakili oleh penurunan daya beli dan sinyal distorsi pada titik produksi. Agaknya pemerintah melihat perlunya mengantisipasi lonjakan harga gula yang semakin tidak terjangkau oleh menurunnya daya beli masyarakat akibat kurangnya supply yang disebabkan oleh rendahnya produksi gula nasional. Kompleksitas permasalahan industri gula, khususnya gula pasir, di Indonesia ini hukan merupakan hal baru yang sampai saat ini masih belum dapat ditangani secara menyeluruh.

Lalu, bagaimana dengan struktur industri lokal (baik besar, sedang dan kecil) yang juga membutuhkan gula pasir, seperti industri permen, manisan, dan lain-lain? Mengingat gula pasir (dan substitusinya) untuk beberapa industri pangan sudah merupakan faktor produksi yang sangat vital, dengan kata lain bahwa perubahan biaya produksi seminim mungkin secara agregat akan sangat berpengaruh terhadap tingkat kompetensi dalam harga dan mutu. Sementara, dengan struktur industri yang masih (sebagian) 'rapuh', karena faktor masukan bahan baku

yang berasal dari luar, maka dampak krisis ekonomi benar-benar menjadi momok bagi industri yang bersangkutan. Praktis dengan kebijakan penghapusan bea impor gula, maka suktur industri dengan kriteria seperti itu akan diuntungkan. Akan tetapi subsidi

berdampak pada semakin terpuruknya industri gula dalam negeri yang memang sangat inefisien. Ataukah memang pemerintah 'sengaja' mempercepat keruntuhan bangunan industri gula nasional yang tanpa penghapusan bea masuk pun sebenarnya sudah *collapse*? Kalau benar demikian maka petani tebu dan atau pabrik gula praktis menjadi 'bumper' upaya untuk menurunkan tingkat inflasi sebesar kontribusi dari gula pasir sendiri terhadap laju inflasi bahan pokok, dan penurunan inflasi merupakan salah satu indikator keberhasilan kinerja pemerintah.

Penghapusan bea masuk tersebut mungkin akan efektif dalam rentang waktu yang pendek, karena harga gula internasional sangat sensitif terhadap tingkat apresiasi nilai mata uang (dhi. Rupiah), sementara menguatnya apresiasi Rupiah terhadap Dollar AS masih belum cukup untuk menjadi alat ukur bagi fundamental ekonomi nasional. Alasan apresiasi rupiah yang bukan dari fundamental ekonomi ini makin diperkuat dengan *positif spread* effect dari mata uang Yen yang menampakkan apresiasi menguat terhadap US\$ - dan itu makin memperkuat nilai mata uang-mata uang regional secara tak langsung; termasuk Rupiah.

Kebijakan penghapusan bea impor tersebut sebenarnya sangat menguntungkan industri hilir yang membutuhkan gula sebagai bahan baku, terutama yang memiliki *backward* linkage dan *forward linkage* akan tertolong. Dengan kata lain, kebijakan penghapusan bea impor itu tak lain adalah upaya non sistemik untuk melakukan restrukturisasi industri gula dan industri hilirnya dengan pendekatan pasar bersaing sempurna. Akan tetapi, yang harus diperhatikan adalah munculnya fenomena paradoks – industri gula/petani tebu kolaps sementara di sisi lain industri hilirnya justru bisa sedikit bemaafas lega.

---

**Subsidi berdampak pada semakin terpuruknya industri gula dalam negeri yang memang sangat inefisien. Ataukah memang pemerintah 'sengaja' mempercepat keruntuhan bangunan industri gula nasional yang tanpa penghapusan bea masuk pun sebenarnya sudah *collapse*? Kalau benar demikian maka petani tebu dan atau pabrik gula praktis menjadi 'bumper' upaya untuk menurunkan tingkat inflasi sebesar kontribusi dari gula pasir sendiri terhadap laju inflasi bahan pokok, dan penurunan inflasi merupakan salah satu indikator keberhasilan kinerja pemerintah.**

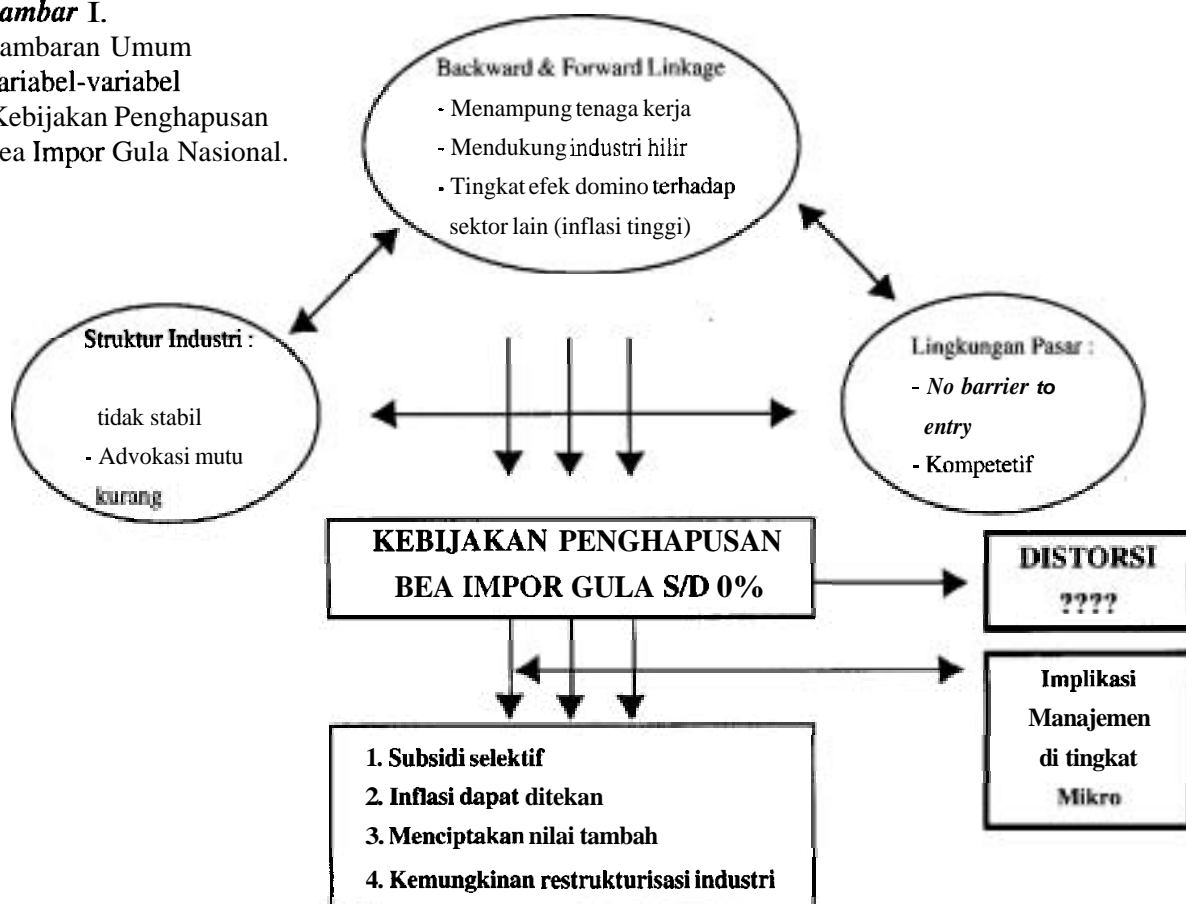
---

Apakah ini merupakan kebijakan integral yang selama ini kita anut? Gambaran tersebut memperkuat dugaan bahwa *letter of intent* antara pemerintah dengan IMF merupakan pijakan yang memaksa pemerintah menempuh cara itu. Akan tetapi, *letter of intent* dengan IMF pun sebenarnya masih cukup memberikan toleransi sebesar 5% untuk pajak impor bagi bahan kebutuhan pokok, termasuk gula pasir.

(*reinvestment*) yang tidak sedikit dan risiko yang tinggi (*high risk*) karena restrukturisasi di sektor perbankan pun belum berjalan mulus, meskipun berbagai *pilot project* yang berkenaan dengan *scaling down* untuk efisiensi bagi produksi gula pasir telah ditempuh oleh Deperindag. Gambaran berikut akan memberikan sedikit ilustrasi mengenai lingkungan determinan berkaitan dengan penghapusan bea impor gula. Dengan demikian, pembukaan kran impor gula pasir yang sebenarnya diiringi dengan dana subsidi (*intervensi*)

### Gambar 1.

Gambaran Umum  
Variabel-variabel  
Kebijakan Penghapusan  
Bea Impor Gula Nasional.



### STRATEGI MAKRO: Cukupkah?

Pemulihan sektor ekonomi makro akan sangat didukung oleh laju pengurangan jumlah pengangguran secara signifikan. Melihat prediksi angka pertumbuhan pada semester I Tahun 1999 yang mencapai minus 2 - 1%, inflasi 17 - 20% dan suku bunga 30%, dengan asumsi politik terkontrol (Mulyani, 1998), adalah sangat berat bagi upaya membuka sektor-sektor usaha seperti perbankan, manufaktur, dan konstruksi.

Selanjutnya, dengan kondisi yang sangat *strict* tersebut, alternatif penyehatan untuk sektor makro melalui efisiensi di titik produksi (untuk industri gula pasir) masih sangat berat, karena akan berimplikasi pada penambahan modal dan investasi

oleh pemerintah harus menciptakan nilai tambah pada titik pemasaran dan atau distribusi, atau paling tidak diikuti dengan subsidi pendapatan langsung ke petani. Nilai tambah itu berupa: (i) Aturan/pranata pasar yang bersaing sehat, anti kartel dan transparan, (ii) Pemberian 'prioritas' utama bagi kelompok tani/pabrik gula (sebagai *the first stakeholder*) untuk berperan sebagai salah satu mata rantai pokok dalam sistem pemasaran gula pasir impor; sehingga pola distribusi yang ada mampu mengoptimalkan tenaga kerja produktif atau menyerap tenaga kerja baru. Dari itu semua, penciptaan nilai tambah akan tercapai; baik secara ekonomi dan atau dalam aspek peningkatan kapasitas dan kapabilitas sebagai pelaku pasar yang tangguh.

Dari gambaran di atas diperoleh beberapa kesimpulan, **pertama** bahwa langkah menghapus bea impor gula pasir adalah bersifat 'sementara'/jangka pendek dalam menolong industri hilirnya dan di sisi lain justru bersifat 'tetap' untuk membenamkan petani tebu dan pabrik gula dalam posisi yang serba sulit. Terkecuali jika dengan kebijakan itu, **petani/kelompok tani/koperasi** tani akan mendapat opportunity pertama kali untuk menciptakan nilai tambah melalui rantai pemasarannya. Tercatat sejak dihapuskannya bea impor ini, grup swasta dan koperasi mencapai 146 yang terlibat langsung (Kompas, 13161199). Beberapa kasus bahkan menunjukkan bahwa beberapa grup bisnis seperti Hasta Graha Grup pun ternyata masih menerapkan pola-pola distribusi model lama. Artinya, *space* bagi petani tebu/kelompok tani/koperasi tani sebagai stakeholder pertama yang merugi karena kebijakan terkait – sangat sempit untuk menjadi pelaku pasar yang bersifat diversifikasi vertikal. Sekali lagi, ini sangat membutuhkan political will dari beberapa pihak terkait, seperti Deperindag, Bulog, dan Dolog untuk mempersiapkan pranata tataniaga gula yang lebih merangsang lahirnya pelaku-pelaku bisnis yang tangguh dan berkualitas secara lebih transparan.

**Tabel 1.** Produksi Gula Nasional 1975 - 1998

Tahun	Areal (Ha)	Hablur (Ton/Ha)	Randemen (%)	Produksi (Ton)
1975	104.777	9.88	10.64	1.035.052
1985	277.615	4.50	8.14	1.249.946
1990	364.976	9.81	7.55	2.119.619
1995	420.908	4.98	6.97	2.096.504
1998	378.204	3.94	5.40	1.491.552

Sumber : Dephutbun RI

Tabel 1 menunjukkan terjadinya peningkatan areal tanam rata-rata sebesar 50,5% selama kurun waktu 1975-1998, sehingga dapat dikatakan bahwa program ekstensifikasi tebu cukup berhasil. Namun jika dilihat dari data produksi, maka terlihat adanya penurunan dalam delapan tahun terakhir ini hingga 29%. Hal ini berkaitan erat dengan menurunnya rendemen yang mencapai 15%. Kondisi ini tentu sangat menyedihkan mengingat banyaknya penelitian dan pengembangan yang selama ini dilakukan oleh lembaga terkait, khususnya P3GI. Hal ini

menunjukkan bahwa proses inovasi tidak dikembangkan di industri gula sehingga **penemuan-penemuan baru** tidak bisa diterapkan untuk mampu meningkatkan produktivitas baik di tingkat petani maupun pabrik gula. Penemuan-penemuan baru agaknya hanya sebatas improvisasi dalam skala *pilot project* dan belum diimplementasikan dalam suatu kebijakan menyeluruh yang mampu meningkatkan kinerja industri gula nasional.

**Kedua**, bahwa seiring dengan membaiknya nilai mata uang Rupiah dan beberapa indikator ekonomi, serta kemantapan kehidupan politik, maka patut dipikirkan bagaimana upaya **restrukturisasi** industri **pergulaan** ini dapat diimplementasikan secara lebih hati-hati dan lebih bijak. Dari Tabel 1, memperlihatkan bagaimana kinerja struktur industri dan lingkungan pasar dari produksi gula, yang menunjukkan adanya beberapa distorsi. Nampak, sejak semula bagaimana pola inkonsistensi dalam program ekstensifikasi areal tanam tebu muncul, manakala di pengolahannya tidak diikuti perbaikan **randemen** gula. Mungkin juga, dalam industri pabrik gula – kesepakatan dalam penentuan **randemen** tidak ditemukan kejelasan **pengukuran** antara petani tebu dan pabrik gula; sehingga kriteria dan batasan mutu bersifat sepihak dan tidak fair.

Demikian ilustrasi dari struktur industri gula nasional yang bersifat multikompleks - Kendati Menperindag sendiri, secara langsung menghimbau petani untuk tidak menanam tebu karena tidak menguntungkan secara komersial. Tentunya ini merupakan pengalaman yang sangat berharga untuk membangun industri nasional yang seharusnya dimulai dari analisis lingkungan bisnis, lingkungan industri, dan lingkungan eksternal (global) yang menuntut formulasi strategi (a broad strategy) yang berimplikasi pada profesionalitas manajemen dan bersifat makin berkembang – tidak stagnan.

Karena saat ini kebijakan penurunan bea impor telah diambil, maka sudah selayaknya jika petani, sebagai pihak pertama yang paling dirugikan, mendapatkan subsidi pendapatan baik melalui koperasi atau lembaga-lembaga swadaya masyarakat lainnya sehingga masih mampu bertahan dalam harga gula yang cenderung turun. Dengan demikian rendahnya pendapatan petani dari sisi produksi dapat ditutupi. Namun, sekali lagi ini hendaknya hanyalah crash program yang harus segera dicarikan jalan keluar jangka panjangnya. Jika kemudian mekanisme subsidi tidak dapat dirasakan langsung manfaatnya oleh petani, maka kita tinggal menunggu saat-saat kehancuran industri gula nasional yang dicerminkan bangkrutnya petani tebu kita. Habis manis sepah dibuang, nasib petani tebu sekarang. ■