



UNIVERSITAS INDONESIA

**TINJAUAN YURIDIS ASPEK PERLINDUNGAN PENGUSAHA KECIL
DAN PETANI GULA DALAM PENDISTRIBUSIAN GULA IMPOR DAN
GULA RAFINASI BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 5
TAHUN 1999 TENTANG LARANGAN PRAKTEK MONOPOLI DAN
PERSAINGAN USAHA TIDAK SEHAT**

SKRIPSI

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum

MOSES PANGERAN L.

0806342730

FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS INDONESIA

PROGRAM STUDI REGULER

KEKHUSUSAN HUKUM TENTANG KEGIATAN EKONOMI

DEPOK

JULI 2012

Universitas Indonesia

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

**Skripsi ini adalah hasil karya saya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar.**

Nama : Moses Pangeran Lukman Manalu

NPM : 0806342730

Tanda Tangan :



Tanggal : 6 Juli 2012

Universitas Indonesia

HALAMAN PENGESAHAN

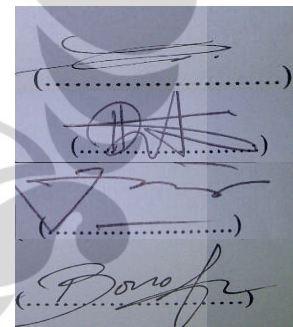
Skripsi ini diajukan oleh:

Nama : Moses Pangeran Lukman Manalu
 NPM : 0806342730
 Program Studi : Ilmu Hukum
 Judul Skripsi : Tinjauan Yuridis Aspek Perlindungan Pengusaha Kecil Dan Petani Gula Dalam Pendistribusian Gula Impor Dan Gula Rafinasi Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Teddy Anggoro, S.H., M.H.
 Penguji : Ditha Wiradiputra S.H., M.H.
 Penguji : Kurnia Toha, S.H., LL.M., Ph.D
 Penguji : Bono Budi Priambodo, S.H., M.Sc.



Ditetapkan di : Depok
 Tanggal : 6 Juli 2012

Universitas Indonesia

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur Penulis panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa karena atas kasih-Nya, Penulis dapat menyelesaikan skripsi ini. Penulisan skripsi ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Penulis menyadari bahwa tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, sangatlah sulit bagi Penulis untuk menyelesaikan skripsi ini. Oleh karena itu, Penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada:

1. Tuhan Yesus Kristus yang telah menjaga dan memelihara Pembimbing selama penulisan skripsi.
2. Kedua Orang Tua Penulis Tunggul Darwis Manalu dan Nurita Simanjuntak yang telah membesarkan dan merawat Penulis sehingga bisa menjadi manusia yang lebih berarti.
3. Eva Chyntia Yessica dan Ezra Zefania Fregga yang telah menjadi saudara yang memberikan semangat kepada Penulis selama hidupnya.
4. Bapak Teddy Anggoro, S.H., M.H., selaku Pembimbing Penulis. Terima kasih atas waktu, tenaga, bimbingan, dan semangat yang telah diberikan sehingga pada akhirnya skripsi ini dapat selesai dengan baik dan tepat pada waktunya.
5. Bapak Hasril Hertanto S.H., M.H. selaku Penasehat Akademis Penulis. Terima kasih atas segala bimbingan dan perhatiannya terhadap nilai-nilai Penulis selama delapan semester ini.
6. Ibu Myra Rosana B. Setiawan, S.H., M.H. selaku Ketua Jurusan PK IV yang telah bersedia membantu Penulis dalam rangka kelancaran skripsi dan sidang.
7. Ibu Surini Ahlan Syarif, S.H., M.H. selaku ketua studi bidang keperdataan yang telah melakukan penetapan atas bimbingan skripsi ini.
8. Dosen Pengajar Hukum Persaingan Usaha, Bapak Teddy Anggoro, S.H., M.H., Bapak Ditha Wiradiputra S.H., M.H., Bapak Kurnia Toha, S.H.,

Universitas Indonesia

LL.M., Ph.D., karena telah memberikan kuliah mengenai hukum perlindungan konsumen selama masa studi Penulis.

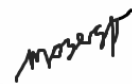
9. Para Penguji Skripsi Bapak Teddy Anggoro, S.H., M.H., Bapak Ditha Wiradiputra S.H., M.H., Bapak Kurnia Toha, S.H., LL.M., Ph.D., Bapak M. Sofyan Pulungan, S.H., M.A., Ibu Myra R B Setiawan, S.H., M.H., karena telah memberikan kesempatan serta meluangkan waktunya untuk menguji skripsi ini.
10. Alm. Prof Safri Nugraha, S.H., LL.M., Ph.D. selaku Mantan Dekan Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
11. Dr. Siti Hayati Hoesin, S.H., M.H., C.N. selaku Mantan Dekan Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
12. Bapak Nugroho Subekti, selaku peneliti gula di Kementrian Perdagangan Dalam Negeri Republik Indonesia yang telah memberikan waktunya untuk diwawancarai dan memberikan bahan yang dibutuhkan demi kepentingan skripsi saya.
13. Kepada Yael Ambarita yang telah mencintai dan memperhatikan Penulis selama penulisan Skripsi ini.
14. Kelompok Kecil Justice Rangers, Lewi Aga Basoeki, Fendi Sanjaya, Andrei Romario, Marganda Hasudungan, Gideon Mario, dan Handiko Nathanael, yang menjadi saudara bagi Penulis selama ini.
15. Kelompok Kecil Brother in Law, Oscar Harris, Yosua Kevin, Joshua Simanjuntak, Mikael Manik, dan Filip Sagala, yang menjadi semangat dan saudara bagi Penulis
16. Andrei Romario, Ronald Honarto, Robertus Maylando, Senopati Agastya, dan Simon Formando, rekan – rekan grup SIAWAK yang telah menjadi inspirasi dan penyemangat Penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.
17. Kepada penghuni Kosan Ibu Nadia, Mario A.B.S, Yusak Moningka, Bram Timotius, David, dan Iwan Darmadi yang telah berbagi tawa dan canda selam ini.
18. Seluruh Staf Pengajar Fakultas Hukum Universitas Indonesia yang telah memberikan pengajaran serta ilmunya kepada saya selama 8 semester ini.

Universitas Indonesia

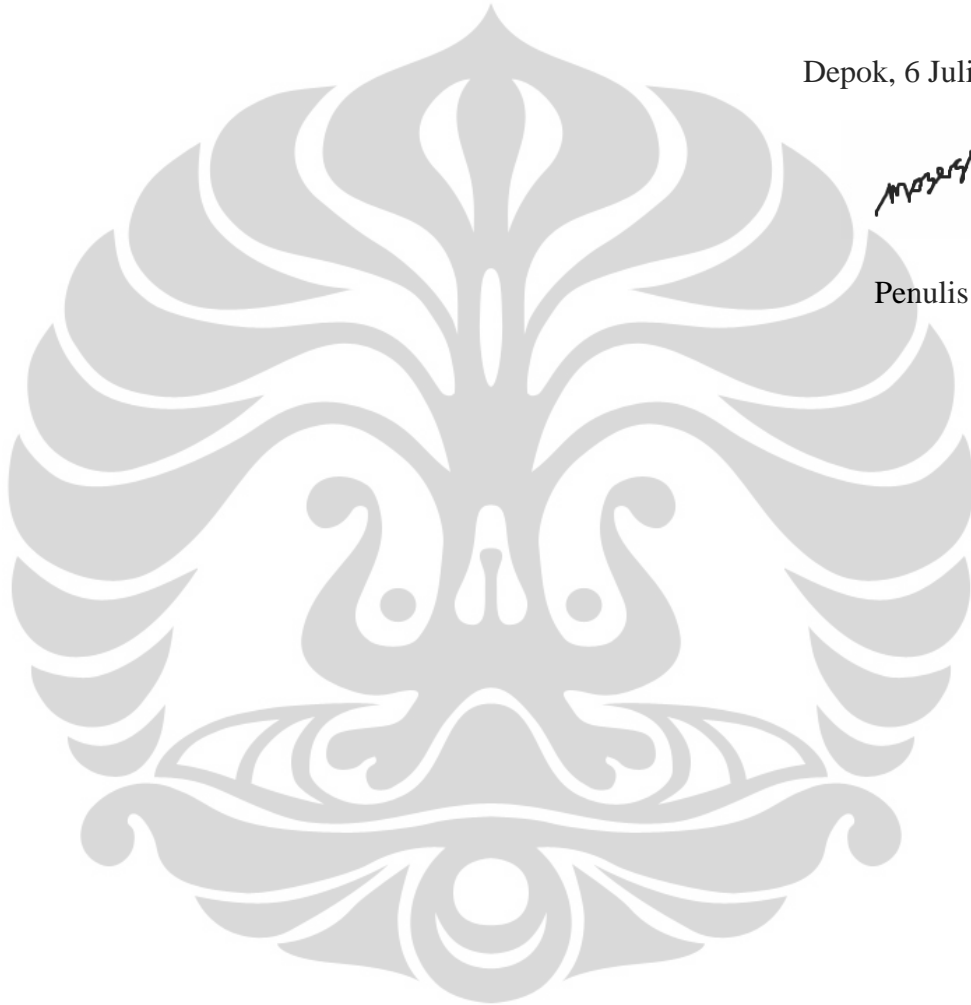
19. Karyawan & Staf Pegawai FHUI, khususnya Pak Wahyu, Pak Indra, Pak Selam, Pak Rifai dan Pak Jon yang telah membantu mengurus keperluan akademis.
20. Para Security FHUI yang telah menjaga keamanan kendaraan saya di parkir selama 8 semester masa perkuliahan.
21. Petugas Kantin khususnya Mas Min yang selalu membuatkan konsumsi bagi Penulis selama pengerjaan skripsi.
22. Rekan Persekutuan Oikumene FHUI yang telah menjadi teman serta tempat berkumpul dan membina iman bersama bersama selama 8 semester ini.
23. Rekan FHUI 2008 Andrei Romario, Dhinawati Sembiring, Margaretha Quina, Garry Goud Fillmorems, Maria Yudithia, Nadia Miranty Verdiana, Irawati Rantie, Senopati Agastya, Robertus Maylando, Fendi Sanjaya, Simon Formando, Ronald Honarto, Kristiono Utama, Raymond Pardomuan, M.Rizaldi, Stephanie Simbolon, Yudhi Irviani, Dadang Kusbiantoro, Hisar Manulang, Tota Asi, Ahdi Thamus, dan rekan – rekan FHUI 2008 lainnya yang tidak bisa disebutkan satu persatu.
24. Rekan Seperjuangan Skripsi Dadang Kusbiantoro, Maria Monica N, Flavia Pinastika, Jahotman Ambarita, Azis Miftach, Ronald Honarto, Selvy Annisa, dan teman – teman lainnya yang tidak disebutkan satu persatu.
25. OPUNG sebagai pembibing skripsi dari luar yang selalu memberikan bantuan masukan serta contoh-contoh yang diperlukan oleh penulis untuk menyelesaikan skripsi ini.
26. Serta semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu per-satu, yang telah memberikan bantuan, dukungan, semangat, dan doa untuk penyelesaian skripsi ini baik secara langsung maupun tidak langsung.

Akhir kata, Penulis mengucapkan mohon maaf apabila ada kata-kata yang kurang berkenan. Skripsi ini tentunya tidak lepas dari segala kekurangan baik dari materi maupun teknis penulisan. Semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi para pembaca dan perkembangan ilmu pengetahuan.

Depok, 6 Juli 2012



Penulis



Universitas Indonesia

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Moses Pangeran Lukman
 NPM : 0806342730
 Program Studi : Sarjana Reguler
 Fakultas : Hukum
 Jenis Karya : Skripsi

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif** (*Non-exclusive Royalty – Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul:

**TINJAUAN YURIDIS ASPEK PERLINDUNGAN PENGUSAHA KECIL DAN
 PETANI GULA DALAM PENDISTRIBUSIAN GULA IMPOR DAN GULA
 RAFINASI BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1999
 TENTANG LARANGAN PRAKTEK MONOPOLI DAN PERSAINGAN USAHA
 TIDAK SEHAT**

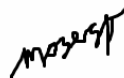
beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia /format-kan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Depok

Pada tanggal : 6 Juli 2012

Yang menyatakan



(Moses Pangeran Lukman)

Universitas Indonesia

ABSTRAK

Nama : Moses Pangeran Lukman
Program Studi : Hukum
Judul : Tinjauan Yuridis Aspek Perlindungan Pengusaha Kecil Dan Petani Gula Dalam Pendistribusian Gula Impor Dan Gula Rafinasi Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

Skripsi ini membahas tentang keadaan persaingan usaha dalam perdagangan gula yang terkena dampak dari kegiatan impor *raw sugar* dan gula rafinasi. Meskipun kegiatan tersebut telah diatur dalam SK 527 yang dikeluarkan oleh Kementerian Perdagangan Republik Indonesia, namun sejalannya waktu mulai terjadi penyimpangan yang mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat. Karena iklim persaingan usaha mejadi monopolis dan oligopolis, mengakibatkan pengusaha kecil, khususnya petani gula mengalami kesulitan dalam bersaing. Meskipun Pemerintah dan KPPU telah melakukan berbagai cara untuk membantu pengusaha kecil melalui dana talangan dan sebagainya, namun ternyata hal tersebut dinilai tidak mampu menjawab permasalahan yang ada. Dengan peraturan yang masih memiliki lubang-lubang yang dapat dijadikan celah bagi pengusaha besar untuk melakukan perjanjian dan kegiatan yang dilarang dalam persaingan usaha, dan kurangnya aparat penegak hukum, menjadi masalah yang harus dipecahkan oleh KPPU dan pemerintah. Dalam hal ini peran Hukum Persaingan Usaha melalui Undang-Udang No.5 tahun 1999 harus mampu melindungi pengusaha kecil dan petani gula.

Kata kunci: Hukum Persaingan Usaha, Gula, *Raw Sugar*, Gula Rafinasi.

ABSTRACT

Name : Moses Pangeran Lukman
Study Program : Law
Title : Juridical Review on the Aspect of Protection of Small Capital Entrepreneur and Sugar Farmer on Imported Sugar Distribution and Refined Sugar towards Law No. 5 Year 1999 on Prohibition of Monopolistic Practices and Unfair Business Competition.

This thesis discusses about the condition of business competition on sugar, that get impact from the import activities of raw sugar and refined sugar. Although the activities have been ruled by Letter Of Decision No 527 from the Ministry of Trading, there still some unfair business activities detected. Because of the monopolistic and oligopolistic climate, the little capital entrepreneur, especially sugar farmer have difficulties to enter the market. Government and KPPU had done many ways to help them, but still it didn't work well. Some grey areas in the regulation, make the big company can do unfair competition activities and small numbers of law enforcer are some problem that Government and KPPU must solved. In this condition, Law of Business Competition by Law No. 5 Year 1999 must protect the small businessman and the sugar farmer.

Keywords: Law of Business Competition, Sugar, Raw Sugar, Refined Sugar.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS.....	ii
LEMBAR PENGESAHAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH.....	viii
ABSTRAK	ix
ABSTRACT.....	x
DAFTAR ISI.....	xi
BAB 1 PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang Permasalahan.....	1
1.2 Pokok Permasalahan	5
1.3 Tujuan Penulisan.....	5
1.4 Definisi Operasional.....	5
1.5 Metode Penelitian.....	7
1.6 Sistematika Penulisan	13
BAB 2 TINJAUAN UMUM MENGENAI IMPOR DAN DISTRIBUSI RAW SUGAR DAN PENGATURANNYA, SERTA PERAN HUKUM PERSAINGAN USAHA DALAM MELINDUNGI KESEMPATAN BERUSAHA BAGI PENGUSAHA KECIL DALAM KEGIATAN TERSEBUT	14
2.1 Sejarah Kegiatan Impor Gula di Indonesia	14
2.1.1 Sejarah Industri Gula di Indonesia.....	14
2.1.2 Struktur Industri Gula di Indonesia.....	18
2.1.3 Jalur Distribusi Gula	23
2.1.4 Perkemangan Pasokan dan Konsumsi Gula Nasional.....	26
2.1.5 Krisis Tingginya Harga Gula	30
2.1.6 Potret Industri Gula di Daerah	35
2.2 Regulasi Pemerintah Terhadap Kegiatan Distribusi <i>Raw Sugar</i> dan Gula Rafinsi	43
2.2.1 Surat Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 643 Tahun 2002 tentang Tata Niaga Impor Gula	43
2.2.2 Surat Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 527 Tahun 2004 tentang Tata Niaga Impor Gula	44
2.2.3 Revisi SK 527 Tahun 2004	46
2.2.4 Perda Provinsi Jawa Timur tentang Harga Eceran Tertinggi dan Larangan Pendistribusian Gula Keluar Wilayah Jatim.....	48
2.2.5 Implementasi dan Dampak Regulasi Dalam Industri Gula.....	51
2.3 Aspek dan Peran Hukum Persaingan Usaha Dalam Melindungi Pengusaha Kecil Terhadap Kegiatan Impor <i>Raw Sugar</i> dan Gula Rafinasi sesuai dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.....	53
2.3.1 Pengertian Hukum Persaingan Usaha	53

2.3.2 Aspek Perlindungan Pengusaha Kecil Dalam Hukum Persaingan Usaha.....	54
2.3.3 Peran KPPU Dalam Menegakkan Peran Hukum Persaingan Usaha Dalam Melindungi Pelaku Usaha Kecil.....	58
BAB 3 ANALISIS YURIDIS KEGIATAN IMPOR DAN DISTRIBUSI RAW SUGAR DAN GULA RAFINASI SERTA ASPEK PERLINDUNGAN BAGI PENGUSAHA KECIL DAN PETANI GULA ATAS DAMPAK KEGIATAN TERSEBUT.....	61
3.1 Analisis Kegiatan Impor dan Distribusi <i>Raw Sugar</i> dan Gula Rafinasi Berdasarkan Perspektif Ekonomi Kerakyatan sesuai Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945	61
3.2 Dampak Dari Kegiatan Impor Gula Terhadap Pelaku Usaha Dalam Negeri ...	68
3.2.1 Persaingan Usaha Tidak Sehat Sebagai Dampak Dari Kegiatan Impor dan Distribusi Gula.....	73
3.2.2 Dampak Persaingan Usaha Tidak Sehat Bagi Pengusaha Kecil dan Petani Gula	73
3.3 Peran Hukum Persaingan Usaha Dalam Melindungi Pelaku Usaha Kecil dan Petani Gula	80
BAB 4 KESIMPULAN DAN SARAN	85
5.1 Kesimpulan	85
5.2 Saran.....	87
DAFTAR REFERENSI	89
LAMPIRAN.....

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

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. Sebagai komoditi strategis, gula senantiasa dicermati oleh pemerintah terutama dalam hal pergerakan harganya. Sebagai salah satu komoditi pokok masyarakat Indonesia, pemerintah pun berkewajiban untuk menjamin ketersediaan gula di pasar domestik pada tingkat harga yang terjangkau bagi seluruh masyarakat.

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. Harga gula tetap saja tinggi bahkan terus meningkat. 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. Pada periode bulan Januari ke Februari 2009, terjadi peningkatan harga gula sebesar 18,84% sedangkan minyak goreng curah hanya meningkat sekitar 9% dan komoditi lainnya yang hanya mengalami kenaikan sekitar 1% saja¹. Pada periode sebelumnya yaitu pertengahan Maret 2009, diketahui harga gula adalah Rp. 7,900,- per kg. Namun pada periode Juni dan Juli 2009 terjadi peningkatan harga gula menjadi lebih dari Rp. 8,500,- per kg². Hal ini sangat aneh mengingat pada periode tersebut adalah periode musim giling yang seharusnya harga gula lebih stabil bahkan turun. Jika kita lihat tren harga pada periode musim giling seperti terlihat pada tabel diatas, harga gula mengalami peningkatan rata-rata 2,67% selama periode Juni hingga Agustus 2009. Persentase peningkatan harga gula ini memang tidak sebesar yang terjadi pada periode tidak musim giling yaitu rata-rata sebesar 8,14% selama periode Januari hingga Maret 2009. Keanehan lainnya bisa dilihat bahwa hanya komoditi gula yang tidak mengalami penurunan harga pada periode Juni hingga Agustus 2009.

Kompetisi merupakan salah satu bagian yang tidak terpisahkan dari kehidupan manusia. Dalam kompetisi itu, manusia dipacu untuk mengembangkan dirinya guna memiliki nilai lebih dibandingkan dengan orang lain. Nilai lebih inilah yang nantinya dipergunakan sebagai faktor pembeda dan pendukung seseorang dibandingkan dengan orang lain yang tidak mempunyai nilai lebih

¹“Perkembangan Harga Sejumlah Kebutuhan Komoditi Pokok”,
http://www.setneg.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=3533&Itemid=29 diunduh tanggal 11/04/2012 pukul 15:07.

² “Seputar Harga Sembako”,
http://www.setneg.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=3882&Itemid=29 diunduh pada tanggal 11/04/2012

tersebut, dalam mendapatkan sesuatu yang diperebutkan dalam kompetisi tersebut. Dan dalam memperoleh nilai lebih serta mempergunakan nilai lebih itu untuk mendapatkan sesuatu yang diperebutkan dalam kompetisi, ada suatu keadaan yang akan dilalui yaitu persaingan. Persaingan dapat diartikan sebagai suatu usaha memperlihatkan keunggulan masing-masing yang dilakukan oleh perseorangan (perusahaan, Negara) pada bidang perdagangan, produksi, persenjataan, dan sebagainya³. Persaingan ini selalu ada dalam setiap kompetisi yang terjadi dalam bidang kehidupan manusia, termasuk bidang ekonomi, khususnya dalam menjalankan kegiatan usaha.

Dikarenakan oleh begitu besarnya perbedaan harga gula produksi lokal dengan harga gula impor yang kemudian dibentuk menjadi gula rafinasi (karena dalam proses pengimporan dalam bentuk raw sugar) maka pemerintah memunculkan beberapa perangkat hukum berupa Undang-undang untuk mengawasinya. Dasar hukum perdagangan gula selanjutnya ada pada Undang-undang nomor 8 tahun 1962, kemudian Peraturan Pemerintah nomor 11 tahun 2004 tentang perdagangan barang dalam pengawasan, ditindaklanjuti Keppres nomor 57 tahun 2004 hingga Surat Keputusan Menteri Perdagangan nomor 527/MPP/KEP/9/2004 dan nomor 357/M-DAG/2008 tentang penyaluran dan distribusi gula rafinasi. Dalam peraturan tersebut diatur secara jelas dan berkala, harga, jumlah, dan tujuan dari gula impor terkhusus dalam bentuk gula rafinasi. Adapun diketahui dalam Surat Keputusan tersebut dijelaskan bahwa gula rafinasi hanya dapat dipergunakan untuk keperluan Industrial, bukan untuk konsumsi rumah tangga.

Pada faktanya ada oknum yang menyalah gunakan gula rafinasi dengan melanggar peraturan No. 357/M-DAG/2008 dengan memasarkan gula rafinasi untuk keperluan masyarakat. Selain itu KPPU, sebagai komisi yang dipercayakan untuk menegakkan Hukum Persaingan Usaha, malah sempat mempersilahkan

³Kamus Besar Bahasa Indonesia Online resmi, <http://kamus.kbbi.or.id/>, diakses tanggal 24/03/2012 pukul 18:41.

masuknya gula rafinasi dalam pasar untuk dikonsumsi masyarakat⁴. Padahal dengan masuknya gula rafinasi ke dalam masyarakat sudah pasti mematikan produsen dan pengusaha kecil gula tradisional. Hal ini bertentangan dengan pertimbangan dari dibentuknya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat pada butir a yang berbunyi⁵:

“Bahwa pembangunan bidang ekonomi harus diarahkan kepada terwujudnya kesejahteraan rakyat berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.”

Sebagaimana bunyi dari pertimbangan tersebut, meskipun impor gula bertujuan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat, tetapi seharusnya apabila dampak dari pengimporan gula mematikan pengusaha kecil dan tradisional, terutama petani tebu, seharusnya tindakan tersebut diawasi secara ketat bahkan dilarang demi kesejahteraan petani tebu. Selain itu tujuan dari undang undang tersebut yang termaktub pada pasal 3 yang berbunyi⁶:

“Tujuan pembentukan undang-undang ini adalah untuk:

- a. menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.*
- b. mewujudkan iklim usaha yang kondusif melalui pengaturan persaingan usaha yang sehat sehingga menjamin adanya kepastian kesempatan berusaha yang sama bagi pelaku usaha besar, pelaku usaha menengah, dan pelaku usaha kecil”*

⁴http://bisnis.vivanews.com/news/read/87599kppu_persilahkan_gula_refinasi_masuk_pasar diunduh pada tanggal 24/03/2012 pukul 14:59

⁵ Indonesia, *Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, UU No. 5 tahun 1999.

⁶ *Ibid*, pasal 3

dengan jelas menyatakan bahwa selain menjaga kepentingan umum, seharusnya tercipta iklim usaha yang kondusif dan tetap terjaganya kesempatan berusaha bagi pelaku usaha kecil juga. Hal inilah yang melatar belakangi penulisan skripsi ini.

1.2. Pokok Permasalahan

Berdasarkan latar belakang tersebut, dirumuskan beberapa hal yang menjadi pokok permasalahan dalam penelitian ini, yaitu :

1. Apakah dalam pasar *raw sugar* dan gula rafinasi terdapat kemungkinan terjadinya praktek persaingan usaha tidak sehat?
2. Apakah kebijakan impor gula dalam bentuk *raw sugar* dan juga gula rafinasi selama ini sesuai dengan Hukum Persaingan Usaha?
3. Bagaimanakah pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah, khususnya Komisi Pengawasan Persaingan Usaha dalam menjaga dan mengawasi pendistribusian dan penggunaan gula impor dalam melindungi pengusaha kecil, khususnya petani tebu sesuai dengan Hukum Persaingan Usaha?

1.3. Tujuan Penulisan

Suatu tujuan itu dicapai agar penulisan ini dapat lebih terarah dan dapat mengenai sasaran yang ingin dicapai. Adapun tujuan yang ingin dicapai dibagi menjadi 2 (dua) bagian, yaitu tujuan umum dan tujuan khusus.

Tujuan umum dari penelitian ini adalah untuk dapat menambah wawasan dan pengetahuan baik kepada peneliti maupun kepada pembaca melalui studi keilmuan tentang tinjauan hukum terhadap peran hukum perlindungan usaha dalam melindungi pengusaha kecil agar dapat bertahan dalam pasar bebas.

Sementara itu, tujuan khusus dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui apakah dalam pasar *raw sugar* dan gula rafinasi terdapat kemungkinan terjadinya praktek persaingan usaha tidak sehat.
2. Untuk mengetahui kesesuaian kebijakan impor gula dalam bentuk *raw Sugar* dan juga gula rafinasi terhadap aspek-aspek dalam Hukum Persaingan Usaha.
3. Untuk mengetahui bagaimana pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah, khususnya Komisi Pengawasan Persaingan Usaha dalam menjaga dan mengawasi pendistribusian dan penggunaan gula impor dan peran Hukum Persaingan Usaha dalam melindungi pengusaha kecil, khususnya petani tebu.

1.4. Definisi Operasional

Penulisan dalam penelitian ini menggunakan beberapa istilah yang perlu dijabarkan secara jelas. Penjelasan beberapa istilah tersebut diambil dari kamus dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penulisan. Beberapa istilah itu adalah sebagai berikut :

1. *Raw Sugar*/Gula Mentah adalah gula krista yang dibuat tanpa melalui proses pemutihan dengan belrang. Warnanya agak kecoklatan karena masih mengandung molase.
2. Gula Rafinasi adalah gula hasil olahan dari *raw sugar* yang diputihkan secara natural dengan cara *air steam centrifugal process* atau yang disebut dengan proses rafinasi.
3. Pelaku usaha adalah setiap orang perorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum Negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun

Universitas Indonesia

bersama-sama melalui perjanjian, menyelenggarakan berbagai kegiatan usaha dalam bidang ekonomi.

4. Persaingan usaha tidak sehat adalah persaingan antar pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang dilakukan dengan cara tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha.
5. Pasar adalah lembaga ekonomi dimana para pembeli dan penjual baik secara langsung maupun tidak langsung dapat melakukan transaksi perdagangan barang dan atau jasa.
6. Konsumen adalah setiap pemakai dan atau pengguna barang dan atau jasa baik untuk kepentingan diri sendiri maupun untuk kepentingan pihak lain.
7. Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) adalah komisi yang dibentuk untuk mengawasi pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan usahanya agar tidak melakukan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.
8. Kegiatan adalah suatu aktivitas, usaha, pekerjaan.

1.5. Metode Penelitian

Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode sistematis dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya.⁷

⁷ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 1986), hlm. 43.

1.5.1. Bentuk Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode yang bersifat yuridis normative, artinya penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk mengetahui norma hukum tertulis, yang dalam hal ini mengetahui Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli, Persaingan Usaha Tidak Sehat dan juga Surat Keputusan Menteri Perdagangan 527/MPP/KEP/9/2004, dan nomor 357/M-DAG/2008 dikaitkan dengan isu penjualan gula rafinasi kepada masyarakat bebas dengan dampaknya kepada pelaku usaha kecil, terutama petani tebu.

1.5.2. Tipologi Penelitian

1. Menurut sifatnya

Menurut sifatnya, penelitian ini akan dilakukan dengan menggunakan tipe penelitian deskriptif, yaitu penelitian yang bertujuan untuk memberikan data seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya, untuk mempertegas hipotesa-hipotesa, agar dapat membantu di dalam memperkuat teori-teori lama, atau di dalam kerangka menyusun teori-teori baru.⁸ Dalam hal penelitian ini yaitu memberikan data yang seteliti mungkin mengenai aktivitas pengimporan, pendistribusian, penjualan, dan pengawasan *raw sugar* dan gula rafinasi serta dampaknya pada perekonomian negara serta pada persaingan usaha di Indonesia.

2. Menurut Bentuknya

Menurut bentuknya, penelitian ini akan dilakukan dengan menggunakan tipe penelitian evaluatif, dimana penelitian ini ditujukan untuk menilai apakah tindakan pemerintah untuk mengimpor, mendistribusikan, penjualan dan pengawasan *raw sugar* dan gula rafinasi sesuai dengan asas-

⁸ *Ibid*, hlm. 10.

dasar dalam persaingan usaha sehat berdasarkan Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

3. Menurut Penerapannya

Menurut penerapannya, penelitian ini akan dilakukan dengan menggunakan tipe penelitian yang berfokuskan pada masalah, yaitu suatu penelitian yang bertujuan untuk mengaitkan antara bidang teori dengan bidang praktis, dimana dalam hal ini, penelitian ini akan mengaitkan antara bidang hukum persaingan usaha terhadap tindakan pemerintah dalam pengimporan, pendistribusian, penjualan, dan pengawasan *raw sugar* dan gula rafinasi dalam masyarakat terutama dalam lingkup iklim usaha.

1.5.3 Jenis Data

Jenis data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder, yaitu data-data yang diperoleh dari bahan pustaka, dimana data-data yang dipergunakan dalam melakukan penelitian ini adalah berupa buku-buku, sebagaimana telah dijabarkan sebelumnya pada bagian tinjauan pustaka dan dokumen-dokumen tertulis lainnya.

1.5.4. Jenis Bahan Hukum

Adapun karena penelitian ini menggunakan jenis data sekunder, maka jenis data sekunder itu dibagi lagi ke dalam 3 (tiga) macam bahan hukum, yaitu :

1. Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat berupa peraturan perundang-undangan Indonesia.⁹ Dalam penulisan ini, terdapat data-data yang diambil dari Undang-Undang No.

⁹ *Ibid.*, hal. 52.

5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Keputusan Menteri Perdagangan nomor 527/MPP/KEP/9/2004 dan nomor 357/M-DAG/2008 tentang penyaluran dan distribusi gula rafinasi.

2. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang erat kaitannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisa bahan hukum primer, antara lain yaitu : buku, artikel ilmiah, dan sebagainya. Dalam penulisan ini, terdapat penjelasan yang diperoleh dari buku misalnya buku “Hukum Anti Monopoli Indonesia” yang ditulis oleh Elyta Ras Ginting, dan sebagainya.
3. Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan atas bahan hukum primer dan sekunder, misalnya kamus.

1.5.5. Alat Pengumpulan Data

Alat pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi dokumen dan wawancara. Dalam hal mengenai studi dokumen, studi dokumen ini dilakukan terhadap data sekunder yang berupa peraturan perundang-undangan, berupa Undang-Undang No. 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Keputusan Menteri Perdagangan nomor 527/MPP/KEP/9/2004, nomor 357/M-DAG/2008 tentang penyaluran dan distribusi gula rafinasi, dan buku-buku tentang hukum persaingan usaha.

Dalam hal mengenai wawancara, wawancara ini dilakukan terhadap narasumber, yaitu pegawai/pihak di Kementerian Perindustrian dan Perdagangan yang mengetahui informasi mengenai aktivitas pengimporan, pendistribusian,

penjualan, dan pengawasan *raw sugar* dan gula rafinasi serta dampaknya pada perekonomian negara serta pada persaingan usaha di Indonesia dan juga kepada pihak ataupun pengusaha kecil gula untuk mengetahui dampak keberadaan gula rafinasi dipasar yang disalahgunakan oleh oknum-oknum tertentu, sehingga dari narasumber tersebut, dapat mendukung penelitian ini dalam mengetahui dan menentukan apakah aktivitas pengimporan, pendistribusian, penjualan, dan pengawasan *raw sugar* dan gula rafinasi serta dampaknya pada perekonomian negara serta pada persaingan usaha di Indonesia sesuai dan berdasarkan Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

1.5.6. Metode Analisis Data

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif, yaitu pendekatan yang “menghasilkan data deskriptif analitis, yaitu apa yang dinyatakan oleh sasaran penelitian yang bersangkutan secara tertulis atau lisan, dan perilaku nyata”.¹⁰ Bahan penelitian yang sudah terkumpul akan dianalisis sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang akan dikomparasikan dengan kenyataan yang ada pada prakteknya.

1.5.7. Bentuk Hasil Penelitian

Bentuk hasil penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah analitik, dimana dalam penelitian ini dilakukan analisis terhadap kegiatan pendistribusian gula rafinasi berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Keputusan Menteri Perdagangan nomor 527/MPP/KEP/9/2004 dan nomor 357/M-DAG/2008 tentang penyaluran dan distribusi gula rafinasi.

¹⁰ Sri Mamudji, et al., *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*, (Jakarta : Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), hlm. 67.

1.6. Kegunaan Teoritis dan Praktis

1.6.1 Kegunaan Teoritis

Kegunaan teoritis dalam penelitian ini adalah memberikan pengetahuan yang lebih mendalam tentang hukum persaingan usaha, khususnya yang berkaitan dengan aktivitas pengimporan, pendistribusian, penjualan, dan pengawasan *raw sugar* dan gula rafinasi serta dampaknya pada perekonomian negara serta pada persaingan usaha di Indonesia.

1.6.2 Kegunaan Praktis

Kegunaan praktis dalam penelitian ini antara lain :

- 1) Memberikan penjelasan mengenai bagaimana kriteria ataupun indikasi yang digunakan dalam menentukan suatu kegiatan tergolong sebagai persaingan usaha yang tidak sehat yang dilarang oleh Undang-Undang No. 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.
- 2) Memberikan penjelasan mengenai bagaimana Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat diterapkan dalam perlindungan terhadap pelaku usaha kecil terhadap dampak dari keberadaan *raw sugar* dan gula rafinasi dalam pasar bebas.

1.7. Sistematika Penulisan

Adapun untuk membantu agar penulisan ini lebih terarah, penulis akan menggunakan sistematika penulisan. Sistematika penulisan kali ini adalah:

BAB I: PENDAHULUAN

Bab ini berisikan latar belakang, pokok permasalahan, tujuan, kerangka konsep, dan kegunaan teoritis.

BAB II: TINJAUAN UMUM MENGENAI IMPOR DAN DISTRIBUSI *RAW SUGAR* DAN PENGATURANNYA, SERTA PERAN HUKUM PERSAINGAN USAHA DALAM KEGIATAN TERSEBUT

Bab ini berisikan sejarah kegiatan impor *raw sugar*, peraturan yang terkait dengan impor *raw sugar* dan alasan pembuatannya, peran Hukum Persaingan Usaha dalam hal tersebut, dampak regulasi tersebut terhadap pelaku usaha di Indonesia.

BAB III: ANALISIS YURIDIS KEGIATAN IMPOR DAN DISTRIBUSI *RAW SUGAR* SERTA ASPEK PERLINDUNGAN BAGI PENGUSAHA KECIL DAN PETANI GULA ATAS DAMPAK KEGIATAN TERSEBUT

Bab ini berisikan Analisis kegiatan impor gula dengan sistem ekonomi kerakyatan sesuai dengan pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945, dampak kegiatan impor gula terhadap pelaku usaha dalam negeri, perlindungan yang diberikan oleh Hukum Persaingan Usaha dalam menjaga kesejahteraan dan kesehatan antara pelaku usaha, pertentangan antara regulasi dengan fakta yang terjadi di lapangan dan dihadapkan dengan aspek-aspek Hukum Persaingan Usaha.

BAB IV KESIMPULAN DAN SARAN

Bab ini berisikan Kesimpulan dan Saran.

BAB II

TINJAUAN UMUM MENGENAI IMPOR DAN DISTRIBUSI RAW SUGAR DAN PENGATURANNYA, SERTA PERAN HUKUM PERSAINGAN USAHA DALAM MELINDUNGI KESEMPATAN BERUSAHA BAGI PENGUSAHA KECIL DALAM KEGIATAN TERSEBUT

2.1. Sejarah Kegiatan Impor Gula di Indonesia

2.1.1 Sejarah Industri Gula Di Indonesia

Sumber gula di Indonesia sejak masa lampau adalah cairan bunga (nira) kelapa atau enau, serta cairan batang tebu. Tebu adalah tumbuhan asli dari Nusantara, terutama di bagian timur. Ketika orang-orang Belanda mulai membuka koloni di Pulau Jawa kebun-kebun tebu monokultur mulai dibuka oleh tuan-tuan tanah pada abad ke-17, pertama di sekitar Batavia, lalu berkembang ke arah timur. Puncak kegemilangan perkebunan tebu dicapai pada tahun-tahun awal 1930-an, dengan 179 pabrik pengolahan dan produksi tiga juta ton gula per tahun¹¹. Penurunan harga gula akibat krisis ekonomi merontokkan industri ini dan pada akhir dekade hanya tersisa 35 pabrik dengan produksi 500 ribu ton gula per tahun. Situasi agak pulih menjelang Perang Pasifik, dengan 93 pabrik dan produksi 1,5 juta ton. Seusai Perang Dunia II, tersisa 30 pabrik aktif. Tahun 1950-an menyaksikan aktivitas baru sehingga Indonesia menjadi eksportir netto. Pada tahun 1957 semua pabrik gula dinasionalisasi dan pemerintah sangat meregulasi industri ini. Sejak 1967 hingga sekarang Indonesia kembali menjadi importir gula. Macetnya riset pergulaan, pabrik-pabrik gula di Jawa yang ketinggalan teknologi, tingginya tingkat konsumsi (termasuk untuk industri minuman ringan), serta kurangnya investor untuk pembukaan lahan tebu di luar Jawa menjadi penyebab

¹¹ <http://sejarah.info/sejarah/sejarah+gula+di+indonesia> diunduh pada tanggal 26/03/2012 pukul 14:21

sulitnya swasembada gula¹². Pada tahun 2002 dicanangkan target Swasembada Gula 2007^[2]. Untuk mendukungnya dibentuk Dewan Gula Indonesia pada tahun 2003 (berdasarkan Kepres RI no. 63/2003 tentang Dewan Gula Indonesia). Target ini kemudian diundur terus-menerus.

Kondisi perekonomian yang tidak stabil di awal kemerdekaan merupakan salah satu penyebab merosotnya industri gula di Indonesia. Selain itu ketertinggalan teknologi produksi dan kebijakan pergulaan oleh pemerintah yang tidak menentu juga merupakan masalah yang masih terus dihadapi industri gula kita sampai saat ini. Produksi total dan produktivitas industri gula yang terus menurun yang tidak seiring dengan meningkatnya kebutuhan masyarakat akan gula mengakibatkan ekspor gula terhenti sama sekali pada tahun 1966. Bahkan sejak tahun 1967 Indonesia untuk pertama kali mengimpor gula sebesar 33 ribu ton dan terus meningkat hingga melebihi 160 ribu ton pada tahun 1972

Banyak faktor yang menjadi penyebab meningkatnya impor gula, dan yang terutama adalah ketidakmampuan industri gula dalam negeri untuk memenuhi kebutuhan gula masyarakat yang terus meningkat akibat pertambahan jumlah penduduk dan meningkatnya pendapatan per kapita. Upaya mencapai swasembada gula telah dilakukan pemerintah melalui berbagai kebijakan. Mulai dari penerapan Tebu Rakyat Intensifikasi (TRI) untuk mendorong peningkatan produksi, rehabilitasi dan perluasan kapasitas pabrik gula di Jawa, pembangunan pabrik-pabrik gula baru di luar Jawa dan stabilisasi harga gula di dalam negeri. Namun dari berbagai upaya tersebut banyak kendala yang dihadapi pemerintah, mulai dari semakin sempitnya lahan untuk ditanami tebu di pulau Jawa sehingga kapasitas produksi pabrik gula menjadi tidak optimal, teknologi produksi gula yang masih tertinggal dan budidaya tanaman tebu yang tidak mampu bersaing dengan tanaman lain seperti padi dan palawija. Kesemua masalah tersebut menjadikan industri gula kita tidak efisien dan tidak mampu bersaing di pasar dunia.

¹² *Ibid*

Produksi gula pasir dalam negeri semakin tidak mampu memenuhi kebutuhan masyarakat sehingga kekurangan tersebut harus ditutupi gula impor yang terus meningkat lagi dari tahun ke tahun sejak 1990. Periode tahun 1991-2001, industri gula Indonesia mulai menghadapi berbagai masalah yang signifikan. Salah satu indikator masalah industri gula Indonesia adalah kecenderungan volume impor yang terus meningkat dengan laju 16,6 persen per tahun. Hal ini terjadi karena ketika konsumsi terus meningkat dengan laju 2,96 persen per tahun, produksi gula dalam negeri menurun dengan laju 3,03 persen per tahun. Bahkan pada lima tahun 1997-2002 produksi mengalami penurunan dengan laju 6,14 persen per tahun¹³.

Dimulai sejak krisis moneter tahun 1998, harga gula di Indonesia selalu berfluktuasi. Hal ini dipengaruhi oleh berbagai faktor yang tidak hanya oleh permintaan dan penawaran, tetapi oleh faktor-faktor lain seperti intervensi yang dilakukan pemerintah melalui kebijakannya yang selalu berubah-ubah. Pada tahun 1998 pemerintah menghapus monopoli impor gula yang selama ini dilakukan oleh Bulog menjadi importir umum dan kebebasan bagi gula milik petani atau pabrik gula dijual langsung kepada masyarakat. Karena berbarengan dengan kondisi harga gula dunia yang rendah, maka gula impor membanjir masuk ke Indonesia menyebabkan harga gula menjadi turun bahkan ke tingkat yang lebih rendah dari biaya produksi gula di dalam negeri yaitu sekitar Rp 2.600/kg pada bulan September 2002, sementara biaya produksi mencapai Rp. 3.100/kg.

Ketidakstabilan harga gula Indonesia di masa krisis merupakan akibat tingginya ketergantungan pemenuhan gula kita kepada pihak luar, sehingga harga di dalam negeri sangat dipengaruhi oleh harga gula dunia. Krisis tersebut juga mengakibatkan turunnya produksi gula nasional. Pada tahun 1996 dan 1997 produksi gula mencapai hampir 2,1 juta ton dan 2,2 juta ton sedangkan setelah krisis yaitu tahun 1999 dan 2000 produksi gula hanya sekitar 1,5 juta ton dan 1,7 juta ton. Sementara itu konsumsi meningkat dari 3 juta ton pada tahun 1996

¹³ Jurnal Argo Ekonomi, Volume 23 No. 1, Mei 2005 : 30-53

menjadi 3,3 juta ton pada tahun 2000 yang artinya impor meningkat pula dari 975 ribu ton menjadi 1,6 juta ton. Menyadari membanjirnya gula impor merupakan ancaman serius bagi keberlangsungan industri gula di Indonesia, maka pemerintah kembali memberlakukan tarif impor gula sebesar 25% di awal tahun 2000 bahkan tarif spesifik Rp 700/kg untuk white sugar dan Rp 550/kg untuk *raw sugar* di tahun 2002. Namun pengenaan tarif tersebut tidak mampu membendung impor gula karena harga gula impor masih di bawah biaya produksi gula lokal. Akhirnya pada September 2002 pemerintah memberlakukan kembali tataniaga gula pasir dengan membatasi impor hanya boleh dilakukan oleh importir produsen yang ditunjuk pemerintah yaitu PTPN IX, X dan XI, PT Rajawali Nusantara Indonesia dan Bulog untuk keperluan stok penyangga. Impor hanya boleh dilakukan bila harga di tingkat petani di atas Rp. 3.100/kg. Dengan kebijakan yang ketat ini harga gula perlahan naik hingga saat ini. Pemberlakuan tataniaga gula memang berhasil menyelamatkan industri gula nasional, namun harga gula yang terjangkau oleh masyarakat perlu juga diperhatikan. Proteksi pemerintah ini juga membuat industri gula kita tidak mampu bersaing dengan para eksportir gula. Impor gula yang terus meningkat tidak akan membuat produksi gula mencapai hampir 2,1 juta ton dan 2,2 juta ton sedangkan setelah krisis yaitu tahun 1999 dan 2000 produksi gula hanya sekitar 1,5 juta ton dan 1,7 juta ton. Sementara itu konsumsi meningkat dari 3 juta ton pada tahun 1996 menjadi 3,3 juta ton pada tahun 2000 yang artinya impor meningkat pula dari 975 ribu ton menjadi 1,6 juta ton. Menyadari membanjirnya gula impor merupakan ancaman serius bagi keberlangsungan industri gula di Indonesia, maka pemerintah kembali memberlakukan tarif impor gula sebesar 25% di awal tahun 2000 bahkan tarif spesifik Rp 700/kg untuk white sugar dan Rp 550/kg untuk *raw sugar* di tahun 2002. Namun pengenaan tarif tersebut tidak mampu membendung impor gula karena harga gula impor masih di bawah biaya produksi gula lokal. Akhirnya pada September 2002 pemerintah memberlakukan kembali tataniaga gula pasir dengan membatasi impor hanya boleh dilakukan oleh importir produsen yang ditunjuk pemerintah yaitu PTPN IX, X dan XI, PT Rajawali Nusantara Indonesia dan Bulog untuk keperluan stok penyangga. Impor hanya boleh dilakukan bila

harga di tingkat petani di atas Rp. 3.100/kg. Dengan kebijakan yang ketat ini harga gula perlahan naik hingga saat ini. Pemberlakuan tataniaga gula memang berhasil menyelamatkan industri gula nasional, namun harga gula yang terjangkau oleh masyarakat perlu juga diperhatikan.

Proteksi pemerintah ini juga membuat industri gula kita tidak mampu bersaing dengan para eksportir gula. Impor gula yang terus meningkat tidak akan memperbaiki keadaan. Pemerintah harus mengeluarkan subsidi harga yang jumlahnya tidak dapat diduga mengingat lebih dari setengah kebutuhan gula dalam negeri saat ini kita peroleh dari impor. Menyadari hal tersebut di atas, semestinya impor tidak perlu meningkat secara drastis. Maka perlu ada pembatasan impor gula yang masuk ke Indonesia untuk menjaga kelangsungan industri gula sekaligus menjaga harga yang terjangkau oleh masyarakat.

2.1.2. Struktur Industri Gula di Indonesia

Secara struktural industri gula lokal hanyalah industri gula kristal putih. Sementara untuk gula rafinasi masih dilakukan impor. Namun sejak tahun 2000an ketika harga gula dunia (*raw sugar*) melonjak tinggi, pemerintah mengizinkan untuk dibangunnya pabrik gula rafinasi. Untuk itu pembahasan mengenai struktur industri gula dibagi menjadi dua yaitu gula kristal putih dan gula rafinasi.

2.1.2.1. Struktur Industri Gula Kristal Putih

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%¹⁴. Sugar Group mampu menjadi leader dalam industri ini karena perusahaan tersebut merupakan satu-satunya perusahaan yang telah efisien dalam industri gula ini.

2.1.2.2. Struktur Industri Gula Rafinasi

Sebelum tahun 2000, pemenuhan gula rafinasi adalah melalui impor karena harga gula saat itu sedang murah. Namun dengan ekspektasi harga gula dunia yang terus meningkat dan produksi gula dalam negeri yang menurun, kemudian terdorong juga untuk membangun pabrik gula rafinasi. Bahan baku yang digunakan pabrik gula rafinasi tersebut adalah *raw sugar* yang diimpor. Pada tahun 2004, baru terdapat tiga pelaku usaha gula rafinasi. Dengan tiga pelaku usaha tersebut di tahun 2003-2005 mampu men-supply kebutuhan gula rafinasi untuk industri makanan, minuman dan farmasi sekitar 300.000 ton– 1.500.000 ton per tahun. Kemudian di tahun 2006-2008 pelaku usaha di industri gula rafinasi ini bertambah menjadi 7 pelaku usaha dengan total kemampuan pasokan meningkat menjadi sekitar 1,2 juta – 1,5 juta ton per tahun. Baru kemudian di tahun 2009 total pelaku usaha dalam industri gula rafinasi ini menjadi delapan sehingga pada tahun 2009 kemampuan pasokan industri rafinasi mencapai sekitar 2 juta ton per tahun. Berikut pelaku-pelaku dalam industri gula rafinasi:

- a. PT. Angles Product, Bojonagara, Serang- Banten
- b. PT. Jawamanis, Jl. Raya Anyer – Cilegon-Banten
- c. PT. Sentra Usahatama Jaya, Cilegon-Banten
- d. PT. Permata Dunia Sukses Utama, Cilacap - Jateng
- e. PT. Dharmapala Usaha Sukses, Cilacap – Jateng

¹⁴ Komisi Pengawas Persaingan Usaha, “*Position Paper Komisi Persaingan Usaha Terhadap Kebijakan Dalam Industri Gula*”. Jakarta: Komisi Pengawasan Persaingan Usaha. 2010. Hal 6

f. PT. Sugar Labinta

g. PT. Makassar Tene

h. PT Duta Sugar International.

Pelaku-pelaku dalam industri gula rafinasi dalam negeri sepenuhnya mengimpor *raw sugar* untuk kemudian diolah menjadi gula rafinasi. Seiring peningkatan jumlah pabrik gula rafinasi dalam negeri maka meningkat juga jumlah *raw sugar* yang diimpor setiap tahunnya. Peningkatan impor *raw sugar* yang paling besar terjadi pada tahun 2006 dan 2007 sehingga di tahun-tahun tersebut pabrik gula rafinasi terus meningkatkan produksinya untuk memenuhi kebutuhan industri-industri dalam negeri yang membutuhkan gula rafinasi. Di tahun 2009, seluruh *raw sugar* yang direkomendasi diserap oleh pabrik gula rafinasi. Pelaku-pelaku lama dalam industri gula rafinasi merupakan penghasil utama gula rafinasi di Indonesia. Jika dilihat berdasarkan pangsa produksinya di tahun 2009, PT Permata DSU dan PT Sentra Usahatama Jaya memimpin pasar dengan pangsa 20% dan pemain utama lainnya yaitu PT Jawamanis Rafinasi dan PT Angels Products yang masing-masing pangsa produksinya 15% dan 16%¹⁵. Seperti halnya gula kristal putih yang dikuasai oleh beberapa pemain saja, sepertinya juga berlaku untuk industri gula rafinasi. Jumlah konsumsi gula rafinasi dalam lima tahun terakhir selalu meningkat sejalan dengan pertumbuhan industri makanan, minuman dan farmasi. Pertumbuhan industri makanan dan minuman sebagai konsumen gula rafinasi adalah 16%¹⁶. Indikatornya dapat dilihat dari peningkatan realisasi produksi pabrik gula rafinasi dari tahun ke tahun. Konsumen utama dari gula rafinasi adalah industri makanan dengan jumlah konsumsi mencapai 35% dari total produksi gula rafinasi dalam negeri, sedangkan industri minuman menyerap gula rafinasi sebesar 29%.

Kebijakan pemerintah sejak tahun 2002 hingga September 2008 adalah memperbolehkan industri makanan dan minuman untuk mengimpor sendiri gula

¹⁵ *Ibid.* Hal. 7

¹⁶ *Ibid.* Hal.7

rafinasi. Namun seiring dengan berkembangnya industri gula rafinasi dalam negeri dan terus menurunnya harga dunia gula rafinasi yang ternyata berimbas kepada petani gula, maka kemudian di bulan September 2008 pemerintah membatasi impor gula rafinasi yang dilakukan oleh industri makanan dan minuman sehingga industri-industri tersebut diarahkan untuk melakukan pembelian gula rafinasi dari produksi pabrik gula rafinasi dalam negeri. Saat itu pemerintah membatasi impor gula rafinasi hanya diperbolehkan 500,000 ton saja. Di tahun 2008 pun jumlah realisasi impor gula rafinasi menurun menjadi sekitar 100,000 ton¹⁷. perkembangan impor gula rafinasi setiap tahunnya yang terus menurun bahkan menurun drastis di tahun 2009 seiring dengan kebijakan pemerintah yang juga terus membatasi impor gula rafinasi tersebut. Di tahun 2009 masih ada tujuh perusahaan yang mengimpor gula rafinasi secara langsung. Industri makanan, minuman dan farmasi yang diperbolehkan untuk mengimpor gula rafinasi pun diatur oleh pemerintah dan ditetapkan persyaratannya seperti :

- a. Spesifikasi khusus yang tidak dapat dipenuhi oleh pabrik gula rafinasi dalam negeri. Dalam hal ini gula rafinasi impor yang masuk dikenakan SNI agar sesuai dengan standar yang berlaku,
- b. Perusahaan yang memiliki investasi baru, agar perusahaan tersebut dapat menyerap tenaga kerja baru sehingga bisa berkembang,
- c. Perusahaan yang berada dalam kawasan berikat,
- d. Memiliki fasilitas kemudahan impor dan kemudahan ekspor.

Pemerintah pun telah memberlakukan SNI Wajib kepada gula rafinasi yang diproduksi di dalam negeri sehingga kualitas yang diproduksi terjamin. Selama ini banyak industri pengguna gula rafinasi yang meragukan kualitas dari gula rafinasi yang dihasilkan di pabrik dalam negeri. Pembatasan impor gula rafinasi ini mendapat tentangan dari Gabungan Pengusaha Makanan dan Minuman Seluruh Indonesia (Gapmmi) selaku pengguna utama gula rafinasi. Hal ini

¹⁷ *Ibid.* Hal. 8

dikarenakan mutu dari gula rafinasi dalam negeri yang masih dipertanyakan sementara bagi industri makanan, minuman dan farmasi memerlukan kualitas dan standar khusus sehingga tidak bisa sembarangan menggunakan gula rafinasi. Karena impor gula rafinasi dibatasi secara ketat di tahun 2009, industri makanan, minuman dan farmasi mengalami kesulitan dalam memperoleh gula rafinasi bahkan industri kecil menjadi menggunakan gula kristal putih padahal hasil akhir produk akan menjadi kurang baik.

Permasalahan lainnya muncul saat gula rafinasi membanjiri pasar ritel/rumah tangga karena harganya yang lebih murah. Hal ini berkaitan erat dengan jalur distribusi dari pabrik gula rafinasi. Beberapa pabrik gula rafinasi seperti Jawamanis Rafinasi lebih mengutamakan produksi gula rafinasinya untuk industri makanan dan minuman. Sekitar 80%¹⁸ hasil produksi Jawamanis Rafinasi dijual langsung kepada industri makanan dan minuman, dan sisanya dijual ke distributor yang telah ditunjuk. Pola yang sama pun dilakukan oleh PT Angels Products. Permasalahan rembesan gula rafinasi ke pasaran ritel lebih disebabkan pada pola distribusi dari pabrik gula rafinasi yang lebih besar menjual kepada distributornya ketimbang menjual langsung kepada konsumen industri. Dari distributor tersebut diperkirakan kemungkinan penyimpangan berawal. Penyimpangan juga bisa disebabkan dari konsumen industri yang melakukan pembelian gula rafinasi dalam jumlah besar yang kemudian menyelewengkan peruntukannya.

2.1.3. Jalur Distribusi Gula

2.1.3.1 Jalur Distribusi Gula Kristal Putih

Berikut ini adalah beberapa cara atau jalan dalam pendistribusian gula Kristal Putih di Indonesia¹⁹:

1. Produsen/Importir – Distributor – Sub distributor – Grosir – Retail

¹⁸ *Ibid.* Hal. 12

¹⁹ *Ibid.* Hal 16

Jalur ini merupakan jalur terpanjang dari rantai distribusi di industri gula Indonesia. Jalur ini bisa ditemui di daerah yang memang sangat jauh dari jangkauan pedagang utama gula, mereka akhirnya menggunakan jalur tradisional yang melibatkan lebih banyak pedagang dengan skala distribusi yang semakin kecil. Distributor utama sebagian besar keberadaannya dekat dengan produsen/gudang dimana gula diproduksi/diimpor. Khusus untuk gula petani yang dilelang, distributor (pemenang lelang) seperti hanya menjadi kepanjangan tangan saja untuk memindahkan gula yang dimenangkan melalui lelang. Gula hasil lelang dijual saat itu juga kepada sub distributor yang langsung mengambilnya. Margin keuntungan penjualan, hanyalah selisih harga lelang dengan harga tebus oleh sub distributor. Akitivitas distributor lebih terfokus pada upaya memenangkan lelang saja. Dari distributor ini maka kemudian gula mulai tersebar melalui sub distributor yang keberadaannya hampir ada di setiap kabupaten. Setelah itu gula kemudian dijual ke grosir dan akhirnya ke retailer.

2. Produsen/Importir – Distributor – Grosir – Retailer

Kondisi distribusi dengan jalur seperti ini memiliki beberapa kemungkinan antara lain:

- a. Rantai setelah distributor (sub distributor) secara ekonomis tidak lagi dibutuhkan. Artinya grosir dapat melakukan pembelian langsung ke distributor, tanpa melalui sub distributor yang justru menimbulkan inefisiensi. Misalnya karena jarak antara gudang distributor dengan grosir sangat dekat.
- b. Sub distributor dimiliki langsung oleh distributor, sehingga dalam jalur distribusi tersebut keberadaan sub distributor

menjadi seperti menyatu dengan distributor dan tidak tampak menjadi bagian dari distributor.

3. Produsen/Importir – Distributor – Retailer

Jalur distribusi ini mereduksi peran sub distributor dan grosir. Hal ini memiliki dua kemungkinan :

- a. Secara ekonomis ada keuntungan yang luar biasa bagi distributor ketika dapat menyalurkan langsung ke retailer. Hal ini dimungkinkan karena tidak ada lagi kendala ekonomis yang dihadapi oleh distributor untuk menyalurkan langsung ke retailer yang mampu membeli dengan skala sangat besar. Misalnya tidak ada kendala terkait dengan angkutan dan biaya transportasi lainnya.
- b. Dalam pola yang lebih maju seperti yang dilakukan oleh Garuda Panca Arta (Lampung) yang mendistribusikan produk Gulaku, maka tidak ada hambatan berarti untuk langsung mendistribusikan produknya tersebut ke retailer. Dalam hal ini perusahaan industri gula mendirikan anak perusahaan yang bergerak di distribusi gula.

4. Produsen – Retailer

Model seperti ini juga dilakukan oleh beberapa PTPN tetapi dalam skala yang sangat kecil, biasanya dilakukan pendistribusian ke beberapa koperasi pesantren di provinsi Jawa Timur yang selama ini menjadi lumbung gula Indonesia. Dari koperasi inilah para anggotanya kemudian mengkonsumsi langsung gula.

2.1.3.2. Jalur Distribusi Gula Rafinasi

Sementara itu, jalur distribusi gula rafinasi sangat berbeda dengan jalur distribusi gula kristal putih. Jika distribusi pada gula kristal putih dibebaskan siapa

saja boleh berdagang, maka distribusi gula rafinasi ini lebih ketat karena distributor ditunjuk langsung oleh pabrik gula rafinasi dan sub distributor ditunjuk langsung oleh distributor. Tidak sembarangan pihak bisa menjadi distributor maupun sub distributor gula rafinasi.

Distributor dan sub distributor yang ditunjuk pun harus didaftarkan di Kementerian Perindustrian terlebih dahulu dan untuk kemudian mendapat persetujuan. Pengaturan yang ketat dalam jalur distribusi gula rafinasi ini dilakukan agar gula rafinasi tidak merembes ke pasaran ritel. Atau dapat digambarkan sebagai berikut:

1. Pabrik - Distributor - Sub-Distributor - UKM
2. Pabrik - Distributor – Industri
3. Pabrik - Industri

Dengan semakin bertambahnya jumlah penduduk maka jumlah kebutuhan konsumsi gula juga diperkirakan bertambah. Tidak hanya konsumsi gula secara langsung tetapi juga gula yang digunakan dalam memproduksi makanan dan minuman. Peningkatan jumlah penduduk, perkembangan industri makanan dan minuman serta meningkatnya pendapatan masyarakat meningkatkan kebutuhan akan gula.

2.1.4. Perkembangan Pasokan dan Konsumsi Gula Nasional

Bila dibandingkan, produksi dalam negeri lebih kecil daripada konsumsinya. Misalnya saja produksi gula nasional tahun 2007 sekitar 2.3 juta ton/tahun, dengan rincian pabrik gula milik BUMN 1,6 juta ton per tahun dan pabrik gula milik swasta 0,7 juta ton per tahun, sedangkan konsumsi nasional

sekitar 4 juta ton per tahun²⁰. Sementara itu, pada tahun 2009, produksi lokal mencapai 2,5 juta ton sedangkan total konsumsi adalah 4,8 juta ton, dengan perincian konsumsi gula masyarakat di dalam negeri sebesar 3 juta ton dan konsumsi industri yang mencapai 1,8 juta ton. Hingga kini data kebutuhan gula per tahun mencapai sekitar 4 hingga 4,8 juta ton per tahun baik untuk konsumsi masyarakat maupun industri. Sementara itu produksi gula berada di bawah itu.

Diperkirakan pasokan gula dunia tahun 2010 berkebalikan dibandingkan tahun 2009, dimana pada tahun tersebut gula diperkirakan mengalami kelebihan pasokan. Ini juga mempengaruhi pasokan dan harga gula nasional di tahun 2010. Pada bulan Maret 2010 harga gula sempat turun. Gula rafinasi per maret 2010 ada di sekitar Rp. 8.100. Padahal sebelumnya pada bulan Januari-Februari harga gula masih tinggi. Untuk tahun 2010, produksi gula tidak akan mengalami banyak kenaikan atau diperkirakan akan stagnan. Berbagai masalah yang masih ada antara lain karena iklim basah, rendemen rendah, petani menghadapi tekanan harga dan distribusi serta PPN, tidak fokusnya management produksi, banjir gula rafinasi baik dari pulau Jawa maupun luar Jawa, tata niaga gula yang kacau, penyaluran gula dari Lampung ke pulau Jawa yang tersendat birokrasi dan aturan PGAPT dan SPPGKP, serta belum terpecahkannya PPN gula tebu.

Pada dasarnya pemerintah sudah berusaha untuk merangsang perkembangan industri ini, salah satunya dengan program restrukturisasi pabrik gula senilai Rp 50 miliar tahun 2009 untuk 27 pabrik gula dari sembilan perusahaan, sehingga biaya investasi pabrik gula menjadi lebih murah. Tidak hanya itu, pemerintah juga berupaya mengatur keseimbangan antara supply dan demand gula, sehingga jumlah dan harga dapat terjaga pada kondisi yang lebih menguntungkan bagi masyarakat. Untuk mendukung kedua program diatas yang perlu dilakukan antara lain adalah :

- a. meningkatkan luas areal tanaman tebu;

²⁰http://ditjenbun.deptan.go.id/web.old//index.php?option=com_content&task=view&id=209&It, diunduh pada tanggal 12/04/2012 pukul 15:32

- b. peningkatan produksi tebu;
- c. peningkatan produktivitas tebu;
- d. peningkatan rendemen;
- e. peningkatan produksi hablur;
- f. peningkatan produktivitas hablur; dan
- g. pembangunan pabrik gula merah-putih.

Dalam kondisi supply dan demand yang tidak sama seperti sekarang ini, pemerintah berupaya untuk menyeimbangkannya dengan melakukan impor gula secara terbatas untuk memenuhi kekurangan yang ada. Setiap musim giling pemerintah bersama stakeholders terkait bersama-sama membuat perkiraan kebutuhan dalam negeri baik untuk konsumen masyarakat maupun industri. Namun tentu saja pemerintah tidak melupakan kebijakan pengembangan industri ini. Pemerintah juga mengeluarkan perangkat aturan yaitu yang terkait dengan tata niaga impor gula. Pada dasarnya peraturan ini tidak hanya mengatur tentang harga patokan akan tetapi pada akhirnya juga mengatur jumlah pasokan.

Di Indonesia, upaya pemenuhan kebutuhan gula melalui produksi dalam negeridan impor kerap menimbulkan perdebatan. Hal tersebut terjadi karena sering munculnya ketidakcocokan antara hasil perhitungan kebutuhan konsumsi dengan perhitungan tingkat pasokan yang berasal dari produksi dalam negeri dan impor. Apalagi nilai impor yang tercatat juga bukan nilai yang sebenarnya mengingat bahwa gula impor ilegal juga turut masuk ke pasar lokal. Sebagai gambaran, Bustanil Arifin memberikan perbandingan data impor gula Indonesia tahun 2008 sebagai berikut:

“Estimasi total impor gula Indonesia saat ini bervariasi mulai dari 450 ribu ton (gula putih, versi DGI), lalu 1,8 juta ton (gula mentah, versi Asosiasi

Gula Rafinasi Indonesia—AGRI) dan 2,4 juta ton (gula total, versi Departement Pertanian Amerika Serikat—USDA).”²¹

Munculnya perbedaan angka ini membuat tidak tepatnya kebijakan yang diambil pemerintah sehingga selanjutnya menimbulkan ketidakseimbangan, yang akibatnya akan berpengaruh pada kesejahteraan masyarakat. Untuk mengatasi hal ini, pemerintah sebenarnya sudah melakukan tata niag impor gula.

Berbagai upaya telah dilakukan pemerintah diantaranya adalah melalui instrumen NPIK (Nomor Pengenal Importir Khusus), pengawasan ketat (jalur merah) sampai penerapan kuota impor. Pemerintah mengatur aktivitas impor gula antara lain melalui Surat Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan tentang Tataniaga Impor Gula (TIG).

Disampaikan oleh Bulog bahwa struktur industri gula kristal putih dalam negeri pada saat musim giling pada umumnya bersifat oligopsoni sehingga produsen (petani tebu dan pabrik gula, PTPN/RNI) tidak menerima harga yang wajar²². Dan sebaliknya saat di luar musim giling, struktur industri gula kristal putih bersifat oligopoli sehingga harga di tingkat konsumen relatif tinggi dan produsen tidak menikmati kenaikan harga tersebut. Hal ini disebabkan karena sebagian besar stok gula kristal putih dikuasai oleh hanya beberapa pedagang besar saja.

Untuk memecahkan hal tersebut dan dalam rangka memperkuat sinergi BUMN, pemerintah menunjuk Perum Bulog di akhir tahun 2008 untuk menjadi agen pemasaran gula kristal putih milik PTPN/RNI. Pangsa pasar gula kristal putih yang dipasarkan melalui Bulog hanya sekitar 14 % dari produksi gula kristal putih nasional sebesar 2,56 juta ton.

²¹ Arifin, Bustanul. “*Ekonomi Swasembada Gula Indonesia*”. Economic Review No. 211, Maret 2008

²² Sawit, M. Husein. “*Kebijakan Swasembada Gula: Apa yang Kurang?*”. Bogor: Pusat Ekonomi Sosial dan Kebijakan Pertanian. 2010. Hal. 13

Dalam kerjasama ini Bulog berperan memasarkan gula kristal putih milik PTPN/RNI (tidak ada transfer of ownership dari PTPN/RNI kepada Bulog) dan harga jual gula kristal putih ditetapkan pemilik barang yaitu PTPN/RNI. Pemasaran yang dilakukan oleh Perum Bulog telah berhasil meningkatkan peran segmen pasar Distributor tingkat 2 (D2) dan D3 yang sebelumnya didominasi oleh D1. Dengan demikian kerjasama ini memberikan dua dampak positif yaitu efisiensi margin akibat rantai pemasaran yang lebih pendek serta distribusi margin yang lebih merata kepada pelaku usaha, khususnya D2 dan D3. Selain itu Perum Bulog juga berperan dalam impor gula kristal putih sesuai dengan izin impor yang diberikan oleh pemerintah cq. Kementerian Perdagangan RI. Pada tahun 2010 kuota impor yang diberikan kepada Perum Bulog sebanyak 50.000 ton. Sampai dengan awal Maret 2010, realisasi pembelian Perum Bulog sebanyak 48.450 ton. Permasalahan gula lainnya adalah tidak ada perhitungan neraca gula yang akurat. Pada Desember 2009 diperkirakan ada shortage sebanyak 500 ton sehingga Bulog sebagai buffer kemudian membeli gula. Akan tetapi kemudian harga gula menurun tiba-tiba pada Maret 2010 setelah sebelumnya sempat mencapai angka Rp.12.000/Kg.

Bahwa hingga bulan Februari dan Maret 2010 harga gula bergerak hingga mencapai harga Rp 12.000 per kg, kemudian pada Maret 2010, harga gula bergerak menurun sekitar Rp 11.000 per kg. Sementara itu ketika harga gula tinggi di bulan Januari dan Februari, Bulog dapat melepas gula di harga sekitar Rp.9.300 per kg. Ketika harga gula turun di bulan Maret 2010 Bulog mengalami kesulitan menjual di bawah harga Rp.8.600 per kg. Bulog mendapatkan fee distribusi sebesar 1,25 % dari harga jual pada tahun 2010 ini produksi gula kristal putih dalam negeri diperkirakan menurun dari 2,9 juta ton menjadi antara 2,2 juta ton sampai 2,5 juta ton tahun akibat kondisi iklim yang tidak mendukung. Oleh karena itu pada akhir 2010 ini pemerintah berencana akan kembali mengimpor gula kristal putih untuk memenuhi kebutuhan komoditas tersebut pada lima bulan pertama di tahun 2011. Untuk itu juga pemerintah memperhitungkan produksi dan situasi perdagangan

gula dunia dalam menetapkan waktu dan volume impor gula untuk memenuhi kebutuhan gula tahun 2011.

2.1.5. Krisis Tingginya Harga Gula

2.1.5.1. Terbentuknya Harga dan Mahalnya Harga Gula

Pembentukan harga gula awal adalah pada tingkat lelang. Seperti diketahui bahwa pemerintah sejak tahun 2004 mengeluarkan kebijakan dalam industri gula ini yang lebih mengarah pada perlindungan petani gula. Perlindungan petani tersebut berupa Harga Dasar Gula (HDG) atau harga penyangga yang besarnya ditetapkan oleh pemerintah dan direvisi angkanya setiap tahunnya.

Harga dasar gula setiap tahunnya terus meningkat dan peningkatan terbesar terjadi di tahun 2006 dan 2010 yaitu sebesar Rp.1,000 per kg. Konsep awal pemerintah dengan menetapkan harga dasar gula untuk melindungi petani tampaknya meleset jauh. Harga dasar gula ada untuk membantu petani gula jika sewaktu-waktu harga lelang berada dibawah harga dasar gula, sehingga selisihnya akan pemerintah bayarkan kepada petani berupa dana talangan. Namun yang terjadi adalah harga lelang sepertinya tidak pernah berada di bawah harga dasar gula. Malahan sepertinya harga dasar gula tersebut dijadikan patokan oleh pabrik gula/pedagang sebagai harga terendah. Sehingga mau tidak mau hasilnya harga lelang selalu berada di atas harga dasar gula.

Harga lelang memiliki korelasi yang positif terhadap kenaikan harga dasar gula. Bahkan di tahun 2009 harga rata-rata lelang mencapai 49,5% diatas harga dasar gula. Dari pola seperti ini sebenarnya bisa dilihat bahwa penetapan harga dasar gula oleh pemerintah kurang tepat karena menimbulkan ketidakefisienan karena pelaku usaha menjadikan harga dasar gula tersebut menjadi patokan harga terendah. Harga lelang sering tidak logis karena jauhnya selisih antara harga lelang dengan harga dasar gula. Sepertinya memang wajar jika kemudian terjadi kenaikan harga gula setiap tahunnya bahkan melonjak tinggi

pada dua tahun terakhir. Selain tingginya harga lelang sebagai awal pembentukan harga gula, masih ada beberapa faktor lain yang menyebabkan tingginya harga gula seperti berikut ini:

1. Pasokan berkurang Di tahun 2009 produksi gula lokal mengalami penurunan, sedangkan jumlah konsumsi meningkat. Di waktu yang sama pun pemerintah mengeluarkan kebijakan untuk melarang impor gula kristal putih. Di tahun 2010 pun target produksi yang semula 2,7 juta ton sepertinya juga meleset hanya menjadi 2,3 juta ton.
2. Harga gula dunia tinggi, dan pernah mencapai \$ 800/metrik ton. Sekilas memang sepertinya tidak ada korelasi antara harga lelang dengan harga gula dunia. Namun faktanya hal ini sangat berhubungan. Harga gula dunia sangat berpengaruh pada gula rafinasi. Gula rafinasi ini juga secara tidak langsung sangat mempengaruhi harga gula dalam negeri, karena gula rafinasi ini seringkali merembes ke pasaran gula konsumsi. Begitupun saat harga gula dunia tinggi yang membuat harga gula rafinasi tinggi, banyak industri yang beralih ke gula konsumsi, dan karena itulah harga gula konsumsi menjadi mahal.
3. Tidak akuratnya neraca gula yang dimiliki Pemerintah dimana ekspektasi pemerintah terlalu optimistis dibandingkan dengan kenyataan di lapangan.

Dalam perkembangan terakhir, harga gula mulai turun meskipun dalam prakteknya tidak bisa lebih murah dari Rp 9.500 per kg. Tetapi kemudian yang mendorong harga tidak turun lebih jauh lagi adalah resistensi dari petani yang tidak menginginkan harga lelang gula lebih murah dari Rp 8.000 per kg. Pada akhir Juni, harga lelang ada di kisaran Rp 7.400 per kg yang justru mulai lagi bergerak naik mendekati Rp 9.000 per kg pada minggu kedua Bulan Juli 2010²³.

²³Dikutip dari Harian Bisnis Indonesia tanggal 14 Juli 2010 dengan judul “Harga Gula Petani Membaik”.

Faktor lainnya yang menyebabkan tingginya harga gula di saat awal pembentukan harga adalah jalur distribusi gula yang tidak efisien. Produsen dan distributor gula merupakan sebuah kegiatan oligopolis, dimana hanya sedikit pemain yang terlibat. Pada sisi produsen, pemain utama terdiri dari Sugar Group dan BUMN perkebunan berskala besar seperti PTPN IX, XI dan RNI. Sedangkan distributor gula dikuasai oleh beberapa pedagang besar yang terkenal dengan sebutan '8 samurai'²⁴. Berbeda dengan sisi sub distributor maupun grosir/ritel dimana banyak pelaku usaha yang terlibat didalamnya. Dengan struktur yang seperti itu maka wajar jika stok gula hanya dikuasai oleh beberapa pelaku/pedagang saja. Dengan kekuatan pedagang itulah maka mereka kemudian tahu bahwa hanya mereka yang akan memasok gula ke masyarakat.

Harga ritel (harga jual dari produsen ke pasar) berbeda cukup jauh dengan harga lelang (harga impor oleh produsen). Perbedaannya sekitar Rp 1,500 per kg hingga Rp 2,000 per kg. Jika diperhatikan, perbedaan ini terjadi konstan hampir setiap tahunnya. Perbedaan harga terkecil ada di sekitar Agustus 2009, sementara perbedaan terbesar ada di sekitar September 2009, dimana harga lelang di sekitar Rp.8,000 per kg sementara harga ritel di sekitar Rp 10,000 per kg. Perbedaan harga ini berada di jalur distribusi dimana sebagian merupakan biaya angkut dan sebagian lagi merupakan keuntungan yang dinikmati pelaku usaha di jalur distribusi.

Jika dilihat dari komposisi pembagian margin yang dinikmati oleh produsen gula hingga retailer, terlihat bahwa keuntungan terbesar masih di tangan produsen, yang sebagian juga merupakan milik petani tebu. Dengan keterangan sebagai berikut:

1. Produsen Gula Lampung, dengan margin sebesar Rp. 8.800, dengan nilai presentase 83.81%.

²⁴“Mari Pangestu & kisah “8 Samurai”,
http://indef.or.id/index.php/home/view_artikel/27 diunduh pada tanggal 25/04/2012
pukul 12:25

2. Produsen (PG BUMN), dengan margin sebesar Rp. 7.400, dengan nilai presentase sebesar 81.32%.
3. Distributor, dengan margin sebesar Rp 8.100 - 9.500, dengan nilai presentase sebesar 6.67% – 7.69%.
4. Sub Distributor, dengan margin sebesar Rp 8.600 - 10.000, dengan nilai presentase sebesar 4.76% – 5.49%.
5. Retailer Modern, dengan margin sebesar Rp. 10.000 –12.000, dengan nilai presentase sebesar 23.45% – 26.31%.
6. Retailer Tradisional, dengan margin sebesar Rp 9.100 – 10.500, dengan nilai presentase sebesar 4.76% – 5.49%.

Keuntungan besar juga dinikmati oleh retailer modern dengan perkiraan margin sekitar 23,45 - 26,31%. Retailer dapat memotong jalur distribusi dengan melakukan pembelian gula langsung dari distributor. Sementara distributor mendapatkan margin sekitar 6.67 %-7.69%, sub distributor mendapatkan sekitar 4.76%-5.49 % dan retail tradisional sekitar 4.67%-5.49%. Margin yang diperoleh retailer tradisional memang kecil karena ketidak mampuan mereka untuk melakukan pembelian langsung kepada distributor dan hanya mampu melakukan pembelian gula di sub distributor.

Jika dilihat dari peta penyebarannya, maka terlihat bahwa peta distribusi gula hanya terpusat di Jakarta dan Surabaya. Dengan produsen utama yang berada di Lampung dan Surabaya, maka tidak heran jika pusat distribusi gula hanya berada di sekitar dua wilayah tersebut. Lampung dan Jakarta menjadi satu pusat distribusi sedangkan Surabaya dan Semarang menjadi satu untuk wilayah timur.

Masalah lainnya juga datang karena merembesnya gula rafinasi kedalam pasar untuk kebutuhan rumah tangga. Perbedaan gula rafinasi dan gula kristal putih tidak mampu meredam masuknya gula rafinasi ke pasar gula konsumsi dan sebaliknya. Gula rafinasi telah disepakati hanya dijual untuk memenuhi kebutuhan industri saja dan tidak boleh dijual di pasar ritel. Hampir 80% dari produksi gula rafinasi dijual kepada pabrik makanan dan minuman skala besar, sisanya dijual ke

produsen makanan skala kecil dan menengah melalui sub distributor. Pada Juli 2010 dikabarkan bahwa pemerintah masih menemukan peredaran gula rafinasi yang merembes di pasar ritel/rumah tangga.

Pada Juli 2010, gula rafinasi ditemukan beredar di Jawa Timur, Jawa Tengah, Jawa Barat, Lampung, Sulawesi Selatan, dan Sumatera. Gula rafinasi juga ditemukan merembes ke pasar ritel di empat lokasi, yakni Makassar, DKI Jakarta, Barito Utara (Kalimantan Tengah), dan Cilacap (Jawa Tengah). Akibatnya gula kristal putih yang harganya lebih mahal tidak laku, sehingga petani merugi. Pedagang gula juga resah karena harga lelang gula turun seiring dengan peredaran gula rafinasi di pasar.

Jika masalah tahun-tahun sebelumnya yang sering ditemukan adanya rembesan gula rafinasi di pasar gula kristal putih, maka pola tahun 2010 ini menjadi kebalikannya. Pada saat puncak giling pada Agustus 2010 ini, naiknya harga gula internasional akibat gagal panen di beberapa negara telah membuat naiknya harga gula mentah sebagai bahan baku pabrik gula rafinasi.

Harga gula rafinasi impor yang biasanya diimpor langsung oleh pabrik makanan dan minuman juga meningkat. Hal inilah yang kemudian membuat sebagian industri gula makanan dan minuman dicurigai menyerap gula lokal. Harga gula internasional yang pada Januari sebesar US\$ 330 per ton, pada bulan Agustus 2010 sudah melonjak hingga US\$ 550 per ton. Hal inilah yang diduga meningkatkan harga gula lokal dalam negeri apalagi dalam bulan September 2010 ada perayaan idul fitri yang tentu saja meningkatkan kebutuhan gula dalam negeri.

2.1.6. Potret Industri Gula Di Daerah²⁵

2.1.6.1. Jawa Timur

2.1.6.1.1. Supply dan Demand Gula

Jawa Timur adalah salah satu sentra produsen gula dengan jumlah total produksi 1.100.000 ton, sementara konsumsinya hanya 400.000 ton.

2.1.6.1.2. Perkembangan Harga

Selama rentang tahun 2008-2010 ini, harga gula terus mengalami kenaikan. Berikut adalah data harga gula eceran di beberapa pasar di daerah pedesaan Jawa Timur yang diperoleh dari BPS. Selama 2009 harga gula merangkak naik, bahkan pada tahun 2010 ini harga gula di pedesaan Jawa Timur sudah mencapai di harga Rp.10,000/kg.

2.6.1.3. Kebijakan Pemerintah Daerah Terkait Industri Gula

Menyikapi tingginya harga gula di Jawa Timur, kemudian dibuatlah Rancangan Peraturan Gubernur Jawa Timur terkait Penetapan Harga Eceran Tertinggi.

Harga Gula terus merangkak naik di Jawa Timur bahkan mencapai Rp 12,000 per kg di tangan konsumen. Dalam kebijakan ini ditetapkan Harga Eceran tertinggi di tingkat konsumen sebagai berikut:

- Rp 10,000/kg untuk produksi dalam negeri
- Rp 9,500/kg untuk impor

Selain itu, dalam kebijakan ini produsen wajib memantau penyediaan dan harga gula dari distributor sampai konsumen dan PEMDA Jawa Timur dan Pemerintah Kota/Kabupaten membentuk tim monitoring dan evaluasi gula di wilayahnya.

²⁵ Berdasarkan “Position Paper Komisi Pengawasan Persaingan Usaha terhadap kebijakan dalam industri gula pada tahun 2010”

Memperhatikan kondisi faktual, nampaknya kebijakan HET adalah sebuah kebijakan yang sangat tepat untuk diberlakukan karena akan membatasi konsumen dari eksploitasi pedagang gula. Saat ini terjadi kelangkaan gula sebagai akibat lanjutan dari pengaturan yang ketat di sisi pasokan, sementara di sisi hilir diberlakukan mekanisme pasar.

Dari kondisi faktual di Jawa Timur maka menjadi sangat beralasan ketika Pemerintah Daerah Provinsi ingin memberlakukan harga eceran tertinggi. Dengan produksi 1.100.000 ton dan konsumsi 400.000 ton, ternyata harga meroket tidak terkendali. Dalam hal ini, dugaan potensi eksploitasi konsumen sangat kuat mengingat perdagangan gula memiliki struktur oligopoli.

Dilihat dari sudut kebijakan, kebijakan HET merupakan kebijakan yang tepat sebagai pelengkap dari kebijakan tata niaga yang secara ketat mengatur pasokan yang dalam prakteknya telah menyebabkan terjadinya kelangkaan. Kebijakan HET juga menjadi alat yang tepat untuk mengendalikan harga yang cenderung bergerak naik tidak terbatas. Kebijakan HET akan menjadi instrumen untuk mereduksi eksploitasi konsumen yang berlindung dalam bentuk mekanisme pasar.

2.1.6.2. Jawa Tengah

2.1.6.2.1. Supply dan Demand Gula

Pasokan gula di Jawa Tengah diperoleh dari PTPN IX, PT RNI, PT IGN, Madu Baru, Kebon Agung dan PT Laju Perdana Indah. Produksi gula rata-rata dari PTPN IX, PT RNI dan Kebon Agung masing-masing melebihi 150,000 ton per tahunnya. Sementara produksi gula yang dihasilkan oleh PT IGN, Madu Baru dan PT Laju Perdana Indah masing-masing dibawah 50,000 ton per tahun.

Kebutuhan gula di Jawa Tengah rata-rata sekitar 30,000 ton per bulan ($\pm 360,000$ ton per tahun). Jika dilihat dari jumlah produksi gula dari pabrik gula di Jawa Tengah, maka kebutuhan gula di daerah tersebut akan terpenuhi seluruhnya. Namun untuk ketahanan pangan, maka impor gula kristal putih khususnya di saat

tidak musim giling tetap diperlukan. Kuota impor untuk Jawa Tengah adalah 59,000 ton, namun itupun tidak seluruhnya terealisasi. Masih ada sekitar 10,000 ton yang tersisa sampai awal Mei 2010.

Sampai saat ini pasokan gula memang masih dikuasai oleh pedagang dan sepertinya kebijakan pemerintah apapun tidak akan mampu mengatasi polemik dalam industri gula ini jika pasokan ada di tangan pedagang. Di Jawa Tengah sendiri sebesar 50% pasokan gula ada di tangan distributor milik Piekco. Namun pemerintah setempat tidak merasa ada sesuatu yang janggal karena pasokan gula di Jawa Tengah tetap aman dan harga pun terus berfluktuasi dan terjangkau oleh masyarakat. Jawa Tengah didukung pasokan dari beberapa pabrik gula swasta seperti IGN, Madu Baru dan Kebon Agung. Hal ini membawa dampak positif karena produktifitas dari pabrik gula PTPN dan RNI sudah menurun bahkan sudah tidak efisien karena masih saja menggunakan mesin tua. Pabrik gula swasta memiliki mesin yang lebih modern sehingga produksinya pun lebih stabil dan bisa diandalkan.

PT IGN dulunya adalah distributor gula. Awalnya setelah memperoleh izin sebagai produsen gula, PT IGN masih juga mengimpor *raw sugar* lalu diolah menjadi gula kristal putih. Namun kini PT IGN juga mengolah tebu petani menjadi gula kristal putih. Porsinya hingga ini memang masih didominasi oleh *raw sugar* yang diolah menjadi gula kristal putih dibandingkan dengan tebu petani. Secara aturan mungkin apa yang dilakukan PT IGN memang menyimpang, namun hal ini sangat membantu pasokan gula kristal putih di Jawa Tengah sendiri.

2.1. 6.2.2. Perkembangan Harga Gula

Harga rata-rata gula pada bulan April 2010 adalah sekitar Rp.11,966 per kg. Harga tersebut bisa dikatakan sedikit menurun dibandingkan periode sebelumnya yang sempat mencapai Rp.12,000 per kg. Harga gula di Jawa Tengah jika diambil rata-rata per tahunnya memang menunjukkan angka yang terus meningkat. Namun jika dilihat harga per mingguannya juga sempat mengalami

penurunan namun memang tidak signifikan sehingga rata-ratanya terlihat terus meningkat.

Jika melihat pergerakan harga gula nasional, sepertinya jarang dijumpai penurunan harga gula. Namun sepertinya fluktuasi harga gula terjadi di Jawa Tengah yang ditandai dengan naik-turunnya harga gula setiap tahunnya. Kenaikan tertinggi di tahun 2006 yaitu sekitar 45,4%. Untuk tahun 2009, harga gula kembali mengalami peningkatan pesat yaitu meningkat 39,8% walaupun tahun sebelumnya sempat mengalami penurunan 4,5%. Di tahun 2009 ini memang harga gula sedang mengalami puncaknya. Selain imbas harga gula dunia yang juga sempat menembus US\$ 800, di tahun 2009 juga diwarnai dengan gejolak politik. Sementara di tahun 2010, hingga bulan Februari harga gula memiliki kecenderungan yang tetap naik, namun kemudian mulai Maret dan seterusnya harga gula terus turun walaupun penurunannya belum terlihat signifikan yaitu hanya sekitar 1-3% saja. Penurunan harga gula tersebut juga serupa dengan daerah-daerah lainnya dimana saat itu harga gula dunia mulai turun serta akibat merembesnya gula rafinasi ke pasaran ritel.

Tingginya harga gula di Jawa Tengah juga berdampak terhadap inflasi di daerah tersebut. Gula menyumbang inflasi kedua tertinggi di Provinsi Jawa Tengah dimana gula ini dimasukkan dalam kelompok sub-minuman tidak beralkohol. Komoditi sebagai penyumbang inflasi tertinggi di Jawa Tengah adalah Cabe Merah, sedangkan setelah gula ada emas/perhiasan, beras dan daging. Harga gula yang mulai mengalami penurunan sejak Maret 2010 lebih dikarenakan harga gula internasional sedang turun serta masuknya impor gula.

2.1.6.2.3. Permasalahan di Jawa Tengah

Di Jawa Tengah, masalah utama yang terjadi adalah merembesnya gula rafinasi ke pasar ritel/rumah tangga. Distribusi dari gula rafinasi ini sebenarnya sudah teratur seperti pabrik gula rafinasi menunjuk siapa distributornya, dan distributor menunjuk siapa subdistributornya. Namun sepertinya yang banyak terjadi adalah industri kecil atau UKM yang melakukan pembelian gula rafinasi ke

distributor inilah yang 'bermain' sehingga banyak gula rafnasi yang merembes di pasar ritel/rumah tangga.

Perbedaan harga antara gula rafinasi dengan gula kristal putih terpaut cukup jauh yaitu sekitar Rp. 1,000,- per kg nya. Hal inilah yang menjadikan alasan bagi para pelaku usaha didalamnya untuk menyerap rente ekonomi yang berlebih dari perbedaan harga gula yang cukup signifikan tersebut.

Di Jawa Tengah sendiri terdapat satu pabrik gula rafinasi yaitu PT Dharmapala Usaha Sukses (PT DUS) yang berlokasi di Cilacap. Dalam produksinya, seharusnya pabrik gula rafinasi menyesuaikan dengan kebutuhan atau permintaan dari industri yang menjadi pelanggannya. Namun hal ini berbeda dengan PT DUS dimana justru produksinya dilakukan berdasarkan kapasitas pabriknya. Sehingga yang terjadi adalah memang gula rafinasi yang diproduksi sangat berlebih dari kebutuhan industri.

Jumlah distributor gula rafinasi di Jawa Tengah adalah 5 distributor, sedangkan untuk gula kristal putih terdapat 27 distributor yang sampai sekarang masih aktif. Distributor ini masih juga didominasi oleh pedagang-pedagang besar yang juga berlokasi di Surabaya.

2.1.6.3. Daerah Istimewa Yogyakarta

2.1.6.3.1. Supply dan Demand Gula

Berdasarkan data susenas tahun 2007/2008, dengan jumlah penduduk DIY sebesar 3.468.500 jiwa kebutuhan gula per kapita per minggu sebesar 1,617 ons. Kebutuhan ini merupakan kebutuhan masyarakat saja, tidak termasuk kebutuhan industri. Untuk tahun 2009, jumlah kebutuhan gula keseluruhan sebesar 47.441 ton. Kebutuhan gula konsumsi masyarakat sebesar 36.470 ton dan kebutuhan gula industri rumah tangga sebesar 10.941. Angka kebutuhan per

kapita tahun 2007/2008 ini jika dilihat mengalami kenaikan sekitar 61,7 % dari tahun sebelumnya.

Berdasarkan data susenas tahun 2006/2007, dengan jumlah penduduk DIY sebesar 3.375.600 jiwa kebutuhan gula per kapita per minggu sebesar 1,59 ons. Kebutuhan ini merupakan kebutuhan masyarakat saja, tidak termasuk kebutuhan industri. Untuk tahun 2008, jumlah kebutuhan gula keseluruhan sebesar 42.186,25 ton. Kebutuhan gula konsumsi masyarakat sebesar 33.784,04 ton dan kebutuhan gula industri rumah tangga sebesar 8.437,21 ton.

2.1.6.3.2. Perkembangan Harga

Untuk harga gula, dapat berfluktuasi cepat pada masa-masa tertentu, bahkan harga pernah berubah 3 kali dalam satu hari. Seperti yang juga terjadi di daerah lainnya, harga gula di tahun 2009 memang menunjukkan perkembangan yang luar biasa dengan kenaikan harganya yang pesat khususnya sejak bulan Agustus. Harga gula ini terus meningkat pesat sampai pada akhir tahun 2009 yang tercatat di harga Rp.9,991 per kg.

Perkembangan harga gula di provinsi DIY rata-rata per bulan tahun 2007-2009 adalah sebagai berikut.

Tabel 2.1 Perkembangan Harga Gula di provinsi DIY

Periode	2007	2008	2009
Januari	6379	5800	6157
Februari	6259	5921	7064
Maret	6363	5917	7120
April	6438	5850	7404
Mei	6400	5837	7928

Juni	6788	5800	8192
Juli	6192	5700	7991
Agustus	6242	6143	8767
September	6198	6000	9563
Oktober	6093	5837	9488
November	6000	5942	9142
Desember	5721	6178	9991

Sumber: *Position Paper* KPPU

Sedangkan pada Tahun 2010 pada bulan Januari melambung tinggi di angka Rp. 10.000 dan secara berkala menurun hingga bulan Mei pada angka Rp. 8.000.

2.1.6.4. Jawa Barat

2.1.6.4.1. Supply dan Demand Gula

Kebutuhan gula kristal putih di Jawa Barat adalah sekitar 30,000 ton per bulan. Sementara itu kebutuhan gula di kota Bandung adalah sekitar 18,000 ton per bulan. Untuk memenuhi kebutuhan gula di daerah Jawa Barat, gula dipasok dari Cirebon, Jawa Tengah, Lampung dan Jawa Timur.

Produksi gula kristal putih Jawa Barat terutama dipasok dari Cirebon (RNI). Produksi gula kristal putih dari Cirebon adalah sekitar 120,000 ton per tahun. Sehingga masih terdapat kekurangan pasokan yang cukup besar untuk memenuhi kebutuhan gula di Jawa Barat. Untuk itu, gula juga dipasok dari Jawa Tengah, Jawa Timur dan Surabaya.

Jawa Barat juga memperoleh kuota impor gula kristal putih untuk periode awal tahun 2010 sekitar 85,000 ton. Impor gula tersebut dikelola oleh PTPN IX, RNI, BULOG dan PPI.

Distributor gula di Jawa Barat ada banyak, dan beberapa diantaranya pun merupakan pedagang gula yang telah berpengalaman di Surabaya.

2.1.6.4.2. Perkembangan Harga

Pada bulan Juni 2010, terdapat penurunan harga gula kristal putih di pasaran yaitu menjadi sekitar Rp. 9,500,- per kg, sementara diketahui bahwa harga gula sebelumnya adalah mencapai harga Rp.10,000,-per kg. Penurunan harga gula kristal putih tersebut disebabkan karena merembesnya gula rafinasi ke pasaran. Perbandingan harga yang cukup jauh tersebut mampu membuat harga gula kristal putih di pasaran menjadi turun. Namun rembesan ini ilegal mengingat gula rafinasi hanya diperuntukkan bagi industri makanan dan minuman dan jalur distribusinya diatur ketat. Penurunan harga gula rafinasi ini dikhawatirkan akan merusak harga gula milik petani dimana sebentar lagi musim panen akan tiba.

2.1.6.4.3. Permasalahan Di Jawa Barat

Tidak ada permasalahan kelangkaan gula di Jawa Barat, karena pasokan gula di daerah ini cukup lancar dengan pasokan utamanya yang berasal dari Cirebon. Beberapa waktu belakang, permasalahan yang terjadi di Jawa Barat serupa dengan daerah-daerah lainnya yaitu masuknya gula rafinasi ke pasaran ritel/rumah tangga. Hal ini disebabkan karena harga kedua jenis gula tersebut yang terpaut cukup jauh.

2.2. Regulasi Pemerintah Terhadap Kegiatan Distribusi *Raw sugar* dan Gula Rafinasi

Gula merupakan komoditi yang harganya dikontrol oleh pemerintah sehingga harga yang terjadi sangat tergantung pada kebijakan gula yang ada. Bagian ini akan menjabarkan kebijakan-kebijakan pemerintah dalam industri gula.

2.2.1. Surat Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 643 Tahun 2002 tentang Tata Niaga Impor Gula

Surat Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan (SK No. 643/MPP/Kep/9/2002) tentang Tata niaga Impor Gula dimaksudkan untuk mengatur aktivitas impor gula. Kebijakan ini memberikan kewenangan kepada importir produsen (IP) untuk mengimpor gula mentah (*raw sugar*) dan kepada importir terdaftar (IT) untuk mengimpor gula kristal putih (*white sugar*). IT yang diberikan kewenangan tersebut tidak lain adalah perkebunan gula yang memiliki perolehan bahan baku 75% yang berasal dari petani. Perusahaan perkebunan yang memenuhi kualifikasi sebagai IT adalah empat BUMN yang masuk kualifikasi, yaitu PT Perkebunan Nusantara (PTPN) IX, PTPN X, PTPN XI, dan PT Rajawali Nusantara Indonesia (PT RNI).

Pada sisi lain, kebijakan ini juga memberikan peluang bagi pengembangan industri gula rafinasi, yang khusus memutihkan *raw sugar* impor yang umumnya tidak layak untuk dikonsumsi secara langsung. Dalam kebijakan ini diatur bahwa *raw sugar* dan gula rafinasi yang diimpor oleh importir produsen (IP) hanya dipergunakan sebagaibahan baku untuk proses produksi pengolahan gula, dan dilarang diperjualbelikan serta dipindahtangankan.

Menurut kebijakan yang tertuang dalam SK 643 tersebut, pemerintah hanya memberi ijin PTPN IX, PTPN X, PTPN XI dan PT RNI untuk mengimpor gula dengan tujuan konsumsi langsung. Namun para pengimpor tersebut diwajibkan membayar tarif bea masuk (TBM) sebesar Rp 700,- per kg untuk gula putih dan Rp 500,-/kg untuk gula mentah. Tujuan SK 643 adalah melindungi industri gula dari banjir gula impor. Dengan penerapan tarif bea masuk (TBM), maka ditentukan sedemikian rupa sehingga produsen menerima harga di atas biaya produksinya.

Dengan SK 643 ternyata telah menimbulkan pro dan kontra di masyarakat. Tata niaga impor gula yang membatasi jumlah pelaku usaha telah

menimbulkan kekhawatiran munculnya praktek-praktek perdagangan yang merugikan, yang salah satu contohnya adalah kartel.

Isu lainnya yang kemudian berkembang terkait dengan peraturan ini adalah masalah ketidakmampuan importir gula dalam memenuhi kebutuhan impor gula, dimana sering meleset dari jadwal yang seharusnya. Selain itu adanya kejadian dimana IT gula yang tidak memiliki kemampuan dari sisi dana dan teknis, menunjuk perusahaan lain untuk melakukan impor gula tersebut.

2.2.2. Surat Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 527 Tahun 2004 tentang Tata Niaga Impor Gula

Pada tahun 2004 dikeluarkan Keputusan Menteri Nomor 527MPP/Kep/9/2004 tertanggal 17 September 2004 tentang Ketentuan Impor Gula (KIG), yang kembali melibatkan BUMN seperti Bulog dan PT Perusahaan Perdagangan Indonesia (PT PPI) dalam perdagangan gula di Indonesia. Perum BULOG mendapat tugas dari Kementerian Negara BUMN untuk membantu menyalurkan gula milik produsen gula nasional, khususnya yang dihasilkan dari PTPN dan PT RNI. Dalam kerjasama antar BUMN itu, Bulog nantinya menjadi distributor tunggal untuk memasarkan gula milik PTPN dan RNI melalui jaringan yang tersebar di seluruh Indonesia.

Ketentuan Impor Gula yang dituangkan dalam SK 527 tersebut menggantikan ketentuan yang lama yakni SK Nomor 643/MPP/Kep/9/2002 tentang Tata Niaga Impor Gula. SK 527 mengatur pembatasan pasar gula rafinasi hanya untuk konsumen industri saja sedangkan gula kristal putih boleh dijual kepada konsumen rumah tangga²⁶.

Berberapa ketentuan dalam aturan ini antara lain adalah bahwa:

1. IT tak boleh mengalihkan impor gula ke perusahaan lain²⁷;

²⁶ Indonesia, *Surat Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia Nomor: 527/mpp/Kep9/2004*. Ps 2 ayat 4.

²⁷ *Ibid*, Ps 18.

2. IT harus menyangga harga gula di tingkat petani sebesar Rp 3.410 per kg²⁸;
3. Gula kristal putih tidak boleh diimpor sebulan sebelum musim giling, saat musim giling dan dua bulan sesudah musim giling;
4. *Raw sugar* dan gula rafinasi hanya bisa diimpor oleh IP, tidak bisa dipindahtangankan, dan tidak dijual langsung²⁹.

Dengan ketentuan Tersebut, maka importir terdaftar gula yang mendapat izin impor tidak boleh mengalihkan impor gula kepada perusahaan lain. Menurut ketentuan ini, IT bisa saja bekerja sama dengan pihak ketiga namun kerjasama tersebut bukan berarti bahwa pihak ketiga boleh mengimpor gula. Selain itu, SK 527 juga mengatur ketentuan mengenai impor gula oleh importir produsen (IP) gula. Hal-hal yang diatur antara lain adalah syarat kadar kualitas gula (ICUMSA), baik untuk gula rafinasi, gula mentah, maupun gula kristal putih yang boleh diimpor oleh IP. Jika dalam SK sebelumnya disebutkan gula kristal putih hanya dapat diimpor apabila harga gula kristal putih di tingkat petani mencapai di atas Rp 3.100 per kg, maka dalam SK yang baru ini ditentukan bahwa IT yang mengimpor gula kristal putih harus menyangga harga gula di tingkat petani sebesar Rp 3.410. Upaya melindungi harga juga terlihat dari pengaturan waktu impor, dimana gula kristal putih tidak boleh diimpor pada saat sebulan sebelum dan dua bulan sesudah musim giling. Penentuan kebutuhan gula kristal putih yang akan diimpor ditetapkan berdasarkan kesepakatan instansi terkait, berdasarkan pembahasan mengenai tingkat produksi dan stok di dalam negeri.

2.2.3. Revisi SK 527 Tahun 2004

Sistem tata niaga gula yang semula dimaksudkan mengatur keseimbangan supply dan demand telah menempatkan posisi petani sebagai pihak yang harus dilindungi. Hal ini tercermin baik dalam SK 643 maupun SK 527. Impor gula sebelumnya juga diatur oleh pemerintah melalui SK 643 tentang tata niaga impor

²⁸ *Ibid*, Ps 7 ayat 2.

²⁹ *Ibid*, Ps 2 ayat 3.

gula, yang memberikan kewenangan untuk mengimpor gula bagi importir terdaftar saja. Sementara pada SK 527 pemerintah membagi segmentasi pemasaran gula dan membagi gula atas gula kristal putih (gula tebu) dan gula rafinasi. Hingga kini pemerintah sudah beberapa kali merevisi SK 527. Pada tanggal 21 April 2005, pemerintah juga mengeluarkan perangkat Peraturan Menteri Perdagangan No.08/M-DAG/PER/4/2005 tentang Perubahan atas Kepmenperindag No.527/MPP/Kep/9/2004 tentang Ketentuan Impor Gula. Pada dasarnya peraturan ini tidak hanya mengatur tentang harga patokan akan tetapi pada akhirnya juga mengatur jumlah pasokan.

Dikatakan bahwa Gula kristal putih yang dapat diimpor harus memiliki bilangan ICUMSA antara 70 IU sampai 200 IU. Selain itu juga diatur bahwa impor dapat dilakukan jika harga gula kristal putih di tingkat petani mencapai di atas Rp. 3.800,- per kg dan atau apabila produksi dan atau persediaan gula kristal putih di dalam negeri tidak mencukupi kebutuhan.

Patokan harga ini kemudian diubah lagi dengan berberapa Peraturan Menteri Perdagangan. Diantaranya gula kristal putih hanya dapat diimpor jika harga gula kristal putih di tingkat petani mencapai diatas Rp.4.900 per kg (Melalui Peraturan menteri perdagangan No. 18/M-DAG/PER/4/2007), di atas Rp. 5,000 per kg (Melalui Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 19/M-DAG/PER/5/2008), dan diubah lagi menjadi Rp 5.350 per kg (Melalui Peraturan Menteri Perdagangan Nomor No. 560/MDAG/ PER/4/2009).

Jika dilihat dari aturan di atas, terlihat keinginan pemerintah untuk menyeimbangkan permintaan dan penawaran gula dengan tetap memperhatikan kesejahteraan petani tebu dalam negeri. Ini terlihat dari pengaturan masa impor yang dilakukan tidak boleh dilakukan mendekati masa giling tebu rakyat. Begitu juga dengan harga yang dijaga agar tetap memberikan keuntungan baik kepada produsen. Dalam implementasinya, pemerintah melalui Kementrian Perdagangan menetapkan harga dasar pembelian gula petani. Kebijakan tersebut diambil mengingat bahwa jika impor dan harga gula domestik tidak diatur akan sangat

merugikan petani tebu domestik, mengingat bahwa industri gula di Indonesia tidak efisien sehingga harga dunia diasumsikan lebih rendah dari harga domestik. Selain itu, Indonesia dalam industri pergulaan internasional merupakan *price taker*.

Akan tetapi, SK 527 yang membagi pemasaran gula menjadi gula kristal putih dan gula rafinasi telah mendatangkan permasalahan baru dalam industri ini. Segmentasi pasar ini juga dituding telah menyebabkan tidak seimbangnya pasokan dan permintaan. Pemisahan ini dilakukan untuk menjaga gula kristal putih di atas Harga Dasar Gula (HDG) yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Akan tetapi kebijakan ini ternyata tidak efektif dengan adanya perbedaan harga yang cukup signifikan. Gula rafinasi yang dimaksudkan untuk kepentingan industri seringkali ditemukan beredar di pasar konsumsi. Rembesan ini tentu saja membuat para produsen gula kristal putih protes, pasalnya harga gula kristal putih menjadi tertekan.

Namun, pada pertengahan 2009 terjadi hal yang sebaliknya dimana industri terutama yang berskala kecil dan rumah tangga menyerap gula kristal putih sehingga menyebabkan melonjaknya harga gula. Oleh karena itu kemudian beredarlah rencana Menteri Perdagangan menghapus segmentasi pasar gula konsumsi dan gula rafinasi pada 2010 sebagai salah satu bentuk evaluasi terhadap keseluruhan kebijakan sektor pergulaan. Dikabarkan bahwa nantinya segmentasi gula tidak berdasarkan pada pasar, tetapi pembedaan melalui tingkat kejernihan gula (ICUMSA) dan kualitasnya saja.

Rencana ini juga akan diikuti dengan revitalisasi pabrik gula dan membangun 17 pabrik gula baru serta memperluas lahan tebu³⁰. Belum ada kejelasan lebih lanjut mengenai bagaimana pembedaan ini. Dengan aturan ini maka tidak ada peraturan yang membedakan pasar gula rafinasi dan gula kristal putih. Rencana ini tentu saja ditanggapi beragam pendapat. Sebagian melihat bahwa segmentasi ini tetap diperlukan. Jika tidak, maka hasilnya justru lebih

³⁰ "Pemerintah Akan Hapus Segmentasi Pasar Gula", <http://www.seputarforex.com> diunduh pada tanggal 27/04/2012 pukul 12:10

buruk. Adanya kenaikan harga gula saat ini dipicu oleh langkanya gula kristal putih di pasaran akibat ekspansi dari industri makanan dan minuman yang seharusnya menggunakan gula rafinasi tetapi justru membeli gula kristal putih. Hal ini menyebabkan pemerintah harus menambah impor untuk menurunkan harga. Jika segmentasi dihilangkan maka produsen luar negeri harus bersaing dengan gula impor yang lebih murah, padahal kondisi pabrik dalam negeri sampai saat ini belum efisien.

2.2.4. Perda Provinsi Jawa Timur tentang Harga Eceran Tertinggi dan Larangan Pendistribusian Gula Keluar Wilayah Jatim

Terkait dengan kenaikan harga gula, Jawa Timur sebagai salah satu sentra produksi Jawa Timur mengeluarkan kebijakan terkait dengan peredaran gula pada awal tahun 2010. Hal ini terjadi akibat kelangkaan gula di Jawa Timur dan tingginya harga komoditi tersebut hingga mencapai Rp.12.000 per kg di tangan konsumen. Padahal sebagaimana diketahui, Jawa Timur memproduksi 1.100.000 ton gula, sementara jumlah konsumsi pada wilayah tersebut hanya 400.000 ton (tahun 2009). Menjadi kondisi yang timpang, dimana seharusnya Jawa Timur tidak memiliki isu kelangkaan akibat jumlah produksi yang besar. Akan tetapi dalam kenyataannya dilapangan menunjukkan fenomena kelangkaan.

Hal ini diperkuat dengan data BPS dimana gula sebagai salah satu komoditas penyumbang inflasi tahun 2010 sebagai berikut.

Tabel 2.2. Komoditi Penyumbang Inflasi

Bulan	Komoditi	% Perubahan Harga	Sumbangan Inflasi
Januari	Beras	6.83	0.31
	Gula Pasir	4.68	0.06

Universitas Indonesia

	Bahan Bakar	1.69	0.05
	Upah Pembantu	1.85	0.03
	Cabe Merah	17.99	0.03
Februari	Cabe Rawit	27.26	0.08
	Beras	1.13	0.05
	Gula Pasir	3.89	0.05
	Tomat	21.45	0.02
	Ikan Mujair	6.73	0.02

Sumber: *Position Paper* KPPU

Kebijakan yang diambil Pemerintah Daerah Jatim adalah berupa pembatasan distribusi gula kristal putih Jawa Timur ke luar wilayah Jawa Timur dan Rencana penetapan harga eceran tertinggi gula kristal putih di Jawa Timur. Kebijakan mengenai pembatasan distribusi gula keluar wilayah Jawa Timur merupakan langkah yang diambil oleh pemerintah daerah Jawa Timur dalam bentuk himbauan, dengan maksud untuk memenuhi kebutuhan gula di Jawa Timur serta menginventarisir pasokan gula. Selain itu pada saat yang bersamaan gula impor ditahan untuk masuk Jawa Timur untuk mengetahui posisi stok gula di Jawa Timur.

Untuk melengkapi kebijakan tersebut, maka pemerintah daerah membuat draft Peraturan Gubernur mengenai penetapan harga eceran tertinggi gula kristal putih setelah memperbolehkan gula impor masuk ke wilayah Jawa Timur. Substansi yang diatur adalah gula produksi Jawa Timur dan impor, dimana ditetapkan harga Rp.10.000 per kg untuk produksi dalam negeri dan Rp.9500 per kg untuk gula impor. Selain itu, produsen wajib memantau penyediaan dan harga

gula dari distributor sampai konsumen. Untuk itu pemerintah daerah Jawa Timur akan membentuk tim monitoring dan evaluasi gula di wilayahnya. Berdasarkan stok yang diinventarisir tanggal 15 Februari, dari lima PTPN , maka gula milik Pabrik Gula adalah sebesar 2.496 ton. Pada kedua kebijakan diatas, terdapat perbedaan asumsi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dimana pemerintah pusat menganggap gula merupakan komoditas bebas, sedangkan di daerah berasumsi bahwa gula adalah komoditas yang harus diawasi perdagangannya.

Selain itu, sebagai salah satu sentra distribusi, apabila gula di Jawa Timur ditahan untuk keluar, maka turut mempengaruhi distribusi di daerah lain yang memungkinkan adanya kenaikan harga gula di daerah lain.

Dari sudut kebijakan, konteks HET merupakan kebijakan yang tepat sebagai pelengkap kebijakan tata niaga yang secara ketat mengatur pasokan yang dalam prakteknya telah menyebabkan kelangkaan. Kebijakan HET juga sebagai alat yang tepat untuk mengendalikan harga yang cenderung bergerak naik. Kebijakan HET akan menjadi instrumen untuk mereduksi eksploitasi konsumen yang berlindung dalam bentuk mekanisme pasar.

Akan tetapi, bentuk regulasi daerah tersebut memiliki beberapa kelemahan seperti berikut ini:

1. Daya eksekusi rendah, tidak lebih dari sekedar himbauan.
2. Tidak ada sanksi yang tegas dan keras terhadap pelanggar HET.
3. Peraturan Gubernur akan cenderung menjadi tidak efektif sebagaimana himbauan HET yang sering diterapkan oleh pemerintah pusat.
4. Selain itu, dalam mekanisme pengawasannya, akan sulit membedakan mana gula kristal putih produksi Jawa Timur dan

mana gula impor, dan semua akan diakui sebagai gula produksi dalam negeri.

Dengan mengacu kepada harga dasar gula di tahun 2010 yaitu Rp.6,350 per kg serta mempertimbangkan harga pasar internasional yang paling tinggi menyentuh Rp.7500 per kg, maka harga yang dipatok bisa lebih rendah dari yang akan ditetapkan. Disparitas yang terlalu jauh memperlihatkan keinefisienan gula dalam negeri, serta menyebabkan harga tetap pada level tinggi.

2.2.5. Implementasi dan Dampak Regulasi Dalam Industri Gula

Sejak awal, design yang diberlakukan untuk industri gula di Indonesia dapat dikatakan bias. Sejak awal, di sisi hulu, dari sisi produsen sampai dengan distribusi level pertama, diberlakukan mekanisme pasar berupa lelang. Hal ini memicu adanya kenaikan harga yang memang diperuntukkan bagi produsen/petani gula agar memiliki insentif dalam menanam tebu.

Dipihak lain, ada kecenderungan kenaikan harga tersebut menyebabkan menurunnya kesejahteraan dari sisi konsumen. Kebijakan di tingkat pusat yang diambil sepenuhnya berpegang pada sisi mekanisme pasar. Akan tetapi, kondisi ini diberlakukan ketika produksi dalam negeri tidak mencukupi kebutuhan dalam negeri.

Akan menjadi rancu, ketika mekanisme pasar diberlakukan pada kondisi tersebut. Dalam struktur pasar yang oligopolis distribusinya bentuk kebijakan yang dilakukan hanya bersifat parsial, dimana aturan mengenai gula hanya diselesaikan dengan mekanisme perdagangan, dimana ditekankan mekanisme untuk mengisi kekurangan pasokan gula bagi pasar dalam negeri, yaitu dengan diberlakukannya SK 643, yang kemudian di revisi menjadi SK 527. Aturan lain yang muncul justru lebih kepada penetapan harga dasar gula, yang justru dijadikan harga batas bawah oleh pelaku usaha dalam melakukan pelelangan. Hal ini menjadi aneh, karena di sisi hulu, hal yang hendak diberlakukan adalah

mekanisme pasar, tetapi memakai harga rujukan/harga dasar dari penetapan harga gula oleh pemerintah.

SK 527 yang dijadikan dasar untuk impor juga memberikan dampak terhadap perilaku harga dari sisi supply karena adanya dana talangan yang mengikat pelaku usaha, sehingga pelaku usaha pasti akan berusaha mengangkat harga di atas harga dasar gula. Kondisi ini akan berimbas di sisi distribusi, apalagi jalur distribusi hanya dikuasai oleh beberapa pelaku tertentu saja.

Dengan diaturnya impor dan dibatasinya jumlah impor serta hanya dilakukan oleh beberapa pelaku usaha, menyebabkan harga tidak stabil turun dan malahan yang terjadi adalah harga seolah-olah dijaga dikisaran tertentu. Dengan seluruh jumlah pasokan yang ada di tangan pelaku usaha, maka semakin jelas bahwa tidak dapat dilakukan penetapan harga wajar yang diberikan kepada konsumen.

Ditengah kondisi tersebut, diberlakukan pembedaan jenis gula konsumsi/gula kristal putih dan gula produsen/gula rafinasi, dimana gula rafinasi pada awalnya tidak diatur secara ketat. Aturan yang ada akhirnya lebih pada membatasi jumlah impor *raw sugar* dan gula rafinasi, dimana pelaku usaha industri rafinasi mendapatkan kemudahan dalam investasi dan bea masuk yang lebih murah. Hal ini menyebabkan harga gula rafinasi cenderung lebih murah dibandingkan harga gula kristal putih produksi dalam negeri. Meskipun secara tujuan dan spesifikasi dibuat berbeda dengan gula kristal putih, akan tetapi dalam kenyataannya gula rafinasi juga dapat dikonsumsi dan merembes ke pasar konsumen dalam negeri. Hal ini menambah rumitnya permasalahan di sektor gula, dimana terdapat dua kebijakan yang mempunyai dampak yang saling tumpang tindih. Untuk itu, perlu adanya road map mengenai industri gula di Indonesia yang dipikirkan untuk jangka panjang, sehingga bentuk regulasi yang diambil dapat saling mendukung.

2.3 Aspek dan Peran Hukum Persaingan Usaha Dalam Melindungi Pengusaha Kecil Terhadap Kegiatan Impor *Raw Sugar* dan Gula Rafinasi sesuai dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

2.3.1 Pengertian Hukum Persaingan Usaha

Sebelum membahas mengenai hukum persaingan usaha, ada baiknya untuk mengetahui terlebih dahulu mengenai persaingan ataupun kompetisi. Berbicara mengenai masalah persaingan ataupun kompetisi, selain telah masuk pada dunia hukum, hal tersebut juga telah masuk pada dunia ekonomi. Ilmu ekonomi dapat dikatakan sebagai ilmu tentang kompetisi (*science of competition*). Selain itu, ekonomi dapat dipandang sebagai *science of scarcity*.³¹ Pendapat ini tergolong realistik karena manusia berusaha memenuhi keinginan melalui *resources* yang ada dan terbatas (*economics is often referred to as the science of scarcity*), sehingga manusia berkompetisi untuk memenuhi keinginannya.³² Dan salah satu bidang ekonomi yang berkaitan dengan persaingan adalah persaingan usaha.

Persaingan usaha yang diatur di dalam hukum persaingan usaha mengacu kepada persaingan usaha tidak sehat. Persaingan usaha tidak sehat ini diartikan sebagai persaingan antarpelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang dilakukan dengan cara tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha.³³ Untuk mengatur persaingan usaha tidak sehat inilah hukum persaingan usaha itu dibuat, dan hukum persaingan usaha tersebut tertuang dalam Undang-Undang No. 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

³¹ Ade Maman Suherman, *Aspek Hukum Dalam Ekonomi Global*, Cet. Kedua, (Jakarta : Ghalia Indonesia), hal. 88.

³² Catrinus Jepma and Andre Rhoen, *International Trade a Business Perspective*, Longman, New York 1996. Pg. 7-8.

³³ Indonesia, *Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Undang-Undang No. 5 tahun 1999, Ps. 1 angka 6.

(yang selanjutnya akan disebut sebagai Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Adapun Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat ini memiliki asas yang menyatakan bahwa pelaku usaha di Indonesia dalam menjalankan kegiatan usahanya berasaskan demokrasi ekonomi dengan memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pelaku usaha dan kepentingan umum.³⁴ Sementara itu, tujuan dari hukum persaingan usaha ini adalah untuk :³⁵

- 1) Menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat
- 2) Mewujudkan iklim usaha yang kondusif melalui pengaturan persaingan usaha yang sehat sehingga menjamin adanya kepastian kesempatan berusaha yang sama bagi pelaku usaha besar, pelaku usaha menengah, pelaku usaha kecil
- 3) Mencegah praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang ditimbulkan oleh pelaku usaha;
- 4) Terciptanya efektivitas dan efisiensi dalam kegiatan usaha.

2.3.2 Aspek Perlindungan Pengusaha Kecil Dalam Hukum Persaingan Usaha

Peran dari Hukum Persaingan Usaha tercermin dari terbentuknya Undang-Undang nomor 5 tahun 1999 tentang larangan praktik monopoli dan persaingan tidak sehat. Pada pasal 3 dijabarkan bahwa tujuan dari Undang-Undang tersebut adalah³⁶:

- a. Menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat;

³⁴ *Ibid*, Ps. 2.

³⁵ *Ibid*, Ps. 3.

³⁶ *Ibid* Ps 3

- b. Mewujudkan iklim usaha yang kondusif melalui pengaturan persaingan usaha yang sehat sehingga menjamin adanya kepastian kesempatan berusaha yang sama bagi pelaku usaha besar, pelaku usaha menengah, dan pelaku usaha kecil;
- c. Mencegah praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang ditimbulkan oleh pelaku usaha; dan
- d. terciptanya efektivitas dan efisiensi dalam kegiatan usaha.

Maka dengan jelas, Undang-Undang ini menyatakan bahwa salah satu tujuan dari Hukum Persaingan Usaha dan Undang-Undang nomor 5 tahun 1999 adalah melindungi kesempatan pengusaha kecil dalam berusaha dan bersaing secara sehat dalam setiap sektor perdagangan dan perekonomian dengan pengusaha lainnya.

Dalam asasnya pun Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 mendasarkan pada asas demokrasi ekonomi dan memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pelaku usaha dan kepentingan umum. Maka kemudian tujuan yang ingin dicapai dari keberadaan Undang-Undang ini adalah peningkatan kesejahteraan rakyat melalui perlindungan kepentingan umum serta penciptaan efisiensi ekonomi nasional melalui penciptaan kesetaraan kesempatan berusaha baik bagi pelaku usaha besar, menengah, maupun kecil.

Demokrasi ekonomi menghendaki adanya jaminan atas kesempatan yang sama bagi setiap warga negara untuk berpartisipasi dalam kegiatan ekonomi melalui iklim persaingan usaha yang sehat sehingga tercipta efisiensi dan inovasi yang menyebabkan ekonomi pasar berjalan dalam kewajaran. Iklim persaingan usaha yang sehat juga dapat mencegah pemusatan kekuatan ekonomi oleh satu atau beberapa pihak saja dalam sektor ekonomi tertentu³⁷.

Adam Smith dalam bukunya *Wealth of Nations* (1776) menyebutkan bahwa kompetisi digambarkan sebagai alokasi sumber daya produktif dalam kegunaan yang bernilai tinggi serta dapat mendorong efisiensi³⁸. Gambaran

³⁷ Achmad Adi Nugroho, *Negara dan Pasar*, Jakarta: Komisi Pengawas Perlindungan Usaha. Hal. 24.

³⁸ *Ibid* Hal. 25

tersebut juga sesuai dengan ungkapan George Stigler dalam *Journal of Political Economy* (1957) bahwa kompetisi merupakan kegiatan yang positif dan independen dalam upaya mencapai keseimbangan (*equilibrium*).

Kondisi yang ideal tersebut dideskripsikan kemudian oleh Vilfredo Pareto sebagai Pareto Optimum (*Pareto Efficiency*). Pareto Optimum yaitu sebuah kondisi dimana terjadi alokasi yang sangat efisien yang menyebabkan tidak ada lagi kemungkinan individu memperoleh *better off* tanpa menyebabkan individu lain menderita *worse off*. Namun demikian dalam dunia nyata untuk kondisi tersebut tidak akan tercapai tanpa pengorbanan.

Sebagai contoh, kebijakan pemerintah untuk menerapkan aturan anti monopoli akan menyebabkan pasar menjadi lebih kompetitif. Pelaku usaha monopolis tentu akan menjadi *worse-off*. Akan tetapi kondisi *worse-off* tersebut akan terkompensasi dengan terciptanya efisiensi ekonomi. Pada akhirnya kebijakan tersebut menyebabkan monopolis berusaha menjadi efisien dan pada akhirnya mengarah pada kondisi alokasi sumber daya secara efisien.

Pada prakteknya alokasi sumberdaya tersebut tidak dapat serta merta efisien dengan sendirinya. Ada pelaku ekonomi tertentu yang dimungkinkan mendapatkan manfaat efisiensi yang lebih besar dari yang seharusnya. Sebagai contoh, keberadaan pelaku ekonomi yang memiliki kekuatan pasar dapat memblokir mekanisme saling menguntungkan yang terjadi dari alokasi sumber daya yang efisien sehingga tidak lagi tercipta kondisi Pareto Optimal. Kondisi tersebut sering disebut sebagai kegagalan pasar (*market failure*) yang selalu dijadikan alasan bagi pemerintah untuk campur tangan melalui kebijakan ekonominya.

Beberapa teori ekonomi tersebut merupakan bentuk dari konsep *welfare economics* yang menitikberatkan penciptaan kesejahteraan rakyat melalui mekanisme alokasi sumber daya ekonomi yang efisien, sesuai dengan yang dicita-citakan oleh Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

Hukum persaingan memang pada dasarnya mengharuskan pelaku usaha untuk dapat bersaing secara sehat. Namun perlu diingat juga bahwa penciptaan demokrasi ekonomi melalui persaingan yang sehat memiliki tujuan untuk menjaga

keseimbangan kepentingan pelaku usaha, baik itu besar maupun kecil. Oleh karena itu perlu ada mekanisme perlindungan bagi pelaku usaha kecil ketika harus berhadapan dengan pelaku usaha dengan modal yang besar agar tetap tercipta posisi tawar yang seimbang. Hukum persaingan juga tetap harus menjunjung tinggi kepentingan umum dan kepentingan nasional.

Dalam kaitannya dengan perlindungan seluruh pelaku usaha serta kepentingan umum dan nasional tersebut, Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 melengkapi dirinya dengan pasal-pasal pengecualian (*exemptions*). Ada sembilan butir pengecualian terhadap hukum persaingan di Indonesia serta ada satu pasal terkait pengaturan mengenai pelaku usaha yang menguasai hajat hidup orang banyak dan cabang produksi yang penting bagi negara.

Aturan tersebut menegaskan satu hal, bahwa Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tidak membawa rezim neoliberal seperti yang ditakutkan oleh banyak pihak. Aturan-aturan tersebut justru memberikan jalan bagi pemerintah untuk semakin meningkatkan efisiensi terhadap alokasi sumber daya ekonomi demi terciptanya *Pareto Optimum*.

Undang-Undang Persaingan Usaha juga mengecualikan perjanjian tentang dengan keagenan, kerjasama penelitian demi perbaikan standar hidup masyarakat luas, perjanjian internasional yang telah diratifikasi oleh Pemerintah Indonesia, serta perjanjian/perbuatan yang bertujuan untuk kepentingan ekspor yang tidak mengganggu kebutuhan dalam negeri.

Terkait dengan upaya perlindungan terhadap pelaku usaha kecil dan Koperasi, Undang-Undang Persaingan mengecualikan dari ketentuannya, pelaku usaha yang termasuk dalam Usaha Kecil serta Koperasi yang secara khusus bertujuan melayani anggotanya. Pengecualian ini sesuai dengan TAP MPR RI No. IV/MPR/1999 serta Undang-Undang No. 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (PROPENAS) tahun 2000 s/d 2004 yang menitikberatkan pembangunan ekonomi berdasarkan ekonomi kerakyatan dimana sektor UMKM menjadi sokogurunya. Dalam ketentuan tentang Propenas tersebut juga disebutkan secara spesifik bahwa UMKM perlu mendapatkan perlindungan dari persaingan usaha tidak sehat.

Meskipun tidak secara spesifik, Undang-Undang No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal juga menyebutkan pengecualian UMKM dari persaingan usaha, namun menyatakan perlunya proteksi dan pembinaan atas UMKM dan Koperasi. Definisi dari UMKM dan Koperasi dapat merujuk kepada Undang-Undang No. 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil dan Menengah serta Undang-Undang ANG No. 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian.

Dengan beberapa aturan pengecualian yang terdapat pada Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 ini diharapkan masyarakat akan semakin sadar bahwa Undang-Undang ini bukanlah merupakan alat bagi rezim neoliberalisme. Justru sebaliknya, Undang-Undang Persaingan ini merupakan perpanjangan tangan dari amanat Undang-Undang Dasar 1945 terutama Pasal 33 tentang Demokrasi Ekonomi. Diharapkan juga dengan adanya Undang-Undang Persaingan Usaha ini pelaku usaha kecil menjadi semakin memiliki daya saing dan tidak lagi takut untuk bersaing.

2.3.3 Peran KPPU Dalam Menegakkan Peran Hukum Persaingan Usaha Dalam Melindungi Pelaku Usaha Kecil.

KPPU lahir sebagai respon atas kondisi ekonomi yang carut marut karena hubungan perselingkuhan antara negara dengan pasar. Hubungan tersebut berupa konspirasi antara pengambil keputusan dengan para pelaku usaha khususnya para pemodal besar. Para pengusaha yang dekat dengan elit kekuasaan mendapat kemudahan yang berlebihan. Hubungan tidak sehat inilah yang memicu lahirnya kebijakan pemerintah yang kurang tepat karena diwarnai dengan nuansa diskriminasi. Sebagai contoh, pada zaman ORBA (Orde Baru), pelaku usaha besar dipermudah untuk memperoleh pinjaman modal. Sedangkan pelaku usaha kecil/UKM hanya memperoleh kucuran dana yang rendah. Hal tersebut tentu tidak sebanding dengan jumlah usaha kecil menengah di Indonesia yang mendominasi (mencapai 90%) dari total keseluruhan pengusaha di Indonesia.

Adanya perselingkuhan antara negara-pasar pada titik tertentu menjadikan negara kehilangan independensinya, serta mengakibatkan fungsi-fungsi tertentu tidak berjalan. Negara sebagai regulator, negara sebagai pengontrol, dan negara sebagai eksekutor tidak dapat berfungsi secara optimal. Ketidakpuasan rakyat

Universitas Indonesia

Indonesia dalam menghadapi kondisi ekonomi yang demikian mendorong Dewan Perwakilan Rakyat mengajukan Undang-undang Anti Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat melalui hak inisiatifnya.

Keberadaan UU No. 5/1999 membuka peluang investasi. Hal tersebut dikarenakan UU No.5/1999 menjamin terciptanya iklim berusaha yang kondusif, sehat dan berdaya saing sehingga terbuka pasar yang luas. Banyaknya investasi yang hadir dan luasnya pasar menyadarkan KPPU untuk hadir dan bertanggungjawab sebagai pengawasnya.

Manfaat UU No.5/1999 tidak hanya dirasakan oleh produsen, namun konsumen menjadi prioritas utama sesuai dengan tujuan UU No.5/1999 Pasal 2 dan 3 yaitu kesejahteraan rakyat. Adanya keragaman produk dan harga dapat memudahkan konsumen menentukan pilihan. Konsumen tidak lagi diperdaya dengan harga tinggi tetapi kualitas seadanya, yang lazim ditemui pada pasar monopoli. Konsumen tidak lagi menjadi korban atas posisi produsen sebagai "price taker" sehingga kebutuhan konsumen dapat terpenuhi.

Tudingan bahwa KPPU adalah salah satu embrio lahirnya persaingan bebas ala neoliberal dapat terbantahkan, yaitu ketika kita dapat memahami perbedaan atas karakteristiknya itu sendiri.

Pertama, Neoliberalisme menolak campur tangan pemerintah (negara) dalam perekonomian, sedangkan KPPU merupakan perpanjangan tangan negara yang hadir mengawasi dan memberikan batasan terhadap perilaku pelaku usaha. KPPU mengoptimalkan peran pemerintah dalam mengoreksi ketidaksempurnaan pasar dengan menghilangkan seluruh hambatan yang mengganggu mekanisme pasar.

Kedua, asas dan tujuan UU No.5/1999 adalah mewujudkan demokrasi ekonomi. Hal ini menunjukkan bahwa UU No.5/1999 ingin mewujudkan sistem ekonomi yang menekankan pada dimensi keadilan dalam penguasaan sumber daya ekonomi, proses produksi dan konsumsi, sehingga kemakmuran rakyat lebih diutamakan daripada kemakmuran orang perorang. Adapun neoliberalisme menjunjung hak-hak pribadi (privat) seluas-luasnya dan sebebaskan-bebasnya.

Ketiga, neoliberal menjunjung kepentingan pasar bebas, sedangkan KPPU mengutamakan kepentingan konsumen (rakyat) sebagai tujuan dari UU No.5/1999 Pasal 2. *Keempat*, neoliberalisme menjunjung *free entry-free exit* dalam pasar. KPPU hadir sebagai pengawas kondisi pasar yang sebelumnya telah dibuka oleh pemerintah. Oleh sebab itu, KPPU dapat dikatakan sebagai bagian dari regulator yang membatasi gerak pelaku usaha sehingga kebebasan mutlak (*free market*) dalam konsep neoliberal tidak tercipta.

Kelima, sistem neoliberalisme pada dasarnya memberikan kebebasan pada pasar tanpa adanya sanksi, adapun KPPU menerapkan sanksi tegas terhadap para pelanggar UU No.5/1999. Keenam, salah satu agenda neoliberalisme adalah deregulasi sebab neoliberalisme memberikan batasan-batasan yang sangat kecil bagi pelaku usaha, sedangkan KPPU sendiri lahir berdasarkan regulasi dan mengawasi pelaksanaan regulasi tersebut yaitu UU No.5/1999. Ketujuh, agenda lain neoliberalisme adalah privatisasi BUMN, sedangkan KPPU melindungi BUMN dan mengecualikannya dalam UU No.5/1999, yaitu Bab Ketentuan Lain Pasal 51 serta Pasal 50 poin (h) yang menyatakan bahwa UU dan KPPU melindungi pelaku usaha kecil.

BAB III

ANALISIS YURIDIS KEGIATAN IMPOR DAN DISTRIBUSI RAW SUGAR DAN GULA RAFINASI SERTA ASPEK PERLINDUNGAN BAGI PENGUSAHA KECIL DAN PETANI GULA ATAS DAMPAK KEGIATAN TERSEBUT

3.1 Analisis Kegiatan Impor dan Distribusi *Raw Sugar* dan Gula Rafinasi Berdasarkan Perspektif Ekonomi Kerakyatan sesuai Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945

Ada baiknya kita memulai analisis yuridis kegiatan impor *raw sugar* dan gula rafinasi dengan dasar perekonomian kita yaitu perekonomian rakyat atau yang juga dikenal dengan perekonomian nasional. Untuk dapat mengenal apa yang dimaksud dengan perekonomian rakyat, maka kita sendiri harus merumuskan definisi dari rakyat. Menurut Prof. Sri-Edi Swasono dalam tulisannya yang berjudul “Pasal 33 UUD 1945 Harus Dipertahankan, Jangan Dirubah, Boleh Ditambah Ayat” mendefinisikan rakyat sebagai berikut³⁹:

“Rakyat adalah konsepsi politik, bukan konsepsi aritmatik atau statistik, rakyat tidak harus berarti seluruh penduduk. Rakyat adalah *“the common people”*, rakyat adalah “orang banyak”. Pengertian rakyat berkaitan dengan “kepentingan publik”, yang berbeda dengan “kepentingan orang-seorang”. Pengertian rakyat mempunyai kaitan dengan kepentingan kolektif atau kepentingan bersama. Ada yang disebut *“public interest”* atau *“public wants”*, yang berbeda dengan *“private interest”* dan *“private wants”*. Sudah lama pula orang mempertentangkan antara *“individual privacy”* dan *“public needs”* (yang berdimensi domain publik). Ini analog dengan pengertian bahwa *“social preference”* berbeda dengan hasil penjumlahan atau gabungan dari *“individual preferences”*. Istilah “rakyat” memiliki relevansi dengan hal-hal yang bersifat “publik” itu.”

³⁹ Dikutip dari makalah “Pasal 33 UUD 1945 Harus Dipertahankan, Jangan Dirubah, Boleh Tambah Ayat” oleh Prof. Sri-Edi Swasono. 2009. Hal 2.

Dari definisi diatas dapat dikatakan rakyat yang dimaksud oleh Prof. Sri-Edi Swasono dapat ditarik kesimpulan bahwa rakyat adalah hal-hal yang bersifat *general*. Hal-hal yang berhubungan tidak hanya dengan segelintir orang, melainkan mencakup keseluruhan, namun saling berhubungan ataupun berkaitan. Maka apabila subjek di dalam perekonomian adalah penjual dan pembeli, dapat disimpulkan kesejahteraan yang dituju dalam perekonomian kerakyatan adalah kesejahteraan penjual atau pembeli, melainkan keduanya. Sehingga dalam mengambil keputusan yang menyangkut masalah perekonomian seharusnya kedua subjek ini dipertimbangkan seadil-adilnya.

Pasal 33 UUD 1945 adalah pasal mengenai keekonomian yang berada pada Bab XIV UUD 1945 yang berjudul “Kesejahteraan Sosial”. Kesejahteraan sosial adalah bagian tak terpisahkan dari cita-cita kemerdekaan. Dengan menempatkan Pasal 33 1945 di bawah judul Bab “Kesejahteraan Sosial” itu, berarti pembangunan ekonomi nasional haruslah bermuara pada peningkatan kesejahteraan sosial. Peningkatan kesejahteraan sosial merupakan *test* untuk keberhasilan pembangunan, bukan semata-mata per-tumbuhan ekonomi apalagi kemegahan pembangunan fisik. Pasal 33 UUD 1945 adalah pasal yang mulia, pasal yang mengutamakan kepentingan bersama masyarakat, tanpa mengabaikan kepentingan individu orang-perorang. Pasal 33 UUD 1945 adalah pasal restrukturisasi ekonomi, pasal untuk mengatasi ketimpangan struktural ekonomi.

Dalam hal kebijakan pemerintah dalam mengambil keputusan untuk mengimpor *raw sugar* agar dijadikan gula rafinasi dalam memenuhi kebutuhan pasar, sebenarnya yang dilakukan pemerintah adalah hal yang baik. Namun perlu diperhatikan beberapa hal untuk menghindari adanya ketimpangan antara melindungi konsumen dengan melindungi produsen khususnya petani gula, yaitu:

1. Jumlah Kebutuhan

Seperti yang dikemukakan Komisi Pengawas Persaingan Usaha, rata-rata kebutuhan gula per tahun adalah 4,8 juta ton baik untuk masyarakat, maupun untuk industri makanan ataupun minuman. Dengan produksi nasional yang berjumlah 0,7-2,4 ton maka sewajarnya jumlah gula yang

Universitas Indonesia

harusnya diimpor adalah sebesar selisih dari kebutuhan dengan produksi nasional, yaitu antara 4,1 ton hingga 2,4 ton. Sedangkan batas jumlah impor gula metah atau *raw sugar* berjumlah 240.000 ton. Al ini jelas merupakan ketimpangan yang akan berdampak kepada harga gula dipasar. Jumlah batas impor yang jauh diatas margin antara kebutuhan pasar dan produksi nasional mengakibatkan banyak hal. Harga gula impor yang pasti jauh lebih murah karna didatangkan dalam jumlah massal tidak akan dapat disaingi oleh harga produski dalam negeri dan menyebabkan matinya produsen dan pelaku usaha industri gula, khususnya petani gula. Kemudian akhirnya gula rafinasi yang harganya jauh lebih rendah dengan kualitas yang lebih baik akan merembes ke pasar masyarakat yang sebenarnya bukanlah ranah penjualan gula rafinasi. Sehingga produsen gula kristal putih akan mengalami hal yang sama dengan produsen gula lainnya. Apabila kondisi ini dilakukan terus menerus, petani tidak akan menanam tebu, perindustrian gula dalam negeri mati, dan kebutuhan pasar bergantung pada impor, kemudian berakhir dengan kesempatan bagi importir dan produsen gula rafinasi untuk menetapkan harga sesuai dengan keinginan mereka.

2. Regulasi yang mendukung kemajuan perekonomian nasional

Dengan diterbitkannya SK 527 pada tahun 2004, pemerintah mencoba untuk mengatasi permasalahan rendahnya harga gula dengan cara melindungi petani. Dengan berjalannya konsep kebijakan tersebut, kondisi yang terjadi di pasar adalah senantiasa mengarahkan pasar pada kondisi dimana *supply* sama dengan *demand*-nya. *Supply* tidak ditoleransi melebihi permintaan karena akan membuat harga gula rendah, yang dipastikan akan merugikan petani seperti yang terjadi sebelum tahun 2004. Begitupun *supply* juga tidak ditoleransi berada jauh di bawah *demand* karena akan merugikan konsumen dengan terciptanya harga gula yang mahal. harga gula yang ideal adalah harga gula yang terjangkau oleh konsumen (harga yang semurah mungkin), tetapi juga harga yang

menguntungkan bagi petani gula (harga yang memberikan margin keuntungan yang tinggi). Kebijakan yang ada sekarang nampaknya lebih mengarah kepada harga yang menguntungkan petani gula dengan adanya konsep *supply* yang tidak boleh melebihi *demand*. Dalam hal ini perlindungan produsen terutama petani, cenderung lebih menjadi prioritas.

3. Upaya pemerintah dalam merangsang pertumbuhan perindustrian gula yang mandiri.

Bagian ini merupakan bagian yang paling krusial dalam pertimbangan kedepannya. Bagaimana seharusnya perekonomian rakyat itu merupakan sesuatu yang dari rakyat untuk rakyat, sehingga ketergantungan kepada gula impor dalam memenuhi kebutuhan pasar harus secepatnya diatasi. Adapun upaya pemerintah selama ini adalah konsep dana talangan, pembatasan dan pemisahan penggunaan gula impor, dan regulasi distribusi. Berikut ini penjelasannya:

- a. Konsep Dana Talangan⁴⁰

Konsep dana talangan mulai berlaku pada tahun 2004. Konsep ini memang menguntungkan petani gula. Namun seiring perkembangannya, konsep dana talangan sepertinya menjadi salah satu “kekuatan” investor dalam industri gula nasional. Munculnya “kekuatan” investor adalah disaat pemerintah/pihak yang berwenang tidak memiliki dana untuk membayar langsung gula yang telah dilelang kepada petani, yang akan menjadi jaminan bagi petani. Faktanya, hanya investor yang memiliki dana besar yang mampu untuk memberikan dana talangan tersebut sehingga mereka memiliki peran yang penting dalam industri gula secara keseluruhan. Pabrik gula hakikatnya hanya menerima bagi hasil penggilingan tebu dengan petani. Para petani melalui asosiasi dan pabrik gula mengundang “investor”, untuk memberikan dana talangan saat gula

⁴⁰ *Ibid*, Komisi Pengawas Persaingan Usaha. Hal 49

dilelang. Dengan harga dasar Rp 6.350 per kg, maka apabila harga ada di bawah Rp 6.350 per kg menjadi kewajiban investor untuk menalangi. Apabila harga ada di atas Rp.6.350 per kg, maka kelebihan harganya dibagi dua dengan proporsi 60% untuk petani dan 40% untuk investor. Konsep dana talangan ini sesungguhnya tidak diperlukan, apabila pemerintah mampu menjamin harga lelang gula senantiasa berada di atas harga dasar gula (HDG). Dan hal tersebut sudah dilakukan melalui pembatasan pasokan (tidak boleh masuknya gula impor dan gula rafinasi ke pasar gula konsumsi). Hal ini terbukti melalui kontrol ketat pasokan, harga lelang gula senantiasa selalu berada di atas HDG. Akibat dari kondisi dimana kebijakan yang sesungguhnya sudah sangat kondusif menjaga harga senantiasa berada di atas HDG, maka kebijakan dana talangan justru pada akhirnya bisa menjadi bagian dari ekonomi biaya tinggi, mengingat ada 40% bagian dari harga lelang gula di atas HDG yang tidak menjadi bagian petani tetapi menjadi keuntungan pedagang bukan menjadi keuntungan bagi petani. Dalam kebijakan yang kondusif menjaga harga dasar bagi petani, seharusnya kebijakan yang diambil adalah dengan meniadakan dana talangan, tetapi petani bisa segera mendapatkan uang hasil pelelangan. Antara lain dengan melakukan lelang secara langsung setelah proses giling dilaksanakan.

b. Pembatasan dan pemisahan penggunaan gula impor

Pasca dikeluarkannya kebijakan di tahun 2004, kondisi industri gula domestik semakin membaik dengan semakin meningkatnya produksi gula nasional untuk memenuhi kebutuhan gula dalam negeri. Namun dalam beberapa waktu terakhir, ketika harga gula dunia sempat menembus angka tertinggi yaitu US \$ 800 per ton, yang dengan segera memiliki dampak terhadap industri gula dalam negeri berupa kenaikan harga, produktivitas pabrik gula mengalami penurunan yang signifikan, sehingga menurunkan produksi gula secara keseluruhan, sementara dari sisi *demand* tidak menunjukkan perkembangan yang menurun bahkan terus meningkat.

Kondisi kurangnya pasokan, tidak serta merta merespon pemerintah dengan melakukan impor untuk melakukan stabilisasi harga. Justru, pemerintah berketetapan untuk tetap membatasi impor gula dan juga pembatasan gula rafinasi untuk masuk ke dalam pasar gula konsumsi⁴¹, sekalipun gula tersebut sebenarnya aman untuk dikonsumsi masyarakat. Akibat dari kondisi ini, maka pasokan gula konsumsi ke pasar sangat terbatas, dan inilah yang mendorong harga cukup signifikan. Pada akhirnya setelah melalui berbagai perdebatan, pemerintah kemudian membuka impor gula di tahun 2009, karena pada saat itu terjadi kenaikan harga gula dalam negeri yang cukup pesat, yang diduga diakibatkan oleh rendahnya pasokan sehingga impor menjadi solusi untuk melakukan stabilisasi harga. Meskipun demikian, dalam prakteknya jumlah impor gula tetap dibatasi sesuai dengan neraca gula yang disusun pemerintah. Pihak yang mengimpor pun diatur secara ketat oleh pemerintah.

c. Kebijakan jalur distribusi

Memperhatikan konsep kebijakan selama ini, memang terasa aneh, karena di sisi hulu *supply* selalu diusahakan sama atau tidak boleh melebihi *demand*, sehingga seharusnya mekanisme distribusi hanya merupakan mekanisme logistik untuk menyalurkan gula yang telah diatur secara ketat jumlahnya. Proses distribusi hanyalah menyalurkan gula dari produsen dan importir ke konsumen. Akan tetapi, kemudian menjadi pertanyaan besar ketika mekanisme distribusi gula yang digunakan adalah mekanisme pasar di tengah *supply* yang sepenuhnya ada di tangan pelaku usaha/distributor yang cenderung oligopolis. Akibatnya bisa diprediksi, bahwa di tengah pelaku usaha distribusi gula yang memiliki kekuatan dominan untuk mendistorsi pasar, akan membuat harga bergejolak dengan kecenderungan harga yang terus naik. Potensi distorsi juga menjadi semakin sangat kuat, sentra gula juga terkonsentrasi di dua tempat utama yakni di Jakarta (dengan pasokan terbesar dari Lampung) dan Surabaya. Pemerintah dalam

⁴¹ *Ibid*, Indonesia, Pasal 2 ayat 4.

beberapa kesempatan, pernah mencoba mengatasi kenaikan harga dengan kebijakan penetapan Harga Eceran Tertinggi (HET) yang ada dalam surat edaran Menteri Perdagangan. Akan tetapi kebijakan tersebut tidak efektif karena tidak memiliki makna hukum apapun. Akibatnya harga terus menerus memiliki kecenderungan untuk naik. Potensi tingginya harga gula sebenarnya sudah dimulai sejak dilakukannya lelang gula. Lelang pun tidak berjalan sebagaimana yang diharapkan, mengingat peserta lelang yang juga menjadi penyedia dana talangan memiliki keunggulan bersaing yang tidak bisa diikuti oleh peserta lelang lainnya. Hal ini menyebabkan merekalah yang kemudian lebih menguasai peredaran gula. Mengingat model distribusi, yang diatur secara ketat pasokannya, maka para pelaku usaha ini kemudian mengetahui dengan pasti bahwa hanya merekalah yang dapat memasok gula ke seluruh Indonesia.

Dari gambaran diatas, diketahui bahwa dalam upaya pemerintah saat ini, pasokan gula diatur dengan sangat ketat dimana pasokan alternatif lainnya seperti gula rafinasi dan gula impor diatur/dilarang untuk masuk ke pasar konsumsi maupun industri pengguna. Sehingga pasokan gula konsumsi sesungguhnya dilakukan oleh produsen dalam negeri sendiri. Sementara proses yang terjadi selanjutnya adalah proses distribusi dengan menggunakan sistem mekanisme pasar, dimana siapa saja dapat terlibat dalam perdagangan gula. Tetapi mekanisme ini menjadi terdistorsi, mengingat hanya pelaku usaha dengan keunggulan kompetitif yang bisa terlibat. Dan hal tersebut lebih merupakan pelaku usaha penyedia dana talangan.

Maka dapat disimpulkan selama ini pemerintah belum sepenuhnya mengarahkan seluruh kegiatan impor dan distribusi gula dengan benar. Ketimpangan yang terjadi sebenarnya bukanlah sesuatu yang tidak dapat dihindarkan, melainkan belum maksimalnya upaya pemerintah dalam menjaga hal tersebut. Hal ini tidak sesuai dengan cita-cita yang terdapat dalam pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945.

3.2 Dampak Dari Kegiatan Impor Gula Terhadap Pelaku Usaha Dalam Negeri

Dilihat dari pola pemasaran yang dilakukan oleh para pelaku usaha, terlihat bahwa terdapat kebebasan yang besar untuk memasarkan gula. Para pelaku usaha memiliki kebebasan sebagaimana terjadi dalam proses interaksi pasar seperti biasa. Sangat sulit untuk dilakukan pengaturan oleh pelaku usaha mengingat setiap produsen/pelaku usaha memiliki kebebasan tersebut. Dalam kondisi kebijakan yang telah diungkapkan di atas, justru kebebasan inilah yang sesungguhnya mendorong kenaikan harga gula, karena mereka meyakini supply sepenuhnya ada di tangan mereka.

Dalam perkembangan gula nasional, pasar gula bergerak sangat dinamis dengan kecenderungan naik terus sampai dengan bulan Februari 2010. Keoligopolian, ternyata tidak menyebabkan pengaturan gampang dilakukan. Beberapa pelaku usaha dengan kebebasan tinggi seperti Sugar Group, Gunung Madu dan beberapa pelaku usaha lainnya dengan mudah menyesuaikan diri dengan pasar. Berdasarkan data yang tersedia, gambaran bahwa harga akhir gula banyak didorong oleh harga lelang gula dan harga gula impor internasional sangat nyata yang terlihat dari pergerakan margin di tingkat distribusi yang senantiasa konsisten berada di kisaran Rp 1.500-2.000 per kg. Harga Dasar Gula (HDG) dan harga lelang gula seolah menjadi sinyal nyata, pada harga berapa harga gula akan dilepas. Perkembangan di akhir Maret 2009 semakin memperkuat fakta bahwa mekanisme pasar sulit untuk diatur, terutama saat harga gula dunia mulai turun kembali seperti di awal yakni di kisaran US \$ 500/metrik ton. Para pelaku usaha yang rupanya diberi beban oleh pemerintah untuk melakukan impor gula, sulit melepas gula di kisaran yang mereka inginkan pada harga yang sama dengan sebelumnya (sekitar bulan Juni 2010).

Turunnya harga gula di bulan Juni, rupanya hanyalah sebuah pengulangan dari masalah lama yakni merembesnya gula rafinasi ke dalam pasar dengan harga yang kompetitif. Maka kemudian menjadi tidak mengherankan ketika dalam perkembangannya kemudian, yang justru menghambat penurunan harga gula

adalah para produsen dan petani gula yang mulai memasuki musim giling. Mereka tidak menginginkan harga lelang gula di bawah harga Rp 8.000 per kg. Harga kembali merangkak naik, bahkan pada bulan Juli 2010 harga lelang gula mendekati Rp.9.000 per kg. Kondisi ini menyiratkan persoalan gula kembali bergerak seperti di awal tahun 2000an. Harga gula dalam negeri tidak kompetitif dibandingkan harga internasional.

Tidak kompetitifnya harga gula dalam negeri bisa dilihat dari gambaran berikut:

- a. Harga gula dunia berada di kisaran US\$ 500/ton atau sekitar Rp4.500 per kg (Kurs US \$ 1 = Rp.9.000).
- b. Harga dasar gula di petani adalah Rp 6.350 per kg
- c. Harga lelang pada bulan Juli mendekati Rp 9.000 per kg.

Terlihat bahwa dibandingkan dengan harga dasar gula sekalipun, harga gula internasional lebih rendah. Hal ini mencerminkan betapa kembali tidak kompetitifnya harga gula nasional kita. Dengan taksiran biaya distribusi sekitar Rp 2.000 per kg, maka diperkirakan gula impor akan dilepas pada harga Rp 7.000-Rp.8.000 per kg di tingkat konsumen.

Turunnya harga gula internasional, menyebabkan persoalan industri gula kembali seperti semula. Dimana daya saing gula nasional kembali turun. Dalam perkembangan lainnya harga gula dunia yang rendah, ternyata juga menyebabkan harga gula dalam negeri terkerek turun dan ini diasosiasikan sebagai kerugian bagi pelaku usaha terutama produsen gula, termasuk petani gula di dalamnya. Padahal apabila kita membandingkan harga dasar gula (HDG) yang berada di harga Rp 6.350 per kg dengan HDG sebelumnya, maka seharusnya keuntungan yang dinikmati produsen sudah cukup baik. Terutama produsen yang bekerja sama dengan petani akan memiliki tingkat keuntungan yang luar biasa. Kenaikan Rp 1.000 per kg untuk HDG dari HDG sebelumnya yaitu di harga Rp. 5.350 per kg adalah sebuah kenaikan yang luar biasa. Justru kenaikan HDG inilah yang bisa

secara jangka panjang menyebabkan mahalnya gula dalam negeri bila dibandingkan dengan gula internasional.

Dalam perkembangan harga, seharusnya pergerakan harga gula dalam negeri seiring dengan pergerakan harga gula internasional. Dengan penurunan yang terjadi selama ini dari US \$ 800/ton menjadi US \$ 500/ton, seharusnya menggiring harga kembali ke semula yakni berada di kisaran Rp 7.000-9.000 per kg. Tetapi saat ini harga tetap berada di kisaran Rp 9.500-Rp 12.000 per kg. Di bulan Mei sampai dengan pertengahan bulan Juni, sesungguhnya telah terjadi pergerakan harga gula yang turun sehingga mencapai besaran di bawah Rp.10.000 per kg. Tetapi pergerakan tersebut lebih disebabkan oleh terjadinya rembesan gula rafinasi ke dalam pasar. Terdapat beberapa pelaku usaha besar di gula rafinasi yang secara terang-terangan memasok pasar gula konsumsi antara lain Makassar Tene.

Penurunan tersebut justru segera direaksi secara negatif oleh para produsen gula, termasuk petani gula, karena menyebabkan harga lelang gula turun menjadi sekitar Rp.7.400 per kg. Petani dalam beberapa kesempatan melalui APTRI menginginkan agar harga lelang gula tidak berada di bawah Rp 8.000 per kg. Protes mereka rupanya efektif, karena tidak lama kemudian harga lelang gula pada bulan Juli mulai mendekati Rp. 9.000 per kg. Potensi naik tidaknya harga gula dapat dibaca dari harga lelang gula di pabrik gula BUMN, yang banyak melakukan kerja sama dengan petani. Sebagaimana diketahui proses lelang dilakukan terbuka, akan tetapi dalam peserta lelang terdapat pelaku usaha yang menjadi penyedia dana talangan yang akan mendapatkan bagian 40% dari selisih harga gula milik petani dengan harga dasar gula. Melalui model ini, maka sulit bagi peserta lelang lain untuk memenangkan lelang karena pada saat yang sama pemilik dana talangan akan memperoleh tambahan keuntungan berupa 40% dari selisih harga. Semakin tinggi harga, semakin tinggi pula persentase tambahan keuntungan bagi mereka. Dalam hal inilah, maka menjadi penyedia dana talangan akan menjadi keunggulan tersendiri dalam persaingan pelelangan gula. Memperhatikan gula milik BUMN tahun 2009 yang mencapai 1.222.570 ton,

dengan asumsi gula petani adalah sekitar 70%nya maka gula petani adalah sebesar 855.799 ton. Apabila harga lelang dirata-ratakan pada harga Rp 8.350 per kg, maka selisih dengan harga dasar adalah sebesar Rp 3.000 per kg. Dengan 40 % milik penyedia dana talangan, maka penyedia dana talangan tersebut akan memperoleh margin Rp 1.200 per kg untuk setiap gula yang dilelang. Apabila ini berlaku untuk seluruh gula petani maka mereka akan memperoleh keuntungan tambahan sebesar Rp 1,026 Triliun. Hal ini menjadi keuntungan tambahan pedagang yang menjadi penyedia dana talangan di luar margin distribusi yang juga mereka peroleh.

Keberadaan keuntungan ini bisa menjadi ekonomi biaya tinggi yang seharusnya bisa mereduksi harga gula di tangan masyarakat atau menjadi milik petani tebu. Kondisi tersebut semata-mata disebabkan oleh kebijakan yang ditujukan untuk melindungi petani dengan mengundang para penyedia dana talangan. Sesungguhnya apabila pemerintah dapat menjamin bahwa harga gula berada di atas harga dasar gula yang ditetapkan, maka kebijakan dana talangan tidak diperlukan asalkan petani dapat sesegera mungkin memperoleh uang tunai setelah proses giling dilaksanakan.

Gula milik petani yang digiling di pabrik gula milik BUMN akan diserahkan kepada BUMN sekitar 30%nya. Pembentukan harga awal gula adalah pada saat lelang. Jika harga lelang lebih besar daripada harga dasar gula, maka selisihnya akan dibagi dengan porsi 60% untuk petani dan 40% untuk investor karena telah memberikan dana talangan kepada petani. Dengan begitu akan sangat menguntungkan bagi investor yang telah memberikan dana talangan. Investor ini pada kenyataannya adalah merupakan pedagang-pedagang besar dengan kekuatan modal besar sehingga mampu memberikan dana talangan untuk petani.

Dalam penyediaan dana talangan, terdapat potensi entry barrier untuk menjadi penyedia dana talangan. Akan tetapi entry barrier ini, sekalipun menjadi terbuka tidak akan memperbaiki kondisi akhir berupa penurunan harga gula, karena konsep dana talangan hanya memperpanjang rantai biaya dalam industri gula.

Sementara dalam pelelangan sudah berlaku mekanisme yang terbuka, akan tetapi pelaku usaha penyedia talangan memiliki keunggulan tersendiri dalam persaingan lelang. Tetapi secara keseluruhan, proses lelang gula petani dan BUMN juga mengikuti harga pasar gula Indonesia secara keseluruhan. Harga tidak akan terkerek jauh selama stok tersedia cukup, karena lelang di BUMN harus juga memperhatikan pesaing lain yakni produsen gula swasta. Dalam hal inilah, maka pengaturan harga sesungguhnya sulit dilakukan. Harga naik lebih disebabkan oleh pengaruh ketersediaan gula di lapangan sebagai akibat terciptanya ekuilibrium supply dan demand. Dari analisis terhadap tabel margin distribusi sebelumnya, terlihat bahwa margin di jalur distribusi sesungguhnya sangatlah kecil. Margin terbesar berada di tangan produsen termasuk petani tebu di dalamnya. Permasalahan di petani tebu sangat kompleks, dari mulai cara budidaya tanam yang jauh dari prinsip efisiensi dan daya tawar mereka yang rendah. Selain itu, skala ekonomis mereka juga sangat rendah.

Dalam jalur distribusi diketahui bahwa retail modern, menikmati margin yang luar biasa, karena dia menjual lebih tinggi dibandingkan dengan retail tradisional. Di retail modern, gula senantiasa berada di atas Rp 10.000 per kg bahkan mencapai Rp.12.000 per kg. Di pasar tradisional harga gula berada di kisaran Rp 9.200-9.400 per kg dengan margin hanya Rp 100-200 per kg saja. Dilihat dari mulai produksi sampai dengan distribusi maka terlihat bahwa harga lelang/jual di pabrik gula menempati margin terbesar yang dapat mencapai di atas 80%. Hal ini memberikan makna bahwa sesungguhnya masalah terbesar industri gula terletak pada inefisiensi gula nasional, khususnya yang melibatkan petani gula di dalamnya.

Saat ini harga yang diinginkan petani gula sangat tidak kompetitif dibandingkan dengan harga gula internasional yang berada di kisaran US\$ 500/Metrik Ton. Petani terus menginginkan harga lelang gula sebisa mungkin berada jauh di atas harga dasar gula (HDG). Harga gula dalam negeri sangat tidak kompetitif. Hal ini ditunjukkan dengan harganya yang tidak kunjung turun saat harga internasional telah turun, padahal awalnya pergerakan harga gula naik salah

satu penyebabnya adalah harga gula internasional yang juga naik. Sulitnya mengerek harga gula turun adalah karena keinginan produsen/petani untuk tidak melepas gulanya di kisaran harga lelang tertentu sehingga pada akhirnya harga gula di tingkat konsumen tidak kunjung turun.

3.2.1 Persaingan Usaha Tidak Sehat Sebagai Dampak Dari Kegiatan Impor dan Distribusi Gula.

Dari penjabaran dampak kegiatan impor dan distribusi gula terhadap pelaku usaha dalam negeri, kita dapat melihat bagaimana hanya pelaku-pelaku usaha yang besar yang dapat bertahan dalam persaingan usaha. Sedangkan bagi pelaku usaha kecil dan petani gula yang memiliki modal kecil, kegiatan impor dan distribusi gula mengakibatkan sulitnya mereka untuk memproduksi gula, apalagi bersaing. Begitu lemahnya kondisi persaingan di industri gula saat ini ternyata mengakibatkan adanya kesempatan bagi para pengusaha besar untuk dapat melakukan persaingan usaha tidak sehat. Dengan modal dan kesempatan yang lebih besar, pengusaha-pengusaha besar dengan mudah dapat mengendalikan pasar dan juga persaingan. Berikut ini contoh-contoh tindakan persaingan usaha yang tidak sehat yang telah dan mungkin terjadi.

3.2.1.1 Monopoli

Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat memberikan pengertian tentang monopoli dalam pasal 1 angka 1 UU No. 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, dinyatakan bahwa pengertian monopoli adalah suatu penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau atas penggunaan jasa tertentu oleh satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha. Dan dalam pasal 1 angka 2 UU No. 5 tahun 1999, dinyatakan bahwa praktek monopoli merupakan pemusatan kekuatan ekonomi oleh satu atau lebih pelaku usaha yang mengakibatkan dikuasainya produksi dan atau pemasaran atas barang dan atau jasa tertentu sehingga menimbulkan persaingan usaha tidak sehat dan dapat merugikan kepentingan umum.

Dari pengertian mengenai praktek monopoli tersebut, maka dapat dikatakan bahwa dalam suatu praktek monopoli itu harus dibuktikan adanya unsur mengakibatkan persaingan tidak sehat dan merugikan kepentingan umum. Sedangkan persaingan usaha tidak sehat ini merupakan persaingan antarpelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang dilakukan dengan cara tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha. Pengertian mengenai persaingan usaha tidak sehat ini juga diatur dalam ketentuan TRIPs, dimana dinyatakan bahwa *unfair competition*⁴² atau persaingan tidak sehat dapat diartikan sebagai suatu praktik yang tidak jujur, termasuk beberapa perbuatan lainnya.⁴³

Dalam lingkup industri gula tindakan monopoli kerap terjadi, meskipun keadaan monopolistik sulit untuk dilihat, dikarenakan memang industri gula sedang lemah-lemahnya, namun pelaku-pelaku usaha besar yang dapat bertahan akhirnya kemudian melakukan tindakan monopoli pasar. Seperti contoh putusan KPPU dengan nomor perkara: 08/KPPU-I/2005, melaporkan PT Surveyor Indonesia sebagai terlapor I dan PT Superintending Company of Indonesia sebagai terlapor II, yang dijatuhkan vonis bersalah atas tuduhan monopoli karena melakukan *price fixing* diantara pihak tersebut.

Terlapor I dan II ditunjuk oleh Menteri Perindustrian dan Perdagangan sebagai surveyor pelaksana jasa verifikasi atau penelusuran teknis impor gula

⁴² *Unfair Competition covers several practices such as :*

- 1) *Act which may cause confusion with the products or services, or the industrial or commercial activities, of an enterprise;*
- 2)
- 3) *False allegation which may discredit the products or services, or the industrial or commercial activities, of an enterprise;*
- 4) *Indications or allegations which may mislead the public, in particular as to the manufacturing process of product or as to the quality, quantity or other characteristic of products or services;*
- 5) *Acts in respect of unlawful acquisition, disclosure or use of trade secrets;*
- 6) *Acts causing a dilution or other damage to the distinctive power of another's enterprise.*

⁴³ Ade Maman Suherman, *Aspek Hukum Dalam Ekonomi Global*, Cet. Kedua, (Jakarta : Ghalia Indonesia), hal. 87.

melalui Surat Keputusan Menteri Perdagangan dan Perindustrian No. 594/MPP/Kep/9/2004 tentang Penunjukan Surveyor Sebagai Pelaksana Verifikasi atau Penelusuran Teknis Impor Gula. Kemudian terlapor I dan II membentuk KSO yang sebenarnya tidak diperbolehkan dalam SK tersebut, dikarenakan KSO menyebabkan hanya ada satu penyedia jasa verifikasi atau penelusuran teknis gula di Indonesia. Sehingga seluruh penyediaan jasa verifikasi dikuasai oleh terlapor I dan II. hal ini terjadi dikarenakan lemahnya pengaturan dan pengawasan yang dilakukan negara sehingga dapat terjadinya monopoli tersebut.

Kasus diatas hanyalah sedikit dari banyak kasus monopoli yang terjadi dalam rentetan kegiatan distribusi maupun impor gula *raw sugar* dan gula rafinasi. Celah-celah yang bisa dimanfaatkan oleh para pelaku usaha untuk monopoli cukup besar, mulai dari kegiatan impor, jasa verifikasi, jasa distribusi, jasa pemasokan baranh, penjualan gula, hingga ke pemasaran kepada pasar. Apalagi dalam industri gula rafinasi hanya ditunjuk 8 perusahaan yang diizinkan untuk mengimpor *raw sugar* dan menghasilkan gula rafinasi, maka persaingan akan sangat terbatas dan bukannya tidak mungkin monopoli akan sangat mudah terjadi.

3.2.1.2 Oligopoli

Praktek oligopoli umumnya dijadikan sebagai salah satu upaya untuk perusahaan-perusahaan besar untuk masuk kedalam pasar dan juga sebagai salah satu upaya untuk menikmati laba normal dibawah tingkat maksimum dengan menetapkan harga jual, sehingga kompetisi harga jual yang terjadi antara pelaku usaha yang melakukan oligopoli menjadi tidak ada⁴⁴.

Pasar Oligopoli adalah pasar dimana penwaran satu jenis barang dikuasai oeh beberapa perusahaan. Umumnya jumlah perusahaan lebih dari saru jenis barang dikuasai oleh beberapa perusahaan. Umumnya jumlah perusahaan lebih

⁴⁴ Duwi Handoko et. al. “*Hal-Hal Yang Dilarang Dalam Undang-Undang Anti Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*”. Pekanbaru: Universitas Islam Riau. 2005. Hal 4.

dari satu dan kurang dari sepuluh⁴⁵. Dalam pasar oligopoli setiap perusahaan memposisikan dirinya sebagai bagian yang terikat dengan permainan pasar, dimana keuntungan yang mereka dapatkan tergantung dari tindak-tanduk pesaing mereka. Sehingga semua usaha muaki dari iklan, pengenalan produk baru, perubahan harga, dan penjualan, seluruhnya ditujukan untuk menjauhkan konsumen dari perusahaan pesaing mereka atau yang disebut *barrier to entry*.

Oligopoli merupakan perjanjian yang dilarang sesuai dengan pasal 4 Undang-Undang nomor 5 Tahun 1999. Dideskripsikan pada ayat 1 pasal tersebut bahwa pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha lain untuk secara bersama-sama melakukan penguasaan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat⁴⁶. Ciri-ciri pelaku usaha yang dapat diduga melakukan oligopoli adalah apabila 2 atau 3 pelaku usaha menguasai lebih dari 75% pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu. Hal ini sesuai dengan pasal 4 ayat 2 Undang-Undang nomor 5 tahun 1999.

Pada industri gula, kondisi yang kurang baik ini memang seakan-akan memaksa para pelaku usaha gula untuk saling sepakat untuk menciptakan pasar yang oligopolis. Seperti data yang sudah saya sajikan di bab II skripsi ini, persaingan yang kurang kompetitif menyebabkan pasokan gula, terutama gula kristal putih, hanya dikuasai oleh beberapa pemain besar saja. Sebagai contoh pasokan gula kristal putih dalam negeri sebagian besar berasal dari 6 pelaku usaha saja yang dimana menguasai lebih dari 75% pangsa pasar. Meskipun bukti kuat dan perjanjian oligopoli tidak dapat ditemukan secara gamblang dan jelas, namun hal ini dapat terdeteksi dengan sedikitnya pelaku usaha kecil yang bisa berpartisipasi dalam pemasokan gula. Maka sudah jelas distribusi dan impor gula saat ini menyebabkan pasar oligopoli terjadi.

⁴⁵ *Ibid*, Hal 4.

⁴⁶ *Ibid*, Undang-Undang No.5 Tahun 1999. Ps 4 ayat 1

3.2.1.3 Persekongkolan

Persekongkolan mempunyai karakteristik tersendiri, karena dalam persekongkolan (*conspiracy*/konspirasi) terdapat kerjasama yang melibatkan dua atau lebih pelaku usaha yang secara bersama-sama melakukan tindakan melawan hukum⁴⁷. Istilah persekongkolan (*conspiracy*) pertama kali ditemukan pada Antitrust Law di USA yang didapat melalui Yurisprudensi Mahkamah Tertinggi Amerika Serikat, berkaitan dengan ketentuan Pasal 1 The Sherman Act 1890, dimana dalam pasal tersebut dinyatakan ; “..... persekongkolan untuk menghambat perdagangan (*....conspiracy in restraint of trade.....*) ”. Mahkamah Tertinggi USA juga menciptakan istilah “concerted action” untuk mendefinisikan istilah persekongkolan dalam hal menghambat perdagangan, dan kegiatan saling menyesuaikan berlandaskan pada persekongkolan guna menghambat perdagangan serta pembuktiannya dapat disimpulkan dari kondisi yang ada. Berdasarkan pengertian di USA itulah, maka persekongkolan merupakan suatu perjanjian yang konsekuensinya adalah perilaku yang saling menyesuaikan (*conspiracy is an agreement which has consequence of concerted action*)⁴⁸.

Secara yuridis pengertian persekongkolan usaha atau *conspiracy* ini diatur dalam Pasal 1 angka 8 UU No. 5 Tahun 1999, yakni “sebagai bentuk kerjasama yang dilakukan oleh pelaku usaha dengan pelaku usaha lain dengan maksud untuk menguasai pasar bersangkutan bagi kepentingan pelaku usaha yang bersekongkol“. Bentuk kegiatan persekongkolan ini tidak harus dibuktikan dengan adanya perjanjian, tetapi bisa dalam bentuk kegiatan lain yang tidak mungkin diwujudkan dalam suatu perjanjian.

Terdapat 3 (tiga) bentuk kegiatan persekongkolan yang dilarang oleh UU No. 5 Tahun 1999, yaitu persekongkolan tender (Pasal 22), persekongkolan untuk membocorkan rahasia dagang (Pasal 23), serta persekongkolan untuk

⁴⁷ Kurnia Toha, et al. *Hukum Persaingan Usaha Antara Teks & Konteks*. Jakarta: GTZ. 2009. Hal 146.

⁴⁸ Knud Hansen, *Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat* (Katalis-Publishing – Media Services, 2002) pp. 323-324.

menghambat perdagangan (Pasal 24). Untuk itulah, maka di bawah ini akan diuraikan satupersatu berbagai kegiatan persekongkolan yang secara *per se illegal* dan *rule of reason* dilarang dalam UU No. 5 Tahun 1999.

Dalam kegiatan impor dan distribusi gula, persengkongkolan pernah terjadi. Contoh saja perkara nomor 04/KPPU-L/2005 yang telah melaporkan PT Angels Products (Terlapor I), PT Bina Muda Perkasa (Terlapor II), Sukamto Effendy (Terlapor III), dan Ketua Panitia Lelang (Terlapor IV) dengan dugaan telah melakukan persengkokolan tender impor gulah putih. Pada pemeriksaan diketahui PT Angels Products adalah pelaku usaha industri gula rafinasi, bukan gula kritsal putih. Persengkongkolan juga terlihat dimana panitia hanya mengumumkan lelang pada koran yang berarea lokal yaitu koran lokal Jakarta, sehingga menyebabkan hanya ada 2 pelaku usaha yang mengikuti tender, yaitu PT Angels Products dan PT Bina Muda Perkasa. Persekongkolan juga terjadi antara PT Angels Product dengan Sukamto Effendi yang adalah asosiasi degan PT Bina Muda Perkasa dalam bidang pendanaan dan membiarkan PT Angels Products menang dengan cara menarik penawaran dalam waktu yang sangat singkat. Ketidakwaaran ini yang kemudian menjadi dasar Komisi Pengawas Persaingan Usaha melakukan investigasi dan menjatuhkan hukuman bagi para terlapor.

3.2.2 Dampak Persaingan Usaha Tidak Sehat Bagi Pengusaha Kecil dan Petani Gula.

Melihat kondisi industri gula secara keseluruhan sangat sulit dikatakan bahwa iklim yang tercipta mendukung pelaku usaha kecil untuk berkembang. Dengan tingginya harga gula lokal dan rendahnya harga gula internasional mengakibatkan kesulitan yang besar bagi para pelaku usaha kecil dan petani. Di Jawa Barat sendiri hampir 20% pelaku Usaha Mikro dan Kecil (UMK) terancam bangkrut dikarenakan banjirnya barang impor. Di Indonesia bagian timur, rembesnya gula rafinasi ke pasar bebas sebagai bahan konsumsi telah mematikan industri gula lokal disana.

Dengan dipatoknya raw sugar yang diimpor oleh Kementerian Perdagangan dan Perindustrian yang sebenarnya melebihi kuota kebutuhan gula oleh pasar

Universitas Indonesia

mengakibatkan hancurnya harga gula lokal. Harga Patokan Penjualan (HPP) gula yang ditentukan oleh pemerintah adalah Rp. 8.100 sedangkan harga yang petani inginkan adalah Rp. 8.750. Dapat dilihat terdapat margin yang cukup besar antara harga dari pemerintah dan petani, sedangkan harga yang ditawarkan pemerintah sebenarnya tidak cukup bagi petani untuk mendapatkan keuntungan yang setimpal dengan usaha mereka.

Kondisi pasar yang memaksa para petani dan pelaku usaha kecil untuk menetapkan harga rendah agar dapat terus bersaing dalam pasar, tidak diiringi oleh peran pemerintah dalam membantu merangsang petani agar dapat memproduksi gula dengan kualitas dan jumlah yang lebih banyak. Subsidi yang diberikan pemerintah seperti subsidi pupuk dan peralatan tani, tidak membantu sama sekali, dikarenakan kemudian tebu yang harus mereka jual akan dibayar sangat murah dan tidak menguntungkan bagi petani. Belum lagi bagi para pengusaha kecil terkena dampak dari monopoli atau oligopoli yang terjadi mengakibatkan kesulitan masuknya mereka dalam pasar nasional atau yang disebut *barrier to entry*.

Memperhatikan kondisi industri gula secara keseluruhan, maka pilihan kebijakan dalam industri gula menjadi sangat rumit. Paling tidak berdasarkan pengalaman, pemerintah telah mengambil dua kebijakan dengan dampak yang saling bertentangan dan memiliki dampak negatif yang signifikan. Kebijakan yang diambil selalu memunculkan konsekuensi dan trade off seperti berikut ini. – Apabila pasar gula dibebaskan, maka akan muncul jalur distribusi baru, yang akan menjadi alternatif selain pelaku usaha yang saat ini sudah bercokol sehingga gula akan menjadi murah bagi konsumen. Akan tetapi pilihan ini akan menyebabkan petani dirugikan dan terancam kelangsungannya apabila kondisi yang dihadapi seperti saat ini, dimana harga gula dunia lebih rendah dibanding harga gula nasional. Apabila regulasi seperti saat ini terus dilakukan, harga di tingkat petani akan terjaga, akan tetapi distorsi pasar oleh pelaku usaha akan terus terjadi dengan kecenderungan harga gula yang terus naik, dikarenakan pasokan terbatas pada sekelompok pelaku usaha saja. Akibatnya harga akan melambung seperti saat ini,

yang harganya bisa dua kali lipat dibandingkan dengan harga gula Internasional. Dengan kondisi seperti ini konsumen akan kembali dirugikan.

Dana talangan yang juga selama ini menjadi upaya pemerintah dalam merangsang investor lokal untuk dapat mau berpartisipasi dalam mengembangkan pertanian gula akhirnya bukanlah dijadikan alat investasi yang membantu, malah hanya menguntungkan pihak investor saja. Sedangkan kurang efisisennya jalur distribusi dan juga banyaknya lobang-lobang dalam regulasi akhirnya menyulitkan bagi pelaku usaha kecil dan petani. Kondisi ini terus berlipat ganda setiap tahunnya, sehingga terus memperburuk kondisi perindustrian gula di Indonesia.

Saat ini, kita melihat sebuah regulasi yang tidak sepenuhnya mengatur tata niaga gula secara utuh sehingga gampang terdistorsi ke arah negatif berupa kenaikan harga. Saat ini, kebijakan pemerintah lebih banyak ditujukan untuk menjaga agar harga di tingkat petani akan terjaga melalui pembatasan pasokan. Akibat dari kondisi ini, maka distorsi pasar oleh pelaku usaha sangat mudah terjadi dengan kecenderungan harga gula yang terus naik, dikarenakan pasokan terbatas pada sekelompok pelaku usaha saja. Akibatnya harga melambung seperti saat ini, yang harganya bisa dua kali lipat dibandingkan dengan harga gula internasional. Konsumen akan menjadi pihak yang paling dirugikan.

3.3 Peran Hukum Persaingan Usaha Dalam Melindungi Pelaku Usaha Kecil dan Petani Gula.

Sesuai cita-cita dan tujuan Hukum Persaingan Usaha, seharusnya pasar di Indonesia memberikan keuntungan dalam pembangunan ekonomi Indonesia. Terciptanya harga yang kompetitif, peningkatan kualitas hidup oleh karena inovasi yang terus menerus, mendorong dan meningkatkan mobilitas masyarakat, serta efisiensi produktif maupun alokatif, inilah yang diharapkan tercipta dalam iklim persaingan usaha di Indonesia. Hanya saja aspek-aspek tadi dapat dinikmati apabila faktor-faktor penentu terpenuhi, yaitu: stabilitas dan prediktabilitas

hukum, keadilan, pendidikan dan kemampuan aparat penegak hukum (law enforcement).

Komisi Pengawas Persaingan Usaha diamanatkan untuk dapat membentuk iklim yang kondusif tadi dengan segala kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang nomor 5 tahun 1999. Maka seharusnya peran perlindungan bagi pengusaha kecil, khususnya dalam industri gula merupakan kewajiban dan tanggung jawab mereka. Secara filosofis, perlindungan usaha kecil adalah melindungi usaha kecil dari perilaku persaingan tidak sehat yang dilakukan oleh pelaku usaha yang lebih besar. Tujuan dari perlindungan ini adalah untuk memenuhi asas kesetaraan *level playing field*⁴⁹.

Secara general Komisi Pengawas Persaingan Usaha telah mengecualikan pelaku usaha kecil dari ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang No. 5 tahun 1999. Pada pasal 50 dikatakan⁵⁰:

Yang dikecualikan dari ketentuani undang-undang ini adalah:

- a. perbuatan dan atau perrjanjian yang bertujuan melaksanakan peraturan perundang-undangan yang berlaku; atau*
- b. perjanjian yang berkaitan dengan hak atas kekayaan intelektual seperti lisensi, paten, merek dagang, hak cipta, desain produk industri, rangkaian elektronik terpadu, dan rahasia dagang, serta perjanjian yang berkaitan dengan waralaba; atau*
- c. perjanjian penetapan standar teknis produk barang dan atau jasa yang tidak mengekang dan atau menghalangi persaingan; atau*

⁴⁹ Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia, Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha nomor 9 Tahun 2011 tentang Pedoman pasal 50 huruf H Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Bab I

⁵⁰ *Ibid*, Undang-Udang No. 5 Tahun 1999. Pasal 50

- d. *perjanjian dalam rangka keagenan yang isinya tidak memuat ketentuan untuk memasok kembali barang dan atau jasa dengan harga yang lebih rendah daripada harga yang telah diperjanjikan; atau*
- e. *perjanjian kerja sama penelitian untuk peningkatan atau perbaikan standar hidup masyarakat luas; atau*
- f. *perjanjian internasional yang telah diratifikasi oleh Pemerintah Republik Indonesia; atau*
- g. *perjanjian dan atau perbuatan yang bertujuan untuk ekspor yang tidak mengganggu kebutuhan dan atau pasokan pasar dalam negeri; atau*
- h. *pelaku usaha yang tergolong dalam usaha kecil; atau*
- i. *kegiatan usaha koperasi yang secara khusus bertujuan untuk melayani anggotanya.*

Pasal 50 huruf h sebenarnya ditujukan agar pengusaha kecil dan mikro dapat membangun satu sama lain agar menjadi usaha yang lebih besar dan berkembang. Selain itu dengan adanya pasal ini, diharapkan efek persaingan tidak sehat yang dilakukan oleh pelaku usaha yang lebih besar dan juga efek dari perdagangan internasional.

Apabila ditarik kesimpulan, seharusnya pemerintah dan juga Hukum Persaingan Usaha mendorong agar pengusaha kecil memanfaatkan kelonggaran yang diberikan oleh Undang-Undang. Bukan memicu mereka untuk berperilaku licik ataupun menghalalkan persaingan tidak sehat, melainkan membantu mereka agar mampu beraptasi dengan kondisi yang ada. Mungkin dalam masalah perbaikan mutu, regulasi dan distribusi kegiatan impor gula merupakan tanggung jawab pemerintah, namun Komisi Pengawas Persaingan Usaha bisa membantu memproteksi para pelaku usaha kecil dengan memastikan bahwa pelaku usaha besar bersaing secara sehat dan benar sesuai ketentuan yang berlaku.

Selama ini pengecekan ke lapangan terhadap kegiatan impor dan distribusi gula hanya dilakukan apabila diduga adanya penyelewangan oleh pengusaha

besar, bukan kegiatan rutin. Sedangkan dalam menjaga agar gula rafinasi tidak rembes ke masyarakat hanya dilakukan oleh Penyidik Pegawai Negeri Sipil Perlindungan Konsumen itupun kembali dilakukan apabila ada dugaan tindakan pemasokan gula ilegal, bukan kegiatan rutin. Sedangkan kondisi pasar yang telah sepakat antara pelaku usaha besar, pelaku usaha yang ingin melakukan persaingan tidak sehat, dan bahkan juga masyarakat akhirnya menutupi permasalahan yang ada ataupun tinggal diam. Kembali akhirnya yang menjadi korban adalah para pelaku usaha kecil dan petani gula.

Meskipun terlihat peran Komisi Pengawas Persaingan Usaha dan Hukum Perlindungan Usaha sebagai *Law Enforcement* dan hukum itu sendiri terlihat tidak kuat dalam membantu pelaku usaha kecil dalam memperbaiki kondisi perindustrian gula di Indonesia, namun sebenarnya memiliki peran yang besar dalam menjaga persainagan usaha. Hal-hal yang mudah dalam membantu pelaku usaha kecil adalah dengan melakukan observsi rutin terhadap iklim persaingan usaha dalam industri gula. Kemudian hasil observsai dijadikan laporan tahunan beserta analisis yang berisikan sebuah saran konkrit yang akan menjadi hasil target pada observasi tahun kedepannya. Kemudian Komisi Pengawas Pesaingan Usaha dapat bekerja sama dengan Direktorat Jendral Perdagangan dalam Negeri dan Direktorat Jendral Standarisasi & Perlindungan Konsumen untuk membentuk suatu peraturan ataupun cara agar pelaku usaha kecil dapat terlindungi dan juga bertahan dalam kompetisi persaingan usaha dalam pasar nasional.

Solusi kebijakan yang paling ideal untuk menyelesaikan seluruh permasalahan dalam industri gula saat ini adalah dengan kebijakan yang mendorong agar biaya produksi gula di Indonesia bergerak ke arah yang lebih efisien, sehingga mampu bersaing dalam tingkat persaingan seketat apapun, termasuk saat pasar menjadi terbuka yang terintegrasi dengan pasar internasional melalui kebebasan impor. Kebijakan ini hanya akan dapat dicapai apabila dilakukan secara komprehensif, mengingat kebijakan terkait industri gula ada di beberapa instansi pemerintah yakni Kementerian Pertanian (industri gula berbasis perkebunan/petani), Kementerian Perdagangan (khusus untuk perdagangan gula)

dan Kementerian Industri (khusus untuk industri gula rafinasi). Persoalan inefisiensi, terjadi dari mulai budidaya tanam perkebunannya sampai proses produksinya serta biaya distribusinya. Melalui industri yang efisien, maka tidak akan ada lagi keraguan saat industri ini terbuka bagi pelaku usaha manapun, termasuk impor gula. Dalam hal ini, maka diperlukan sebuah road map industri gula nasional serta upaya-upaya keras dari setiap langkah *road map* tersebut untuk mewujudkan industri gula yang efisien.

Sebagai jalan tengah sebelum kebijakan komprehensif tersebut bisa diwujudkan, maka kebijakan tata niaga yang saat ini berlaku sebaiknya disempurnakan untuk menghindari distorsi pasar yang terjadi. Kebijakan untuk melakukan perlindungan terhadap petani sebaiknya tetap diwujudkan antara lain melalui pembatasan pasokan sesuai dengan ekspektasi permintaan masyarakat. Kebijakan ini harus dilengkapi dengan tata niaga secara utuh, dimana kebijakan harus dilengkapi dengan kebijakan pembatasan harga eceran (tidak menyerahkan sepenuhnya pada mekanisme pasar), bahkan apabila diperlukan maka di setiap jalur distribusi harga diatur secara *rigid*. Hal tersebut dilakukan untuk menghindari eksploitasi konsumen yang disebabkan oleh tingginya *bargaining position* pedagang gula, akibat tata niaga yang sangat membatasi pasokan yang dikuasai oleh beberapa pelaku usaha saja.

BAB IV

KESIMPULAN DAN SARAN

4.1 Kesimpulan

Berdasarkan paparan di atas, maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Benar terdapat kemungkinan terjadinya praktek persaingan usaha tidak sehat dalam pasar *raw sugar* dan gula rafinasi. Kebijakan tata niaga gula saat ini hanya membatasi pasokan (dengan harus sama dengan permintaan), menyebabkan industri gula hanya dikuasai oleh beberapa pelaku usaha saja. Terutama di sisi distribusi yang dikuasai oleh beberapa pedagang besar saja. Sehingga peran dan perkembangan pelaku usaha kecil sering sekali tersendat akibat dampak dari kebijakan tersebut, apalagi ketika dimanfaatkan oleh pelaku usaha besar dengan melakukan persaingan usaha tidak sehat. Kebijakan pembatasan pasokan gula di sisi hulu, tetapi diikuti oleh penggunaan mekanisme pasar di sisi hilirnya telah menyebabkan pasar mudah terdistorsi melalui kenaikan harga yang tidak terkendali. Harga yang tidak terkendali ini jelas sangat merugikan dan mematikan usaha kecil, terutama petani gula. Maka dapat kita ketahui bahwa kegiatan impor dan distribusi gula rafinasi
2. Kebijakan impor gula dalam bentuk *raw sugar* dan juga gula rafinasi selama ini sudah sesuai dengan Hukum Persaingan Usaha, meskipun masih ada celah-celah yang kemudian dimanfaatkan oleh oknum-oknum tertentu untuk menimbulkan persaingan tidak sehat. Agar harga terkendali, maka pilihan kebijakan yang muncul ada 2 (dua) yaitu yang pertama adalah membebaskan pasar gula. Tetapi pilihan ini akan memiliki dampak penurunan harga yang signifikan, yang akan dianggap sangat merugikan petani. Kedua adalah dengan menyempurnakan kebijakan tata niaga menjadi tata niaga yang penuh melalui penetapan harga eceran tertinggi serta

Universitas Indonesia

penetapan harga di setiap jalur distribusi. Melalui mekanisme ini, maka harga di tingkat petani terjamin dan harga di tingkat konsumen menjadi terkendali. Disini diperlukan juga agar Komisi Pengawas Persaingan Usaha tetap mengawasi agar apabila kebijakan tersebut diambil tidak disalahgunakan. Dengan begitu akan tercipta kesesuaian antara regulasi pemerintah yang berkaitan dengan perekonomian dengan Hukum Persaingan Usaha.

3. Untuk menyelesaikan permasalahan industri gula secara keseluruhan, maka diperlukan kebijakan pemerintah yang komprehensif yang menyangkut lintas Kementerian maupun Lembaga terkait yang akan mendorong tumbuh berkembangnya industri gula yang efisien. Melalui industri gula yang efisien ini, akan muncul produk gula yang kompetitif sehingga tidak ada keraguan untuk bersaing dalam situasi pasar seketat apapun, termasuk saat pasar gula Indonesia menjadi sangat terbuka. Hal ini juga didukung dari sikap aktif Komisi Pengawas Persaingan Usaha dalam menegakkan Hukum Persaingan Usaha, terutama dalam hal melindungi pengusaha kecil dan petani gula. Melihat dari wewenang yang diberikan oleh Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 yang menyatakan pada pasal 36 bahwa Komisi Pengawas Persaingan Usaha dapat mengadakan penyelidikan dan atau pemeriksaan tentang ada atau tidaknya praktek monopoli atau persaingan usaha tidak sehat. Berangkat dari wewenang ini seharusnya KPPU membentuk unit atau penyelidik khusus dalam memantau kegiatan impor dan distribusi gula yang ada di Indonesia. Unit atau penyelidik khusus ini wajib melakukan pengecekan rutin dan juga hadir dalam setiap kegiatan yang berhubungan dengan gula dalam jumlah besar, contoh impor, lelang, pengadaan, atau penjualan partai besar. Kemudian KPPU juga bekerja sama dengan Kementerian Perdagangan dan Perindustrian dalam hal memberikan penyuluhan dan juga

Universitas Indonesia

pembelajaran bagi pengusaha gula agar mereka mengerti cara bersaing dengan sehat sesuai dengan pangsa pasar masing-masing. KPPU juga harus secara aktif meneliti keadaan petani gula dan juga pengusaha kecil dalam persaingan perdagangan gula. Hasil penelitian tersebut kemudian dijadikan acuan untuk mengambil langkah selanjutnya agar memperbaiki keadaan persaingan usaha yang ada.

4.2 Saran

Berdasarkan hasil analisa yang telah dijabarkan sebelumnya, untuk penataan industri gula nasional ke arah yang lebih baik lagi maka penulis memberikan saran dan pertimbangan kepada pemerintah dengan mengambil kebijakan seperti berikut ini:

1. Komisi Pengawas Pesaingan Usaha secara aktif mendukung upaya perlindungan terhadap petani yg terlibat dalam industri tebu, dengan tetap memperhatikan daya beli masyarakat yang masih lemah.
2. Komisi Pesaingan Usaha mendorong penyempurnakan kebijakan tata niaga menjadi sebuah tata niaga yang “penuh” dengan mengatur secara rigid harga di setiap level distribusi dan harga eceran tertinggi. Hal ini untuk menghindari eksploitasi konsumen.
3. Mendorong hadirnya industri gula yang kompetitif yang mampu bersaing dalam kondisi pasar apapun, sehingga tidak diperlukan kebijakan yang akan mendistorsi pasar. Dalam hal ini maka dibutuhkan sebuah road map gula nasional, sehingga arah pembangunan industri gula secara nasional menjadi jelas.

DAFTAR REFERENSI

SUMBER PUSTAKA

- Handoko, Duwi et. al. “*Hal-Hal Yang Dilarang Dalam Undang-Undang Anti Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*”. Pekanbaru: Universitas Islam Riau. 2005. Hal 4.
- Hansen, Knud, *Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat* (Katalis-Publishing – Media Services, 2002)
- Jepma, Catrinus and Andre Rhoen, *International Trade a Business Perspective*, Longman, New York 1996.
- Komisi Pengawas Persaingan Usaha, “*Posisition Paper Komisi Persaingan Usaha Terhadap Kebijakan Dalam Industri Gula*”. Jakarta: Komisi Pengawasan Persaingan Usaha. 2010
- Mamudji, Sri et al., *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*, (Jakarta : Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005)
- Nugroho, Achmad Adi, *Negara dan Pasar*, Jakarta: Komisi Pengawas Perlindungan Usaha.
- Sawit, M. Husein. “*Kebijakan Swasembada Gula: Apa yang Kurang?*”. Bogor: Pusat Ekonomi Sosial dan Kebijakan Pertanian. 2010.
- Soekanto, Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 1986)
- Suherman, Ade Maman, *Aspek Hukum Dalam Ekonomi Global*, Cet. Kedua, (Jakarta : Ghalia Indonesia)
- Toha, Kurnia, et al. *Hukum Persaingan Usaha Antara Teks & Konteks*. Jakarta: GTZ. 2009.

SUMBER PERATURAN

- Indonesia, *Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Undang-Undang No. 5 tahun 1999.
- Indonesia, *Surat Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia Nomor: 527/mpp/Kep9/2004*.
- Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia, *Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha nomor 9 Tahun 2011 tentang Pedoman pasal 50 huruf H Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*.

SUMBER MAKALAH DAN JURNAL

- Arifin, Bustanul. “*Ekonomi Swasembada Gula Indonesia*”. Economic Review No. 211, Maret 2008
- Jurnal Argo Ekonomi, Volume 23 No. 1, Mei 2005
- Jurnal Harian Bisnis Indonesia tanggal 14 Juli 2010 dengan judul “*Harga Gula Petani Membaik*”.

Makalah “Pasal 33 UUD 1945 Harus Dipertahankan, Jangan Dirubah, Boleh Tambah Ayat” oleh Prof. Sri-Edi Swasono. 2009.

SUMBER INTERNET

“Seputar Harga Sembako”,

http://www.setneg.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=3882&Itemid=29 diunduh pada tanggal 11/04/2012

Kamus Besar Bahasa Indonesia Online resmi, <http://kamus.kbbi.or.id/>, diakses tanggal 24/03/2012 pukul 18:41.

“Pemerintah Akan Hapus Segmentasi Pasar Gula”, <http://www.seputarforex.com> diunduh pada tanggal 27/04/2012 pukul 12:10

http://bisnis.vivanews.com/news/read/87599kppu_persilahkan_gula_rafinasi_masuk_pasar diunduh pada tanggal 24/03/2012 pukul 14:59

<http://sejarah.info/sejarah/sejarah+gula+di+indonesia> diunduh pada tanggal 26/03/2012 pukul 14:21

http://ditjenbun.deptan.go.id/web.old//index.php?option=com_content&task=view&id=209&Itemid=29, diunduh pada tanggal 12/04/2012 pukul 15:32

“Mari Pangestu & kisah “8 Samurai””,

http://indef.or.id/index.php/home/view_artikel/27 diunduh pada tanggal 25/04/2012 pukul 12:25

“Perkembangan Harga Sejumlah Kebutuhan Komoditi Pokok”,

http://www.setneg.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=3533&Itemid=29 diunduh tanggal 11/04/2012 pukul 15:07.