



**ABSTRAK DAN EXECUTIVE SUMMARY  
PENELITIAN PEMBINAAN**

**PERAN INDUSTRI BERBASIS TEBU DALAM MENUNJANG  
SWASEMBADA GULA NASIONAL**

**Peneliti:**

**Fuat Albayumi, SIP., M.A**

**NIDN 0024047405**

**UNIVERSITAS JEMBER  
DESEMBER 2015**

# PERAN INDUSTRI BERBASIS TEBU DALAM MENUNJANG SWASEMBADA GULA NASIONAL

Peneliti : Fuat Albayumi<sup>1</sup>  
Mahasiswa Terlibat : -  
Sumber Dana : DIPA Universitas Jember

<sup>1</sup>Jurusan Ilmu Hubungan Internasional, FISIP Universitas Jember

## **ABSTRAK**

Industri gula berbasis tebu memegang peran penting dalam memenuhi kebutuhan konsumsi gula masyarakat dan sektor industri. Namun produktivitas yang dihasilkan industri berbasis tebu belum mampu memenuhi kebutuhan gula nasional sehingga pemerintah masih impor gula. Program swasembada gula nasional yang dicanangkan pemerintah tahun 2014 belum tercapai sampai sekarang karena industri gula tidak efisien. Dalam konteks ini, tujuan penelitian adalah untuk menganalisis peran industri berbasis tebu dalam menunjang pencapaian swasembada gula nasional. Dalam penelitian ini, data diperoleh melalui teknik observasi, wawancara, dan dokumentasi. Data dianalisis secara kualitatif dengan model analisis interaktif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa industri gula berbasis tebu mempunyai peran penting dalam menunjang swasembada gula yaitu sebagai penyangga utama kebutuhan gula nasional. Namun industri berbasis tebu masih menghadapi beberapa tantangan, antara lain menyangkut teknologi pengolahan di pabrik dan luas areal tanaman tebu yang terus berkurang. Kondisi ini dapat menghambat pencapaian swasembada gula nasional. Oleh karena itu pemerintah perlu melakukan revitalisasi terhadap industri berbasis tebu khususnya terhadap industri yang masih menggunakan teknologi lama untuk memacu produktivitas gula dan memperluas lahan tanaman tebu untuk memenuhi kebutuhan bahan baku.

**Kata kunci:** *industri gula berbasis tebu, swasembada gula*

# **PERAN INDUSTRI BERBASIS TEBU DALAM MENUNJANG SWASEMBADA GULA NASIONAL**

Peneliti : Fuat Albayumi<sup>1</sup>  
Mahasiswa Terlibat : -  
Sumber Dana : DIPA Universitas Jember  
Kontak Email : f.albayumi74@yahoo.com  
Diseminasi (jika ada) : Tidak ada

<sup>1</sup>Jurusan Ilmu Hubungan Internasional, FISIP Universitas Jember

## **EXECUTIVE SUMMARY**

### **1. Pendahuluan**

Gula merupakan salah satu komoditas pangan strategis karena menyangkut kebutuhan pokok masyarakat. Secara nasional kebutuhan konsumsi gula masyarakat terus mengalami peningkatan setiap tahun. Hal ini sejalan dengan peningkatan jumlah penduduk, pendapatan masyarakat, dan pertumbuhan industri farmasi serta makanan dan minuman. Menurut Direktorat Jenderal Perkebunan Kementerian Pertanian, kebutuhan gula nasional mencapai 5,7 juta ton pada tahun 2014 ([dirjenbun.pertanian.go.id](http://dirjenbun.pertanian.go.id), 2013).

Untuk pemenuhan kebutuhan gula tersebut, salah satunya dilakukan oleh industri gula berbasis tebu. Namun industri berbasis tebu saat ini menghadapi berbagai masalah yang signifikan. Dari sisi budidaya, kualitas tanaman tebu dan faktor iklim serta pengusahaan lahan tanaman tebu yang semakin terbatas menyebabkan produktivitas tebu menurun. Kapasitas giling dari pabrik gula (PG) yang beroperasi juga rata-rata kecil karena penggunaan teknologi yang sudah tua. Saat ini tinggal 52 PG milik BUMN dimana sebagian besar terdapat di Pulau Jawa ditambah beberapa pabrik gula milik swasta yang masih beroperasi.

Dalam beberapa tahun terakhir, produksi gula di Indonesia cenderung mengalami penurunan dibandingkan dengan negara-negara produsen utama gula dunia seperti Brazil, India, dan Thailand yang sebelumnya berada di bawah

Indonesia. Menurut Direktur Eksekutif Asosiasi Gula Indonesia (AGI) Tito Pranolo, hingga Agustus 2015 total tebu yang sudah digiling mencapai 16,3 juta ton dan menghasilkan 1,24 juta ton gula kristal putih yang diperoleh dari luas areal 225.000 hektar dengan rata-rata produktivitas 72,4 ton tebu per hektar, sedangkan rendemen yang diperoleh rata-rata 7,61 persen (Kompas, 8 September 2015). Kondisi tersebut menyebabkan produksi gula belum mampu memenuhi kebutuhan konsumsi gula secara nasional.

Menurunnya produktivitas industri gula di satu sisi dan meningkatnya konsumsi gula di sisi lain mengakibatkan kekurangan pasokan gula domestik yang dipenuhi pemerintah dengan melakukan impor gula. Volume impor gula cenderung mengalami peningkatan dan menjadikan Indonesia sebagai salah satu negara importir gula terbesar di dunia. Asosiasi Petani Tebu Rakyat Indonesia (APTRI) mencatat, realisasi impor gula Indonesia pada triwulan II-2015 sebanyak 587.028 ton atau 62 persen dari kebutuhan (Kompas, 25 Juli 2015).

Untuk mengurangi ketergantungan impor gula, pemerintah mencanangkan pencapaian swasembada gula nasional pada tahun 2014. Pemerintah menargetkan produksi gula 5,7 juta ton pada 2014, sehingga diperlukan tambahan areal perkebunan tebu minimal 500 ribu ha (Sawit, 2010). Kenyataannya target tersebut belum tercapai karena industri gula berbasis tebu tidak efisien. Ketidakefisienan ini tidak hanya terjadi pada level industri tetapi juga pada level perkebunan. Upaya pembangunan perkebunan tebu misalnya masih terkendala dengan kesulitan untuk memperoleh lahan, belum lagi rencana pembangunan PG baru dan revitalisasi PG lama yang belum tercapai.

Berdasarkan latar belakang tersebut, muncul persoalan terkait dengan industri berbasis tebu. Oleh karena itu penelitian ini ingin mengkaji peran industri berbasis tebu serta peluang dan tantangan yang dihadapi dalam menunjang swasembada gula nasional.

## **2. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis peran industri berbasis tebu serta peluang dan tantangan yang dihadapi dalam menunjang pencapaian swasembada gula nasional.

### **3. Metode Penelitian**

Penelitian yang digunakan adalah penelitian deskriptif kualitatif. Adapun lokasi penelitian di PG Pradjekan Kabupaten Bondowoso, Jawa Timur. PG Pradjekan merupakan salah satu PG milik BUMN yang memiliki kinerja bagus dan telah memperoleh sertifikat ISO 9001:2008. Informan dalam penelitian ini dipilih berdasarkan teknik *purposive* dan *snowball*. Data yang digunakan berupa data primer dan data sekunder yang dikumpulkan melalui observasi, wawancara, dan dokumentasi.

Data yang dikumpulkan dianalisis menggunakan analisis kualitatif dengan model analisis interaktif. Uji validitas terhadap data yang diperoleh dilakukan dengan menggunakan metode triangulasi yakni mendiskusikan secara intens temuan penelitian dengan para ahli atau pemerhati. Penarikan kesimpulan dilakukan dengan menggunakan teknik induksi konseptualisasi untuk mendapatkan sebuah kesimpulan yang reliabel agar terhindar dari bias.

### **4. Pembahasan**

#### **4.1 Peran Industri Berbasis Tebu Dalam Menunjang Swasembada Gula Nasional**

Salah satu peran penting industri berbasis tebu adalah penyangga kebutuhan gula nasional. Industri berbasis tebu merupakan industri yang mengolah tebu rakyat yang memproduksi GKP dan didukung oleh 62 PG yang berada di Jawa yang sebagian besar berada di Jawa Timur yaitu 31 PG maupun luar Jawa. Dukungan jumlah PG yang relatif cukup besar tersebut seharusnya mampu menghasilkan produktivitas gula yang tinggi. Namun nyatanya produktivitas gula cenderung stagnan yaitu sekitar 2,5 juta ton per tahun, sementara konsumsi gula masyarakat dan industri cenderung meningkat seiring dengan peningkatan jumlah penduduk dan perkembangan industri makanan minuman serta farmasi.

Penurunan produktivitas karena industri berbasis tebu tidak efisien. Ketidakefisienan ini terjadi mulai dari produktivitas tebu hingga pengolahan di pabrik. Produktivitas tebu petani mengalami penurunan antara lain karena faktor menyusutnya lahan. Hal ini tidak terlepas dari kebijakan pemerintah, salah satunya UU No. 12/1992 tentang budidaya tanaman yang memberikan kebebasan kepada

petani untuk menanam komoditas sesuai dengan pertimbangan pasar dan ekonomi, maka banyak petani tebu yang beralih ke tanaman lain yang secara ekonomi lebih menguntungkan. Kondisi ini sangat berbeda dengan era kolonial dimana petani diwajibkan untuk menanam tebu dan hasilnya disetor ke PG sehingga ada keterikatan sosial ekonomi antara petani tebu dan PG sehingga PG tidak pernah kekurangan bahan baku tebu.

Pengolahan tebu di PG juga dapat mempengaruhi produktivitas gula. Sebagian besar PG khususnya PG milik BUMN secara ekonomi memiliki kapasitas giling yang kecil. Kondisi ini terkait dengan penggunaan teknologi tua yang rata-rata berusia di atas 100 tahun, sehingga produktivitas gula PG khususnya PG-PG BUMN akan tetap stagnan selama kapasitas giling di PG tidak dinaikkan secara berkala. Kenaikan kapasitas giling harus ditunjang dengan penggantian komponen utama yaitu mesin dan peralatannya yang membutuhkan investasi yang sangat besar. Ketidakefisienan pengolahan gula di PG ini menyebabkan biaya produksi semakin tinggi dibandingkan dengan PG berskala besar atau PG bermesin relatif baru seperti PG-PG swasta yang ada di luar Jawa.

Secara kelembagaan, pengelolaan manajemen PG yang tidak efisien juga berpengaruh terhadap rendahnya produksi gula. Selama ini PG-PG BUMN mengandalkan pasokan tebu dari petani karena tidak memiliki lahan sendiri. Sementara hubungan PG dan petani tebu sering mengalami pasang surut, di satu sisi para petani masih kerap dirugikan oleh kekurangan-kekurangan PG terutama terkait dengan proses produksi yang menyebabkan rendemen rendah. Di sisi lain, PG juga dirugikan oleh petani terkait dengan kualitas tebu. Kadang tebu yang belum cukup umur sudah dipotong dan disetor ke PG sehingga produksi tebu tidak maksimal. Dari segi manajemen sumberdaya manusia, PG-PG BUMN umumnya tidak efisien karena jumlah buruh dan karyawan yang relatif besar. Besarnya jumlah karyawan menyebabkan pengeluaran yang harus ditanggung oleh PG juga besar sehingga hasil yang diperoleh dalam satu musim giling habis digunakan untuk operasional PG, alhasil PG kerap mengalami kerugian.

Guna menunjang pencapaian swasembada gula nasional, maka penataan kelembagaan menjadi sesuatu yang harus dilakukan dalam struktur industri pertebuan saat ini baik menyangkut relasi PG dan petani tebu, PG dan instansi

terkait, PG dan asosiasi maupun PG dan *stakeholders* gula lainnya. Industri gula berbasis tebu memang sangat kompleks dan butuh investasi dalam jumlah besar. Produksi gula yang tidak maksimal dan harga yang tidak bisa dibentuk pada level tertentu serta biaya produksi gula yang terus mengalami peningkatan merupakan bentuk kompleksitas yang dihadapi PG. Kondisi tersebut membuat PG mengalami kesulitan untuk memperoleh keuntungan yang memadai. Padahal apabila PG mampu mencapai keuntungan maka ini dapat dimanfaatkan PG untuk memperluas areal tanaman tebu dan meningkatkan kapasitas produksi gula. Dalam kaitan ini, PG sebagai penopang kebutuhan gula nasional perlu melakukan efisiensi mulai dari sisi budidaya sampai produksi dan meningkatkan optimalisasi kapasitas giling agar produksi gula meningkat sehingga mampu memenuhi kebutuhan gula nasional yang terus mengalami peningkatan.

#### **4.2 Peluang dan Tantangan yang Dihadapi Industri Berbasis Tebu**

Target swasembada gula yang diharapkan tercapai pada tahun 2014 ternyata mengalami kegagalan. Sampai saat ini swasembada gula baru sekedar wacana dan *roadmap* tanpa jelas kapan akan terwujud. Pemerintah pun cenderung mengambil jalan pintas untuk memenuhi kebutuhan gula nasional, yaitu dengan melakukan impor gula. Pemerintah beralasan impor dilakukan hanya untuk memenuhi kebutuhan gula industri, mengingat industri gula rafinasi membutuhkan spesifikasi gula yang khusus dan hal tersebut hanya dapat dilakukan dengan impor *raw sugar* sebagai bahan baku gula rafinasi. Sementara kebutuhan gula konsumsi sudah dapat dipenuhi oleh industri gula dalam negeri.

Impor gula yang dilakukan pemerintah cenderung mengalami peningkatan seiring peningkatan jumlah industri makanan minuman dan farmasi. Sesuai ketentuan pemerintah, impor gula rafinasi secara langsung tidak diperbolehkan dengan alasan di Indonesia terdapat 8 PG rafinasi yang mampu mengolah *raw sugar* menjadi gula rafinasi. Di sisi lain pemerintah mewajibkan industri gula rafinasi membangun kebun sebagai upaya meningkatkan produksi gula, tetapi sampai sekarang belum ada satupun industri gula rafinasi yang memenuhi kewajiban itu. Industri gula rafinasi seolah menjadi ‘anak emas’ pemerintah dengan memperoleh berbagai fasilitas seperti bea masuk yang murah. Sementara industri gula berbasis

tebu meskipun memperoleh proteksi dan suntikan modal dari pemerintah masih menghadapi beberapa tantangan menyangkut rendahnya rendemen dan produktivitas tebu sehingga menghambat pencapaian swasembada gula.

Industri gula memang tidak dapat dilepaskan dari kebijakan pemerintah, termasuk pencapaian swasembada gula. Kebijakan pergulaan nasional terpilah-pilah di beberapa kementerian/ lembaga dimana masing-masing kementerian/ lembaga membuat kebijakan yang kadang bertentangan dengan kepentingan nasional. Industri gula diatur oleh beberapa kementerian yaitu Kementerian Perdagangan, Kementerian Perindustrian, Kementerian BUMN, dan Kementerian Pertanian. Kebijakan yang dibuat kementerian satu dengan yang lain kadang saling bertentangan. Kebijakan yang saling bertentangan tersebut dapat menimbulkan konflik kepentingan antara PG dan petani tebu, PG dan industri gula rafinasi maupun importir.

Tantangan lain yang dihadapi PG berbasis tebu adalah menyangkut revitalisasi yang masih belum berjalan. Revitalisasi diperlukan guna meningkatkan produktivitas gula untuk menunjang pencapaian swasembada gula. Revitalisasi dilakukan terutama menyangkut teknologi PG yang sudah usang dan hal ini tentu membutuhkan dana yang cukup besar. Selama ini pemerintah telah memberikan dukungan berupa subsidi maupun proteksi untuk meningkatkan kinerja PG BUMN namun ternyata belum berpengaruh terhadap kinerja PG BUMN. Revitalisasi PG BUMN melalui perbaikan teknologi modern maupun penggabungan PG yang berkapasitas kecil sampai sekarang belum terlaksana.

Selain masalah revitalisasi, tantangan yang dihadapi industri berbasis tebu dalam menunjang swasembada gula nasional adalah perluasan kebun atau areal tanaman tebu. Salah satu kendala yang dihadapi industri berbasis tebu dalam meningkatkan produktivitas gula adalah bahan baku tebu. Ketiadaan lahan sendiri menyebabkan PG sangat tergantung pada petani, sementara petani memiliki areal tanaman tebu yang semakin terbatas ditambah kualitas tanaman tebu yang menurun, mengingat tanaman tebu sangat tergantung pada iklim. Akibatnya pasokan tebu ke PG tidak lancar termasuk rendemen tebu yang dihasilkan juga rendah.

Untuk menopang ketersediaan bahan baku tebu maka pembukaan lahan/kebun baru khususnya di luar Jawa menjadi hal yang harus dilakukan oleh



pemerintah apabila ingin mencapai target swasembada gula. Pembukaan lahan/kebun baru akan mendorong swasta membangun PG baru yang lebih modern khususnya di luar Jawa yang dapat menghasilkan beragam produk tidak hanya gula kristal putih tetapi juga gula mentah (*raw sugar*). Dengan demikian akan mengurangi ketergantungan impor utamanya impor gula mentah yang menjadi bahan baku gula rafinasi.

Terlepas dari tantangan yang dihadapi di atas, industri berbasis tebu sebenarnya memiliki peluang yang cukup besar. Seperti diketahui pemerintah telah berkomitmen untuk mencapai swasembada pangan termasuk gula, karena gula merupakan salah satu komoditas yang menunjang ketahanan pangan nasional. Sebagai konsekuensinya sejumlah kebijakan telah digulirkan oleh pemerintah untuk mendukung pencapaian swasembada gula termasuk upaya melakukan revitalisasi dan perluasan lahan tanaman tebu. Selain itu meningkatnya jumlah penduduk dan industri berpengaruh terhadap peningkatan kebutuhan gula. Ini merupakan peluang bagi PG karena berapapun produk gula yang dihasilkan pasti akan terserap pasar.

Mengacu pada uraian di atas maka dapat dikemukakan bahwa pencapaian swasembada gula nasional masih terkendala oleh kinerja industri berbasis tebu yang tidak efisien. Untuk itu diperlukan revitalisasi terhadap PG utamanya PG-PG milik BUMN menyangkut teknologi pengolahan, pembukaan lahan baru dan pendirian PG baru yang lebih modern khususnya di luar Jawa agar dapat memacu peningkatan produktivitas gula. Pada gilirannya kondisi ini akan meningkatkan produktivitas gula sehingga swasembada gula nasional yang telah ditargetkan pemerintah akan tercapai.

## **5. Kesimpulan**

Industri berbasis tebu memiliki peran penting sebagai penyangga kebutuhan gula nasional. Tingginya permintaan gula nasional menjadi peluang bagi industri gula berbasis tebu. Namun ternyata industri gula berbasis tebu yang ditopang oleh PG milik BUMN dan PG swasta belum mampu memenuhi kebutuhan gula nasional, karena produktivitas gula yang rendah. Penyebabnya adalah industri gula berbasis tebu tidak efisien, sehingga pemerintah masih menggantungkan pada impor untuk memenuhi kebutuhan gula nasional.

Untuk mengurangi ketergantungan impor, pemerintah mencanangkan swasembada gula yang diharapkan tercapai pada tahun 2014. Target swasembada tersebut ternyata baru sekedar wacana dan roadmap yang sampai sekarang belum terwujud. Industri berbasis tebu yang diharapkan dapat berperan sebagai penopang kebutuhan gula nasional ternyata masih dihadapkan berbagai tantangan terkait teknologi dan bahan baku. Teknologi pengolahan di pabrik masih memanfaatkan teknologi lama sehingga menghambat peningkatan produktivitas gula. Selain itu areal lahan tanaman tebu yang terus menyusut dapat mengurangi ketersediaan bahan baku bagi industri berbasis tebu. Untuk itu dibutuhkan sinergi antara pemerintah, pabrik gula, petani dan pihak swasta untuk membangun industri berbasis tebu agar swasembada gula nasional dapat tercapai.

### **Saran/Rekomendasi**

Pemerintah perlu menetapkan target pencapaian swasembada gula yang realistis sesuai dengan kondisi industri gula dalam negeri, sehingga target swasembada gula dapat tercapai. Selain itu revitalisasi terhadap pabrik gula milik BUMN khususnya menyangkut teknologi pengolahan dan perluasan lahan/ kebun tanaman tebu harus dilakukan untuk menjamin ketersediaan bahan baku bagi pabrik gula guna meningkatkan produktivitas gula.

### **Referensi**

Sawit, M. Husein, 2010, Kebijakan Swasembada Gula: Apanya yang Kurang?, *Jurnal Analisis Kebijakan Pertanian*, Vol.8 No.4, Desember 2010

<http://ditjenbun.pertanian.go.id/setditjenbun/berita-172-dirjenbun--kebutuhan-gula-nasional-mencapai-5700-juta-ton-tahun-2014.html>, "Dirjenbun: Gula nasional mencapai 5,7 juta ton tahun 2014, 25 Mei 2013. [diakses pada 26 April 2014]

*Dorong Produksi Gula Mentah: Izin Impor Saat Musim Giling Pengaruhi Harga*, Kompas, 25 Juli 2015

*Produksi Gula Tidak Capai Target*, Kompas, 8 September 2015