

*Prosiding Seminar Nasional
Pengembangan Teknologi Pertanian
Politeknik Negeri Lampung 24 Mei 2014
ISBN 978-602-70530-0-7 halaman 474-482*

Analisis Perkembangan Produksi, Konsumsi dan Impor Gula di Indonesia

Analysis of Production, Consumption and Sugar Import In Indonesia

Supena Friyatno dan Adang Agustian

*Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Badan Litbang Pertanian.
Jl. Jend. A. Yani 70 Bogor 16161. Telp. 0251 8333964*

ABSTRACT

Sugar is an importance and strategic commodity for Indonesian people, because It is not only perceived for consumers as end users, but It is also as raw material for certain food industry in order to increase production and value-added. Demand for sugar increased in line with increases in population, income per capita, and the development of food processing and beverage industries. This study aims to: analyze the development of the harvested area, production and productivity of sugarcane, the development of the national sugar consumption and imports, and to find alternative suggestions enhancement of national sugar production. The data were analyzed quantitatively and qualitatively. Study results showed that sugar production in the country is still not able to meet consumption needs, thus increasing sugar imports. Sugar import is not only done to suppress the price of sugar in the off season but also to meet the needs of the national sugar. There are several problems associated with the national sugar production, including: sugarcane productivity is low, the yield of sugar cane to sugar is low, and technical efficiency of sugar mills are also low, associated with processing machines are old.

Keywords : sugar, production, consumption, and imports of sugar.

Diterima: 10 Mei 2014, disetujui: 23 Mei 2014

PENDAHULUAN

Gula merupakan salah satu komoditi penting dan strategis bagi masyarakat. Pentingnya gula tidak hanya dirasakan bagi konsumen sebagai pengguna akhir namun juga bagi kalangan industri sebagai produsen yang mengolah komoditi gula menjadi produk dengan *value added* tersendiri. Permintaan gula terus meningkat seiring dengan peningkatan jumlah penduduk, pendapatan per kapita, dan perkembangan industri pengolahan makanan dan minuman. Konsumsi gula nasional tahun 2010 tercatat 3,55 juta ton, meningkat menjadi 4,29 juta ton tahun 2012. Pada periode yang sama produksi gula dengan besaran dibawah tingkat konsumsinya yaitu meningkat dari 2,29 juta ton menjadi 2,60 juta ton, sehingga untuk memenuhi kebutuhan gula dalam negeri, pemerintah melakukan impor. Untuk tahun 2010 impor gula tercatat 1,38 juta ton, dan sedikit menurun menjadi 1,15 juta ton pada tahun 2012, namun dalam kurun waktu yang lebih panjang (2000-2012),

jumlah impor gula cenderung meningkat relative tinggi (5,34%/thn) jelas merupakan pemborosan devisa negara.

Salah satu faktor yang menjadi penentu penyebab lambatnya peningkatan produksi gula adalah rendahnya produktivitas kebun tebu petani karena masih banyaknya areal tebu ratoon dengan frekuensi ratoon lebih dari tiga kali atau melampaui rekomendasi teknis dan ketidaksiapan para pelaku ekonomi dengan adanya perubahan kelembagaan (Sudana, 2005 dan Malian, 1999). Kondisi pertanaman yang demikian membawa konsekuensi aspek teknis yang serius (Mardianto *et.al*, 2005) yaitu: (a) Pertanaman tebu masih didominasi varietas lama karena rehabilitasi tanaman dengan menanam varietas unggul baru terhambat; (b) tanaman tebu menjadi kurang terpelihara sehingga tanaman mudah terserang hama dan penyakit, seperti RSD (*ratoon stunting disease*) dan PLA (penyakit luka api); dan (c) kualitas tebu yang dihasilkan relatif rendah dibandingkan dengan kondisi normal.

Selain itu, kemunduran industri gula di Indonesia erat kaitannya dengan rusaknya relasi fungsional antar komponen sistem agribisnis gula. Integrasi antara usaha perkebunan tebu dan pabrik gula pengolah tebu merupakan faktor kunci efisiensi industri produksi gula. Dengan demikian, permasalahan utama yang dihadapi Indonesia berkaitan dengan agribisnis pergulaan adalah: (a) produktivitas gula yang cenderung terus menurun karena lemahnya penerapan teknologi budidaya; (b) efisiensi pabrik gula yang rendah; (c) impor gula yang terus meningkat; dan (d) harga gula di pasar domestik tidak stabil yang disebabkan oleh sistem distribusi yang kurang efisien.

Produksi gula di dalam negeri makin tidak mampu memenuhi kebutuhan konsumsi, sehingga sejak awal tahun 1990 impor gula terus meningkat dari tahun ke tahun. Oleh karena itu, berbagai upaya telah dilakukan oleh pemerintah untuk menjaga kestabilan harga gula. Salah satu upaya yang dilakukan pemerintah adalah dengan melakukan impor gula. Namun, fakta di lapangan menunjukkan bahwa upaya ini tetap kurang memberikan pengaruh signifikan, mengingat harga gula tetap tinggi bahkan terus meningkat. Hal ini juga terjadi pada saat musim giling tiba, dimana harga gula pun tidak tertekan untuk turun. Impor gula tidak semata-mata dilakukan untuk menekan harga gula di saat tidak musim giling tetapi juga terutama untuk memenuhi kebutuhan gula nasional. Produksi gula domestik mengalami berbagai permasalahan terkait dengan produktivitasnya yang rendah serta belum tercapainya skala ekonomis dari setiap pabrik gula.

Kajian ini bertujuan untuk: (1) menganalisis perkembangan luas panen, produksi dan produktivitas tebu nasional, (2) menganalisis perkembangan konsumsi dan impor gula nasional, dan (3) merumuskan alternatif saran peningkatan produksi gula nasional.

METODE

Kajian ini menggunakan data series waktu 2000-2012, lingkup nasional. Data dan informasi kajian diperoleh dari berbagai sumber. Analisis perkembangan data yang mencakup: luas panen, produksi, konsumsi dan impor gula dilakukan dengan dengan perhitungan trend perkembangan. Selain itu juga dilakukan analisis deskriptif kualitatif atas data yang disajikan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Perkembangan Luas Panen, Produksi dan Produktivitas Tebu Nasional

Produksi gula di dalam negeri makin tidak mampu memenuhi kebutuhan konsumsi, sehingga sejak awal 1990 impor gula terus meningkat dari tahun ke tahun. Oleh karena itu, Berbagai upaya telah dilakukan oleh Pemerintah untuk menjaga kestabilan harga gula. Salah satu upaya yang dilakukan pemerintah di akhir tahun 2009 dan di awal tahun 2010 adalah dengan melakukan impor gula. Namun, fakta di lapangan menunjukkan bahwa upaya pemerintah ini sia-sia. Harga gula tetap saja tinggi bahkan terus meningkat. Anehnya lagi di saat musim giling tiba harga gula pun tidak tertekan untuk turun. Impor gula tidak semata-mata dilakukan untuk menekan harga gula di saat tidak musim giling tetapi juga terutama untuk memenuhi kebutuhan gula nasional. Produksi gula domestik mengalami berbagai permasalahan terkait dengan produktivitasnya yang rendah serta belum tercapainya skala ekonomis dari setiap pabrik gula.

Berikut jenis-jenis gula yang dilihat dari keputihannya melalui standar ICUMSA (International Commission for Uniform Methods of Sugar Analysis): (1) Raw Sugar. *Raw Sugar* adalah gula mentah berbentuk kristal berwarna kecoklatan dengan bahan baku dari tebu. Untuk menghasilkan raw sugar perlu dilakukan proses seperti berikut : Tebu => Giling => Nira =>Penguapan => Kristal Merah (*raw sugar*). Raw Sugar ini memiliki nilai ICUMSA sekitar 600 – 1200 IU5. Gula tipe ini adalah produksi gula “setengah jadi” dari pabrik-pabrik penggilingan tebu yang tidak mempunyai unit pemutihan yang biasanya jenis gula inilah yang banyak diimpor untuk kemudian diolah menjadi gula kristal putih maupun gula rafinasi; (2) Refined Sugar/Gula Rafinasi. *Refined Sugar* atau gula rafinasi merupakan hasil olahan lebih lanjut dari gula mentah atau raw sugar melalui proses Defikasi yang tidak dapat langsung dikonsumsi oleh manusia sebelum diproses lebih lanjut. Hal yang membedakan dalam proses produksi gula rafinasi dan gula kristal putih yaitu gula rafinasi menggunakan proses Carbonasi sedangkan gula kristal putih menggunakan proses sulfitasi; dan (3) Gula Kristal Putih. Gula kristal putih memiliki nilai ICUMSA antara 250-450 IU. Kementerian Perindustrian mengelompokkan gula kristal putih ini menjadi tiga bagian yaitu Gula kristal putih 1 dengan nilai ICUMSA 250, Gula kristal putih 2 dengan nilai ICUMSA 250-350 dan Gula kristal putih 3 dengan nilai ICUMSA 350-4507. Semakin tinggi nilai ICUMSA maka semakin coklat warna dari gula tersebut serta rasanya pun yang semakin manis.

Sementara itu, bila dilihat perkembangan luas areal, produksi dan produktivitas berdasarkan analisis per periode dari kurun waktu 2000-2012 disajikan pada Tabel 1. Selama kurun waktu tersebut, luas panen tebu nasional mengalami peningkatan 2,90 %/tahun. Sementara peningkatan produksinya yaitu sebesar 3,76 %/tahun, sedangkan produktivitasnya mengalami peningkatan tipis sebesar 0,86 %/tahun. Pada periode ini peningkatan produksi tebu nasional juga lebih dominan terdorong oleh peningkatan luas panennya. Pada tahun 2012, luas panen tebu nasional mencapai 465,58 ribu ha, sedangkan produksi dan produktivitasnya masing-masing sebesar 2,60 juta ton dan 5,59 ton/ha. Lambatnya peningkatan produksi tebu pada periode tersebut juga disebabkan oleh terdapatnya kompetisi lahan usahatani dengan usahatani padi (untuk pertanaman di lahan sawah) dan kompetisi dengan pertanaman palawija atau hortikultura (untuk pertanaman di lahan kering). Selain itu, juga terdapatnya alih penggunaan lahan pertanian didaerah-daerah sentra tebu seperti di Jawa Barat ke penggunaan non pertanian.

Dalam hal panen / tebang tebu dilaksanakan berdasarkan analisis kemasakan dan jadwal giling. Mulai tebang antara bulan Mei sampai dengan Nopember, dan umur tebu ditebang 11 - 14 bulan. Cara penebangan dilakukan dengan rincian yaitu: untuk tebu yang akan dikepras batang yang ditebang sebatas permukaan tanah aslinya (meninggalkan batang 15 - 20 cm dibawah

permukaan tanah), untuk tebu yang tidak dikepras seluruh batang dicabut/didongkel, persentase kotoran maksimum 5 %, dan jangka waktu sejak tebang sampai dengan digiling tidak lebih 24 jam.

Tabel 1. Perkembangan Luas Panen, Produktivitas dan Produksi Gula Tebu di Indonesia, 2000-2012.

Tahun	Luas Panen(Ha)	Produktivitas(ton/Ha)	Produksi (Ton)
2000	340.660	4,96	1.690.004
2001	344.441	5,01	1.725.467
2002	350.722	5,00	1.755.354
2003	335.725	4,86	1.631.918
2004	344.793	5,95	2.051.644
2005	381.786	5,87	2.241.782
2006	396.441	5,82	2.307.027
2007	427.799	6,13	2.623.786
2008	436.505	6,11	2.668.428
2009	422.953	5,95	2.517.374
2010	432.715	5,29	2.290.116
2011	447.131	4,98	2.228.140
2012	465.577	5,59	2.601.258
(r %/thn)	2,90	0,86	3,76

Sumber: BPS (1980-2012).

Gula di Indonesia diproduksi oleh perusahaan perkebunan besar (BUMN dan swasta) dan rakyat. Pada tahun 2012, kontribusi luas areal perkebunan besar dan rakyat masing-masing adalah 43,86% dan 56,14%, tetapi kontribusi produksi masing-masing adalah 44,21% dan 55,79%. Ini berarti bahwa produktivitas perusahaan besar hanya sedikit lebih tinggi dibanding produksi perkebunan rakyat. Menurut Ikatan Ahli Gula Indonesia (IKAGI), produksi gula di Indonesia saat ini masih jauh dari ideal. Seharusnya, 62 pabrik gula (51 milik BUMN dan 11 milik swasta) yang ada saat ini bisa memproduksi 3,15 juta ton, namun kenyataannya hanya mencapai 2,60 juta ton (Bappenas, 2013). Adapun produksi gula tersebar di berbagai wilayah di Indonesia. Namun produksi gula sangat terkonsentrasi di Jawa (62,12%), disusul Sumatera (35,24%), dan selebihnya adalah Sulawesi (1,36%) dan Kalimantan (1,28%). Bahkan di wilayah Nusatenggara (Bali, NTB dan NTT) dan wilayah timur Indonesia (Maluku, Maluku Utara, Papua dan Papua Barat), gula tidak diproduksi. Konsentrasi produksi gula di Jawa tidak terlepas dari sejarah zaman penjajahan Belanda yang mengembangkan produksi gula lebih banyak di Jawa.

Adapun langkah kebijakan dalam rangka peningkatan produksi gula nasional menurut Harianto (2014) yang perlu ditempuh adalah: (1) perlu adanya penerapan tarif impor gula mentah yang disesuaikan dengan harga pokok produksi gula kristal dalam negeri. Tarif impor disesuaikan dengan harga gula mentah di pasar internasional, sehingga harga jual gula rafinasi minimal sama dengan harga pokok produksi gula kristal; (2) Stabilisasi harga gula konsumsi di tingkat konsumen perlu terus dijaga agar tidak merugikan industri makanan minuman skala mikro dan rumah tangga sehingga tidak menyumbang pada inflasi. Hal ini dapat dilakukan dengan memastikan kebutuhan pasar gula konsumsi (gula kristal) terpenuhi, baik dari produksi gula petani maupun dari gula rafinasi (apabila masih kurang); (3) Untuk menjaga stabilitas harga gula petani, maka perlu dicegah rembesan gula rafinasi ke pasar gula konsumsi. Harga lelang gula kristal milik petani dan pabrik

gula harus mampu memberikan insentif untuk petani meningkatkan produksinya. Biaya usahatani dan pengolahan tebu perlu dihitung dengan cermat untuk dapat menentukan HPP gula yang masih memberikan keuntungan memadai bagi petani tebu; (4) Untuk mencegah harga gula menyumbang pada inflasi, maka perlu kebijakan stabilisasi harga di dua tingkatan, yaitu stabilisasi harga di tingkat pasar lelang gula milik petani tebu dan stabilisasi harga di tingkat pasar konsumsi gula kristal. Untuk stabilisasi harga di dua tingkatan pasar ini, pemerintah perlu memiliki lembaga yang dapat dijadikan instrumen. Jika ada lembaga yang ditunjuk sebagai lembaga dengan tugas menjaga stabilisasi harga di dua tingkatan ini, maka harus ada penguatan dan mekanisme yang membuat lembaga tersebut efektif. Stabilisasi harga di pasar lelang gula milik petani berarti lembaga tersebut harus membeli pada saat harga di bawah HPP. Artinya, membeli dengan harga yang lebih mahal dari seharusnya. Sebaliknya, untuk stabilisasi harga di pasar konsumsi gula kristal, lembaga ini harus mampu menekan harga gula pada saat harga naik di tingkat eceran. Artinya, lembaga ini harus menjual gula dengan harga yang lebih murah dibanding harga yang sedang berlaku agar harga pasar turun. Dengan kondisi harga gula refinasi (impur) yang jauh lebih rendah daripada harga gula di pasar konsumsi domestik dan mudahnya gula refinasi merembes ke pasar konsumsi gula kristal, maka tingkat efektivitas lembaga ini sebagai stabilisator harga akan rendah jika tidak ada mekanisme penguatannya.

Perkembangan Konsumsi Gula

Konsumsi gula kristal putih (*sugar cane*) perkapita meningkat dari 11,17 kg/kapita/tahun pada tahun 2000 menjadi 17,50 kg/kapita/tahun pada tahun 2012 atau meningkat rata-rata 3,96 %/tahun. Selanjutnya bila dilihat dari total konsumsi gula tebu nasional selama periode tersebut seiring dengan peningkatan konsumsi perkapita dan pendapatan masyarakat ternyata meningkat pesat dengan rata-rata sebesar 5,34 %/tahun (Tabel 2). Hasil kajian Bappenas (2013) bahwa selama kurun waktu 2008-2012, konsumsi gula GKP cenderung menurun karena menurunnya konsumsi per kapita, sementara konsumsi gula GKR terus meningkat karena berkembangnya industri makanan, minuman dan farmasi. Namun total konsumsi gula GKP dan GKR terus meningkat yaitu dari 4.218 ribu ton pada tahun 2008 menjadi 4.557 ribu ton pada tahun 2012 atau meningkat sekitar 2%/tahun.

Menurut Bappenas (2013) bahwa Perkembangan konsumsi total gula pasir di dalam negeri selama 2008-2012 meningkat sebesar 8,77 %/tahun. Konsumsi total gula terdiri dari : (1) Konsumsi langsung oleh rumah tangga; (2) Penggunaan untuk industri pengolahan makanan dan minuman; dan (3) Tercecer. Konsumsi total gula selama kurun waktu tersebut terus meningkat dengan rata-rata 8,77%/tahun. Pada tahun 2012, konsumsi total gula pasir mencapai sekitar 5,3 juta ton, jauh lebih besar daripada konsumsi total pada tahun 2008 yang hanya sekitar 3,5 juta ton.

Menurut hasil survey SUCOFINDO dan SUSENAS, kebutuhan gula di Indonesia untuk konsumsi rumah tangga, warung, dan industri rumah tangga adalah 2.613.271 ton. Ini berarti bahwa produksi gula nasional tahun 2012 sudah hampir mampu mencukupi kebutuhan konsumsi rumah tangga, warung, rumah makan, dan industri rumah tangga. Namun di sisi lain, Indonesia masih membutuhkan gula kristal refinasi untuk kepentingan industri kecil, industri menengah, dan besar.

Tabel 2. Perkembangan Konsumsi Perkapita (Kg/kap/tahun) dan Konsumsi Total Gula Tebu Nasional (Ton), 2000-2012.

Tahun	Konsumsi Perkapita (Kg/tahun)	Konsumsi (Ton)
2000	11,17	2.299.266
2001	14,90	3.105.711
2002	11,54	2.435.667
2003	10,36	2.214.160
2004	11,99	2.594.420
2005	15,46	3.398.912
2006	13,16	2.931.351
2007	22,23	5.016.022
2008	20,34	4.677.477
2009	18,44	4.322.336
2010	14,92	3.549.468
2011	17,13	4.128.981
2012	17,50	4.287.500
(r %/thn)	3,96	5,34

Sumber: BPS, diolah.

Menurut SUCOFINDO, kebutuhan gula pada tahun 2014 diproyeksikan sebesar 5,7 juta ton, yang terdiri dari 2,96 juta ton gula konsumsi langsung (Gula Kristal Putih/GKP) dan 2,71 juta ton Gula Kristal Rafinasi (GKR) untuk keperluan industri. Swasembada gula untuk konsumsi masyarakat (GKP) sebenarnya sudah pernah dicapai pada tahun 2008 dari produksi 2,7 juta ton. Namun swasembada gula yang ditargetkan dicapai pada tahun 2014 adalah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat (GKP) dan industri (GKR) dengan target total 5,7 juta ton. Untuk memenuhi target 2014 ini harus ada peningkatan produksi secara signifikan. Karena itu, diharapkan akan ada pembangunan 10-25 Pabrik Gula baru guna menambah produksi sekitar 3,1 juta ton gula, baik oleh pabrik milik BUMN maupun swasta.

Perkembangan Impor Gula

Diantara komoditi pokok lainnya seperti beras, tepung terigu, minyak goreng, dan kedelai; komoditi gula ini paling unik. Harga gula terus meningkat dari waktu ke waktu dan hampir tidak pernah terjadi penurunan harga gula. Ketersediaan gula domestik sangat penting dalam menentukan harga gula. Karena musim giling hanya terjadi pada periode tertentu yaitu sekitar bulan Mei hingga November (masa giling diperkirakan terjadi enam hingga tujuh bulan tergantung kapasitas masing-masing pabrik gula), wajar jika terjadi kenaikan harga gula di saat tidak musim giling. Berbagai upaya telah dilakukan oleh Pemerintah untuk menjaga kestabilan harga gula. Salah satu upaya yang dilakukan pemerintah di akhir tahun 2009 dan di awal tahun 2010 adalah dengan melakukan impor gula. Namun fakta di lapangan menunjukkan bahwa upaya pemerintah ini sia-sia (KPPU, 2010).

Bappenas (2013) mengungkapkan bahwa sebagian besar (sekitar 52%) kebutuhan gula di Indonesia masih dipenuhi dari impor. Karena itu, rantai pasok gula dapat dibedakan menjadi gula produksi di dalam negeri dan gula impor. Gula produksi dalam negeri dapat dibedakan menjadi gula yang berasal dari tebu petani dan tebu perusahaan besar (BUMN dan swasta) dan gula yang berasal dari impor gula mentah. Produksi gula dengan menggunakan gula mentah impor semula hanya bertujuan untuk mengisi kapasitas pabrik gula yang tidak terpakai. Namun akhir-akhir ini ada tujuan lain, yaitu mencari keuntungan besar karena: (1) Harga gula mentah sebagai bahan baku

murah, sementara harga di dalam negeri tinggi; (2) Pasokan gula mentah sebagai bahan baku lebih mudah diperoleh dalam waktu cepat; dan (3) Biaya produksi lebih rendah karena tidak membangun kebun tebu sendiri.

Impor gula tidak semata-mata dilakukan untuk menekan harga gula di saat tidak musim giling tetapi juga terutama untuk memenuhi kebutuhan gula nasional. Produksi gula domestik mengalami berbagai permasalahan terkait dengan produktivitasnya yang rendah serta belum tercapainya skala ekonomis dari setiap pabrik gula. Mesin-mesin tua yang masih digunakan terutama oleh pabrik gula yang berada di Pulau Jawa serta tingkat rendemen yang tergolong rendah dari tebu yang dihasilkan petani juga turut memicu mengapa produktivitas gula domestik masih dikatakan rendah. Belum lagi tingkat konsumsi gula yang terus meningkat yang menjadikan produksi gula domestik ini terus tertinggal dari yang seharusnya dipasok kepada masyarakat.

Awalnya, industri gula lokal hanyalah industri gula kristal putih. Sementara untuk gula rafinasi masih dilakukan impor. Namun sejak tahun 2000-an ketika harga gula dunia (raw sugar) melonjak tinggi, pemerintah mengizinkan untuk dibangunnya pabrik gula rafinasi. Sejak dahulu, pemain dalam industri gula kristal putih didominasi oleh BUMN, yaitu PTPN dan RNI. Jumlahnya mencapai hampir 10 perusahaan yang tersebar di Pulau Jawa dan Sumatera. Bisa dikatakan mulai dari produsen gula hingga distributor gula hanya dikuasai oleh beberapa pemain besar saja (oligopolistik). Pasokan gula kristal putih di dalam negeri sebagian besar berasal dari enam pelaku usaha saja yakni PTPN IX, PTPN X, PTPN XI, RNI, Gunung Madu dan Sugar Group Companies. PTPN X, PTPN XI dan Sugar Group merupakan tiga pemain utama yang masing-masing pangsa produksinya di tahun 2009 yaitu 18,72%, 15,64% dan 18,96%. Sugar Group mampu menjadi leader dalam industri ini karena perusahaan tersebut merupakan satu-satunya perusahaan yang telah efisien dalam industri gula. Adapun Impor gula (GKP) selama kurun waktu 2000-2012, tampak mengalami peningkatan sebesar 5,34 %/tahun, yaitu mulai dari 435,35 ribu ton tahun 2000 menjadi 1,15 juta ton tahun 2012 (Tabel 3).

Tabel 3. Perkembangan Impor Gula di Indonesia, 1980-2012 (Ton).

Tahun	Impor
2000	435.354
2001	240.122
2002	304.927
2003	911.677
2004	584.364
2005	718.292
2006	588.576
2007	710.025
2008	595.060
2009	113.413
2010	1.380.025
2011	181.596
2012	1.150.000
(r %/thn)	5,34

Sumber: BPS, diolah.

KESIMPULAN

- 1) Produksi gula di dalam negeri masih belum mampu memenuhi kebutuhan konsumsi, sehingga impor gula terus meningkat dari tahun ke tahun. Bila dilihat perkembangan luas areal, dan produksi pada kurun waktu 2000-2012 masing-masing meningkat sebesar 2,90 %/tahun dan 3,76 %/tahun. Sementara produktivitasnya mengalami peningkatan tipis sebesar 0,86 %/tahun. Pada periode ini peningkatan produksi tebu nasional juga lebih dominan terdorong oleh peningkatan luas panennya. Sementara Konsumsi gula kristal putih (*sugar cane*) perkapita meningkat dari 11,17 kg/kapita/tahun pada tahun 2000 menjadi 17,50 kg/kapita/tahun pada tahun 2012 atau meningkat rata-rata 3,96 %/tahun.
- 2) Impor gula tidak semata-mata dilakukan untuk menekan harga gula di saat tidak musim giling tetapi juga terutama untuk memenuhi kebutuhan gula nasional. Produksi gula domestik mengalami berbagai permasalahan terkait dengan produktivitasnya yang rendah serta belum tercapainya skala ekonomis dari setiap pabrik gula. Impor gula (GKP) selama kurun waktu 2000-2012, tampak mengalami peningkatan sebesar 5,34 %/tahun, yaitu mulai dari 435,35 ribu ton tahun 2000 menjadi 1,15 juta ton tahun 2012.

SARAN

Adapun kebijakan dalam rangka peningkatan produksi gula nasional yang diperlukan adalah: (1) perlu adanya penerapan tarif impor gula mentah yang disesuaikan dengan harga pokok produksi gula kristal dalam negeri, (2) Stabilisasi harga gula konsumsi di tingkat konsumen perlu terus dijaga agar tidak merugikan industri makanan minuman skala mikro dan rumah tangga sehingga tidak menyumbang pada inflasi, (3) Untuk menjaga stabilitas harga gula petani, maka perlu dicegah rembesan gula rafinasi ke pasar gula konsumsi, dan (4) Untuk mencegah harga gula menyumbang pada inflasi, maka perlu kebijakan stabilisasi harga di dua tingkatan, yaitu stabilisasi harga di tingkat pasar lelang gula milik petani tebu dan stabilisasi harga di tingkat pasar konsumsi gula kristal.

DAFTAR PUSTAKA.

- Bappenas. 2013. Draft Hasil Studi Kajian RPJM. Bappenas. Jakarta.
- BPS. 2011. Statistik Indonesia. Jakarta.
- Hariato. 2014. Mengatasi Masalah Gula Nasional. www.bumn.go.id. Februari 2014.
- KPPU RI. 2010. Positioning Paper Komisi Pengawas Persaingan Usaha Terhadap Industri Gula. Komisi Pengawas Persaingan Usaha. Jakarta.
- Mardianto, S., P. Simatupang, P.U. Hadi, H.Malian, dan A. Susmiadi. 2005. Peta Jalan dan Kebijakan Pengembangan Industri Gula Nasional. Forum Penelitian Agro Ekonomi. Vol (3). No (1).

Supena Friyatno dan Adang Agustian: Analisis Perkembangan Produksi, Konsumsi Dan Impor Gula...

Malian, A.H. 1999. Dampak Diregulasi Gula Terhadap penerimaan Petani Tebu. Forum Agro Ekonomi. Vol (16), No (2). Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian. Bogor.

Sudana, I.W. 2005. Mengakomodasikan Aspek Politik Ke Dalam Model: Kasus Hipotesis PIR Tebu. Jurnal Agro Ekonomi. Vol (18), No (1). Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian. Bogor.