

INDUSTRI GULA RAFINASI DI INDONESIA; ANALISIS STRUKTUR PASAR DAN KEBIJAKAN

Lely Pelitasari S.

RINGKASAN

Beberapa tahun terakhir industri gula yang pernah menjadi primadona di Indonesia menunjukkan adanya ketimpangan antara produksi dan konsumsi. Implikasinya adalah terjadi peningkatan jumlah impor gula dalam jumlah yang cukup signifikan. Pada sisi lain, seiring dengan perkembangan ekonomi negara-negara di dunia, konsumsi gula untuk industri mengalami peningkatan relatif yang lebih tinggi daripada konsumsi rumah tangga. Dalam konteks kebijakan perdagangan Indonesia, kecenderungan ini direspon antara lain dengan dilaturnya tarif impor bagi gula kristal mentah (*raw sugar*) dan gula rafinasi (*refined sugar*) sebagai bahan pamanis bagi industri. Pada perkembangannya beberapa kebijakan terhadap gula rafinasi dinilai telah melahirkan realitas yang berbeda dan yang diharapkan dan diduga akan mengakibatkan distorsi pada industri ini. Dengan dasar pemikiran tersebut tulisan ini disusun untuk menganalisis perkembangan industri ini di Indonesia melalui pendekatan struktur industri dan kebijakan pemerintah terhadap industri ini dalam kaitannya dengan kebijakan perlindungan kepentingan petani, konsumen tingkat rumah tangga dan mendorong persaingan usaha yang sehat antar industri.

PENDAHULUAN

Perkembangan industri gula di Indonesia menunjukkan adanya ketimpangan antara produksi dalam negeri dan tingkat konsumsi. Tingkat produksi hingga tahun 2002 terus menunjukkan tren yang menurun hingga mencapai kisaran 1,7-1,8 juta ton per tahun, sedangkan konsumsi terus menunjukkan peningkatan. Dengan rata-rata konsumsi sebesar 15 kg per kapita per tahun dan jumlah penduduk + 214 juta jiwa, maka kebutuhan konsumsi mencapai 3,2 juta ton per tahun (Sawit dalam Lembaga Penelitian IPB, 2002). Departemen Perdagangan melalui Dirjen Pergangan Dalam Negerinya sebagai mana yang dikutip oleh BUMN-online menyatakan bahwa estimasi produksi gula dalam negeri tahun 2006 mencapai 2,478 juta ton, sementara kebutuhan konsumsi diperkirakan sebesar 2,7 juta ton (dasar penghitungan konsumsi per kapita kemungkinan berbeda).

Berdasarkan peruntukannya, konsumsi gula secara umum dibagi atas konsumsi langsung untuk masyarakat/rumah tangga dan

konsumsi untuk industri. Seiring dengan pesatnya perkembangan industri makanan dan minuman, kebutuhan gula untuk industri terus meningkat sehingga komposisi konsumsi gula untuk kedua pasar ini perlahan-lahan mengalami pergeseran. Sebelum 1995 pangsa konsumsi gula langsung oleh rumah tangga lebih dari 82%, namun hingga 1999 konsumsi gula oleh rumah tangga menurun menjadi kurang dari 70% (Sumaryanto dkk dalam Sawit dkk (ed), 1999).

Konsumsi gula untuk industri umumnya membutuhkan kualifikasi yang lebih tinggi daripada gula untuk konsumsi rumah tangga. Untuk memperoleh gula mutu tinggi bahan baku gula mentah (*raw sugar*) harus diolah dengan proses yang dikenal dengan proses rafinasi. Proses rafinasi adalah suatu seri pemisahan atau pemurnian untuk menghilangkan sekitar 2-4% non sukrosa dari bahan baku raw sugar. Proses tersebut melalui beberapa sub proses, yaitu: afinisasi, klarifikasi, filtrasi, dekolorisasi, dan kristalisasi. (Hanyokrowati dkk dalam Sawit dkk, 1999).

Kenaikan laju pertumbuhan konsumsi gula, khususnya untuk industri ini tidak diimbangi dengan produksi gula domestik. Akibatnya, untuk memenuhi kebutuhan sebesar itu, Indonesia harus mengimpor gula dalam jumlah yang terus meningkat setiap tahunnya. Bahkan dalam 5 tahun terakhir jumlah impor gula mencapai 1,5 juta ton. Berdasarkan Keputusan Menperindag Nomor 527/MPP/Kep/9/2004 jenis gula yang boleh diimpor terdiri dari Gula Adalah Gula Kristal Mentah/ Gula Kasar¹ (*Raw Sugar*), Gula Kristal Rafinasi² (*Rafined Sugar*), dan Gula Kristal Putih³ (*Plantation White Sugar*). Gula kristal mentah/gula kasar dan gula kristal rafinasi hanya dapat diimpor oleh perusahaan yang diakui sebagai Importir Produsen (IP). Sedangkan Gula Kristal Putih dapat diimpor oleh perusahaan yang tercatat sebagai Importir Tertdaftar (IT). Berdasarkan keputusan tersebut juga izin dan bea masuk khusus impor *raw sugar* untuk pabrik gula rafinasi didasarkan pada pasar atau kerja sama pabrik gula dengan pasar industrinya. Pasar itu adalah industri minuman, makanan, dan obat-obatan. Dengan demikian gula jenis itu hanya dipergunakan sebagai bahan baku untuk proses produksi dari industri yang dimiliki oleh IP Gula dan dilarang diperdagangkan maupun dipindahtangankan, serta dilarang diperdagangkan ke pasar di dalam negeri.

Selama ini kebutuhan gula rafinasi berkisar antara 700.000 ton hingga 800.000 ton. Sebelumnya gula sebanyak itu harus diimpor. Namun dengan adanya tujuh pabrik gula (PG) rafinasi yang saat ini telah beroperasi⁴, maka pada 2006 diperkirakan dapat diproduksi sekitar 1 juta ton dari total kapasitas 1,5 juta ton gula rafinasi. Dengan demikian, produksi gula rafinasi dalam negeri sudah lebih dari

cukup. Artinya jika harus dilakukan impor, cukup berupa *raw sugar* saja sebagai bahan baku untuk gula rafinasi.

Analisis ini tidak akan menarik jika pada akhir November 2004 yang lalu Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) tidak memberikan izin investasi kepada 12 industri pengolah gula rafinasi. Pemberian izin ini dinilai akan membuat pasokan gula rafinasi berlebihan karena dengan tujuh pabrik gula rafinasi yang ada saat ini saja jumlah produksinya telah mencukupi kebutuhan. Dalam konteks persaingan usaha, kebijakan ini sebenarnya positif untuk menstimulus pasar agar mengarah pada harga yang kompetitif, namun pada sisi lain adanya kekhawatiran bocornya gula rafinasi ke pasar non industri sebagai akibat dari *excess supply* juga perlu dipermitungkan. Untuk itu tujuan penulisan makalah ini adalah untuk mengkaji industri gula rafinasi dalam kaitannya dengan analisis kebijakan pemerintah guna mewujudkan persaingan usaha yang sehat sekaligus melindungi kepentingan masyarakat, termasuk petani dan pabrik gula dalam negeri.

METODE ANALISIS

Tulisan ini disusun dengan menggunakan metode analisis *Structure-Conduct-Performance (S-C-P)*. Pendekatan S-C-P dikenal dengan dua aliran yaitu *SCP School* atau *Chicago School* dan *New Economics Industrial Organization (NEIO)* (Martin, 1993). Aliran pertama pada dasarnya mengakui proses sebab akibat secara linier, dimana SCP School menggarisbawahi bahwa kekuatan pasar yang timbul dari suatu perusahaan merupakan sumber penyebab buruknya kinerja pasar sehingga pasar berada pada kondisi persaingan tidak sempurna. Dengan demikian pemerintah perlu mengeluarkan kebijakan untuk membatasi perilaku perusahaan. Sedangkan aliran *Chicago School* meyakini bahwa sumber terjadinya kekuatan monopoli adalah pemerintah, sehingga agar tercipta kinerja pasar yang diinginkan harus diserahkan pada mekanisme pasar.

Adapun pendekatan NEIO merupakan pendekatan yang anti linier dan berpendapat bahwa jika pendekatan hanya memperhatikan satu arah saja, misalnya struktur mempengaruhi perilaku dan perilaku mem-

¹ Gula yang dipergunakan sebagai bahan baku proses produksi (termasuk dalam Pok Tarif HS 1701.11.00.00 dan 1701.12.00.00).

² Gula yang dipergunakan sebagai bahan baku proses produksi (termasuk dalam Pok Tarif HS 1701.95.11.00 dan 1701.99.19.00) dengan kandungan gula putih maksimum. Untuk menghasilkan gula jenis ini dilakukan proses rafinasi yang merupakan ser pemisahan atau pemurnian untuk menghilangkan 2-4% non-sukrosa dan bahan baku *raw sugar* yang meliputi proses: amasi, klarifikasi, filtras, dekaratisasi dan kristalisasi.

³ Gula yang dapat dikonsumsi langsung tanpa proses lebih lanjut (termasuk dalam Pok Tarif HS 1701.91.00.00 dan 1701.99.90.00).

⁴ PT Indramayu Pokasa, PT Sawah Indragong, PT Jawa Mada, PT Angsa Produk, PT Sentra Usahatama Jaya, PT Dianmarga Usaha Sukses dan PT Purnama Bumi Kelapa.

pengaruhi kinerja, maka dianggap tidak cukup memadai. Sulit untuk menentukan faktor mana yang bersifat eksternal dan faktor mana yang sifatnya internal dari suatu perusahaan karena kadang-kadang faktor eksternal bisa menjadi faktor internal.

Struktur menunjukkan ukuran atau distribusi perusahaan dalam pasar. Ukuran yang biasanya digunakan sebagai indikator adalah *market share* dan konsentrasi. *Market share* adalah prosentase pangsa dari suatu perusahaan terhadap total industri dalam pasar yang berkisar antara 0-100%. *Market share* diukur antara lain berdasarkan nilai penjualan, unit penjualan, unit produksi, kapasitas produksi, dll. Dalam konteks ini Martin (1993) menyatakan bahwa pangsa pasar pada produk yang terdiferensiasi (*differentiated goods*) merupakan pangsa pasar efektif yang dihitung sebagai prosentase pangsa dari perusahaan terhadap output efektif (bukan output total), sedangkan pada produk yang homogen dihitung berdasarkan total output.

Konsentrasi adalah penjumlahan pasar dari perusahaan-perusahaan terbesar (umumnya 4 perusahaan). Nilai konsentrasi pasar dapat menunjukkan derajat oligopoli. Studi empiris yang dilakukan oleh Bain dalam Firmansyah (2003) menunjukkan adanya hubungan positif antara *entry conditions* dan konsentrasi pasar terhadap kekuatan pasar. Semakin tinggi konsentrasi pasar maka semakin sulit bagi *entrant* untuk masuk pasar, sehingga kekuatan pasar semakin besar.

Faktor-faktor yang menentukan struktur industri antara lain dapat dilihat dari jumlah perusahaan, kondisi *entry*, dan kondisi permintaan. Dari ketiga faktor tersebut kondisi *entry* merupakan pusat dari paradigma S-C-P karena hambatan masuk (*barrier to entry*) dijelaskan sebagai kondisi yang disebabkan oleh pemanfaatan kekuatan pasar (*abuse of power*) dari *dominant firm* untuk membatasi persaingan. *Barrier to entry* mencakup skala ekonomi, kemampuan memperoleh modal, akses terhadap bahan baku, diferensiasi produk dan keunggulan lain yang dimiliki *incumbent*, serta *sunk cost* (Budi, 2005). Dalam lingkup pasar persaingan sempurna terdapat banyak penjual dan pembeli, sehingga tidak satupun yang dapat mempengaruhi tingkat harga. Artinya pasar

bersifat efisien. Di sisi lain, pasar yang bersifat monopoli hanya dilayani oleh seorang penjual, yang menentukan tingkat harga dan jumlah *output* yang akan dilempar ke pasar.

Ada dua indikator kuantitatif yang sering digunakan untuk menentukan struktur, yaitu Rasio Konsentrasi (CR=*Concentration Ratio*) dan Indeks Herfindahl (HHI=*Hirschman-Herfindahl Index*). Metode CR dilakukan untuk menghitung *market share* dari beberapa perusahaan terbesar (biasanya 4 perusahaan terbesar atau CR4) sehingga dapat ditentukan jenis pasar pada industri tersebut.

Martin (1993) berpendapat jika CR4 > 40% maka pasar tersebut bersifat oligopoli. Sedangkan Shepard (1997) membagi beberapa jenis pasar berdasarkan rasio sebagai berikut :

- CR 100% = *pure* monopoli
- CR1 > 40% dan tidak ada saingan yang berarti = *dominant firm*
- CR4 > 60% = *tight* oligopoli.
- CR4 < 40% = persaingan efektif (*effective competitor*)/ *loose oligopoli*

Secara teknis metode CR mudah digunakan karena cukup membutuhkan data dari sejumlah perusahaan terbesar yang diinginkan (4 perusahaan jika CR4, 3 perusahaan jika CR3, dst). Namun kelemahannya, metode ini tidak mampu menunjukkan ukuran atau kontribusi dari masing-masing perusahaan serta kondisi potensial dan *entry*.

Metode HHI, yang umumnya dikaitkan dengan model oligopoli, dihitung dengan penjumlahan kuadrat pangsa pasar (S) masing-masing perusahaan dalam industri. Untuk melihat pangsa pasar biasanya didekati antara lain dengan total aset dll.

$$HHI = S_1^2 + S_2^2 + S_3^2 + \dots + S_n^2$$

Kisaran nilai HHI adalah antara 0 dan 1. Semakin besar nilai HHI maka pasar semakin terkonsentrasi. Nilai HHI = 1 menunjukkan konsentrasi hanya pada 1 perusahaan (monopoli), sedangkan nilai HHI mendekati 0 mengindikasikan jumlah perusahaan yang banyak namun *market share* masing-masing perusahaan kecil. Shepard dalam Epakartika

(2002) mengategorikan nilai HHI sebagai berikut :

- $HHI < 0,1$, artinya pasar tidak terkonsentrasi/tidak terjadi monopoli
- $0,1 \leq HHI \leq 0,018$, artinya pasar cukup terkonsentrasi
- $HHI > 1,8$, artinya pasar sangat terkonsentrasi

Kelebihan metode HHI adalah bisa menunjukkan ada tidaknya dominasi dari satu atau beberapa perusahaan dalam pasar. Namun demikian cara penghitungan yang membutuhkan data dari seluruh perusahaan dalam industri menjadi satu kelemahan metode HHI. Oleh karena itu untuk mengantisipasi ini seringkali dihitung Indeks Herfindahl minimum yang menggunakan data dari beberapa perusahaan terbesar saja.

A. STRUKTUR INDUSTRI

1. Jumlah dan Distribusi Penjual

Berdasarkan SK Menperindag nomor 527/2004 tentang Ketentuan Impor Gula, izin impor gula mentah (*raw sugar*) hanya diberikan kepada Importir Produsen (IP)². Berdasarkan klasifikasi usahanya, IP untuk *raw sugar* ini terbagi menjadi IP untuk industri farmasi, MSG, dan L Lysine serta IP untuk industri gula rafinasi. Hingga Februari 2005 jumlah Importir Produsen *raw sugar* yang terdaftar berjumlah 11 buah, terdiri dari 6 industri farmasi, MSG dan L Lysine, serta 5 pabrik gula rafinasi. Ke-5 pabrik gula rafinasi tersebut adalah : PT Angels Products, PT Indolampung Perkasa dan PT Sweet Indolampung (Sugar Group), PT Jawa Manis, dan PT Sentra Usahatama Jaya.

Dilihat dari jumlah penjualnya, industri gula rafinasi ini dapat dikatakan memiliki struktur oligopoli. Indikator terjadinya struktur oligopoli ini diukur dengan perhitungan pangsa pasar (*market share*). Pengukuran *market share* dilakukan melalui perhitungan kapasitas terpasang, jumlah impor *raw sugar* yang direkomendasi oleh Departemen Perindustrian, realisasi jumlah impor *raw sugar*, produksi riil, dan jumlah tenaga kerja dari masing-masing perusahaan hingga tahun

2004. Hasil penghitungan *market share* ini dapat dilihat pada Tabel 1. Dengan pertimbangan menjaga kerahasiaan responden, identitas kelima perusahaan menggunakan inisial A sampai E.

Mengacu pada pendapat Martin (1993), hasil perhitungan di atas baru menunjukkan struktur oligopoli pada CR8, sedangkan perhitungan CR2 dan CR4 masih menunjukkan kecenderungan pasar persaingan. Namun jika mengacu pada pendapat Shepard (1997) jelas bahwa struktur pasar gula adalah oligopoli, dilihat dari nilai CR2 dan CR4 yang $< 40\%$ (*loose oligopoly*) dan CR8 $> 40\%$ (*dominant firm*).

2. Jumlah dan Distribusi Pembeli

Konsumen gula rafinasi meliputi industri makanan, minuman dan obat-obatan. Berdasarkan Klasifikasi Lapangan Usaha Industri (KLUI), dari seluruh industri tersebut ada 18 jenis industri yang menggunakan gula rafinasi sebagai salah satu bahan baku. Dilihat dari prosentase perusahaan besar yang meningkat, sementara jumlah seluruh perusahaan dalam industri ini menurun (Tabel 3), sehingga struktur makin menjauh dari pasar persaingan. Artinya semakin memperbesar peluang pasar yang terkonsentrasi. Kecenderungan ini sangat dimungkinkan, karena faktor efisiensi dan ketatnya persaingan dalam industri ini. Persaingan ini bukan hanya antar industri pengguna gula di dalam negeri, juga dengan industri makanan/minuman di luar negeri yang memperoleh peluang lebih besar untuk masuk pasar domestik dengan fasilitas bea masuk 5%.

Dilihat dari jumlah tenaga kerja pada 18 jenis industri ini, jauh lebih besar dibandingkan jumlah tenaga kerja pada seluruh perusahaan di industri gula rafinasi. Sebagai gambaran jumlah tenaga kerja di industri gula rafinasi digunakan data statistik industri tahun 2002. Dari Tabel 4 terlihat bahwa jumlah tenaga kerja pada 18 industri pengguna gula rafinasi ini jauh lebih besar dibandingkan jumlah tenaga kerja pada seluruh perusahaan di industri gula rafinasi sebanyak 1.339 orang (Tabel 1). Dari total jumlah tenaga kerja tersebut, distribusi terbesar adalah pada industri besar (82,55%). Hal ini semakin menegaskan signifikannya peranan perusahaan besar pada industri makanan/minuman pengguna gula. Oleh

² Importir Produsen adalah perusahaan yang telah memperoleh rekomendasi dari Direktorat Perindustrian dan Departemen Perdagangan untuk melakukan impor *raw sugar* dan mengolahnya menjadi *refined sugar*.

Tabel 1 Market share Perusahaan Gula Rafinasi berdasarkan Kapasitas Terpasang, Jumlah Impor Raw Sugar, Produksi Rii, dan Jumlah Tenaga Kerja tahun 2004.

Dasar		A	B	C	D	E	Total
(1)	000 ton	500.00	500.00	270.00	270.00	360.00	1.900.00
	S	26.32	26.32	14.21	14.21	18.95	100.00
	S ²	692.52	692.52	201.94	201.94	359.00	2.147.92
(2)	000 ton	100.00	338.00	180.00	-	280.00	898.00
	S	11.14	37.84	20.04	-	31.16	100.00
	S ²	124.01	1.416.71	401.78	-	972.22	2.914.72
(3)	000 ton	66.51	302.00	72.04	-	50.00	490.55
	S	13.56	61.56	14.89	-	10.19	100.00
	S ²	163.83	3.790.07	216.67	-	163.89	4.293.45
(4)	000 ton	130.00	290.00	145.91	145.65	30.00	714.56
	S	18.19	36.39	20.42	20.80	4.20	100.00
	S ²	330.99	1.323.95	416.94	432.77	17.63	2.522.28
(5)	Org	400.00	346.00	130.00	132.00	329.00	1.339.00
	S	29.87	25.09	9.71	9.86	24.57	100.00
	S ²	892.40	675.46	94.26	97.18	603.71	2.363.01

(1) Kapasitas Terpasang

(2) Jumlah impor raw sugar yang direkomendasi

(3) Jumlah impor raw sugar riil

(4) Produksi Gula Rafinasi

(5) Jumlah tenaga kerja

* Perusahaan D tidak melakukan impor raw sugar

Rp 1,52 triliun, atau masing-masing meningkat 184% dan 127%. Dari jumlah tersebut volume impornya meningkat 180% dimana nilainya bertambah 131%.

Dari data dan indikator di atas dapat disimpulkan bahwa struktur pasar gula rafinasi adalah pasar oligopoli.

Tabel 2: Rasio Konsentrasi Industri Gula 1998-2001

Tahun	CR2	CR4	CR8
1998	0,18	0,26	0,39
1999	0,19	0,29	0,43
2000	0,20	0,33	0,47
2001	0,21	0,33	0,47

Sumber: BPS

karena itu dapat dipahami jika aspek ketenagakerjaan ini menjadi salah satu faktor penting yang diungkap oleh sebagian besar responden industri makanan/minuman dalam kaitannya dengan perlindungan dan dasar penyusunan regulasi oleh pemerintah.

Indikator lain yang juga penting untuk mengukur jumlah dan distribusi pembeli adalah jumlah gula rafinasi yang dikonsumsi. Dalam periode 1999-2002¹ jumlah total gula yang digunakan sebagai bahan baku ke-18 industri pengguna meningkat dari 285.610 ton pada 1999 dengan nilai Rp 669,49 milyar, menjadi 810.596 ton pada 2002 dengan nilai

Tabel 3. Jumlah Perusahaan Pengguna Gula Rafinasi th 1997-2002

Tahun	Total	PB	%PB
1997	1595	405	25,39
1998	1680	400	23,81
1999	1651	407	24,65
2000	1635	402	24,59
2001	1578	409	25,92
2002	1598	417	26,26
2003	494	n.a.	n.a.
2004	502	n.a.	n.a.

Sumber: RPS (1997-2002), Dep. Perindustrian (2003-2004)

PB = Perusahaan Besar, n.a. = data tidak tersedia

3. Diferensiasi Produk

Pengolahan gula mentah (*raw sugar*) menjadi gula rafinasi pada dasarnya ditujukan terutama untuk menghasilkan gula rafinasi dengan standar mutu industri yang dikenal

Tabel 4. Jumlah Tenaga Kerja pada Industri Makanan/Minuman Pengguna Gula Rafinasi Tahun 2002

KLUI	2002		
	Total	PB	% PB
15131	8.766	8.497	96.71
15132	477	—	0.00
15133	950	100	10.53
15139	358	112	31.28
15211	5.706	5.194	91.03
15213	2.381	2.102	88.28
15410	44.395	29.556	66.58
15421	67.873	67.873	100.00
15423	300	255	85.00
15424	1.140	341	29.91
15429	302	173	57.28
15432	16.125	13.863	85.97
15491	52.401	47.102	89.89
15493	7.614	5.037	66.15
15497	9.318	8.257	88.61
15498	2.586	562	21.73
15499	15.583	9.117	58.51
15540	22.853	15.779	69.05
Total	259.148	213.920	82.55

Sumber: BPS (dikawat)

dengan istilah R1, R2, R3 dan seterusnya. R1 adalah gula rafinasi kualitas terbaik dan digunakan untuk industri dengan kebutuhan standar mutu gula yang sangat tinggi, seperti farmasi. Beragamnya kualitas gula rafinasi sesuai dengan kebutuhan industri konsumennya membuat permintaan gula rafinasi cenderung bersifat inelastis, karena setiap industri konsumen biasanya agak sulit mentolerir kualitas gula yang dibutuhkan apabila terjadi perubahan harga.

Dibandingkan dengan tebu yang menghasilkan banyak produk selain gula, seperti alkohol dan ethanol, pengolahan raw sugar menjadi refined sugar hanya sedikit memiliki *by product* (misalnya menjadi molases), antara lain karena ampas yang tersisa dari proses yang dilakukan relatif kecil (<2%). Oleh karena itu secara umum produk gula rafinasi yang berasal dari raw sugar dapat dikatakan tidak terdeferensiasi.

4. Kondisi Entry

Salah satu kondisi *entry* yang berpengaruh signifikan adalah *barrier to entry* (hambatan bagi *entrant* untuk masuk ke pasar). *Barrier to entry* mencakup skala ekonomi, kemampuan memperoleh modal, akses terhadap bahan baku, diferensiasi produk dan keunggulan lain yang dimiliki *incumbent*, serta *sunk cost*.

Bagi industri seperti gula rafinasi, skala ekonomi dan kemampuan memperoleh modal dicerminkan antara lain oleh besarnya nilai investasi, sebagai berikut :

Barrier to entry juga sangat ditentukan oleh kebijakan pemerintah terhadap industri ini. Di Indonesia pihak pemerintah yang berwenang mengeluarkan ijin untuk berinvestasi adalah Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM). Pada bulan November 2004 yang lalu BKPM telah mengeluarkan ijin kepada 12 perusahaan untuk berinvestasi dalam industri gula rafinasi. Dengan demikian, total perusahaan yang telah memperoleh ijin berinvestasi dalam industri ini berjumlah 17 perusahaan.

Faktor lain yang mempengaruhi kondisi *entry* adalah akses terhadap bahan baku. Bahan baku terbesar dari gula rafinasi adalah gula mentah (*raw sugar*) yang hingga saat ini masih harus diimpor dari beberapa negara produsen. Aksesibilitas kelima pabrik gula rafinasi terhadap bahan baku dilihat juga dari metode pembelian yang dilakukan.

Kondisi *entry* lain adalah keunggulan *incumbent* dan *sunk cost*. Bagi industri gula rafinasi yang mulai beroperasi pada waktu yang relatif bersamaan, dapat dikatakan tidak ada keunggulan dan *incumbent*. Mengingat untuk komoditas seperti gula rafinasi yang elastisitasnya relatif rendah dan jumlah produksinya hari ini masih lebih rendah daripada kebutuhan industri, maka hingga saat ini belum dirasakan adanya kebutuhan untuk melakukan *brand image building* melalui iklan misalnya, kecuali ada satu perusahaan yang mengemas gula dengan brand "gulaku". Hal ini berimplikasi pada *sunk cost* yang relatif rendah untuk komponen yang sifatnya *advertisement*.

Berdasarkan ciri-ciri dan analisis tersebut dapat disimpulkan bahwa pasar gula rafinasi di Indonesia bersifat oligopoli tanpa *dominant firm*.

Tabel 5. Jumlah dan Nilai Impor Gula Rafinasi dibandingkan dengan Jumlah dan Nilai Impor Total Gula, 1995-2003

Tahun	Total Impor Gula		Total Impor Gula Rafinasi Non farmasi	
	Vol (kg)	Nilai (000 Rp)	Vol (kg)	Nilai (000 Rp)
1995	553.266.424	250.449.919	309.576.344	139.000.579
1996	1.107.738.053	466.365.051	675.986.681	283.912.006
1997	1.188.369.540	431.384.212	572.270.320	229.207.140
1998	972.984.545	349.469.886	68.217.824	21.548.276
1999	2.179.965.285	527.367.941	642.790.594	146.568.283
2000	1.556.687.801	283.108.882	354.401.036	72.069.064
2001	1.284.791.283	237.501.118	111.523.589	21.220.454
2002	970.978.227	196.011.243	190.571.585	37.417.069
2003	1.490.268.402	330.992.776	164.161.945	43.029.802

B. PERILAKU (CONDUCT)

1. Legal Tactics

Berdasarkan hasil wawancara (Pelitasari, 2005) kelima perusahaan menyatakan tidak pernah melakukan kesepakatan dalam pembentukan harga. Harga hanya ditentukan oleh hasil kompromi dengan pembeli/konsumen.

Berdasarkan pendekatan institusional, tiga dari lima pabrik gula rafinasi tersebut bergabung dalam Asosiasi Gula Rafinasi Indonesia (AGRI). Dua lainnya tidak turut serta karena dinilai memiliki visi, misi dan prinsip bisnis yang berbeda dengan AGRI, selain karena perbedaan sumber bahan baku (tebu dan raw sugar impor). Jika pendekatan ini digunakan sebagai salah satu indikator adanya tindakan kolusif antar industri, maka dapat dikatakan telah terjadi *legal tactics*.

2. Strategic Behaviour

Salah satu bagian dari *strategic behavior* adalah kebijakan harga. Kebijakan harga produk tidak ditentukan antar industri, namun lebih banyak dipengaruhi oleh skala ekonomis perusahaan yang direfleksikan antara lain dengan biaya produksi. Pada latanan harga bahan baku (raw sugar), industri gula rafinasi harus tunduk pada kebijakan pemerintah dalam pengaturan tarif (bea masuk) dan harga raw sugar di pasar dunia yang relatif sama. Pada akhir maret 2005 harga gula rafinasi di tingkat pabrik berkisar antara Rp 4600 – Rp 4700 per kg².

Bagian dari *strategic behavior* yang lain adalah iklan (*advertising*). Sebagai produk yang tergolong inelastis pada pasar yang bersifat oligopoli, sebagian besar industri gula rafinasi belum memandang perlu melakukan *advertising*, karena seluruh produknya pasti terserap di pasar. Karena itu biaya *advertis-*

Tabel 6. Nilai Investasi 5 Industri Gula Rafinasi

Perusahaan	Lokasi Pabrik	Berdiri/Operasi	Nilai Investasi
A	Jawa	2001	Rp. 150 Miliar
B	Jawa	2002/2003	Rp. 690 Miliar
C	Ular Jawa	2001	US\$ 18 Juta
D	Ular Jawa	2001	US\$ 18 Juta
E	Jawa	2004/2004	Rp. 310 Miliar

Sumber: Dit. Agri, Depocin & perusahaan (sisa tidak)

² Sumber: Hasil wawancara dengan pihak Dit. Agri Dep. Perindustrian tgl 24 Maret 2005

ing pada industri ini relatif rendah.

Bagian lain dari *strategic behavior* adalah penelitian (R&D). Sebagian besar biaya penelitian dalam pabrik gula rafinasi lebih ditujukan bagi pengembangan teknologi pengolahan daripada penelitian terhadap preferensi pasar dan penajagan diversifikasi produk.

C. KINERJA (PERFORMANCE)

1. Profitabilitas

Dengan ketersediaan data yang dimiliki, pengukuran profitabilitas dilakukan berdasarkan beberapa referensi dengan menggunakan beberapa pendekatan seperti harga *raw sugar* di pasar internasional, perkiraan biaya angkut, termasuk beberapa indikator biaya lainnya.

Pemertungan keuntungan di bawah ini didasarkan pada beberapa asumsi dan koncis umum sebagai berikut¹ :

Selish tersebut merupakan biaya prosesing dan *margin* perusahaan gula rafinasi. Untuk informasi mengenai biaya pengolahan *raw sugar* ini, Ketua AGRI menyatakan bahwa rata-rata biaya pengolahan adalah sebesar US\$60-80/MT². Jika asumsi ini menjadi acuan, maka keuntungan yang dicapai berkisar US\$8-37/MT. Tentang profit ini kalangan industri pengguna gula rafinasi menilai profit yang mungkin dicapai jauh lebih besar karena adanya berbagai keringanan.

Dengan demikian secara umum dapat dikatakan bahwa tingkat keuntungan industri gula rafinasi saat ini cukup tinggi. Jika tingkat keuntungan menjadi indikator tingkat efisiensi, maka kinerja perusahaan gula rafinasi saat ini bisa dikatakan "efisien".

2. Progressiveness

Berdasarkan perbandingan jumlah produksi, kebutuhan dalam negeri, dan harga gula rafinasi yang menarik, industri gula rafinasi diperkirakan akan mengalami perkembangan yang cukup signifikan. Hal ini didukung pula oleh regulasi pemerintah saat ini yang dinilai sangat kondusif bagi investasi

industri tersebut. Namun jika kebijakan segmentasi pasar gula rafinasi tetap diberlakukan hanya bagi kepentingan industri sebagai bahan baku, maka perkembangan ini pada gilirannya akan mencapai titik jenuh. Akibatnya ada 2 kemungkinan: produk gula rafinasi akan merembos pada konsumen umum (rumah tangga) sebagai gula konsumsi langsung, atau perang harga dengan konsekuensi perusahaan yang tidak efisien akan terancam keluar dari pasar.

Untuk itu tingkat kemajuan (*progressiveness*) industri gula rafinasi akan sangat tergantung pada kemampuan industri tersebut melakukan upaya-upaya efisiensi dan akselerasi terhadap kebutuhan industri penggunaannya. Selain itu faktor yang tidak kalah pentingnya adalah regulasi atau kebijakan pemerintah yang responsif dan mampu menjaga iklim usaha yang sehat dan kondusif bagi semua *stakeholders*.

3. Perkembangan Teknologi

Teknologi pengolahan *raw sugar* menjadi *refined sugar* terus mengalami perkembangan meskipun beberapa fungsi dasar dan prinsip-prinsip kerjanya tidak jauh berbeda. Perbedaan tingkat teknologi umumnya dapat terlihat dari kapasitas terpasang yang terefleksikan oleh nilai investasi dan jenis-jenis mesin yang digunakan.

Aspek lain dari teknologi yang menjadi fokus bagi industri gula rafinasi adalah teknologi bahan bakar. Saat ini bahan bakar yang umum digunakan adalah solar yang mengambil porsi terbesar dari komponen biaya produksi (30-35%). Untuk itu upaya-upaya untuk menurunkan biaya produksi melalui penghematan bahan bakar terus dilakukan, antara lain dengan mencari alternatif bahan bakar seperti batu bara.

Secara umum perkembangan teknologi pada industri gula rafinasi menunjukkan kemajuan, meski belum signifikan. Terlebih jika dibandingkan dengan teknologi pada pabrik gula tebu milik PTP misalnya, teknologi pabrik gula rafinasi harus diakui jauh lebih tinggi, lebih higienis, dan lebih efisien.

4. Perspektif Konsumen

Pengukuran perspektif konsumen dilakukan melalui kuesioner persepsi

¹ Wawancara dengan: Pak D.L. Agro Dep. Perindustri, 19-24 Maret 2005

² Wawancara dengan Ketua AGRI di Jakarta, 5 Juli 2005

(Pelitasari, 2005). Mengingat keterbatasan dan kendala yang dihadapi dipilih 5 perusahaan dan 2 asosiasi perusahaan makanan/minuman sebagai representatif industri yang didasarkan pada beberapa kriteria, misalnya : status kepemilikan, skala perusahaan, besarnya proporsi gula rafinasi dalam produk, jenis produk, dll. Dengan pertimbangan unsur keterwakilan perusahaan serta misi & visinya, maka dalam

menyatakan kebijakan pemerintah terlalu ketat. Sebaliknya terhadap industri makanan/minuman, 80% responden menyatakan kebijakan pemerintah terlalu mengikab/tidak menguntungkan industri makanan/minuman dalam kaitannya dengan konsumsi gula rafinasi lokal dan 20% lainnya menyatakan sudah cukup fair.

Secara konseptual pengembangan industri gula rafinasi sesungguhnya memperoleh

Tabel 7. Gambaran Biaya Produksi & Margin Industri Gula Rafinasi melalui Pendekatan Harga Bahan Baku & Biaya Impor per Maret 2005

Komponen Biaya	Estimasi Harga	Keterangan
- Raw sugar	US\$ 200 - 220/MT	FOB
- Freight	US\$ 70/MT	Asumsi : dari Uni Eropa
- Bea masuk	US\$ 56/MT	Asumsi : dari Thailand
- Premium	US\$ 70/MT	
- Total (a)	US\$ 396-418/MT	Kurs: 1US\$ = Rp. 9.600,-
- Harga jual (b)	Rp. 4.600 - 4.700/kg (US\$ 484-495/MT)	
- Selisih (b - a)	Rp. 629 - 919/kg (US\$ 66-97/MT)	

penghitungan hasil kuesioner, unsur asosiasi memperoleh skor 2,5 kali lebih besar daripada unsur perusahaan.

Dari sisi kualitas produk, 80% responden menyatakan bahwa kualitas gula rafinasi produk industri dalam negeri (lokal) masih lebih rendah daripada kualitas gula rafinasi impor, sehingga tidak memenuhi syarat/ kualifikasi yang dibutuhkan industri. Sebanyak itu pula jumlah responden yang menyatakan ketersediaan gula rafinasi lokal relatif terbatas atau tidak selalu ada pada saat dibutuhkan. Penilaian minor ini tampaknya semakin lengkap karena dari aspek harga, 100% responden sepakat menyatakan harga gula rafinasi lokal masih lebih mahal daripada gula rafinasi impor. Namun demikian ada satu aspek teknis dalam penggunaan gula rafinasi dalam negeri, yaitu dari sisi prosedur, dimana 80% responden menyatakan prosedur (*shipment*, cara pembayaran, dll) pembelian gula rafinasi lokal lebih mudah/ sederhana dibanding pembelian gula rafinasi impor.

Dalam konteks kebijakan pemerintah, 55% responden menilai bahwa kebijakan pemerintah dalam industri gula rafinasi masih sangat longgar dan sangat menguntungkan industri gula rafinasi. Sebanyak 35% lainnya

respon positif dari kalangan industri makanan/minuman dan mereka tidak berkeberatan menggunakan gula rafinasi lokal sepanjang prasyarat pokok terpenuhi, yaitu : kualitas, harga, dan ketersediaan (kontinuitas). Tetapi justru tiga faktor inilah yang saat ini dianggap belum bisa dipenuhi oleh industri gula rafinasi lokal, dimana 80% responden menilai kinerja industri gula rafinasi lokal masih perlu ditingkatkan dan faktor-faktor yang paling signifikan untuk diperbaiki adalah (responden boleh memilih ≥ 1 faktor) : kualitas (seluruh responden menyatakan "ya" dan 70% diantaranya memilih sebagai prioritas pertama untuk diperbaiki), harga (disetujui oleh seluruh responden, 30% diantaranya memilih menjadi prioritas pertama dan 35% lainnya memilih sebagai prioritas kedua), kontinuitas/ ketersediaan antar waktu (dipilih oleh seluruh responden tapi hanya 10% yang memilih sebagai prioritas kedua, 55% memilihnya sebagai prioritas ketiga). Adapun faktor-faktor lainnya, seperti ketepatan jumlah dipilih oleh 40% responden, prosedur dan regulasi dipilih masing-masing oleh 20% responden.

Sebagai gambaran profil perusahaan yang menjadi responden dalam kaitannya dengan penggunaan bahan baku, 3 dari 5 perusahaan

tersebut merupakan perusahaan dengan kebutuhan gula rafinasi <60.000 ton per tahun, sedangkan 2 lainnya membutuhkan gula rafinasi dalam jumlah 60.000-120.000 ton per tahun. Dari sisi sumber bahan bakunya, 4 dari 5 perusahaan tersebut menyatakan sebagian gula rafinasi yang digunakan berasal dari impor dan selebihnya dari industri gula rafinasi dalam negeri, dengan komposisi penyerapan gula rafinasi dalam negeri sebesar <10% (2 perusahaan) dan 20-50% (2 perusahaan). Hanya 1 perusahaan yang menyatakan menggunakan seluruh bahan baku gula rafinasinya dari pabrik gula dalam negeri. Alasan yang dikemukakan oleh seluruh responden yang menggunakan sebagian gulanya dari impor antara lain : harga lebih murah, jumlah gula impor tidak mencukupi kebutuhan, menjaga stok dan menyeimbangkan kualitas produk, adanya komitmen antar industri, adanya regulasi pemerintah, dan lainnya.

Meskipun penilaian secara keseluruhan terhadap industri gula rafinasi dalam negeri cukup miror, namun kelima perusahaan tampaknya masih menyimpan harapan akan membaiknya kinerja industri tersebut. Hal ini tercermin dari jawaban seluruh perusahaan responden yang menyatakan siap menyerap gula rafinasi lokal jika faktor-faktor yang menjadi kelemahan di atas dapat diperbaiki. Saat inipun sesungguhnya kelima perusahaan responden telah melakukan kerjasama dengan industri gula rafinasi dalam negeri, paling tidak dengan 1 pabrik gula rafinasi (3 perusahaan), 1 perusahaan lainnya sudah melakukan kerjasama dengan 2 pabrik gula rafinasi, bahkan ada satu perusahaan yang menyatakan bekerjasama dengan seluruh pabrik gula rafinasi.

ANALISIS KEBIJAKAN

Pada tahun 1998 telah dilakukan pembebasan tanamagula gula putih yang merupakan kesepakatan antara Pemerintah Indonesia dengan *International Monetary Fund* (IMF). Pada kondisi ini produksi gula putih dalam negeri semakin berkurang dan impor dari berbagai negara semakin meningkat. Untuk menghindari membanjirnya gula impor yang harganya lebih rendah dengan kualitas lebih baik sehingga menekan gula putih produksi dalam negeri, maka

Pemerintah telah menetapkan bea masuk impor gula putih sebesar 20-25 % dengan Surat Keputusan Menteri Keuangan SK No. 568/KMK.01/1999 tanggal 31 Desember 1999. Namun demikian kebijakan Pemerintah ini belum dapat sepenuhnya menahan laju masuknya gula putih dari luar sehingga harga gula produksi dalam negeri semakin tertekan. Pemerintah kemudian menetapkan kebijakan baru dengan memberlakukan bea masuk tarif spesifik Rp 550/kg untuk *raw sugar* dan Rp 790/kg untuk gula putih/rafinasi (*white/refined sugar*). Kebijakan ini berlaku sejak dikeluarkannya SK Menteri Keuangan no 324/KMK.01/2002 tertanggal 3 Juli 2002. Keputusan ini kemudian disusul dengan pemberlakuan tanamagula impor gula yang baru sesuai dengan SK Menteri Perindustrian dan Perdagangan No 643/MPP/Kep/9/2002 tanggal 23 September 2002. Tanamagula ini berupa pembatasan importir *raw sugar* dan *refined sugar* hanya boleh dilakukan oleh Importir Produsen (IP) gula yang memakai gula tersebut sebagai bahan baku untuk proses produksi dan industri yang dimiliki oleh IP gula dan dilarang diperjualbelikan maupun dipindahtangankan. Sedangkan gula putih (*plantation white sugar*) hanya dapat diimpor jika harga gula putih di tingkat petani mencapai Rp 3.100/kg dan hanya dilaksanakan oleh perusahaan yang ditunjuk sebagai Importir Terdaftar (IT) gula. Sebagai pelengkap aturan tanamagula ini yang tidak kalah pentingnya adalah SK Menteri Perdagangan mengenai Perdagangan Antar Pulau.

Penelitian ini diarahkan untuk analisis dan kajian terhadap berbagai produk kebijakan pemerintah tersebut dari sudut pandang *stakeholders*, yaitu petani, konsumen rumah tangga, konsumen industri pengguna gula rafinasi dalam konteks mendorong persaingan usaha yang sehat antar industri. Pendekatan yang digunakan antara lain melalui wawancara dengan beberapa orang yang dianggap dapat mewakili kepentingan setiap *stakeholders*.

Kebijakan Perlindungan pada Petani

Bagi petani tebu yang direpresentasikan oleh APTR (Asosiasi Petani Tebu Rakyat), kebijakan pemerintah saat ini dalam pengembangan industri gula rafinasi maupun gula pada umumnya belum dapat dikatakan konsisten dan sangat berpotensi menimbulkan

Iklim usaha yang tidak sehat antar pelaku. Akibatnya gula rafinasi di pasar menjadi *over-supply* dan berpeluang rembes ke pasar konsumen umum/rumah tangga. Kondisi ini dinilai petani antara lain karena tidak adanya investigasi pemerintah lebih lanjut terhadap kapasitas terpasang pabrik gula rafinasi. Akibatnya, APTR menilai banyak izin impor yang jauh lebih besar daripada kapasitas terpasangnya dan banyak *raw sugar* impor yang hanya melalui proses *ofinasi* (pencucian) kemudian langsung masuk pasar umum.

Pada dasarnya APTR memahami maksud pemerintah mengembangkan industri gula rafinasi selama pemerintah bisa mengatur tanamaganya dalam upaya menjaga keseimbangan *supply* dan *demand* gula nasional, dan pemerintah tetap konsisten dengan segmentasi pasar gula rafinasi hanya bagi industri besar dan menengah. Namun demikian APTR menganggap bahwa pada satu titik tertentu pemerintah harus memilih satu kebijakan saja.

Terlepas dari alternatif mana yang dipilih oleh pemerintah, asosiasi petani berharap pemerintah memberikan perlakuan yang seimbang kepada *stakeholders* lain, khususnya petani gula dalam negeri, sehingga petani kelak mampu berkompetisi dengan industri gula rafinasi. Saat ini kebijakan yang telah dilakukan pemerintah terhadap petani adalah insentif berupa harga pembelian gula sebesar Rp 4.000/kg dan adanya program akselerasi produktifitas, sehingga rendemen tebu petani bisa meningkat. Akan tetapi dengan sistem produksi gula yang masih sangat tergantung pada pabrik gula (PTP), maka program tersebut hanya akan menjadi "angin surga" bagi petani. Untuk itu dibutuhkan kemauan baik pemerintah untuk melakukan perbaikan di tingkat pabrik, antara lain dengan restrukturisasi pabrik gula, termasuk mekanisme penentuan rendemen yang lebih *fair*.

Kebijakan Perlindungan Konsumen tingkat Rumah Tangga

Mengacu pada ketentuan pemerintah mengenai pangsa pasar gula rafinasi, semestinya tidak ada keterkaitan langsung antara konsumen rumah tangga dengan industri gula rafinasi. Tetapi dengan indikasi 'perembesan' distribusi gula rafinasi ke

pasaran umum, konsumen tingkat rumah tangga dinilai akan terkena dampak, baik positif maupun negatif, dari 'perembesan' ini.

Salah satu temuan di lapangan pada saat penelitian (Pelitasari, 2005) adalah benar bahwa indikasi 'perembesan' tersebut terjadi, antara lain dari lokasi penjualan yang tidak sesuai dengan ketentuan. Demikian juga dari segi harga, gula rafinasi ini jauh lebih murah daripada gula putih. Temuan ini setidaknya membuktikan beberapa hal, antara lain bahwa dalam hal penegakan aturan mengenai segmentasi pasar pemerintah tidak optimal melakukan pengawasan di pasar. Selain itu, peran distributor sangat menentukan tingkat kebocoran gula rafinasi di pasar. Lemahnya pengawasan dari industri gula rafinasi untuk mengontrol distribusi turut mendorong terjadinya kebocoran itu. Pada titik inilah sebenarnya pemerintah perlu melihat kembali efektifitas segmentasi pasar.

Dari sisi konsumen rumah tangga, adanya gula rafinasi yang dijual bebas di pasar dengan harga lebih murah daripada gula putih memberi peluang untuk melakukan

penjualan kembali (*re-saler*) secara eceran, meskipun tidak tertutup kemungkinan untuk dikonsumsi secara langsung. Namun kemungkinan dikonsumsi gula rafinasi secara langsung oleh konsumen ini agak disangsikan oleh para responden, karena konsumsi juga dipengaruhi oleh faktor lain, seperti selera dan budaya. Karena itu pada umumnya responden lebih melihat relevansi konsumen rumah tangga dengan kebijakan pemerintah dalam industri gula rafinasi adalah pada harga produk akhir berbahan baku gula rafinasi. Untuk itu satu hal yang disepakati oleh sebagian besar responden adalah mengoptimalkan kapasitas dan kualitas produk industri gula rafinasi dalam negeri, sehingga bisa mencapai kapasitas terpasang dan kualitas yang sesuai dengan kebutuhan industri. Dalam kerangka tersebut, pihak industri gula rafinasi sepakat dengan kebijakan optimalisasi, namun selama titik optimasi & tingkat ketersediaan gula di dalam negeri belum tercapai pemerintah diharapkan dapat menurunkan bea masuk *raw sugar* dan membatasi impor *refined sugar*, sehingga dapat mempercepat proses pencapaian

¹ Wawancara dengan seorang responden industri Gula Rafinasi di Jakarta, 30 Mei 2005.

optimalisasi tersebut.⁹

Kebijakan Mendorong Persaingan Usaha yang Sehat

Bagi kalangan industri gula rafinasi kebijakan pemerintah untuk mendorong investasi dinilai sudah cukup fair dan kondusif dalam menumbuhkan atmosfer persaingan usaha yang sehat. Namun demikian di pasar gejala persaingan harga sebenarnya mulai terlihat, khususnya dari dua pabrik gula rafinasi yang produknya beredar di pusat grosir.

Bagi kalangan industri makanan dan minuman kebijakan pemerintah dinilai sangat menguntungkan industri gula rafinasi. Hal ini dilihat antara lain dari adanya "himbauan" untuk menggunakan gula rafinasi lokal meskipun harganya lebih tinggi, sementara pada sisi lain industri makanan/minuman menanggung beban biaya lambaian yang tidak sedikit. Industri makanan/minuman pada dasarnya mendukung upaya pemerintah mengembangkan industri gula rafinasi lokal. Namun selain adanya kenyataan bahwa industri rafinasi belum siap memenuhi gula dengan kualifikasi yang dibutuhkan, mereka juga menilai Pemerintah kurang bijak dan memahami praktek bisnis yang sebenarnya terjadi. Industri gula rafinasi menyatakan siap menghasilkan produk dengan ICUMSA yang diminta industri (<45 IU), namun beberapa responden industri makanan/minuman menilai bahwa industri gula rafinasi tidak sungguh-sungguh menghasilkan produk yang sesuai dengan kualifikasi industri karena dengan ICUMSA saat ini saja produknya sudah terserap di pasar, bahkan dengan harga yang lebih tinggi (Pelitasari, 2005).

Jika visi bisnis semacam ini memang cianut oleh sebagian besar kalangan industri gula rafinasi, maka yang menjadi pertanyaan kemudian adalah : bagaimana pemerintah menerapkan standar kualitas produk industri gula rafinasi ? apa yang salah dengan kebijakan pemerintah ? definisi industri mana yang menjadi acuan dalam menentukan segmentasi pasar gula rafinasi ? perlukah pemerintah meninjau ulang segmentasi pasar gula rafinasi ?

Untuk itu dalam mendorong iklim persaingan usaha yang sehat antar kedua industri ini, solusi alternatif yang diajukan oleh industri makanan/minuman, antara lain :

1. Pemerintah harus meninjau ulang

kebijakan segmentasi pasar gula rafinasi. Seiring dengan itu kepentingan petani sebagai produsen gula wajib dilindungi dengan cara penerapan kuota impor *raw sugar* dan *refined sugar* dengan dasar perhitungan hasil produksi gula petani.

2. Pemerintah perlu membuka kran investasi dalam industri gula rafinasi seluas-luasnya, sehingga terjadi iklim usaha kompetitif. Jika perlu, industri gula rafinasi diharuskan bekerjasama dengan petani dengan mengambil bahan baku (*raw sugar*) dari petani.

Pada perkembangan selanjutnya, pemerintah memang tampak berusaha mengakomodir kepentingan industri gula rafinasi maupun industri konsumennya. Hal ini terbukti dengan dikeluarkannya Peraturan Menteri Keuangan RI nomor 86/PMK.010/2005 tentang keringanan tarif bea masuk atas impor gula yang intinya antara lain adalah penurunan tarif bea masuk bagi *raw sugar* menjadi sebesar Rp 250/Kg. Sedangkan bea masuk *refined sugar* dan *white sugar* impor juga diturunkan menjadi Rp 530/Kg. Kebijakan yang menjadi bagian dari Paket Insentif 2005 yang dikeluarkan Kantor Menteri Perekonomian ini mulai diberlakukan sejak tanggal 1 Oktober 2005. Kebijakan ini tampaknya cukup efektif meredam potensi konflik khususnya antara industri gula rafinasi dan industri penggunaannya. Namun ironisnya, di saat kebijakan yang seharusnya memacu produktifitas gula nasional ini dilakukan dan pada gilirannya diharapkan dapat menurunkan harga gula di tingkat konsumen, justru sejak itu pula harga gula merambat naik. Terhitung sejak bulan November 2005 hingga minggu ke-3 Januari 2006 harga gula dunia bergerak naik mulai dari US\$395 sampai US\$412 (FOB). Akibatnya harga di tingkat konsumenpun meningkat hingga mencapai Rp 6.500/Kg.

Dalam situasi semacam ini tampaknya saran untuk meninjau ulang kebijakan segmentasi pasar gula rafinasi perlu memperoleh perhatian serius dari pemerintah. Salah satu solusi jangka pendek yang mungkin dapat dilakukan pemerintah adalah memberlakukan sistem buka-tutup bagi industri rafinasi. Pada saat harga tinggi, gula rafinasi bisa dilempar ke pasaran umum hingga harga kembali stabil. Setelah itu

kembali pada segmentasi industri pengguna. Namun jika kebijakan ini diberlakukan tentu harus diikuti dengan sistem pengawasan yang ketat dan konsisten.

Pada dasarnya kebijakan pemerintah terhadap gula rafinasi bukanlah kebijakan tunggal yang hanya terkait dengan industri gula rafinasi, namun merupakan bagian dari kebijakan pergulaan nasional. Bagaimana proses alot yang terjadi ketika pemerintah akan menetapkan harga penyanggaan pemerintah sebagai harga patokan/dasar gula beberapa waktu yang lalu menjadi refleksi tingginya kepentingan pada setiap pelaku gula dalam negeri, baik petani, pabrik gula, industri gula rafinasi, industri makanan/minuman, maupun konsumen. Oleh karena itu ketika pemerintah akhirnya sampai pada keputusan menetapkan HDG sebesar Rp 4.800/kg, maka itu dapat dikatakan harga kompromi, mengingat usulan yang sebelumnya diajukan adalah antara Rp 4.200 - 5.200 per kg. Awalnya AGRI memang berharap pemerintah menetapkan harga dasar di atas Rp 5.000/kg untuk menjaga tidak terjadinya selisih harga yang terlalu besar antara harga gula ex pabrik dalam negeri dengan harga gula rafinasi, selain untuk mengimbangi tingginya harga gula internasional, namun dengan harga dasar sebesar itu semestinya petani maupun industri gula rafinasi relatif terlindungi, tinggal bagaimana instrumen harga tersebut mampu dikontrol pemerintah sampai ke tingkat eceran sehingga dapat dijangkau dengan daya beli masyarakat. Di atas kertas pada tingkat harga ini petani sudah memperoleh margin sekitar 10% dari total biaya produksi sebesar Rp 4.400/kg, sementara harga eceran di tingkat konsumen diperkirakan sebesar Rp 6.000 (untuk Jawa) dan Rp 6.200 (luar Jawa). Pada sisi lain, tingginya harga gula internasional semestinya menjadi peluang bagi industri gula rafinasi untuk memasok gula yang lebih banyak pada industri penggunanya (makanan/minuman dan farmasi), tentu dengan diikuti

beberapa perbaikan kualitas dan pelayanan sebagaimana yang diharapkan, sehingga dapat mengurangi ketergantungan pada gula rafinasi impor dan menghemat devisa. Pada gilirannya nanti, ketika pemerintah menghapus kebijakan impor gula rafinasi semua pihak telah siap mengantisipasi.

Banyaknya kepentingan *stakeholders* gula rafinasi tersebut mengharuskan pemerintah untuk pandai-pandai memainkan peran sebagai mediator. Dalam jangka panjang kebijakan terhadap gula rafinasi harus terintegrasi dalam kebijakan pergulaan, tidak lagi bersifat parsial atau reaktif seperti saat ini. Untuk itu usulan agar pemerintah menyusun cetak biru (*blue print*) sebagai 'navigator' bagi pengembangan pergulaan nasional perlu didukung seluruh pemangku kepentingan, tidak saja dalam konteks pencapaian swasembada gula, namun juga dalam upaya menciptakan harmonisasi persaingan usaha sebagai landasan menuju era baru industri pergulaan dalam negeri.

PENUTUP

Dalam perspektif investasi, pengembangan industri gula rafinasi patut diapresiasi sebagai salah satu terobosan dan alternatif pencapaian upaya swasembada gula. Namun berbagai koreksi tentu harus pula dicermati sebagai bagian dari upaya perbaikan dan penyempurnaan industri ini. Pada sisi lain sebagai industri pemula (*infant*) tentu sangat dibutuhkan soliditas yang kuat antar pelaku industri ini. Karena itu keberadaan Asosiasi Gula Rafinasi semestinya dapat dioptimalkan, baik oleh kalangan industri rafinasi maupun pemerintah dan pihak lain yang berkepentingan. Yang juga penting adalah upaya mengkritisi kebijakan pemerintah yang terkait dengan industri ini harus diikuti dengan solusi konstruktif dalam bingkai spirit untuk mengembangkan industri dalam negeri yang sehat dan mandiri. □

DAFTAR PUSTAKA

- BPS. (1997-2002). *Statistik Industri Baku HVI*. Biro Pusat Statistik, Jakarta.
- Budi S, Titi. (2005) Analisis Kebijakan Industri Honebangan Domestik Berjalan di Indonesia. Fakultas Ekonomi UI, Jakarta.
- Departemen Keuangan RI. (2004). *Peraturan Menteri Keuangan No. 500/PMK.010/2004 tanggal 23 Desember 2004 tentang Perubahan Klasifikasi dan Penetapan Kembali Tarif Besi Masuk Produk-Produk Pertanian, Perikanan, Pertambangan, Farmasi, Keramik dan Besi Baja*. Depkru, Jakarta.
- Departemen Perdagangan. (2004). *Keputusan Menteri Perdagangan RI Nomor 02/MK/Kep/2004 Tanggal 7 Desember 2004 Tentang Perubahan Atas Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 527/MPP/Kep/2004 Tentang Ketentuan Impor Gula*. Departemen Perdagangan RI, Jakarta.
- Departemen Perindustrian dan Perdagangan. (2002). *Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 642/MPP/Kep/2002 tanggal 23 September 2002 tentang Tatacara Impor Gula*. Depperindag, Jakarta.
- Departemen Perindustrian dan Perdagangan. (2004). *Republik Mendeperindag No. 57/MPP/Kep/2004 tentang Ketentuan Impor Gula*. Depperindag, 2004.
- Departemen Pertanian. (2003). *Perkonomi Gula Perbandingan Negara-Negara Produsen Dunia dalam Perspektif Indonesia*. Badan Ketahanan Pangan Departemen Pertanian.
- Departemen Pertanian. (2003). *Statistik Harfiah 2003*. Pusat Data dan Informasi Pertanian Departemen Pertanian.
- Dewan Gula Indonesia (1997). Sambutan Direktur Jenderal Perkebunan Departemen Pertanian/ Sekretaris Dewan Gula Indonesia pada pertemuan Pabrik Rafinasi Gula PT Bumi Masu Sepil tanggal 21 Juni 1997. Serang.
- Dewan Gula Indonesia (2004). *Kebijakan Perdagangan Terintegrasi*. DGI Jakarta.
- Epakarti (2002) Analisis Industri Telekomunikasi Sekuler di Indonesia; Pendekatan Organisasi Industri. Fakultas Ekonomi UI, Jakarta.
- Fimansyah, Ade Ferry (2003) Analisis Penetapan Industri Perbankan dan Implikasinya terhadap Kinerja perbankan Pasca Krisis tahun 1997: Studi Kasus Bank Mandiri. Fakultas Ekonomi UI, Jakarta.
- Henderson, J & Quandt, R. (1980). *Microeconomic Theory A Mathematical Approach, third Edition*. McGraw-Hill International Book Co., Singapore.
- Khador. (2005) *Sisa Rasa Neoliberalisme; Pergumulan Empat Abad Industri Gula*. LP3ES, Jakarta.
- Lembaga Penelitian IPB. (2002). *Studi Pengembangan Agribisnis Perdagangan Nasional*. IPB Press Bogor.
- Marin, Stephen. (1993). *Industri Economics : Economics Analysis and Public Policy 2nd Edition*. Prentice Hall, New Jersey.
- Peltasari S. Lely. (1998) Industri Gula Rafinasi dan Strategi Kebajakannya di Indonesia. Fakultas Ekonomi UI, Jakarta.
- Sawit, H dkk (Ed). (1999). *Ekonomi Gula di Indonesia*. IPB Press Bogor.
- Siregar, B. (2006). Artikel-artikel Berita pada BUMN Online edisi 13 Februari - 23 April 2006.

Lely Peltasari S, SP, ME, Kepala Seksi Pangan, Subdivisi Perdagangan Luar Negeri, Divisi Perdagangan, Direktorat Pengembangan & IT, Forum BULOG. Menyelesaikan S1 (1995) Sosial Ekonomi Pertanian, Fak. Pertanian IPB, dan S2 (2005) Perencanaan Kebijakan Publik, FE-Universitas Indonesia.