

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sejak awal, pengembangan sektor pertanian dianggap masih strategis di Indonesia. Hal ini disebabkan karena wilayah daratan yang sangat luas dan ditunjang oleh struktur geografis yang beriklim tropis sangat cocok untuk pembudidayaan berbagai komoditi pertanian. Di samping itu struktur penduduk yang bekerja dan menggantungkan hidupnya di sektor pertanian masih cukup besar.

Dalam GBHN terlihat jelas tujuan dalam pembangunan sektor pertanian dalam arti luas adalah meningkatkan produksi dan memperluas penganekaragaman hasil pertanian guna memenuhi kebutuhan pangan dan industri pangan dalam negeri serta memperbesar ekspor, meningkatkan taraf hidup dan pendapatan petani, peternak dan nelayan, mendorong perluasan dan pemerataan kesempatan berusaha dan lapangan kerja serta mendukung pembangunan daerah (Suryantoro, 1998).

Salah satu hasil dari sektor pertanian subsektor perkebunan adalah gula. Gula juga termasuk salah satu bahan pokok yang pengadaan dan pengaturan harganya langsung ditangani pemerintah dalam hal ini Badan Urusan Logistik (BULOG) sampai tahun 1998. Kebutuhan akan konsumsi gula ini senantiasa meningkat dari tahun ke tahun seiring dengan semakin bertambahnya penduduk, pertumbuhan industri yang baru dan kenaikan kesejahteraan masyarakat. Terdapat sekitar 69 pabrik gula yang beroperasi di Indonesia. Sebagian besar berlokasi di pulau Jawa karena daya dukung dan iklim di pulau Jawa memang sangat

memungkinkan untuk dijadikan sebagai sentra produksi tebu nasional. Propinsi Jawa Timur tercatat sebagai pusat produksi tebu di Indonesia karena propinsi ini memiliki pabrik gula terbanyak di wilayahnya. Saat ini Jawa Timur memiliki 33 unit pabrik dengan kapasitas giling sekitar 89 ribu ton per hari. Berdasarkan jumlah pabrik dan total kapasitas giling tebu yang dimilikinya, propinsi Jawa Timur memberikan kontribusi 42.7 persen dari total kapasitas giling tebu nasional atau sekitar 45.6 persen dari total kapasitas produksi gula nasional. Propinsi Jawa Tengah berada di urutan kedua dengan mengoperasikan 16 pabrik gula dengan kapasitas giling 36 ribu ton per hari. Berarti Jawa Tengah menyumbang 17.3 persen dari kapasitas giling tebu nasional atau 17.9 persen dari kapasitas produksi gula nasional (Indocommercial No.213 -11 Nopember 1998).

Industri gula tidak bisa dipisahkan dari sektor perkebunan tebu karena bahan baku utama industri gula adalah tebu, meskipun belakangan ini dikembangkan pula industri gula dengan bahan baku gula mentah (*raw sugar*). Usaha perkebunan tebu termasuk salah satu usaha perkebunan yang cukup lama dikembangkan di Indonesia. Hal ini sejalan dengan perkembangan sejarah industri gula telah ada sejak jaman penjajahan Belanda. Bahkan menurut catatan sejarah perkebunan gula mempunyai hubungan yang erat dengan kepentingan penjajah Belanda melalui VOC. Belanda berusaha memenuhi permintaan pasar gula di Eropa yang terus meningkat saat itu (Indocommercial No.213 – 11 Nopember 1998).

Selanjutnya usaha perkebunan gula terus mengikuti perkembangan sejarah dan menurut BULOG sejarah perkembangan gula dapat dibagi menjadi sembilan periode yaitu : periode VOC, periode penjajahan Belanda, periode pemerintahan

di bawah kendali Perancis, periode penjajahan Inggris, periode berlakunya sistem tanam paksa, periode pertumbuhan pesat industri gula, periode depresi 1930-an, periode penjajahan Jepang dan periode setelah kemerdekaan (Indocommercial No.213 – 11 Nopember 1998).

Walaupun Indonesia memiliki banyak pabrik gula, namun kapasitas produksinya ternyata tidak mampu memenuhi kebutuhan konsumsi gula nasional yang mencapai 2.6 juta ton per tahunnya. Konsumsi gula nasional mencapai 13.52 kg perkapita pada tahun 1993, dan terus meningkat menjadi 16.69 kg pada tahun 1998. Padahal selama 3 tahun terakhir (1993-1996) ternyata produksi gula menurun. Kecuali tahun 1991 sampai 1993 terjadi peningkatan produksi dari 2.25 juta menjadi 2.48 juta ton. Produksi gula Indonesia terus menurun dan sampai titik terendah tahun 1995 yaitu 2.092 juta ton atau penurunan 14.75% dari tahun sebelumnya yang sebesar 2.45 juta ton (Usahawan No.09 Th XXVI September 1997).

Kenyataan ini tidak sesuai dengan meningkatnya lahan perkebunan tebu dari 443.4 ribu hektar pada tahun 1994 menjadi 463 ribu hektar pada tahun 1995. Faktor-faktor yang menyebabkan hal ini antara lain adalah musim kemarau yang panjang tahun 1994-1995, mesin yang usianya tua, lokasi pabrik yang jauh dari lokasi pertanian, minimnya investasi dalam industri gula, dan kurang gencarnya pembukaan areal baru di luar Jawa untuk penanaman tebu (Usahawan No.9 Th XXVI September 1997). Karena produksi gula tidak mencukupi kebutuhan konsumsi masyarakat maka Indonesia harus mengimpor gula.

Ada beberapa alasan mengapa pemerintah Indonesia berusaha meningkatkan hasil produksi gula lokal. Alasan pertama adalah karena gula

merupakan komoditi penting yang dikonsumsi baik secara langsung oleh rumah tangga maupun secara tidak langsung oleh berbagai industri makanan maupun minuman. Yang kedua, produksi tebu sebagai bahan mentah dari industri gula merupakan sektor pertanian yang penting bagi para petani sebagai mata pencaharian dan sumber pendapatan. Yang ketiga, karena sebagian besar industri pengolahan gula dikelola atau dimiliki oleh pemerintah, industri ini salah satu sumber penghasilan pemerintah yang penting. Alasan yang terakhir, karena negara Indonesia pernah menjadi pengekspor gula sebelum nasionalisasi industri gula milik Belanda pada tahun 1957. Karena itu wajar bila Indonesia ingin paling tidak menjadi negara swasembada gula (Siregar, 1998)

Berdasarkan alasan-alasan tersebut, tidaklah mengherankan apabila pemerintah ikut campur tangan dalam produksi dan pemasaran gula, mulai dari suplai tebu untuk pabrik gula, proses dan pendistribusian gula sampai harganya. Pemerintah mengeluarkan dua kebijakan penting atas gula yaitu nasionalisasi pabrik gula milik pemerintah Belanda pada tahun 1957 dan Inpres No.9 tahun 1975.

Inpres No.9 tahun 1975 dirancang untuk menggerakkan petani menghasilkan produksi tebu mereka sendiri dalam sebuah program yang dinamakan Tebu Rakyat Intensifikasi atau TRI. (Siregar, 1998). Tujuan dari program ini adalah meningkatkan dan memanfaatkan produksi gula nasional, meningkatkan pendapatan petani, memperluas kesempatan kerja, dan pemerataan pendapatan masyarakat pedesaan. Namun dalam pelaksanaannya, terjadi banyak penyimpangan sehingga petani semakin dirugikan karena program ini. Adanya praktek menurunkan rendemen oleh oknum pabrik gula membuat

program TRI kurang diminati (Indocommercial No.213- 11 Nopember 1999). Sebelum adanya sistem TRI, pemerintah menggunakan sistem *glebakan*.

Pada awal tahun 1998, industri gula lokal berada di ambang kehancuran. Penyebabnya adalah karena nota komitmen (*Letter of Intent/LoI*) yang ditandatangani oleh pemerintah dan IMF pada tanggal 5 Januari 1998. Dalam nota komitmen tersebut pemerintah sepakat menghapuskan bea masuk atas gula impor dan melepaskan tata niaga gula dan beras dari monopoli BULOG. Hal ini sekaligus menandai dibukanya keran impor bagi importir umum dan membuka persaingan bebas antara industri gula dalam negeri dan gula impor. Selama ini industri gula di Indonesia tidak efisien karena adanya sistem monopoli ini. Supaya industri gula dapat bersaing, pemerintah memperbolehkan pabrik gula menjual gulanya pada siapa saja tanpa harus melewati BULOG. Pemerintah juga membebaskan petani yang tergabung dalam sistem TRI. Sehingga petani bisa menjual tebu mereka langsung tanpa harus melewati BULOG lagi. (Indocommercial No.29, 11 Nopember 1998).

Kebijakan tarif nol persen tersebut membawa dampak terjadinya banjir gula impor di pasaran dengan harga yang lebih murah daripada gula lokal. Banjir gula impor ini juga tidak terlepas dari menguatnya kurs Rupiah terhadap Dolar AS. Harga gula impor yang paling mahal adalah Rp. 1925 per kilo gram atau US\$220 per ton. Apabila yang diimpor adalah gula mentah (*raw sugar*) keuntungan yang didapat oleh importir produsen menjadi semakin bertambah, karena harganya hanya US\$ 148 per ton. Sedang harga rata-rata gula lokal mencapai Rp.2300 per kilogram. Akibatnya produsen gula lokal terancam

bangkrut karena tidak sanggup bersaing dengan gula impor (Kontan No.29, Tahun III, 19 April 1999).

Ada beberapa faktor yang mengakibatkan penawaran gula dunia lebih besar daripada permintaannya. Faktor pertama adalah pengaruh musim. Pada saat musim dingin permintaan gula akan meningkat sedangkan pada musim panas permintaan gula akan menurun. Hal ini mendorong banyak produsen gula dunia melakukan *dumping*. Faktor kedua adalah karena Brazil sebagai produsen gula utama dunia berusaha meningkatkan ekspor gulanya secara gencar guna mendukung perekonomiannya yang sedang terkena krisis. Namun kondisi ini tidak didukung dengan meningkatnya permintaan dunia, justru negara-negara Asia dan bekas Uni Soviet saat itu permintaannya menurun. Dampaknya adalah harga gula dunia semakin tertekan turun (Prospektif, 26 April 1999).

Pada tahun 1991 impor gula oleh pemerintah mencapai 309.3 ribu ton senilai US\$110.8 juta. Tahun 1995 jumlah ini meningkat menjadi 544 ribu ton dengan nilai US\$ 245.5 juta. Meningkatnya impor gula ini juga disebabkan karena menurunnya tingkat produksi pabrik gula nasional. Pada tahun 1996, menurut catatan CIC hingga Agustus 1996 impor gula sudah melebihi 1.02 juta ton senilai US\$429.8 juta (Usahawan No.09 Th XXVI September 1997). Sedang menurut Indocommercial, hingga Mei 1998 yang lalu saja impor *raw sugar* yang dilakukan oleh BULOG mencapai 900,000 ton (Indocommercial No.29-11 Februari 1999). Pemenuhan kebutuhan gula di Indonesia dipenuhi oleh Thailand, Australia, Brazil, Hongkong, Malaysia, Singapura, Korea selatan, Jerman Barat, Cina dan Pakistan . Negara yang menjadi pemasok gula yang terbesar selama ini adalah Thailand, sebanyak 718,443 ton senilai US\$255,250,000 (52.2% dari total impor

Indonesia). Total nilai impor gula Indonesia secara keseluruhan adalah sebanyak US\$436,914,000 (Prospektif, 26 April 1999).

Indonesia juga melakukan ekspor gula, namun hanya dalam bentuk molases. Pada tahun 1996, Indonesia mengekspor 185,270 ton, senilai US\$ 17,803,000. Ekspor Indonesia terus meningkat pada tahun 1997 sebanyak 331,281 ton senilai US\$ 20,018,000 (Prospektif, 26 April 1999).

Dibandingkan negara penghasil gula lainnya, Indonesia termasuk yang terbelakang. Pabrik-pabrik gula yang ada di negara-negara produsen gula selain Indonesia jauh lebih efisien daripada pabrik gula lokal. Rata-rata rendemen tebu Indonesia (1964-1995) 9.5% namun mengalami penurunan menjadi hanya 5.5% pada tahun 1998, sedangkan Brazil, Australia dan Thailand sudah mencapai 13 – 14%. Selain itu negara lain seperti Thailand, misalnya, sangat kompetitif di pasar gula internasional. Karena sistem produksinya ditumpukan pada dukungan lahan kering yang cukup luas dan skala usaha tani yang memadai (6-25 ha lahan petani kecil). Pasokan tebu terjamin dengan harga murah. Dari 45 pabrik gula yang ada, rata-rata kapasitas produksi di Thailand mencapai 7200 ton tebu sehari. Sedangkan Indonesia, sistem produksinya ditumpukan pada lahan petani gurem sehingga kurang efisien. Sebagian besar pabrik gula di Jawa hanya berskala produksi 1000-3000 ton tebu per hari (Surya, 25 Agustus 1999).

Selain itu, negara-negara pengeksport gula tersebut walaupun industri gulanya sudah efisien tetap melakukan proteksi yang cukup tinggi. Contohnya : seperti negara tetangga Filipina dan Thailand, kemudian India, Jepang, Uni Eropa, hingga Amerika Serikat. Semua negara itu menetapkan tarif masuk yang cukup tinggi untuk melindungi industri lokal mereka. Amerika, misalnya, selalu menjaga

agar harga jual gula produksi di dalam negerinya berada di atas harga pasar dunia. Eropa menetapkan tarif yang cukup tinggi, yaitu 250% untuk melindungi industri gulanya. Sementara India sejak Januari lalu menetapkan bea masuk 20%, Filipina 50% - 80%, dan Thailand 65% - 104% (Prospektif, 26 April 1999).

Maka dari itu wajar jika produsen gula lokal merasa terancam dengan keberadaan gula impor ini. Mereka berusaha melakukan efisiensi dengan cara menekan harga beli tebu dari petani (Kompas 29 April 1999). Petani tebu sendiri akan menjadi enggan menanam tebu bila hasil yang didapatkan tidak sesuai dengan jerih payah mereka. Hal ini akan menjadi bumerang bagi pabrik gula lokal, karena ketergantungan pabrik gula lokal terhadap tebu dari petani ini sangat tinggi. Bahkan ada pabrik gula yang menghentikan operasinya sementara karena tidak sanggup membeli tebu dari petani.

Minat petani tebu untuk menanam tebu sebenarnya semakin menurun sejak diterbitkannya UU No.12/1992 tentang Sistem Budaya Tanaman (SBT) yang membebaskan petani membudidayakan jenis komoditi yang disukai (karena dinilai lebih menguntungkan). Ketentuan ini menimbulkan kesuraman bagi pabrik gula di Jawa yang sebagian besar masih mengandalkan tebu dari para petani karena tidak memiliki Hak Guna Usaha (HGU) sendiri. Kini sejak harga gula tak lagi menjanjikan, banyak petani yang mengkonversi tanaman tebunya ke padi yang dianggap lebih menguntungkan. Akibatnya lahan perkebunan tebu menjadi semakin menyusut. Hasil analisa ekonomi juga menunjukkan usaha tanaman padi beririgasi memang lebih menguntungkan daripada tebu beririgasi (Bisnis Indonesia 6 Juli 1999).

Beberapa faktor yang menyebabkan petani enggan menanam tebu adalah: tebu merupakan tanaman yang berisiko tinggi mengingat untuk memanennya diperlukan waktu setahun, *cash flow* petani tebu tak terjamin seperti tanaman semusim, banyak keputusan budidaya tak dapat dilakukan sendiri, harus bersama pihak lain. Penentuan biaya garap, sarana produksi dan panen tak dapat dilakukan individual melainkan harus dimusyawarahkan dulu dengan industri pengolahnya (Surya, 25 Agustus 1999).

Karena banyak industri gula nasional yang terancam gulung tikar akibat pembebasan tarif impor, Siswono Yudhohusodo selaku ketua umum Himpunan Kerukunan Tani Indonesia (HKTI) beserta Asosiasi Gula Indonesia (AGI) menyarankan agar pemerintah mengenakan tarif impor pada gula sebesar 25%-110%. Batasan itu menurutnya sesuai dengan apa yang ditentukan oleh WTO (World Trade Organization). Bahkan dalam ketetapan WTO artikel 19 jelas-jelas disebutkan bahwa kalau membahayakan industri dalam negeri, bea masuk dapat direvisi kembali (Kontan No. 29 Th III, 19 April 1999).

Ada pula pihak yang berpendapat bahwa apabila pasar gula dibuka secara bebas akan mengakibatkan meningkatnya permintaan dan harga akan dibentuk dari keseimbangan keduanya (Prospektif, 26 April 1999). Menurut penerapan bea impor hanya akan menguntungkan pabrik gula, pedagang besar dan pedagang pemborong tingkat desa yang membeli tebu petani namun sangat merugikan konsumen gula dalam negeri terutama masyarakat lapisan bawah. Selain itu dikhawatirkan tarif nol persen tersebut hanya akan melestarikan salah kelola BUMN gula dan memberikan keuntungan yang sebesar-besarnya bagi pabrik gula swasta dan perkebunan tebu (Surya, 28 Agustus 1999).

Di lain pihak apabila industri gula nasional hancur, sebanyak 6 juta petani tebu akan kehilangan pekerjaan (di Jawa dan luar Jawa). Bukan hanya petani tebu saja, tapi juga direksi dan karyawan pabrik gula, industri jasa pemasok barang serta sektor-sektor informal lain yang berkaitan dengan industri gula.

Pada akhirnya karena desakan berbagai pihak, pemerintah akhirnya mencabut tata niaga impor beras dan gula yang terealisasi dengan dikeluarkannya Surat Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 717/MPP/Kep/1999 tertanggal 28 Desember 1999, tentang Pencabutan tata Niaga Impor Gula dan Beras. Dalam surat keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan itu yang mulai diberlakukan sejak 1 Januari 2000 maka semua importir baik importir umum (IU) maupun importir produsen (IP) diperbolehkan untuk mengimpor beras dan gula termasuk Badan Urusan Logistik (BULOG) dengan ketentuan dikenakan bea masuk sesuai dengan peraturan. Dengan adanya surat keputusan tersebut, para importir harus membayar bea masuk sebesar 25 % untuk gula putih serta gula bit serta 20% untuk gula mentah (*raw sugar*) dan gula industri (*double refine sugar*) (Indocommercial No. 241 – 11 Januari 2000).

B. Rumusan Permasalahan

Saat ini pemerintah sedang mempertimbangkan untuk menerapkan tarif impor atas gula sebesar 25%-110%.

1. Apa pengaruh tarif impor atas gula pada kesejahteraan konsumen bila ditinjau dari analisa surplus konsumen?
2. Apa pengaruh tarif impor atas gula pada kesejahteraan produsen bila ditinjau dari analisa surplus produsen?

3. Berapa penerimaan yang diterima pemerintah dengan adanya tarif serta berapa devisa yang bisa dihemat oleh pemerintah?
4. Berapa tingkat tarif gula impor yang paling optimal supaya tidak merugikan produsen dan konsumen?
5. Berapa nilai yang hilang dengan adanya penerapan tarif?

C. Tujuan Penelitian

1. Menentukan kurva penawaran dan permintaan terhadap gula melalui fungsi permintaan dan penawaran.
2. Menghitung surplus produsen dan surplus konsumen karena penerapan tarif impor terhadap gula
3. Menghitung penerimaan pemerintah dari tarif.
4. Sebagai syarat untuk meraih gelar sarjana ekonomi Universitas Kristen Petra.

D. Manfaat Penelitian

1. Memberikan gambaran dan pengetahuan lebih luas tentang dan Industri gula di Indonesia khususnya di pulau Jawa sebagai sentra penghasil gula.
2. Menjadi bahan pertimbangan untuk Departemen Perindustrian dan Perdagangan dalam memutuskan kebijakan tarif yang ada.