

ANALISIS KESEIMBANGAN DAN EFISIENSI EKONOMI INDUSTRI GULA INDONESIA

Viyolanda Azrimultiya^{1*}, Sarah Ghania², Khusnul Khatimah³
¹viyolanda@upnvj.ac.id, ²sarahghania@upnvj.ac.id, ³khusnul@upnvj.ac.id

^{1,2,3} Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jakarta

*Penulis Korespondensi

Received: 20 Januari 2025

Published: 1 Februari 2025

Abstrak

Gula merupakan salah satu hasil industri pertanian yang diatur ketetapannya dalam Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2015 dan Nomor 59 Tahun 2020 tentang Penetapan dan Penyimpanan Barang Kebutuhan Pokok dan Barang Penting. Hasil survei Kementerian Perdagangan tahun 2013 –2015 mengindikasikan bahwa terdapat sekitar 100.000 ton gula rafinasi yang penyalurannya tidak sesuai peruntukan. Selain itu, pemisahan pasar gula juga mengakibatkan kenaikan margin perdagangan dan pengangkutan (MPP) berkisar 30% - 33,18% sehingga menyebabkan kenaikan harga gula di tingkat eceran sebesar 3 - 6% (Kementerian Perdagangan, 2020). Karena kebijakan pemisahan pasar gula justru menyebabkan inefisiensi industri gula, maka diperlukan kebijakan alternatif untuk meningkatkan efisiensi ekonomi industri gula, misalnya melalui kebijakan penyatuan pasar gula. Penyatuan pasar gula diharapkan akan memberikan dampak positif bagi kinerja industri nasional sehingga industri gula nasional makin efisien dan berdaya saing. Penyatuan pasar gula akan mengubah harga keseimbangan gula sehingga diperlukan analisis keseimbangan dan efisiensi ekonomi industri gula jika kebijakan penyatuan pasar gula dilaksanakan. Dengan adanya penyatuan pasar gula maka harga gula akan lebih stabil karena penawaran dan permintaan gula menjadi lebih elastis karena GKP bisa masuk ke pasar industri dan sebaliknya GKR bisa juga masuk pasar konsumsi langsung.

Kata kunci: Kebijakan Tata Niaga, Industri Gula, Efisiensi Ekonomi

Abstract

Sugar is one of the agricultural industry products regulated by Presidential Regulation Number 71/2015 and Number 59 of 2020 concerning the Determination and Storage of Basic Needs and Essential Goods. The Ministry of Trade's survey results in 2013-2015 indicated that around 100,000 tonnes of refined sugar had not distributed as intended. In addition, the separation of the sugar market also resulted in an increase in trading and transportation margins (MPP) ranging from 30% to 33.18%, causing an increase in sugar prices at the retail level by 3 - 6% (Ministry of Trade, 2020). Since the sugar market separation policy causes inefficiency in the sugar industry, alternative policies are needed to improve the economic efficiency of the sugar industry, such as a sugar market unification policy. The unification of the sugar market is expect to positively impact the performance of the national sugar industry so that the sugar industry can become more efficient and competitive. The sugar market's unification will change the sugar's equilibrium price, so an analysis of the balance and economic efficiency of the sugar industry is needed if the sugar market unification policy is implemented. With the sugar market's unification, sugar prices will be more stable because the supply and demand of sugar become more elastic. GKP can enter the industrial market and vice versa; GKR can also enter the direct consumption market.

Keywords: Trade Policy, Sugar Industry, Economic Efficiency

1. PENDAHULUAN

Gula merupakan salah satu hasil industri pertanian yang diatur ketetapannya dalam Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2015 dan Nomor 59 Tahun 2020 tentang Penetapan dan Penyimpanan Barang Kebutuhan Pokok dan Barang Penting. Menurut Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 57 Tahun 2004 tentang Penetapan Gula Sebagai Barang Dalam Pengawasan, gula terbagi ke dalam 3 (tiga) jenis yaitu Gula Kristal Mentah/Gula Kasar (Raw Sugar), Gula Kristal Rafinasi (Refined Sugar), dan Gula Kristal Putih (Plantation White Sugar). Gula pasir yang selama ini dikonsumsi oleh masyarakat adalah gula kristal putih yang diolah dari tebu sedangkan gula kristal rafinasi merupakan hasil olahan gula kristal mentah namun peruntukkannya untuk bahan baku kebutuhan industri.

Dalam satu dekade terakhir, konsumsi gula nasional Indonesia terus menunjukkan peningkatan signifikan. Hal tersebut tercermin dari jumlah konsumsi gula nasional yang terus meningkat sepanjang tahun 2013-2023 dengan rata-rata pertumbuhan konsumsi mencapai 2,68%. Kontradiksi dengan hal tersebut, produksi gula nasional justru cenderung mengalami penurunan sepanjang tahun 2013-2023, rata-rata penurunan produksi gula tercatat sebesar -1,16%. Kondisi tersebut menjadikan Indonesia sebagai salah satu negara pengimpor gula terbesar di dunia.

Gambar 1. Produksi & Konsumsi Gula Nasional (Ribuan Ton)



Banyak analis telah memberikan penilaian terhadap kebijakan Pemerintah terkait industri gula misalnya Nainggolan (2010) dalam Dyanasari (2014) yang menyatakan bahwa dalam jangka panjang, kebijakan Pemerintah tidak mampu menciptakan industri gula yang kompetitif. Meskipun kebijakan seolah-olah pro petani, tetapi kebijakan parsial yang bersifat *ad-hoc* seringkali meningkatkan volume impor gula yang justru merugikan petani. Susila dan Munadi (2007) juga menyatakan bahwa kebijakan tata niaga gula melalui pemisahan pasar gula konsumsi dan industri telah menimbulkan konflik antar produsen gula. Perlindungan terhadap industri gula nasional dinilai tidak adil karena banyak industri gula, terutama milik BUMN, beroperasi secara tidak efisien. Akibatnya harga keseimbangan yang tercipta pada pasar gula konsumsi lebih tinggi daripada harga keseimbangan di pasar gula industri. Konstelasi pergulaan nasional yang kian defisit dan tergantung pada impor merupakan bentuk ancaman serius bagi wajah ketahanan pangan Indonesia. Pemerintah selaku regulator harus dapat dengan bijak menentukan peraturan maupun kebijakan yang mampu mengatasi permasalahan tersebut. Dalam menentukan kebijakan yang efektif, pemerintah juga harus melihat bagaimana proyeksi akan kondisi pergulaan di Indonesia untuk masa yang akan datang. Kebijakan pemisahan pasar gula yang ditetapkan melalui Keputusan Presiden nomor 57 Tahun 2004 tentang Penetapan Gula Sebagai Barang Dalam Pengawasan dinilai tidak efektif karena adanya disparitas harga GKP yang diproduksi dalam negeri (bahan baku tebu) dengan GKR yang berbahan baku GKM impor sebagaimana digambarkan pada

Kebijakan tata niaga gula melalui pemisahan pasar gula ditujukan agar harga gula konsumsi langsung dapat dikendalikan karena berkaitan erat dengan inflasi, tetapi tetap menjaga daya saing industri makanan dan minuman yang berorientasi ekspor. Pasar gula dipisahkan menjadi pasar gula konsumsi (gula kristal putih/GKP) dan pasar gula industri (gula kristal mentah/GKM dan gula kristal rafinasi/GKR). Gula dibedakan berdasarkan ICUMSA (International Commission for Uniform Methods of Sugar Analysis). Semakin putih gula, maka semakin kecil nilai ICUMSA yang dinyatakan dalam skala internasional unit (IU) yang ditunjukkan pada Gambar 2.

Gambar 2. Penampakan Fisik GKM, GKP dan GKR



Adanya pemisahan tata niaga gula Indonesia menyebabkan perbedaan harga antara Gula Kristal Putih (GKP) dan Gula Kristal Rafinasi (GKR). Harga gula rafinasi tercatat sebesar Rp 11.000-Rp 12.000 per kg, sedangkan gula kristal putih yang sebesar Rp 13.500 per kg dan Rp 14.500. Perbedaan harga tersebut menyebabkan pasokan GKR mengalir ke pasar gula konsumsi, terutama industri makanan dan minuman skala rumah tangga. Aliran pasokan ini sering disebut “rembesan”. Hasil survei Kementerian Perdagangan tahun 2013 –2015 mengindikasikan bahwa terdapat sekitar 100.000ton gula rafinasi yang penyalurannya tidak sesuai peruntukan. Selain itu, pemisahan pasar gula juga mengakibatkan kenaikan margin perdagangan dan pengangkutan (MPP) berkisar 30% - 33,18% sehingga menyebabkan kenaikan harga gula di tingkat eceran sebesar 3 - 6% (Kementerian Perdagangan, 2020). Karena kebijakan pemisahan pasar gula justru menyebabkan inefisiensi industri gula, maka diperlukan kebijakan alternatif untuk meningkatkan efisiensi ekonomi industri gula, misalnya melalui kebijakan penyatuan pasar gula. Penyatuan pasar gula diharapkan akan memberikan dampak positif bagi kinerja industri nasional sehingga industri gula nasional makin efisien

dan berdaya saing. Penyatuan pasar gula akan mengubah harga keseimbangan gula sehingga diperlukan analisis keseimbangan dan efisiensi ekonomi industri gula jika kebijakan penyatuan pasar gula dilaksanakan. Untuk itu, tujuan dari penelitian ini antara lain:

1. Menganalisis keseimbangan baru jika alternatif kebijakan penyatuan pasar gula dilaksanakan; dan
2. Menganalisis efisiensi ekonomi yang dilihat dari tingkat kesejahteraan produsen dan konsumen gula di Indonesia.

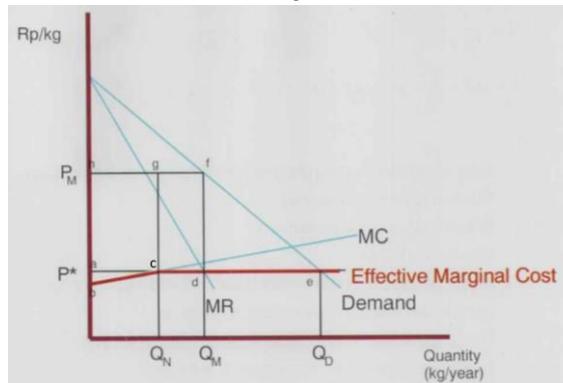
2. TINJAUAN PUSTAKA

Meskipun gula berasal dari tebu, namun proses produksinya memerlukan pabrik sehingga gula merupakan hasil industri. Kurva penawaran gula dibentuk dari penjumlahan kurva penawaran (*supply*) pabrik-pabrik gula yang kemudian mewakili *supply* industri gula. Jika diasumsikan industri gula berada dalam pasar persaingan sempurna, maka pabrik-pabrik gula akan selalu menyesuaikan tingkat outputnya sehingga harga output akan sama dengan biaya marginal pabrik agar pabrik mendapatkan profit yang maksimal.

$$\text{Marginal Revenue} = \text{Marginal Cost} = \text{Profit Max}$$

Efisiensi ekonomi sering digunakan untuk mengevaluasi kinerja pasar. Dalam pasar persaingan sempurna, **efisiensi ekonomi dicapai dengan cara memaksimalkan permintaan agregat dan surplus produsen**. Jika industri gula Indonesia dibiarkan dalam pasar persaingan sempurna, maka harga yang terbentuk ialah P^* yaitu sebesar harga gula impor. Pada harga P^* , *agregat demand* sebesar Q_D dan surplus produsen sebesar area **abc**.

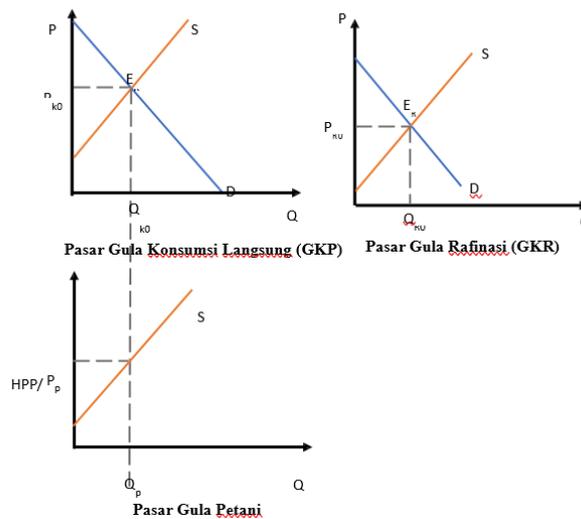
Gambar 3. Inefisiensi Kinerja Industri Gula di Indonesia



Kebijakan Pemerintah yang memisahkan pasar gula konsumsi dan industri menyebabkan konsumen membayar gula pada harga P_M yang lebih tinggi dari P^* . Pada harga P_M , produksi gula sebesar Q_N dan konsumsi sebesar Q_M , yang berarti terdapat kehilangan surplus konsumen sebesar area **aefh**. Namun, kebijakan pemisahan pasar gula justru meningkatkan surplus produsen gula dalam negeri sebesar area **acgh** dan produsen gula rafinasi sebesar **cdgf**. Kehilangan efisiensi total akibat pemisahan pasar gula sebesar area **def**.

Kebijakan Pemerintah yang memisahkan pasar gula konsumsi dan industri menyebabkan masing-masing pasar memiliki keseimbangan tersendiri. Pada pasar gula konsumsi, keseimbangan terjadi pada Q_{k0} pada tingkat harga P_{k0} . Pada titik keseimbangan tersebut, petani dan pabrik gula memproduksi gula sebanyak Q_p yang sama dengan Q_{k0} . Sedangkan pada pasar gula industri, keseimbangan terjadi pada Q_{R0} dengan tingkat harga pada P_{R0} . Harga keseimbangan P_{k0} lebih tinggi dari harga keseimbangan pada pasar gula industri yang sebesar P_{R0} yang ditunjukkan pada Gambar 4.

Gambar 4. Keseimbangan Pasar GKP, GKR dan Gula Petani



Penyatuan pasar gula konsumsi dan industri akan menciptakan keseimbangan baru, karena sebagian pasokan GKR akan memasuki pasar GKP. Harga keseimbangan baru terjadi pada saat kuantitas permintaan sama dengan kuantitas penawaran. Tambahan pasokan GKR pada pasar GKP akan menimbulkan kompetisi yang pada akhirnya akan meningkatkan efisiensi ekonomi oleh para pelaku usaha. Namun, konsep efisiensi ekonomi dalam keseimbangan baru merupakan efisiensi pareto (*pareto efficiency*), kondisi di mana sudah tidak mungkin lagi mengubah alokasi sumber daya untuk meningkatkan kesejahteraan pelaku ekonomi (*better off*) tanpa mengorbankan pelaku ekonomi yang lain (*worse off*) (Pindyck dan Rubinfeld, 2013).

3. METODOLOGI

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode deskriptif kualitatif.

4. HASIL ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Profil Industri Gula Nasional

Perbedaan harga yang cukup signifikan antara gula GKP domestik dengan harga gula internasional memperlihatkan betapa daya saing industri gula nasional tertinggal jauh dari industri gula luar negeri yang memiliki tingkat efisiensi lebih baik. Berdasarkan penelitian Saputri & Hizkia dalam laporan *Policy Reform to Lower Sugar Prices in Indonesia* (2018), pada September 2010 harga gula domestik sebesar Rp10.599/kg jauh diatas harga gula internasional sebesar Rp 4.456/kg. Pada Agustus 2012, harga gula domestik mencapai Rp 12.828/kg sedangkan harga gula internasional hanya sebesar Rp 4.367/kg. Harga gula domestik sebesar Rp 11.879/kg dimana harga gula internasional adalah sebesar Rp 3.514/kg pada Juli 2018. Tingginya harga gula domestik diatas mencerminkan inefisiensi dalam produksi gula dengan kasus produksi GKP. Berikut perbandingan tingkat efisiensi pabrik gula Indonesia dengan rata-rata dunia dan salah satu negara produsen gula.

Tabel 1. Tingkat Perbandingan Efisiensi Pabrik Gula

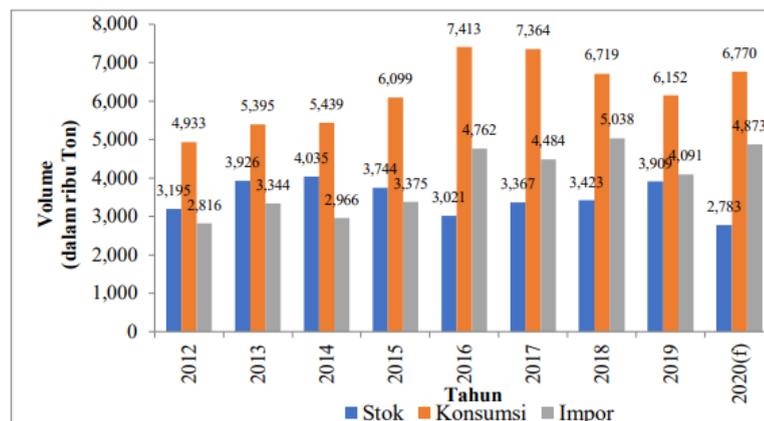
No.	Indikator	Rata-rata Dunia	India	Indonesia
1	Produktivitas Tebu (ton/ Ha)	8– 9	7 – 8,5	5,98

2	Kandungan Gula (% tebu)	14 – 16	12,5 – 13	10,0–10,2
3	Rendemen (%)	12 – 14	10,5 – 11	7,0 – 7,80
4	Konsumsi Uap	< 40	42 – 45	52 – 60
5	Daya Konsumsi (Kwh/ TCD)	25	30	35
6	Jam Berhenti Pabrik	< 2,5	< 2,5	>2,5
7	Tingkat Efisiensi Pabrik Total	85 - 87,5	85 – 87,5	70-75

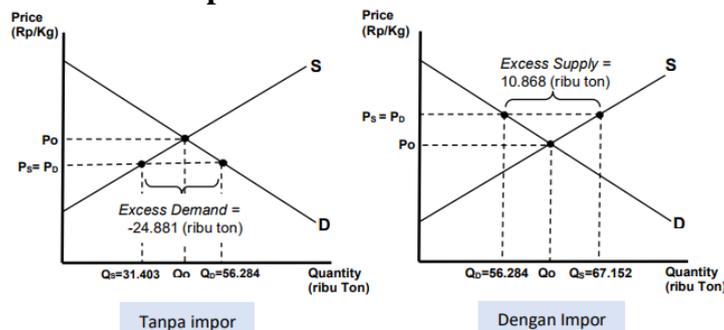
Sumber : P3GI dalam Subiyono (6 Februari 2013) dalam Tayibnapis dkk (2016)

Berdasarkan data pergulaan nasional pada grafik 1, tingkat konsumsi gula nasional selalu lebih besar dibanding stok/produksi dalam negeri. Menurut Pusdatin Kementerian Pertanian (2019), ketergantungan Indonesia akan gula tebu impor sangat besar. Hasil analisis *Import Dependency Ratio* (IDR) terhadap impor gula tahun 2014 – 2018 bernilai 62,82% hingga 75,55% dimana semakin tinggi nilai IDR maka semakin besar ketergantungan impor suatu negara dalam pemenuhan stok domestik. Hal tersebut menunjukkan bahwa industri gula dalam negeri belum mampu memenuhi kebutuhan gula nasional secara keseluruhan sehingga masih diperlukan impor. Hal ini memiliki kecenderungan bahwa produksi gula dalam negeri belum efisien dalam berproduksi dan memenuhi kebutuhan nasional.

Grafik 1. Neraca Gula Nasional Tahun 2012 - 2020



Gambar 5. Perbandingan antara Stok dan Konsumsi Gula Pasir Tanpa/Dengan Importasi Tahun 2012 – 2020



Sumber : Bahan Rapat Dirjen Daglu Kementerian Perdagangan tentang Perkembangan Pergulaan Nasional dan Stabilisasi Pasokan dan Harga Gula Kedepan tanggal 24 November 2020, Kementerian Perdagangan (diolah)

Industri gula di Indonesia terbagi kedalam 2 (dua) yaitu industri gula GKP dan industri gula GKR dimana GKP diperuntukkan untuk kebutuhan konsumsi masyarakat/pelaku usaha secara langsung sedangkan GKR diperuntukkan untuk bahan baku kebutuhan industri makanan minuman/farmasi. Industri gula GKR membutuhkan GKM sebagai bahan baku, sedangkan industri GKP membutuhkan bahan baku tebu. Di Indonesia, ada sebanyak 11 (sebelas) perusahaan yang memproduksi GKR, sedangkan perusahaan yang memproduksi GKP ada 20 (dua puluh) perusahaan baik milik BUMN atau swasta. Kepemilikan pabrik GKP paling banyak berada dibawah BUMN yaitu sebanyak 50 pabrik gula (PG).

Tabel 2. Perusahaan Gula Nasional

Perusahaan GKP		Perusahaan GKR	
BUMN	Swasta	Swasta	
1. PT. Perkebunan Nusantara II	1. PT. Madu Baru	1. PT. Angels Products	
2. PT. Perkebunan Nusantara VII	2. PT. Industri Gula Nusantara	2. PT. Jawamanis Rafinasi	
3. PT. Perkebunan Nusantara IX	3. PT. Kebon Agung	3. PT. Sentra Usahatama Jaya	
4. PT. Perkebunan Nusantara X	4. PT. PG Gorontalo	4. PT. Permata Dunia Sukses Utama	
5. PT. Perkebunan Nusantara XI	5. PT. Gunung Madu Plantation	5. PT. Dharmapala Usaha Sukses	
6. PT. Perkebunan Nusantara XIV	6. PT. Gula Putih Mataram	6. PT. Sugar Labinta	
7. PT. Rajawali I	7. PT. Sweet Indo Lampung	7. PT. Duta Sugar International	
8. PT. Rajawali II	8. PT. Indo Lampung Perkasa	8. PT. Makasar Tene	
9. PT. PG Candi Baru	9. PT. Adi Karya Gemilang	9. PT. Berkah Manis Makmur	
10. PT. Industri Gula Glenmore	10. PT. Rejoso Manis Indo	10. PT. Andalan Furnindo	
		11. PT. Medan Sugar Industry	

Sumber : Asosiasi Gula Indonesia dan Asosiasi Gula Rafinasi Indonesia, 2020

Pada tahun 2013, pabrik GKR memiliki kapasitas terpasang 4,24 juta ton namun realisasi produksi baru sebesar 72% (3,08 juta ton). Bahan baku produksi GKR berasal dari GKM yang diimpor dari luar negeri. Berdasarkan Permendag No 14 Tahun 2020, penentuan jumlah GKM yang diimpor disepakati dalam rapat koordinasi antarkementerian/lembaga pemerintah nonkementerian terkait yang diselenggarakan oleh kementerian yang membidangi perekonomian.

Kapasitas giling pada PG GKP BUMN adalah 156.945 ton cane per day (TCD) sedangkan milik swasta memiliki kapasitas giling 96.603 TCD (BKPM 2015). PG dengan kapasitas kecil memiliki potensi untuk memperpanjang hari giling yang akan berdampak pada menurunnya rendemen. Berdasarkan data Direktorat Jenderal Perkebunan Kementerian Pertanian dalam Suryana dkk (2016), 63,5% PG memiliki rata-rata rentang umur antara 100-184 tahun; 28,6% PG dengan rentang umur 25-99 tahun; dan hanya 5 PG atau 7,94% yang berumur dibawah 25 tahun. PG yang berumur sangat tua menjadi salah satu faktor yang mempengaruhi efisiensi PG dan rendemen, hal tersebut terjadi pada PG dibawah kepemilikan BUMN. Karena sebagian PG sudah berumur sangat tua maka operasional pabrik menjadi tidak efisien. Dari total PG tersebut, kapasitas per pabrik rata-rata sekitar 3.978 TCD. Sebanyak 49,84% rata-rata memiliki kapasitas kurang/sama dengan 4.000 TCD, dan hanya 9,52% PG yang kapasitas rata-ratanya > 8.000 TCD. Data tahun 2005 – 2009 pada Tabel 4 memperlihatkan hasil rendemen dan produktivitas hasil GKP dari PG swasta lebih tinggi dibanding PG BUMN, namun pertumbuhan rendemen PG BUMN lebih tinggi dibanding PG swasta. Hal tersebut memperlihatkan bahwa pertumbuhan produksi GKP berasal dari peningkatan rendemen giling dan perluasan arealnya.

Tabel 3. Jumlah PG GKP, Pertumbuhan Produktivitas Gula dan Rendemen Menurut Kepemilikan Tahun 2005 – 2009

Nasional/ PG GKP Menurut Kepemilikan	2005	2006	2007	2008	2009	Pertumbuhan (%)
Nasional/Jumlah PG	58	58	58	59	61	
Rendemen (%)	7,20	7,63	7,35	7,97	7,60	1,52
Produktivitas GKP (Ton/Ha)	5,89	5,85	5,76	5,95	5,54	-1,06
Swasta/Jumlah PG					10	
Rendemen (%)	8,20	8,47	8,42	8,73	8,23	0,38
Produktivitas GKP (Ton/Ha)	6,60	6,34	6,46	6,93	6,26	-0,17
BUMN/Jumlah PG					51	
Rendemen (%)	6,80	7,27	6,90	7,60	7,23	1,67
Produktivitas GKP (Ton/Ha)	5,59	5,63	5,45	5,51	5,15	-1,86

Sumber : Sawit (2010)

Kondisi tenaga kerja pada industri PG GKP milik BUMN memiliki jumlah tenaga kerja yang besar. Jumlah tenaga kerja pada PG dengan kapasitas produksi kecil hampir menyamai jumlah tenaga kerja pada PG dengan kapasitas produksi besar. Hal tersebut tentunya meningkatkan beban upah tenaga kerja yang mengakibatkan biaya pokok produksi PG membengkak dan menjadi tidak efisien. Berikut karakteristik industri gula nasional :

Tabel 4. Karakteristik Industri Gula Nasional

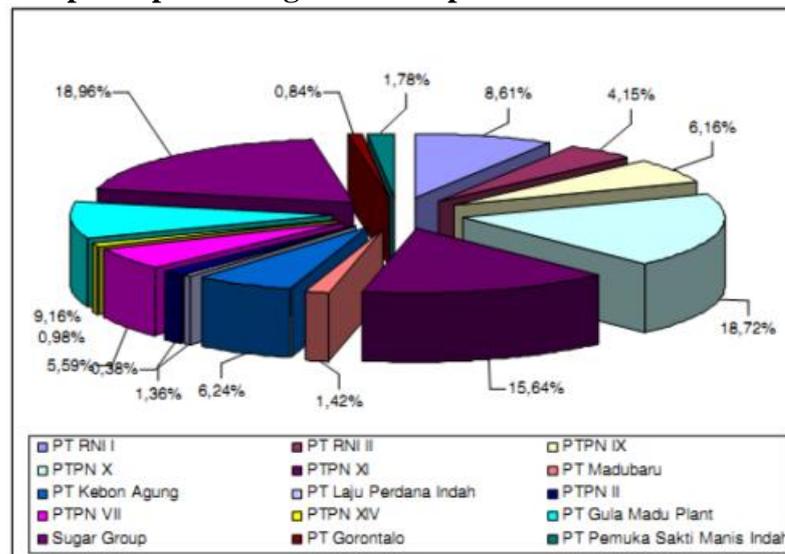
No	Uraian	Industri	
		Berbasis Tebu (GKP)	Berbasis GKM (GKR)
1	Kapasitas Pengolahan	255,940 (TCD/ton tebu per hari) rata-rata 4.000 TCD/pabrik	5,01 jt ton gula per tahun (terpasang) 3,69 jt ton gula per tahun (hasil subsidi)
2	Bahan Baku	Tebu sendiri + tebu petani	GKM impor
3	Hari Kerja Pengolahan	Rata-rata 160 hari per tahun	Rata-rata 320 hari per tahun
4	Potensi Produksi Tahunan	2,5 – 3,0 juta ton gula/tahun	3 – 4 juta ton gula/tahun
5	Jumlah Tenaga Kerja :		
	<i>On-farm</i> (Kebun)	28.350 orang/64 pabrik (tidak termasuk tenaga borongan)	Tidak ada
	<i>Off-farm</i> (Pabrik)	27,427 orang/64 pabrik	4.833 orang/11 pabrik
6	Petani yang Terlibat	1.328.250 KK Petani	Tidak ada
7	Umur Pabrik <i>Existing</i>	2 – 184 tahun	3 – 12 tahun

Sumber : BKPM (2015)

Struktur Pasar Gula Kristal Putih di Indonesia

Pada awalnya produsen gula di Indonesia hanya pabrik gula berbasis tebu. Berdasarkan penelitian Montesori (2014), PTPN X, PTPN XI, dan Sugar Group merupakan tiga pemain utama dengan pangsa pasar masing-masing sebesar 18,72%, 15,64%, dan 18,96%. Meskipun bukan BUMN, Sugar Group mampu menjadi leader dalam industri gula karena perusahaan tersebut merupakan yang paling efisien dalam industri gula saat ini. Struktur industri gula kristal putih di Indonesia pada saat musim giling bersifat oligopsoni sehingga produsen (petani tebu dan pabrik gula) tidak menciptakan harga (karena harga ditentukan oleh pedagang), sedangkan di luar musim giling, struktur industri bersifat **oligopoli** sehingga harga di tingkat konsumen tinggi, tetapi produsen tidak menikmati kenaikan harga karena sebagian besar stok gula sudah dikuasai oleh pedagang besar.

Gambar 6. Komposisi produksi gula kristal putih di Indonesia Tahun 2009



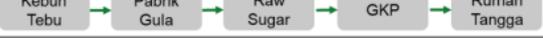
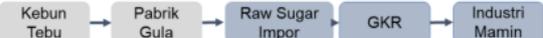
Pasar yang bersifat oligopoli akan meningkatkan surplus produsen dan berkurangnya surplus konsumen sehingga menyebabkan kenaikan harga gula di atas harga pasar ($P_2 > P_1$). Akibatnya, industri menjadi tidak kompetitif dan terjadi inefisiensi ($P_2 > AC > MC$). Ketidaktepatan struktur pasar akan mempengaruhi kinerja antara lain menyebabkan perusahaan melakukan strategi harga (mark-up) atas biaya marjinal (Montesori, 2014).

Struktur Pasar Gula Setelah Adanya Pabrik Gula Rafinasi

Kinerja industri gula sangat berkaitan erat dengan industri makanan dan minuman yang pada umumnya membutuhkan gula sebagai bahan baku. Bahan baku yang dibutuhkan merupakan gula kualitas tinggi (food grade) yang disuplai secara konsisten baik kuantitas maupun kualitasnya. Jika melihat kondisi pabrik gula yang ada di Indonesia saat ini, sangat kecil kemungkinan industri makanan minuman menggunakan bahan baku gula dari pabrik gula BUMN (yang pasokan bahan bakunya dari tebu petani). Selain kualitas gula yang rendah, harga gula dalam negeri juga lebih tinggi dari harga gula impor.

Berbeda halnya dengan pabrik gula berbasis tebu, bahan baku pabrik gula rafinasi merupakan 100% gula mentah impor sehingga pasokan bahan baku sangat bergantung pada kebijakan kuota impor yang diberikan Pemerintah. Karena pasokan bahan baku tidak dipengaruhi musim, maka efisiensi pabrik gula rafinasi biasanya lebih tinggi dari pabrik gula berbasis tebu. Selain itu, nilai investasi awal yang dikeluarkan untuk membangun pabrik gula rafinasi sekitar Rp500 miliar atau hanya 30% dari total investasi pabrik gula berbasis tebu. Hal ini mendorong investor lebih memilih mendirikan pabrik gula rafinasi daripada pabrik gula berbasis tebu.

Tabel 5. Perbedaan Pabrik Gula Putih dan Pabrik Gula Rafinasi

	Gula Kristal Putih (GKP)	Gula Kristal Rafinasi (GKR)
Bahan Baku	 Tebeu	 Raw Sugar
Sumber Bahan Baku	Dalam Negeri	Impor
Pangsa Pasar	Rumah Tangga (Konsumsi Langsung)	Industri Makanan Minuman (termasuk IKM&UKM)
ICUMSA	SNI I : 81-200 IU dan SNI II : 201-300 IU	SNI I : maksimal 45 IU dan SNI II : maksimal 80 IU
Produksi	2,7 juta ton (tahun 2014)	3.1 million ton (tahun 2014)
Kebutuhan	2,8 million ton (tahun 2016)	3.1 million ton (tahun 2016)
Nilai Investasi	Rp 1,7 Trillion (for 6,000 TCD)	Rp 500 Billion (for 400,00 MT/year)
Kebijakan Pemerintah	<ul style="list-style-type: none"> Minimal 20% kebutuhan bahan baku berasal dari kebun sendiri 	<ul style="list-style-type: none"> Kebijakan Kuota
Bisnis Proses	<p>GKP</p>  <p>GKR</p> 	

Kehadiran industri gula rafinasi secara tidak langsung juga menyebabkan produktivitas industri gula berbasis tebu semakin menurun. Lebih dari 80% bahan baku pabrik gula berbasis tebu yang saat ini sebagian besar beroperasi di Pulau Jawa dipasok oleh tebu rakyat. Pasokan tebu petani sangat dipengaruhi oleh insentif yang diberikan pemerintah kepada petani untuk komoditas padi karena tebu dan padi ditanam pada lahan yang sama. Oleh karenanya, rata-rata investor hanya tertarik berinvestasi di pabrik gula jika mendapatkan lahan HGU sehingga tidak bergantung pada pasokan tebu petani yang tidak konsisten.

Ditambah lagi kebijakan Pemerintah yang memberikan kemudahan bagi industri gula rafinasi melalui kebijakan pembebasan bea masuk mesin layaknya industri pionir, menyebabkan pembangunan pabrik gula rafinasi berkembang pesat. Pada tahun 2004, hanya ada 3 (tiga) pabrik gula rafinasi, namun dalam waktu 1 (satu) dekade sudah menjadi 11 (sebelas) pabrik. Kehadiran industri gula rafinasi menimbulkan reaksi negatif terutama dari pabrik gula BUMN yang dibebani amanat antara lain swasembada gula dan meningkatkan kesejahteraan petani tebu.

Tidak hanya bagi pabrik gula berbasis tebu, industri gula rafinasi yang awalnya ditujukan untuk membantu industri makanan dan minuman memenuhi kebutuhan bahan baku, justru menambah rantai supply chain. Pada tahun 2008 industri makanan dan minuman dilarang mengimpor langsung GKR dan diarahkan untuk membeli gula rafinasi dari pabrik gula rafinasi dalam negeri. Kebijakan ini pada akhirnya merugikan semua pihak, baik bagi petani tebu, pabrik gula berbasis tebu, maupun industri makanan-minuman.

Dampak Pemisahan Pasar Gula di Indonesia

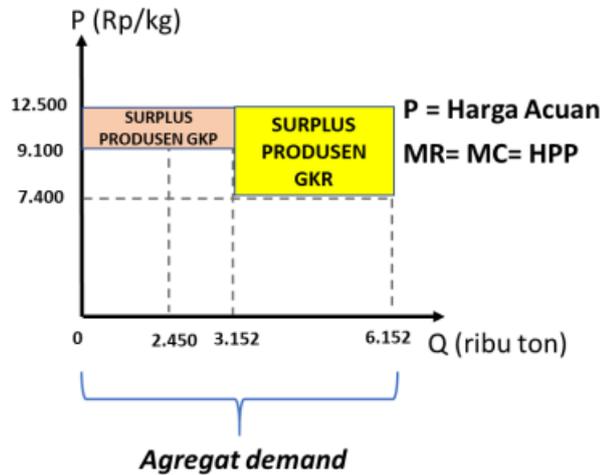
Pada saat ini, pasar gula konsumsi terpisah dengan gula industri. Kebijakan pemisahan pasar gula di Indonesia ditujukan agar harga gula konsumsi langsung dapat dikendalikan karena berkaitan erat dengan inflasi, tetapi tetap menjaga daya saing industri makanan dan minuman yang berorientasi ekspor. Untuk menyederhanakan analisis perlu digunakan beberapa asumsi sebagai berikut:

- GKR dan GKP merupakan barang substitusi yang dapat saling menggantikan;
- Tidak ada impor untuk gula putih;
- Harga gula rafinasi lebih murah dari harga gula konsumsi di tingkat konsumen; dan
- Pemerintah menetapkan harga acuan pembelian gula petani (HPP).

Pada pasar persaingan sempurna, masing-masing pabrik gula menghadapi kurva permintaan berupa garis horizontal. Artinya, keputusan atau perubahan yang dilakukan oleh suatu perusahaan tidak mempengaruhi harga. Meskipun jumlah produksi dinaikkan sampai

kapasitas produksi maksimum, harga yang diterima oleh pabrik gula akan tetap sama. Profit maksimal dicapai jika marginal cost (MC) sama dengan marginal revenue (MR). Karena harga acuan di tingkat petani ditetapkan oleh Pemerintah maka $MC = MR = HPP = Rp9.100/kg$ sebagaimana ditunjukkan pada Gambar 7.

Gambar 7. Inefisiensi Industri Gula Akibat Kebijakan Pemisahan Pasar Gula

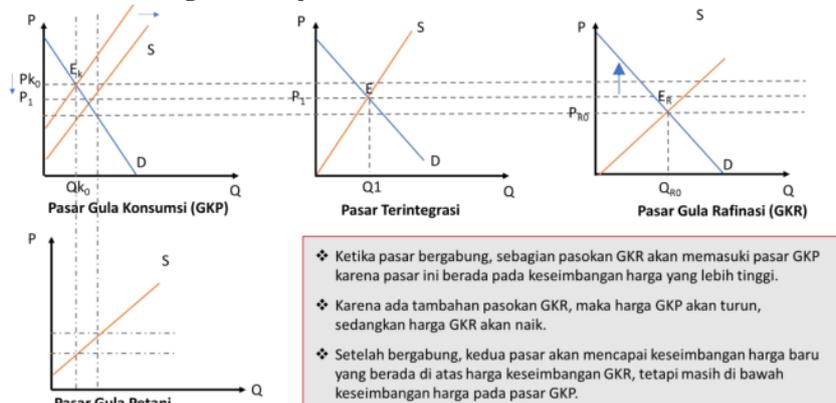


Akibat pemisahan pasar gula, harga gula konsumsi sebesar Rp 12.500/kg lebih tinggi dari harga gula rafinasi sebesar Rp 7.400/kg. Pada harga gula Rp12.500, produksi GKP sebesar 2,45 juta ton dan konsumsi GKP sebesar 3,152 juta ton. Artinya terjadi kehilangan agregat demand sebesar 3 juta ton (6.152 ribu ton-3.152 ribu ton). Namun, pemisahan pasar gula meningkatkan surplus produsen gula tebu dan produsen gula rafinasi sebesar area yang ditunjukkan pada Gambar 8.

Analisis Keseimbangan Baru Jika Alternatif Kebijakan Penyatuan Pasar Dilakukan

Menyikapi segmentasi pasar gula yang pada kenyataannya kurang efektif maka Pemerintah perlu bertindak dengan tegas. Salah satu alternatif kebijakan yang paling rasional untuk mengatasi masalah tersebut adalah dengan menghapus segmentasi pasar gula dengan melakukan penyatuan pasar gula. Penyatuan pasar gula tersebut diharapkan mampu mengatasi kompleksitas kebijakan pergulaan yang terjadi di Indonesia. Berikut merupakan ilustrasi analisis keseimbangan baru jika alternatif kebijakan penyatuan pasar dilakukan sebagaimana disajikan pada Gambar 6.

Gambar 6. Dampak Penyatuan Pasar Gula Konsumsi dan Industri



Secara keseluruhan pada pasar gabungan, produksi dan konsumsi akan mencapai titik Q1 yang mencerminkan terjadinya keseimbangan baru baik pada pasar GKR maupun pasar GKP. Pada pasar GKR, terjadi surplus produsen sebagai akibat dari kenaikan harga gula dari PR0 ke P, sedangkan adanya kenaikan harga tersebut menyebabkan surplus konsumen mengalami penurunan. Sebaliknya, pada pasar GKP surplus produsen tidak berubah, sedangkan surplus konsumen meningkat sebagai akibat peningkatan volume konsumsi pada tingkat harga yang lebih rendah (PK0 ke P1). Selama Pemerintah masih menetapkan kebijakan Harga Acuan Pembelian di tingkat Petani (HPP), maka pasar gula petani akan tetap stabil.

Dengan adanya penyatuan pasar gula maka harga gula akan lebih stabil karena penawaran dan permintaan gula menjadi lebih elastis karena GKP bisa masuk ke pasar industri dan sebaliknya GKR bisa juga masuk pasar konsumsi langsung. Secara kualitatif, penggabungan pasar GKR dan GKP akan meningkatkan efisiensi ekonomi karena dapat meningkatkan persaingan antar produsen sehingga hal tersebut dapat menjadi instrumen yang “memaksa” para produsen untuk meningkatkan mutu gula. Efisiensi ekonomi tetap mengacu pada konsep pareto efisiensi dimana ada better off yang diterima, antara lain :

1. Pada pasar GKP terjadi kenaikan kesejahteraan (net welfare) konsumen rumah tangga akibat dari penurunan harga gula untuk konsumsi langsung; dan
2. Pada pasar GKR, produsen menikmati kenaikan harga sehingga hal tersebut dapat meningkatkan kesejahteraan produsen.

Sedangkan, worse off dari adanya penggabungan pasar gula antara lain:

1. Terjadi penurunan kesejahteraan konsumen di pasar GKR akibat terjadinya kenaikan harga. Namun hal ini masih dapat diatasi dengan mengizinkan kembali industri makanan dan minuman mengimpor GKR secara langsung;
2. Produsen gula dalam negeri (pabrik gula berbasis tebu) kehilangan surplus produsen sehingga diperlukan langkah-langkah antisipasi antara lain sosialisasi dampak dan waktu penggabungan pasar karena perlu ditekankan bahwa besar dan distribusi dampak sangat bergantung pada harga gula internasional.

Oleh sebab itu, waktu ideal untuk menggabungkan ke dua pasar adalah ketika harga gula di pasar internasional berada pada kisaran yang menyebabkan biaya produksi gula di PG GKP dan GKR relatif berimbang.

5. SIMPULAN DAN SARAN

Kebijakan tata niaga gula yang dilakukan Pemerintah melalui pemisahan pasar gula konsumsi dan gula industri tidak efektif karena menyebabkan inefisiensi kinerja industri gula nasional. Inefisiensi kinerja industri gula ditunjukkan dengan berkurangnya agregat demand, kehilangan surplus produsen bagi pabrik gula berbasis tebu, tetapi meningkatkan surplus produsen gula impor.

Salah satu alternatif kebijakan yang dapat digunakan untuk meningkatkan efisiensi kinerja industri gula nasional adalah dengan melakukan penyatuan pasar gula. Penyatuan pasar gula akan menciptakan keseimbangan baru dan meningkatkan efisiensi ekonomi yang mengacu pada konsep pareto efisien sebagai berikut:

- a. Pada pasar GKP terjadi kenaikan kesejahteraan (net welfare) konsumen rumah tangga akibat dari penurunan harga gula untuk konsumsi langsung (better off);
- b. Pada pasar GKR, produsen menikmati kenaikan harga sehingga hal tersebut dapat meningkatkan kesejahteraan produsen (better off);
- c. Terjadi penurunan kesejahteraan konsumen di pasar GKR akibat terjadinya kenaikan harga (worse off);
- d. Produsen gula dalam negeri (pabrik gula berbasis tebu) kehilangan surplus produsen (worse off).

Karena pada keseimbangan baru terjadi pareto efisiensi, maka penyatuan pasar gula tidak bisa dilakukan secara mendadak karena akan menimbulkan "shock" bagi keberlangsungan pabrik gula berbasis tebu yang melibatkan para petani tebu. Beberapa rekomendasi untuk mereduksi dampak tersebut antara lain:

- a. Kebijakan penetapan harga acuan pembelian tebu di tingkat petani (HPP) tetap dilaksanakan sebagai insentif bagi petani untuk tetap menanam tebu;
- b. Waktu ideal untuk menggabungkan kedua pasar adalah ketika harga gula di pasar internasional berada pada kisaran yang menyebabkan biaya produksi gula di PG GKP dan GKR relatif berimbang.

DAFTAR PUSTAKA

- AGI (2020). Keanggotaan dan Anggota Asosiasi Gula Indonesia (AGI). 18 Desember 2020. <https://asosiasigulaindonesia.org/keanggotaan/>
- AGRI (2020). Anggota AGRI. 18 Desember 2020. <https://agri.or.id/anggota-agri> BKPM (2015). Laporan Akhir Prefeasibility Study : Identifikasi Peluang Investasi Pengembangan Industri Gula di Indonesia. 18 Desember 2020. https://www.investindonesia.go.id/images/uploads/printing/Peluang_Investasi_Sektor_Industri_Gula_di_Indonesia_2015.pdf
- BPS (2020, 10 September). Laporan Bulanan Data Sosial Ekonomi September 2020. 18 Desember 2020. <https://www.bps.go.id/publication/2020/09/10/e32ea7bed289fd7e5591910e/laporan-bulanan-data-sosial-ekonomi-september-2020.html>
- Dyanasari (2015). Analisis Skenario Kebijakan Swasembada Gula Indonesia. Disertasi, Program Doktor Ilmu Pertanian, Minat Ekonomi Pertanian, Universitas Brawijaya.
- Kementerian Perdagangan, Ditjen Perdagangan Luar Negeri (2020). Bahan Rapat Dirjen Daglu Kementerian Perdagangan tentang Perkembangan Pergulaan Nasional dan Stabilisasi Pasokan dan Harga Gula Kedepan. November 24, 2020. 18 Desember 2020.
- Kementerian Pertanian, Pusat Data dan Sistem Informasi Pertanian, (2019). Analisis Kinerja Perdagangan Gula Volume 9 Nomor 1f Tahun 2019. Semester I 2019. <http://epublikasi.setjen.pertanian.go.id/download/file/505-analisis-kinerjaperdagangan-semester-i-komoditas-gula-tahun-2019>
- Montesori, M. (2014). Analisis Struktur dan Kinerja Industri Gula Indonesia: Periode 1982-2011. Sekolah Pascasarjana, Institut Pertanian Bogor.
- Ningrum, R.N., Ernawati M., & Tjahya W. (2007). Analisis Efisiensi Sistem Tata Niaga Gula di Indonesia. Buletin Ilmiah Litbang Perdagangan, 1 (3), 3-28. 2007.
- Pindyck, Robert S. & Rubinfeld, Daniel L. (2013). Microeconomics, 8th edition, Upper Saddle River, NJ: Pearson.
- Saputri, N.K. & Hizkia R. (2018). Policy Reform to Lower Sugar Prices in Indonesia October 2018. Jakarta, Center for Indonesian Policy Studies. <https://repository.cips-indonesia.org/media/270481-policy-reform-to-lowersugar-prices-in-i-839081a1.pdf>
- Sawit, M.H. (2010, Desember). Kebijakan Swasembada Gula: Apanya Yang Kurang?. Jurnal Analisis Kebijakan Pertanian, 8 (4), 285-302. Desember 2010.

<https://media.neliti.com/media/publications/56323-ID-kebijakan-swasembadagula-apanya-yang-ku.pdf>

- Suryana, A. dkk. (2016). Laporan Analisis Kebijakan : Identifikasi Permasalahan Dan Solusi Untuk Pemenuhan Kebutuhan Gula Nasional Mei 2016. Bogor, Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian Kementerian Pertanian. http://pse.litbang.pertanian.go.id/ind/pdf/files/anjak_2016_01.pdf
- Susila, W.R. & Ernawati M. (2007). Penggabungan Pasar Gula Konsumsi Langsung Dengan Pasar Gula Industri. *Jurnal Manajemen Agribisnis*, 4 (1), 1-14. 2007.
- Susila, W.R. (2009). Menyikapi Segmentasi Pasar Gula. Diakses dari https://www.academia.edu/27402653/Menyikapi_Segmentasi_Pasar_Gula
- Tayibnapi A.Z., Made S.S., & Lucis E.W. (2016). Meningkatkan Daya Saing Pabrik Gula Di Indonesia Era Masyarakat Ekonomi ASEAN. *Jurnal Riset Ekonomi dan Manajemen*, 16 (2), 225-236. Juli – Desember (Semester II) 2016. <https://jrem.iseisby.or.id/index.php/id/article/view/46/ahmad-pdf>