

KEBIJAKAN PERDAGANGAN GULA INDONESIA DAN KESEJAHTERAAN PETANI TeBU

Djoko Susilo¹⁰, Sri Yuniati¹¹
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember

Abstrak

Kebijakan perdagangan gula yang berlaku saat ini belum mampu mensejahterakan petani tebu. Penyebabnya adalah terjadinya peredaran gula kristal rafinasi (GKR) ke pasar konsumsi secara bebas sehingga menghambat pasar gula kristal putih (GKP) yang bersumber dari tebu petani. Rembesan gula rafinasi juga menyebabkan distribusi gula antar pulau tidak dapat berjalan lancar. Di sisi lain keputusan pemerintah yang mengizinkan impor pada saat stok gula petani melimpah berdampak pada harga gula petani karena kalah bersaing dengan gula rafinasi yang kualitasnya lebih bagus dan harganya lebih murah. Relasi antara petani tebu, pabrik gula, asosiasi dan pemerintah secara tidak langsung juga ikut mempengaruhi pendapatan petani tebu. Mekanisme pasar yang diberlakukan menyebabkan harga gula cenderung fluktuatif sehingga berdampak terhadap kesejahteraan petani tebu. Oleh karena itu perlu ada pembenahan terhadap kebijakan perdagangan gula yang lebih berpihak pada petani tebu. Kebijakan ini juga harus didukung dengan pengawasan serta penegakan hukum secara konsisten untuk mencegah terjadinya kebocoran gula rafinasi ke pasar konsumsi.

Kata kunci: perdagangan gula, *stakeholders*, kesejahteraan petani tebu

1. Pendahuluan

Kebijakan pemerintah melakukan impor gula pada dasarnya ditujukan untuk memenuhi kebutuhan sekaligus untuk menekan tingginya harga gula di dalam negeri. Sampai dengan triwulan II-2015, realisasi impor gula Indonesia mencapai 587.028 ton atau 62 persen dari kebutuhan (Kompas, 25 Juli 2015). Sementara untuk tahun 2016, pemerintah menetapkan impor gula mentah sebanyak 3,1 juta ton untuk diproses menjadi gula rafinasi yang dibutuhkan oleh industri makanan dan minuman (ptpn11.co.id). Pemerintah juga mengeluarkan ijin impor gula kristal putih (GKP) bagi Bulog sebanyak 100.000 ton (Kompas, 4 Juli 2016).

Sebagai negara pengimpor gula, kenaikan harga gula internasional akan mempengaruhi stabilitas harga dan perdagangan gula nasional. Dalam beberapa bulan terakhir harga gula internasional cenderung mengalami kenaikan seiring terjadinya penurunan produksi gula di beberapa negara produsen gula seperti India. Menurut *Indian Sugar Mills Association*, lebih dari 100 dari 513 pabrik gula yang mengolah tebu

¹⁰ Dosen Jurusan Ilmu Hubungan Internasional FISIP Universitas Jember
djokosusilo115@yahoo.co.id

¹¹ Dosen Jurusan Ilmu Hubungan Internasional FISIP Universitas Jember
s.yuniati@rocketmail.com

tahun penanaman 2015/2016 sudah menghentikan produksinya pada akhir Februari (ptpn11.co.id). Menguatnya mata uang Real Brazil disertai melemahnya nilai tukar rupiah terhadap dollar Amerika ikut berpengaruh terhadap harga gula internasional dan imbasnya pada harga gula domestik.

Berbagai upaya dilakukan pemerintah untuk menjamin kestabilan harga gula agar tidak menimbulkan gejolak di masyarakat, mengingat gula merupakan kebutuhan pangan strategis. Terkait pengaturan impor gula, pemerintah telah mengeluarkan kebijakan melalui SK Menperindag Nomor 527 tahun 2004. Dalam regulasi tersebut, gula rafinasi yang bersumber dari gula mentah impor tidak boleh masuk ke wilayah-wilayah distribusi gula domestik dan hanya diperuntukkan untuk memenuhi kebutuhan industri makanan dan minuman. Kebijakan itu bertujuan untuk melindungi petani tebu dan industri gula dalam negeri. Pemerintah juga mengeluarkan SK Menperindag Nomor 334 tahun 2004 mengenai perdagangan gula antar pulau untuk menjaga stabilitas distribusi gula. Kedua perangkat tersebut didesain untuk menjawab persoalan perdagangan gula nasional.

Dalam implementasinya, kebijakan perdagangan gula tersebut masih menimbulkan beberapa persoalan. Segmentasi pasar antara GKP dan gula kristal rafinasi (GKR) sesuai ketentuan Menperindag tidak dapat berjalan lancar. GKR yang khusus untuk industri beredar secara bebas ke pasar konsumsi akibat lemahnya pengawasan dan penegakan hukum yang dilakukan pemerintah. Distribusi gula antar pulau khususnya ke wilayah Indonesia Timur juga tidak dapat berjalan lancar karena terbelenggu aturan birokrasi. Hal ini menyebabkan macetnya distribusi gula dalam perdagangan antar pulau dan terjadinya disparitas harga gula antar pulau yang cukup jauh. Keadaan ini dimanfaatkan oleh oknum-oknum tertentu sehingga terjadi kebocoran gula rafinasi dalam perdagangan gula antar pulau. Munculnya persoalan terkait pelaksanaan regulasi tersebut menimbulkan kerugian pada petani tebu.

Dinamika harga gula memang cenderung fluktuatif sehingga berpengaruh terhadap kesejahteraan petani tebu. Meskipun pemerintah telah menetapkan Harga Patokan Petani (HPP) yang naik setiap tahunnya, namun HPP tersebut tidak sebanding dengan biaya produksi yang harus ditanggung oleh petani yang cenderung semakin tinggi (Kompas, 16 September 2015). Struktur pasar gula yang oligopolistik menyebabkan ketidakpastian atau ketidakstabilan harga gula. Tingginya permintaan dan berkurangnya pasokan gula di pasar tidak otomatis meningkatkan pendapatan petani tebu.

Munculnya persoalan-persoalan tersebut tidak terlepas dari peran *stakeholders* mulai dari produsen/pabrik gula, pedagang, importir hingga pemerintah. Mereka

memiliki kepentingan karena mereka adalah rente ekonomi yang ikut menentukan perdagangan gula. Kelompok kepentingan ini berusaha memperoleh keuntungan atau manfaat dari regulasi tata niaga gula yang berlaku. Oleh karena itu diperlukan kebijakan yang dapat melindungi petani tebu dengan tetap memperhatikan kepentingan *stakeholders* gula lainnya.

2. Kebijakan Perdagangan Gula Indonesia

Kebijakan perdagangan gula Indonesia tidak bisa dilepaskan dari kebijakan perdagangan gula internasional karena Indonesia merupakan salah satu negara pengimpor gula. Secara internasional, perdagangan gula diatur di dalam ketentuan *World Trade Organization* (WTO) yang merupakan hasil putaran perundingan *Uruguay* (Widayanto, 2007). Rezim perdagangan internasional tersebut mengatur perdagangan gula dengan menerapkan sistem perdagangan yang lebih terbuka dan mengurangi distorsi pasar nasional. Kerangka kerja perdagangan gula internasional dilakukan dengan sistem *tariffication*, di mana semua bentuk hambatan perdagangan dikonversi dalam bentuk tarif, dan kemudian *step by step* tarif tersebut diturunkan. Hal tersebut dilakukan untuk menghapus segala bentuk proteksi. Di samping itu, proteksi berupa subsidi baik subsidi domestik maupun subsidi ekspor harus dihapuskan atau diturunkan secara bertahap (Gudoshnikov dkk, 2010:34). Ketentuan WTO tersebut mengikat Indonesia, karena Indonesia merupakan salah satu anggota WTO. Konsekuensinya, pemerintah harus melakukan liberalisasi di bidang pangan dan menghilangkan segala bentuk hambatan baik tarif maupun non tarif dan restriksi (Hasibuan, 2015). Dalam perjanjian WTO terdapat tiga pilar utama yang merupakan hasil perundingan Putaran Uruguay tahun 1993 yaitu: 1) akses pasar; 2) subsidi domestik; dan 3) subsidi ekspor (Malian, 2004: 135).

Dalam skala nasional, regulasi tata niaga gula diatur berdasarkan keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 643/MPP/9/2002 tentang Tata Niaga Impor Gula. Kebijakan ini memberikan kewenangan kepada importir produsen (IP) untuk mengimpor gula mentah (*raw sugar*) dan kepada importir terdaftar (IT) untuk mengimpor gula kristal putih (*white sugar*). IT yang diberikan kewenangan tersebut adalah perkebunan gula yang memiliki perolehan bahan baku 75 persen berasal dari petani. Perusahaan perkebunan yang memenuhi kualifikasi sebagai IT adalah empat BUMN yang masuk kualifikasi yaitu PT Perkebunan Nusantara (PTPN) IX, PTPN X, PTPN XI, dan PT Rajawali Nusantara Indonesia (PT. RNI). Pada sisi lain, kebijakan ini juga memberikan peluang bagi pengembangan industri gula rafinasi, yang khusus

memutihkan gula mentah impor yang umumnya tidak layak dikonsumsi secara langsung. Dalam kebijakan ini juga diatur bahwa gula mentah dan gula rafinasi yang diimpor oleh importir produsen (IP) hanya dipergunakan sebagai bahan baku untuk proses produksi pengolahan gula, dan dilarang diperjualbelikan serta dipindahtangankan (Krisnamurthi, 2012: 118).

Ketentuan Nomor 643/MPP/9/2002 di atas kemudian dicabut dan diubah menjadi Nomor 527/MPP/Kep/9/2004 tentang Ketentuan Impor Gula. Berdasarkan keputusan tersebut, pemenuhan kebutuhan gula nasional dilakukan dengan cara membeli gula dari luar negeri (impor). Impor tersebut hanya dapat dilakukan oleh importir yang terdaftar dan memperoleh ijin dari Kementerian Perdagangan dan Perindustrian. Dalam ketentuan tersebut pemerintah melibatkan Bulog dan PT. Perusahaan Perdagangan Indonesia (PT. PPI) dalam perdagangan gula di Indonesia. Ketentuan tersebut juga mengatur pembatasan pasar gula rafinasi hanya untuk konsumen industri saja sedangkan gula kristal putih boleh dijual kepada konsumen rumah tangga.

Mengenai perdagangan gula antar pulau diatur dalam surat keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 61/MPP/Kep/2/2004 yang direvisi menjadi Nomor 334/MPP/Kep/5/2004 tentang Perdagangan Gula Antar Pulau. Keputusan Menperindag Nomor 334/MPP/Kep/5/2004 tersebut menyebutkan bahwa gula yang boleh diperdagangkan antar pulau adalah GKP produksi dalam negeri, GKR produksi dalam negeri dari tebu, dan GKR yang diproduksi di dalam negeri dengan bahan baku gula kristal mentah dan khusus diperuntukkan untuk industri makanan, minuman dan farmasi. Gula impor dan gula mentah dilarang diperjualbelikan pada perdagangan antar pulau.

Jika melihat aturan di atas, terlihat keinginan pemerintah untuk tetap memperhatikan kesejahteraan petani tebu. Hal ini terlihat dari pengaturan masa impor yang tidak boleh dilakukan mendekati masa giling tebu rakyat. Namun pada tahun 2016, ketentuan Nomor 527/MPP/Kep/9/2004 mengalami perubahan dengan keluarnya Peraturan Menperindag Nomor 117/2015 tentang Ketentuan Impor Gula yang berlaku sejak Januari 2016. Regulasi tersebut tidak lagi menyebutkan ketentuan impor gula yang melarang impor GKP dilakukan sebulan atau dua bulan sebelum musim giling tebu rakyat. Ketentuan ini jelas merugikan petani tebu karena dapat menekan harga gula petani. Sementara proses distribusi dilakukan dengan menggunakan sistem mekanisme pasar, dimana siapa saja dapat terlibat dalam perdagangan gula. Mekanisme ini dapat terdistorsi, mengingat hanya pelaku usaha dengan keunggulan kompetitif yang bisa terlibat dalam perdagangan gula dan umumnya mereka

merupakan pelaku usaha yang menyediakan dana talangan seperti pedagang-pedagang berskala besar.

Kebijakan perdagangan gula yang dikeluarkan tersebut menurut Nahdodin dan Rusmanto (2008) dipandang cukup efektif melindungi produsen gula berdasarkan indikator harga yang berlaku. Namun demikian, kebijakan perdagangan gula di dalam negeri tersebut belum dapat melindungi produsen gula (tebu) dari distorsi harga pada pasar gula dunia. Produsen gula (tebu) di dalam negeri masih tertekan oleh perilaku negara produsen gula yang lebih protektif. Meskipun survei lapangan yang dilakukan Chudhorie (2006) justru menyimpulkan bahwa sebagian besar petani tebu tidak terlalu paham tentang skema kebijakan impor gula, walaupun dijadikan landasan utama perumusan sistem tata niaga gula. Lebih jauh Chudhorie membedakan antara “petani daun” yang merujuk pada petani pedagang tebu yang juga berfungsi sebagai penghubung dengan pabrik gula, serta “petani akar dan petani batang” yang memiliki pekerjaan utama menanam tebu. Petani daun inilah yang sebenarnya merasa sangat berkepentingan dengan atau memperoleh manfaat dari pengaturan impor gula karena akses perdagangan dan impor yang dipermudah (dalam Krisnamurthi, 2012:119-120).

Harus diakui kebijakan perdagangan gula Indonesia tidak bisa dilepaskan dari struktur industri gula Indonesia yang bersifat oligopoli dimana produsen dan distributor gula merupakan pelaku utama dalam tata niaga gula, seperti ditunjukkan tabel di bawah ini.

Tabel 2.1 Posisi Pelaku dan Struktur Dalam Industri Gula

No.	Posisi Pelaku Usaha	Struktur
1.	Produsen	Oligopoli
2.	Distributor	Oligopoli
3.	Sub Distributor	Banyak pelaku usaha terlibat
4.	Grosir/ Retailer	Banyak pelaku usaha terlibat

Sumber: KPPU, 2010, *Position Paper Komisi Pengawas Persaingan Usaha Terhadap Kebijakan Dalam Industri Gula*. www.kppu.go.id

Sebagai pelaku utama, produsen GKP terdiri dari BUMN perkebunan berskala besar seperti PTPN IX, PTPN X, PTPN XI dan PT. RNI, sedangkan distributor gula dikuasai oleh beberapa pedagang besar. Para pedagang besar ini sekaligus bertindak

sebagai investor seperti halnya PTPN yang memberikan dana talangan kepada petani tebu. Sebaliknya sub distributor maupun grosir atau retailer melibatkan banyak pelaku usaha. Dengan struktur yang seperti itu maka wajar jika stok gula hanya dikuasai oleh beberapa pelaku usaha saja. Mereka inilah yang akan mendistribusikan gula ke masyarakat sekaligus merekalah yang menikmati keuntungan dari harga gula di pasar. Sementara petani tebu sebagai pemasok bahan baku tebu ke PG justru tidak menikmati keuntungan dari harga gula karena gula hasil tebu petani dikuasai oleh para pedagang melalui proses lelang gula.

3. Stakeholders Gula Indonesia

Perdagangan gula nasional melibatkan banyak kelompok kepentingan atau *stakeholders*. Mereka memiliki kepentingan dan ikut berperan dalam menentukan perdagangan gula di Indonesia seperti dijelaskan berikut ini.

a) Petani tebu.

Pengertian petani tebu merujuk pada warga yang membudiyakan tebu baik itu pemilik lahan sekaligus penggarapnya sendiri, petani penggarap lahan dengan sistem sewa, dan petani penggarap lahan dengan sistem bagi hasil. Petani tebu merupakan pemasok utama bahan baku bagi industri gula tebu (Subiyono, 2014: 76). Secara politis, kepentingan petani seringkali berhadapan dengan kepentingan pabrik gula. Pada masa Orde Baru, posisi tawar petani terhadap pabrik gula relatif lemah namun pada masa reformasi kepentingan petani mulai diakomodasi. Meskipun secara ekonomi, kesejahteraan petani khususnya petani berskala kecil atau petani gurem belum banyak berubah.

Produktivitas dan rendemen tebu yang diterima petani dari pabrik gula umumnya masih rendah dan sampai saat ini masih menjadi faktor utama belum bersinerginya hubungan antara petani tebu dan pabrik gula. Selain praktek relasi pabrik gula dan petani yang disinteratif, juga dipicu oleh penguasaan tebu oleh pedagang (penebas) tebu yang menyebabkan pasokan tebu ke pabrik gula tidak tertib. Rendahnya rendemen ini terkait dengan ketergantungan pabrik gula terhadap bahan baku dari penebas. Mereka inilah yang menguasai tebu dari petani tebu terutama petani kecil. Penetapan waktu giling yang bersamaan antara petani tebu dan penebas tebu telah menurunkan rendemen yang diterima petani sementara pabrik gula tidak mau menetapkan rendemen secara individual (Balitbang Pertanian, 2005).

Beberapa keterbatasan yang ada pada petani seperti penguasaan lahan yang terbatas, tidak adanya jaringan pasar, kurangnya permodalan, ketergantungan petani

pada struktur pasar hingga faktor perubahan iklim membuat petani secara ekonomi makin tidak berdaya. Kondisi ini menyebabkan rendahnya daya tawar petani tebu terhadap *stakeholders* gula lainnya.

b) Asosiasi Petani Tebu.

Secara kelembagaan petani tebu memiliki organisasi, salah satunya yaitu Asosiasi Petani Tebu Rakyat Indonesia (APTRI). Tujuan APTRI adalah: 1) memberdayakan petani tebu melalui suatu wadah organisasi; 2) meningkatkan harkat, martabat dan kesejahteraan petani tebu; dan 3) membentuk pola kemitraan bisnis yang sinergis dan berkualitas (Krisnamurthi, 2012: 333). Sebagai *pressure group*, APTRI berhasil melakukan lobi dan tekanan untuk mempengaruhi pembuatan kebijakan pemerintah antara lain SK Menperindag Nomor 643/MPP/Kep/9/2002 yang diperbarui menjadi SK Menperindag Nomor 527/MPP/Kep/9/2004 tentang tata niaga impor gula tidak terlepas dari tekanan yang dilakukan APTRI.

Sebagai asosiasi, APTRI mampu meningkatkan posisi tawar petani terhadap pabrik gula. Sebelum adanya APTRI, negosiasi antara petani dan pabrik gula hanya terjadi pada tingkat mandor pabrik. Hal ini disebabkan petani melakukan negosiasi secara individual dan kedudukan sosial petani dalam hubungannya dengan pabrik gula sejajar dengan mandor pabrik. Namun setelah adanya APTRI, negosiasi dapat dilakukan pada hierarki yang lebih tinggi yaitu manajer dan administratur (Agusta, dalam Krisnamurthi, 2012: 175).

Kehadiran APTRI pada satu sisi memang menguntungkan petani tebu tetapi di sisi lain menimbulkan dominasi dari sejumlah elite petani tebu. Harus diakui terjadi kesenjangan kesejahteraan antara elite petani tebu dan petani tebu gurem, bahkan ada petani tebu yang menjadi buruh tani di lahannya sendiri karena tidak mampu mengelola lahannya sendiri. Hal ini diperkuat dengan hasil penelitian Yustika (dalam Krisnamurthi, 2012: 176) yang menunjukkan bahwa sebagian pengurus APTRI berperan sebagai pedagang perantara dengan memanfaatkan akses giling dari pabrik gula. Akibatnya menambah biaya transaksi yang ditanggung petani yang justru diwakilinya.

Dalam hubungannya dengan pabrik gula, kehadiran APTRI mendapatkan dukungan dari pabrik gula. Tekanan politik yang dilakukan APTRI terhadap pemerintah memberikan manfaat bagi pabrik gula dalam memperoleh perlindungan dan subsidi dari pemerintah. Selain itu keberadaan APTRI dan petani tebu diperlukan untuk menyelamatkan pabrik gula, khususnya pabrik gula BUMN yang tidak efisien. Namun kehadiran APTRI juga dapat merugikan pabrik gula dalam mendapatkan posisi tawar

penentuan rendemen dan bagi hasil gula petani (Zaini, dkk dalam Krisnamurthi, 2012: 176).

c) *Pabrik Gula.*

Pabrik gula merupakan kelompok kepentingan yang paling berpengaruh dalam tata niaga gula. Pabrik gula di Indonesia dibedakan antara pabrik gula milik BUMN dan pabrik gula milik swasta. Pabrik gula milik BUMN memproduksi gula berbasis tebu untuk konsumsi harian masyarakat, sedangkan pabrik gula milik swasta selain menghasilkan gula konsumsi juga memproduksi gula rafinasi untuk kepentingan industri makanan dan minuman. Pabrik gula milik BUMN mengolah tebu yang seluruhnya berasal dari petani tebu dengan sistem bagi hasil yaitu 60% untuk petani dan 40% untuk pabrik gula. Sebaliknya pabrik gula milik swasta menggunakan pasokan tebu dari lahan milik sendiri yang terintegrasi dengan pabrik gula dan diolah dengan menggunakan teknologi modern.

Pabrik gula milik BUMN sebagian besar terdapat di pulau Jawa dan umumnya memiliki teknologi yang sudah tua sehingga tidak efisien. Akibatnya rendemen gula yang diterima petani menjadi rendah dan harga pokok gula hablur yang dihasilkan tidak memiliki daya saing. Sementara pabrik gula swasta murni yang umumnya berada di luar pulau Jawa relatif efisien, meskipun mereka masih dihadapkan pada permasalahan yang berkaitan dengan tuntutan hak guna usaha (HGU) menyangkut lahan yang dikelolanya sehingga sulit untuk mencapai *full capacity*. Utilisasi yang rendah ini juga dialami oleh industri gula rafinasi (Balitbang Pertanian, 2005).

Menurut Zaini dkk, kelompok pabrik gula milik BUMN yang tidak efisien merupakan pendukung kebijakan gula yang protektif (dalam Krisnamurthi, 2012: 171). Karena melalui kebijakan ini pabrik gula akan tetap memperoleh subsidi dari pemerintah sehingga buruh dan karyawan pabrik gula akan tetap menikmati upah dan gaji tinggi. Untuk memperoleh pengaruh politik yang tinggi, pabrik gula bekerjasama dengan buruh, karyawan dan petani tebu untuk melakukan tekanan kepada pemerintah. Dalam rantai perdagangan gula, pabrik gula tidak hanya berperan sebagai produsen tetapi juga bertindak sebagai investor yang menyediakan dana talangan bagi petani tebu, sehingga secara tidak langsung pabrik gula ikut menentukan pembentukan harga dalam lelang gula.

d) *Pedagang*

Pedagang merupakan kelompok kepentingan yang berperan dalam tata niaga gula. Beberapa pedagang besar bahkan ada yang bertindak sebagai investor seperti halnya pabrik gula yang memberikan dana talangan kepada petani. Menurut Zaini dkk

(dalam Krisnamurthi, 2012: 177) karena memberikan dana talangan, para investor mendapatkan hak eksklusif untuk membeli 30% gula petani dan sebagai rekanan PTPN mereka pun berhak ikut dalam proses lelang gula milik petani. Keuntungan yang dihasilkan dari selisih antara harga lelang dan dana talangan berdasarkan harga patokan petani (HPP) dibagi antara petani dan investor dengan perbandingan 60:40. Jadi para pedagang ikut menentukan pembentukan harga melalui proses lelang gula.

Perdagangan gula di dalam negeri yang memiliki struktur pasar yang bersifat oligopolistik menimbulkan permasalahan dalam industri gula nasional. Lelang gula yang dilakukan oleh APTRI atau PTPN hanya melibatkan beberapa pedagang, sehingga tingkat kompetisinya tidak mencerminkan kondisi permintaan dan penawaran gula yang sesungguhnya. Disamping itu lemahnya penegakan hukum untuk memberantas penyelundupan dan manipulasi dokumen gula impor telah mempengaruhi penawaran dan harga gula di pasar domestik (Balitbang Pertanian, 2005).

e) *Konsumen*

Konsumen gula dibedakan antara konsumen rumah tangga dan konsumen industri. Konsumen rumah tangga mengkonsumsi gula yang berasal dari pabrik gula yang menggunakan bahan baku tebu, sedangkan konsumen industri terutama industri makanan minuman menggunakan gula rafinasi. Konsumen rumah tangga secara geografis menyebar dan sangat heterogen sehingga selera terhadap kualitas gula yang dikonsumsi juga berbeda-beda. Hal ini menyebabkan biaya organisasi menjadi mahal. Akibatnya pembuat kebijakan cenderung mengabaikan kepentingan rumah tangga karena tekanan politik yang dihasilkan relatif kecil (Zaini, dkk dalam Krisnamurthi, 2012: 173).

Tingginya harga jual gula di pasar domestik merugikan konsumen rumah tangga. Selain itu juga merugikan perekonomian secara keseluruhan, dan menjadi salah satu faktor penyebab rendahnya harga saing industri makanan dan minuman berbahan baku gula (Balitbang Pertanian, 2005). Sekarang ini ada kecenderungan konsumen rumah tangga lebih memilih untuk mengkonsumsi gula yang lebih putih dan murah harganya. Perubahan pola konsumsi ini berimbas pada harga gula petani karena kalah bersaing dengan gula rafinasi.

f) *Importir*

Importir merupakan kelompok kepentingan yang memainkan peran signifikan di industri gula, terutama sejak Indonesia menjadi negara importir gula. Pada masa pemerintahan Orde Baru, importir gula hanya diberikan kepada Bulog. Kondisi ini mengalami perubahan pada era pemerintahan Habibie dan Abdurrahman Wahid dimana

importir umum dapat melakukan impor gula. Kemudian era pemerintahan Megawati melakukan deregulasi kebijakan dengan keluarnya SK Menperindag Nomor 643/MPP/Kep/9/2002 yang membatasi impor gula hanya kepada Importir Produsen (IP) untuk impor gula mentah dan rafinasi, dan Importir Terdaftar (IT) untuk impor GKP. IT diberikan kepada PTPN IX, PTPN X, PTPN XI, dan PT. RNI. Regulasi ini direvisi melalui SK Menperindag Nomor 527/MPP/Kep/9/2004 dengan melibatkan kembali Bulog dan PT. Perusahaan Perdagangan Indonesia (PPI) dalam impor gula (Krisnamurthi, 2012: 178). Pada era pemerintahan Joko Widodo dikeluarkan peraturan Menperindag Nomor 117/2015 tentang Ketentuan Impor Gula yang berlaku Januari 2016. Ketentuan tersebut dimaksudkan untuk memberikan kelonggaran kepada BUMN pemilik angka pengenal importir umum (API-U) untuk mengimpor GKP.

g) Pemerintah

Pemerintah merupakan regulator dalam industri gula nasional. Sebagai regulator pemerintah membuat kebijakan menyangkut tata niaga gula dengan tujuan untuk melindungi industri gula domestik dan petani tebu. Di satu sisi, kebijakan pemerintah memberikan keuntungan bagi pabrik gula berbasis tebu milik BUMN dalam bentuk subsidi. Pemerintah berkepentingan terhadap pabrik gula karena pemerintah memperoleh dividen dari pabrik gula BUMN, selain itu dari bea masuk impor gula (Zaini, dkk dalam Krisnamurthi, 2012: 179). Namun di sisi lain beberapa pabrik gula BUMN yang tidak efektif cukup membebani pemerintah. Sementara bagi pemerintah daerah, keberadaan industri gula di daerah dapat dimanfaatkan untuk mengurangi pengangguran mengingat industri gula merupakan industri padat karya. Dengan demikian dapat menggerakkan perekonomian daerah sekaligus dapat menambah penghasilan asli daerah (PAD).

4. Dampak Kebijakan Terhadap Kesejahteraan Petani Tebu

Dalam kebijakan perdagangan gula, posisi petani tebu sangat menentukan karena petani tebu merupakan penghasil bahan baku bagi pabrik gula berbasis tebu. Namun sampai sekarang petani tebu khususnya petani tebu skala kecil atau petani gurem belum sepenuhnya menikmati kesejahteraan, salah satunya dapat dilihat dari nilai tukar petani (NTP) yang masih tergolong rendah. Permasalahan yang dihadapi petani tebu utamanya menyangkut penguasaan lahan tebu yang terbatas. Penguasaan lahan yang sempit menyebabkan petani tidak mampu mencapai margin keuntungan yang memadai, hal ini bertolak belakang dengan elite petani tebu. Hal ini menyebabkan jumlah petani tebu (gurem) semakin menyusut, digantikan oleh pengusaha tebu atau

para elite petani tebu. Persoalan lain yang dihadapi petani tebu menyangkut rendemen yang karena penentuan rendemen dianggap tidak transparan. Rendemen akan mempengaruhi pendapatan yang diterima petani tebu.

APTRI yang diharapkan dapat memperjuangkan kepentingan dan kesejahteraan petani tebu belum sepenuhnya terwujud. Justru yang terjadi adalah kesenjangan ekonomi dan kesejahteraan antara elite petani tebu dan petani berskala kecil. Redistribusi kesejahteraan yang tidak merata ini secara tidak langsung berpengaruh terhadap motivasi petani dalam menanam tebu. Banyak petani tebu berskala kecil beralih pada tanaman lain yang dianggap lebih menguntungkan atau menyewakan lahannya sementara mereka menjadi buruh tani di lahannya sendiri. Terlepas dari hal itu, APTRI sedikit banyak telah membantu meningkatkan daya tawar petani terhadap pemerintah dan pabrik gula. Dengan demikian relasi antara petani, pabrik gula, pemerintah menjadi lebih seimbang dan terbuka dibandingkan beberapa tahun yang lalu meskipun harus diakui dominasi elite petani masih kental. Salah satu upaya APTRI untuk meningkatkan kesejahteraan petani tebu adalah membantu pemasaran gula melalui lelang gula. Pelaksanaan lelang gula merupakan upaya untuk melakukan efisiensi pemasaran guna mengurangi margin yang harus ditanggung petani.

Dalam prakteknya petani tebu skala kecil umumnya tidak memiliki akses secara langsung ke pabrik gula tetapi melalui penebang (pemborong). Keterlibatan penebang dalam perdagangan tebu berdampak terhadap kenaikan ongkos produksi yang ditanggung petani tebu. Untuk mengurangi resistensi dari hubungan ini pentingnya sistem beli putus antara petani dan pabrik gula. Sistem ini akan memberikan keuntungan bagi petani maupun pabrik gula. Bagi petani tebu, melalui sistem ini mereka dapat menjual tebu secara langsung ke pabrik gula yang dapat memberikan harga jual yang tinggi. Hasil penjualan tebu dapat diterima langsung tanpa menunggu hasil lelang gula. Sementara bagi pabrik gula akan menikmati keuntungan dari hasil penjualan gula karena keuntungan dari hasil lelang gula sepenuhnya menjadi kewenangan pabrik gula.

Kebijakan Menperindag Nomor 643/MPP/Kep/9/2002 tentang tata niaga impor gula yang mengharuskan importir terdaftar yang dapat mengimpor gula dan memberikan jaminan harga minimal gula petani, SK Presiden Nomor 57/2004 yang menetapkan gula sebagai barang yang diawasi pemerintah, dan SK Menperindag Nomor 527/MPP/Kep/2004 menyangkut impor gula yang mempermudah pengawasan terhadap gula impor ilegal, pembatasan importir gula serta ketentuan jenis gula dan peruntukannya, sebenarnya merupakan bentuk perlindungan pemerintah terhadap petani tebu. Kebijakan ini dapat memberikan keuntungan bagi petani tebu apabila

dilaksanakan secara konsisten. Namun ijin impor gula yang tidak didasarkan pada kebutuhan riil dalam negeri menyebabkan terjadinya surplus gula yang merugikan petani tebu. Surplus gula inilah yang kemudian dimanfaatkan oleh oknum-oknum tertentu sehingga mengakibatkan kebocoran atau rembesan gula impor di pasar konsumsi. Di sini pemerintah sebagai regulator seharusnya tidak hanya mampu membuat kebijakan tetapi sekaligus mampu mengimplementasikannya.

Ketergantungan petani pada struktur pasar yang oligopolistis menyebabkan harga gula petani ditentukan oleh pasar. Para pemain utama (distributor) inilah yang menentukan harga gula di pasar. Dalam prakteknya para distributor ini membentuk kartel dan kartel inilah yang akan menciptakan mafia-mafia ekonomi. Kartel ini dapat memperlmainkan harga gula, sehingga ketika harga gula di pasar tinggi maka keuntungan itu akan dinikmati oleh mereka dan bukan oleh petani tebu. Dengan kata lain meskipun permintaan gula di pasar tinggi sementara pasokan berkurang, petani tidak akan mendapatkan keuntungan sehingga berdampak terhadap kesejahteraan petani tebu.

5. Penutup

Kebijakan perdagangan gula yang dibuat pemerintah dalam implementasinya belum berjalan efektif. Segmentasi pasar yang sudah digariskan dalam keputusan Menteri Perdagangan masih menemui hambatan. Kebocoran gula rafinasi ke pasar konsumsi menimbulkan kerugian pada petani tebu. Demikian pula struktur pasar yang oligopolistis menyebabkan harga gula petani cenderung fluktuatif karena ditentukan oleh para distributor atau pedagang besar. Kondisi ini tentu berdampak terhadap pendapatan yang diterima petani tebu.

Oleh karena itu pemerintah sebagai regulator seharusnya memberlakukan kebijakan khususnya impor gula secara ketat, misalnya dengan menerapkan bea impor yang tinggi. Impor gula dengan sistem kuota justru memunculkan para rente ekonomi baru yang ikut menikmati keuntungan dari sistem ini. Karena itu pembatasan impor gula secara ketat diyakini akan dapat menjaga stabilitas harga dan memberikan perlindungan kepada petani tebu. Pemerintah juga perlu meningkatkan pengawasan terhadap pelaksanaan regulasi perdagangan gula serta penerapan sanksi tegas untuk menjamin tidak adanya kebocoran gula rafinasi di pasar konsumsi.

Daftar Pustaka

- Balitbang Kementerian Pertanian. 2005. *Analisis Kebijakan (Policy Analysis) tentang Kebijakan Komprehensif Pergulaan Nasional (Dokumen 2)*. http://pse.litbang.pertanian.go.id/ind/pdf/Anjak_2004_VI_03.pdf. Diakses tanggal 5 Pebruari 2015
- Gudoshnikov, Sergey, dkk. 2004. *The World Sugar Market*. Cambridge: Woodhead Publishing and International Sugar Organization.
- Hasibuan, Ahmad Ibrahim R.S. 2015. Kebijakan Pangan Pasca Ratifikasi Agreement on Agriculture (AoA) – WTO. *Jurnal Kajian Politik dan Masalah Pembangunan*, Vol. 11 No. 1
<http://ptpn11.co.id/berita/0403-naik-dalam-6-minggu-terakhir-harga-gula-dunia-usd42380>, “Naik Dalam 6 Minggu Terakhir, Harga Gula Dunia USD 42380”, 7 Maret 2016 [diakses pada 6 Juni 2016]
- Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia. 2010. *Position Paper KPPU terhadap Kebijakan Dalam Industri Gula*. [http://www.kppu.go.id/docs/Positioning_Paper/\[2010\]](http://www.kppu.go.id/docs/Positioning_Paper/[2010]) Position Paper Industri Gula.pdf. Diakses tanggal 21 September 2016.
- Krisnamurthi, Bayu (Editor). 2012. *Ekonomi Gula*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Malian, 2004, Kebijakan Perdagangan Internasional Komoditas Pertanian Indonesia, *Jurnal AKP* Vol 2 No.2
- Subiyono. 2014. *Sumbangan Pemikiran Menggapai Kejayaan Industri Gula Nasional*. Surabaya: PTPN X.
- Widayanto, Sulisty. 2007. *Tantangan Kebijakan Tata Niaga Impor di Forum WTO*. Edisi-42/KPI

Surat kabar

Kompas, 5 Juli 2015

Kompas, 25 Juli 2015

Kompas, 16 September 2015