

Agro-Ekonomika

NOMOR 1 • TAHUN XXXV • APRIL 2005

Pengantar Redaksi

MENGANALISA DAMPAK KENAIKAN BBM TERHADAP KEMISKINAN DENGAN DATA SUSENAS 2004

M. Fadhil Hasan, Iman Sugema dan Hamonangan Ritonga

DAMPAK KENAIKAN HARGA BAHAN BAKAR MINYAK TERHADAP SEKTOR PERTANIAN, AGROINDUSTRI DAN RUMAH TANGGA PERTANIAN DI INDONESIA

Rina Oktaviani dan Sahara

DAPATKAH PERTANIAN MENJADI MESIN PERTUMBUHAN EKONOMI INDONESIA?

ANALISIS SISTEM NERACA SOSIAL EKONOMI

D.S. Priyarsono, Arief Daryanto, dan Lena Herliana

KEBIJAKAN PROTEKSI DAN PROMOSI AGROBISNIS GULA DUNIA DAN PROSPEK PENGEMBANGANNYA DI INDONESIA

Rahmat Pambudy, Sudi Mardianto dan Nizwar Syafa'at

ANALISA DISTRIBUSI MARJIN PEMASARAN GABAH DAN BERAS DI JAWA TENGAH

Sri Nuryanti

DIVERSIFIKASI USAHATANI LAHAN SAWAH DI KABUPATEN KLATEN DAN KEDIRI : KINERJA, KENDALA DAN PROSPEK

Saptana, I Wayan Russtra, dan Pantjar Simatupang

TENTANG PENULIS



PERHEPI

Perhimpunan Ekonomi Pertanian Indonesia



Agro-Ekonomika

Penerbit

Perhimpunan Ekonomi Pertanian Indonesia (PERHEPI)
Indonesian Society of Agricultural Economics (ISAE)

Pemimpin Umum/Penanggung Jawab

Noer Soetrisno
Ketua Umum PP PERHEPI

Pemimpin Redaksi

Rudi Wibowo

Anggota Dewan Redaksi

Bayu Krisnamurthi, Masyhuri, Bustanul Arifin
Arief Daryanto, TEM Napitupulu, Nuhfil Hanani

Redaksi Pelaksana

Prijadi Atmadja, Edy Sasmito

Dewan Penasehat Redaksi

Majelis Pengembangan Ilmu Ekonomi Pertanian

Alamat Redaksi

Plaza Business Centre
Menara KADIN Indonesia 30/F
Jalan H.R. Rasuna Said Blok X-5 Kav. 2-3 Jakarta 12950
Telp. 021-52891987 Fax. 021-7942861
E-mail : { [HYPERLINK "mailto:Perhepi@telkom.net"](mailto:Perhepi@telkom.net) }

Majalah Agro-Ekonomika (MAE) adalah media profesi ilmiah, penyebaran informasi, dan forum pembahasan masalah-masalah pembangunan ekonomi pertanian dan perdesaan. Terbit dua kali setahun, setiap April dan Oktober. MAE memuat tulisan berupa artikel ilmiah, ilmiah populer, ringkasan hasil penelitian, ulasan atas suatu permasalahan pembangunan atau gagasan orisinal dengan substansi pokok terkait dengan upaya untuk memajukan pembangunan dan perdesaan serta kesejahteraan masyarakat pertanian. Pendapat yang dinyatakan dalam artikel merupakan pendapat pribadi penulis dan tidak selalu mencerminkan pendapat dari penerbit.

Harga Rp. 10.000,-

Agro-Ekonomika

NOMOR 1 • TAHUN XXXV • APRIL 2005

DAFTAR ISI

Pengantar Redaksi

MENGANALISA DAMPAK KENAIKAN BBM TERHADAP KEMISKINAN DENGAN DATA SUSENAS 2004	1
M. Fadhil Hasan, Iman Sugema dan Hamongan Ritonga	
DAMPAK KENAIKAN HARGA BAHAN BAKAR MINYAK TERHADAP SEKTOR PERTANIAN, AGROINDUSTRI DAN RUMAH TANGGA PERTANIAN DI INDONESIA	15
Rina Oktaviani dan Sahara	
DAPATKAH PERTANIAN MENJADI MESIN PERTUMBUHAN EKONOMI INDONESIA? ANALISIS SISTEM NERACA SOSIAL EKONOMI	37
D.S. Priyarsono, Arief Daryanto, dan Lena Herliana	
KEBIJAKAN PROTEKSI DAN PROMOSI AGROBISNIS GULA DUNIA DAN PROSPEK PENGEMBANGANNYA DI INDONESIA	49
Rahmat Pambudy, Sudi Mardianto dan Nizwar Syafa'at	
ANALISA DISTRIBUSI MARJIN PEMASARAN GABAH DAN BERAS DI JAWA TENGAH	75
Sri Nuryanti	
DIVERSIFIKASI USAHATANI LAHAN SAWAH DI KABUPATEN KLATEN DAN KEDIRI : KINERJA, KENDALA DAN PROSPEK	93
Saptana, I Wayan Russtra, dan Pantjar Simatupang	
TENTANG PENULIS	117

Kebijakan Proteksi dan Promosi Agribisnis Gula Dunia dan Prospek Pengembangannya di Indonesia

Rahmat Pambudy, Sudi Mardianto dan Nizwar Syafa'at

PENDAHULUAN

Sebagai negara dengan basis sumberdaya agraris, Indonesia pernah menjadi salah satu produsen dan eksportir gula pasir (selanjutnya disebut gula) yang terbesar di dunia pada decade 1930-40 an. Namun seiring dengan semakin menurunnya produktivitas gula nasional, predikat negara pengekspor gula yang disandang Indonesia berganti menjadi negara pengimpor gula yang cukup besar saat ini. Perkembangan yang kurang menggembirakan tersebut menunjukkan bahwa agribisnis pergulaan Indonesia sedang menghadapi permasalahan yang sangat kompleks. Ada tiga permasalahan utama yang dihadapi oleh Indonesia berkaitan dengan agribisnis pergulaan. Pertama, produktivitas gula yang cenderung terus mengalami penurunan. Penyebabnya antara lain penerapan teknologi *on farm* dan efisiensi pabrik gula yang rendah. Kedua, impor gula yang semakin meningkat. Hal ini disebabkan antara lain, harga gula di pasar internasional tidak menggambarkan tingkat efisiensi produksi yang sebenarnya, karena dijual di bawah ongkos produksinya; kebijakan "*border measure*" yang sifatnya ad-hoc; dan banyaknya gula impor illegal. Ketiga, harga gula di pasar domestik tidak stabil yang disebabkan oleh sistem distribusi yang kurang efisien.

Melihat perkembangan agribisnis pergulaan nasional yang kurang menggembirakan tersebut, pemerintah kemudian merumuskan tujuan umum kebijakan gula nasional, yaitu : (a) meningkatkan produksi dan produktivitas gula, (b) meningkatkan pendapatan petani tebu dan (c) menciptakan kemandirian gula secara nasional. Untuk mewujudkan ketiga tujuan tersebut di atas diperlukan kebijakan yang komprehensif untuk pengembangan agribisnis gula nasional.

Kebijakan untuk mengatur agribisnis gula sebenarnya sudah dilakukan oleh pemerintah, namun nampaknya tidak mampu mendorong kinerja industri gula nasional. Kebijakan pengembangan agribisnis gula yang diatur dalam Inpres No. 9 Tahun 1975 yang dikenal dengan system Tebu Rakyat Intensifikasi (TRI) tidak mampu memperbaiki kinerja industri gula, bahkan dituding oleh sebagian besar pengamat sebagai salah satu penyebab kehancuran lebih lanjut industri gula nasional.

Inpres tersebut kemudian dicabut pada tahun 1998 dan selanjutnya dikeluarkan beberapa kebijakan yang mengatur pengembangan agribisnis gula oleh berbagai departemen bahkan pemerintah daerah. Namun upaya ini pun tidak memberikan hasil yang signifikan terhadap pengembangan agribisnis gula nasional. Apabila ditelusuri lebih lanjut, penyebabnya adalah kebijakan tersebut umumnya diatur sendiri-sendiri dan tidak selalu didukung oleh kebijakan dari instansi terkait, karena masing-masing mempunyai sudut pandang dan prioritas sendiri-sendiri yang tidak pernah dipertemukan dalam suatu kerangka kebijakan yang komprehensif dan terintegrasi. Kondisi inilah yang menyebabkan pengembangan industri gula nasional menuai berbagai masalah.

Produktivitas dan efisiensi dalam sistem dari usaha agribisnis tebu tidak terlepas dari lingkungan eksternal dan internal yang mempengaruhinya. Sejak berakhirnya perang dunia kedua, negara-negara produsen gula di dunia berlomba-lomba menerapkan kebijakan proteksi dan promosi di negaranya masing-masing, yang telah menyebabkan terjadinya surplus gula dunia. Instrumen yang digunakan bermacam-macam, mulai dari penerapan tariff impor yang tinggi, subsidi eksport hingga ke penerapan kebijakan non tariff. Kebijakan protektif tersebut didukung pula oleh penyediaan berbagai kemudahan lainnya seperti kredit dengan bunga murah, sarana dan prasarana yang relatif lebih baik, kebijakan di bidang industri dan energi yang mendukung pengembangan industri gula dan produk turunannya, serta dukungan lembaga penelitian dan pengembangan yang sehat.

Dalam kondisi yang demikian, negara-negara tersebut seringkali harus menjual surplus produksinya ke negara lain, walaupun harus melakukan strategi penjualan dengan harga di bawah biaya produksinya. Pada awal Mei 2003 misalnya, harga gula di Tokyo mencapai Rp. 18.000/kg, di New Delhi Rp. 4.650/kg, di Canberra Rp. 4.500/kg, di Singapura Rp. 4.400/kg, sementara pada waktu yang sama harga gula di pasar internasional tercatat sebesar US\$ 230/ton atau setara Rp. 2.000/kg.

Dengan situasi pasar gula yang demikian serta menghadapi persaingan dengan produsen gula yang menikmati banyak kemudahan sebagaimana digambarkan di atas, tentu saja sangat naif bagi kita untuk mengharapkan industri gula kita bangkit kembali. Yang terjadi sebaliknya, situasi disinseptif yang ada telah menyebabkan petani enggan mengganti tanaman tebu yang ditanamnya sejak 10-15 tahun yang lalu. Komposisi tanaman tebu, terutama di

Jawa menjadi kacau dan rentan terhadap serangan hama/penyakit. Pertanaman tebu juga semakin menjauhi pabrik yang didesain pada era kolonial sehingga sebagian besar prasarana angkut tebu dan irigasi yang dibangun untuk industri gula tidak dapat dimanfaatkan lagi. Sementara itu, beban berat yang harus dipikul industri gula yang sebagian besar merupakan BUMN telah menghambat upaya rehabilitasi dan rekondisi pabrik gula yang tentu saja menambah daftar penyebab turunnya daya saing industri gula kita.

Uraian di atas mendukung penegasan bahwa ineffisiensi pada industri gula tidaklah berdiri sendiri, tetapi berkaitan dengan kebijakan ekonomi mikro dan kebijakan ekonomi makro yang mempengaruhinya yang dihadapkan pada kebijakan protektif di pasar internasional. Oleh karena itu, solusi yang sifatnya parsial tidak akan mampu membangkitkan kembali industri gula nasional. Kebijakan proteksi dan promosi yang telah diterapkan di negara-negara produsen gula di dunia memaksa kita untuk menerapkan hal yang sama, agar para petani Indonesia mempunyai "*the same playing field*". Untuk itu, tulisan ini mencoba mengkaji kebijakan pengembangan agribisnis gula di negara-negara pengekspor gula utama dan mengambil pelajaran dari berbagai kebijakan negara-negara tersebut untuk merumuskan kebijakan pengembangan agribisnis gula nasional.

KEBIJAKAN PROTEKSI DAN PROMOSI AGRIBISNIS GULA DI NEGARA UTAMA PENGHASIL GULA¹

Brasil

Sektor pertanian di Brasil menyumbang sekitar 9 persen dari total GDP dan menciptakan lapangan kerja sebanyak 14 persen dari seluruh lapangan kerja yang ada. Di dalam sektor pertanian itu sendiri, agribisnis gula menyumbang sekitar 8 persen dari total GDP sektor pertanian. Data *Uniao de Agroindustria Canavieira de Sao Paulo* (UNICA) menunjukkan bahwa agribisnis gula saat ini menyerap lebih dari satu juta tenaga kerja yang terbagi atas 511.000 orang bekerja di budidaya tebu dan sisanya bekerja di industri pengolahan tebu (pabrik alkohol dan pabrik gula). Industri pengolahan tebu yang ada di Brasil saat ini sekitar 307 buah.

Brasil merupakan salah satu negara penghasil gula yang mempunyai sejarah paling panjang, yaitu sekitar 5 abad. Pengalaman yang panjang tersebut tentu saja merupakan pijakan yang sangat kokoh untuk mengembangkan agribisnis gula, baik bagi pemerintah, swasta maupun para petani tebu. Satu hal lagi yang menjadikan industri gula di Brasil sangat efisien

¹ Disarikan dari makalah para Duta Besar/Kuasa Usaha Ad Interim pada Pertemuan Konsultasi :Komparasi Kebijakan Agribisnis Gula di Beberapa Negara Produsen/Eksportir dan Importir Utama Dunia, 25-26 Juli 2003 di Bangkok, Thailand.

adalah industri pengolahan tebu seluruhnya dikelola oleh swasta. Pondasi yang cukup kokoh tersebut diperkuat oleh dukungan yang sangat besar dari pemerintah, seperti pembangunan infrastruktur (transportasi, irigasi, pergudangan dan pelabuhan) serta kredit usaha bagi pelaku agribisnis. Sebagai negara yang sebagian besar wilayahnya berupa daratan, pemerintah Brasil sangat serius dalam membangun sarana perhubungan darat, khususnya jalan raya. Jaringan irigasi bawah tanah yang dibangun oleh pemerintah sangat membantu petani dalam melaksanakan budidaya tebu pada saat kemarau. Sementara sarana pergudangan dan pelabuhan ekspor yang memadai memudahkan bagi eksportir untuk melakukan mobilitas barang ke pasar internasional.

Dukungan kebijakan promosi lain yang cukup penting adalah penyediaan kredit usaha dengan bunga yang relatif rendah. Pemerintah Brasil menyediakan bantuan kredit kepada petani maupun pengusaha gula dengan tingkat suku bunga kredit yang lebih rendah dari suku bunga pasar. Kredit yang disalurkan oleh Bank Nasional untuk Pembangunan Sosial dan Ekonomi (BNDES) untuk menunjang agribisnis gula, suku bunganya berkisar antara 11-12 persen, cukup rendah dibandingkan dengan tingkat suku bunga pasar yang mencapai 26 persen. Dalam budidaya tanaman tebu, dukungan kebijakan promosi adalah tersedianya bibit unggul tebu yang dapat diakses oleh petani dengan mudah. Pemerintah Brasil meugeimbangkan teknologi budidaya tebu melalui lembaga *The Brazilian Agriculture Research Corporation*, suatu badan di bawah Kementerian Pertanian yang bertugas melakukan berbagai penelitian dan pengembangan dalam bidang bio-teknologi pertanian.

Perumusan kebijakan umum pengembangan agribisnis tebu di Brasil ditangani oleh Badan Pengembangan Gula dan Alkohol, yang berada di bawah Kementerian Pertanian. Badan ini bertugas merumuskan kebijakan pengembangan gula dan alkohol yang efisien dan kompetitif di pasar dalam negeri maupun luar negeri. Salah satu kebijakan yang mengatur pengembangan industri gula dan alkohol adalah peraturan pemerintah tentang tingkat kadar campuran alkohol dalam setiap liter bensin yang harus dibeli oleh setiap pengendara kendaraan bermotor di Brasil. Setiap tahun dikeluarkan Keputusan Presiden untuk menetapkan *range* kadar alkohol yang harus dicampur dalam bensin yang diperdagangkan. Sementara tingkat kadar yang pasti dari alcohol yang akan dicampur ditentukan oleh *Alcohol Inter-Ministerial Committee* (CIMA) yang beranggotakan wakil-wakil dari Kementerian Pertanian, Kementerian Keuangan, Kementerian Pertambangan dan Energi serta Kementerian Perdagangan.

Untuk tahun 2003, pemerintah Brasil menetapkan kadar alkohol dalam bensin sekitar 22-25 persen. Kebijakan ini dilakukan oleh pemerintah Brasil untuk menyelamatkan industri berbahan baku tebu ditengah-tengah belum menentunya harga gula di pasar internasional sebagai akibat dari proteksi yang berlebihan dari beberapa negara maju, melalui subsidi ekspor dan pengenaan tariff impor yang cukup tinggi. Saat ini hampir seluru pabrik gula di Brasil,

selain menghasilkan gula juga memproses tebu menjadi alcohol, sehingga switch prioritas produksi sangat mudah dilaksanakan. Dengan kondisi seperti ini maka industri berbahan baku tebu di Brasil dapat memperkecil ketergantungannya terhadap pasar gula internasional.

Hingga pertengahan tahun 1990-an, Brasil pernah menerapkan kebijakan proteksi dan promosi terhadap beberapa komoditi pertanian utama, termasuk tebu, melalui instrumen tariff impor yang tinggi, persyaratan lisensi impor yang rumit serta bantuan pemasaran untuk melindungi sektor pertanian. Untuk produk-produk pertanian utama seperti jagung, kakao, kedelai, beras dan gula, pemerintah Brasil menerapkan kebijakan promosi berupa harga dasar, pengadaan cadangan stok dengan melakukan pembelian langsung pada saat harga komoditi utama tersebut jatuh dan memberikan kredit yang disubsidi kepada para petani. Namun seiring dengan krisis ekonomi yang melanda Brasil pada pertengahan tahun 1990an dan pemberlakuan era liberalisasi perdagangan, kebijakan-kebijakan tersebut mulai dihilangkan. Untuk komoditas gula, melakukan deregulasi yang cukup mendasar pada tahun 1997 dengan memberikan kebebasan penuh kepada setiap pihak yang terkait dalam rantai agribisnis tebu. Pemberlakuan harga minimum ditiadakan dan digantikan dengan mekanisme pasar murni.

Industri gula dan alcohol Brasil saat ini merupakan yang paling efisien di dunia. Untuk menghasilkan satu ton gula di Brasil hanya dibutuhkan biaya sebesar US\$ 140-180, sementara di Eropa, Australia dan Amerika Serikat dibutuhkan biaya masing-masing sebesar US\$ 710, US\$ 335 dan US\$ 350 per tonnya. Untuk menghasilkan satu liter alcohol, di Brasil hanya membutuhkan biaya sebesar 19 cent US, sementara di Amerika Serikat dan Eropa masing-masing dibutuhkan biaya sebesar 33 cent dan 55 cent. Oleh karena itu, pemerintah Brasil saat ini memfokuskan diri pada upaya menciptakan perdagangan internasional yang adil, bebas dari proteksionisme yang berlebihan. Upaya yang dilakukan pemerintah Brasil adalah selain melalui perundingan bilateral maupun multilateral, juga menggunakan jalur *Dispute Settlement Body-WTO* untuk membuka pasar negara-negara yang selain ini cukup protektif.

Mesir

Usahatani tebu merupakan salah satu pilar utama sektor pertanian di Mesir. Usahatani tersebut mampu mendorong industri berbahan baku tebu, seperti industri gula, alkohol, lilin, bagase, sulfate potassium, fibreboard dan partied board. Industri gula di Mesir menghasilkan dua jenis gula, yaitu gula pasir dan gula bit. Perkebunan tebu untuk mendukung industri gula pasir paling banyak terdapat di *upper-Egypt*, sedangkan perkebunan bit paling banyak di daerah Delta. Luas lahan perkebunan tebu di Mesir sampai dengan tahun 2002 mencapai 1,06 juta hektar dan gula yang dihasilkan sekitar 1 juta ton.

Pengelolaan industri gula di Mesir berada di bawah *Sugar and Integrated Industries Company* (SIIC) yang didirikan pada tahun 1881. Saat ini melalui SIIC, Mesir sedang mengembangkan industri gula, baik di dalam maupun luar Mesir. Pengembangan industri gula di dalam negeri dilakukan dengan membangun pabrik gula baru dan merenovasi serta merehabilitasi pabrik gula yang sudah ada. Sementara pengembangan industri gula milik pemerintah mesir di luar negeri dilakukan dengan (a) merehabilitasi/memodernisasi pabrik gula Assalaya dan Sanner di Sudan, (b) memasok suku cadang untuk pabrik gula Juned Wenyu Halfa di Sudan, (c) memodernisasi mesin-mesin penyulingan gula di Tartoss, Suria, dan (d) membangun lima buah pabrik gula di Iran dengan kapasitas produksi 10.000 ton per hari. Selain itu, pemerintah Mesir juga mendirikan *Sugar Technology Research Institute* (STRI) pada tahun 1994, yang bertujuan untuk mendorong penerapan teknologi baru pada industri gula yang ada di Mesir dan sekitarnya.

Kebijakan lain yang ditetapkan oleh pemerintah Mesir untuk mendukung agribisnis gula adalah membeli seluruh produksi gula yang diproduksi di Mesir oleh Kementerian Suplai dan Perdagangan Dalam Negeri untuk dijual di pasar dalam negeri. Kebijakan ini selain untuk membantu kesejahteraan petani juga menjaga stabilitas harga gula di dalam negeri. Pada tahun 2002, Pemerintah Mesir telah menaikkan harga pembelian tebu di tingkat petani dari sekitar US\$ 21,2 per ton menjadi US\$ 23,8 per ton. Total subsidi yang telah dialokasikan oleh pemerintah Mesir untuk mendukung agribisnis gula sekitar US\$ 113,2 juta. Subsidi tersebut diberikan selain untuk melakukan pembelian tebu petani, juga untuk membangun infrastruktur, seperti modernisasi jaringan irigasi dan pembangunan sarana transportasi. Untuk mendukung pelaksanaan kebijakan agribisnis gula, pemerintah Mesir juga telah membentuk Dewan Gula Nasional, yang dikoordinasikan oleh Departemen Pertanian.

Fungsi Dewan Gula Nasional Mesir antara lain : (a) menetapkan harga standar tebu yang dihasilkan oleh petani berdasarkan perhitungan biaya produksi, (b) memberikan bantuan kredit kepada petani tebu, dan selama kurun waktu 1998-2002 kredit yang telah disalurkan sebesar US\$ 7,1 juta, (c) mengawasi mobilitas dan angkutan tebu dari lahan petani ke pabrik gula, (d) mengontrol penimbangan tebu maupun air tebu di pabrik, (e) memberikan penyuluhan secara intensif kepada petani tebu dan (f) menyalurkan subsidi pengairan untuk kegiatan usahatani tebu yang besarnya sebesar US\$ 0,60 per hektar. Selain itu, Dewan Gula Nasional juga diberi tugas untuk melakukan pembinaan terhadap aparat pertanian dalam bentuk : (a) memberikan kredit pembelian kendaraan bermotor bagi penyuluh pertanian, (b) memberikan biaya transportasi sebesar US\$ 5 per bulan, (c) menyediakan sarana transportasi kepada setiap peneliti pertanian dan memberikan insentif tahunan kepada setiap petugas penyuluhan, dan (d) meningkatkan kapasitas dan kemampuan peneliti dan penyuluh melalui pelatihan jangka pendek maupun jangka panjang.

Berkaitan dengan perdagangan internasional, pemerintah Mesir mengeluarkan kebijakan untuk mengekspor gula berkualitas tinggi dan mengimpor gula yang berkualitas lebih rendah (harganya lebih murah). Selain itu, sejak tahun 2002 pemerintah Mesir juga telah menurunkan tariff impor *raw sugar* dari 24 persen menjadi 5 persen dan *refinery sugar* dari 26 persen menjadi 6 persen.

India

India adalah negara keempat terbesar di dunia setelah Rusia, Brasil dan Kuba dalam memproduksi gula tebu. Industri gula merupakan *agro-based industry* terbesar kedua di India karena melibatkan sekitar 45 juta petani dan sekitar 500.000 tenaga kerja ahli dan setengah ahli yang terlibat dalam industri gula. Industri gula di India juga telah menjadi *focal point* untuk pengembangan sosial ekonomi di daerah pedesaan dengan memobilisasi *rural resources*, menciptakan lapangan kerja, dan fasilitas transportasi dan komunikasi. Kontribusi industri gula terhadap pendapatan pemerintah pusat dan negara bagian mencapai sekitar Rs. 1600 Crores (Rp. 3,2 trilyun), suatu jumlah yang cukup besar. Selain itu, luas lahan tebu di India (termasuk yang diairi irigasi) dari tahun ke tahun juga semakin meningkat. Pada tahun 2002 luas lahan tebu mencapai 4,58 juta hektar dan dari luas lahan tersebut sekitar 90 persen sudah terairi oleh irigasi.

Kebijakan promosi yang diterapkan oleh pemerintah India antara lain adalah penetapan harga minimum (harga dasar) tebu yang disebut *Statutory Minimum Price* (SMP) yang ditetapkan oleh pemerintah pusat, sementara setiap negara bagian menetapkan *State Advised Prices* (SAP) yang lebih tinggi dari SMP. Dengan adanya SMP ini, para petani tebu mendapat jaminan harga minimum tertentu dari tebu yang dihasilkan. Selain itu, pemerintah juga memberikan dukungan melalui pembangunan infrastruktur jaringan irigasi dan sarana perhubungan untuk memperlancar mobilitas tebu dari lahan petani ke pabrik gula.

Kebijakan lain yang cukup penting adalah reservasi daerah tebu (*reserved area of the mills*). Melalui kebijakan ini petani tebu diminta untuk memasok tebu ke pabrik gula tertentu dan pabrik tersebut wajib untuk mengolah semua tebu yang diterimanya. Kebijakan ini ditetapkan oleh pemerintah India untuk mengatur pasokan tebu dari petani ke pabrik gula agar tidak saling berebut dan untuk menghindari ketidakteraturan siklus produksi. Berkaitan dengan kebijakan kredit, pemerintah India baru-baru ini telah merevisi *The Sugar Development Fund Act* (1982). Revisi dilakukan agar dapat membayar pengeluaran untuk transportasi internal dan ongkos angkut (*freight charges*) pengapalan ekspor gula dan memberikan pinjaman dengan suku bunga rendah bagi proyek pengembangan yang menggunakan hasil industri berbahan baku tebu.

Kebijakan pemasaran gula di dalam negeri India ada dua, yaitu gula untuk masyarakat berpendapatan rendah dan gula untuk masyarakat berpendapatan menengah ke atas. Untuk mendukung kebijakan gula murah, pemerintah mengharuskan kepada setiap pabrik gula untuk menyisihkan (*levy*) sekitar 10 persen dari total gula yang dihasilkan. Gula yang disisihkan dikenal sebagai *the levy quota* yang dialokasikan ke pemerintah negara bagian untuk *Public Distribution System* (PDS) dengan harga di bawah harga pasar. Gula murah (*sugar levy*) harganya ditetapkan berdasarkan wilayah dan SMP dari tebu ditambah ongkos konversi yang direkomendasikan oleh *the Bureau of Industrial Cost and Prices*. Gula di luar *levy sugar* tidak ada pengendalian harga. Namun, pasokan penjualan gula bebas diatur oleh pemerintah dengan menentukan *monthly release quota* untuk menjamin stabilitas harga.

Untuk mendorong ekspor gula, pemerintah India juga memberikan subsidi ekspor berupa *levy exemption* terhadap jumlah gula yang dieksport dan jumlah gula yang dieksport juga diperlakukan sebagai suatu *advance free sale release*. Pemerintah pusat juga memberikan pengurangan pajak pembelian tebu untuk gula yang dieksport. Selain itu, pemerintah India juga memberikan *reimbursement* terhadap *internal trasport cost* kepada pabrik gula yang akan mengekspor gula yang dihasilkannya. Untuk meningkatkan ekspor gula, pemerintah pusat India juga telah memutuskan untuk menetralisasi *ocean freight disadvantage* yang dialami India dengan memberikan *reimbursement* kepada pabrik gula sebesar Rs. 350 per ton (Rp. 70.000 /ton). Untuk melindungi produksi gula domestik, pemerintah India menetapkan tariff impor sebesar 66,4 persen plus biaya tambahan sebesar Rs. 85 per kuintal (Rp. 17.000 /kuintal). Dukungan kebijakan pemerintah terhadap agribisnis gula yang terkahir adalah pembentukan buffer stock yang ditetapkan oleh pemerintah sebesar 2 juta ton. Semua biaya penyimpanan ditanggung oleh pemerintah, sehingga pemerintah dapat mengatur jumlah gula di pasar dalam negeri India dan dengan demikian stabilitas harga dapat dengan mudah dicapai.

China

Kontribusi agribisnis gula di China dalam perekonomian nasional realtif kecil, yaitu sekitar US\$ 3,2 miliar pada tahun 2002 atau hanya sekitar 0,02 persen dari total Produk Domestik Bruto. Agribisnis gula di China secara keseluruhan menyerap sekitar 40 juta petani, dan 450.000 tenaga kerja pada industri gula. Untuk mendukung pengembangan agribisnis gula, China saat ini memiliki sekitar 25 lembaga penelitian gula, 9 *designing institute* dan 15 universitas/akademi/sekolah teknik menengah dengan spesialisasi pembuatan dan pengembangan gula.

Sejak kemerdekaan China pada tahun 1949 dan khususnya setelah era reformasi dan keterbukaan, industri gula di China mengalami kemajuan yang sangat pesat. Produksi gula nasional meningkat sangat tajam dari sekitar 260

ribu ton pada tahun 1949 menjadi sekitar 10,29 juta ton pada tahun 2002. Selama lebih dari setengah abad, industri gula di China telah berkembang dari hanya sekedar industri tanaman panghasil gula (sugar bearing crops) menjadi sugar industrial complex komprehensif yang mencakup produksi, penjualan, pemasaran, pendidikan, serta penelitian dan pengembangan gula. Pada tahun 1991-1993 China sempat mengalami surplus gula hingga mencapai sekitar 1,5 juta ton dan pada saat itu untuk pertama kalinya China melakukan ekspor gula. Namun perkembangan konsumsi yang lebih tinggi dari produksi, menyebabkan saat ini China termasuk sebagai negara pengimpor gula yang cukup besar. Pada tahun 2002, impor gula Cina mencapai 1,2 juta ton.

Melihat pentingnya komoditas gula, pemerintah China mengambil kebijakan untuk mengendalikan pengembangan agribisnis gula nasional. Beberapa instansi pemerintah dan organisasi yang terlibat dalam perumusan kebijakan agribisnis gula di China, antara lain :

- a. *State Development and Reform Commission* (SDRC), yang bertanggung jawab terhadap pembuatan rencana pembangunan industri gula jangka panjang, menilai dan menyetujui proyek skala besar, mengawasi keseimbangan permintaan dan penawaran pasar gula, mengatur ekspor-impor gula, dan mengatur penyimpanan gula.
- b. *State Economic and Trade Commission* (SETC), bertanggung jawab terhadap pengendalian produksi gula, batas produksi dan penjualan saccharin, reformasi sistem produksi dan penjualan (tugas SETC saat ini diambil alih kementerian Perdagangan-MOFCOM).
- c. Kementerian Pertanian, bertanggung jawab terhadap pengaturan lahan tanaman tebu/bit.
- d. Kementerian Perdagangan (MOFCOM), selain mengambil alih tugas SETC, tugas utamanya adalah mengatur ekspor-impor gula.
- e. Asosiasi Gula China, dibentuk tahun 1992 dan selain ini bertindak sebagai jembatan antara pemerintah dan perusahaan gula, serta membantu instansi pemerintah dalam melaksanakan pengendalian kebijakan makro, memberikan masukan bagi pengembangan industri gula dan membantu mengatasi masalah yang dihadapi oleh industri gula.

Sejak era reformasi dan keterbukaan, pemerintah China menerapkan serangkaian kebijakan untuk mendukung dan mengembangkan agribisnis gula, seperti : (a) menerapkan sistem tanggung jawab produksi keluarga di wilayah pedesaan yang membangkitkan antusiasme para petani tebu untuk meningkatkan produksi tebu, (b) memberikan insenti berupa pangan beras atau serealia lain untuk petani tebu, sehingga menjamin kecukupan pangan para petani tebu dan menjaga petani tebu untuk tetap menanam tebu, dan (c) memberikan subsidi berupa pembangunan irigasi pada lahan-lahan yang ditanami tebu, menyediakan traktor dan pupuk serta teknik budidaya tebu yang optimal. Sejak tahun 1991, pemerintah China juga telah melakukan

deregulasi perdagangan gula domestik, seperti pembeli dan pabrik gula dapat langsung melakukan transaksi tanpa melalui perantara, sehingga meningkatkan fleksibilitas pemasaran. Selain itu, pemerintah juga telah melepaskan kendali harga gula eceran.

Kebijakan lain yang cukup penting adalah pembukaan lahan kering dataran tinggi untuk dijadikan lahan tebu, membuka kawasan baru untuk memproduksi gula dan melakukan modernisasi peralatan pada pabrik gula serta meningkatkan skala produksinya. Pemerintah China saat ini telah melepaskan seluruh kendali pembelian dan kontrak penjualan gula dan menyerahkan sepenuhnya kepada mekanisme pasar. Akibat dari kebijakan ini harga gula domestik berfluktuasi cukup tajam, seperti terjadi pada tahun 2002 dimana harga tertinggi gula mencapai RMB 4800 per ton (Rp. 4800/kg) dan terendah sekitar RMB 2300 per ton (Rp. 2300/kg). Pemerintah China juga sudah tidak memberikan lagi subsidi langsung kepada para petani tebu, bahkan saat ini pemerintah China menerapkan pajak pendapatan yang cukup tinggi terhadap pabrik gula sebesar 33 persen dan PPN sebesar 17 persen.

Kebijakan proteksi yang dilakukan oleh pemerintah China adalah menerapkan kuota impor pada tahun 2002 sebesar 1,76 juta ton, 1,85 juta ton pada tahun 2003 dan 1,94 juta ton pada tahun 2004 dengan tarif sebesar 30 persen untuk gula putih (white sugar) dan 20 persen bagi gula mentah (raw sugar). Impor di atas kuota yang telah ditetapkan akan dikenakan tarif impor sebesar 76 persen.

Thailand

Keberadaan industri gula di Thailand dimulai sejak masa pemerintahan kerajaan Sukhotai (1257-1350). Selama kurun waktu 1930-1935, produksi gula Thailand hanya mencapai 40 ribu ton per tahun, sehingga untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri harus mengimpor sekitar 25 ribu ton yang berasal dari Indonesia, India dan lain-lain. Perubahan drastis dimulai sejak tahun 1937, ketika pabrik gula modern mulai dibangun di Thailand dengan kemampuan produksi sekitar 800 ton per hari. Sejak saat itu, produksi gula Thailand terus berkembang hingga saat ini. Pada tahun 2000 produksi gula Thailand mencapai 5,1 juta ton dan mampu mengekspor gula sekitar 3 juta ton per tahun. Agribisnis gula di Thailand saat ini merupakan mata pencaharian utama bagi sekitar 107 ribu petani tebu. Suksesnya agribisnis tebu di Thailand disebabkan oleh antara lain (a) memadainya harga tebu yang diterima petani, (b) lingkungan industri yang mendukung, dan (c) dukungan pemerintah dalam memperluas dan merelokasi pabrik gula ke beberapa wilayah perkebunan tebu.

Kebijakan agribisnis gula di Thailand dijalankan oleh *Cane and Sugar Board*, yang keanggotaannya terdiri dari para wakil petani (*grower*), pabrik gula (*miller*) dan pemerintah. Tugas Badan yang didirikan pada tahun 1984 berdasarkan Undang-Undang Gula ini, antara lain : (a) merumuskan kerangka

kebijakan pemasaran gula domestik dan ekspor, (b) mengatur pendapatan petani dan pabrik gula, (c) mengawasi tingkat produksi gula dan mendorong peningkataan kualitas gula, (d) meningkatkan efisiensi usahatani tebu dan produksi gula, dan (e) membatasi penanaman tebu hanya dalam wilayah 100 km dari pabrik gula. Keanggotaan Badan ini terdiri dari 9 orang perwakilan petani tebu, 7 orang perwakilan pemerintah dan 5 orang perwakilan pabrik gula. Perwakilan petani tebu ditentukan oleh Asosiasi Petani Tebu (*the Sugarcane Farmer Association*), sedangkan perwakilan pabrik gula ditentukan oleh *Thai Sugarmiller Association*.

Pemerintah melalui Bank of Agricultural Cooperatives (BAAC) juga memberikan subsidi suku bunga kredit usahatani bagi petani tebu. Sebelum terjadi krisis ekonomi pada tahun 1997, pabrik gula di Thailand dapat secara mudah mengambil kredit dari bank, yang kemudian mereka bertindak sebagai perantara memberikan kredit untuk musim tanam kepada para petani. Berdasarkan Undang-Undang Gula Tahun 1984, pemerintah telah menetapkan rumus bagi hasil antara petani tebu dengan pabrik gula, yaitu petani tebu menerima 70 persen pendapatan dari penjualan gula dan molasses di pasar domestik dan internasional, sementara pabrik gula menerima 30 persennya. Sebelum terbentuk Asosiasi Petani Tebu, harga tebu ditentukan langsung oleh pabrik gula berdasarkan kontrak awal yang telah disepakati oleh kedua belah pihak. Namun setelah terbentuk Asosiasi Petani Tebu, harga tebu ditentukan berdasarkan hasil negosiasi antara perwakilan Asosiasi dengan pabrik gula yang biasanya dilakukan satu bulan sebelum mulai panen tebu (bulan Oktober-Nopember).

Pemerintah Thailand juga menetapkan kebijakan pemasaran gula di pasar domestik dan luar negeri berdasarkan sistem kuota. Ada 3 jenis kuota yang telah ditetapkan selama ini. Pertama, Kuota A, yaitu penetapan kuota gula pasir (*refined sugar*) yang diperuntukan bagi konsumsi domestik, yang besarnya sekitar 1,9 juta ton per tahun. Besarnya kuota ini ditetapkan oleh *Cane and Sugar Board of Thailand* pada awal musim tanam tebu berdasarkan perkiraan kecenderungan pertumbuhan kebutuhan gula domestik. Setiap pabrik gula hanya dapat menjual gula pasir ke pasar domestik sesuai dengan jatahnya. Kedua, Kuota B, yaitu penetapan kuota gula mentah (*raw sugar*) yang ditujukan untuk keperluan ekspor, yang biasanya ditetapkan sebesar 800 ribu ton per tahun. Gula ini diekspor oleh *Thai Cane and Sugar Corporation*, suatu perusahaan milik *Cane and Sugar Board* dengan harga referensi ekspor. Ketiga, Kuota C, yaitu kuota yang ditetapkan untuk perusahaan swasta yang akan mengekspor gula, baik *prime quality of sugar* maupun *raw sugar*, setelah pabrik gula memenuhi kewajiban melaksanakan kuota A dan B.

Untuk melindungi petani dan industri gula dalam negeri, pemerintah Thailand melakukan proteksi dengan menerapkan kuota tarif impor sebesar 13.700 ton. Tarif impor dalam kuota ditetapkan sebesar 65 persen, sedangkan

untuk di luar kuota sebesar 96 persen. Tingkat tarif impor tersebut sama untuk *white sugar* maupun *raw sugar*.

Jepang

Agribisnis gula di Jepang walaupun sumbangannya terhadap perekonomian nasional relatif kecil, namun peranannya cukup penting dalam penyediaan kebutuhan bahan pemanis bagi masyarakat. Agribisnis gula di Jepang saat ini melibatkan kurang lebih 30 ribu kepala keluarga, dengan luas panen tebu mencapai sekitar 24 ribu hektar. Selain gula tebu, Jepang juga memproduksi gula bit yang umumnya diusahakan di daerah Hokaido. Produktivitas tebu di Jepang saat ini mencapai 65 ton per hektar dengan rendemen mencapai 14 persen lebih, sementara produktivitas bit tahun 2002 mencapai 61,5 ton per hektar dengan rendemen sekitar 17 persen. Produksi gula Jepang tahun 2002 mencapai 879 ribu ton, yang terdiri dari 152 ribu ton gula tebu dan 718 ribu ton gula bit. Total permintaan gula di Jepang pada tahun 2002 mencapai 2,3 juta ton, sementara produksinya hanya sekitar 879 ribu ton, sehingga kekurangan sebesar 1,5 juta ton harus didatangkan melalui impor gula. Namun demikian, saat ini Jepang sedang menghadapi masalah menurunnya permintaan gula tebu dan bit di dalam negeri, sementara permintaan terhadap gula sintetis (gula pengganti) semakin meningkat.

Pemerintah Jepang telah merumuskan kebijakan peningkatan produksi gula melalui : (a) peningkatan permintaan gula di dalam negeri, (b) menjaga kestabilan produksi dengan memperbaiki kualitas lahan pertanian, (c) meningkatkan efisiensi usahatani tebu melalui mekanisasi pertanian (target mengurangi tenaga kerja hingga 20 %) dan penggunaan bibit unggul. Perbaikan kualitas lahan difokuskan pada perbaikan sistem pembuangan air, sehingga tingkat rendemen tebu dapat dikendalikan. Penghematan tenaga kerja dilakukan dengan menerapkan sistem penanaman tebu secara langsung dan penggunaan mesin untuk melakukan kegiatan transplantasi tebu. Program peningkatan rendemen tebu dilakukan melalui penanggulangan hama secara terpadu, pemupukan dengan dosis sesuai anjuran dan pengaturan jarak tanam.

Saat ini jumlah perusahaan gula tebu di Jepang ada sekitar 16 buah dengan jumlah pabrik sekitar 18 buah. Keberadaan perusahaan gula tebu dengan pabriknya tersebut mempunyai peranan yang cukup besar dalam perekonomian nasional, khususnya dalam penyerapan tenaga kerja. Namun seperti yang telah disinggung di atas bahwa saat ini perusahaan gula tebu di Jepang sedang menghadapi masalah penurunan permintaan gula tebu di pasar domestik sehingga pendapatan perusahaan juga mengalami penurunan yang cukup tajam. Selain itu, biaya produksi gula juga mengalami peningkatan yang cukup besar, yaitu sekitar 60 persen untuk pengadaan bahan baku dan 40 persen untuk pengolahan dan pengepakan. Untuk menghindari kehancuran industri gula, pemerintah Jepang kemudian mengambil kebijakan dengan memberikan dana promosi produksi kepada perusahaan gula. Kebijakan ini

ternyata mampu mengatasi peningkatan ongkos pengolahan dan pengepakan, sehingga ongkos produksi secara total juga sudah mengalami penurunan yang cukup signifikan karena sekitar 40 persen ongkos produksi gula tebu di Jepang ada pada kegiatan pengolahan dan pengepakan.

Persoalan penurunan permintaan gula tebu di dalam negeri Jepang, selain menyulitkan pabrik gula juga membuat pabrik penyulingan/pemurnian gula mengalami penurunan kapasitas produksi hingga 40 persen. Padahal keberadaan pabrik penyulingan gula ini juga sangat vital terhadap penyerapan tenaga kerja (ada sekitar 2000 tenaga kerja yang terlibat dalam pabrik penyulingan), stabilitas pasokan gula dalam negeri, penampungan gula tebu yang sudah diolah di Kagoshima Prefecture maupun Okinawa Prefecture, dan sumber dana bagi *Agriculture and Livestock Industries Corporation* (ALIC). Melihat pentingnya peranan tersebut pemerintah Jepang melakukan kebijakan rasionalisasi dan merger pabrik penyulingan agar efisiensi usaha dapat terus dijaga dan ditingkatkan.

Kebijakan promosi yang sangat penting di Jepang adalah penetapan harga dasar (harga terendah) yang harus diterima oleh petani tebu. Penetapan harga terendah dilakukan dengan mempertimbangkan biaya produksi, supply-demand, harga gula domestik dan situasi ekonomi lainnya. Namun secara umum harga terendah dihitung sebagai berikut : harga produksi tahun sebelumnya x (fluktuasi harga gula domestik x 0,5 + fluktuasi biaya produksi x 0,5). Subsidi harga ini diberikan pemerintah melalui ALIC. Sumber dana ALIC diperoleh melalui dana Regulasi yang dipungut dari gula impor (dipungut melalui perusahaan penyulingan) dan pendapatan perusahaan gula pengganti (sintetis) serta dari anggaran keuangan negara. Selain itu, pemerintah Jepang juga memberikan bantuan kepada pabrik gula yang pada tahun 2001 jumlahnya mencapai 93,6 miliar yen. Bantuan kepada pabrik gula diberikan untuk menutup selisih harga jual dengan harga bahan baku dan biaya manufaktur. Perlu diketahui, harga bahan baku gula tebu 3,9 kali lipat lebih tinggi dari harga jual gula tebu. Bantuan dana yang diberikan kepada pabrik gula ini sekitar 80 persen berasal dari dana regulasi. Sejak tahun 2000, Asosiasi Usaha Promosi Industri Bibit Pertanian juga memberikan subsidi untuk gula domestik senilai harga terendah produsen + biaya standar kargo + biaya manufaktur – harga gula tahun sebelumnya.

Selain kebijakan insentif harga dasar, pemerintah Jepang pada tahun 2003 juga sudah menganggarkan dana untuk beberapa kegiatan, yaitu (a) memberikan tunjangan kepada petani yang berhasil memperoleh produktivitas tanaman tebu di atas rata-rata, (b) pengganti kerugian apabila terjadi bencana angin tropan, dan (c) bantuan promosi industri gula.

Filipina

Filipina merupakan salah satu negara yang mencanangkan program swasembada gula, sehingga agribisnis gula merupakan salah satu sektor

prioritas yang mendapat perhatian utama pemerintah. Pentingnya agribisnis gula di Filipina dapat dilihat dari kemampuannya dalam menciptakan lapangan kerja sebanyak 5 juta orang. Luas tanam tebu Filipina saat ini sekitar 368 ribu hektar dan produktivitasnya rata-rata baru mencapai 60 ton per hektar, jauh lebih rendah dari produktivitas tebu di Thailand yang mencapai 180 ton per hektar. Namun demikian, data hingga bulan Juni 2003 menunjukkan bahwa produksi gula di Filipina sudah mencapai 2,12 juta ton dan pada akhir tahun 2003 diharapkan tercapai produksi gula hingga 2,16 juta ton. Pencapaian jumlah produksi tersebut menjadikan Filipina mencapai swasembada pada tahun 2003, lebih cepat dari target yang dicanangkan, yaitu pada tahun 2007. Harga gula di Filipina saat ini juga relatif stabil pada kisaran P 27,18 per kg (sekitar Rp. 4500/kg). Filipina sampai saat ini hanya melakukan ekspor gula ke Amerika Serikat berdasarkan *preferential acces (quota)* yang diberikan Amerika Serikat selama kurun waktu 1997-2007. Pemberian kuota ini lebih disebabkan oleh hubungan baik antara Filipina dengan Amerika Serikat.

Sugar Regulatory Administration (SRA), suatu lembaga yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden, merupakan institusi independen yang serahi tugas untuk menangani pergulaan di Filipina. Pembentukan lembaga ini didukung oleh *Executive Order* No. 18 Tahun 1986 (semacam Undang-Undang), sehingga mempunyai kemampuan untuk mengikat semua institusi yang terlibat dalam agribisnis gula di Filipina. Mandat SRA adalah meningkatkan pertumbuhan dan pengembangan sektor industri gula nasional dengan lebih melibatkan partisipasi sektor swasta serta meningkatkan kondisi para pekerja gula. Secara spesifik tugas SRA, antara lain : (a) mengatur sistem produksi tebu dan gula, (b) menjaga *supply-demand* gula dalam negeri, sehingga harga gula dapat terjaga kestabilannya dan menguntungkan pihak produsen maupun konsumen, (c) melakukan studi yang terkait dengan pergulaan untuk menformulasikan kebijakan, perencanaan dan implementasi program aksi, dan (d) mensosialisasikan program efisiensi perdagangan gula, baik di pasar domestik maupun luar negeri.

Kebijakan umum industri gula di Filipina, antara lain (a) *free enterprise*, yaitu baik penduduk lokal maupun asing dapat berpartisipasi dalam perdagangan gula selama mempunyai kapabilitas keuangan dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan oleh pemerintah, (b) gula yang diproduksi di dalam negeri diprioritaskan untuk memenuhi kebutuhan domestik, dan prioritas berikutnya adalah memenuhi kuota ekspor gula ke Amerika Serikat, dan (c) impor gula diusahakan dalam bentuk *raw sugar* agar dapat memberikan keuntungan pada *refiners*. Impor gula harus didasarkan atas *Executive Order* yang diterbitkan oleh Presiden atas rekomendasi Departemen Pertanian, untuk kemudian ditenderkan diantara *traders*.

Pemerintah Filipina juga membuat kebijakan harga yang melindungi petani tebu sekaligus juga melindungi konsumen gula. Pemerintah Filipina melakukan intervensi pasar agar stabilitas harga terjamin, walaupun tetap juga

memperhatikan fluktuasi harga gula di pasar internasional. Kebijakan lain yang cukup penting adalah dukungan pemerintah dalam pembangunan infrastruktur pertanian, seperti pembangunan jalan, pembangunan jaringan irigasi dan peralatan pendukung untuk mendorong peningkatan produktivitas tebu. Pemerintah Filipina saat ini telah mengalokasikan sekitar P 600 juta pembangunan jalan raya dari perkebunan tebu ke pabrik, kemudian P 1,5 miliar untuk pembangunan jalan raya dari perkebunan tebu ke pasar dan P 6 miliar untuk pembangunan jaringan irigasi. Selain itu, melalui *Philippine Sugar Research Institute* (Philsurin), Filipina juga mengembangkan bibit varietas unggul tebu dan teknologi budidaya yang dapat mendorong peningkatan produktivitas dan rendemen tebu.

Berkaitan dengan perdagangan internasional, pemerintah Filipina menetapkan tarif impor gula sebesar 65 persen dan sedang diusulkan untuk ditingkatkan menjadi 80 persen. Sedangkan dalam kerangka AFTA, Filipina juga telah berhasil mengalihkan komoditi gula dari *Temporary Exclusion List* menjadi *Sensitive List*. Dengan demikian, kondisi ini memberikan kesempatan kepada Filipina untuk membenahi diri dan berupaya untuk lebih meningkatkan daya saing gulanya di pasar internasional.

Fiji

Fiji adalah salah satu negara yang ekonominya sangat tergantung pada sektor pertanian, khususnya agribisnis gula. Produksi gula per tahunnya sebenarnya relatif kecil, yaitu 300 ribu ton, namun karena kebutuhan dalam negerinya juga sangat kecil yaitu 36 ribu ton, maka ada sekitar 264 ribu ton yang dapat dieksport ke luar negeri. Komoditi gula merupakan penyumbang devisa terbesar bagi Fiji, yaitu sekitar US\$ 165 juta per tahun. Pangsa agribisnis gula dalam GDP mencapai 15 persen dan menyerap tenaga kerja sekitar 21.882 petani tebu, dan 15.280 pemotong tebu. Besarnya devisa yang dihasilkan oleh agribisnis gula menunjukkan bahwa agribisnis gula memang mempunyai peranan yang sangat penting bagi Fiji.

Namun demikian, masa depan agribisnis gula di Fiji menghadapi beberapa masalah penting yang mau tidak mau harus ditanggulangi. Produksi gula Fiji terancam oleh semakin menurunnya lahan pertanian yang dapat ditanami tebu akibat konversi lahan maupun konflik antara penduduk pribumi yang tidak mau menyewakan lahannya kepada penduduk keturunan India untuk ditanami tebu. Selain itu, kondisi buruk mesin-mesin penggilingan dan penggunaan tenaga kerja yang berlebihan mengakibatkan biaya produksi menjadi tinggi, sehingga mengurangi daya saing gula Fiji di pasar internasional. Masalah yang lebih penting lagi adalah selama ini agribisnis gula bertahan bukan karena kekuatan daya saingnya, namun berkat komitmen Uni Eropa untuk membeli gula Fiji dengan harga khusus (dikenal dengan *Sugar*

Protocol), yaitu pembelian tiga sampai empat kali lipat dari harga pasaran dunia. Namun penerapan harga khusus ini mendapat tantangan yang keras dari Australia, Brasil dan Thailand, sehingga program ini akan dihentikan pada tahun 2007.

Sehubungan dengan itu, pemerintah Fiji pada tahun 2002 telah memutuskan untuk menata kembali industri gula nasionalnya. Langkah awal yang harus dilakukan adalah memperbaiki sistem sewa lahan agar lahan yang dapat ditanami tebu tidak mengalami penurunan yang sangat drastis. Selain itu, pemerintah Fiji memberikan bantuan kredit sebesar US\$ 5000 per orang bagi petani yang akan membuka lahan tebu baru dan bantuan bibit unggul tebu yang dihasilkan oleh Fiji Sugar Corporation (FSC). Bantuan yang diberikan tersebut dikembalikan setelah petani mendapatkan hasil dari penjualan tebu. Lembaga riset di bawah FSC ini telah berhasil mengembangkan 14 varietas tebu lokal dan 1 varietas asal Australia yang telah diadaptasikan dengan kondisi iklim dan tanah di Fiji.

Untuk mengamankan industri gula yang sangat strategis ini, pemerintah Fiji telah membuat dua Undang-Undang yang berkaitan langsung dengan agribisnis gula, yaitu *Sugar Industry Act* dan *Fiji Sugar Corporation (FSC) Act*. *Sugar Industry Act* dibuat pada tahun 1984 yang tujuannya untuk melindungi kepentingan semua pihak yang terlibat dalam agribisnis gula, baik petani maupun penggilingan. Undang-Undang ini menjadi dasar bagi pelaksanaan hak dan kewajiban antara petani dengan penggilingan. Sementara FSC Act mengatur secara khusus aspek komersial dari agribisnis gula, termasuk pembagian keuntungan, pemasaran, pengelolaan pabrik penggilingan dan angkutan serta pengembangan pembibitan tebu. Pembagian keuntungan yang diatur dalam Undang-Undang ini disebut *Master Award*, yaitu persentase pembagian keuntungan petani akan semakin meningkat seiring dengan meningkatnya produktivitas tebu yang dihasilkan, dan sebaliknya bagian untuk FSC semakin menurun. Namun bagian yang diperoleh petani ini masih dipotong untuk "biaya industri".

Berkaitan dengan tata niaga ekspor gula, pemerintah Fiji menetapkan kebijakan untuk mengutamakan ekspor ke Uni Eropa, karena memanfaatkan paket preferensi. Namun secara keseluruhan pasar gula Fiji mengenal ada empat harga, yaitu (a) *preferential market* dari *Sugar Protocol* dan *Special Preferential Sugar Agreement* dengan Uni Eropa, (b) perjanjian bilateral (saat ini hanya dengan Amerika Serikat), (c) mengikuti harga pasar dunia (ekspor ke Jepang dan Malaysia) dan (d) harga untuk kawasan Pasifik melalui *Regional Sugar Arrangement (RSA)*. Dengan pengaturan harga tersebut, maka harga penjualan untuk keempat pasar dimaksud tidak sama. Sesuai *Sugar Protocol*, harga gula untuk Uni Eropa ditetapkan sebesar US\$ 524-US\$ 583 per ton, sementara harga penjualan gula ke Amerika Serikat sebesar US\$ 423 per ton dan harga internasional adalah US\$ 135 per ton. Untuk pasar regional di kawasan Pasifik, Fiji menetapkan harga sebesar US\$ 293 per ton. Untuk

melindungi pasar dalam negeri, Fiji juga menerapkan tarif impor sebesar 27 persen ditambah PPN sebesar 12,5 persen.

Australia

Sektor pertanian merupakan sektor yang sangat penting bagi perekonomian Australia, dimana sekitar 65-70 persen total produksi pertaniannya dieksport. Pertumbuhan ekspor pertanian selama kurun waktu 10 tahun terakhir meningkat cukup signifikan, yaitu 53 persen dari sisi volume dan 104 persen dari sisi nilai. Ekspor gula mentah (*raw sugar*) Australia merupakan ekspor tanaman pangan yang kedua terbesar setelah gandum. Sekitar 85 persen dari total produksi gula yang dihasilkan Australia adalah untuk dieksport dan pada tahun 2002 telah menghasilkan devisa sebanyak A\$ 1,4 miliar atau mempunyai pangsa sekitar 4,4 persen dari total ekspor produk pertanian Australia.

Industri gula Australia berbasis pada perkebunan tebu rakyat. Para petani tebu melaksanakan usahatani tebu di lahan miliknya sendiri atau lahan milik negara. Jumlah petani yang terlibat dalam usahatani tebu saat ini sekitar 6500 orang dan masing-masing menguasai lahan sekitar 30-250 hektar per orang. Total luas lahan tebu di Australia saat ini sekitar 525 ribu hektar. Luasnya penguasaan lahan oleh masing-masing petani, mekanisasi pertanian menjadi sangat efisien diterapkan di Australia. Namun demikian, industri gula Australia saat ini sedang menghadapi tantangan yang cukup berat akibat merosotnya harga gula di pasar internasional, biaya produksi yang semakin meningkat dan terjadinya apresiasi nilai tukar dolar Australia terhadap mata uang utama dunia.

Perkebunan tebu Australia sebagian besar berada di Queensland, New South Wales (NSW) dan West Australia (Australia Barat). Sebagian besar gula yang dieksport merupakan hasil dari Queensland, sedangkan untuk pasar dalam negeri berasal dari NSW dan khusus gula yang dihasilkan dari West Australia untuk ekspor ke Indonesia. Rendemen tebu Australia umumnya sekitar 14-15 persen, suatu tingkat kadar gula dalam tebu yang cukup tinggi. Pembayaran hasil panen tebu dilakukan berdasarkan kandungan gula dalam tanaman tebu sesuai dengan ketentuan yang telah dibuat badan pemasaran tebu. Mengingat pentingnya industri gula bagi Australia, pemerintah Federal (Commonwealth) Australia telah mengeluarkan berbagai kebijakan yang komprehensif untuk membantu petani tebu dan industri gula. Pemerintah Federal melalui Menteri Pertanian, Perikanan dan Kehutanan telah mengeluarkan *The Sugar Industry Reform Program* (SIRP), yang mengatur agribisnis gula di negara bagian Queensland, NSW dan Australia Barat. SIRP merupakan upaya untuk menangani kebutuhan-kebutuhan industri gula dalam jangka pendek dan jangka panjang berupa bantuan langsung (*immediate assistance*), yang mencakup bantuan penghasilan (*income support*) dan

subsidi bunga kredit untuk tujuan peremejaan tanaman, serta membantu pelaku industri yang akan keluar dari usahanya (*exit the sugar industry*).

Bantuan langsung yang dirancang dalam SIRP antara lain : (a) *Income Support Payment*, dialokasikan sebesar A\$ 36 juta untuk membantu petani tebu dan pemanen tebu, (b) *Interest Rate Subsidies*, bantuan subsidi suku bunga kredit untuk petani tebu, (c) *Regional Projects Assistance*, dialokasikan sebesar A\$ 60 juta untuk mendukung proses restrukturisasi industri gula jangka menengah dan panjang, dan (d) *Exit Assistance*, bantuan kepada petani yang akan meninggalkan bisnis industri gula, yang besarnya A\$ 45.000 per petani (dengan syarat asetnya bernilai A\$ 167.500). Selain itu, negara bagian Queensland juga memiliki peraturan perundang-undangan yang dikenal dengan *the Sugar Industry Act* yang dibuat pada tahun 1999.

Undang-Undang tersebut berisi antara lain : (a) negosiasi kontrak untuk suplai tebu dan pemrosesannya antara petani dengan pabrik penggilingan, (b) manajemen sumberdaya, dan (d) kerangka kerja pemasaran gula mentah (*raw sugar*). Kebijakan lain yang cukup penting yang dikeluarkan oleh Pemerintah Federal Australia adalah *Agriculture Advancing Australia* (AAA). Program kebijakan AAA ini dibuat untuk membantu produsen utama di sektor pertanian, perikanan, kehutanan dan makanan agar menjadi lebih kompetitif, mandiri, lancar dan memperoleh keuntungan yang memadai. Program AAA meliputi : (a) bantuan dana untuk pelatihan dan pendidikan (*FarmBis Program*), (b) sistem pengaturan keuangan (*Farm Management Deposits*), (c) bantuan keuangan dan sarana (*Rural Financial Counselling Service dan Farm Help Programs*), (d) perbaikan informasi cuaca (*Climate Variability in Agriculture Research and Development Program*), dan (e) perbaikan akses pasar (*Farm Growth Through Export Growth Program*). Dari kelima program tersebut, ada satu program yang cukup penting, yaitu *Farm Help* yang dirancang untuk memberikan bantuan keuangan bagi keluarga petani yang menghadapi masalah keuangan.

Bantuan yang diberikan dalam program *Farm Help* ini antara lain : (a) bantuan pendapatan (*income*) bagi para petani, termasuk subsidi bunga kredit untuk penanaman tebu, (b) bantuan keuangan keluarga sebesar A\$ 3000 per keluarga untuk membantu keluarga petani merancang masa depan mereka, (c) bantuan dana bebas pajak sampai sebesar A\$ 45.000 per keluarga bagi petani yang akan memutuskan untuk meninggalkan sektor pertanian, dan (d) bantuan dana sekitar A\$ 3.500 per keluarga untuk meningkatkan keahlian melalui kursus-kursus.

Berkaitan dengan perdagangan internasional, Australia saat ini menerapkan liberalisasi perdagangan secara penuh. Industri dalam negeri sudah tidak menerima subsidi ekspor lagi dari pemerintah dan tata niaga impor sudah ditiadakan. Australia juga sudah tidak membatasi lagi jumlah impor gula dan menerapkan tarif impor gula yang relatif rendah, dengan

kisaran 0-5 persen. Bahkan untuk beberapa produk gula, dibebaskan dari tarif impor.

Kuba

Gula memegang peranan yang sangat penting dalam perekonomian Kuba, dan begitu pentingnya peranan gula sampai Kuba mempunyai motto "*no sugar no country*". Industri gula di Kuba merupakan sumber penghidupan bagi sekitar 2 juta penduduk atau sekitar 20 persen dari total penduduk Kuba. Industri gula merupakan sentra pembangunan ekonomi, sosial budaya dan politik. Melalui industri ini, pemerintah Kuba berusaha meningkatkan kesejahteraan rakyatnya, memperbaiki pendidikan dan kesehatan yang lebih berkualitas secara gratis, dan mengimpor barang-barang kebutuhan masyarakat seperti minyak, besi baja dan pangan. Namun bubarnya blok sosialis yang selama ini menjadi pasar dan mitra dagang Kuba, meningkatnya harga minyak bumi serta merosotnya harga gula di pasar internasional, mengakibatkan industri gula Kuba semakin terpuruk.

Untuk mencegah keterpurukan lebih lanjut, pemerintah Kuba pada tahun 2002 telah merestrukturisasi dan memangkas industri gulanya hingga 50 persen. Dari 155 pabrik gula, 60 buah dibongkar total, 5 buah digunakan untuk usaha pertanian dan kehutanan, dan 5 buah pabrik dijadikan museum. Sementara itu, sisanya 71 buah pabrik gula tetap dipertahankan beroperasi dan 14 buah pabrik gula digunakan khusus untuk memproduksi gula cair, gula jenis khusus, alcohol, paper board, rum, obat-obatan dan hasil derivatif gula lainnya. Kuba saat ini telah memproduksi sekitar 260 jenis *by product* gula, yang telah dikembangkan sejak 30 tahun yang lalu oleh *Cuban Institute for Sugarcane By Product Research*. Selain restrukturisasi pabrik gula, pemerintah Kuba juga telah mengkonversi lahan tebu seluas 1,4 juta hektar menjadi lahan peternakan, hutan, perkebunan jeruk, umbi-umbian, palawija dan tanaman pangan lainnya. Akibat dari kebijakan tersebut, pemerintah Kuba terpaksa mem-PHK sekitar 150-200 ribu, namun sementara masih mendapatkan 100 persen gajinya dan sekitar 100 ribu diantaranya telah mendapat kemudahan untuk melanjutkan pendidikan hingga tingkat S3. Dampak dari kebijakan resturkturisasi ini diperkirakan dapat menghemat pengeluaran pemerintah hingga mencapai US\$ 200 juta dan menghasilkan pemasukan sebesar US\$ 100 juta.

Luas perkebunan tebu di Kuba saat ini sekitar 4,4 juta hektar yang dikelola oleh pemerintah dan rakyat. Rata-rata produktivitas tebu yang dihasilkan adalah 50-54 ton per hektar dengan rendemen rata-rata 12 persen. Kuba menhasilkan 4 jenis gula, yaitu gula mentah (*raw sugar*), gula ekologi, gula berpolarisasi dan gula putih (*refined sugar*). Kebijakan promosi yang ditetapkan oleh pemerintah Kuba untuk mendukung agribisnis gula, antara lain menyediakan lahan tebu berikut infrastrukturnya, seperti jalan usahatani,

jaringan irigasi, bibit, pupuk, teknologi budidaya, transportasi, kredit dan penyuluhan. Sebagian lahan tebu milik pemerintah diserahkan kepada rakyat melalui koperasi. Kebijakan lain yang sangat penting adalah seluruh hasil tebu dibeli oleh pemerintah dan tebu merupakan komoditas yang paling terjamin di Kuba, sehingga banyak petani yang lebih memilih menanam tebu dibandingkan dengan tanaman pangan yang lain.

Seperti telah disinggung di atas, di Kuba ada 2 jenis perkebunan tebu, yaitu perkebunan pemerintah dan perkebunan rakyat. Walaupun perkebunan tebu pemerintah sepenuhnya juga dikerjakan oleh rakyat, namun ada perbedaan perlakuan yang sangat mendasar dengan perkebunan tebu rakyat yang bukan pemerintah. Petani tebu perkebunan pemerintah mendapat insentif yang lebih besar, berupa gaji bulanan, perumahan, pupuk, bantuan teknis, suku bunga kredit yang lebih rendah (4 %/tahun), pelayanan social, sekolah dan kesehatan. Pemerintah Kuba juga membangun infrastruktur jalan usahatani, jaringan irigasi ke seluruh lahan tebu dan bantuan alat-alat pertanian (traktor dan mesin-mesin lainnya) melalui koperasi pertanian tebu. Sementara petani tebu non pemerintah, harus membayar suku bunga kredit yang lebih tinggi (6 %/tahun), tidak mendapat perumahan, dan dikenakan pajak pendapatan sebesar 5-20 persen.

Selain kebijakan di tingkat usahatani, pemerintah Kuba juga menetapkan kebijakan di tingkat industri pengolahan tebu. Perlu diketahui bahwa seluruh industri gula di Kuba adalah milik pemerintah dan pada tahun 2003 telah dialokasikan anggaran sekitar US\$ 510 juta untuk industri gula dan bantuan subsidi sekitar US\$ 80 juta. Harga gula ditentukan oleh pemerintah melalui Kementerian Keuangan dan Harga, sementara alokasi anggaran pengembangan industri gula dirumuskan oleh Kementerian Pertanian dan Kementerian Gula. Tata niaga gula ditentukan oleh Kementerian Perekonomian dan Perencanaan, Kementerian Keuangan dan Harga, dan Kementerian Perdagangan Dalam Negeri. Gula yang dihasilkan oleh pabrik gula dibeli oleh Conazucar, suatu badan usaha pemerintah yang dibentuk oleh Kementerian Gula, dan didistribusikan oleh Kementerian Perdagangan Dalam Negeri. Gula yang didistribusikan di dalam negeri diberi subsidi dan dipatok harga sebesar 6 sen peso nasional per pon (450 gram). Setiap warga diberi jatah sebesar 5 pon gula subsidi setiap bulannya. Untuk warga asing dan warga Kuba yang membeli gula melebihi 5 pon, dikenakan harga US\$ 1,80 per kg. Berkaitan dengan perdagangan internasional, kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah Kuba saat ini difokuskan pada pemberian subsidi ekspor yang diberikan melalui badan usaha pemerintah yang bernama Cuba Azucar Internacional (CAI S.A).

KEBIJAKAN AGRIBISNIS GULA DAN PROSPEK PENGEMBANGANNYA DI INDONESIA

Sebagai salah satu industri manufaktur yang tertua, industri gula Indonesia pernah mencapai jaman keemasan pada tahun sekitar 1930-an dengan menjadi eksportir gula terbesar kedua di dunia setelah Kuba. Namun perkembangan selanjutnya industri gula Indonesia lambai laun mengalami degradasi struktural dan sulit untuk bangkit kembali, hingga pada akhirnya Indonesia menjadi salah satu importir gula terpenting di dunia saat ini. Sejak liberalisasi perdagangan diberlakukan pada tahun 1998 hingga tahun 2002, ketergantungan impor gula Indonesia telah mencapai 47 persen per tahun. Kondisi tersebut tentu saja menimbulkan kekhawatiran terhadap masa depan kemandirian pangan gula Indonesia.

Kemundurun produksi gula domestik terutama disebabkan oleh menurunnya produktivitas dan efisiensi industri gula secara keseluruhan, mulai dari pertanaman (tebu) hingga pabrik gula. Rendahnya produktivitas tanaman tebu rakyat disebabkan oleh sistem budidaya ratoon dengan keprasan (pemotongan panen) yang lebih dari 3 kali, bahkan hingga belasan kali, dengan pemeliharaan yang kurang memadai sehingga sebagian besar tanaman banyak terserang hama-penyakit. Permasalahan tersebut masih ditambah dengan kurang optimalnya pengelolaan proses tebang-angkut-giling, dimana hal tersebut turut memberikan kontribusi yang cukup tinggi terhadap rendahnya produktivitas tebu. Selanjutnya berkaitan dengan tingkat efisiensi pabrik gula, hasil penelitian tahun 1999 mengungkapkan bahwa 20 PG tidak efisien secara teknis dan ekonomis, 6 PG efisien secara teknis namun tidak efisien secara ekonomi dan hanya 10 PG yang efisien secara teknis dan ekonomi. Hasil penelitian lain menunjukkan bahwa rendahnya efisiensi pabrik gula disebabkan karena sebagian besar pabrik gula mempunyai kapasitas giling yang relatif kecil, yaitu di bawah 3000 ton tebu per hari. Disamping itu, umur mesin dan teknologi yang sudah terlalu tua turut memberikan andil terhadap rendahnya efisiensi pabrik gula. Kombinasi permasalahan mesin dan peralatan yang telah tua dan kualitas bahan baku tebu yang rendah pada akhirnya menyebabkan rendahnya produktivitas gula hablur. Rendeman gula nasional terus menurun dari 9,0 ton/hektar pada dekade 1960-1970 menjadi sekitar 5,4 ton/hektar pada dekade 1980-1990 dan menjadi 4,8 ton/hektar pada periode tahun 1999-2001 (Sawit, et.al., 2003).

Rendahnya harga gula di pasar internasional akibat surplus pasokan serta distorsi kebijakan dari negara-negara eksportir, semakin menurunkan insentif bagi upaya pengembangan industri gula di dalam negeri. Tanpa upaya proteksi, para pelaku industri gula nasional, khususnya para petani tebu, senantiasa dihadapkan pada situasi persaingan usaha yang tidak adil. petani dan sebagian besar pabrik gula akan terus dibayangi oleh kerugian dalam usahanya. Permasalahan lain yang tidak boleh diabaikan adalah berkaitan

dengan pelaksanaan otonomi daerah. Sejak otonomi daerah diberlakukan pada tanggal 1 Januari 2001, banyak kalangan dan hasil penelitian yang menunjukkan bahwa implementasinya telah menimbulkan berbagai kebijakan yang bersifat *counter productive* terhadap perkembangan ekonomi daerah, khususnya perdagangan dan investasi.

Salah satu isu yang mengemuka mengenai dampak negatif dari pelaksanaan otonomi daerah adalah mengenai pungutan retribusi dan pajak yang makin marak demi mengejar penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang setinggi-tingginya. Pungutan-pungutan yang diatur melalui Perda tersebut telah mengakibatkan adanya hambatan perdagangan dan arus komoditi antar daerah. Hal ini tentu saja bertentangan dengan prinsip *free internal trade* yang merupakan penjabaran dari konsep perdagangan bebas. Berkaitan dengan pungutan terhadap komoditi pertanian, perlu disadari oleh semua pihak bahwasanya setiap satu satuan penambahan biaya terhadap komoditi pertanian, pada akhirnya akan dibebankan kepada petani. Kondisi ini tentu saja akan membuat kehidupan petani menjadi semakin terpuruk. Keterpurukan industri gula nasional saat ini tentu saja tidak boleh dibiarkan terus berlangsung, karena bangsa Indonesia menghendaki kemandirian pangan semaksimal mungkin. Oleh karena itu, untuk membangkitkan kembali kinerja industri gula nasional, pemerintah menerapkan kebijakan proteksi sekaligus promosi.

Kebijakan promosi yang diterapkan oleh Indonesia saat ini antara lain berupa : (a) subsidi bunga dalam kredit KKP-TR yang alokasinya pada saat ini mencapai Rp. 900 miliar, (b) subsidi pupuk sebesar Rp. 1,3 trilyun untuk berbagai komoditas termasuk tebu, (c) dukungan pengembangan prasarana pengairan yang difasilitasi oleh Departemen Pertanian dan Prasarana Wilayah sebesar Rp. 4,5 trilyun, (d) dukungan permodalan bagi koperasi tebu untuk pembongkaran ratoon, pembangunan kebun bibit dan prasarana pengairan sederhana sebesar Rp. 66,8 miliar dan (d) dukungan dana untuk penyelenggaraan lembaga penelitian dan pengembangan.

Prinsip kebijakan proteksi yang ideal adalah mengatur masuknya suatu produk impor (dalam hal ini gula) yang tidak merugikan petani dan industri gula dalam negeri serta tetap memperhatikan kepentingan konsumen. Beberapa kebijakan proteksi yang dikeluarkan oleh pemerintah antara lain : (a) SK Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 141 Tahun 2002 yang mengharuskan importir 8 komoditas, termasuk gula, untuk memiliki Nomor Pengenal Importir Khusus (NPIK). Dalam kaitan ini, gula mentah (*raw sugar*) hanya boleh diimpor oleh importir yang mempunyai Angka Pengenal Importir Produsen (API-P) dan Angka Pengenal Importir Terbatas (API-T); (b) SK Menteri Keuangan No. 324/2002 yang menetapkan tarif impor gula putih sebesar Rp. 700/kg dan gula mentah sebesar Rp. 550/kg; (c) SK Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 643 Tahun 2002 yang mengatur tata niaga impor gula; dan (d) Instruksi Direktorat Jenderal Bea dan Cukai No. Ins-

07/BC/09/2002 yang mengatur prosedur pemeriksaan jalur merah (*red line procedure*).

Dari berbagai kebijakan promosi dan proteksi yang telah ada saat ini, apabila dilaksanakan secara konsisten dan terintegrasi sebenarnya sudah cukup mampu menstimulir perbaikan kinerja industri gula nasional. Namun beberapa kelemahan dalam pelaksanaannya seperti kurang transparasinya dalam pemberian hak impor dan penentuan pagu harga eceran tertinggi, lemahnya sistem pengawasan dan penegakan hukum terhadap impor illegal, serta terkendalanya masalah pendanaan, dimana penyediaan kredit dan prasarana publik kurang sesuai dengan kebutuhan di lapangan, menyebabkan kebijakan promosi dan proteksi yang ada saat ini menjadi tidak efektif. Kebijakan pendukung pengembangan agribisnis gula yang ada saat ini bersifat parsial dan tersekat-sekat sehingga mengakibatkan pengembangan industri gula nasional tidak semakin membaik malah justru semakin memburuk. Oleh karena itu, perlu dirumuskan alternatif kebijakan pengembangan agribisnis gula yang lebih komprehensif, terintegrasi dan holistik.

Informasi kebijakan agribisnis gula dari beberapa negara penghasil utama gula dunia yang telah diuraikan di atas dapat dijadikan sebagai pelajaran yang berharga dan bahan pertimbangan dalam perumusan kebijakan alternatif pengembangan agribisnis gula nasional. Ada beberapa hal penting yang patut menjadi perhatian kita bersama berkaitan dengan perkembangan kebijakan agribisnis gula di negara-negara produsen/eksportir maupun importir. Pertama, hampir semua negara saat ini sedang mengalami permasalahan dengan industri gulanya, baik dipengaruhi oleh perubahan lingkungan internal (dalam negeri) maupun eksternal (luar negeri).

Menghadapi permasalahan tersebut umumnya mereka sangat sigap dan terkoordinasi dengan sangat baik, untuk segera mencari alternatif pemecahan yang benar-benar dapat tetap melindungi produsen sekaligus konsumen. Sebagai contoh, permasalahan efisiensi direspon dengan perbaikan (modernisasi) teknologi usahataui maupun pabrik gula, rasionalisasi pabrik gula, privatisasi hingga *merger* beberapa pabrik gula menjadi satu manajemen. Permasalahan ketidakadilan pasar internasional direspon dengan peningkatan efisiensi produksi, pengembangan produk turunan gula, pengembangan akses pasar dalam negeri dan luar negeri melalui hubungan bilateral dan penerapan kebijakan promosi sekaligus proteksi secara simultan.

Kedua, negara-negara peserta pertemuan umumnya membuat kebijakan pembangunan agribisnis gula dengan sangat komprehensif, saling terkait dan konsisten satu dengan lainnya, baik kebijakan di tingkat makro hingga mikro, maupun dari tingkat pemerintah pusat hingga pemerintah daerah. Namun yang lebih penting lagi, kebijakan-kebijakan yang dibuat tersebut dilaksanakan dengan komitmen yang tinggi dan sangat transparan. Hal tersebut sangat penting dilakukan untuk menjalin dukungan dari seluruh

stake holder industri gula dan menjadi faktor penentu bagi efektivitas pelaksanaan kebijakan yang telah disepakati bersama.

Dengan memperhatikan secara menyeluruh kebijakan masing-masing negara penghasil utama gula dunia, konstelasi perdagangan internasional dan menyikapi perkembangan WTO serta memperhatikan kepentingan nasional Indonesia sudah selayaknya Indonesia mengembangkan kebijakannya sendiri. Langkah awal yang baik sudah dikerjakan, yaitu dengan membentuk Dewan Gula Indonesia sebagai tumpuan nasional yang diharapkan untuk segera menyusun kebijakan pergulaan secara komprehensif, holistik, konsisten dan transparan serta bervisi jauh ke depan. Namun apabila kita cermati lebih dalam, tugas Dewan Gula Indonesia yang dibentuk melalui Keppres No. 63 Tahun 2003 ini nampaknya masih perlu dipertajam lagi. Tugas Dewan Gula Indonesia yang hanya memberikan saran dan/atau pertimbangan kepada Presiden dalam merumuskan kebijakan di bidang pergulaan nasional masih dipertanyakan kekuatan politisnya.

Berbeda dengan di Thailand dan Philipina, pembentukan "Dewan Gula-nya" dilindungi dengan Undang-Undang, sehingga mempunyai kekuatan politik yang cukup besar dalam menentukan arah kebijakan pengembangan agribisnis pergulaan di negaranya. Namun demikian, terlepas dari perbedaan antara Dewan Gula di Indonesia dengan di Thailand maupun Philipina, ada baiknya rekomendasi pemikiran yang akan diuraikan di bawah ini dijadikan salah satu pertimbangan dalam menyusun kebijakan nasional pergulaan Indonesia. Rekomendasi pemikiran tersebut mencakup :

1. Perlunya mengembangkan strategi produksi barang dan jasa berbasis tebu yang bertumpu pada kebijakan pergulaan nasional. Hal ini berarti bahwa kebijakan produksi tebu, kebijakan industri dan perdagangan berbasis tebu (termasuk penetapan tarif impor, gula, molases, alkohol, methanol dan produk turunannya) serta segala hal yang berkaitan dengan tebu (termasuk penanganan tenaga kerjanya, investasi) harus menjadi bagian yang tak terpisahkan dari kebijakan pergulaan nasional yang kelak dirumuskan oleh Dewan Gula Nasional.
2. Sambil menunggu tercapainya swasembada produksi gula konsumsi (paling cepat 2007 dan paling lambat 2010), sebaiknya impor gula diprioritaskan pada impor gula mentah oleh importir produsen untuk mengisi dan memenuhi kapasitas terpasang pabrik gula dan industri berbahan baku gula mentah serta untuk menekan/menghindari penyelundupan.
3. Menyempurnakan tata niaga gula dan menetapkan kebijakan tarif yang adil bagi tujuan swasembada gula dan kepentingan konsumen di satu sisi dan kepentingan produsen (petani dan pabrikan) di sisi lain. Hal ini mencakup penetapan alokasi impor yang konsisten pada importir produsen sesuai dengan kebutuhan kapasitas terpasangnya, sesuai dengan jadwalnya serta

perlunya memonitor dengan ketat bahwa gula mentah impor tidak dijual di pasar bebas untuk kebutuhan gula konsumsi langsung.

4. Untuk menyempurnakan tata niaga gula, perlu mengembangkan kebijakan pengelolaan jaringan distribusi nasional dari daerah surplus gula ke daerah yang minus gula. Program ini perlu dilakukan untuk menghindari *market failure* dan *artificial shortage* yang diciptakan para spekulan yang ingin menangguk untung secara abnormal, karena adanya distribusi dalam negeri yang kurang baik dan ketidakseimbangan produksi dan konsumsi.
5. Dalam jangka menengah dan panjang perlu dibuat kebijakan investasi agribisnis berbasis gula di sentra-sentra yang berpotensi menghasilkan gula, mulai dari Nanggroe Aceh Darussallam hingga di Nusa Tenggara dan Papua. Kebijakan investasi ini perlu dibuat karena selain pasar dalam negerinya jelas, tenaga kerjanya ada lahan dan teknologi serta dukungan kebijakan daerah juga dapat dibuat.
6. Berkaitan dengan pangan termasuk pangan gula, Indonesia harus mandiri. Kemandirian ini harus ditargetkan dalam hal kuantitas, kualitas dan jangka waktu dalam berproduksi gula. Sebenarnya gula adalah salah satu komoditas yang dari segi apapun Indonesia tidak boleh dikalahkan dari negara lain. Oleh karena itu, apabila Indonesia tidak mampu bersaing dalam hal memproduksi gula, Indonesia tidak bisa mandiri dalam pangan gula. Saat ini harga gula yang rendah hanya bersifat sementara karena adanya surplus produksi, jika kita mengandalkan impor maka dari segi ketahanan pangan akan sangat berbahaya. Untuk itu maka kebijakan impor harus ada masa sementaranya, sebagai dasar untuk menuju swasembada gula tahun 2007/2010.

Keenam rekomendasi pemikiran ini diharapkan dapat menjadi salah satu bahan pemikiran bagi revitalisasi pergulaan nasional yang sudah dicanangkan Pemerintah Indonesia. Kini yang diharapkan oleh masyarakat pergulaan adalah langkah kongkrit untuk melaksanakan revitalisasi pergulaan nasional tersebut. Dukungan politik (*political support*) dari petani tebu dan masyarakat pergulaan, termasuk konsumen gula Indonesia sudah diberikan. Kemauan politik (*political will*) dari Presiden Republik Indonesia juga sudah dikeluarkan (sejak ditandatanganinya pembentukan Dewan Gula Indonesia). Langkah-langkah tegas terhadap upaya penyelundupan gula juga sudah dimplementasikan oleh Instansi terkait yang berwenang. Dengan demikian, sudah saatnya bagi para pelaku agribisnis gula untuk mengembangkan sistem dan usaha agribisnis yang efisien, berdaya saing dan saling menguntungkan antara petani tebu, pabrik gula dan pelaku perdagangan.

DAFTAR PUSTAKA

- Aly, Bachtiar, 2003. Kebijakan Agribisnis Gula Mesir. Kertas Kerja Duta Besar RI di Cairo untuk disampaikan pada Pertemuan Konsultasi : Komparasi Kebijakan Produsen/Eksportir dan Importir Utama Dunia, 25-26 Juli 2003, Bangkok, Thailand.
- Cotan, Imron, 2003. Kebijakan Agribisnis Gula di Australia. Kertas Kerja KUAI RI untuk Australia dan Vanuatu untuk disampaikan pada Pertemuan Konsultasi : Komparasi Kebijakan Produsen/Eksportir dan Importir Utama Dunia, 25-26 Juli 2003, Bangkok.
- Irsan, Abdul, 2003. Kebijakan Sistem Usaha Agribisnis Gula di Jepang. Kertas Kerja Duta Besar RI di Tokyo untuk disampaikan pada Pertemuan Konsultasi : Komparasi Kebijakan Produsen/Eksportir dan Importir Utama Dunia, 25-26 Juli 2003, Bangkok, Thailand.
- Kustia, A.A., 2003. Perkembangan Industri dan Kebijakan Gula di Republik Rakyat China serta Prospeknya terhadap Industri Gula di Indonesia. Kertas Kerja Duta Besar RI di Beijing untuk disampaikan pada Pertemuan Konsultasi : Komparasi Kebijakan Produsen/Eksportir dan Importir Utama Dunia, 25-26 Juli 2003, Bangkok, Thailand.
- Laturiuw, A.E. Alexander, 2003. Perkembangan dan Kebijakan Agribisnis Gula Filipina. Kertas Kerja KUAI RI di Manila untuk disampaikan pada Pertemuan Konsultasi : Komparasi Kebijakan Produsen/Eksportir dan Importir Utama Dunia, 25-26 Juli 2003, Bangkok.
- Matondang, Albert, 2003. Kebijakan Industri Gula Fiji. Kertas Kerja Duta Besar RI di Suva untuk disampaikan pada Pertemuan Konsultasi : Komparasi Kebijakan Produsen/Eksportir dan Importir Utama Dunia, 25-26 Juli 2003, Bangkok, Thailand.
- Napitupulu, Berlian, 2003. Kebijakan Agribisnis Gula di Kuba. Kertas Kerja KUAI RI di Havana untuk disampaikan pada Pertemuan Konsultasi : Komparasi Kebijakan Produsen/Eksportir dan Importir Utama Dunia, 25-26 Juli 2003, Bangkok.
- Salam, Suhadi, 2003. Perkembangan dan Kebijakan Agribisnis Gula India. Kertas Kerja KUAI RI di New Delhi untuk disampaikan pada Pertemuan Konsultasi : Komparasi Kebijakan Produsen/Eksportir dan Importir Utama Dunia, 25-26 Juli 2003, Bangkok, Thailand.
- Utomo, Broto, 2003. Kebijakan Agribisnis Gula di Thailand. Kertas Kerja Perwakilan RI di Bangkok untuk disampaikan pada Pertemuan Konsultasi : Komparasi Kebijakan Produsen/Eksportir dan Importir Utama Dunia, 25-26 Juli 2003, Bangkok, Thailand.
- Sawit, Husein, Erwidodo, Tonny K., Hermanto S., 2003. Penyeleman dan Penyehatan Industri Gula Nasional : Suatu Kajian Akademisi. Badan Bimas Ketahanan Pangan, Deptan.
- Vau, Pieter Taruyu, 2003. Kebijakan Agribisnis Gula Brasil. Kertas Kerja Duta Besar RI untuk Republik Federasi Brasil disampaikan pada Pertemuan Konsultasi : Komparasi Kebijakan Produsen/Eksportir dan Importir Utama Dunia, 25-26 Juli 2003, Bangkok.