

DISTRIBUSI DAN KEBIJAKAN IMPOR GULA DI INDONESIA

Oleh :

Pantja Siwi V R Ingesti

Dosen Fakultas Pertanian Universitas Tidar Magelang

ABSTRACT

Sugar form one of the staple food of necessary by all Indonesian people. Therefore nasional of sugar stock have to insatiable. The problems of appearing is the height of sugar requisition incommensurate to least sugar production from year to year. Finally, Indonesian government should be doing sugar import

Indonesian sugar distribution in the year 2000 as follow : national sugar product 1,7 million, composed of production Javanese sugar mill 960 thousand ton and 740 thousand ton Javanese from outside sugar mill production. Meantime domestic consumption 3,2 million ton. Therefore must be done sugar import 1,5 ton.

Indonesian Government cause to be effective sugar import policy since 1967 year, by Keppres nomor 43 tahun 1971, BULOG as sugar market dominance. 1998 year, by SK Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 25/MPP/Kep/1/1998, allow of general Importer (Importir Umum) sugar import with admission charge zero percent. Greatest sugar import volume became of 1999 year come out at 2,18 million ton. SK Menkeu No 324/kmk.01/2002, raw sugar tariff rate it's Rp 550 per kilogram. Then turn up SK Menperindag No 643/MPP/KEP/9/2002. appointed sugar import can only be made by producer importer that PTPN IX, X, XI PT RNI dan PT Kebon Agung.

Key Word : Sugar Distribution, Sugar Import, sugars policy

A. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Sejarah membuktikan bahwa masalah pertanian mengikuti suatu pola tertentu dalam pembangunan ekonomi. Ada dua macam masalah pertanian yang berbeda. Yang pertama masalah kekurangan produksi bahan makanan dan bahkan mungkin kelaparan, sehingga timbul permasalahan bagaimana usaha untuk meningkatkan *supply* dari produksi bahan makanan. Yang kedua produksi bahan makanan cukup, bahkan mungkin surplus, sehingga masalahnya adalah bagaimana membatasi *supply* atau mempertahankan *supply* agar tidak merugikan produsen. (Heady, 1962).

Sebenarnya pertanian merupakan sektor yang penting dalam stabilitas ekonomi yang diperlukan dalam proses pembangunan ekonomi. Instabilitas ekonomi dan industri tidak begitu berpengaruh pada produksi pertanian, sehingga sektor pertanian dapat merupakan sektor penyangga (*buffer*) terhadap guncangan ekonomi. Resesi dunia pada tahun 1930-an hanya sedikit mempengaruhi sektor pertanian. Demikian juga krisis moneter dan krisis ekonomi yang melanda Indonesia tahun 1997 – 1998, ternyata hanya sektor pertanian yang tetap tumbuh positif.

Pertanian memang mengalami tekanan pendapatan pada keadaan ekonomi dan *employment* dalam keadaan baik, akan tetapi instabilitas ekonomi sangat dikurangi oleh pertanian. Strategi pertumbuhan dengan pengurangan instabilitas nampak makin banyak dianut. Disamping sektor pertanian selalu mempunyai masalah pendapatan rendah, baik secara absolute maupun relatif terhadap sektor industri, kemiskinan dan keterbelakangan.

Demikian juga dengan pertanian tebu, sebagai bahan baku dalam produksi gula. Masalah yang berkaitan dengan produksi dan distribusi serta konsumsi gula dari tahun ke tahun mengalami penurunan produksi dan peningkatan konsumsi. Sehingga hal ini mengharuskan pemerintah untuk turun tangan dan membuat

kebijakan yang memihak pada petani tebu yang notabene sebagai penyedia bahan baku gula.

Permasalahan

- Dari latar belakang yang telah dipaparkan di atas maka muncul permasalahan yang berkaitan dengan komoditi gula, yaitu
- Bagaimana distribusi gula di Indonesia ?
- Bagaimana perjalanan kebijakan impor gula di Indonesia

3. DISTRIBUSI GULA DI INDONESIA

3.1. Distribusi Gula di Indonesia

Produksi gula di Indonesia masih jauh dari cukup untuk memenuhi kebutuhan sendiri, apalagi untuk diekspor. Oleh karena itu sudah sewajarnya apabila industri gula di Indonesia dilindungi, dalam arti didorong untuk mencapai swasembada gula. Opini yang terjadi di dalam masyarakat adalah bahwa industri gula banyak liproteksi, padahal pada kenyataannya yang terjadi adalah cooptasi. Hal ini dapat dilihat bahwa selama 20 tahun industri gula dan petani tebu memberikan subsidi kepada konsumen karena harga yang ditetapkan bulog berdasarkan Keppres No. 43/1973 lebih rendah dari harga gula ditingkat dunia. Sehingga yang terjadi di pasar adalah bukan harga yang sebenarnya. Akibatnya terjadi penurunan produksi gula dalam hal ini luas areal pertanian tebu.

Di samping itu, kebutuhan masyarakat untuk mengkonsumsi gula semakin meningkat, seiring dengan pertambahan jumlah penduduk dari tahun ke tahun. Maka yang terjadi adalah produksi dalam negeri tidak mencukupi kebutuhan konsumsi dalam negeri oleh karena itu diperlukan kebijakan mengimpor gula dari luar negeri. Berikut ini gambaran distribusi gula pada tahun 2000

DIAGRAM DISTRIBUSI GULA TAHUN 2000



Keterangan :

- * Marketable surplus berasal dari brasil, Uni Eropa, Australia, Thailand, Kuba, Afrika Selatan Marketable surplus diserap oleh Rusia, Timur Tengah, Afrika Utara dan Indonesia, dimana Rusia dan Timur Tengah impor berupa raw sugar, sedangkan Afrika Utara dan RRC berupa white sugar
- ** Indonesia impor berupa white sugar dan 4 tahun terakhir juga import Raw Sugar (2 tahun terakhir raw sugar untuk dikonsumsi langsung)

Dari data di atas, dapat diketahui bahwa besarnya produksi gula nasional 1,7 juta ton, dengan perincian produksi perusahaan gula di Jawa sebesar 960 ribu ton dan Pabrik Gula Luar Jawa sebesar 740 ribu ton. Sementara konsumsi dalam negeri sebesar 3,2 juta ton. Oleh karena itu, memang sudah seharusnya dilakukan

kebijakan impor gula dari luar negeri.

Dalam perkembangannya, dengan adanya kebijakan impor gula tanpa batas, mengakibatkan stok gula di dalam negeri terpenuhi, bahkan berlimpah karena adanya gula impor ilegal yang tidak terdata. Hal ini mengakibatkan harga gula di pasar mengalami penurunan yang cukup drastis.

Dengan terjadinya penurunan harga tersebut menurut Abu Hamid, N (2002) maka terjadilah fenomena-fenomena sebagai berikut :

- a. Penumpukan gula di pabrik gula dikarenakan nilai lelang tidak relevan dengan biaya produksi
- b. Terjadi gejolak di kalangan petani yang dapat dilihat dalam skema berikut ini



Dari gambaran skema tersebut dapat dijabarkan sebagai berikut :

1. Rendahnya respon aparat dalam melakukan tindakan yang tegas terhadap terjadinya penyelewengan, akan menimbulkan ketidaksabaran petani yang pada akhirnya ketidak sabaran tersebut akan menimbulkan tindakan radikal dari petani dan dimungkinkan berubah menjadi tindakan anarkis.
2. Merosotnya harga gula mengakibatkan tingkat pendapatan petani tebu rendah. Hal ini akan berdampak pada kurangnya minat petani untuk bertanam tebu pada musim tanam berikutnya sehingga luasan lahan pertanian tebu akan

berkurang dan pasokan gula menjadi turun akibatnya industri gula mengalami kebangkrutan.

3. kehadiran raw sugar di pasaran dengan tidak diimbangi penanganan yang jelas, mengakibatkan harga gula anjlok dan petani akan melakukan demonstrasi atau lainnya sehingga menimbulkan keresahan di masyarakat yang berakibat pada instabilitas keamanan dan politik

Fenomena yang terjadi di masyarakat dengan keberadaan impor raw sugar, sebagai konsumen gula merasakan senang karena mendapatkan harga gula yang murah, tetapi masyarakat tidak menyadari bahwa gula yang mereka konsumsi dengan harga murah adalah hasil oplosan antara white sugar dengan raw sugar. Hal ini tentunya akan membahayakan kesehatan masyarakat.

2. Pengertian Kebijakan

Kebijakan pada umumnya berkaitan dengan kearifan dalam menangani peristiwa berdasarkan suatu rencana dan program tertentu yang disusun melalui proses pemikiran dan berdasarkan alasan, melibatkan berbagai pihak secara nasional baik perorangan, keluarga, perusahaan, organisasi, gerakan politik ataupun badan-badan pemerintah.

Kebijakan adalah suatu wacana sikap atau tindakan tertentu untuk mencapai sasaran tertentu dalam batas waktu yang mungkin tidak begitu khas dan pasti dengan langkah-langkah prosedur programnya yang tertentu pula (Milton M dan Wallace LT dalam Abu Hamid N, 2002). Selanjutnya proses pembuatan kebijakan publik yang relevan terjadi di Indonesia dapat dilihat dalam kerangka Hirarki Pembuatan Kebijakan dari Bromley pada halaman berikutnya.

Tujuan kebijakan pada umumnya merupakan *general welfare* dalam pengertian seluas-luasnya mencakup kesejahteraan material atau ekonomi dan kesejahteraan sosial, budaya dan politik. Bila dirumuskan secara terperinci, antara lain :

1. Peningkatan produksi dan pendapatan dengan efisiensi penggunaan sumberdaya
2. Pemerataan dalam distribusi pendapatan dan kesempatan ekonomi
3. Pemerataan dalam ikut serta dalam proses kemajuan ekonomi
4. Keamanan dan stabilitas usaha-usaha ekonomi nasional
5. Pemeliharaan sistem demokrasi sebagai pilihan sistem sosial

Dalam model herarki kebijakan publik dari Bromley antara tingkat politis dengan tingkat organisasi terikat oleh suatu aransemen kelembagaan, yang menjabarkan aturan main mengenai bagaimana organisasi bekerja, dan berhubungan. Demikian pula antara tingkat organisasi dan tingkat operasional terdapat aransemen kelembagaan yang saling mempengaruhi. Aturan main disini berupa formal maupun informal yang terkandung dalam tata nilai dan tatacara hubungan sosial kemasyarakatan. Kunci dari perumusan kebijakan disini adalah *feed back* .

3. Kebijakan Pertanian

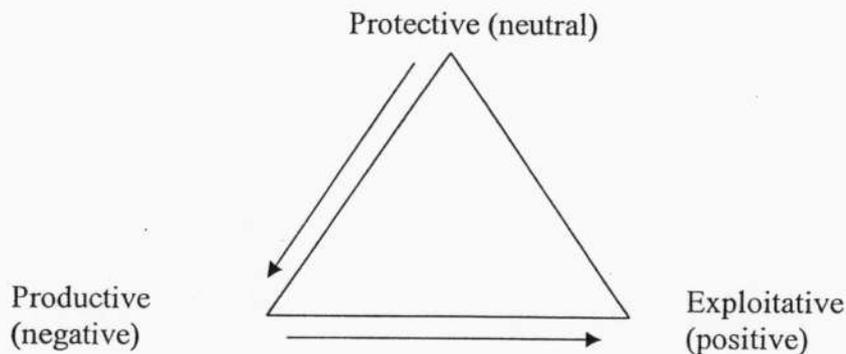
Pertanian merupakan salah satu dari kegiatan masyarakat (*public action*) yang ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan dan taraf hidup petani. Oleh karena itu, tujuan kebijakan pertanian paling tidak menyangkut pendapatan, stabilitas dan pemerataan yang merupakan masalah utama usahatani (*on farm*). Disamping itu juga tidak kalah pentingnya dalam kebijakan pertanian juga menyangkut *off-farm*, baik pada pasar hasil dan input, maupun kelembagaan dan kegiatan pelayanan (*agri-support activities*) yang lebih luas (Widodo Sri, 2003).

Dengan demikian kebijakan pertanian harus didasarkan pada pendekatan agribisnis yang tidak hanya memandang pertanian sebagai proses produksi primer saja (*on farm*), melainkan menyangkut juga pasar hasil dan pasar sarana produksi, serta

struktur pelayanan pendukung yang lebih luas.

Usaha untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat tani bukan sekedar dengan menyediakan teknologi, dengan penyuluhan, melainkan juga termasuk usaha bagaimana petani kecil di negara yang sedang berkembang dapat mempunyai kontribusi dalam proses produksi sekunder (pengolahan) yang dapat memberikan nilai tambah yang lebih besar, demikian juga dengan harga, struktur pasar dan berbagai kegiatan pendukung.

Peran negara dalam perekonomian digambarkan oleh JE Alt dan Chrysal dalam Mubyarto (1996) sebagai berikut :



Dari gambar di atas dapat dijelaskan sebagai berikut :

1. model *Protective state* menggambarkan peran negara yang terbatas. Tugas negara hanya menciptakan atau menyediakan pertahanan (keamanan), hukum dan aturan. Sistem perekonomian dibiarkan berjalan melalui mekanisme pasar dengan intervensi pemerintah rendah.
2. model *productive state* menggambarkan peran negara sangat nyata, terutama dalam peran positifnya mengoreksi kegagalan pasar. Setelah pasar berfungsi normal, maka secara otomatis campur tangan negara akan ditarik. Kebijakan yang muncul biasanya ditujukan untuk kepentingan umum. Model ini biasanya dipakai pada negara maju.

model *exploitative state* memperlihatkan campur tangan pemerintah/negara yang kuat dan cenderung negatif karena intervensi ditujukan untuk memaksimalkan keuntungan bagi lapisan-lapisan elit atau kelompok-kelompok berkepentingan. Akibatnya muncullah konflik karena terjadi benturan kepentingan dari masyarakat atau kelompok berkepentingan dengan realitas sosial ekonomi yang ada.

Di dalam pembuatan kebijakan pangan, menurut Mas'ood (1994) bahwa pendekatan rasionalitas ekonomi / pasar pada awal de baru bertumpu pada tiga garis kebijakan, yaitu :

Pupuk didistribusikan dengan harga subsidi oleh perusahaan pemerintah
BRI sebagai Bank Pemerintah memberikan kredit bagi petani
BULOG menjaga harga dasar pangan dan gabah bagi petani

Kebijakan sektor pangan yang diterapkan Indonesia merupakan *policy* yang dilakukan oleh banyak negara, yang pada intinya adalah dalam upaya meningkatkan produksi pangan, meningkatkan taraf hidup petani, memperluas lapangan kerja, meningkatkan ekspor dalam rangka mencari devisa, memberikan dukungan pada sektor industri dan memelihara kelestarian sumber daya alam seperti lahan dan air (Widodo Sri, 1980).

Menurut Arsyad (1988), salah satu cara yang dapat dipakai untuk mencapai maksud tersebut adalah dengan menerapkan kebijakan harga (*pricing policy*) yaitu kebijakan pertanian yang dilaksanakan oleh pemerintah dalam bidang harga-harga produk (*output*) maupun sarana produksi (*input*). Dalam hal ini pemerintah mengatur dan menetapkan harga terendah dan harga tertinggi suatu produk pertanian ataupun menetapkan harga pupuk atau sarana produksi lainnya.

Menurut Djamhuri (1992) dikenal ada tiga macam kebijakan yang biasa dilakukan oleh negara, yaitu :

- a. *Stabilization stock*, yaitu kebijakan yang berfungsi untuk melindungi kepentingan produsen dengan menjamin harga dasar
- b. *Operation stock*, yaitu melindungi harga atap/konsumen
- c. *Pipeline stock* yaitu bertujuan untuk menghilangkan fluktuasi harga musiman. Kebijakan stok ini digunakan untuk mengendalikan harga agar tetap berada pada kisaran yang diinginkan, antara harga dasar dan harga atap, melalui kebijakan pengadaan dan penyaluran pangan

Gula sebagai salah satu bahan kebutuhan pokok penduduk Indonesia memerlukan campur tangan pemerintah dalam pemasarannya agar bisa dikonsumsi oleh penduduk dengan harga yang terjangkau (Mubyarto, 1991). Sebagai salah satu bahan kebutuhan pokok, maka tidaklah mengherankan apabila kebijakan gula merupakan kebijakan yang sarat dengan muatan politis. Berbeda dengan beras yang diproduksi oleh jutaan petani, sedangkan gula pasir adalah komoditi hasil industri yang diproduksi oleh pabrik gula, sehingga melalui proses pengolahan industri inilah yang memberikan nilai tambah kepada pertanian tebu. Dalam hal ini antara pabrik gula dengan petani tebu terjalin hubungan "simbiosis mutualisme", yaitu hubungan yang saling berkaitan erat. Pabrik gula tidak akan bisa memproduksi apabila tidak ada bahan baku tebu dari petani, demikian juga sebaliknya.

4. Perjalanan Industri Gula Indonesia

Pada tahun 1930-an Indonesia dikenal sebagai eksportir gula terbesar kedua di dunia setelah Kuba, dengan puncak produksi pada tahun 1931 sebesar 3 juta ton, diantaranya 2 juta ton untuk diekspor. Saat itu tingkat produktivitas mencapai 14,8 ton gula per hektar dari produktivitas tebu sebesar 130 ton per hektar. Hasil seperti itu bias didapatkan karena adanya teknologi yang efektif dan juga karena kerasnya peraturan dan undang-undang Kolonial yang sangat mengeksploitasi petani tebu (Mubyarto, 1984).

Setelah perang kemerdekaan, industri gula mengalami kemerosotan, produktivitas tebu turun menjadi sekitar 80 – 90 ton tebu per hektar. Akibatnya sejak tahun 1967 Indonesia terpuruk menjadi Negara pengimpor gula, hal ini menurut Bachriadi Dianto (1995) dikarenakan :

1. Pabrik gula banyak yang tidak bisa beroperasi dikarenakan rusak akibat perang kemerdekaan
2. Meningkatnya konsumsi gula di masyarakat yang tidak diimbangi dengan peningkatan produksi dalam negeri
3. kecenderungan dari pemerintah untuk membuat kebijakan yang hanya mencari popularitas dan mengabaikan kebijakan-kebijakan yang mendasar, misalnya kesejahteraan rakyat.

Bahkan pada tahun 1970-an impor gula sudah mencapai 300–400 ton sehingga memerlukan devisa yang cukup besar. Dengan melihat perkembangan seperti itu seharusnya pemerintah cepat tanggap dengan membuat kebijakan yang lebih efektif agar tidak menjadi lebih parah.

Pada kenyataannya kebijakan yang dibuat pemerintah kurang berpihak pada rakyat. Hal ini dapat dilihat pada Inpres No. 9 tahun 1975 tentang Intensifikasi Tebu Rakyat (TRI) dimana salah satu keputusannya adalah agar koperasi (BUUD/KUD) diikutsertakan dan dibimbing untuk mengkoordinasikan petani tebu rakyat dalam rangka meningkatkan produksi gula, namun yang terjadi pada kenyataannya menimbulkan monopoli dan pemaksaan, baik pupuk, pemberian kredit, penjualan gula dan petani diposisikan pada pihak yang lemah.

Selanjutnya Inpres tersebut diganti dengan Inpres No. 5 tahun 1977 tentang Program Pengembangan Tebu Rakyat. Akan tetapi Inpres ini belum dilaksanakan sudah dicabut, sehingga nampak tidak terencananya dengan baik proses pembuatan kebijakan oleh pemerintah.

Perlu diingat bersama bahwa gula merupakan salah satu dari 9 bahan kebutuhan pokok masyarakat, sehingga tidak

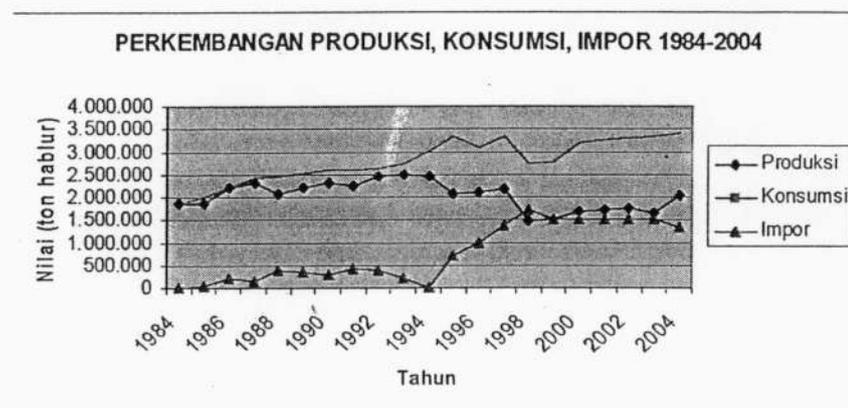
mengherankan apabila kebijakan gula merupakan komoditas yang sarat dengan muatan politis, sehingga pemerintah perlu mengatur produksi, distribusi dan pemasaran gula. Disisi lain, perkembangan globalisasi kapitalisme mengarah pada mekanisme pasar, artinya pemerintah diharapkan tidak perlu ikut campur dalam mengatur industri gula. Apalagi bila dikaitkan dengan rencana berlakunya pasar bebas AFTA 2003, sehingga hal ini sudah seharusnya dipersiapkan secara matang.

C. DINAMIKA IMPOR GULA DAN KEBIJAKAN PERGULAANNASIONAL

1. Perkembangan Produksi dan Konsumsi Gula di Indonesia

Pada tahun 1930-an, Indonesia pernah menjadi salah satu eksportir gula terbesar di dunia. Kini Indonesia merupakan salah satu importir terbesar (no. 4) di dunia dengan pangsa impor pada sekitar 3,5% dari impor gula dunia. Pada tahun 1994, impor gula Indonesia baru mencapai 4400 ton dan meningkat menjadi sekitar 1.34 juta ton pada tahun 2004 atau meningkat lebih dari 300 kali lipat (Gambar 2). Untuk tahun 2004, sekitar 0.450 juta ton adalah impor untuk gula konsumsi oleh masyarakat, sedangkan sekitar 0.900 ribu juta ton adalah untuk konsumsi gula industri, seperti industri makanan dan minuman.

G
2.
fē
1.
2.
3
Ir
d
ri
p
d
p
k
le
r
(
2



Gambar 2. Perkembangan Produksi, konsumsi, dan Impor Gula Indonesia, 1984-2004

2. Penurunan Produksi

Penurunan produksi secara garis besar disebabkan oleh tiga faktor utama yaitu:

1. Penurunan areal dan peningkatan proporsi areal tebu tegalan;
2. Penurunan produktivitas lahan;
3. Penurunan efisiensi di tingkat pabrik.

Jika dilihat pada sepuluh tahun terakhir, luas areal tebu Indonesia secara umum mengalami penurunan sekitar 2% per tahun dengan luas areal tertinggi dicapai tahun 1996 dengan luasan 446 ribu ha, walaupun pada tahun 2004 mulai menunjukkan peningkatan. Di samping itu, areal tebu sawah cenderung menurun dan areal tebu tegalan cenderung meningkat. Bias kebijakan pemerintah ke usahatani padi, harga gula yang terus menurun karena distorsi kebijakan gula di pasar internasional, serta konversi lahan untuk industri perumahan dan industri (23.000 ha/tahun) merupakan beberapa faktor penyebab penurunan areal tebu (Woeryanto, 2000; Husodo, 2000; Murdiyatmo, 2000; Pakpahan, 2000; Sumaryanto *et al.*, 1995).

Selain penurunan luas areal tebu, rendahnya produksi gula juga disebabkan oleh terjadinya penurunan produktivitas. Rendemen sebagai salah indikator produktivitas mengalami penurunan dengan laju sekitar -1.3% per tahun pada dekade terakhir. Pada tahun 1998, rendemen mencapai titik terendah (5.49%). Selanjutnya, rendemen mulai meningkat dan pada tahun 2004 rendemen mencapai 7.67% (Hadi dan Sutrisno, 2001).

Sistem bagi hasil antara PG dengan petani juga tidak mendukung upaya peningkatan produktivitas. Sistem yang berlaku sekarang yaitu 65% dari total produksi adalah gula bagian petani dan 35% adalah bagian PG sebagai upah pengolahan masih sering menimbulkan perdebatan. (Husodo 2000).

Harga gula yang rendah dan fluktuatif menyebabkan petani tidak optimal dalam menerapkan teknis budidaya, khususnya yang memerlukan uang kas, sehingga akan berdampak negatif terhadap produktivitas (Murdiyatmo, 2000; Woeryanto, 2000; Adisasmito, 1998).

Kebijakan pemerintah yang bias ke usahatani padi, pencabutan subsidi pupuk, dan sering terjadi kesulitan dalam mengimplementasikan jaminan harga (*harga provenue*) juga berdampak negatif terhadap produktivitas tebu. Pencabutan subsidi yang membuat biaya produksi meningkat dan tidak adanya jaminan harga akan menyebabkan penerapan teknik budidaya menjadi tidak optimal sehingga menurunkan produktivitas (Soentoro *et al.*, 1999; Murdiyatmo 2000; Susila dan Susmiadi, 2000).

Kontribusi penurunan rendemen sebagai akibat inefisiensi di tingkat PG, yang mencapai 30% , dapat disebabkan oleh beberapa faktor. *Pertama*, kondisi pabrik gula, terutama yang ada di Jawa, umumnya sudah tua, sehingga tidak dapat mencapai efisiensi yang maksimal (Woeryanto, 2000; Murdiyatmo, 2000; Husodo 2000;). *Kedua*, keterbatasan ketersediaan jumlah bahan baku karena penurunan areal tebu sehingga pabrik beroperasi di bawah kapasitas optimal.

Ketika produksi terus mengalami penurunan, konsumsi

domestik baik oleh rumah tangga maupun industri terus mengalami peningkatan. Pada tahun 1984, konsumsi gula domestik baru mencapai 1.866 juta ton. Pada tahun 2004, konsumsi melonjak menjadi 3.4 juta ton atau mengalami peningkatan sekitar 0.5% per tahun. Peningkatan konsumsi terutama berkaitan dengan dua faktor yaitu pertambahan penduduk dan peningkatan pendapatan atau pertumbuhan ekonomi.

Pemerintah Indonesia memberlakukan kebijakan impor gula sejak tahun 1967. Sawit (1999) mengatakan bahwa UU nomor 19 tahun 1960 dan PP nomor 141 tahun 1961 telah menyebabkan disintegrasi organisasi industri gula secara vertikal, kegiatan produksi terpisah dari kegiatan pasar. Padahal pada masa kolonial integrasi vertikal inilah yang merupakan salah satu sumber kekuatan dan efisiensi industri gula.

Perpaduan antara peningkatan harga gula dan inefisiensi produksi serta kelemahan manajemen pemasaran telah menyebabkan harga gula meningkat tajam sementara penjualan mengalami kemacetan. Hal ini mengakibatkan gula menumpuk di pabrik gula, sementara pabrik gula tidak sanggup membayar gaji maupun sewa lahan petani tebu karena anggaran belum turun. Pada periode inilah industri gula mengalami stagnasi, sementara konsumsi dalam negeri meningkat. Maka untuk pertama kalinya Indonesia mengimpor gula.

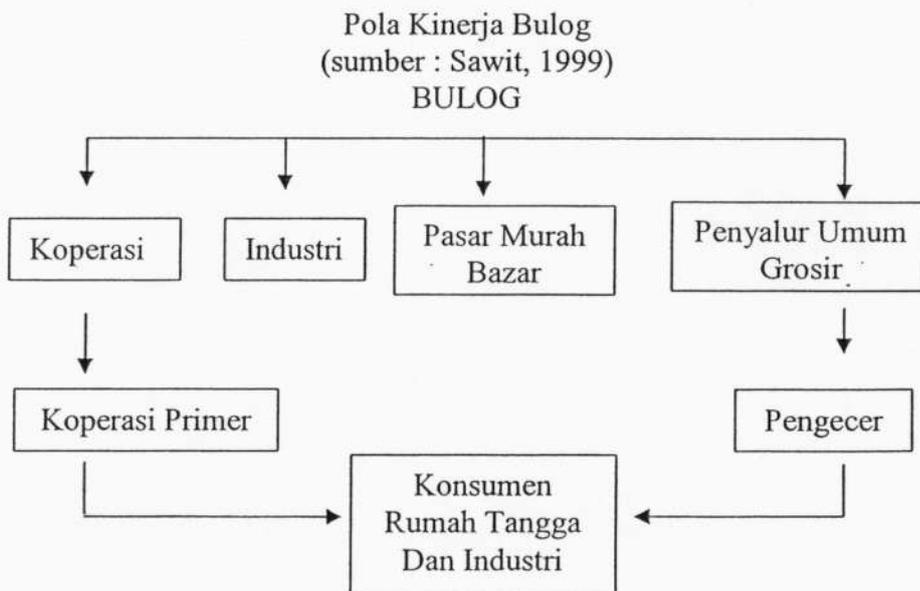
Sejak saat itu kebijakan pergulaan mengalami perubahan secara fundamental. Kalau sebelumnya kebijaksanaan terutama diarahkan untuk mendorong ekspor, maka sejak tahun 1967 kebijakan lebih diarahkan untuk stabilitas harga dalam negeri dan untuk mengurangi volume impor.

Oleh karena itu, kemudian dibentuk 8 Perusahaan Negara Perkebunan Gula (PNPG) yang masing-masing mengelola 4 sampai dengan 7 pabrik gula. Untuk memperlancar pemasaran kedelapan PNPG tersebut membentuk Badan Pemasaran Gula (BPG) yang tugasnya adalah melaksanakan distribusi gula di dalam negeri. Dalam prakteknya, ternyata BPG tidak dapat melaksanakan

tugasnya dengan baik, kemudian karena alasan tersebut Presiden menerbitkan Surat Keputusan pada tanggal 13 Januari 1969 yang mengatur pembagian tugas antar departemen.

Departemen pertanian bertanggung jawab pada bidang produksi gula, sedangkan departemen perdagangan bertanggung jawab dalam bidang pemasaran / perdagangan gula. Untuk keperluan itu, kemudian departemen perdagangan menunjuk empat perusahaan swasta melaksanakan pemasaran dan distribusi gula. Akibatnya terjadi dominasi pasar gula oleh beberapa perusahaan swasta dan hal ini yang menyebabkan terjadinya gejolak harga gula.

Selanjutnya melalui Keppres nomor 43 tahun 1971, peran keempat perusahaan swasta tersebut digantikan oleh BULOG sebagai badan tunggal yang menguasai pemasaran gula. Dalam menjalankan tugasnya, BULOG membuat sebuah pola kinerja yang dianggap paling efektif untuk mengatasi permasalahan instabilitas harga gula. Hal ini dapat dilihat pada skema pola kinerja BULOG berikut ini.



Untuk mengendalikan harga gula pasir, prinsip yang dianut adalah melalui mekanisme pasar dengan mengatur jumlah suplai ke pasar sesuai dengan permintaan. Pada kondisi normal, gula pasir akan mengalir dari produsen sebagai pihak penawar barang yang harganya lebih rendah ke daerah defisit atau yang memerlukan gula dengan harga yang lebih tinggi. Apabila terjadi perubahan harga, pasar secara otomatis akan memberlakukan koreksi melalui penambahan atau pengurangan pasokan. Apabila harga gula pasir naik, jumlah penyaluran akan ditambah sesuai dengan permintaan melalui penambahan pasokan langsung ke pasar melalui operasi pasar. Dengan sistem buka-tutup ini maka BULOG dapat mengendalikan pemasaran gula walaupun impor gula semakin bertambah. Hal-hal yang terjadi kemudian dengan sistem buka-tutup adalah :

1. Memungkinkan terjadinya *rent seeking behavior*, melalui permainan harga.
Artinya pada kondisi normal BULOG mengendalikan harga dengan sistem tersebut, tetapi pada saat terjadi kondisi tidak normal maka volume impor ditingkatkan.
2. Sehubungan dengan konsep stabilitas harga gula, dengan sistem tersebut yang terjadi adalah stabilitas semu, rentan terhadap fluktuasi harga pasar internasional
3. Terdapat indikasi korupsi yang meresahkan di BULOG.

Sampai dengan tahun 1997, kebijakan impor gula tidak mengalami perubahan dimana BULOG tetap menjadi importir gula unggul. Dengan demikian mampu bertahan selama 26 tahun. Akan tetapi, ternyata BULOG tetap saja tidak mampu mengatasi instabilitas harga gula, meskipun sempat mengalami kenaikan produksi pada tahun 1990-an, namun jumlah impor juga mengalami peningkatan.

Sebagai gambaran fluktuasi harga gula seperti tertera dalam tabel di bawah ini. Daftar Harga Provenue Gula Tahun 1976 – 2001

NO	Tahun	Provenue Gula (Rp/Ku)	NO	Tahun	Provenue Gula (Rp/Ku)
01.	1976	10.907,69	14.	1989	60.000,00
02.	1977	13.433,96	15.	1990	65.000,00
03.	1978	15.557,70	16.	1991	70.800,00
04.	1979	18.794,76	17.	1992	79.200,00
05.	1980	22.553,71	18.	1993	79.200,00
06.	1981	35.000,00	19.	1994	79.200,00
07.	1982	35.000,00	20.	1995	91.080,00
08.	1983	35.000,00	21.	1996	91.081,00
09.	1984	40.000,00	22.	1997	96.080,00
10.	1985	42.500,00	23.	1998	210.000,00
11.	1986	42.500,00	24.	1999	250.000,00
12.	1987	46.750,00	25.	2000	250.000,00
13.	1988	51.425,00	26.	2001	260.000,00

Sumber : Depperindag, tahun 2002

Mulai tahun 2001, fluktuasi harga gula pasir lebih tidak terkendali lagi. Padahal perkembangan harga terjadi dalam hitungan hari, bukan bulan atau tahun. Keterpurukan harga gula inilah yang kemudian menimbulkan banyak permasalahan yang berlarut-larut.

Awal terjadinya banjir gula impor dikarenakan kebijakan pemerintah bidang ekonomi yang dikenal dengan Paket Deregulasi Juni 1994, yang berisi tentang pemerintah mengatur tataniaga sejumlah komoditas, seperti penetapan tarif bea masuk (BM) gula sebesar nol persen (0 %). Tujuan kebijakan ini sebenarnya adalah peningkatan daya saing industri termasuk gula. Pada kenyataannya yang terjadi adalah daya saing dan produktivitas tidak meningkat.

Pada tahun 1998, pemerintah melalui SK Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 25/MPP/Kep/1/1998

memperbolehkan importir umum (IU) mengimpor gula dengan BM sebesar nol persen (0%). Sebelumnya hanya Importir Produsen (IP) yang bisa mengimpor gula, yaitu Pabrik Gula. Harapan dari pemerintah pada saat itu dengan impor gula secara bebas maka harga gula di pasar lokal akan menurun drastis. Penurunan harga ini diperlukan karena daya beli masyarakat sangat rendah saat krisis terjadi pada tahun 1998. dengan kebijakan ini, memang terjadi penurunan harga gula dan produk lainnya, tetapi ternyata "kebablasan". Volume impor terbesar terjadi pada tahun 1999 yang mencapai 2,18 juta ton.

Dalam perkembangannya, impor gula yang terjadi tidak hanya berupa gula putih (white sugar) saja untuk konsumsi, akan tetapi juga gula mentah (raw sugar). Kebijakan bea masuk kemudian diperbaiki dengan menetapkan bea masuk untuk gula putih (white sugar) sebesar 25 persen dan gula mentah (raw sugar) sebesar 20 persen. Pemberlakuan tarif ini sedikit menolong industri gula karena harga dalam negeri dapat lebih tinggi dibanding harga gula di luar negeri. Persoalan muncul karena adanya penyelundupan gula,

Kemudian dengan SK Menkeu No 324/kmk.01/2002, besarnya tarif bea masuk diperbaiki lagi, tidak dengan persentase, akan tetapi dengan tarif spesifik. Besarnya tarif untuk gula mentah (raw sugar) adalah Rp 550 per kilogram.

Karena terlalu bebasnya setiap perusahaan dapat mengimpor gula, maka yang terjadi adalah pengawasan impor terlalu sulit sehingga disinyalir menyebabkan terjadinya penyelundupan lebih mudah. Kemudian muncul SK Menperindag No 643/MPP/KEP/9/2002 tertanggal 28 September 2002 yang menetapkan impor hanya dapat dilakukan oleh importer produsen, yaitu PTPN IX, X, XI PT RNI dan PT Kebon Agung. Dengan kebijakan ini ternyata persoalan belum selesai, hal ini disebabkan perusahaan importir produsen mengalami kesulitan melakukan impor karena keterbatasan dana. Untuk mengatasi permasalahan tersebut, importir produsen melakukan kerjasama dengan

perusahaan lain yang sudah biasa mengimpor gula. Kemudian Menperindag menetapkan Bulog dapat melakukan impor dan distribusi dalam negeri bekerjasama dengan PTP importir produsen (Masyhuri, 2003).

D. KESIMPULAN

Gula merupakan salah satu dari 9 kebutuhan pokok masyarakat yang harus dipenuhi, oleh karena itu pemerintah harus benar-benar membuat kebijakan yang bebas dari muatan politis dan kebijakan tersebut harus berpihak pada petani sebagai penghasil bahan baku produksi gula.

Hal ini diperlukan agar petani tidak berpindah ke komoditas lain selain tebu. Apabila petani tebu terus-menerus diposisikan pada pihak yang terpinggirkan atau tidak menguntungkan, maka dampak yang terjadi adalah akan berkurang luasan lahan penanaman tebu.

Selain itu, dengan semakin bertambahnya konsumen gula, sedangkan produksi gula di dalam negeri tidak mampu memenuhi kebutuhan gula secara keseluruhan, maka pemerintah harus melakukan impor gula. Dalam membuat kebijakan tentang impor gula maka kuantitas gula yang diimpor harus disesuaikan dengan kekurangan kebutuhan yang tidak mampu dipenuhi oleh industri gula di dalam negeri. Artinya kebijakan impor gula perlu dibuat agar terjadi keseimbangan antara penawaran dan permintaan sehingga harga selalu stabil dan terjangkau oleh konsumen.