

# INDUSTRI DAN PERDAGANGAN GULA DI INDONESIA: PEMBELAJARAN DARI KEBIJAKAN ZAMAN PENJAJAHAN – SEKARANG

## *Sugarcane Industry and Trade: Lesson Learned from the Applied Policies during the Colonial Era up until this Period*

Sri Wahyuni, Supriyati, dan J.F. Sinuraya

*Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian  
Jl. A. Yani No. 70 Bogor 16161*

### ABSTRACT

Sugarcane industry and trade (SIT) in Indonesia is significantly influenced by the government policies. This paper reviewed SIT policies from colonial period up to now to obtain valuable lessons for future development of SIT. Lessons learned include: (1) During the colonial era, the peak triumph was achieved through farmers' sacrifice; (2) High financial support for research institutions to produce super varieties, such as POJ 2838 and 3016 with productivity as high as 18 ton/ha of crystal; (3) In the beginning of independence, Indonesia's institutions and manpower were not exclusively ready to optimally develop SIT; (4) There were no comprehensive policies and several of the existing one were conflicting. Based on these lessons, a comprehensive policy issued by related institutions are strongly required for future development of SIT.

**Key words:** *history, sugar, policy*

### ABSTRAK

Industri dan Perdagangan Gula Indonesia sangat ditentukan oleh kebijakan pemerintah. Tulisan ini bertujuan untuk mereview kebijakan IPG sejak zaman penjajahan sampai sekarang, untuk dijadikan pembelajaran dalam pengembangan IPG ke depan. Pembelajaran yang dapat dipetik antara lain: (1) Kejayaan gula pada zaman penjajahan dicapai dengan mengorbankan petani; (2) Dukungan dana yang kuat, sehingga lembaga penelitian mampu menghasilkan varietas ajaib POJ 2838 dan 3016 dengan produktivitas sebesar 18 ton hablur/ha; (3) Pada awal kemerdekaan, kelembagaan dan sumberdaya manusia Indonesia belum siap untuk mengembangkan pergulaan secara optimal; (4) Kebijakan kurang komprehensif dan kadang-kadang saling bertentangan. Berdasarkan pembelajaran ini, untuk pengembangan pergulaan ke depan diperlukan kebijakan yang komprehensif dari semua pihak yang terkait.

**Kata kunci :** *sejarah, gula, kebijakan*

### PENDAHULUAN

Industri perdagangan gula (IPG) disadari sangat terdistorsi oleh kebijakan pemerintah, menduduki peringkat ke dua setelah beras. Oleh karena itu dinamikanya sangat diwarnai kebijakan pemerintah.

Akhir-akhir ini harga gula di dalam negeri mengalami peningkatan meskipun tidak setajam di pasar internasional. Di pasar internasional, kenaikan harga gula tersebut terutama terkait dengan guncangan sisi penawaran karena negara yang semula sebagai produsen gula seperti India, dua tahun terakhir mengimpor sebanyak 6 juta ton dan Brazil

mengalokasikan 60 persen dari produksinya untuk ethanol, lebih besar dibanding tahun 2008 yang sebesar 55 persen (Susila, 2009; Dewan Gula Indonesia, 2009).

Liberalisasi perdagangan, menyebabkan tingginya harga gula internasional sangat berpengaruh terhadap harga gula domestik (Dewan Gula Indonesia, 2009). Pemerintah mengatasi tingginya harga gula dengan kebijakan *ad hoc* yaitu mengadakan pasar murah dan membuka impor, namun masyarakat menilai kurang efektif dan dianggap tidak pro petani. Bisnis Indonesia 4 September 2009 mensinyalir kenaikan harga gula adalah akibat permasalahan IPG dari aspek hulu hingga hilir sehingga membutuhkan waktu 2-3 tahun ke

depan untuk membenahi, sehingga diperlukan kebijakan jangka pendek, menengah dan panjang.

Kebijakan jangka panjang dalam menyelesaikan permasalahan pergulaan nasional tidak hanya menjadi tanggung jawab salah satu instansi, tetapi juga harus di bawah koordinasi Menko Perekonomian atau langsung di bawah Presiden serta didukung dengan data yang lengkap dan akurat. Permasalahan IPG tersebut sangat disadari oleh pemerintah dan telah diantisipasi dengan membuat kebijakan yang diantaranya dicantumkan dalam "Road Map" (RM) swasembada gula nasional 2009 (*Stakeholder's Pergulaan Nasional*, 2006). Dalam RM dijabarkan keputusan politik secara rinci menurut kegiatan pokok jangka pendek, menengah maupun panjang, dana yang diperlukan selama tahun 2006-2009 (senilai Rp 14 861,8 Milyar), penanggungjawab setiap kegiatan yang harus ditempuh para pelaku dan pemangku di bidang pergulaan di bawah koordinasi DGI dan 10 menteri sebagai penanggungjawab.

Dalam sejarah IPG, Indonesia mengalami masa pasang surut. Dinamika tersebut dapat dipelajari untuk dijadikan pembelajaran (*leason learned*) dalam rangka memperbaiki IPG, khususnya dalam memasuki program swasembada gula nasional 2010-2014. Dalam "Gula dalam Kebijakan Pangan Nasional" (Simatupang *et al.*, 1999), diungkapkan secara historis kebijakan dan dampak kebijakan, mulai zaman penjajahan Belanda sampai tahun 1999. Sementara Soentoro *et al.* (1999) mencermati secara sekilas kebijakan IPG sejak masa kemerdekaan sampai tahun 1990, khususnya dalam aspek kelembagaan dan keuangan komparatif tebu. Disisi lain Masyhuri (2005) sangat terkesan dengan implementasi Inpres No.9/1975 yang membuat kinerja usahatani tebu merosot menjadi 6,5 ton/ha padahal sebelum Inpres No.9/1975 produksi gula mencapai rata-rata 10 ton/ha, indeks swasembada gula menurun tajam dari 0,91 pada tahun 1975 menjadi 0,69 pada tahun 1995. Dengan titik tolak Inpres No.9/1975 tersebut kebijakan gula nasional oleh Masyhuri dikelompokkan dalam 3 (tiga) periode yaitu sebelum, selama dan sesudah Inpres No. 9/1975 (1998-2005).

Diharapkan dari review kebijakan ini dapat dihasilkan pembelajaran kebijakan

dalam aspek pengembangan produksi di tingkat usahatani dan pengolahan, perdagangan, kelembagaan serta penelitian dan pengembangan.

## KEBIJAKAN IPG PADA MASA PENJAJAHAN

Soentoro *et al.* (1999) menyimpulkan bahwa pada masa penjajahan Belanda, gula pasir mengalami masa kejayaan sebagai komoditas ekspor yang penting. Keberhasilan ekspor gula dalam volume yang besar di masa itu adalah karena gula diproduksi di lahan sawah milik rakyat yang subur dengan sewa yang murah melalui tanam paksa, menggunakan tenaga kerja yang murah melalui kerja paksa dan adanya prioritas penggunaan air irigasi.

Kebijakan IPG pada zaman penjajahan dibagi dalam empat periode: (a) Periode 1830-1870: Tanam Paksa; (b) Periode 1870-1900: Liberalisasi Pasar; (c) Periode 1900-1930: Pengembangan Sistem Sindikat; dan (d) Periode 1931-1942: Kartel.

### Periode 1830-1870: Tanam Paksa

Kebijakan tanam paksa adalah pengaturan budidaya usahatani tebu secara paksa dengan tujuan untuk pemenuhan bahan baku pabrik gula (PG). Peraturan tanam paksa mencakup: (i) Setiap desa, wajib menyediakan seperlima lahannya untuk ditanami tebu; (ii) Pemerintah Belanda yang menentukan lahan untuk tanaman tebu; (iii) Kegiatan penanaman hingga panen menjadi tanggungjawab petani dengan imbalan yang ditentukan Pemerintah Belanda; (iv) Petani wajib mengangkut dan mengolah tebu di pabrik gula dengan imbalan upah tambahan; dan (v) Petani yang tidak memiliki lahan, wajib mencurahkan tenaga kerja 66 hari per tahun tanpa imbalan. Kebijakan budidaya diikuti dengan kebijakan perdagangan yang bersifat monopsoni (dimana pemerintah Belanda pembeli tunggal produk gula), dan kebijakan industri yang diintegrasikan secara vertikal.

Dampak kebijakan tanam paksa tersebut, dalam waktu 10 tahun Pemerintah Belanda mampu meningkatkan ekspor hampir 10 kali lipat, dari 6,71 ton tahun 1830 menjadi

61,75 ton tahun 1840. Dampak negatifnya adalah: (a) Ketahanan pangan penduduk menjadi lebih buruk; (b) Luas pertanaman padi dan palawija menurun; (c) Upah buruh meningkat; (d) Siklus usahatani rusak sehingga timbul serangan hama yang besar. Kondisi ini dikenal dengan sindroma "*Dutch disease*" (Knight, 1988). Bersamaan dengan kejayaan industri gula mendorong lahirnya perusahaan swasta. Disamping itu, akibat dampak negatif pada masyarakat, muncul gerakan anti sistem tanam paksa, sehingga pada tahun 1870 tanam paksa dihapuskan.

### **Periode 1870-1900: Liberalisasi Pasar**

Kebijakan utama adalah Undang-Undang Agraria (UUA) tahun 1870 yang memberikan kepastian dan jaminan penguasaan lahan, yaitu: (a) Pada lahan yang belum dimanfaatkan, perusahaan swasta diberi hak sewa selama 75 tahun yang dapat diperpanjang dan dipindahtangankan; (b) Pada lahan yang dimiliki rakyat, untuk sawah perusahaan swasta dapat melakukan sewa paling lama 35 tahun dan untuk lahan kering dengan sewa kontrak paling lama 12,5 tahun. Pada tahun 1870 juga dikeluarkan Undang-Undang Gula (UUG) untuk menghapuskan sistem tanam paksa secara bertahap. Untuk melengkapi kedua kebijakan tersebut lahir Undang-Undang Tarif (UUT) 1872 yang menghapuskan perdagangan secara progresif sebagai awal liberalisasi ekonomi. Kebijakan UUT 1872 mulai berlaku tahun 1874 sehingga agribisnis pergulaan didasarkan sistem persaingan bebas dan merupakan awal swastanisasi industri gula di Indonesia. Namun demikian dalam masa tersebut secara *de facto* sistem tanam paksa ternyata masih berlaku dan industri gula memperoleh laba sangat besar, karena perolehan lahan dan tenaga kerja yang mudah dan murah. Hal ini mendorong investasi industri gula semakin meningkat dengan pesat.

Kebijakan liberalisasi pasar belum berhasil meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara umum maupun untuk petani tebu, masyarakat tetap miskin bahkan kondisi penyediaan pangan lebih buruk dibandingkan saat tanam paksa. Pada periode ini korupsi merajalela, rakyat tereksplorasi dan bodoh. Kondisi tersebut menyentuh keprihatinan kaum moralis, yang menyadari bahwa perekonomian

Indonesia sangat memerlukan dukungan rakyat, maka kaum moralis bersama kaum liberalis menuntut diterapkannya politik etis di Indonesia. Kerjasama tersebut berhasil dan diberi nama sistem sindikat.

### **Periode 1900-1930: Pengembangan Sistem Sindikat**

Sistem sindikat (1900-1930) menerapkan politik etis melalui 3 (tiga) jalur yaitu migrasi, pendidikan dan irigasi (Onghokham, 1985). Melalui jalur irigasi dikeluarkan Undang-Undang Sewa Tanah No.88 Tahun 1918 untuk mengakhiri kerja wajib pada perkebunan tebu dan hak industri gula pemerintah, serta menentukan upah buruh dan sewa lahan minimum, dengan kompensasi PG diberi hak menyewa lahan hingga 50 tahun (Soemarjan, 1991).

Kebijakan ini berhasil meningkatkan produksi gula namun bersamaan dengan itu produksi gula dunia juga meningkat, dan harga gula dunia menurun tajam, sehingga tercipta kesepakatan perdagangan gula dunia "*Chardbourne Agreement*" tahun 1931.

### **Periode 1931-1942: Kartel**

Pada periode ini, pemerintah Belanda membentuk *Nederlandsch Indie Veereingde Voor de Afzet van Suiker* (NIVAS) tahun 1932 yang merupakan awal era sistem kartel gula di Indonesia (Simatupang *et al.*, 1999:508). Seperti halnya VOC, NIVAS bertindak sebagai pembeli dan penjual tunggal. Kebijakan pada periode ini adalah mewajibkan Jawa menurunkan produksi dari 3 juta ton menjadi 1,4 juta ton/tahun (Panglaykim dan Palmer, 1972). Di tataran dunia, terdapat Konvensi Gula Internasional (*International Sugar Convention = ISC*) yang menetapkan kuota ekspor gula suatu negara.

NIVAS mewajibkan seluruh PG menjual produk melalui NIVAS dengan imbalan 1,64 persen dari biaya produksi, disamping itu NIVAS melakukan penelitian dan pengembangan di Pasuruan dengan biaya dari pabrik sebesar 1,36 persen. Lokasi tersebut sekarang menjadi Pusat Penelitian Perkebunan Gula Indonesia (P3GI) yang mampu menghasilkan varietas ajaib POJ 2838 dan 3016 dengan produksi 18 ton haulur/ha pada tahun 1940.

Tabel 1. Kebijakan IPG Zaman Penjajahan (1602 – 1942)

Kebijakan	Dampak	
	Negatif	Positif
1. Periode 1830-1870: Tanam Paksa (TP) <ul style="list-style-type: none"> <li>• 20% lahan desa wajib untuk TP</li> <li>• Lokasi lahan ditentukan Belanda</li> <li>• Petani wajib tanam sampai panen dgn imbalan ditentukan Belanda</li> <li>• Petani wajib angkut dan olah tebu di pabrik dengan imbalan tambahan</li> <li>• Petani <i>landless</i> wajib kerja 66 hari/th tanpa upah</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bangsa Indonesia menderita sindroma " <i>deutch diseases</i>" yaitu petani dan buruh tani tanaman pangan menderita kesengsaraan</li> <li>- Ketahanan pangan menurun, siklus usahatani rusak</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Ekspor meningkat, dari 6,71 ton (1930), menjadi 61,75 ton (1840)</li> <li>-Lahir perusahaan swasta</li> <li>-Lahir anti sistem TP</li> </ul>
2. Periode 1870-1900: Liberalisasi Pasar <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tahun 1870 dibentuk UU Agraria</li> <li>• Lahan tidak bertuan boleh disewa 75 tahun</li> <li>• Lahan rakyat 35 tahun (sawah), 12,5 tahun (lahan kering)</li> <li>• Tahun 1870 dibentuk UU Gula, isi: hapus sistem TP</li> <li>• Tahun 1872 lahir UU Tarif</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kondisi masyarakat lebih buruk, tereksplotasi, bodoh, korupsi merajalela</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- IPG untung besar, investasi di IPG meningkat</li> <li>-Lahir kaum moralis dan kaum liberalis menuntut politik etis</li> </ul>
3. Periode 1900-1930: Pengembangan Sistem Sindikat <ul style="list-style-type: none"> <li>• Politik etis mengatur migrasi, pendidikan dan irigasi</li> <li>• Lahir UU No.8/Tahun 1918, isi: akhiri kerja wajib, revisi sewa tanah, upah buruh dan hak sewa PG</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tahun 1920 harga gula sangat rendah</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Produksi meningkat</li> </ul>
4. Periode 1931-1942: Kartel <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tahun 1932 dibentuk NIVAS (sebagai pembeli dan penjual), seluruh PG wajib menjual produk ke NIVAS dengan imbalan 1,64% biaya produksi</li> <li>• NIVAS melakukan penelitian dengan biaya 1,36% dari PG</li> <li>• Tahun 1931 ada kesepakatan IPG dunia (Chardbourne Agreement"), produksi diturunkan dari 3 menjadi 1,4 juta ton/th dan International Sugar Conversion yang menetapkan kuota ekspor</li> </ul>	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tahun 1940 lahir varietas ajaib POJ 2838 dan 3016, produktivitas 18 ton hablur/ha</li> </ul>

Sumber: Simatupang *et al.* (1999), Soentoro *et al.* (1999) diolah

Tahun 1942 Jepang menggantikan Belanda, menjajah Indonesia, pabrik-pabrik gula dibumi-hanguskan oleh Belanda dan para pejuang kemerdekaan saat revolusi fisik sehingga industri gula Indonesia mengalami kehancuran dan kehilangan status komoditas strategisnya. Dengan demikian saat Indonesia merdeka industri gula memerlukan rehabilitasi total. Secara ringkas, inti dan dampak masing-masing kebijakan dikemukakan dalam Tabel 1.

## KEBIJAKAN IPG SEJAK KEMERDEKAAAN HINGGA SEKARANG

Kebijakan IPG setelah kemerdekaan dibedakan atas dua periode, yaitu: (a) Periode 1945-1965, yang terdiri atas Nasionalisasi Industri Pergulaan (1945-1959) dan Sistem Ekonomi Terpimpin (1959-1965); (b) Periode 1966-Sekarang, yang dibedakan atas: Liberali-

sasi pemasaran (1966-1971); Stabilisasi (1972-1997); Adaptasi terhadap Sistem Perdagangan Bebas (1993-2001); dan Pengendalian Impor (2002-Sekarang).

### **Kebijakan IPG Periode 1945-1965**

Pada awal kemerdekaan jumlah PG tinggal 49 karena sebagian besar hancur selama masa penjajahan Jepang dan sengaja dihancurkan oleh Belanda agar tidak dimanfaatkan oleh Jepang. Selanjutnya berkembang tanaman tebu rakyat, diantaranya di bekas daerah kerja PG Kerebet Malang. Tanaman tebu rakyat yang diusahakan oleh petani berkembang pesat dan layak diolah oleh satu PG baru. Sehingga PG Kerebet direnovasi dengan nama baru yaitu PG Kerebet Baru di awal tahun 1950-an. Bersamaan dengan adanya tanaman tebu rakyat tersebut tahun 1953 didirikan Yayasan Tebu Rakyat (Yatra).

Prioritas kebijakan di masa kemerdekaan adalah mengubah peraturan perundangan pemerintah kolonial sehingga berlaku sama bagi seluruh rakyat Indonesia dan lebih mengutamakan peningkatan kesejahteraan rakyat Indonesia, sebagaimana diamanatkan dalam konstitusi. Pada kenyataannya walaupun telah merdeka secara politis namun secara ekonomis belum ada perbaikan. Oleh karena itu nasionalisasi perekonomian merupakan prioritas utama pemerintah Indonesia merdeka. Terdapat 2 (dua) kebijakan yang sangat mendasar (Tabel 2) yang diberlakukan pemerintah setelah masa kemerdekaan hingga 1965 yaitu: (a) Nasionalisasi Industri Pergulaan (1945-1959) dengan 10 kebijakan; dan (b) Industri Terpimpin (1959-1965) dengan 3 (tiga) kebijakan.

### **Nasionalisasi Industri Pergulaan (1945-1959)**

Kebijakan utama pemerintah setelah merdeka adalah membentuk Badan Penyelenggara Perusahaan Gula Negara (BPPGN) pada tahun 1946. Pada tahun 1947 dibentuk pula Perusahaan Perkebunan Republik Indonesia (PPRI) untuk mengelola perusahaan gula eks Kasunanan dan Mangkunegaran (Gaol, 1985 dan Bahari, 1989). Peraturan-peraturan kolonial yang sangat membebani petani dihapuskan atau diganti. Ketentuan

sewa lahan pada UU No.8/1918 direvisi melalui UU Darurat No.6/1951 yang kemudian ditetapkan sebagai UU No.6/1952. Dengan ketentuan itu sewa lahan untuk tebu hanya selama 1 (satu) musim saja dan nilai sewa ditetapkan selama setahun secara pasti oleh Menteri Pertanian (Mentan).

Selama nasionalisasi IPG, tahun 1951 dibentuk Pusat Penjualan Gula Indonesia (PPGI) yang anggotanya pengusaha pribumi. PPGI memperoleh jatah penyaluran 10 persen dari total produksi nasional dan diberi jaminan keuntungan maupun fasilitas agar mampu menandingi NIVAS. Langkah fundamental program nasionalisasi industri gula adalah mengambil alih semua perusahaan milik warga negara asing pada Desember 1957. NIVAS diserahkan kepada PPGI, dengan demikian sejak tahun 1958 usaha produksi dan tata-niaga gula berada dalam kendali pemerintah. Kemudian dibentuklah Pusat Perkebunan Negara Baru (PPN-Baru) melalui SK Menteri Pertanian No.229/UM Th 1957. Langkah terakhir program nasionalisasi ekonomi ialah dikeluarkannya PP No.10/1959 yang menetapkan semua usaha dagang asing (khususnya Cina) di ibukota Provinsi, Karesidenan dan Kabupaten diseluruh Indonesia harus ditutup selambatnya tanggal 1 Januari 1960 (Soemarjan, 1991; Kholifah, 1995).

Pada periode ini inflasi relatif tinggi, sehingga nilai sewa lahan selalu ketinggalan dari kenaikan harga umum. Untuk mengatasi kondisi tersebut, petani dan koperasi hanya menyewakan lahan kualitas rendah dan memperlambat waktu penyerahan lahan, sehingga masa tanam tebu tidak optimal akibatnya terjadi penurunan produktivitas. Produktivitas yang semula 11,24 ton/ha tahun 1950 menjadi 8,96 ton/ha tahun 1955. Ini jelas terjadi penurunan tajam, terlebih dibanding tahun 1930 saat penjajahan Belanda yang mencapai 14,79 ton/ha. Nasionalisasi gula yang berlangsung cepat belum diimbangi dengan kesiapan tenaga ahli setara manager dan teknisi Belanda yang diusir tiba-tiba. PPGI (Pusat Penjualan Gula Indonesia) dan PGTP (Pedagang Gula Tangan Pertama) juga mengalami kegagalan karena pedagang murni hanyalah pedagang boneka yang merupakan kolusi dari pejabat pemerintah atau elit partai politik yang korup.

### Sistem Ekonomi Terpimpin (1959-1965)

Kebijakan utama adalah mengatasi putusnya jaringan distribusi gula akibat PP No.10/1959. Untuk itu dikeluarkan Perpu No.38/1960 yang memberi wewenang kepada Menteri Agraria untuk menetapkan luas lahan minimum yang harus disediakan suatu desa untuk tanaman tertentu, termasuk tebu dengan imbalan menurut ketentuan Mentan. Inflasi yang tinggi merupakan salah satu kendala memperoleh lahan, terutama dalam penetapan harga sewa lahan. Di beberapa daerah muncul reaksi petani untuk tidak menyerahkan lahan kepada PG. Untuk penyediaan lahan usaha tani tebu makin sulit karena harga sewa terlalu rendah sehingga petani lebih tertarik menanam padi. Maka pemerintah mengeluarkan Perpu No.38 Tahun 1960, yang dilandasi UUPA 1960 Pasal 16. Perpu mengatur penggunaan dan penetapan luas tanah untuk

tanaman tebu. Namun ternyata tidak dapat menjamin ketersediaan lahan bagi PG. Bahkan mengandung paksaan karena dengan ancaman pidana sehingga tidak memuaskan petani.

Untuk mengatasi permasalahan sewa lahan, tahun 1963 dikembangkan sistem bagi hasil dengan dua pola yaitu pola peralihan dan pola bagi hasil. Pada pola bagi hasil, petani dan PG masing-masing memperoleh bagian 60 dan 40 persen dari gula yang dihasilkan, petani juga memperoleh bagian dalam bentuk gula 3 kuintal per hektar. Pola peralihan diterapkan pada daerah yang belum mengenal tebu rakyat. Dimana petani menyerahkan lahan untuk ditanami tebu oleh PG dengan imbalan 25 persen gula yang dihasilkan.

Penerapan sistem bagi hasil gagal, pada saat itu pemerintah dituntut memenuhi

Tabel 2. Kebijakan IPG di Indonesia Periode 1945-1965

Kebijakan	Dampak	
	Negatif	Positif
<b>a. Nasionalisasi pergulaan (1945-1959)</b>		
- Tahun 1946 dibentuk Badan Penyelenggaraan Perusahaan Gula Negara (BPPGN)	- Nilai sewa lahan lebih rendah dari harga umum, maka petani hanya menyewakan lahan berkualitas rendah dan memperlambat penyerahan	Tebu Rakyat Bangkit
- Tahun 1947 dibentuk Perusahaan Perkebunan Republik Indonesia (PPRI) yang mengelola perusahaan eks Mangkunegaran dan Kasunanan serta menghapus aturan yang bebani petani		
- Tahun 1950 lahir Tanaman Tebu Rakyat		
- Tahun 1951 dibentuk Pusat Penjualan Gula Indonesia (PPGI) beranggotakan pribumi, memperoleh jatah penyaluran 10% total produksi, jaminan keuntungan dan fasilitas	- Pribumi hanya boneka karena pemilik modal tetap orang asing	
- Tahun 1951 lahir UU darurat No.6, merevisi UU No.8/1918	- Periode 1950-1955 produktivitas menurun 11,24 ton/ha menjadi 8,96 ton/ha	
- Tahun 1952, UU No.6/1952, sewa lahan untuk tebu hanya semusim yang nilainya ditetapkan Mentan		
- Tahun 1953 lahir Yayasan Tebu Rakyat		
- Tahun 1957 semua perusahaan asing diambilalih pemerintah, NIVAS diserahkan ke PPGI		
- SK MENTAN No.29/UM/1957 membentuk Pusat Perkebunan Negara Baru (PPN Baru)		
- Tahun 1958, IPG dalam kendali Republik Indonesia		
- PP No.10/1959, Usaha dagang asing wajib ditutup paling lambat 1 Januari 1960		
<b>b. Industri terpimpin (1959 -1965)</b>		
- Tahun 1960 lahir Perpu No.38: Menteri Agraria berwenang menetapkan luas lahan minimum yang harus dikelola desa dengan imbalan ditentukan Mentan	- Nilai sewa lahan lebih rendah dari harga pasar	-
- Tahun 1963 lahir 2 pola sistem bagi hasil yaitu peralihan (petani serahkan lahan ke PG dengan imbalan 25% hasil) dan pola bagi hasil (petani menanam tebu dengan imbalan 60%, PG 40%)	- Bagi hasil tidak menarik bagi petani	

Sumber: Simatupang *et al.* (1999), Soentoro *et al.* (1999) diolah

kebutuhan beras dari areal sawah yang sama, sehingga lahir program BIMAS yang membawa era baru pada perkembangan teknologi budidaya padi, akibatnya meningkatkan persaingan penggunaan lahan untuk padi dan komoditas lainnya. Untuk mengatasi situasi diatas lahir UU No.19/1960 dan PP No.141/1961 yang membentuk Badan Pimpinan Umum Perusahaan Negara Perkebunan Gula (BPU-PNPG) yang dipimpin oleh Dewan Direktur yang diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Pertanian. Setiap pabrik menyampaikan laporan keuangan pada BPU-PNPG yang dijadikan dasar penentuan harga pokok produksi dan harga jual gula dengan imbalan jasa 5 persen dari harga provenue gula (Mubyarto, 1985)

Program ini ternyata tidak efektif, menimbulkan inefisiensi dan kemacetan pemasaran gula, maka tahun 1963 diperbaiki dengan ditetapkan sistem bagi hasil yaitu sewa lahan petani adalah 25 persen dari gula yang dihasilkan apabila seluruh pekerjaan budidaya tebu dilakukan PG, bila dilakukan oleh petani maka bagian yang diterima petani 60 persen. Walaupun secara teoritis sistem ini menarik, namun pada prakteknya tidak demikian, karena tidak ada transparansi dan kepastian produksi gula yang dihasilkan petani. Petani curiga PG cenderung mengurangi hasil gula dengan memainkan angka rendemen. Di samping itu, rendemen ditentukan berdasarkan rata-rata sehingga tidak ada insentif untuk tebu berkualitas baik.

### **Kebijakan IPG Periode 1966-Sekarang**

#### ***Liberalisasi pemasaran (1966-1971)***

Keterpurukan IPG, mengakibatkan Indonesia berubah menjadi negara pengimpor gula sejak tahun 1967. Impor gula menghabiskan devisa negara, BPU-PPNG dinilai kurang berhasil sehingga dibubarkan pada tahun 1968. Sebagai pengganti BPU-PPNG dibentuk 8 Perusahaan Negara Perkebunan Gula (PNPG) yang masing-masing mengelola 4-7 pabrik yang dilengkapi dengan Badan Pemasaran Bersama (BPB) untuk memperlancar pemasaran. Namun demikian BPB tidak dapat berfungsi optimal karena keterbatasan modal. Hal ini mengakibatkan pemasaran macet dan PG-PG kembali melakukan penjualan langsung, sehingga timbul polemik

pembagian tugas dan wewenang antara Departemen Pertanian dan Departemen Perdagangan.

Untuk mengatasi polemik kewenangan, pada tanggal 13 Januari 1969 dikeluarkan Surat Keputusan Presiden yang mengatur tugas departemen terkait, Departemen Pertanian bertanggungjawab dalam produksi, sedangkan Departemen Perdagangan dalam perdagangan. Selanjutnya Departemen Perdagangan membentuk 4 (empat) sindikat sebagai konsorsium perusahaan swasta yang membeli gula langsung dari PG secara tunai dengan dukungan dana dari Bank Bumi Daya. Setiap sindikat mempunyai kuota dan wilayah pemasaran yang sudah ditentukan, yang dilaksanakan oleh distributor yang ditunjuk. Untuk menjalankan tugasnya sindikat tergantung modal dari Bank, namun sebenarnya perusahaan tersebut tidak layak memperoleh pinjaman (*not bankable*) akibatnya perdagangan gula didominasi pemilik modal dan bersifat oligopolistik (CIC, 1988), situasi ini menimbulkan polemik.

#### ***Stabilisasi (1972 – 1997)***

Awal tahun 1970-an terjadi kenaikan harga gula di pasar dunia terkait dengan kegagalan tanaman bit di Rusia dan Eropa Timur. Kondisi ini memotivasi peningkatan produksi gula di Indonesia. Pada periode ini, kebijakan yang diterapkan pemerintah sangat intensif baik pada sisi produksi, distribusi, dan harga (Tabel 3). Sebagai langkah awal, pemerintah mengeluarkan Keppres No.43/1971 yang pada dasarnya memberi wewenang kepada Bulog untuk menjaga stabilitas harga dan pasokan gula pasir. SK ini menandai era dimulainya peran Bulog sebagai lembaga stabilisator, dan pada periode ini kinerja Bulog sebagai stabilator harga cukup bagus (Mubyarto, 1983). Keppres No.43/1971 juga berisi pembubaran sistem sindikat gula serta mengatur pembagian tugas dan wewenang instansi terkait dalam industri gula secara rinci, dimana Departemen Pertanian bertanggungjawab dalam produksi, Bank Bumi Daya di bidang pembiayaan dan Bulog di bidang pemasaran (pembelian gula dalam negeri maupun impor). Agar Keppres tersebut lebih efektif, maka didukung oleh Surat Mensekneg No.B.136/APBN Sekneg/3/74 tentang pema-

saran gula yang berasal dari non-PNP (Perusahaan Negara Perkebunan).

Dari sisi kebijakan produksi dan kebijakan input, kebijakan yang paling signifikan dari pemerintah pada periode stabilisasi 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. Dengan demikian, impor gula diharapkan menurun. 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 (Adisasmito, 1998). Di samping itu, pemerintah melakukan rehabilitasi beberapa PG di Jawa, dan mendirikan PG baru baik di Jawa maupun di luar Jawa, dengan dukungan dana pinjaman dari Bank Dunia.

Inpres No.9/1975 melibatkan 5 (lima) organisasi yaitu: (1) PG sebagai pengolah dan pembimbing petani; (2) KUD (Koperasi Unit Desa) sebagai penyalur sarana produksi (saprodi); (3) Bank BRI sebagai penyalur kredit; (4) Bulog membeli bagian petani dan PG dengan harga yang ditetapkan pemerintah; dan (5) Dinas Perkebunan sebagai pembimbing teknis melalui penyuluhan. Penataan

kelembagaan produksi yang dilakukan melalui Inpres No.9/1975 juga bertujuan mengubah sosok industri gula dari sistem perusahaan perkebunan besar (*estate*) menjadi sistem usaha pertanian rakyat (Mubyarto, 1977). Ketentuan utama sistem TRI mencakup: (1) PG wajib menyediakan sarana produksi dan penyuluhan teknis bagi petani tebu; (2) Lokasi perkebunan tebu ditentukan oleh pejabat BIMAS dengan memperhatikan usulan PG dan pandangan petani melalui KUD; (3) BRI menyediakan kredit murah; (4) Pengelolaan usaha petani dilakukan petani; dan (5) Tebu yang dihasilkan dijual ke PG dengan sistem bagi hasil didasarkan pada rendemen dan ditetapkan melalui surat keputusan Menteri Pertanian.

Untuk menjaga ketersediaan bahan baku tebu, dan terkendalanya areal tebu di lahan sawah, mulai tahun 1980 dikembangkan tebu di daerah lahan kering. TRI membawa konsekuensi perubahan tata ekonomi di pedesaan, baru pada tahun 1981 areal tebu di Jawa berhasil didominasi oleh tebu rakyat yang mencapai 80 persen dari total areal tebu. Namun ternyata Program TRI kurang berhasil dalam peningkatan produksi gula. Produksi pada periode tahun 1975-1980 lebih rendah dibandingkan dengan periode tahun 1970-1975, disebabkan karena penurunan produktivitas. Hal ini disebabkan karena pengelolaan usahatani yang dilakukan terpisah

Tabel3. Kebijakan Pemerintah Berkaitan dengan Industri Gula Periode Stabilisasi (1971-1996)

Kebijakan	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 1974	Penguasaan, pengawasan dan penyaluran gula pasir non PNP	Penjelasan mengenai Keppres No.43/1971/14 Juli 1971
Inpres No.9/1975, 22 April 1975	Intensifikasi tebu (TRI)	Peningkatan produksi gula serta 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	Sistem Budidaya Tanaman	Memberikan kebebasan kepada petani untuk menanam komoditas sesuai dengan prospek pasar

Sumber; Susila (2005:63), diolah.



dari PG, usahatani tebu terpencah-pancar karena pemilikan lahan yang sempit sehingga tidak efisien (Masyhuri, 2005).

Bulog menunjukkan kinerja bagus, program stabilisasi harga yang dilakukan Bulog ternyata sangat berhasil akhirnya tanggal 22 Oktober 1980 pemerintah menetapkan bahwa semua gula yang masih berada di PG PNP maupun non-PNP dibeli oleh Bulog dengan harga yang wajar. Melalui SK Menteri Perdagangan dan Koperasi No.122/KP/III/1981 ditetapkan bahwa Bulog sebagai pembeli tunggal seluruh produksi gula dalam negeri. Disamping itu perdagangan gula dikendalikan oleh pemerintah melalui monopoli Bulog. Terkait dengan harga gula, instrumen utama kebijakan adalah harga provenue dan harga jual yang dikelola oleh Bulog (Kepmenkeu No.342/KMK.011/1987). Kebijakan ini mempunyai tujuan untuk stabilisasi harga gula di pasar domestik, peningkatan penghasilan penerimaan pemerintah, harga gula yang terjangkau masyarakat, serta menjamin pendapatan petani tebu dan pabrik gula (Sudana *et al.*, 2000). Kebijakan ini bersifat multi tujuan, bahkan antar tujuan ada yang bersifat berlawanan (*conflicting*) seperti peningkatan pendapatan petani versus harga yang terjangkau, serta peningkatan penerimaan pemerintah.

Tahun 1989 terjadi perubahan sistem bagi hasil, dimana petani memperoleh 62 persen dari produksi hablur dan 2 kg tetes dari total tebu yang dikirim. Gula bagian petani diserahkan dalam bentuk uang sebanyak 98 persen dan sisanya dalam bentuk natura. Sistem bagi hasil tersebut lebih baik dibandingkan dengan sistem bagi hasil tahun 1963 yang dikembangkan dengan dua pola. Sistem bagi hasil baru memberikan konsekuensi petani menanggung berbagai risiko. Risiko mulai dari kegiatan usahatani sampai pasca panen, misalnya petani akan mengalami kerugian apabila tebu yang ditebang tidak segera digiling (setelah 30 jam akan terjadi fermentasi sehingga rendemen menurun). Disisi lain PG memperoleh keuntungan lebih kecil daripada sebelum TRI sehingga PG berusaha meningkatkan keuntungan melalui peningkatan kapasitas giling, kapasitas teknik, dan memperpanjang masa giling (hari giling diperpanjang 180 hingga 200 hari per tahun).

Pada periode stabilisasi ini, secara umum kinerja industri gula Indonesia menun-

jukan stabilitas dan kemajuan yang gradual. Pada periode tersebut, areal meningkat dengan laju 2,2 persen per tahun, dengan rata-rata luas areal mencapai 381 341 ribu ha. Pada akhir periode ini (1997), areal tebu nasional mencapai 386.878 ribu ha. Produksi juga mengalami peningkatan dengan laju 1,0 persen per tahun, produksi nasional pada akhir periode ini mencapai 2.191 juta ton. Karena periode ini adalah periode stabilisasi, maka impor menjadi bersifat residual. Bulog sebagai lembaga yang mengelola impor gula menjadikan impor sebagai selisih antara konsumsi dengan produksi domestik. Karena bersifat residual, maka volume impor cenderung fluktuatif tergantung produksi nasional, sebagai contoh pada periode 1980-1984, produksi gula semakin meningkat maka impor cenderung menurun.

### ***Adaptasi terhadap Sistem Perdagangan Bebas (1993–2001)***

Untuk menanggulangi permasalahan perdagangan (termasuk IPG) secara internasional, telah disepakati liberalisasi perdagangan yang tertuang dalam Putaran Uruguay (PU) sebagai rangkaian dari *General Agreement on Tariff and Trade* (GATT) tanggal 15 Desember 1993. Upaya mengurangi distorsi IPG telah ditempuh berbagai negara dengan mewujudkan komitmen pada 4 hal penting yaitu: (1) Tindakan sanitasi/ fitosanitasi (kontaminasi aflatoxin dan standar yang ketat); (2) Bantuan/dukungan domestik yang diukur dengan total *agregat measurement of support* (AMS), di mana untuk negara maju menurunkan 20 persen, sedangkan negara berkembang 13 persen; (3) Akses pasar yaitu tarififikasi, penurunan tarif yang umum diterapkan berbagai negara (*ad volorem tariffs*) dimana negara maju diharapkan mewujudkan tahun 2000 dengan penurunan sebesar (21-23%) sedangkan negara berkembang tahun 2004 sebesar (9-14%) dan tarif spesifik yang proporsi penerapannya sangat terbatas berkisar (24-36%); dan (4) Pengurangan subsidi ekspor berdasarkan penurunan volume ekspor, volume yang disubsidi sebesar 18 persen dari produk pertanian yang dipasarkan di dunia dan nilai ekspor.

Namun implementasi kesepakatan GATT tersebut oleh Susila (2005) dilaporkan belum banyak menyentuh distorsi IPG. Hal ini

disebabkan karena: (1) Gula tidak banyak berpengaruh terhadap kesehatan dan lingkungan; (2) Berbagai fakta kebijakan subsidi yang ditempuh berbagai negara (Lampiran 1), masih menempatkan industri gula menerima subsidi yang besar.

Komitmen akses pasar dianggap masih marginal dengan fakta masih tingginya tingkat *binding tariff*. Dari tarif yang diberikan oleh 17 negara, Jepang menduduki rangking tertinggi yaitu 283 persen, diikuti Mexico (156%), Zimbabwe (150%), EU (146%), Zambia (126%), Columbia (117%), US (106%), Afrika Selatan (105%) dan Indonesia (95%), merupakan urutan ke 10. Negara lain yang tarif impornya rendah (dibawah 100%) berturut-turut Canada (8%), Australia (14%), Brazil (35%), Cuba (40%), Filipina (50%), China (76%) dan Thailand (94%). Penurunan tarif yang relatif kecil, menggambarkan negara tersebut pada posisi proteksi yang tinggi, bahkan EU diberi kewenangan menggunakan *safeguards mechanism*, yaitu memberi tambahan tarif ketika harga gula dunia rendah atau impor melebihi target (Susila, 2005).

Kesepakatan PU dimanfaatkan oleh negara tertentu untuk menaikkan tarif pada saat negara lain harus menurunkan tarif. Dari empat komitmen PU yang dianggap paling signifikan terhadap distorsi IPG adalah komitmen mengurangi subsidi ekspor. Amerika Serikat menurunkan subsidi 24 persen (US\$ 56.000 menjadi US\$ 42.000) dan volume ekspor (dari 791.000 menjadi 601.400 ton). EU menurunkan 21 persen subsidi sehingga volume gula yang masih boleh diberi subsidi ekspor 1,3 juta ton (dari sebelumnya 1,6 juta ton).

Dampak liberalisasi perdagangan di pasar dunia dan beberapa negara relatif kecil, antara lain: (1) Peningkatan harga gula di pasar dunia relatif kecil (USc 2-5/lb, bahkan pada tahun 1995-2000 lebih kecil). Bahkan dari estimasi pesimis surplus produksi, diperkirakan harga gula hanya meningkat USc 1/lb; (2) Di US, penurunan areal 1,24 persen dan produksi 1,06 persen, serta peningkatan konsumsi sebesar 1,82 persen; (3) Di EU, penurunan produksi 0,53 persen dan peningkatan konsumsi 0,55 persen, serta penurunan ekspor 1,23 persen; (4) Di Australia, produksi dan ekspor meningkat ( 2,1% dan 2,89% ); (5) Di Brazil produksi dan ekspor meningkat

(1.5%-2.3%). Ada 3 faktor yang secara konsisten potensial mendorong pengurangan proteksi dan subsidi industri gula di negara produsen dan konsumen: (1) Dikembangkannya pemanis alternatif pesaing gula; (2) Kemajuan teknologi yang meningkatkan efisiensi dan (3) Globalisasi dalam kepemilikan industri dan akses informasi (Susila, 2005).

Dalam rangka kesepakatan GATT tersebut, pemerintah Indonesia membuka pasar impor secara dramatis. Dengan argumen untuk peningkatan efisiensi ekonomi, pemerintah mengeluarkan Kepmenperindag No.25/MPP/Kep/1/1998 yang tidak lagi memberi monopoli pada Bulog untuk mengimpor komoditas strategis, termasuk mengimpor gula. Era ini merupakan akhir dari peran Bulog sebagai lembaga yang memonopoli impor, sekaligus dimulainya era perdagangan bebas untuk gula di pasar Indonesia. Karena tidak ada tarif impor pada periode ini, maka impor gula dilakukan dengan tarif impor 0 persen dan impor dilakukan oleh perusahaan importir. Akibatnya, impor gula pada periode ini meningkat tajam. Jika pada tahun 1996 impor masih dibawah 1 juta ton, maka pada tahun 1977 sudah mencapai 1,36 juta ton dan mencapai puncaknya menjadi 1,73 juta ton pada tahun 1998 (Susila, 2005).

Banjirnya gula impor dengan harga murah membuat industri gula dalam negeri mengalami kemunduran. Pada periode ini areal turun drastis dari 446 ribu ha pada tahun 1996 menjadi sekitar 350 ribu ha pada periode liberalisasi. Sebagai akibatnya, produksi menurun dari di atas 2 juta ton pada akhir periode stabilisasi menjadi sekitar 1,7 juta ton pada periode liberalisasi. Kebijakan Pemerintah Indonesia berkaitan dengan IPG Periode Liberalisasi dikemukakan pada Lampiran 2.

Ketika krisis ekonomi Indonesia mulai berkurang pada tahun 1999, harga gula di dalam negeri justru mengalami penurunan yang signifikan. Penurunan tersebut disebabkan tiga faktor yaitu harga gula dunia terus menurun, nilai tukar Rupiah yang menguat, serta tidak adanya tarif impor. Pada tahun 1999, rata-rata harga dunia di pasar internasional adalah US\$ 137,3/ton, sedangkan nilai tukar Rupiah pada saat tersebut rata-rata mencapai Rp 7 100/US\$. Sebagai akibatnya, harga paritas impor gula pada saat itu mencapai titik terendah yaitu antara Rp 1.800-

1.900 per kg. Hal ini membuat harga gula dalam negeri mengalami tekanan. Untuk melindungi produsen, maka pemerintah mengeluarkan SK Menhutbun No.282/KPTS-IV/1999 yang kembali menetapkan harga provenue gula sebesar Rp 2.500 per kg. Kebijakan harga provenue tersebut ternyata merupakan kebijakan yang tidak efektif karena tidak didukung oleh rencana tindak lanjut yang memadai. Sebagai contoh, untuk mengimplementasikan kebijakan tersebut, pemerintah tidak memiliki dana yang memadai. Di sisi lain, BUMN perkebunan yang mengelola gula juga tidak memiliki dana yang memadai untuk melaksanakan kebijakan tersebut. Sebagai akibatnya, kebijakan tersebut menjadi tidak dapat diwujudkan sehingga harga gula petani masih tetap mengalami ketidakpastian.

Untuk mengatasi masalah tersebut, maka pemerintah melalui Departemen Perindustrian dan Perdagangan mengeluarkan SK Menperindag No.364/MPP/Kep /8/1999. Instrumen utama dari kebijakan tersebut adalah pembatasan jumlah importir dengan hanya mengijinkan importir produsen. Dengan kebijakan ini, pemerintah dapat membatasi dan mengendalikan volume impor di samping memiliki data yang lebih valid mengenai volume impor dan stok. Dengan demikian, harga gula dalam negeri dan harga gula di tingkat petani dapat ditingkatkan. Kebijakan importir produsen tersebut ternyata masih kurang efektif, baik untuk mengangkat harga gula di pasar domestik maupun mengontrol volume impor. Walau tidak ada data pendukung yang memadai, kegagalan tersebut terutama disebabkan oleh stok gula dalam negeri sudah terlalu banyak serta masih adanya gula impor ilegal.

Situasi ini membuat harga gula di pasar domestik tetap melemah. Desakan petani dan pabrik gula terhadap pemerintah untuk melindungi industri gula dalam negeri semakin kuat (Dewan Gula Indonesia, 1999). Menanggapi tekanan ini, pemerintah mengeluarkan kebijakan tarif impor dengan SK Menperindag No.230/MPP/Kep/6/1999 yang memberlakukan tarif impor gula sebesar 20 persen untuk *raw sugar* dan 25 persen untuk *white sugar*.

### **Pengendalian Impor (2002- Sekarang)**

Kebijakan Pemerintah berkaitan dengan IPG periode pengendalian impor dikemukakan

pada Lampiran 3. Kebijakan perdagangan Indonesia khususnya mengenai tarif impor masih rendah dan dilematis. Disarankan kebijakan tarif impor perlu dianalisis secara cermat untuk menciptakan iklim yang *fair* dalam menghadapi perdagangan gula dunia yang terdistorsi, sekaligus dapat diterima oleh pelaku industri gula. Disimpulkan bahwa liberalisasi perdagangan tidak berpengaruh pada tingkat IPG sehingga pada masa mendatang perdagangan dan industri gula masih akan tetap terdistorsi (Susila, 2005).

Ketika harga gula domestik terus merosot dan industri gula sudah diambang kebangkrutan dan tekanan produsen (PG dan petani) semakin kuat, pemerintah mengeluarkan kebijakan yang bertujuan untuk mengendalikan impor, dengan membatasi importir hanya menjadi importir produsen (IP) dan importir terdaftar (IT). Kebijakan ini dituangkan dalam Kepmenperindag No.643/MPP/Kep/9/2002, 23 September 2002. Era ini merupakan era dimulainya regim pengendalian impor. Gula yang diimpor oleh IP 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 persen berasal dari petani. 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 tersebut kemudian direvisi dalam bentuk penetapan harga gula ditingkat petani sebesar Rp 3.410/kg (Kepmenperindag No.527/MPP/Kep/9/2004), Rp 3.800/kg (Peraturan Menteri Perdagangan No.08/M-Dag/Per/4/2005), dan Rp 4.800/kg (Permendag No.19/M-Dag/Per/4/2006).

Kebijakan-kebijakan pada periode ini cukup efektif untuk membangkitkan kembali industri gula nasional, walaupun faktor eksternal seperti kenaikan harga gula di pasar internasional juga turut menolong industri gula nasional. Dari sisi areal, dampaknya mulai tampak dan pada tahun 2005 areal diperkirakan mulai meningkat secara signifikan. Produksi mulai meningkat, dan mulai tahun 2004 produksi sudah kembali diatas 2 juta ton. Sebagai akibatnya, impor mulai menurun dari sekitar 1,5 juta ton menjadi sekitar 1,3 juta ton.

Jika kebijakan-kebijakan ini dipertahankan dan didukung oleh program revitalisasi pembangunan industri gula nasional, Indonesia dapat berharap mencapai swasembada gula pada tahun 2010 (proporsi impor adalah sekitar 90% dari konsumsi nasional).

Dari sisi tataniaga kebijakan penetapan harga diatas memberikan iklim positif bagi produsen. Kebijakan pembatasan impor dilakukan agar harga domestik meningkat (karena harga gula dunia relatif lebih rendah daripada harga domestik) sehingga produsen mendapat insentif untuk meningkatkan produksinya. Dalam kurun waktu tersebut, kebijakan tataniaga didukung oleh kebijakan lainnya yaitu pada tahun 2002 Departemen Pertanian mencetuskan program akselerasi (peningkatan produksi gula) nasional. Program tersebut dilaksanakan dengan mengoptimalkan kinerja pabrik gula yang ada melalui penataan dan rehabilitasi tanaman, peralatan/mesin pabrik, manajemen pabrik gula, maupun penyehatan lembaga penelitian yang ada (P3GI).

Selain kebijakan diatas, terkait pengendalian impor pemerintah mencanangkan program khusus "Swasembada Gula Nasional", khusus untuk konsumsi langsung rumah tangga. Program tersebut ditetapkan dengan kesadaran penuh atas kompleksnya permasalahan IPG mulai *on-farm* dan *off-farm* serta perdagangan dunia yang sangat distortif. Swasembada dianggap penting karena kedepan harga gula diprediksi akan terus meningkat. Sebagai antisipasi, pemerintah berupaya meningkatkan produksi dan produktivitas melalui program akselerasi, serta perbaikan kebijakan tataniaga serta impor gula. Kebijakan internasional yang mempengaruhi pergulaan nasional antara lain: (i) Kesepakatan "*Hongkong Ministerial Meeting*" tahun 2005 tentang penghapusan subsidi ekspor pada tahun 2013, yang akan mengurangi daya saing produksi gula negara maju khususnya Uni Eropa (EU); (ii) Tekanan pada negara maju (EU) dan AS untuk segera mengurangi proteksi terhadap industri gula; (iii) Kebijakan Cina membatasi pemakaian pemanis buatan dalam industri mamin; dan (iv) Naiknya harga minyak mentah dunia yang menyebabkan produsen gula meningkatkan jumlah produksi ethanol berbahan baku tebu sebagai alternatif.

Untuk merealisasi Swasembada Gula Konsumsi (SGK) telah dibuat "*Road Map*"

yang dirinci menjadi 26 subkegiatan dalam 7 (tujuh) *major action plan* atau rencana tindak lanjut yaitu: (1) Peningkatan produksi dan produktivitas; (2) Investasi dan rehabilitasi PG; (3) Proteksi IPG; (4) Penguatan kelembagaan; (5) Otonomi Daerah (OTODA); (6) Aspek lingkungan; dan (7) Bidang energi. Pelaksana masing-masing *action plan* telah ditentukan, dimana Ditjenbun memiliki tanggung jawab dalam 5 *action plan* (kecuali OTODA dan proteksi industri gula) atau 65 persen subkegiatan. Koordinator seluruh kegiatan adalah Dewan Gula Indonesia (DGI) sedangkan penanggungjawab adalah 10 Menteri yaitu: Mentan, Menkeu, Menkoeku, Menperin, Meneg BUMN, Mendag, Menpan, Men KLH, Mendagri dan Men ESDM.

*Action plan* didasarkan pada kondisi tahun 2005 dimana kebutuhan untuk konsumsi 2,63 juta ton, dengan asumsi pertumbuhan penduduk Indonesia 1,20 persen dan konsumsi gula/kapita stabil 12 kg/kapita/tahun, maka tahun 2009 jumlah penduduk 230 juta jiwa sehingga diperlukan produksi gula sebesar 2,78 juta ton. Apakah target tersebut sudah dicapai? Departemen Perdagangan melaporkan prognosa produksi akhir Agustus tahun 2009 sebanyak 1.625.312 ton (51%) dari target dimana stok gula sebanyak 266.679, berada di pedagang 196.544 ton, petani 59.935 ton dan di PTPN serta RNI 10.200 ton. Sementara itu, prognosa DGI (dengan produksi aktual sampai bulan Agustus) produksi tahun 2009 sebesar 2,67 juta ton. Dan sampai dengan akhir tahun 2009 tidak ada realisasi impor GKP, namun stok gula relatif kecil. Suatu hal yang menjadi permasalahan adalah keakuratan data, baik produksi, konsumsi langsung dan tidak langsung, serta impor dan ekspor.

Pada periode ini, mulai dikembangkan PG rafinasi, yang dimaksudkan untuk membantu mencukupi kebutuhan gula untuk industri makanan dan minuman. PG rafinasi memperoleh kemudahan dalam impor bahan baku gula mentah, yaitu dengan keringanan bea masuk atau pajak impor, pemerintah menerapkan kebijakan bea masuk lima persen selama dua tahun pertama (Surat Keputusan Menteri Keuangan No.135/KMK.05/2000). Ketentuan yang sama tentang keringanan bea masuk ini juga berlaku kepada industri rafinasi yang melakukan perluasan usahanya.

Dalam rangka melindungi harga gula kristal putih domestik, perdagangan gula rafinasi diatur dengan SK Menperindag No.527/MPP/Kep/9/2004, bahwa gula rafinasi hanya untuk kebutuhan bahan baku bagi industri pengguna dan distribusi gula rafinasi langsung ke industri pengguna tanpa melalui distributor. Pada Pebruari 2009, Departemen Perdagangan mengeluarkan penyempurnaan petunjuk pendistribusian gula rafinasi melalui surat Menteri Perdagangan kepada produsen gula rafinasi No.111/M-DAG/2/2009. Penyempurnaan ini dilakukan dalam rangka: (1) Memberi kepastian dan kejelasan bagi semua pihak yang terlibat perihal distribusi gula rafinasi yang sesuai dengan kebijakan pemerintah, sehingga tidak mengganggu penyaluran gula rafinasi sesuai peruntukan, yaitu untuk industri, dan juga tidak mengganggu pasar gula kristal putih; (2) Agar produsen gula rafinasi, distributor di semua lini, perusahaan makanan dan minuman (menengah, UKM dan industri rumah tangga), dan aparat pengawasan mempunyai pemahaman yang sama mengenai sistem distribusi yang berlaku. Dalam surat Menperdag No.111/2009 itu disebutkan bahwa dalam memenuhi kebutuhan gula rafinasi untuk industri pengguna atau industri makanan dan minuman, setiap produsen gula rafinasi dapat menunjuk distributor secara resmi, selanjutnya distributor dapat menunjuk pula subdistributor secara resmi. Distributor yang tidak memiliki surat penunjukan atau pengangkatan dari produsen gula rafinasi dilarang mendistribusikan atau memperdagangkan gula rafinasi. Hal yang sama juga berlaku bagi subdistributor.

## SINTESIS

Dari sejarah IPG sejak zaman penjajahan sampai sekarang, dapat diperoleh pembelajaran dalam aspek produksi, perdagangan, kelembagaan serta penelitian dan pengembangan. Dalam aspek produksi/produktivitas di tingkat petani dan pabrik, beberapa pembelajaran yang dapat dipetik adalah sebagai berikut: (1) Peningkatan produksi melalui perluasan areal yang dipaksakan tidak akan berkelanjutan, seperti sistem tanam paksa, ekonomi terpimpin dan TRI; (2) Peningkatan investasi pabrik tidak harus dilakukan dengan mengorbankan petani

(sewa lahan murah, upah tenaga kerja murah; (3) Tidak pada tempatnya apabila petani mensubsidi pemerintah (sistem tanam paksa); (4) Dukungan kebijakan lahan, harus saling menguntungkan baik bagi PG maupun petani. Ketentuan sewa lahan harus mengikuti dinamika ekonomi, seperti pasar lahan dan inflasi. Sewa lahan yang rendah, menyebabkan petani enggan menyewakan lahannya untuk PG. Hal ini yang menyebabkan ketersediaan lahan untuk PG yang terbatas pada era 1950-an; (5) Untuk melindungi produsen, menetapkan harga provenue gula. Kebijakan harga provenue menjadi kebijakan yang tidak efektif kalau tidak didukung oleh rencana tindak lanjut yang memadai. Dengan rencana yang memadai, kebijakan ini bisa menjadi insentif untuk meningkatkan produksi; (6) Ketika harga gula industri terus merosot dan industri gula sudah diambang kebangkrutan, pemerintah mengeluarkan kebijakan yang bertujuan untuk mengendalikan impor, dengan membatasi industri hanya menjadi industri produsen (IP) dan industri terdaftar (IT); (7) Pengembangan PG rafinasi, yang dimaksudkan untuk membantu mencukupi kebutuhan gula untuk industri makanan dan minuman, harus sinergi dengan pengembangan PG eks tebu.

Dalam aspek perdagangan beberapa pembelajaran yang dapat dipetik adalah sebagai berikut: (1) Kebijakan perdagangan yang bersifat monopsoni akan mengakibatkan harga tidak bersaing; Kebijakan monopoli juga akan merugikan konsumen; (2) Liberalisasi perdagangan sebelum penjajahan hanya menguntungkan pemerintah, sementara liberalisasi perdagangan bebas pada era 1990-an menyebabkan harga domestik menurun, sehingga petani tebu dirugikan; (3) Pembentukan lembaga pemasaran seperti BPB dan konsorsium memerlukan dukungan modal, BPB yang dibentuk pada tahun 1968 tidak dapat berfungsi optimal karena keterbatasan modal. Namun perusahaan tersebut harus *bankable*. Dukungan permodalan dari perbankan untuk perusahaan *not bankable* akan menimbulkan permasalahan baru, terlihat pada kasus konsorsium; dan (4) Penunjukkan Bulog sebagai instansi yang bertugas menjaga stabilitas harga dan pasokan gula pasir, cukup bagus menjaga stabilitas harga gula domestik, namun mengarah ke monopsoni dan monopoli.

Dalam aspek kelembagaan beberapa pembelajaran yang dapat dipetik adalah sebagai berikut: (1) Kebijakan harus didukung dengan kesiapan kelembagaan, contoh kebijakan nasionalisasi dan industri terpimpin kurang berhasil karena kelembagaan dan SDM belum siap, Nasionalisasi PG yang berlangsung cepat belum diimbangi dengan kesiapan tenaga ahli serta manager dan teknisi Belanda yang diusir tiba-tiba. Pusat Penjualan Gula Indonesia (PPGI) dan Pedagang Gula Tangan Pertama (PGTP) juga mengalami kegagalan karena pedagang murni hanyalah pedagang boneka yang merupakan kolusi dari pejabat pemerintah atau elit partai politik yang korup; (2) Sistem bagi hasil antara PG dan petani seharusnya didasarkan pada rasa keadilan, ketidakadilan menyebabkan sistem tersebut tidak berhasil. Sebagai contoh, pola peralihan dan pola bagi hasil yang dikembangkan tahun 1963 tidak berhasil. Bagi hasil senantiasa diperbaiki, pada saat ini petani memperoleh 66 persen dan PG 34 persen; (3) Pembagian wewenang antar departemen harus jelas, kegagalan pemasaran pada periode 1966-1971 menimbulkan polemik pembagian tugas dan wewenang antara Departemen Pertanian dan Perdagangan; (4) Penataan kelembagaan produksi yang dilakukan melalui Inpres No.9/1975 juga bertujuan mengubah sosok industri gula dari sistem perusahaan perkebunan besar (*estate*) menjadi sistem usaha pertanian rakyat. Kebijakan ini mampu meningkatkan areal tebu rakyat. Namun karena pengelolaan usahatani yang dilakukan terpisah dari PG, usahatani tebu terpencar-pencar karena pemilikan lahan yang sempit sehingga tidak efisien.

Dalam aspek penelitian dan pengembangan, dukungan dana yang kuat untuk lembaga ini akan menghasilkan teknologi yang baik. P3GI yang sebelumnya dibiayai oleh PG, namun akhir-akhir ini dukungan tersebut berkurang, maka lembaga ini kurang berkembang secara optimal.

## KESIMPULAN DAN SARAN

Pengembangan pergulaan nasional menyangkut banyak pihak, sehingga kebijakan pengembangan pergulaan harus dilakukan secara komprehensif. Pengembangan pada

aspek produksi difokuskan pada inovasi dan adopsi teknologi baik pada aspek pengembangan varietas menurut jenis lahan, pengembangan teknologi budidaya spesifik lokasi, serta pengembangan panen dan pasca panen yang mampu menekan kehilangan hasil.

Untuk menjaga hubungan yang harmonis antara PG dan petani tebu maka diperlukan beberapa syarat : (a) Adanya kontribusi bersama, dari masing-masing pihak; (b) Adanya pembagian hak dan kewajiban secara adil; (c) Penetapan jadwal tanam dan panen terencana dengan baik; dan (d) Penetapan harga gula dan transparansi penetapan rendemen merupakan daya tarik bagi petani untuk menanam tebu.

Diperlukan sinergi dukungan kebijakan dalam aspek produksi, perdagangan, penelitian dan pengembangan, disertai dengan kelembagaan yang matang untuk mengembalikan kejayaan gula. Kebijakan aspek produksi difokuskan pada upaya peningkatan produktivitas yang dapat ditempuh melalui terobosan inovasi dan adopsi teknologi baru serta peningkatan kapabilitas teknis dan manajerial petani tebu. Kebijakan perdagangan ditujukan untuk melindungi petani dari perdagangan yang tidak adil melalui kebijakan subsidi input dan tarif (sejauh dalam kesepakatan WTO). Kebijakan penelitian dan pengembangan difokuskan pada inovasi teknologi pembibitan (varietas), teknologi budidaya, serta penanganan pasca panen dan pengolahan hasil. Kebijakan pada aspek kelembagaan difokuskan pada konsolidasi kelembagaan kelompok tani, kelembagaan kemitraan usaha antara PG dan petani (kelompok tani) yang dapat saling membutuhkan, memperkuat, dan menguntungkan. Peran kelembagaan pemerintah perlu terus ditingkatkan baik dalam kebijakan regulasi, sasilitasi dan mediasi.

Diperlukan kebijakan yang komprehensif, yang melibatkan semua pihak yang terkait dengan pergulaan nasional. Peningkatan tranparansi penetapan rendemen, penetapan harga gula yang mengikuti dinamika ekonomi.

## DAFTAR PUSTAKA

Anonimous. 2009. Pasar Murah Gula Mulai Digelar. Republika. 29 Agustus.

- Bahari, R. 1989. Manisnya Gula, Pahitnya Kehidupan: Dari Sindikat Gula Sampai Tebu Rakyat Intensifikasi. *Warta Ekonomi*. 03/1/3, Juli: 1-2. Jakarta.
- CIC. 1988. Studi Mengenai Industri dan Pemasaran Gula serta bahan Pemanis lainnya di Indonesia 1988. P.T. Capricon Indonesia Colsult Inc. Jakarta.
- Dewan Gula Indonesia. 2008. Bunga Rampai Peraturan Pergulaan Indonesia. Sekretariat Dewan Gula Indonesia. Jakarta.
- Dewan Gula Indonesia. 2009. Kondisi Pergulaan Indonesia. Bahan Rapat Teknis. Sekretariat Dewan Gula Indonesia. Jakarta.
- Dick, H.W. 1988. Perdagangan Antar Pulau, Perintegrasi Ekonomi dan Timbulnya Suatu Perekonomian Nasional. Dalam Indonesia A. Booth, W.J. O'Malley dan A. Weidemann (Eds. ) *Sejarah Ekonomi*, Hal. 399-434. LP3ES. Jakarta.
- Fakultas Pertanian Universitas Gadjah Mada dan Dewan Gula Indonesia. 2006. Penyusunan Neraca Gula Tahun 2006. Laporan. 51 Hal.
- Gaol, H.L. 1985. "Sugar Cane Economy in Indonesia". Makalah disampaikan pada Simposium Peningkatan Peranan Tebu di Indonesia, 14-18 Oktober 1985. Ikatan Ahli Gula Indonesia. Jakarta.
- Josie, S.H dan D. Damayanti. 2009. Memutar Nasib Industri Gula Nasional. *Kompas*. 30 Oktober. Jakarta.
- Kholifah, E. 1995. *Ekonomi Politik Perdagangan Gula di Indonesia*. Tesis Sarjana S2 Program Studi Ilmu Politik. Program Pascasarjana. Universitas Gadjah Mada. Yogyakarta.
- Knight, G.R. 1988. Kaum Tani dan Budidaya Tebu di Pulau Jawa. Abad ke-19. Studi dari Karasidenan Pekalongan 1830-1870. Dalam A. Booth W.J.O'Malley dan Weidemann (Eds) *Sejarah Ekonomi Indonesia*. Hal 74-98. LP3ES. Jakarta.
- Malian, A.H. 1999. Analisis Komparatif Kebijakan Harga Provenue dan Tarif Impor Gula. *Jurnal Agro Ekonomi*, 18(1):14-36. Bogor.
- Masyhuri. 2005. Analisis Kebijakan Pergulaan Nasional. Konsolidasi Kebijakan Pergulaan Nasional. Fakultas Pertanian. UGM. Yogyakarta.
- Mubyarto. 1969. "The Sugar Industry". *Bulletin of Indonesia Economis Studies* 5(2): 37-59. ANU. Canberra.
- Mubyarto. 1977. "The Sugar Industry. From Estate to Cane Production". *Bulletin of Indonesia Economics Studies* 13(2): 29-44. ANU. Canberra.
- Mubyarto. 1985. *Tebu Rakyat Intensifikasi: Prospek dan Masalahnya*. Prisma 10(10): 50-61. LP3ES. Jakarta.
- Onghokham. 1985. Elite dan Monopoli dalam Perspektif Sejarah. *Prisma* 14(2): 3-13. LP3ES. Jakarta.
- Pakpahan, A. 2000. *Membangun Kembali Industri Gula Indonesia*. Direktorat Jenderal Perkebunan. Jakarta.
- Panglaykim, J. 1968. "Marketing Organization in Transition". *Bulletin of Indonesian Economics Studies*, 35-59. ANU. Canberra.
- Panglaykim, J. and I. Palmer. 1972. "Study of Entrepreneurship in Developing Countries. The Development of One Chinese Concern in Indonesia". *Journal of Southeast Asian Studies* 1(1); 85-95.
- Sawit, H., P. Suharno dan A. Rachman. 1999. *Ekonomi Gula di Indonesia*. Kerjasama Bulog dan IPB. Penerbit IPB. Bogor.
- Simatupang, P., A. Rachman dan Lely Pelitasari. 1999. *Gula dalam Kebijakan Pangan Nasional: Analisis Historis*. Dalam Sawit, H., P. Suharno dan A. Rachman. *Ekonomi Gula di Indonesia*. Kerjasama Bulog dan IPB. Penerbit IPB. Bogor. Hal. 481-545.
- Soemardjan, S. 1991. *Perubahan Sosial di Yogyakarta*. Gadjah Mada University Press. Yogyakarta.
- Soentoro, Nani Indiarso, Abdul Muis, S. Ali. 1999. *Usahatani dan Tebu Rakyat Intensifikasi di Jawa*. Dalam *Ekonomi Gula di Indonesia*. M. H. Sawit, P. Suharto dan Anas Rachman (Eds). Penerbit IPB. Bogor.
- Stakeholders's Pergulaan Nasional. 2008. *Road Map Swasembada Gula Nasional*. Direktorat Jenderal Perkebunan. Jakarta. 128 Hal.
- Susila, W.R. 2005. *Pengembangan Industri Gula Indonesia: Analisis Kebijakan dan Keterpaduan Sistem Produksi*. Disertasi. Sekolah Pasca Sarjana. IPB. Bogor.
- Susila, W.R. 2009. *Harga Gula Tinggi, Perlu Intervensi?* *Kompas*. 26 Juni. Jakarta.

Lampiran 1. Kebijakan Berbagai Negara dalam Mengatasi Industri Gula

Negara	Kebijakan
Amerika	Menempatkan industri gula menerima subsidi besar, komitmen US memberi subsidi 20%. Tahun 1985 memberi subsidi input dalam bentuk kredit = US\$ 18/lb dan subsidi harga US\$ 1.054 miliar/tahun.
Eropa (EC)	Subsidi diberikan sejak tahun 1968 (Noble, 1997). Tahun 1999-2001 bantuan sebesar US\$ 2.7 miliar/tahun.
India	- Kebijakan pergulaan dimasukkan dalam <b>Essential Commodities Acts of 1956</b> . - Pemerintah menentukan harga dasar gula untuk PG sebagai landasan menentukan harga tebu petani. - Kombinasi kebijakan distribusi dan differensiasi harga ( <b>partial price control</b> ).
Brazil	- Subsidi harga, harga yang diterima produsen gula lebih tinggi dibanding harga internasional, sebaliknya untuk konsumen yang diukur dengan AMS sebesar US\$857 yang akhirnya diturunkan 13,3% sehingga menjadi US\$ 743 juta/tahun. - Harga gula domestik lebih tinggi dari pada ekspor. - Alokasi produksi antara gula dan ethanol berbahan baku tebu dengan perbandingan 48,8% dan 50,2%. - Alokasi untuk ethanol menjadi 60 persen pada tahun 2009
Thailand	- Kebijakan harga dan produksi identik kebijakan alokasi produksi EC. Kuota produksi dibagi 3 kelompok, A, B dan C. - A= harga domestik , tarif impor 65% untuk 13 105 ton dan diatas volume tersebut 104%. - B= Diekspor oleh <b>Tahunai Cane and Sugar Corporation</b> - Nilai penjualan kuota A dan B = dasar penerimaan petani.
Cina	- Bantuan domestik mendorong pertumbuhan produksi. - Membangun basis produksi dengan dukungan kebijakan pemerintah. - Pembentukan " <b>Cina Sugar Association</b> " 1992. - Kebijakan TRQ , kuota impor 1,8 ton/tahun.
Jepang	Subsidi harga: Harga yang diterima produsen gula lebih tinggi dibanding harga internasional
Australia	- <b>Sugar board</b> menentukan areal tanam tebu dan produksi, yang berhak menerima harga yang ditentukan ( <b>administrative price</b> ). Gula yang diproduksi diluar areal yang telah ditetapkan dihargai AUS\$ 1/ton sehingga mencegah areal diluar yang ditetapkan. - Sistem kuota impor diganti tarif impor. Tarif impor sejak 1989 = 14%

Sumber: Susila, 2005 diolah.

Lampiran 2. Kebijakan Pemerintah Berkaitan dengan Industri Gula Periode Liberalisasi

Kebijakan	Perihal	Tujuan
Inpres No.5 /1997, 29 Des 1997	Program pengembangan tebu rakyat	Pemberian peranan pada pelaku bisnis dalam rangka perdagangan bebas.
Menperindag RI No.98/HPP/Kep/12/1998	Gula termasuk barang yang diawasi ekspornya	Mengendalikan ekspor
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
Kepmenhutbun No.282/Kpts-IX/1999, 7 Mei 1999	Penetapan harga provenue 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.
Kepmenperindag No.0230/MPP/Kep/6/1999, 5 Juni 1999	Mencabut Kepmenperindag No.363/MPP/Kep/8/1999, 5 Agustus 1999.	Pembebanan tarif impor gula untuk melindungi industri dalam negeri.
Kepmenkeu No.135/KMK/2000	Kebijakan bea masuk 5%	Berlaku 2 tahun

Sumber: Susila, 2005.



Lampiran 3. Bunga Rampai Peraturan Pergulaan Indonesia

Kebijakan	Perihal
Kepmenkeu No.324/KMK.01/2002 Kepmenperindag No.643/MPP/Kep/9/2002, 23 September 2002	Perubahan bea masuk, untuk meningkatkan efektifitas bea masuk Pembatasan pelaku impor, untuk meningkatkan pendapatan petani/produsen
Peraturan Pemerintah RI No.19 Tahun 2004	Perubahan atas Peraturan Pemerintah No.11 Tahun 1962 tentang perdagangan barang-barang dalam pengawasan
Kepmenrindag RI No.527/MPP/Kep/9/2004	Ketentuan impor gula
Kepmen Perdagangan RI No.02/M/Kep/XII/2004 Tgl 7 Des 2004	Perubahan atas keputusan menteri perindustrian dan perdagangan No.527/MPP/Kep/9/2004 tentang impor gula Tgl 21 April 2005
Peraturan Menteri Perdagangan RI No.07/M-DAG/PER/4/2005	Tentang perubahan atas lampiran Keputusan Menperindag No.558/MPP/Kep/12/1998 tentang ketentuan umum di bidang ekspor yaitu Menperindag No.385/MPP/Kep/6/2004
Keputusan Menteri Perdagangan RI No.08/M-DAG/PER/4/2005	Perubahan atas Keputusan Menteri Perdagangan No.02/M/Kep/XII/2004 tentang perubahan atas Keputusan Menperindag No.527/MPP/Kep/9/2004 tentang impor gula
Peraturan Menteri Perdagangan RI No.18/M-DAG/PER/4/2007	Perubahan <b>Keempat</b> atas Keputusan Menteri Perindustrian Dan Perdagangan No.27/MPP/Kep /9/2004 tentang ketentuan impor gula
Peraturan Menkeu No.86/PMK.010/2005	Tentang keringanan tarif bea masuk atas impor gula
Kepmenkeu No.240/KMK.010/2006	Pembebasan bea masuk atas impor <i>raw sugar</i> oleh industri gula rafinasi
Permentan No.57/Permentan/KU.430/7/2007	Pedoman pelaksanaan Kredit Ketahanan Pangan dan Energi. Besok Kredit Usahatani Tebu Rp. 12 500 000,-
Permen Perindustrian RI No.83/M-IND/Per/11/2008	Pemberlakuan Standar Nasional Indonesia (SNI) gula kristal rafinasi

Sumber: Tahun 1998-2002 = Susila, 2005; Tahun 2004-2008 = Sekretariat Dewan Gula Indonesia,  
Jakarta, 2008.