

Edisi Kedua

PROSPEK DAN ARAH PENGEMBANGAN AGRIBISNIS TEBU



akaan
va Timur

61
E



Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian
Departemen Pertanian
2007

DAFTAR ISI

	Halaman
Sambutan Menteri Pertanian	i
Kata Pengantar	iii
Tim Penyusun	iv
Ringkasan Eksekutif	v
Daftar Isi	vii
I. PENDAHULUAN.....	1
II. KONDISI PERGULAAN SAAT INI	2
A. Usaha Pertanian Primer	2
B. Usaha Agribisnis Hulu	5
C. Usaha Agribisnis Hilir	6
D. Pasar dan Harga	9
E. Infrastruktur	11
F. Kebijakan Harga, Perdagangan, dan Investasi	11
III. PROSPEK DAN ARAH PENGEMBANGAN AGRIBISNIS TEBU TAHUN 2005 - 2010.....	19
IV. TUJUAN DAN SASARAN	22
V. KEBIJAKAN STRATEGI DAN PROGRAM	23
A. Strategi Dasar	23
B. Program Utama	23
C. Program Pendukung	24
VI. KEBUTUHAN INVESTASI	25
VII. DUKUNGAN KEBIJAKAN	29
LAMPIRAN.....	31



I. PENDAHULUAN

Gula merupakan salah satu komoditas strategis dalam perekonomian Indonesia. Dengan luas areal sekitar 350 ribu ha pada periode 2000-2005, industri gula berbasis tebu merupakan salah satu sumber pendapatan bagi sekitar 900 ribu petani dengan jumlah tenaga kerja yang terlibat mencapai sekitar 1,3 juta orang. Gula juga merupakan salah satu kebutuhan pokok masyarakat dan sumber kalori yang relatif murah. Karena merupakan kebutuhan pokok, maka dinamika harga gula akan mempunyai pengaruh langsung terhadap laju inflasi.

Dengan posisinya yang penting dan sejalan dengan revitalisasi sektor pertanian, maka industri gula berbasis tebu juga perlu melakukan berbagai upaya sehingga sejalan dengan revitalisasi sektor pertanian. Hal ini menuntut industri gula berbasis tebu perlu melakukan berbagai perubahan dan penyesuaian guna meningkatkan produktivitas, dan efisiensi, sehingga menjadi industri yang kompetitif, mempunyai nilai tambah yang tinggi, dan memberi tingkat kesejahteraan yang memadai pada para pelakunya, khususnya petani.

Dengan tingkat efisiensi yang masih belum memadai serta pasar yang terdistorsi, revitalisasi pada industri berbasis tebu merupakan keharusan. Dalam hal ini, peningkatan investasi merupakan salah satu syarat keharusan untuk dapat mewujudkan revitalisasi tersebut. Untuk itu, menggalang peningkatan investasi merupakan suatu upaya yang strategis.

Sejalan dengan hal tersebut, tulisan ini dimaksudkan untuk memberi gambaran prospek/pejuang investasi pada industri berbasis gula. Informasi ini dapat menjadi acuan pemerintah dan pelaku bisnis dalam merumuskan kebijakan dan program investasi pada industri gula berbasis tebu. Sebelum membahas prospek tersebut, terlebih dahulu akan diuraikan gambaran umum mengenai kondisi industri gula. Selanjutnya, bahasan difokuskan pada prospek investasi, kebijakan, dan program pemerintah. Kebutuhan investasi dibahas pada bagian selanjutnya. Tulisan diakhiri dengan bahasan mengenai dukungan kebijakan untuk mempercepat/meningkatkan investasi pada industri berbasis gula.

II. KONDISI PERGULAAN SAAT INI

A. Usaha Pertanian Primer

Setelah mengalami masa kejayaan pada tahun 1930-an dengan produksi mencapai 3,1 juta ton dan ekspor 2,4 juta ton, industri gula mengalami pasang surut. Pada saat ini, luas areal tanaman tebu di Indonesia mencapai 344 ribu hektar dengan kontribusi utama adalah di Jawa Timur (43,29%), Jawa Tengah (10,07%), Jawa Barat (5,87%), dan Lampung (25,71%). Pada lima tahun terakhir, areal tebu Indonesia secara keseluruhan mengalami stagnasi pada kisaran sekitar 340 ribu hektar (Tabel 1). Jika dilihat pada sepuluh tahun terakhir, luas areal tebu Indonesia secara umum mengalami penurunan sekitar 2% per tahun dengan luas areal tertinggi dicapai tahun 1996, yakni seluas 446 ribu ha, walaupun pada tahun 2004 mulai menunjukkan peningkatan.

Tabel 1. Beberapa indikator kinerja industri gula nasional

Tahun	Luas Areal (ha)	Produksi (ton hablur)	Rendemen (%)	Konsumsi (ton hablur)	Impor (ton hablur)
1994	428.736	2.453.881	8,02		15.207
1995	436.037	2.059.576	6,97	3.343.058	687.963
1996	446.533	2.094.195	7,32	3.073.765	975.830
1997	386.878	2.191.986	7,83	3.333.522	1.364.563
1998	377.089	1.488.269	5,49	2.736.002	1.730.473
1999	342.211	1.493.933	6,96	2.778.943	1.500.000
2000	340.660	1.690.004	7,04	3.200.000	1.500.000
2001	344.441	1.725.467	6,85	3.250.000	1.500.000
2002	350.722	1.755.354	6,88	3.300.000	1.500.000
2003	336.257	1.634.560	7,21	3.350.000	1.500.000
2004	344.000	2.051.000	7,67	3.400.000	1.348.349

Perkembangan produksi pada sepuluh tahun terakhir juga mengalami penurunan dengan laju penurunan sekitar 1,8% per tahun. Namun demikian, semenjak tahun 2004, produksi gula mulai menunjukkan peningkatan. Pada tahun 1994, produksi gula nasional mencapai 2,453 juta ton,



sedangkan pada tahun 2004 hanya 2.051 juta ton. Pada dekade terakhir, produksi terendah terjadi pada tahun 1998 dengan volume produksi 1.494 juta ton. Berbagai kebijakan pemerintah seperti kebijakan tataniaga impor dan program akselerasi peningkatan produktivitas berdampak positif guna meningkatkan kembali produksi gula nasional, khususnya tahun 2004.

Di samping penurunan areal, penurunan produktivitas merupakan faktor utama yang menyebabkan terjadinya penurunan produksi. Jika pada tahun 1990-an produktivitas tebu/ha rata-rata mencapai 76,9/ha, maka pada tahun 2000-an hanya mencapai sekitar 62,7 ton/ha. Rendemen sebagai salah indikator produktivitas juga mengalami penurunan dengan laju sekitar -1,3% per tahun pada dekade terakhir. Pada tahun 1998, rendemen mencapai titik terendah (5,49%). Selanjutnya, rendemen mulai meningkat dan pada tahun 2004 rendemen mencapai 7,67% .

Secara umum, ada dua tipe pengusahaan tanaman tebu. Untuk pabrik gula (PG) swasta, kebun tebu dikelola dengan menggunakan manajemen perusahaan perkebunan (*estate*) dimana PG sekaligus memiliki lahan HGU (Hak Guna Usaha) untuk pertanaman tebunya, seperti Indo Lampung dan Gula Putih Mataram. Untuk PG milik BUMN, terutama yang berlokasi di Jawa, sebagian besar tanaman tebu dikelola oleh rakyat. Dengan demikian, PG di Jawa umumnya melakukan hubungan kemitraan dengan petani tebu. Secara umum, PG lebih berkonsentrasi pada pengolahan, sedangkan petani sebagai pemasok bahan baku tebu. Dengan sistem bagi hasil, petani memperoleh sekitar 66% dari produksi gula petani, sedangkan PG sekitar 34%.

Petani tebu di Jawa secara umum didominasi (70%) oleh petani kecil dengan luas areal kurang dari 1 ha. Proporsi petani dengan areal antara 1-5 ha diestimasi sekitar 20%, sedangkan yang memiliki areal diatas 5 ha, bahkan sampai puluhan ha diperkirakan sekitar 10%. Bagi petani yang arealnya luas, sebagian lahan mereka pada umumnya merupakan lahan sewa.

Berdasarkan faktor agroklimat, khususnya curah hujan, ada dua kalender pertanaman. Pola I adalah pengolahan tanah dilakukan mulai bulan April dan penanaman dilakukan pada bulan Mei-Juni. Masa panen berlangsung pada bulan Mei hingga November. Pola II adalah pengolahan tanah dilakukan pada September dan penanaman dilakukan pada bulan



Oktober dan November. Untuk pola ini, panen dilakukan pada bulan Oktober dan November tahun berikutnya.

Untuk dapat melakukan jadwal tanam dan tebang/giling secara baik dengan harapan diperoleh produktivitas tebu dan rendemen yang tinggi, maka pihak PG berusaha melakukan kerjasama dengan kelompok tani dalam menyusun jadwal tanam dan tebang. Namun demikian, perebutan waktu, khususnya waktu tebang, masih sering menjadi masalah. Para petani mengeluh bahwa mereka sering tidak mendapat jatah tebang yang sesuai dengan harapan mereka. Di sisi lain pihak manajemen PG menyebutkan bahwa PG sudah secara maksimal mengatur jadwal tebang giling guna memaksimalkan potensi secara keseluruhan. Namun demikian, PG tidak bisa memenuhi harapan seluruh petani, karena keterbatasan PG pada puncak bulan giling, serta PG juga harus memenuhi jumlah hari giling minimal.

Usahatani tebu termasuk usahatani yang memerlukan biaya yang relatif bervariasi, bergantung lokasi dan tingkat penerapan teknik budidaya. Untuk tanaman baru (PC), biaya usahatani adalah sekitar Rp. 12,2 - Rp. 16,3 juta per ha. Dalam hal ini, biaya usahatani sudah mencakup sewa lahan yang bervariasi antara Rp. 2 juta—Rp. 5 juta per ha. Tingkat keuntungan (*gross margin*) berkisar antara Rp. 2,95—Rp. 5,70 juta per ha. Untuk tanaman keprasan 1 dan 2, jumlah biaya diperkirakan sekitar Rp. 5,52 juta—Rp. 12,9 juta/ha dengan tingkat keuntungan Rp. 2,31 juta – Rp. 11,1 juta per ha.

Secara lebih spesifik, analisis usahatani tanaman PC dengan menggunakan teknologi yang standar diterapkan di PTPN disajikan pada Tabel 2. Sumber biaya terbesar ada pada komponen pengolahan tanah dan pemeliharaan (28,5%), sewa lahan (28,5%), dan tebang angkut (20%). Total biaya untuk tanaman PC mencapai sekitar Rp. 15,775 juta/ha.

Dengan asumsi tingkat produksi 1.000 kw tebu dan rendemen 7,5%, serta harga minimum di tingkat petani yang diterapkan pemerintah (Rp 3.800/kg), maka penerimaan petani mencapai Rp 18,810 juta/ha. Dengan penerimaan tersebut, nilai B/C untuk usahatani tebu adalah 1,19. Dengan demikian, usahatani tebu masih cukup layak untuk diusahakan.



Tabel 2. Analisis usahatani tanaman PC, teknologi standar PTPN

Uraian	Nilai (Rp)	Proporsi (%)
Biaya		
Pengolahan tanah dan Pemeliharaan	4.500.000	28,5
Bibit	1.700.000	10,8
Pupuk	810.000	5,1
Herbisida	245.000	1,6
Tebang Angkut	3.150.000	20,0
Bunga Kredit	870.600	5,5
Sewa Lahan	4.500.000	28,5
Total Biaya	15.775.600	100,0
Nilai Produksi Gula	28.500.000	
Penerimaan Petani (66%)	18.810.000	
B/C Ratio	1,19	

Asumsi :1.000 kw tebu, rendemen 7,5%, harga Rp 3.800/kg

B. Usaha Agribisnis Hulu

Ada beberapa usaha agribisnis hulu yang mempunyai keterkaitan dengan agribisnis berbasis tebu, seperti usaha sarana produksi (pembibitan, pupuk), dan alat serta mesin pertanian. Dari semua usaha agribisnis hulu, salah satu usaha yang paling strategis adalah usaha pembibitan.

Usaha pembibitan (kebun bibit datar, KBD) antara lain dilakukan oleh perusahaan besar, baik PTPN maupun perusahaan swasta serta Pusat Penelitian Perkebunan Gula Indonesia (P3GI). Untuk PTPN, usaha pembibitan yang dilakukan dimaksudkan untuk memenuhi PTPN sendiri serta untuk pekebun tebu rakyat. Untuk di Jawa di mana PTPN lebih banyak mengandalkan tebu rakyat, usaha pembibitan lebih banyak untuk memenuhi kebutuhan tebu rakyat.

Berbeda dengan usaha pembibitan pada umumnya, pembibitan tebu memerlukan areal yang relatif luas. Hal ini dikarenakan satu ha KBD akan menghasilkan bibit hanya untuk sekitar 7-8 ha tanaman. Hal ini juga menjadi salah satu penyebab harga bibit tebu relatif mahal, yaitu Rp 1,5–1,7 juta per ha tanaman.

Usaha pembibitan tebu termasuk usaha yang menguntungkan. Pada Tabel 3 secara garis besar dideskripsikan analisis usahatani untuk usaha pembibitan dengan skala 1 ha. Komponen biaya terbesar adalah pengolahan tanah dan pemeliharaan yang mencapai Rp. 5,6 juta atau sekitar 42,6% dari total biaya. Komponen sewa lahan juga cukup besar yaitu Rp 4,5 juta atau sekitar 34,2%. Total biaya usahatani secara keseluruhan adalah sekitar Rp 13.155 juta (Tabel 3).

Dengan rata-rata produksi sekitar 650 kw bibit tebu dengan harga Rp 27.500 per kw, maka total penerimaan mencapai Rp 17,875 juta. Dengan penerimaan tersebut, nilai B/C ratio adalah 1,35. Hal ini berarti bahwa usaha pembibitan tebu secara finansial cukup layak untuk dikembangkan.

Tabel 3. Analisis usahatani pembibitan tebu

Uraian	Nilai (Rp)	Proporsi (%)
Biaya		
Pengolahan tanah dan Pemeliharaan, dan seleksi	5.600.000	42.6
Bibit untuk KBD	2.000.000	15.2
Pupuk	810.000	6.2
Herbisida	245.000	1.9
Sewa Lahan	4.500.000	34.2
Total Biaya	13.155.000	100.0
Penerimaan Petani (Produksi = 650 kw,@ 27.500)	17.875.000	
B/C Ratio	1.36	

C. Usaha Agribisnis Hilir

Perkembangan produksi yang cenderung menurun tidak bisa juga terlepas dari kinerja Pabrik Gula (PG) dan berdampak pula pada keberadaan PG. Berdasarkan data sampai dengan tahun 2004, jumlah PG yang beroperasi cenderung menurun, baik dari segi jumlah PG maupun hari giling. Sampai dengan tahun 2004, PG yang beroperasi adalah 58 PG yang terdiri dari 51 PG BUMN dan 7 PG swasta.

Lokasi PG menyebar di delapan propinsi dengan Jawa Timur sebagai sentra utama yaitu 32 PG yang masih aktif. Jawa Tengah dan Jawa Barat masing-masing memiliki 8 dan 5 PG. Untuk luar Jawa, Lampung menempati



peringkat pertama dengan 5 PG diikuti oleh Sulawesi Selatan, Sumatera Utara, Sumatera Selatan dan Gorontalo masing-masing 3 PG, 2 PG, 1 PG, dan 1 PG.

Pada dekade terakhir, kinerja PG cenderung menurun. Di samping disebabkan oleh umur pabrik yang sudah tua, kapasitas dan hari giling PG cenderung tidak mencapai standar. Sebagai contoh, PG-PG yang ada di Jawa mempunyai kapasitas giling 23,8 juta ton tebu per tahun (180 hari giling). Bahan baku yang tersedia hanya sekitar 12,8 juta ton sehingga PG-PG di Jawa mempunyai *idle capacity* sekitar 46,2%. Selanjutnya, PG diluar Jawa yang mempunyai kapasitas 14,2 juta ton, hanya memperoleh bahan baku sebanyak 8,6 juta ton, sehingga *idle capacity* mencapai 39,4%. Hal ini memberikan indikasi bahwa PG-PG di Jawa perlu melakukan *konsolidasi* dan *rehabilitasi*.

Berkaitan dengan produk derivat tebu (PDT), pabrik gula di Indonesia sebenarnya sudah sejak awal merintis produksi produk derivat tebu (PPDT), namun pengembangannya kalah cepat dengan investor swasta. Sebelum berbagai jenis PPDT berkembang seperti saat ini, pada tahun 1960 telah ada 4 pabrik alkohol/spiritus yang dimiliki industri gula. Pada saat ini sudah ada sekitar 45 buah pabrik PDT dengan 14 jenis produk derivat tebu. Diantara jumlah tersebut sekitar 9 buah pabrik yang dimiliki industri gula. Adapun jenis produk PDT yang diproduksi secara komersial saat ini meliputi satu jenis produk dari kelompok produk pucuk tebu, lima jenis produk dari kelompok produk ampas tebu dan delapan jenis produk dari kelompok produk tetes (Tabel 4).

Profil kelayakan finansial untuk produk hilir relatif sulit untuk diperoleh karena usaha tersebut umumnya ditangani oleh pihak swasta. Dengan keterbatasan tersebut, profil/analisis usaha tidak dapat ditampilkan secara utuh; hanya beberapa indikator yang berkaitan dengan analisis finansial disajikan seperti terlihat pada Tabel 5. Untuk pabrik gula diambil kasus pabrik dengan kapasitas yang relatif kecil (dibawah 10 ton *cane sugar* per day/TCD), seperti di PG Kebun Agung dengan kapasitas 4.710 TCD. Biaya investasi yang dibutuhkan membangun pabrik tersebut berkisar antara Rp. 800-900 M. Biaya operasional yang dibutuhkan mencapai sekitar Rp. 45-50 M. Dengan penerimaan sekitar Rp. 60-70 M per tahun, pengembangan PG tersebut layak secara finansial dengan nilai B/C antara 1,1-1,3.

Tabel 4. Jenis produk PDT di Indonesia

No.	Kelompok	Jenis produk
1.	Pucuk tebu	- Wafer pucuk tebu
2.	Produk ampas	- Jamur - Kertas - Papan partikel - Papan serat - Kampas rem
3.	Produk tetes	- Alkohol - Asam asetat - Ethyl asetat - Asam glutamat - MSG - L-Lysine - Ragi roti - CO ₂ padat/cair

Pengembangan industri ethanol dari tebu yang sudah banyak diterapkan di Brazilia cukup menguntungkan. Dengan kapasitas pabrik 60 kl/hari, biaya investasi yang diperlukan adalah Rp. 133-200 M dan biaya operasional sekitar Rp 39 M per tahun. Dengan struktur biaya tersebut dan harga ethanol Rp 5,5 juta/kl, maka usaha tersebut secara finansial menguntungkan dengan B/C ratio diestimasi sekitar 1,37.

Tabel 5. Analisis usaha beberapa industri berbasis tebu

Jenis Usaha	Kapasitas	Biaya (Rp Miliar)		Perkiraan B/C
		Investasi	Operasional	
Pabrik Gula	4-10 ribu TCD	900 -1000	45 - 50	1,1 - 1,3
Ethanol	60 kl/hari	133 - 200	39	1,37
Particle Board (Ex Eropa atau China)	72 m ³ per jam	95 - 157	25 - 34	1,83
Cogeneration listrik	6000 kWh	45	9	1,84



Untuk pabrik *particle board*, ada dua tipe pabrik yang dapat dikembangkan yaitu tipe yang berkembang di Eropa yang relatif lebih mahal dan tipe yang dikembangkan di China. Untuk tipe China, biaya investasi diperkirakan sekitar Rp. 95 M sedangkan tipe Eropa membutuhkan investasi sekitar Rp. 157 M. Biaya operasional bervariasi antara Rp. 25–34 M per tahun. Pengusahaan industri ini cukup menguntungkan dengan nilai B/C antara 1,37 – 1,83.

Pengusahaan pembangkit tenaga listrik dengan memanfaatkan bagas tebu juga cukup prospektif. Dengan kapasitas sekitar 6.000 kWh, usaha ini memerlukan dana investasi sekitar Rp 45 M dan biaya operasional sekitar Rp 9 M. Usaha secara finansial cukup menguntungkan dengan nilai B/C adalah sekitar 1,84.

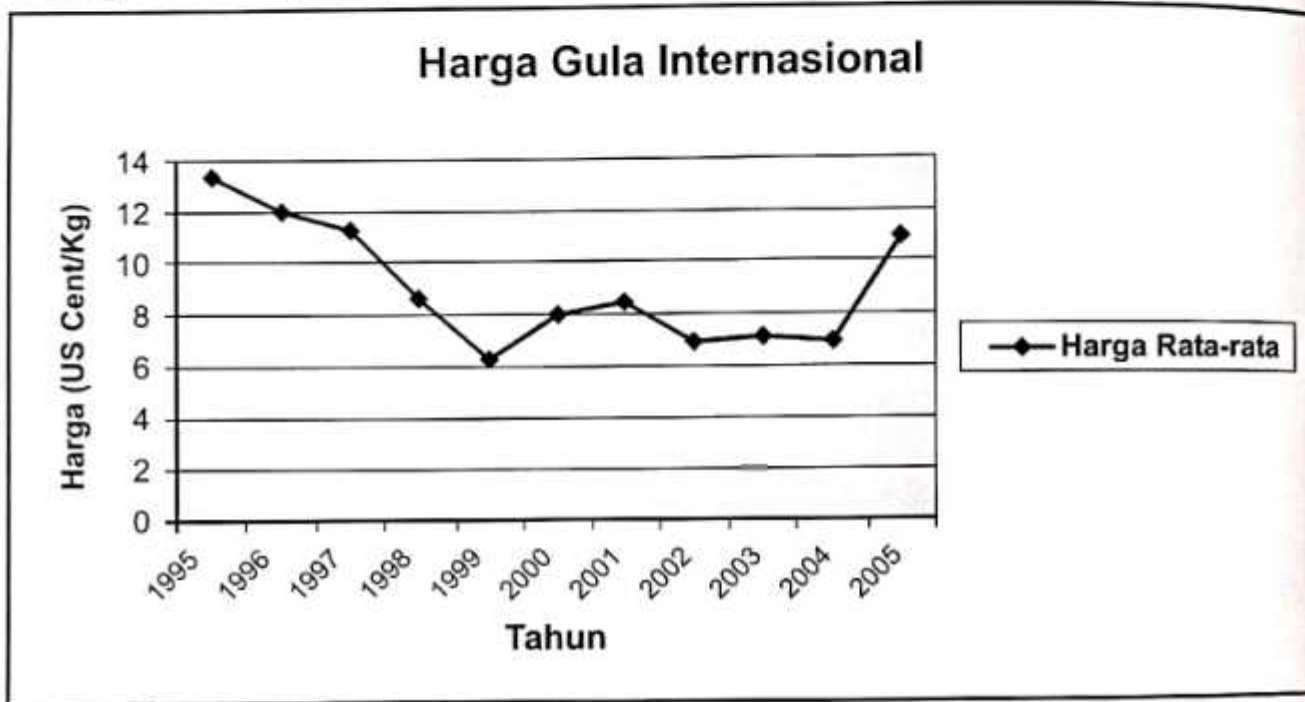
D. Pasar dan Harga

Gula merupakan salah satu komoditi penting di pasar internasional. Beberapa produsen terbesar di dunia adalah Brazil, India, Amerika Serikat, Eropa Barat, Australia, dan Thailand. Di sisi lain, negara importir utama antara lain adalah China, Indonesia, dan beberapa negara pecahan Uni Soviet. Produksi gula dunia pada tahun 2004 adalah sekitar 141,1 juta ton, sedangkan konsumsi mencapai 143,3 juta ton. Volume perdagangan gula pada tahun tersebut mengalami sedikit penurunan menjadi sekitar 45,3 juta ton, dari sekitar 46,1 juta ton pada tahun 2004.

Harga gula dunia secara umum mengalami fluktuasi dengan harga terendah terjadi pada periode 1998-2004 yaitu dibawah US\$c 10/kg (Gambar 1.). Kemudian, karena pasar dunia terus mengalami defisit, harga gula perlahan meningkat dan mencapai puncaknya pada awal tahun 2005. Defisit produksi selama tiga tahun berturut-turut serta peningkatan produksi ethanol di Brazil adalah argumen kenaikan harga tersebut. Bahkan FAO (2004) memperkirakan untuk angka menengah sampai dengan tahun 2010, harga gula di pasar internasional relatif tinggi yaitu pada kisaran US\$c 17-21 per kg.

Walaupun pemerintah menerapkan berbagai kebijakan impor gula, harga gula di pasar internasional berpengaruh cukup signifikan terhadap harga gula di Indonesia, baik pada tingkat petani maupun konsumen. Hal ini terutama terjadi semenjak tahun 1998, ketika Bulog tidak lagi melakukan monopoli impor. Perkembangan harga gula di pasar domestik secara umum dapat dilihat pada Gambar 1. Harga gula di tingkat petani sering diatur

oleh pemerintah dengan menetapkan sejenis harga dasar (harga provenue). Pada saat ini, harga provenue tersebut dimodifikasi menjadi harga talangan, sejenis harga minimum yang dijamin oleh investor (pihak swasta). Jika harga gula petani melalui lelang lebih tinggi dari harga talangan, maka kelebihan tersebut dibagi antara petani dengan investor dengan pembagian 50% untuk petani dan 50% untuk investor. Pada musim giling 2005, harga talangan ditetapkan pemerintah sebesar Rp 3.800/kg.



Gambar 1. Perkembangan harga gula di pasar internasional



Gambar 2. Perkembangan harga eceran gula di pasar domestik



E. Infrastruktur

Infrastruktur yang mendukung industri gula, seperti irigasi, transportasi/jalan, pasar, dan alat telekomunikasi, sangat bervariasi, bergantung lokasi. Untuk industri gula yang ada di Jawa, secara umum infrastruktur cukup mendukung, kecuali irigasi dan sarana jalan/transportasi untuk mengangkut tebu yang di beberapa tempat masih cukup baik. Sebagai ilustrasi, infrastruktur industri gula Kebon Agung di Jawa Timur sudah cukup memadai, baik itu jalan dan sarana komunikasi. Untuk kasus PG Jati Barang di Jawa Tengah, sarana jalan untuk mengangkut tebu di beberapa lokasi masih belum memadai. Akibatnya, untuk beberapa lokasi, ongkos angkut tebu sebagai salah satu komponen biaya utama menjadi lebih mahal.

Infrastruktur industri gula di luar Jawa, seperti di Lampung, sudah memadai, khususnya yang dikelola swasta. Sebagai contoh, jalan kebun sangat memadai sehingga berbagai aktivitas usaha, sejak dari tanam sampai panen berjalan efisien. Bagusnya infrastruktur PG-PG di Lampung yang dikelola swasta merupakan salah satu penyebab tingginya efisiensi industri gula tersebut. Untuk PG milik PTPN dan rakyat, seperti PG Bunga Mayang, beberapa ruas jalan kebun mengalami kerusakan, sehingga mengurangi efisiensi usaha, khususnya pada sistem tebang angkut. Secara umum, sarana komunikasi sudah memadai di wilayah tersebut.

F. Kebijakan Harga, Perdagangan, dan Investasi

1. Kebijakan pergulaan Indonesia

Sampai dengan tahun 2005, pemerintah pernah menerapkan berbagai kebijakan, yang secara langsung ataupun tidak langsung, berpengaruh terhadap industri gula Indonesia (Tabel 6.). Kebijakan pemerintah tersebut mempunyai dimensi yang cukup luas, dari kebijakan input dan produksi, distribusi, dan kebijakan harga. Diantara berbagai kebijakan produksi dan kebijakan input, kebijakan yang paling signifikan dari pemerintah adalah kebijakan TRI yang tertuang dalam Inpres No. 9/1975, pada tanggal 22 April 1975. Tujuan dari kebijakan tersebut adalah untuk meningkatkan produksi gula serta pendapatan petani tebu. Esensi dari kebijakan tersebut adalah membuat petani menjadi manajer pada lahannya sendiri dengan dukungan pemerintah melalui kredit bimas, bimbingan teknis, perbaikan sistem pemasaran dengan melibatkan KUD, serta menciptakan suatu hubungan kerjasama antara petani tebu dan pabrik gula.

Di samping kebijakan produksi dan input, pemerintah mengeluarkan kebijakan distribusi dan perdagangan gula guna menjaga stabilitas pasokan dan harga gula di pasar domestik. Beberapa kebijakan terpenting adalah Kepmenperindag No. 25/MPP/Kep/1/1998 yang tidak lagi memberi monopoli pada BULOG untuk mengimpor komoditas strategis, termasuk mengimpor gula. Ketika harga gula domestik terus merosot pada pertengahan tahun 2002 dan tekanan produsen semakin kuat, pemerintah mengeluarkan kebijakan yang bertujuan untuk mengendalikan impor, dengan membatasi importir hanya pada importir produsen dan importir terdaftar. Gula yang diimpor oleh importir produsen hanya dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan industri dari IP tersebut, bukan untuk diperdagangkan. Di sisi lain untuk menjadi IT, bahan baku dari PG milik IT minimal 75% berasal dari petani. Kebijakan ini dituangkan dalam Kepmenperindag No. 643/MPP/Kep/9/ 2002, 23 September 2002. Esensi lainnya yang penting dari kebijakan tersebut adalah bahwa impor gula akan diijinkan bila harga gula di tingkat petani mencapai minimal Rp 3.100/kg. Kebijakan ini diharapkan mampu meningkatkan harga di dalam negeri sehingga memperbaiki pendapatan produsen. Kebijakan ini direvisi dengan Kepmenperindag No. 527/MPP/Kep/9/2004 yang mewajibkan IT untuk menyangga harga di tingkat petani pada tingkat Rp 3.410/kg. Pada Mei 2005, harga di tingkat petani yang merupakan harga minimum dengan mekanisme dana oleh investor ditetapkan Rp 3.800/kg.





Tabel 6. Beberapa kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan industri gula

Nomor SK/Keppres/Kepmen	Perihal	Tujuan
Keppres No. 43/1971, 14 Juli 1971	Pengadaan, penyaluran, dan pemasaran gula	Menjaga kestabilan gula sebagai bahan pokok
Surat Mensekneg No. B.136/ABN SEKNEG/3/74, 27 Maret 74	Penguasaan, pengawasan, dan penyaluran gula pasir non PNP	Penjelasan mengenai Keppres No. 43/1971 yang meliputi gula PNP
Inpres No. 9/1975, 22 April 1975	Intensifikasi tebu (TRI)	Peningkatan produksi gula serta peningkatan pendapatan petani tebu
Kepmen Perdagangan dan Koperasi No. 122/Kp/III/81, 12 Maret 1981	Tataniaga gula pasir dalam negeri	Menjamin kelancaran pengadaan dan penyaluran gula pasir serta peningkatan pendapatan petani
Kepmenkeu No. 342/KMK.011/1987	Penetapan harga gula pasir produksi dalam negeri dan impor	Menjamin stabilitas harga, devisa, serta kesesuaian pendapatan petani dan pabrik
UU No. 12/1992	Budidaya tanaman	Memberikan kebebasan pada petani untuk menanam komoditas sesuai dengan prospek pasar
Inpres No. 5/1997, 29 Desember 1997	Program pengembangan tebu rakyat	Pemberian peranan pada pelaku bisnis dalam rangka perdagangan bebas
Inpres No. 5/1998, 21 Januari 1998	Penghentian pelaksanaan Inpres No. 5/1997	Kebebasan pada petani untuk memilih komoditas sesuai dengan UU No. 12/1992
Kepmen Perindag No. 25/MPP/Kep/1/1998	Komoditas yang diatur tataniaga impornya	Mendorong efisiensi dan kelancaran arus barang

Tabel 6. (Lanjutan)

Nomor SK/Keppres/Kepmen	Perihal	Tujuan
Kepmenhutbun No. 282/Kpts-IX/1999, 7 Mei 1999	Penetapan harga <i>provenue</i> gula pasir produksi petani	Menghindari kerugian petani dan mendorong peningkatan produksi
Kepmenperindag No. 363/MPP/Kep/8/1999, 5 Agustus 1999	Tataniaga impor gula	Pengurangan beban anggaran pemerintah melalui impor gula oleh produsen
Kepermenindag No. 230/MPP/Kep/6/1999, 5 Juni 1999	Mencabut Kepmenperindag No. 363/MPP/Kep/8/1999	Pembebanan tarif impor gula untuk melindungi industri dalam negeri
Kepmenkeu No. 324/KMK.01/2002	Perubahan bea masuk	Peningkatan efektivitas bea masuk
Kepmenperindag No. 643/MPP/Kep/9/2002, 23 September 2002	Tataniaga impor gula	Pembatasan pelaku impor gula hanya pada importir gula produsen dan importir gula terdaftar untuk peningkatan pendapatan petani/produsen
Kepmenperindag No. 527/MPP/Kep/9/2004	Penyempurnaan tataniaga impor gula	IT wajib menyangga harga di tingkat petani dan impor dilakukan bila harga minimum Rp 3410

Sumber: Sudana et al. (2000) dan Susila (2005)

2. Perkembangan dan kebijakan pergulaan di pasar internasional

Pada tahun 2004, konsumsi gula dunia diperkirakan meningkat menjadi sekitar 143,3 juta ton, atau meningkat sekitar 4 juta ton atau 2,9% lebih tinggi dari periode tahun 2003 (Tabel 7). Peningkatan konsumsi terutama akan bersumber dari kelompok negara berkembang sebagai akibat pertumbuhan ekonomi yang cukup baik. Di negara berkembang, konsumsi pada tahun 2004 meningkat 3,8%, dari 91,9 juta ton pada tahun 2003 menjadi 95,4 juta ton pada tahun 2004. Kelompok negara di Afrika



diperkirakan akan mengalami peningkatan produksi sebesar 5,3%. Untuk negara maju, laju peningkatan konsumsi relatif marjinal yaitu hanya sekitar 1,3%, dari 47,3 juta ton pada tahun 2003 menjadi 47,9 juta ton pada tahun 2004. Tingkat konsumsi gula di negara maju dinilai sudah mengalami kejenuhan.

Konsumsi gula di China pada tahun 2004 diperkirakan akan mencapai 11,5 juta ton atau meningkat sekitar 4,5%. Peningkatan konsumsi tersebut disebabkan oleh harga dalam negeri yang rendah serta kontrol terhadap konsumsi pemanis buatan. India masih tetap sebagai konsumen terbesar dengan volume konsumsi 20,5 juta ton dengan laju peningkatan konsumsi sekitar 2,6% pada tahun 2004. Brazil dan Meksiko sebagai negara konsumen utama juga mengalami peningkatan konsumsi diatas 2% (USDA, 2004). Indonesia diperkirakan akan mengalami laju peningkatan konsumsi sebesar 2,3% sehingga konsumsi tahun 2004 diperkirakan mencapai 3,4 juta ton (Susila, 2004)

Tabel 7. Perkembangan dan prospek produksi dan konsumsi gula dunia

Kelompok Negara	Produksi (juta ton)		Pertum- buhan (%)	Konsumsi (juta ton)		Pertum- buhan (%)
	2003	2004		2003	2004	
Dunia	147,7	141,1	-4,5	139,2	143,3	2,9
Negara Berkembang	104,6	99,5	-4,9	91,9	95,4	3,8
Amerika Latin dan Karibia	43,0	47,1	9,5	24,8	25,7	3,6
Afrika	5,0	5,1	2,0	7,6	8,0	5,3
Near East	5,8	5,3	-8,6	10,6	10,8	1,9
Far East	50,4	41,7	-17,3	48,9	50,8	3,9
Oceania	0,4	0,4	0,0	0,1	0,1	0,0
Negara Maju	43,1	41,7	-3,2	47,3	47,9	1,3
Eropa	22,8	20,9	-8,3	20,3	20,5	1,0
Amerika Utara	7,8	8,2	5,1	10,1	10,3	2,0
CIS	3,7	4,2	13,5	11,1	11,3	1,8
Oceania	5,3	5,1	-3,8	1,4	1,4	0,0
Lainnya	3,5	3,3	-5,7	4,4	4,4	0,0

Sumber : FAO (2004)

Di sisi lain, konsumsi di negara maju sekitar 47,9 juta ton atau meningkat sekitar 1,3% relatif stabil pada tahun 2004. Eropa diperkirakan hanya mengalami peningkatan konsumsi sekitar 0,5%. Jepang bahkan

diperkirakan akan mengalami penurunan konsumsi sekitar 0,2% sehingga tingkat konsumsi pada tahun 2004 diperkirakan hanya 2,3 juta ton.

Produksi gula dunia pada tahun 2004 justru diperkirakan akan mengalami penurunan dibandingkan dengan tahun 2003 dengan laju penurunan sekitar 4,5%. Pada tahun 2004, produksi gula dunia diperkirakan sekitar 141,1 juta ton, sedangkan tahun 2003 adalah 147,7 ton. Produksi gula di negara berkembang pada tahun 2004 diperkirakan mencapai 99,5 juta ton atau mengalami penurunan sekitar 4,9% dibandingkan dengan produksi tahun 2003. India sebagai salah satu produsen utama diperkirakan mengalami penurunan produksi yang sangat signifikan yaitu turun sekitar 24,8% (USDA 2004). Penurunan tersebut disebabkan terjadinya kekeringan yang cukup parah di wilayah utama produsen gula yaitu Maharashtra, Karnata, dan Gujarat. Negara besar lainnya yang mengalami penurunan produksi adalah China, yang diperkirakan mengalami penurunan produksi sekitar 9,2%. Penurunan ini disebabkan rendahnya harga *beet* serta kondisi cuaca yang kurang baik di wilayah produsen utama (FAO 2004). Thailand juga diperkirakan akan mengalami produksi sekitar 40.000 ton atau mengalami penurunan produksi sekitar 5,5%. Brazil sebagai produsen terbesar diperkirakan akan mengalami peningkatan produksi sekitar 7-1,5% sehingga total produksinya menjadi 27 juta ton. Cuaca yang baik, perbaikan kapasitas produksi, dan kenaikan harga minyak merupakan faktor utama peningkatan produksi. Beberapa negara yang diperkirakan mengalami kenaikan produksi adalah Afrika Selatan (30.000 ton), dan Mesir (FAO, 2004).

Produksi gula di negara maju pada tahun 2004 diperkirakan mencapai 41,7 ton atau mengalami penurunan sekitar 3,2% dibandingkan dengan tahun 2003. Kelompok negara Eropa Barat mengalami penurunan produksi sekitar 8,5% karena penurunan areal tanaman *beet* serta pemotongan produksi gula C. Australia diperkirakan akan mengalami penurunan produksi sekitar 3,8-7,0% karena serangan penyakit dan cuaca yang kurang baik. Di sisi lain, produksi gula Amerika Serikat justru mengalami peningkatan dari 7,7 juta ton tahun 2003 menjadi 8,1 juta ton tahun 2004. Faktor penyebabnya adalah kondisi cuaca yang baik sehingga produktivitas meningkat.

Volume perdagangan gula di pasar internasional pada periode 2004 mengalami sedikit penurunan menjadi sekitar 45,3 juta ton, dari sekitar 46,1 juta ton pada tahun 2003. Pada tahun 2004, perdagangan diperkirakan relatif stabil dengan volume perdagangan sekitar 45,5 juta ton (USDA, 2004). Eksportir utama masih ditempati Brazil dengan volume ekspor pada

tahun 2004 mencapai 14,5 juta ton. Bahkan pada tahun 2005 ekspor Brazil diperkirakan akan meningkat menjadi 16,7 juta ton atau mengalami peningkatan sebesar 14,8%.

Industri gula dunia sangat distortif dengan tingkat distorsi nomor dua setelah pasar beras. Sebagai contoh, nilai *domestic support* untuk gula mencapai US\$ 6,4 miliar per tahun. Negara produsen dan konsumen utama melakukan subsidi dan proteksi yang sangat tinggi sehingga perdagangan gula dunia menjadi sangat distortif (Noble, 1997; Devadoss dan Kropf, 1996; Kennedy, 2001; Groombridge, 2001). Rata-rata harga gula dunia pada dekade terakhir sebesar US\$ 8,36/lb yang jauh di bawah biaya produksi yang rata-rata mencapai US\$ 17,46/lb, merupakan indikator distortifnya industri dan perdagangan gula di pasar internasional.

Hasil-hasil studi seperti yang dilakukan oleh Kennedy (2001) dan Groombridge (2001) menyebutkan bahwa industri gula merupakan industri dengan tingkat distorsi tertinggi yang bersumber dari intervensi pemerintah. Berbagai negara utama melakukan berbagai intervensi kebijakan untuk melindungi industri gula masing-masing (Tabel 8).

Amerika Serikat secara historis menggunakan berbagai kebijakan untuk mendukung/melindungi industri gulanya. Kebijakan tersebut menyebabkan sekitar 67% dari pendapatan produsen gula di Amerika Serikat merupakan komponen dari kebijakan harga subsidi atau *price support*. Landasan hukum terbaru yang digunakan Amerika Serikat untuk mendukung kebijakan tersebut adalah *Farm Security and Rural Investment Act of 2002 (2002 Farm Act)*. Beberapa kebijakan penting yang diterapkan adalah kebijakan bantuan domestik (*price support loan*), *tariff-rate quota*, subsidi ekspor (*export subsidy*), program re-ekspor (*re-export programs*), dan kebijakan pembayaran dalam bentuk natura atau *payment-in-kind*. Untuk gula mentah, perbedaan antara harga di pasar internasional dan Amerika Serikat rata-rata sekitar US\$ 12/lb atau 126%. Sedangkan untuk gula putih, perbedaan mencapai sekitar US\$ 13/lb atau sekitar 104% (USDA 2003).

Eropa Barat (EC) dikenal sebagai kelompok negara yang tingkat distorsinya paling tinggi. Intervensi yang tinggi tersebut dilakukan hampir pada semua aspek industri dan perdagangan gula. Untuk melindungi tekanan dari pasar internasional, tingkat tarif impor yang tinggi merupakan salah satu instrumen kebijakan yang digunakan. Sebelum Putaran Uruguay (PU) ditandatangani, instrumen tarif impor berupa kebijakan *variable levies*. Dengan perkataan lain, mereka dapat menaikkan tarif impor jika harga

gula di pasar perkataan lain, mereka dapat menaikkan tarif impor jika harga gula di pasar internasional turun secara signifikan. Setelah PU ditandatangani, EC menerapkan *binding tariff* yang relatif masih tinggi yaitu 146% dengan pendekatan *fixed tariff*. Kebijakan negara lain secara umum dapat dilihat pada Tabel 8.

Tabel 8. Kebijakan pergulaan di beberapa negara

Negara	Kebijakan Dasar	Esensi Kebijakan
Brazil	<i>Domestic/price Support</i> (US\$ 743 juta/tahun)	Dukungan harga (1998)
India	<i>Essential Commodities ACT</i> 1955	Alokasi dan kontrol produksi (<i>levy sugar</i>) Harga terjangkau oleh konsumen (<i>ration card</i>) Jaminan harga tebu dan gula (<i>levy price</i> dan <i>market price</i>)
	Produksi	
	Distribusi	
	<i>Partial Price Control</i>	
Thailand	<i>Price support</i> <i>Production management</i>	Dukungan harga Pengendalian/quota produksi
Jepang	Jaminan harga (Y 71 miliar)	Kepastian harga
Eropa Barat	Tarif impor yang tinggi	Membatasi impor
	CAP	Jaminan harga
	<i>Price support</i>	Pengendalian/quota produksi
	<i>Production management</i>	Pengendalian impor
	TRQ	Pengendalian impor
	<i>Safe guards Mechanism</i>	Penurunan penawaran di pasar domestik
Amerika Serikat	Export Subsidy	
	2002 <i>Farm Act</i> dan <i>FAIR ACT</i> of 1996 (US\$ 1.9 miliar)	Jaminan harga dan kredit
	<i>Price Support Loan</i>	Pengendalian impor
	Tariff-Rate Quota	
	Export Subsidy	Kompensasi ke industri berbahan baku gula
	Re-export programs	Mengurangi keterkaitan kebijakan dengan distorsi yang ditimbulkan
	<i>Payment-in-Kind</i>	

Sumber : Susila (2002)



III. PROSPEK DAN ARAH PENGEMBANGAN AGRIBISNIS TEBU TAHUN 2005-2010

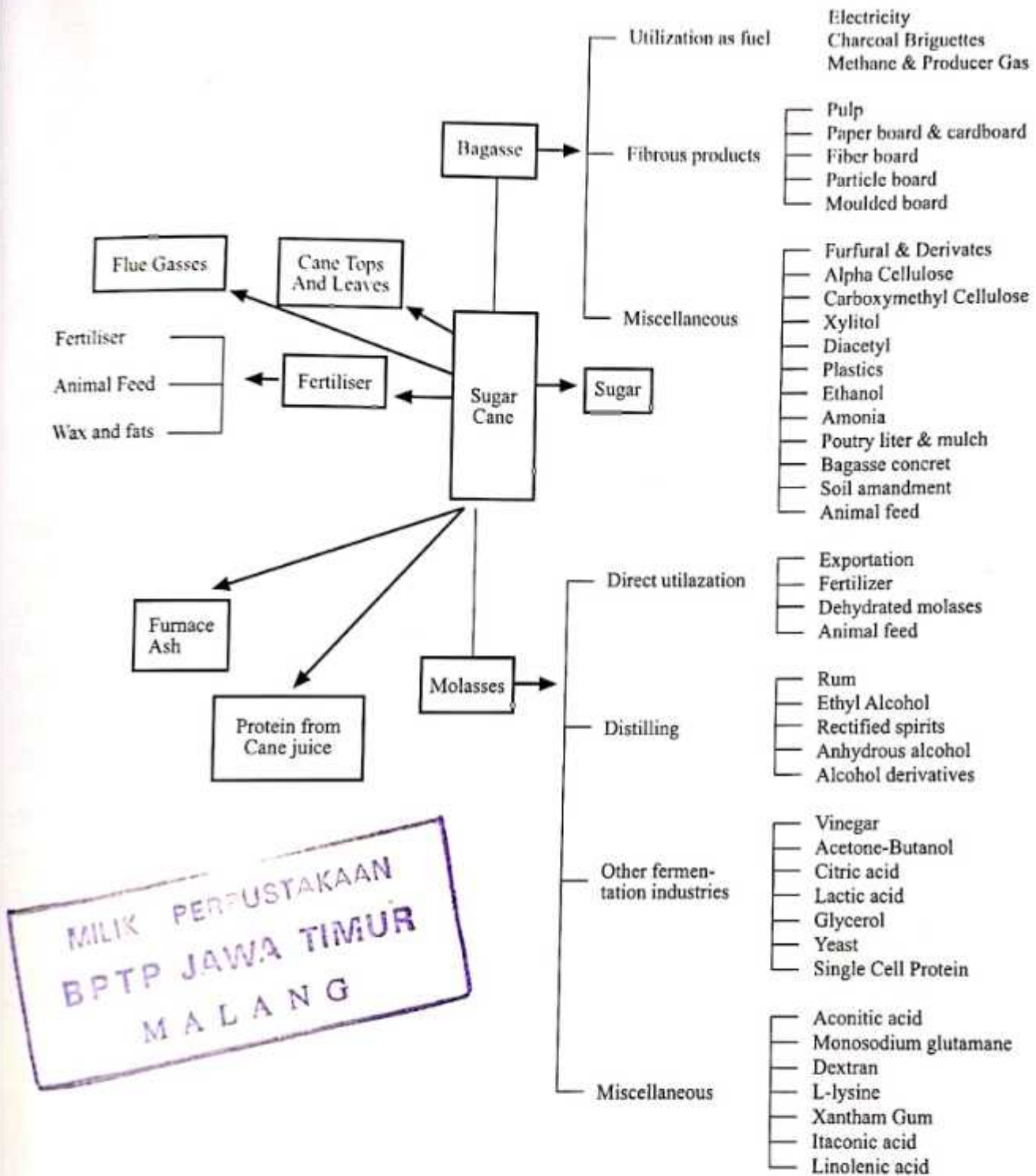
Semenjak tahun 2003, konsumsi gula dunia mengalami penurunan relatif terhadap produksi sehingga selama dua tahun berturut-turut mengalami defisit. Pada tahun 2004, pasar gula dunia ditandai oleh terjadinya defisit sekitar 2,2 juta ton sehingga mendorong terjadinya kenaikan harga menjadi sekitar US\$ 19,1/kg, khususnya pada enam bulan terakhir. Produksi pada tahun 2004 adalah sekitar 141,1 juta ton, sedangkan konsumsi mencapai 143,3 juta ton. Pada tahun 2005, produksi gula dunia kembali diperkirakan akan mengalami penurunan sekitar 0,4% sehingga produksi mencapai 141,5 juta ton. Negara produsen utama yang diperkirakan akan mengalami penurunan produksi antara lain India (4,8%), Amerika Serikat (4,9%), Thailand (1,4%), dan Mexico (1,8%). Tekanan internasional dan domestik yang konsisten yang dihadapi oleh Amerika dan Eropa berkaitan dengan kebijakan pergulaan diperkirakan juga akan mengurangi produksi negara tersebut sehingga mendorong terjadinya kenaikan harga. Faktor-faktor tersebut, terutama defisit produksi selama tiga tahun terakhir, membuat harga melambung diatas US\$ 30/kg. FAO memperkirakan bahwa tekanan yang dihadapi industri gula di Eropa dan Amerika akan membuat harga pada dekade mendatang relatif tinggi diatas US\$ 20/kg.

Di dalam negeri pemerintah menerapkan kebijakan guna mencapai swasembada gula secara dinamis. Guna merespon kebijakan pemerintah tersebut, maka peluang pasar gula di pasar domestik masih sangat terbuka. Sampai saat ini, impor gula Indonesia masih cukup besar dengan kisaran antara 40%-55% dari total konsumsi. Jika tingkat swasembada yang ingin dicapai sekitar 90%-95% dan dengan memperhitungkan pertumbuhan konsumsi sekitar 2% per tahun, maka peluang pasar gula di Indonesia masih terbuka luas. Sampai dengan tahun 2010, pasar domestik masih mampu menyerap kenaikan produksi sekitar 1,4 juta ton atau setara dengan perluasan areal sekitar 81 ribu ha. Berdasarkan potensi lahan, kecenderungan perluasan di sentra produksi gula, maka sekitar 41 ribu ha potensial untuk dilakukan di Jawa dan sekitar 40 ribu ha akan dilakukan di Merauke, Papua. Di Jawa, sebaran peluang perluasan adalah Jawa Timur (29.235 ha), Jawa Tengah (6.801 ha), dan Jawa Barat (3.964 ha).

Di samping industri gula, beberapa produk derivat tebu (PDT) mempunyai peluang pasar yang masih terbuka, baik di pasar domestik maupun di pasar internasional. Secara umum, pohon industri dari industri berbasis tebu dapat dilihat pada Gambar 3. Untuk pasar domestik, etanol (asam asetat, ethyl asetat), ragi roti, PST (*inactive yeast*), Ca-sitrat dan listrik mempunyai peluang pasar yang cukup terbuka (Lampiran 1). Beberapa produk PDT yang memiliki peluang pasar luar negeri antara lain wafer pucuk tebu, papan partikel, papan serat, pulp, kertas, asam sitrat, Ca sitrat, dan jamur. Produk PDT lainnya yang memiliki pasar yang besar adalah asam sitrat. Pasar terbesar adalah industri minuman dan deterjen. Produksi asam sitrat dunia sekitar 623 ribu ton. Sementara ekspor asam sitrat Indonesia hanya sekitar 3 ribu ton pada tahun 2001. Industri PDT yang potensial untuk dikembangkan di Indonesia dapat dilihat pada Lampiran 2.

Berdasarkan data perindustrian dan pengamatan yang dilakukan tahun 2000, nilai produk PDT yang dikembangkan industri gula hanya sekitar 3,4% saja dari total nilai produk PDT di Indonesia (Anonim, 2001). Walaupun saat ini sudah ada beberapa perkembangan di Industri gula namun penambahan yang terjadi belum signifikan. Pengembangan PDT yang sinergik telah terbukti mampu memberikan dukungan finansial yang cukup berarti. Profit yang diperoleh dari PDT bisa mencapai 65% dari total profit perusahaan (Rao, 1997). Ini berarti nilai perolehan produk dari tebu bisa lebih dari 2 kali dari nilai perolehan dari produk gula saja.

Harga gula dunia yang diperkirakan akan tinggi, peluang pasar domestik dan internasional yang masih terbuka, serta kebijakan pemerintah yang relatif kondusif untuk mendorong perkembangan industri gula berbasis tebu, menyebabkan prospek industri tersebut di Indonesia akan cukup terbuka pada masa mendatang. Dari segi potensi lahan, beberapa studi telah menginventarisasi areal di luar Jawa yang sesuai untuk industri tebu. Luas areal yang teridentifikasi potensial untuk tanaman tebu di luar Jawa diperkirakan sekitar 1,8 juta ha yang tersebar di Papua sekitar 800 ribu ha, Maluku sekitar 816 ribu ha, dan Kalimantan Tengah sekitar 198 ribu ha (Bakrie dan Susmiadi, 1999). Selanjutnya, Roesmanto dan Nahdodin (2001) dari berbagai sumber telah mengidentifikasi bahwa ada sekitar 331 ribu ha lahan yang cocok untuk tebu yang berlokasi di Papua dan Maluku.



Gambar 3. Pohon industri untuk industri berbasis tebu

IV. TUJUAN DAN SASARAN

Tujuan utama pembangunan pertanian adalah: (1) Menumbuhkan usaha pertanian di pedesaan yang akan memacu aktivitas ekonomi pedesaan, menciptakan lapangan kerja dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat; (2) Menumbuhkan industri hulu, hilir, dan penunjang dalam meningkatkan daya saing dan nilai tambah produk pertanian; (3) Memanfaatkan sumberdaya pertanian secara optimal melalui pemanfaatan teknologi yang tepat guna sehingga kapasitas sumberdaya pertanian dapat dilestarikan dan ditingkatkan; (4) Membangun kelembagaan pertanian yang kokoh dan mandiri, serta (5) Meningkatkan kontribusi sektor pertanian dalam pemasukan devisa.

Untuk gula, arah dan tujuan pengembangan sejalan dengan arah pengembangan yang ditetapkan oleh Departemen Pertanian *ca* Direktorat Jenderal Bina Produksi Perkebunan. Tujuan yang ditetapkan Ditjen Bina Produksi Perkebunan untuk periode 2005-2010 adalah untuk menyelamatkan dan menyehatkan industri gula nasional, sekaligus untuk membangun landasan peningkatan daya saing dan pencapaian swasembada gula nasional. Beberapa indikator pencapaian sasaran tersebut adalah:

- Produktivitas gula nasional, minimal rata-rata 4,35% per tahun.
- Peningkatan efisiensi pabrik gula minimal 85% dan kapasitas giling lebih dari 221.050 TTH.
- Produktivitas hablur rata-rata 7 ton per hektar.
- Rata-rata biaya produksi gula nasional paling tinggi US\$ 0,4 per kg.
- Pendapatan bersih petani minimal US\$ 500 per hektar dengan asumsi harga jual US\$ 0,5 per kg.



V. KEBIJAKAN, STRATEGI, DAN PROGRAM

Sejalan dengan visi, misi dan strategi Direktorat Jenderal Bina Produksi Perkebunan, serta kebijakan umum, maka kebijakan dasar industri gula nasional mencakup :

1. Penciptaan medan persaingan yang *fair* bagi industri gula nasional melalui kebijakan pengendalian impor dan harga di tingkat petani.
2. Penciptaan kebijakan yang mendukung upaya peningkatan efisiensi di tingkat petani dengan bantuan subsidi input yang efektif.
3. Restrukturisasi yang dilaksanakan dalam upaya meningkatkan daya penyesuaian diri dan inovasi pabrik gula, dimana menempatkan inovasi sebagai instrumen utama dalam meningkatkan daya saing.
4. *Rasionalisasi* yang dilaksanakan dalam upaya menurunkan biaya produksi dalam artian seluas luasnya yaitu bahwa segala biaya yang tidak ada kaitan langsung dengan efisiensi dan produktivitas ditekan semaksimal mungkin.
5. *Reengineering* untuk dapat meningkatkan efisiensi pabrik gula.

A. Strategi Dasar

1. Meningkatkan produktivitas, efisiensi dan daya saing serta memberikan perlindungan yang *fair (level playing ground)* kepada usaha dan sistem agribisnis pergulaan berbasis tebu yang secara bertahap bergeser ke diversifikasi industri berbasis tebu.
2. Ekstensifikasi dengan pengembangan industri gula di luar Jawa.

B. Program Utama

Program utama difokuskan dalam mendorong pelaksanaan Program Akselarasi Peningkatan Produksi Gula Nasional yang sudah ada yaitu :

1. Rehabilitasi atau peremajaan serta perluasan Perkebunan Tebu.
2. Rehabilitasi, konsolidasi, dan modernisasi teknologi Pabrik Gula.
3. Peningkatan investasi untuk pengembangan industri gula yang terintegrasi, baik di Jawa maupun di luar Jawa serta pengembangan industri gula baru yang terintegrasi di luar Jawa.

C. Program Pendukung

- 1 Program perlindungan dan penyediaan fasilitas berproduksi (proteksi dan promosi, jaminan keamanan, dan *tax holiday* untuk angka waktu tertentu).
- 2 Program pengembangan sistem pembiayaan bagi petani tebu dan pelaku usaha pergulaan.
- 3 Program penguatan lembaga penelitian dan pengembangan serta lembaga pendidikan pergulaan, termasuk pengembangan sinergi antar lembaga dimaksud.
- 4 Program pengembangan infrastruktur (irigasi, jalan, pelabuhan) untuk mendukung pengembangan sistem industri gula terpadu, termasuk *spin off* pen pembentukan SBU untuk masing-masing PG.
- 5 Program penyusunan rencana induk (*Masterplan*) pengembangan industri gula berbasis tebu, baik di masing masing sentra produksi gula maupun keterkaitan antar sentra produksi.
- 6 Program promosi investasi dalam mendukung percepatan pengembangan industri gula terpadu.
- 7 Transparansi penentuan rendemen.



VI. KEBUTUHAN INVESTASI

Guna mewujudkan sasaran pembangunan industri gula berbasis tebu, maka diperlukan investasi baik pada usahatani, pabrik gula dan produk derivatnya, serta investasi pemerintah (Tabel 9). Untuk investasi di bidang usaha primer, investasi dilakukan oleh rumah tangga dan perusahaan. Untuk rumah tangga, investasi dilakukan di Jawa (Jawa Timur, Jawa Tengah, dan Jawa Barat) dengan peluang investasi bersumber dari potensi perluasan areal tebu rakyat. Berdasarkan analisis, di Jawa berpotensi untuk melakukan perluasan sebanyak 41 ribu ha. Investasi ini umumnya akan dilakukan oleh rumah tangga dengan kebutuhan investasi mencapai Rp 599,4 miliar. Sedangkan untuk perusahaan, investasi dilakukan untuk perluasan di luar Jawa. Sampoerna Group merencanakan melakukan investasi di Merauke dengan total areal sekitar 40 ribu ha. Nilai investasi untuk pertanian primer ini diperkirakan sebesar Rp 426 miliar. Dengan demikian, total investasi untuk usaha primer mencapai lebih dari Rp 1 triliun.

Investasi yang sangat besar diperlukan di bidang usaha yang mencapai sekitar Rp 6,817 triliun yang sebagian besar yaitu sekitar Rp. 6,278 triliun potensial untuk dilakukan oleh perusahaan. Komponen terbesar adalah pendirian dua pabrik gula di luar Jawa (kemungkinan di Merauke) untuk mengolah tebu dari luasan sekitar 40 ribu ha dengan nilai investasi sekitar Rp 2 triliun. Komponen untuk melakukan rehabilitasi 52 PG di Jawa juga cukup besar dengan nilai Rp. 2,163 triliun. Pendirian 2 pabrik ethanol, *particle board*, dan energi listrik juga menelan biaya lebih dari Rp. 1 triliun. Untuk rumah tangga, total investasi mencapai sekitar Rp. 538 miliar yang umumnya berupa investasi untuk alsintan (pompa dan traktor), sarana transportasi, dan perbenihan. Investasi untuk infrastruktur menjadi beban perusahaan dan pemerintah berupa investasi jalan dan irigasi, masing-masing sekitar Rp 208 miliar dan Rp 200 miliar. Dengan demikian, total investasi untuk infrastruktur diperkirakan mencapai sekitar Rp 408 miliar.

Tabel 9. Perkiraan kebutuhan investasi di Jawa Timur, Jawa Tengah, Jawa Barat dan Papua, 2005-2010

Bidang	(Rp. Miliar)			Total
	Masy. Tani ¹⁾	Perusahaan ²⁾	Pemerintah ²⁾	
1. Investasi Usaha				
1.1 Usaha Pertanian primer				
a. Lahan	205,0	200,0	0,0	
b. Alsintan	6,6	6,4	0,0	
c. Bangunan	0,0	100,0	0,0	
d. Modal kerja	387,9	120,0	0,0	
Total	599,4	426,4	0,0	1.026
2. Investasi Bidang Usaha				
2.1 Usaha Jasa Alsintan				
a. Pompa	41,5	40,5	0,0	
b. Pengolahan lahan-traktor	150,3	146,7	0,0	
2.2 Usaha Perbenihan	61,5	60,0	0,0	
2.3 Usaha Pascapanen-truk	284,7	277,8	0,0	
2.4 Usaha Pengolahan				
a. PG Baru (2 unit)	0,0	2.000,0	0,0	
b. Rehab (52 unit)	0,0	2.163,7	0,0	
c. Ethanol	0,0	500,0	0,0	
d. Energi	0,0	500,0	0,0	
e. Particle Board	0,0	200,0	0,0	
2.5 Usaha pemasaran & Distribusi				
a. Gudang	0,0	40,0	0,0	
b. Transportasi	0,0	77,8	0,0	
c. Peralatan	0,0	25,9	0,0	
d. Modal kerja	0,0	246,24	0,0	
Total	538,1	6.278,6	0,0	6.817
3. Investasi Infrastruktur				
3.2 Irigasi	0,0	200,0	3,0	
3.3 Penelitian & Pengembangan	0,0	0,0	65,0	
3.3 Penyuluhan	0,0	0,0	10,0	
3.4 Pasar	0,0	0,0	10,0	
3.5 Jalan	0,0	0,0	120,0	
Total	0,0	200,0	208,0	408,0
Total (1+2+3)	1.137,5	6.905,0	208,0	8.250,4

Catatan : 1) Di Jawa Timur, Jawa Tengah, dan Jawa Barat
2) Di Merauke, Papua



Secara keseluruhan, total investasi yang dibutuhkan mencapai sekitar Rp. 8,25 triliun. Investasi terbesar merupakan investasi dari perusahaan yang mencapai sekitar Rp 6,9 triliun, sedangkan rumahtangga sekitar Rp 1,13 triliun. Investasi yang menjadi beban pemerintah secara keseluruhan adalah sekitar Rp 208 miliar.

Secara lebih rinci, investasi berdasarkan propinsi dapat dilihat pada Tabel 6 dan Tabel 10. Investasi tertinggi berpeluang dilakukan di Propinsi Papua, Merauke dengan nilai investasi sekitar Rp. 3.437 triliun. Investasi tersebut, seperti disebutkan sebelumnya adalah untuk pengembangan dua PG baru dengan areal total mencapai 40 ribu ha. Investasi yang cukup besar juga potensial di Jawa Timur yaitu berupa perluasan areal (29.235 ha) dan pendirian satu unit pabrik ethanol, energi listrik, dan *particle boards*. Investasi satu unit pabrik ethanol, energi listrik, dan *particle boards* juga potensial untuk dilakukan di Lampung. Untuk Jawa Barat dan Jawa Tengah, investasi masih terfokus pada perluasan areal masing-masing seluas 6.801 ha dan 3.964 ha.

Tabel 10. Kebutuhan investasi industri gula di beberapa propinsi 2005-2010 berdasarkan bidang usaha

Propinsi	Investasi Usaha	Investasi Bidang Usaha	Infrastruktur	Total
	(Rp. Miliar)			
Jawa Timur	438,2	2.652,6	0,0	3.090,8
Jawa Tengah	101,9	537,3	0,0	639,2
Jawa Barat	59,4	345,7	0,0	405,2
Papua	426,4	2.603,0	408,0	3.437,4
Lampung	0,0	678,0	0,0	678,0
Total	1.025,9	6.816,6	408,0	8.250,5

Tabel 11. Kebutuhan investasi industri gula di beberapa propinsi 2005-2010 berdasarkan pelaku investasi

Propinsi	Rumah Tangga Perusahaan Pemerintah			Total
	(Rp. Miliar)			
Jawa Timur	831,4	2.259,4	0,0	3.090,8
Jawa Tengah	193,4	445,8	0,0	639,2
Jawa Barat	112,7	292,4	0,0	405,2
Papua	0,0	3229,4	208,0	3.437,4
Lampung	0,0	678,0	0,0	678,0
Total	1.137,5	6.905,0	208,0	8.250,5



VII. DUKUNGAN KEBIJAKAN

Dalam upaya mendorong investasi pada industri gula berbasis tebu, maka pemerintah perlu menerapkan beberapa kebijakan pendukung sebagai berikut:

1. **Konsistensi kebijakan pemerintah.** Karena investasi pada industri gula memerlukan investasi yang sangat besar, konsistensi kebijakan menjadi salah satu kebijakan kunci. Berbagai kebijakan pergulaan baik itu kebijakan produksi, perdagangan, dan investasi seyogyanya konsisten dijalankan dengan perspektif jangka panjang.
2. **Penciptaan medan persaingan yang adil (*level playing ground*).** Karena industri dan perdagangan gula di pasar internasional sangat distortif, maka pemerintah perlu menerapkan kebijakan yang dapat menciptakan medan persaingan yang adil untuk industri gula nasional. Pilihan kebijakan mencakup mempertahankan esensi kebijakan yang kini diterapkan (*tataniaga impor*) atau dengan menerapkan kombinasi kebijakan *tariff-rate quota* yang dikombinasikan dengan kebijakan jaminan harga.
3. **Pemberian insentif untuk pengembangan industri di luar Jawa dan produk derivatif gula.** Karena industri gula memerlukan investasi yang besar dan mempunyai peran penting dalam perekonomian Indonesia, maka pengembangan industri gula di luar Jawa perlu didorong. Hal ini akan terwujud bila pemerintah memberikan insentif dan kemudahan seperti jaminan keamanan dalam berusaha, keringanan perpajakan, kemudahan perijinan, kemudahan dalam memperoleh lahan, dan dukungan infrastruktur.
4. **Dukungan pendanaan untuk rehabilitasi atau konsolidasi PG.** Keterbatasan dana yang dimiliki PG di Jawa untuk melakukan rehabilitasi dan konsolidasi memerlukan dukungan pendanaan dari pemerintah. Hanya memberikan dukungan pendanaan bagi petani tanpa juga mendukung pendanaan untuk rehabilitasi PG akan membuat upaya peningkatan efisiensi akan tidak optimal.

5. *Dukungan untuk memudahkan privatisasi.* Dengan kondusifnya situasi pergulaan nasional, pihak swasta pada dasarnya berminat untuk menanamkan modalnya, termasuk untuk melakukan rehabilitasi PG. Swasta akan mengucurkan dana mereka bila dana tersebut langsung untuk merehabilitasi PG, tidak lewat perusahaan *holding*-nya (PTPN). Dengan demikian pemerintah perlu mempermudah proses *spin-off* atau membuat PG menjadi semacam SBU yang mandiri.

LAMPIRAN

Lampiran 1. Produksi dan konsumsi beberapa produk di Indonesia tahun 2000

Jenis produk	Produksi (ton)	Ekspor (ton)	Konsumsi (ton)	P/K (%)
Active yeast	2.000	465	3.880	52
Inactive yeast	1.000	0	1.349	74
Alkohol	110.000	30.239	81.999	134
Asam asetat	17.000	588	124.032	14
Ethyl asetat	9.000	21.374	12.416	72
Asam glutamat	nd	22.724	nd	nd
MSG	313.340	111.807	202.472	155
L-lysine	100.000	92.957	9.162	10.913
Papan partikel	2.435.000	93.507	2.352.742	103
Pulp	3.195.540	1.333.152	2.859.086	118
Kertas	6.840.000	1.915.239	5.488.923	125
PTA	2.880.000	244.781	2.758.298	104
Asam sitrat	9.000	3.520	8.999	100
Ca sitrat	12.000	38	13.552	89
Papan serat	304.000	177.427	190.154	186

Sumber : BPS, Perindustrian, diolah



Lampiran 2. Beberapa produk PDT Indonesia yang masih berpotensi untuk dikembangkan.

No.	Jenis produk	Peluang	Tantangan
1.	Wafer pucuk tebu	<ul style="list-style-type: none"> • Ekspor • Kebutuhan di Jepang & Korea • Indonesia hanya memasok sekitar 0,25 % saja • Bahan baku pucuk tebu masih tersedia 	<ul style="list-style-type: none"> • Mutu produk harus baik dengan biaya produksi yang kompetitif • Pesaing rumput gajah, Alfalfa dan Sudan grass dari Amerika, Kanada dan Italia
2.	Kertas dan pulp	<ul style="list-style-type: none"> • Kebutuhan kertas koran cukup besar • Kebutuhan kertas tisu dan kardus meningkat • Sumber daya kayu sebagai bahan baku pulp menurun • Bahan baku ampas tebu terkuasai industri gula 	<ul style="list-style-type: none"> • Teknologi spesifik untuk bahan baku ampas tebu
3.	Jamur	<ul style="list-style-type: none"> • Bahan baku ampas terkuasai industri gula • Teknologi sederhana 	<ul style="list-style-type: none"> • Jaringan pasar spesifik
4.	Papan partikel dan Papan serat MDF	<ul style="list-style-type: none"> • Sumber daya kayu menurun • Bahan baku ampas terkuasai • Pasar domestik dan ekspor masih terbuka • Ekspor Indonesia masih relatif kecil (< 5 %) dari potensi pasar dunia 	<ul style="list-style-type: none"> • Pesaing utama dari limbah kayu. • Mutu produk sangat menentukan keberhasilan pasar
5.	Ragi roti	<ul style="list-style-type: none"> • Pasar domestik dan ekspor masih terbuka • Bahan baku tetes tebu terkuasai 	<ul style="list-style-type: none"> • Mutu produk menjadi tantangan utama karena menentukan mutu produk roti • Merintis pasar
6.	L-Lysine	<ul style="list-style-type: none"> • Pasar domestik dan ekspor masih terbuka • Bahan baku tetes tebu terkuasai • Belum banyak produsen L-lysine di Indonesia 	<ul style="list-style-type: none"> • Teknologi spesifik, hanya dikuasai beberapa perusahaan multinasional
7.	Asam asetat	<ul style="list-style-type: none"> • Kebutuhan domestik cukup besar • Bahan baku tetes terkuasai 	<ul style="list-style-type: none"> • Harga jual bersaing dengan asam asetat dari minyak bumi
8.	Ethyl asetat	<ul style="list-style-type: none"> • Pasar domestik masih berpeluang • Bahan baku tetes terkuasai 	<ul style="list-style-type: none"> • Harga dibatasi harga impor