

Analisis Industri Gula Rafinasi dan Strategi Kebijakannya di Indonesia

Lely Pelitasari S.
Maddaremmeng A.Panennungi

✓✓

Tulisan ini bertujuan untuk menganalisis struktur dan kinerja industri gula rafinasi di Indonesia serta merumuskan alternatif dan prioritas kebijakan dalam pengembangan industri gula rafinasi. Penelitian dilakukan dengan menggunakan pendekatan S-C-P (Structure - Conduct - Performance), sedangkan perumusan prioritas kebijakan dilakukan dengan menggunakan Analytical Hierarchy process (AHP).

Hasil penelitian menunjukkan bahwa industri gula rafinasi memiliki struktur pasar oligopoli dengan perilaku yang mengarah pada praktek kolusif. Kinerja berdasarkan ukuran profitabilitas menunjukkan adanya margin yang cukup besar. Namun begitu persepsi konsumen mengharuskan industri ini untuk melakukan perbaikan terutama pada aspek kualitas, harga dan kontinuitas suplai. Pilihan dan prioritas kebijakan yang dapat diambil Pemerintah untuk mewujudkan industri gula rafinasi yang efisien dan menguntungkan semua stakeholders adalah: 1) optimalisasi pabrik gula rafinasi, 2) penerapan kuota impor, 3) memperketat perijinan dan pengawasan industri gula rafinasi, 4) menurunkan bea masuk gula rafinasi, dan 5) menurunkan bea masuk gula kasar. Mempertimbangkan potensi konflik yang ada di antara stakeholders, Pemerintah harus melakukan pendekatan yang lebih adil kepada semua pihak sehingga tidak ada pihak yang merasa dirugikan. Pemerintah perlu secara konsisten mulai mengurangi proteksi terhadap industri gula rafinasi sehingga diharapkan akan mampu mendorong pasar untuk bekerja lebih efisien.

Kata kunci: industri, gula rafinasi, struktur, kinerja, AHP

Pesatnya perkembangan industri makanan dan minuman di Indonesia dalam sepuluh tahun terakhir ini telah menyebabkan peningkatan yang cukup tajam pada permintaan gula sekaligus menciptakan pergeseran pada komposisi konsumsi gula antara konsumen rumah tangga dan industri. Proporsi penggunaan gula oleh industri meningkat dari 18 persen pada tahun 1995 menjadi 35 persen pada tahun 2000. Kenaikan laju pertumbuhan konsumsi gula, khususnya gula rafinasi¹ oleh industri, tidak diimbangi dengan kenaikan di sisi produksi. Akibatnya, Indonesia harus mengimpor gula dalam jumlah yang terus meningkat setiap tahunnya. Dalam lima tahun terakhir jumlah impor gula bahkan mencapai 1,5 juta ton per tahun.

Berdasarkan Keputusan Menperindag Nomor 527/MPP/Kep/9/2004, jenis gula yang boleh diimpor adalah gula kristal mentah/gula kasar² (*raw sugar*), gula kristal rafinasi³ (*refined sugar*), dan gula kristal putih⁴ (*plantation white sugar*). Gula kristal mentah/gula kasar (selanjutnya disebut gula kasar) dan gula kristal rafinasi (selanjutnya disebut gula rafinasi) hanya dapat diimpor oleh perusahaan yang diakui sebagai importir produsen (IP)⁵, sedangkan gula kristal putih (selanjutnya disebut gula putih) dapat diimpor oleh perusahaan yang

tercatat sebagai importir terdaftar (IT). Ijin dan bea masuk impor gula kasar untuk pabrik gula rafinasi didasarkan pada pasar atau kerja sama pabrik gula dengan industri minuman, makanan, dan obat-obatan. Dengan demikian gula jenis itu hanya dipergunakan sebagai bahan baku untuk proses produksi dari industri yang dimiliki oleh IP gula dan dilarang dipindahtanganan atau diperdagangkan di pasar dalam negeri.

Selama ini kebutuhan gula rafinasi berkisar antara 700.000 ton hingga 800.000 ton. Pada tahun 2005, dengan lima pabrik gula (PG) rafinasi yang beroperasi yakni PT Indolampung Perkasa, PT Sweet Indolampung, PT Jawa Manis, PT Angels Products, dan PT Sentra Usahatama Jaya, diperkirakan produksi gula rafinasi mencapai lebih dari 800 ribu ton. Dengan demikian, produksi gula rafinasi dalam negeri sudah lebih dari yang dibutuhkan sehingga impor hanya dilakukan untuk gula kasar sebagai bahan baku gula rafinasi.

Walau kebutuhan gula rafinasi sudah dapat dipenuhi oleh produksi dalam negeri, pada akhir November 2004 lalu Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) memberikan izin investasi kepada 12 pabrik baru pengolah gula rafinasi. Pemberian ijin ini dinilai akan membuat

- 1 Untuk menghasilkan jenis gula ini dilakukan proses rafinasi, yaitu seri pemisahan atau pemurnian untuk menghilangkan 2-4 persen kandungan non sukrosa dari bahan baku gula kasar (*raw sugar*). Proses ini meliputi puti afinasi, klarifikasi, filtrasi, dekolerasi, dan kristalisasi.
- 2 Gula yang digunakan sebagai bahan baku proses produksi (termasuk dalam Pos Tarif/HS. 1701.11.00.00 dan 1701.12.00.00)
- 3 Gula yang digunakan sebagai bahan baku proses produksi (termasuk dalam Pos Tarif/HS.1701.99.11.00 dan 1701.99.19.00) dengan kualifikasi gula putih mutu tinggi.
- 4 Gula yang dapat dikonsumsi langsung tanpa proses lebih lanjut (termasuk dalam Pos Tarif/HS. 1701.91.00.00 dan 1701.99.90.00)
- 5 Importir Produsen adalah perusahaan yang telah memperoleh rekomendasi dari Departemen Perindustrian dan Departemen Perdagangan untuk melakukan impor *raw sugar* dan mengolahnya menjadi *refined sugar*

pasokan gula rafinasi menjadi berlebih. Dalam konteks persaingan usaha, kebijakan ini sebenarnya positif untuk menstimulir pasar agar mengarah pada harga yang kompetitif. Namun pada sisi lain, adanya kekhawatiran terhadap bocornya gula rafinasi ke pasar non industri sebagai akibat adanya kelebihan penawaran (*excess supply*) perlu diperhitungkan.

Tanpa mengetahui lebih dalam mengenai karakteristik pasar gula rafinasi di Indonesia, tentunya akan sulit untuk mencari pemecahan terhadap permasalahan yang terjadi dan memformulasikan kebijakan yang tepat. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis struktur, perilaku dan kinerja industri gula rafinasi di Indonesia, serta mengidentifikasi prioritas kebijakan pemerintah untuk mengembangkan industri gula rafinasi yang mampu melindungi kepentingan stakeholders (petani dan pabrik gula) sekaligus mendorong persaingan usaha yang sehat.

METODE PENELITIAN

Analisis awal dari penelitian ini dilakukan secara deskriptif dengan menggunakan pendekatan S-C-P (*structure-conduct-performance*). Struktur menunjukkan ukuran atau distribusi perusahaan dalam pasar, dan indikator yang biasa digunakan adalah *market share* dan konsentrasi. *Market share* adalah pangsa pasar suatu perusahaan dalam industri yang nilainya berkisar antara 0-100 persen. Martin (1993) menyatakan bahwa pangsa pasar pada produk yang terdiferensiasi (*differentiated goods*) merupakan pangsa pasar efektif yang dihitung sebagai persentase output yang dihasilkan suatu perusahaan terhadap output efektif (bukan output total).

Pada produk yang homogen, pangsa tersebut dihitung berdasarkan output total.

Ukuran konsentrasi adalah penjumlahan pangsa pasar dari perusahaan-perusahaan terbesar (umumnya empat perusahaan) di dalam industri. Nilai konsentrasi pasar dapat menunjukkan derajat oligopoli. Studi empiris yang dilakukan oleh Bain dalam Firmansyah (2003) menunjukkan adanya hubungan positif antara kondisi entri (*entry conditions*) dan konsentrasi pasar dengan kekuatan pasar. Semakin tinggi konsentrasi pasar, semakin sulit bagi calon pesaing (*entrant*) untuk masuk pasar sehingga kekuatan pasar semakin besar.

Faktor-faktor yang menentukan struktur industri antara lain adalah jumlah perusahaan dalam industri, kondisi entri, dan kondisi permintaan. Dari ketiga faktor tersebut kondisi entri menjadi pusat dari paradigma S-C-P karena hambatan masuk (*barrier to entry*) merupakan kondisi yang disebabkan oleh pemanfaatan kekuatan pasar (*abuse of power*) dari perusahaan yang dominan di dalam industri untuk membatasi persaingan. Hambatan masuk mencakup skala ekonomi, kemampuan memperoleh modal, akses terhadap bahan baku, diferensiasi produk dan keunggulan lain yang dimiliki *incumbent*, dan *sunk cost* (Budi 2005).

Ada dua indikator kuantitatif yang sering digunakan untuk menentukan struktur industri yaitu rasio konsentrasi atau *concentration ratio* (CR) dan Hirschman-Herfindahl Index (HHI). Metode CR dilakukan dengan menghitung *market share* dari empat perusahaan terbesar dan dikenal dengan CR4. Martin (1993) berpendapat jika $CR4 > 40$ persen maka pasar ter-

masuk ke dalam struktur oligopoli, sedangkan Shepard dalam Epakartika (2002) membagi beberapa jenis pasar berdasarkan rasio konsentrasi sebagai berikut:

- CR 100% = monopoli murni,
- CR1 > 40% dan tidak ada saingan yang berarti = perusahaan dominan,
- CR4 > 60% = oligopoli ketat,
- CR4 < 40% = persaingan efektif (*effective competition*).

Secara teknis metode CR mudah digunakan karena hanya membutuhkan data sejumlah perusahaan terbesar yang diinginkan. Kelemahannya, metode ini tidak mampu menunjukkan ukuran atau kontribusi dari masing-masing perusahaan serta kondisi potensial dan entri. Untuk itu digunakan metode HHI (umumnya dikaitkan dengan model oligopoli) yang dihitung dengan cara menjumlahkan kuadrat pangsa pasar masing-masing perusahaan dalam industri dengan formula sebagai berikut:

$$HHI = S_1^2 + S_2^2 + S_3^2 + \dots + S_n^2$$

Kisaran nilai HHI adalah antara 0 dan 1. Semakin besar nilai HHI, pasar semakin terkonsentrasi. Nilai HHI = 1 menunjukkan industri terkonsentrasi hanya pada 1 perusahaan (monopoli), sedangkan nilai HHI mendekati 0 mengindikasikan jumlah perusahaan yang banyak dengan pangsa pasar masing-masing perusahaan sangat kecil.

Kelebihan metode HHI adalah bisa menunjukkan ada tidaknya dominasi dari satu atau beberapa perusahaan dalam pasar. Namun demikian, metoda ini memiliki kelemahan karena cara penghitungannya membutuhkan data dari seluruh perusahaan dalam industri. Untuk meng-

antisipasi, seringkali HHI dihitung dengan menggunakan data dari beberapa perusahaan terbesar saja.

Perilaku (*conduct*) menunjukkan strategi yang dilakukan perusahaan dalam menjalankan usahanya, baik dari aspek hukum (*legal tactics*) maupun yang bersifat strategis-operasional (*strategic behaviour*). Kinerja (*performance*) diukur melalui beberapa indikator yaitu *profitabilitas*, *progressiveness*, perkembangan teknologi dan perspektif konsumen.

Analytical Hierarchy Process (AHP)

AHP adalah suatu metode pengambilan keputusan dengan cara memecah suatu masalah yang kompleks dan tidak terstruktur ke dalam kelompok-kelompok dan mengaturnya ke dalam suatu hierarki. Metode ini dikembangkan oleh Thomas L. Saaty sekitar tahun 1971-1975 (Permadi 1992).

Dalam penerapannya, metode AHP memiliki beberapa aksioma sebagai berikut:

1. *Reciprocal comparison*, artinya si pengambil keputusan bisa membuat perbandingan dan menyatakan preferensinya.
2. *Homogeneity*, artinya preferensi seseorang harus dapat dinyatakan dalam skala terbatas, dan elemen-elemennya dapat dibandingkan satu sama lain.
3. *Independence*, artinya bahwa kriteria tidak dipengaruhi oleh alternatif namun alternatif dipengaruhi oleh kriteria. Artinya, pola ketergantungan adalah searah ke atas.
4. *Expectations*, artinya suatu hierarki diasumsikan lengkap mengikuti prinsip ekspektasi dan persepsi manusia yang menonjol daripada rasionalitasnya.

Dalam melakukan metode ini tahapan yang harus dilakukan adalah:

1. *Decomposition*. Tahapan ini menguraikan persoalan yang utuh ke dalam unsur-unsurnya yang homogen. Pemecahan terus dilakukan hingga tidak dapat diuraikan dan menghasilkan suatu hierarki yang lengkap maupun tidak lengkap.
2. *Comparative judgement*. Tahapan ini membuat penilaian tentang kepentingan relatif dua elemen pada suatu level tertentu berkaitan dengan level di atasnya. Hasilnya adalah suatu matriks *pairwise comparison* (aksioma *reciprocal*). Jumlah pertanyaan dalam suatu level mengikuti rumus: $n(n-1)/2$
3. *Synthesis of priority*. Tujuan dari tahapan ini adalah mencari prioritas elemen pada setiap level berdasarkan *matriks pairwise comparison (local priority)* melalui normalisasi yang didasarkan pada konsep *eigenvector dan eigenvalue*⁶. Hasil akhir dari tahapan ini adalah *global priority*, yang merupakan hasil perkalian antar *local priority*.
4. *Logical Consistency*. Tahapan ini merupakan refleksi dari *aksioma homogeneity* dengan prinsip-prinsip *transitivity*. Rumus-rumus untuk melihat konsistensi ini adalah:

$$CI \text{ level} = (\lambda_{\text{maks}} - n) / (n - 1)$$

$$CR \text{ level} = CI / RI$$

dimana: CI = Consistency Index

CR = Consistency Ratio

RI = Ratio Index

Apabila hasilnya menunjukkan inkonsistensi, maka dilakukan perbaikan konsistensi dengan langkah-langkah sebagai berikut : a) membentuk suatu matriks yang terdiri dari rasio prioritas w_i/w_j ; b) w_i/w_j diperoleh dari metode *eigenvector* untuk *local priority*; c) mencari selisih absolut terbesar antara *matriks pairwise* dengan matriks rasio prioritas dalam bentuk $|a_{ij} - (w_i/w_j)|$; d) mengganti selisih nilai di atas dengan w_i/w_j yang relevan.

5. Analisis Sensitivitas. Analisis sensitivitas digunakan untuk melihat pengaruh dari perubahan bobot kriteria terhadap urutan prioritas kebijakan. Perubahan ini umumnya lebih dipengaruhi oleh faktor-faktor eksternal, misalnya situasi ekonomi-politik, opini media atau informasi baru yang diperoleh.

Data

Penelitian ini menggunakan data primer dan sekunder. Data primer diperoleh dari pabrik-pabrik gula rafinasi dan industri penggunanya, sedangkan data sekunder didapat dari berbagai sumber yaitu Badan Pusat Statistik (BPS), Dewan Gula Indonesia (DGI), Departemen Perindustrian dan Departemen Perdagangan. Untuk kebutuhan analisis AHP, dipilih sejumlah responden sebagai nara sumber berdasarkan pertimbangan kesamaan kelompok kepentingan. Nara sumber tersebut terdiri dari produsen gula rafinasi, produsen pengguna gula rafinasi, petani dan atau BUMN perkebunan (PTP), lembaga peme-

⁶ Eigenvector adalah vektor yang apabila dikalikan dengan sebuah matriks hasilnya adalah vektor itu sendiri dikalikan dengan sebuah bilangan skalar atau parameter yang disebut eigenvalue. Dalam notasi matematis dituliskan : $A \times \hat{u} = e \times \hat{u}$, dimana A = sebuah matriks bujur sangkar, \hat{u} = eigenvector, e = eigenvalue

rintahan (Departemen Perindustrian, Pertanian dan Perdagangan), organisasi/lembaga non pemerintah, dan pihak independen (akademisi dan pakar).

Untuk merepresentasikan kepentingan masing-masing kelompok tersebut dipilih 22 orang yang dinilai kompeten di bidangnya dengan berbagai latar belakang yaitu dari pemerintahan (4 orang), industri terkait (9 perusahaan), organisasi profesi/lembaga non pemerintah (7 orang), dan unsur akademisi dan pakar (2 orang). Khusus untuk industri produsen gula rafinasi, seluruh dari lima perusahaan dalam industri ini ditentukan sebagai responden sehingga diharapkan dapat memperoleh gambaran yang utuh mengenai industri tersebut.

PERKEMBANGAN INDUSTRI GULA RAFINASI DI INDONESIA

Berdasarkan kesepakatan dengan *International Monetary Fund (IMF)*, pada tahun 1998 Pemerintah Indonesia telah melakukan pembebasan tataniaga gula putih. Pada saat itu produksi gula putih dalam negeri tidak mampu mencukupi kebutuhan konsumsi sehingga impor dari berbagai negara membanjiri pasar dalam negeri. Gula-gula impor tersebut memiliki kualitas lebih baik dengan harga yang lebih murah dari gula produksi dalam negeri. Untuk menghindari dampaknya terhadap industri gula putih dalam negeri, Pemerintah kemudian menetapkan bea masuk impor gula putih sebesar 20-25 persen melalui Surat Keputusan (SK) Menteri Keuangan No.568/KMK.01/1999 tanggal 31 Desember 1999.

Kebijakan bea masuk impor tersebut ternyata tidak sepenuhnya dapat

menahan laju masuknya gula putih impor sehingga harga gula produksi dalam negeri semakin tertekan. Melalui SK Menteri Keuangan No.324/KMK.01/2002 tanggal 3 Juli 2002 Pemerintah menetapkan kebijakan baru dengan memberlakukan bea masuk tarif spesifik sebesar Rp550/kg untuk gula kasar dan Rp790/kg untuk gula putih dan rafinasi. Keputusan ini kemudian disusul dengan pemberlakuan tataniaga impor gula yang baru sesuai SK Menteri Perindustrian dan Perdagangan No.643/MPP/Kep/9/2002 tanggal 23 September 2002 yang hanya mengizinkan impor gula kasar dan gula rafinasi dilakukan oleh importir produsen (IP) yang menggunakan gula tersebut sebagai bahan baku dan oleh industri yang dimiliki oleh IP gula. Gula putih hanya dapat diimpor jika harga gula putih di tingkat petani mencapai Rp3.100/kg dan impor hanya bisa dilakukan oleh perusahaan yang ditunjuk sebagai importir terdaftar (IT) gula. Peraturan tataniaga impor gula ini dilengkapi oleh SK Menteri Perdagangan mengenai Perdagangan Antarpulau.

Pengembangan industri gula rafinasi sebenarnya memiliki prospek yang cukup baik karena selain memiliki peluang pasar juga didukung oleh sejumlah faktor (Dewan Gula 1997) antara lain :

1. Bahan baku berupa gula kasar dapat diimpor dengan mudah dari negara tetangga yaitu Thailand, Australia, Fiji, Philipina, dan Afrika Selatan.
2. Proses pengolahan dari gula kasar menjadi gula rafinasi lebih sederhana dibandingkan dengan pengolahan gula yang berasal dari bahan baku tebu. Dengan begitu pabrik gula rafinasi memiliki beberapa kelebihan dibandingkan

pabrik gula tebu, yaitu: a) organisasi dan manajemen menjadi lebih sederhana; b) biaya investasi dan operasional lebih kecil; c) masalah polusi dan dampak negat dikendalikan, d) tidak membutuhkan lahan yang luas, dan e) kualitas hasilnya lebih baik, higienis, dan bersih.

Pengolahan gula kasar menjadi gula rafinasi melalui pengembangan industri gula rafinasi di dalam negeri akan memberikan kontribusi, antara lain berupa penghematan devisa negara, penciptaan lapangan kerja, perolehan nilai tambah, penguasaan teknologi terutama teknologi proses rafinasi, dan penciptaan kegiatan ekonomi lain misalnya di sektor perdagangan, jasa transportasi dan lain-lain.

STRUKTUR, PERILAKU DAN KINERJA INDUSTRI GULA RAFINASI

Analisis Struktur Industri Gula Rafinasi

Jumlah dan distribusi penjual. Berdasarkan klasifikasi usahanya, IP untuk gula kasar terbagi menjadi dua yaitu IP untuk industri farmasi, *monosodium glutamat* (MSG), dan L.Lysine, serta IP untuk industri gula rafinasi. Hingga bulan Februari 2005 jumlah IP gula kasar yang terdaftar pada Departemen Perindustrian berjumlah 11 buah, terdiri dari 6 industri farmasi, MSG dan L.Lysine serta 5 pabrik gula rafinasi. Kelima pabrik gula rafinasi tersebut adalah PT Angels Products, PT Indolampung Perkasa, PT Sweet Indolampung (Sugar Group), PT Jawa Manis, dan PT Sentra Usahatama Jaya.

Diukur berdasarkan indikator jumlah penjual dan pangsa pasarnya (Tabel 1), industri gula rafinasi ini dapat dikatakan memiliki struktur oligopoli. Pengukuran

pangsa pasar dilakukan melalui perhitungan kapasitas terpasang, jumlah impor gula kasar yang direkomendasi oleh Departemen Perindustrian, realisasi jumlah impor gula kasar, produksi riil, dan jumlah tenaga kerja dari masing-masing perusahaan hingga tahun 2004.

Dengan mengacu pada kriteria Martin (1993), hasil perhitungan di atas baru menunjukkan struktur oligopoli pada CR8, sedangkan nilai CR2 dan CR4 masih menunjukkan kecenderungan pasar persaingan (Tabel 2). Namun tidak demikian halnya jika mengacu pada kriteria Shepard (1997). Dengan nilai CR2 dan CR4 yang <40 persen, struktur pasar gula digolongkan ke dalam *loose oligopoly*.

Jumlah dan Distribusi Pembeli. Konsumen gula rafinasi terdiri dari industri makanan, minuman dan obat-obatan. Berdasarkan KLUI (Kelompok Lapangan Usaha Industri), dari seluruh industri tersebut terdapat 18 jenis industri yang menggunakan gula rafinasi sebagai salah satu bahan baku produksi. Data Statistik Industri (BPS 2002) menunjukkan perkembangan jumlah perusahaan yang menurun sejak tahun 1997 hingga 2002, yaitu dari sebanyak 1.595 perusahaan menjadi 1.588 perusahaan. Walau secara total berkurang, persentase jumlah perusahaan besar di dalam industri justru mengalami kenaikan dari 25,4 persen menjadi 26,3 persen. Kondisi ini mengindikasikan struktur pasar yang semakin menjauh dari pasar persaingan dan sebaliknya semakin memperbesar peluang terciptanya pasar yang terkonsentrasi. Secara riil kecenderungan ini sangat dimungkinkan karena adanya faktor efisiensi perusahaan. Selain itu, persaingan dalam industri juga semakin ketat

Tabel 1

Pangsa Pasar Perusahaan Gula Rafinasi berdasarkan Kapasitas Terpasang, Jumlah Impor Gula Kasar, Produksi Riil, dan Jumlah Tenaga Kerja Tahun 2004

		P e r u s a h a a n					Total
		A	B	C	D	E	
(1)	000 ton	500,00	500,00	270,00	270,00	360,00	1.900,00
	Pangsa Pasar (S)	26,32	26,32	14,21	14,21	18,95	100,00
	S ²	692,52	692,52	201,94	201,94	359,00	2.147,92
(2)	000 ton	100,00	338,00	180,00	-	280,00	898,00
	Pangsa Pasar (S)	11,14	37,64	20,04	-	31,18	100,00
	S ²	124,01	1.416,71	401,78	-	972,22	2.914,72
(3)	000 ton	66,51	302,00	72,04	-	50,00	490,55
	Pangsa Pasar (S)	13,56	61,56	14,69	-	10,19	100,00
	S ²	183,83	3.790,07	215,67	-	103,89	4.293,45
(4)	000 ton	130,00	260,00	145,91	148,65	30,00	714,56
	Pangsa Pasar (S)	18,19	36,39	20,42	20,80	4,20	100,00
	S ²	330,99	1.323,95	416,94	432,77	17,63	2.522,28
(5)	Org	400,00	348,00	130,00	132,00	329,00	1.339,00
	Pangsa Pasar (S)	29,87	25,99	9,71	9,86	24,57	100,00
	S ²	892,40	675,46	94,26	97,18	603,71	2.363,01

Keterangan:

(1) kapasitas terpasang,

(2) jumlah impor gula kasar yg direkomendasi,

(3) jumlah impor gula kasar riil

Sumber: Departemen Perindustrian tahun 2005

(4) produksi gula rafinasi,

(5) jumlah tenaga kerja.

*Perusahaan D tidak melakukan Impor gula kasar.

baik antara sesama industri pengguna gula di dalam negeri maupun dengan industri makanan dan minuman di luar negeri yang memperoleh peluang lebih besar untuk masuk pasar domestik dengan keringanan fasilitas bea masuk sebesar 5 persen.

Di sisi tenaga kerja, jumlah orang yang bekerja di 18 jenis industri pengguna gula rafinasi ini jauh lebih besar dibandingkan jumlah yang bekerja pada seluruh perusahaan di industri gula rafinasi itu sendiri. Data Statistik Industri (2002) menunjukkan

jumlah tenaga kerja pada 18 jenis industri pengguna gula rafinasi pada tahun 2002 berjumlah 259.148 orang, 82,55 persen di antaranya diserap oleh perusahaan besar. Hal ini semakin mempertegas peranan perusahaan besar pada industri makanan dan minuman pengguna gula rafinasi. Oleh karena itu dapat dipahami jika aspek ketenagakerjaan ini menjadi salah satu faktor penting yang diungkapkan oleh sebagian besar perusahaan industri makanan dan minuman dalam kaitannya

Tabel 2
Rasio Konsentrasi Industri Gula Tahun 1998 - 2001

Tahun	CR2	CR4	CR8
1998	0,18	0,26	0,39
1999	0,19	0,29	0,43
2000	0,20	0,33	0,47
2001	0,21	0,33	0,47

Sumber: BPS, berbagai tahun (diolah)

dengan perlindungan dan dasar penyusunan regulasi oleh Pemerintah.

Indikator lain yang juga penting untuk mengukur jumlah dan distribusi pembeli adalah jumlah gula rafinasi yang dikonsumsi. Dalam kurun waktu tahun 1999 hingga 2002 jumlah konsumsi gula yang digunakan sebagai bahan baku oleh 18 industri pengguna meningkat dari 285.610 ton atau senilai Rp669,49 miliar pada tahun 1999 menjadi 810.596 ton atau senilai Rp1,52 triliun pada tahun 2002. Ini berarti terjadi peningkatan baik pada jumlah maupun nilai konsumsi masing-masing sebanyak 183,8 dan 127 persen. Jumlah impor juga meningkat sebesar 179,5 persen, sedangkan nilai impor bertambah sebanyak 130,4 persen.

Diferensiasi produk. Pengolahan gula kasar menjadi gula rafinasi pada dasarnya ditujukan untuk menghasilkan gula dengan standar mutu industri yang dikenal dengan istilah R1, R2, R3 dan seterusnya. R1 adalah gula rafinasi kualitas terbaik dan digunakan untuk industri dengan kebutuhan standar mutu gula yang sangat tinggi misalnya industri farmasi. Beragamnya kualitas gula rafinasi sesuai kebutuhan industri konsumennya membuat permintaan gula rafinasi cenderung bersifat inelastis karena setiap industri pengguna biasanya sulit melakukan dan menolerir per-

ubahan kualitas gula yang akan digunakan apabila terjadi perubahan harga.

Dibandingkan dengan tebu yang dapat menghasilkan banyak produk selain gula, misalnya *alkohol* dan *ethanol*, pengolahan gula kasar menjadi gula rafinasi hanya menghasilkan sedikit produk samping. Hal ini antara lain karena ampas yang tersisa dari proses produksi gula relatif kecil (<2 persen). Oleh karena itu secara umum produk gula rafinasi yang berasal dari gula kasar dikatakan tidak terdiferensiasi.

Kondisi entri. Salah satu kondisi entri yang berpengaruh signifikan adalah hambatan masuk (*barrier to entry*). Hambatan bagi *entrant* untuk masuk ke dalam pasar ini terkait dengan skala ekonomi, kemampuan memperoleh modal, akses terhadap bahan baku, diferensiasi produk dan keunggulan lain yang dimiliki *incumbent*, serta *sunk cost*. Bagi industri seperti gula rafinasi, skala ekonomi dan kemampuan memperoleh modal dicerminkan antara lain oleh besarnya nilai investasi seperti yang disajikan pada Tabel 3.

Hambatan masuk juga sangat ditentukan oleh kebijakan pemerintah terhadap industri ini. Di Indonesia, lembaga pemerintahan yang berwenang mengeluarkan ijin investasi adalah Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM). Pada bulan November 2004 yang lalu BKPM telah me-

Tabel 3
Nilai Investasi 5 Perusahaan Gula Rafinasi

Perusahaan	Lokasi Pabrik	Tahun Mulai Operasi	Nilai Investasi
A	Jawa	2001	Rp180 miliar
B	Jawa	2002/2003	Rp690 miliar
C	Luar Jawa	2001	US\$18 juta
D	Luar Jawa	2001	US\$18 juta
E	Jawa	2004/2004	Rp310 miliar

Sumber : Direktorat Agro Departemen Perindustrian, dan perusahaan bersangkutan (diolah)

ngeluarkan ijin kepada 12 perusahaan untuk berinvestasi pada industri gula rafinasi. Dengan demikian, produsen gula rafinasi yang telah memperoleh ijin investasi berjumlah 17 perusahaan. Faktor lain yang mempengaruhi kondisi entri adalah akses terhadap bahan baku gula kasar yang hingga saat ini masih diimpor dari beberapa negara produsen. Aksesibilitas kelima pabrik gula rafinasi terhadap bahan baku gula kasar juga dilihat dari metode pembelian yang dilakukan.

Kondisi entri lain adalah keunggulan *incumbent* dan *sunk cost*. Bagi industri gula rafinasi yang mulai beroperasi pada waktu yang relatif bersamaan, dapat dikatakan tidak ada keunggulan dari *incumbent*. Dengan elastisitas yang relatif rendah dan jumlah produksi yang masih lebih kecil dari kebutuhan industri, belum dirasakan adanya kebutuhan untuk melakukan *brand image building*, misalnya melalui iklan. Saat ini baru satu perusahaan yang mengemas gula dan memiliki merk sendiri yaitu "gulaku". Hal ini berimplikasi pada *sunk cost* yang relatif rendah untuk komponen yang berkaitan dengan promosi dan iklan.

Berdasarkan ciri-ciri dan analisis tersebut dapat disimpulkan bahwa struktur

pasar gula rafinasi di Indonesia bersifat oligopoli tanpa ada *dominant firm*.

Analisis Perilaku Industri Gula Rafinasi

Legal Tactics. Kelima perusahaan gula rafinasi menyatakan tidak pernah melakukan kesepakatan dalam pembentukan harga. Harga hanya ditentukan oleh hasil kompromi dengan pembeli atau konsumen. Namun berdasarkan pendekatan institusional, tiga dari lima pabrik gula rafinasi tersebut bergabung ke dalam Asosiasi Gula Rafinasi Indonesia (AGRI). Dua lainnya tidak turut serta karena dinilai memiliki visi, misi dan prinsip bisnis yang berbeda dengan AGRI, antara lain karena perbedaan sumber bahan baku (tebu dan gula kasar impor). Jika pendekatan ini digunakan sebagai salah satu indikator adanya tindakan kolusi di antara perusahaan, maka dapat dikatakan telah terjadi *legal tactics*.

Strategic Behaviour. Salah satu bagian dari *strategic behavior* adalah kebijakan harga. Kebijakan harga produk tidak ditentukan di antara perusahaan, namun lebih banyak dipengaruhi oleh skala ekonomis perusahaan yang direfleksikan antara lain oleh biaya produksi. Pada tatanan harga bahan baku gula kasar, indus-

tri gula rafinasi harus tunduk pada kebijakan Pemerintah dalam pengaturan tarif bea masuk dan harga gula kasar di pasar dunia yang relatif sama.

Bagian lain dari *strategic behavior* adalah iklan serta riset dan pengembangan (R&D). Sebagai produk yang bersifat inelastis pada pasar yang tergolong oligopoli, sebagian besar perusahaan gula rafinasi belum memandang perlunya melakukan iklan karena seluruh produknya pasti diserap oleh pasar. Biaya bagi kegiatan R&D lebih banyak dialokasikan untuk kegiatan pengembangan teknologi pengolahan dibanding kegiatan riset terhadap preferensi pasar dan diversifikasi produk.

Analisis Kinerja Industri Gula Rafinasi

Profitabilitas. Dengan ketersediaan data yang dimiliki, pengukuran profitabilitas dilakukan dengan menggunakan pendekatan sebagai berikut: harga gula kasar di pasar internasional, perkiraan biaya angkut, dan beberapa indikator biaya lain-

nya sebagaimana disajikan pada Tabel 4. Namun kalangan industri pengguna gula rafinasi menilai keuntungan yang dicapai mungkin jauh lebih besar karena adanya berbagai keringanan. Berdasarkan data-data tersebut dapat dikatakan bahwa tingkat keuntungan industri gula rafinasi saat ini cukup tinggi. Jika tingkat keuntungan menjadi indikator tingkat efisiensi, maka kinerja perusahaan gula rafinasi saat ini bisa dikatakan efisien.

Progressivenes. Berdasarkan perbandingan jumlah produksi, kebutuhan dalam negeri, dan harga gula rafinasi yang menarik, industri gula rafinasi diperkirakan akan mengalami perkembangan yang cukup signifikan. Hal ini didukung oleh regulasi pemerintah saat ini yang dinilai sangat kondusif bagi tumbuh berkembangnya industri tersebut. Namun perlu diwaspadai akan adanya kemungkinan kejenuhan jika kebijakan segmentasi pasar gula rafinasi tetap diberlakukan hanya bagi kepentingan industri pengguna. Jika ini

Tabel 4
Perkiraan Biaya Produksi dan Margin Industri Gula Rafinasi melalui Pendekatan Harga Bahan Baku dan Biaya Impor

Komponen Biaya	Estimasi Harga	Keterangan
<ul style="list-style-type: none"> - Raw sugar - Freight - Bea masuk - Premium 	US\$200 - 220/MT US\$70/MT US\$58/MT US\$70/MT	FOB Asumsi : dari Uni Eropa Asumsi : dari Thailand
<ul style="list-style-type: none"> - Total (a) - Harga jual (b) - Selisih (b - a) 	US\$398-418/MT Rp4.600 - 4.700/kg (US\$484 - 495/MT) Rp629 - 919/kg (US\$66 - 97/MT)	Kurs: 1US\$=Rp9.500,-

terjadi maka terdapat dua kemungkinan yaitu produk gula rafinasi akan merembes ke konsumen umum (rumah tangga) untuk dikonsumsi langsung, dan terjadinya perang harga dengan konsekuensi perusahaan yang tidak efisien akan terancam keluar dari pasar.

Tingkat kemajuan (*progressiveness*) industri gula rafinasi akan sangat tergantung pada kemampuan industri tersebut melakukan upaya-upaya efisiensi dan akselerasi terhadap kebutuhan industri penggunaannya. Selain itu faktor yang tidak kalah pentingnya adalah regulasi atau kebijakan pemerintah yang responsif dan mampu menjaga iklim usaha yang sehat dan kondusif bagi semua stakeholders.

Perkembangan Teknologi. Teknologi pengolahan gula kasar menjadi gula rafinasi terus mengalami perkembangan meskipun beberapa fungsi dasar dan prinsip-prinsip kerjanya tidak jauh berbeda. Perbedaan tingkat teknologi umumnya dapat terlihat dari kapasitas terpasang yang terefleksikan oleh nilai investasi dan jenis-jenis mesin yang digunakan. Aspek lain dari teknologi yang menjadi fokus bagi industri gula rafinasi adalah teknologi bahan bakar. Saat ini bahan bakar yang umum digunakan adalah MFO dan solar yang mengambil porsi terbesar dari komponen biaya produksi (30-35 persen). Untuk itu upaya-upaya untuk menurunkan biaya produksi melalui penghematan bahan bakar terus dilakukan, antara lain dengan mencari alternatif bahan bakar misalnya batu bara.

Secara umum perkembangan teknologi pada industri gula rafinasi menunjukkan kemajuan, meski belum signifikan. Jika dibandingkan dengan teknologi pada

pabrik gula tebu milik PTP misalnya, teknologi pabrik gula rafinasi harus diakui jauh lebih tinggi, lebih higienis dan lebih efisien.

Perspektif Konsumen. Pengukuran perspektif konsumen dilakukan melalui kuesioner persepsi. Mengingat keterbatasan dan kendala yang dihadapi, dipilih lima perusahaan dan dua asosiasi perusahaan makanan dan minuman sebagai sampel dengan menggunakan kriteria status kepemilikan, skala perusahaan, besarnya proporsi gula rafinasi dalam produk, dan jenis produk.

Dari sisi kualitas produk, 80 persen responden menyatakan kualitas gula rafinasi yang diproduksi oleh industri dalam negeri (lokal) lebih rendah dari kualitas gula rafinasi impor sehingga tidak memenuhi syarat atau kualifikasi yang dibutuhkan industri pengguna. Kelemahan lain dari gula rafinasi lokal adalah terbatasnya ketersediaan pada saat dibutuhkan. Penilaian minor ini tampaknya semakin lengkap karena dari aspek harga, seluruh responden sepakat mengatakan harga gula rafinasi lokal masih lebih mahal dari gula rafinasi impor. Satu kelebihan dari penggunaan gula rafinasi lokal adalah kemudahan dalam prosedur pembelian. Sekitar 80 persen responden menyatakan prosedur pembelian gula rafinasi lokal yang mencakup pengapalan dan cara pembayaran lebih mudah dan sederhana dibanding pembelian gula rafinasi impor.

Dalam hal kebijakan pemerintah, 55 persen responden menilai kebijakan yang berlaku pada industri gula rafinasi masih sangat longgar dan sangat menguntungkan industri gula rafinasi. Sebaliknya, kebijakan yang berkaitan dengan industri makanan dan minuman dinilai oleh 80 persen

responden terlalu mengikat dan tidak menguntungkan industri makanan dan minuman. Meskipun tidak ada ketentuan atau aturan tertulis dari Pemerintah yang mengharuskan industri makanan dan minuman untuk menggunakan gula rafinasi lokal sebagai bahan baku, adanya himbauan dan pengurangan jumlah impor gula rafinasi dari jumlah yang diajukan dinilai sebagai kebijakan yang secara tidak langsung telah memaksa produsen makanan dan minuman untuk menggunakan gula rafinasi lokal.

Bagaimanapun, secara konsep pengembangan industri gula rafinasi memperoleh respon positif dari kalangan industri makanan dan minuman selama prasyarat pokok yaitu kualitas, harga, dan ketersediaan (kontinuitas) dapat terpenuhi. Tetapi justru tiga faktor inilah yang saat ini masih menjadi kelemahan industri gula rafinasi lokal yang cukup mendesak untuk diperbaiki. Lima perusahaan gula rafinasi masih menyimpan harapan akan membaiknya kinerja industri tersebut. Hal ini nampak dari jawaban seluruh perusahaan responden yang menyatakan siap menyerap gula rafinasi lokal jika faktor-faktor yang menjadi kelemahan di atas dapat diperbaiki. Selain itu saat ini pun sesungguhnya kelima perusahaan tersebut telah melakukan kerjasama dengan industri gula rafinasi dalam negeri.

ANALISIS KEBIJAKAN PADA INDUSTRI GULA RAFINASI

Analisis AHP

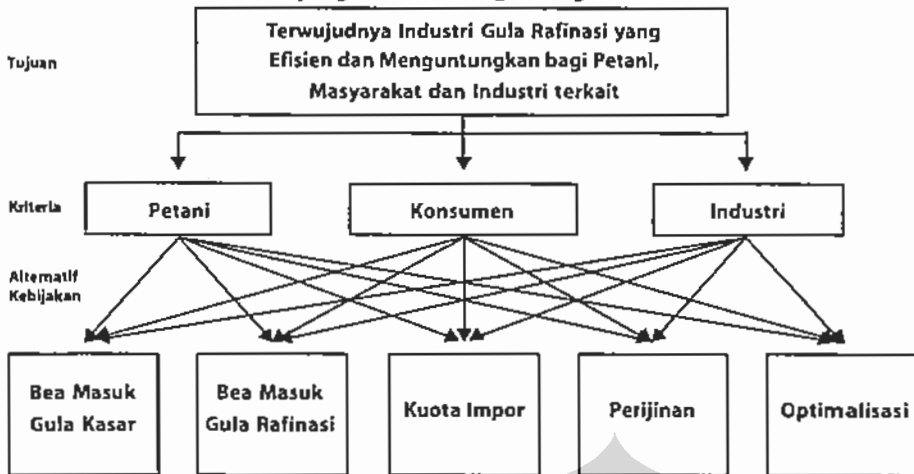
Tahap Dekomposisi. Formulasi tujuan di atas didasarkan pada hasil wawancara dan data yang menyatakan bahwa

industri gula rafinasi saat ini belum efisien. Hal ini ditunjukkan antara lain oleh harga gula rafinasi lokal yang masih lebih mahal dibanding harga gula rafinasi impor, tingkat produksi yang masih di bawah kapasitas, serta daya serap di pasar yang belum optimal yang dibuktikan oleh masih tingginya jumlah impor gula rafinasi. Selain itu, kebijakan industri gula rafinasi saat ini dinilai sebagian pihak belum menguntungkan stakeholders, khususnya petani dan industri konsumen gula rafinasi. Untuk itu dalam upaya mencapai tujuan tersebut dirumuskan tiga kriteria yang dianggap relevan, yaitu petani, konsumen, dan industri sebagaimana ditunjukkan pada Gambar 1.

Kriteria petani, yang dimaknai sebagai perlindungan kepada petani, dibangun atas dasar pemikiran bahwa sebagai salah satu pelaku utama pembangunan pertanian di Indonesia, petani gula saat ini tidak cukup memiliki posisi tawar yang kuat dalam pengambilan kebijakan. Perkecualian untuk hal ini adalah pada penetapan harga dasar yang mau tidak mau harus diakui sebagai hasil perjuangan beberapa komunitas petani, yaitu APTR (Asosiasi Petani Tebu Rakyat) dan BK APTRI (Badan Koordinasi Asosiasi Petani Tebu Rakyat Indonesia). Namun dalam penentuan rendemen maupun hal-hal teknis yang terkait dengan pabrik gula, petani masih berada pada posisi yang lemah.

Kriteria konsumen dimaksudkan sebagai perlindungan bagi konsumen rumah tangga. Kriteria ini setidaknya didasarkan pada dua hal yaitu tingkat harga yang diperoleh dan jaminan keamanan produk gula yang dikonsumsi. Secara teori, jika suplai gula ke pasar jauh lebih besar

Gambar 1.
Hierarki Kebijakan Pemerintah untuk Mewujudkan Industri Gula Rafinasi yang Efisien & Menguntungkan



dari yang dibutuhkan, baik dari impor maupun lokal, maka harganya akan turun dan konsumen dapat memperoleh harga terbaik (lebih murah).

Meskipun konsumen rumah tangga bukanlah segmen pasar gula rafinasi sehingga tidak bersinggungan secara langsung dengan industri gula rafinasi, bukan tidak mungkin terjadi perembesan gula rafinasi ke pasar umum. Hal ini bisa terjadi karena terdapat peluang bagi *rent seeker* untuk mengambil keuntungan sebesar mungkin melalui upaya manipulasi produk. Gula kasar berkualitas baik yang hanya mengalami proses afinasi dapat langsung masuk pasar umum karena konsumen awam sulit membedakannya dengan gula putih. Oleh karena itulah konsumen berhak memperoleh perlindungan dalam hal jaminan keamanan pangan. Hal ini penting karena gula kasar masih memiliki kandungan sulfur (SO₂) yang sangat berbahaya bagi kesehatan manusia.

Kriteria industri berarti mendorong persaingan usaha yang sehat di antara industri gula rafinasi (horisontal) dan antara industri gula rafinasi dengan industri konsumennya (vertikal). Kriteria ini dipilih karena adanya anggapan beberapa industri konsumen gula rafinasi, baik sebagai individu maupun asosiasi, bahwa Pemerintah belum cukup *fair* dalam menciptakan iklim usaha yang sehat dan kondusif bagi semua stakeholders.

Berdasarkan tiga kriteria tersebut di atas, dirumuskan beberapa alternatif kebijakan yang dianggap relevan untuk memenuhi kriteria tersebut. Salah satunya adalah "BM gula kasar" yang berarti menurunkan tarif bea masuk gula kasar. Kebijakan ini dianggap sangat relevan dan seharusnya dapat berimplikasi langsung untuk menurunkan harga produk gula rafinasi lokal sehingga mampu bersaing dengan gula rafinasi impor. Selama kondisi ideal industri gula rafinasi tersebut belum ter-

penuhi, kebijakan "BM gula rafinasi" melalui penurunan bea masuk gula rafinasi dan gula putih dapat dipilih sebagai salah satu pilihan alternatif sebagai insentif bagi industri konsumen gula rafinasi dan upaya *balancing* terhadap industri gula rafinasi.

Dengan asumsi kebijakan impor berbagai jenis gula di atas diberlakukan, perlu diterapkan kebijakan "kuota impor" baik terhadap gula kasar, gula rafinasi, maupun gula putih sebagai upaya menyeimbangkan penawaran dan permintaan serta eksistensi seluruh pelaku usaha, khususnya petani. Secara teori, kebijakan ini dapat melindungi petani dan industri-industri terkait. Selain itu, dalam upaya melindungi petani dan menjaga ketersediaan gula rafinasi agar tidak berlebih (*over supply*), dibutuhkan pengawasan ketat dari Pemerintah dalam hal ijin pendirian dan kontrol produk industri gula rafinasi. Dengan asumsi gula rafinasi hanya boleh digunakan sebagai bahan baku industri, jumlah produksi yang dihasilkan lima perusahaan yang saat ini telah beroperasi seharusnya telah mampu memenuhi kebutuhan. Namun di pihak lain, BKPM telah mengeluarkan 12 ijin investasi baru industri gula rafinasi pada tahun ini. Apa yang akan terjadi di pasar dengan penambahan industri baru? Karena itulah kebijakan "perijinan" dijadikan salah satu alternatif.

Terakhir, alternatif "optimalisasi" dimaksudkan sebagai kebijakan untuk mengoptimalkan pabrik gula rafinasi yang sudah ada (*incumbent*). Pilihan ini didasarkan pada pertimbangan bahwa kinerja industri gula rafinasi yang ada belum efisien dan belum dapat memenuhi kebutuhan industri konsumennya. Pada gilirannya, ketika kebijakan ini dipilih, Pemerintah

diharapkan tidak lagi secara mudah memberikan ijin baru bagi pendirian PG rafinasi.

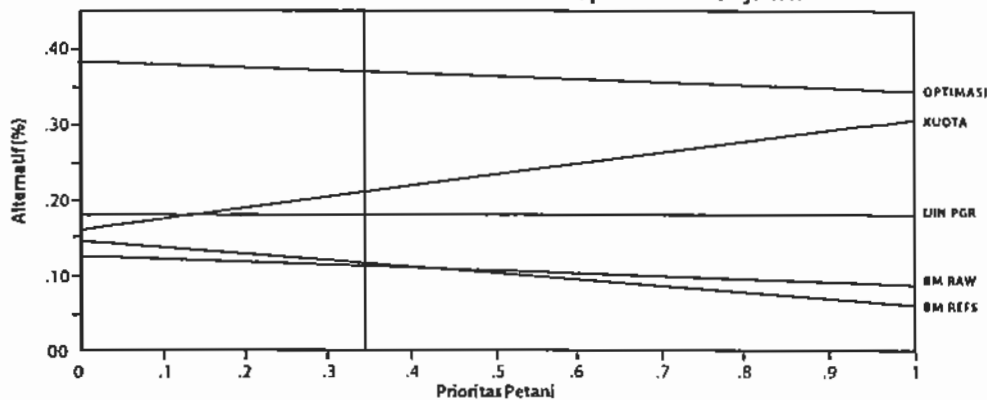
Tahap Comparative Judgement.

Untuk mengukur intensitas tingkat kepentingan setiap *expert* yang dipilih, studi ini menggunakan skala intensitas. Agar diperoleh hasil yang signifikan dari setiap responden, maka digunakan skala bilangan ganjil di antara 1 (sama pentingnya atau tidak disukai) sampai dengan 9 (mutlak pentingnya atau mutlak disukai). Berdasarkan hasil kompilasi dari seluruh responden diperoleh *matriks pairwise comparison* sebagaimana disajikan pada lampiran 1.

Tahap Synthesis of Priority dan Logical Consistency. Dengan menggunakan perangkat lunak *Expert Choice*, diketahui prioritas (bobot) dari setiap unsur (intensitas lokal) maupun dari pilihan (intensitas global) serta indeks konsistensi (*logical consistency*) sebagaimana disajikan pada Lampiran 2. Berdasarkan perhitungan bobot secara keseluruhan, urutan prioritas alternatif kebijakan yang dinilai layak dilakukan Pemerintah adalah sebagai berikut: optimalisasi pabrik gula rafinasi, penerapan kuota impor, memperketat perijinan dan pengawasan pabrik gula rafinasi, menurunkan bea masuk gula rafinasi, dan menurunkan bea masuk gula kasar.

Analisis sensitivitas. Gambar 2, 3, dan 4 menjelaskan analisis sensitivitas dari tiga kriteria terhadap prioritas kebijakan yang dihasilkan dari tahap analisis sebelumnya. Pada Gambar 2 tampak ada dua perpotongan yaitu antara kebijakan Kuota dan Perijinan, serta antara kebijakan bea masuk (BM) gula kasar dan BM gula rafinasi. Hal ini memungkinkan terjadinya perubahan urutan prioritas jika ada per-

Gambar 2
Sensitivitas Kriteria "Petani" terhadap Prioritas Kebijakan



ubahan bobot pada kriteria "perlindungan pada petani gula dalam negeri", sebagai berikut:

- a. Jika bobot bergeser ke kanan atau bertambah >0,50 maka prioritas ke-4 bukan lagi kebijakan "menurunkan bea masuk gula rafinasi" tapi "menurunkan bea masuk gula kasar". Alternatif kebijakan "menurunkan bea masuk gula rafinasi" menjadi prioritas terakhir.
- b. Jika bobot bergeser ke kiri atau kira-kira kurang dari 0,19 maka prioritas ke-2 berubah dari "penerapan kuota

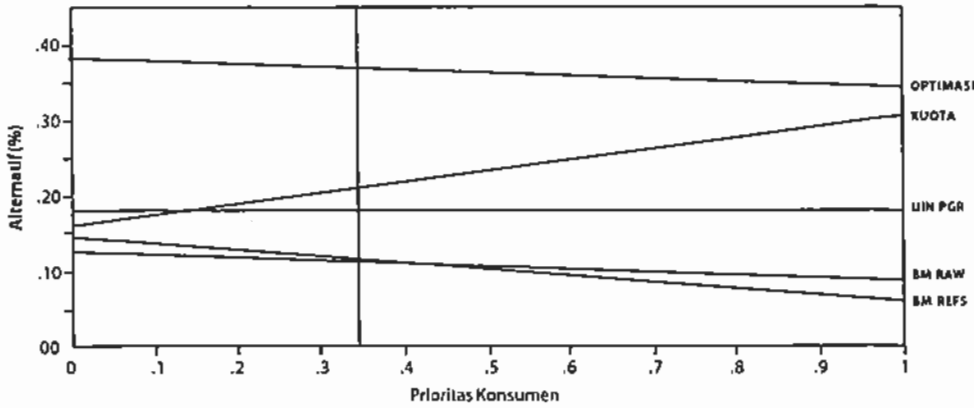
impor" menjadi alternatif "memperketat perijinan pabrik gula afinasi" yang sebelumnya menjadi prioritas ke-3.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa perubahan bobot pada kriteria "perlindungan pada petani gula" sensitif terhadap perubahan prioritas. Hal ini relevan dengan hasil wawancara yang dilakukan dengan pihak APTR yang mewakili kepentingan petani tebu. Bagi petani tebu, kebijakan Pemerintah dalam pengembangan industri gula rafinasi maupun gula

Tabel 5
Urutan Prioritas Kebijakan Pengembangan Industri Gula Rafinasi

Urutan	Alternatif Kebijakan	Bobot Prioritas
1	Optimalisasi Pabrik Gula Rafinasi	0,363
2	Penerapan Kuota Impor	0,202
3	Memperketat Perijinan & Pengawasan PGR	0,184
4	Menurunkan BM Gula Rafinasi	0,129
5	Menurunkan BM Gula Kasar	0,123
	Total Bobot	1,000
	<i>Overall Inconsistency Index = 0.01</i>	

Gambar 3
Sensitivitas Kriteria "Konsumen" terhadap Prioritas Kebijakan



pada umumnya saat ini belum konsisten dan sangat berpotensi menimbulkan iklim usaha yang tidak sehat di antara pelaku dalam industri. Akibatnya gula rafinasi di pasar menjadi berlebih (*oversupply*) dan berpeluang untuk mengalir ke pasar konsumen umum atau rumah tangga. Hal ini terjadi antara lain karena tidak adanya tindakan pengawasan oleh Pemerintah terhadap kapasitas terpasang pabrik gula rafinasi. Akibatnya, berdasarkan pengamatan APTR, banyak izin impor yang jauh lebih besar dari kapasitas terpasangnya dan banyak gula kasar impor yang hanya melalui proses afinasi kemudian langsung masuk ke pasar umum.

Pada dasarnya APTR memahami maksud Pemerintah mengembangkan industri gula rafinasi selama Pemerintah dapat mengatur tataniaganya dalam upaya menjaga keseimbangan penawaran dan permintaan gula nasional serta tetap konsisten dengan segmentasi pasar gula rafinasi yang hanya diperuntukkan bagi industri besar dan menengah. Namun demikian APTR berpendapat bahwa pada satu titik

tertentu Pemerintah harus memilih satu kebijakan saja. Terlepas dari alternatif mana yang dipilih oleh Pemerintah, asosiasi petani tebu berharap Pemerintah memberikan perlakuan yang seimbang kepada *stakeholders* lain, khususnya petani gula lokal sehingga kelak mampu berkompetisi dengan industri gula rafinasi. Saat ini kebijakan yang telah dilakukan Pemerintah terhadap petani adalah memberikan insentif berupa harga pembelian gula sebesar Rp4.000,-/kg dan membuat program akselerasi produktivitas untuk meningkatkan rendemen tebu petani. Akan tetapi dengan sistem produksi gula yang masih sangat tergantung pada pabrik gula (PTP), program tersebut hanya akan menjadi angin surga bagi petani. Untuk itu dibutuhkan kemauan baik Pemerintah untuk melakukan perbaikan di tingkat pabrik, antara lain dengan restrukturisasi pabrik gula termasuk mekanisme penentuan rendemen yang lebih adil.

Gambar 3 menyajikan analisis sensitivitas kriteria "perlindungan terhadap konsumen" terhadap prioritas kebijakan. Gambar tersebut menunjukkan bahwa

grafik alternatif BM gula rafinasi memotong grafik lainnya kecuali grafik alternatif optimalisasi. Hal ini menunjukkan adanya perubahan urutan prioritas jika ada perubahan bobot pada "kriteria perlindungan terhadap konsumen" sebagai berikut:

- a. Jika bobot bergeser ke kiri atau berkurang $<0,10$ maka alternatif "BM gula rafinasi" menjadi prioritas terakhir dan alternatif "BM gula kasar" naik menjadi prioritas ke-4.
- b. Jika bobot bergeser ke kanan kira-kira antara 0,87 dan 0,96, maka prioritas ke-3 berubah menjadi kebijakan "BM gula rafinasi" menggantikan kebijakan "perijinan" yang turun menjadi prioritas ke-4.
- c. Jika bobot semakin bergeser ke kanan atau $>0,96$ maka urutan prioritasnya menjadi : "optimalisasi", "BM gula rafinasi", "kuota", "perijinan", dan "BM gula kasar".

Sensitifnya perubahan bobot pada "kriteria perlindungan terhadap konsumen" gula tingkat rumah tangga terhadap perubahan prioritas kebijakan ini semakin menegaskan preferensi konsumen. Artinya jika bobot konsumen semakin besar, yang berarti konsumen menjadi penentu pilihan konsumsi, maka yang akan dituntut untuk menjadi prioritas setelah "optimalisasi pabrik gula rafinasi" adalah "penurunan bea masuk gula rafinasi", dengan asumsi harga lebih murah dan kualitasnya lebih baik. Hal ini menunjukkan bahwa konsumen sangat rasional dalam memilih produk yang akan dikonsumsi dan relatif tidak terlalu peduli dengan kepentingan perlindungan pada petani.

Mengacu pada ketentuan Pemerintah mengenai pangsa pasar gula rafinasi, semestinya tidak ada keterkaitan langsung antara konsumen rumah tangga dengan industri gula rafinasi. Tetapi dengan indikasi kebocoran distribusi gula rafinasi ke pasaran umum, konsumen tingkat rumah tangga dinilai akan terkena dampak, baik positif maupun negatif, dari kebocoran ini.

Salah satu temuan di lapangan saat penelitian dilakukan membenarkan indikasi terjadinya kebocoran. Hal ini dibuktikan dengan adanya penjualan gula rafinasi secara bebas di sebuah pusat grosir di Jakarta. Meskipun pada karung bagian luar tertulis "untuk konsumsi industri", pada kenyataannya gula yang dikemas masing-masing seberat 50 kg tersebut tidak khusus dijual untuk kalangan industri. Dari segi harga, gula rafinasi ini jauh lebih murah dari gula putih. Pada posisi 15 Juni 2005, gula rafinasi hasil produksi dua pabrik gula (PG) rafinasi lokal dijual dengan harga antara Rp4.100,- sampai Rp4.130,- per kg. Sementara itu gula putih produk lokal dijual dengan harga Rp4.390,- per kg, sedangkan gula putih impor dijual seharga Rp 5.416,- per kg.

Temuan ini setidaknya membuktikan beberapa hal, antara lain bahwa dalam hal penegakan aturan mengenai segmentasi pasar Pemerintah tidak secara optimal melakukan pengawasan di pasar. Selain itu, peran distributor sangat menentukan tingkat kebocoran gula rafinasi di pasar. Kurangnya tanggung jawab moral industri gula rafinasi untuk mengontrol distribusi turut mendorong terjadinya kebocoran itu. Pada titik inilah sebenarnya Pemerintah perlu melihat kembali efektivitas segmentasi pasar.

Dari sisi konsumen rumah tangga, adanya gula rafinasi yang dijual bebas di pasar dengan harga lebih murah dibanding gula putih memberi peluang untuk melakukan penjualan kembali secara eceran. Walau begitu, kemungkinan rumah tangga untuk mengkonsumsi gula rafinasi secara langsung diragukan sejumlah pihak dengan alasan bahwa konsumsi juga dipengaruhi oleh faktor lain misalnya selera dan budaya. Karena itu relevansi konsumen rumah tangga terhadap kebijakan pemerintah dalam industri gula rafinasi adalah pada harga produk akhir yang menggunakan gula rafinasi sebagai bahan baku. Untuk itu satu hal yang disepakati oleh sebagian besar responden adalah mengoptimalkan kapasitas dan kualitas produk industri gula rafinasi dalam negeri sehingga bisa mencapai kapasitas terpasang dengan kualitas yang sesuai dengan kebutuhan industri. Hal ini berarti konsisten dengan hasil perhitungan de-

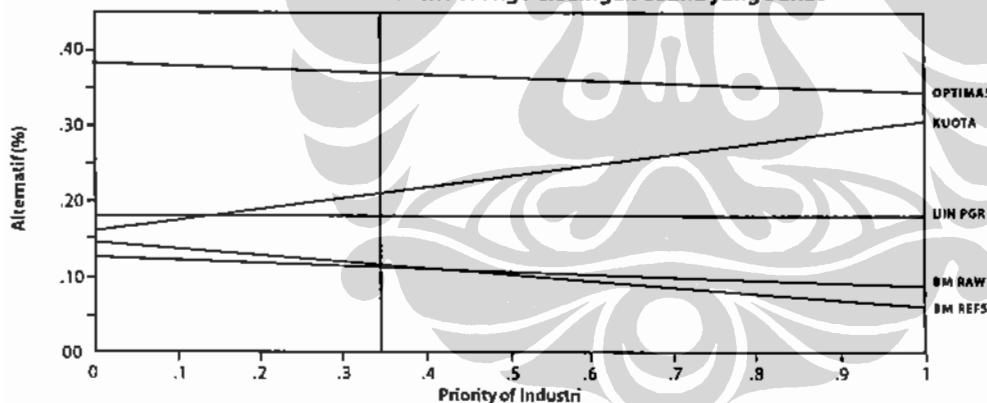
ngan metode AHP yaitu bahwa bobot prioritas global terbesar adalah "optimalisasi pabrik gula rafinasi lokal".

Dalam kerangka tersebut, pihak industri gula rafinasi sepakat dengan kebijakan optimalisasi. Namun selama titik optimasi dan tingkat ketersediaan gula di dalam negeri belum tercapai, Pemerintah diharapkan dapat menurunkan bea masuk gula kasar dan membatasi impor gula rafinasi sehingga dapat mempercepat proses pencapaian optimalisasi tersebut⁴.

Analisis sensitifitas kriteria "mendorong persaingan usaha yang sehat" terhadap prioritas kebijakan ditunjukkan pada Gambar 4. Dari Gambar tersebut diketahui bahwa hanya ada satu grafik yang saling berpotongan, yaitu grafik alternatif "perijinan" dan "kuota". Hal ini menunjukkan akan terjadinya pertukaran urutan prioritas di antara kedua alternatif kebijakan tersebut jika bobot bertambah kira-kira >0,59, dan prioritas ke-2 yang lebih disukai

Gambar 4

Sensitivitas dari Kriteria "Mendorong Persaingan Usaha yang Sehat"



⁴ Didasarkan pada wawancara dengan responden dari industri gula rafinasi di Jakarta pada tanggal 30 Mei 2005

adalah "perijinan" dibanding "kuota." Hal ini dapat dipahami dari sisi persaingan antarindustri, yakni jika bobot industri semakin besar maka tentu mereka lebih memilih alternatif "perijinan" yang berarti mengurangi tingkat persaingan akibat ketatnya regulasi bagi *entrant*. Sebaliknya dengan penambahan bobot tersebut, alternatif "kuota" jelas lebih tidak disukai karena akan mengurangi jumlah gula kasar atau gula rafinasi yang bisa diimpor.

Dari analisis sensitivitas mengenai kriteria ini juga dapat diketahui bahwa semakin besar bobot industri, semakin tinggi bobot prioritas bagi alternatif "optimalisasi". Hal ini setidaknya menjadi indikasi tuntutan peningkatan efisiensi dan optimalisasi industri gula rafinasi jika Pemerintah dan stakeholders lain memilih untuk mengedepankan kebijakan "mendorong persaingan usaha yang sehat di antara industri". Hal ini jelas berbeda dengan sensitivitas dari dua kriteria lainnya yang menunjukkan kecenderungan menurun pada alternatif "optimalisasi" seiring dengan kenaikan bobot prioritas.

Bagi kalangan industri gula rafinasi, kebijakan Pemerintah untuk mendorong investasi dinilai sudah cukup adil dan kondusif dalam menumbuhkan iklim persaingan usaha yang sehat. Namun demikian gejala persaingan harga di pasar sebenarnya mulai terlihat, khususnya dari dua pabrik gula rafinasi yang produknya beredar di pusat grosir. Sebaliknya bagi kalangan industri makanan dan minuman, kebijakan Pemerintah dinilai sangat menguntungkan industri gula rafinasi. Hal ini dilihat antara lain dari adanya himbauan untuk menggunakan gula rafinasi lokal meskipun harganya lebih tinggi, semen-

tara pada sisi lain industri makanan dan minuman menanggung beban biaya tambahan yang tidak sedikit.

Industri makanan dan minuman pada dasarnya mendukung upaya Pemerintah mengembangkan industri gula rafinasi lokal. Namun mereka menilai bahwa di satu sisi industri rafinasi belum siap memenuhi gula dengan kualifikasi yang dibutuhkan dan di sisi lain Pemerintah kurang bijak dan memahami praktek bisnis yang sebenarnya terjadi. Industri gula rafinasi menyatakan siap menghasilkan produk dengan ICUMSA (International Commission for Uniform Methods of Sugar Analysis) yang diminta industri (<45 IU), namun beberapa responden industri makanan dan minuman menilai bahwa industri gula rafinasi tidak sungguh-sungguh menghasilkan produk yang sesuai dengan kualifikasi industri karena dengan ICUMSA saat ini saja produknya sudah terserap di pasar, bahkan terjual dengan harga yang lebih tinggi.

Jika visi bisnis semacam ini memang dianut oleh sebagian besar kalangan industri gula rafinasi, maka yang menjadi pertanyaan kemudian adalah: bagaimana Pemerintah menerapkan standar kualitas produk industri gula rafinasi? Apa yang salah dengan kebijakan Pemerintah? Definisi industri mana yang menjadi acuan dalam menentukan segmentasi pasar gula rafinasi? Perlukah Pemerintah meninjau ulang segmentasi pasar gula rafinasi?

Untuk itu dalam mendorong iklim persaingan usaha yang sehat di antara kedua industri ini, solusi alternatif yang diajukan oleh industri makanan dan minuman antara lain adalah:

1. Pemerintah harus meninjau ulang

kebijakan segmentasi pasar gula rafinasi. Seiring dengan itu kepentingan petani sebagai produsen gula wajib dilindungi dengan cara menerapkan kuota impor gula kasar dan gula rafinasi dengan dasar perhitungan hasil produksi gula petani.

2. Pemerintah perlu membuka kran investasi pada industri gula rafinasi seluas-luasnya sehingga terjadi iklim usaha yang kompetitif. Jika perlu, industri gula rafinasi diharuskan bekerjasama dengan petani dengan mengambil bahan baku (gula kasar) dari petani.

Pemerintah tampak terus berusaha memperhatikan kepentingan industri gula rafinasi beserta industri konsumennya. Hal ini terbukti dengan dikeluarkannya Peraturan Menteri Keuangan RI No.86/PMK.010/2005 tentang Keringanan Tarif Bea Masuk atas Impor Gula. Tarif bea masuk bagi gula kasar diturunkan menjadi sebesar Rp250,-/kg, sedangkan bea masuk untuk gula rafinasi dan gula putih impor juga turun menjadi Rp530,-/kg. Kebijakan ini merupakan bagian dari Paket Insentif 2005 dan mulai berlaku tanggal 1 Oktober 2005. Kebijakan ini tampaknya cukup efektif meredakan konflik khususnya antara industri gula rafinasi dan industri penggunanya. Namun ironisnya pada saat kebijakan yang seharusnya mampu memacu produktifitas gula nasional dan menurunkan harga eceran gula ini diterapkan, harga gula di pasaran justru merambat naik. Sejak bulan November 2005 hingga minggu ke-3 Januari 2006 harga gula dunia bergerak naik mulai dari US\$365 sampai US\$412 (FOB). Akibat-

nya harga di tingkat konsumen pun meningkat hingga mencapai Rp6.500,-/kg.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

1. Berdasarkan beberapa ciri pada pasar gula rafinasi, seperti jumlah dan distribusi penjual, jumlah dan distribusi pembeli, dan kondisi entri, struktur pasar gula rafinasi termasuk dalam kategori pasar oligopoli. Analisis terhadap perilaku (*conduct*) menunjukkan terjadinya praktek kolusif di dalam industri gula rafinasi. Berdasarkan indikator profitabilitas, kinerja industri gula rafinasi secara umum menunjukkan bahwa margin keuntungan yang diperoleh perusahaan dalam industri gula rafinasi cukup besar. Sementara itu, penilaian kinerja berdasarkan persepsi konsumen menunjukkan bahwa industri gula rafinasi membutuhkan banyak perbaikan terutama pada aspek kualitas produk, harga, dan kontinuitas suplai.
2. Prioritas kebijakan yang dipilih untuk mewujudkan industri gula rafinasi yang efisien dan menguntungkan semua stakeholders berturut-turut adalah optimalisasi pabrik gula rafinasi, penerapan kuota impor, memperketat perijinan dan pengawasan terhadap pabrik gula rafinasi, menurunkan bea masuk gula rafinasi, dan terakhir menurunkan bea masuk gula kasar.

Saran Kebijakan

Berdasarkan analisis terhadap prioritas kebijakan yang dipilih responden, beberapa kebijakan dapat dipertimbangkan oleh Pemerintah antara lain:

- a. Menghapus segmentasi pasar gula yang bertujuan mendukung peningkatan optimalisasi pabrik gula rafinasi dan strategi memperluas jaringan pemasaran bagi industri gula rafinasi pada saat optimalisasi dan peningkatan kapasitas pabrik telah tercapai.
- b. Melakukan upaya terobosan dalam upaya menjamin pembelian gula produksi petani dengan pola dan mekanisme baru yang mampu mendorong petani lebih produktif.
- c. Melakukan pengembangan industri gula rafinasi berbasis tebu rakyat. Kebijakan ini idealnya menjadi upaya untuk mereduksi potensi konflik yang terjadi khususnya antara industri gula rafinasi dan industri gula petani, sehingga tidak ada pihak yang dirugikan. Selain itu kebijakan tersebut merupakan antisipasi dari perkembangan situasi harga dan perdagangan gula internasional yang fluktuatif, sekaligus merupakan konsekuensi logis dari pengembangan industri gula rafinasi dalam negeri yang efisien. Artinya, jika industri gula rafinasi terus dikembangkan hanya dengan mengandalkan bahan baku gula kasar, impor tentu tidak akan mampu bersaing dalam jangka panjang.
- d. Dalam situasi harga gula dunia yang tinggi, saran untuk meninjau ulang kebijakan segmentasi pasar gula rafinasi menjadi sangat mendesak. Salah satu solusi jangka pendek yang dapat dilakukan Pemerintah adalah memberlakukan sistem buka tutup bagi industri gula rafinasi dengan sistem pengawasan yang ketat dan konsisten.

DAFTAR PUSTAKA

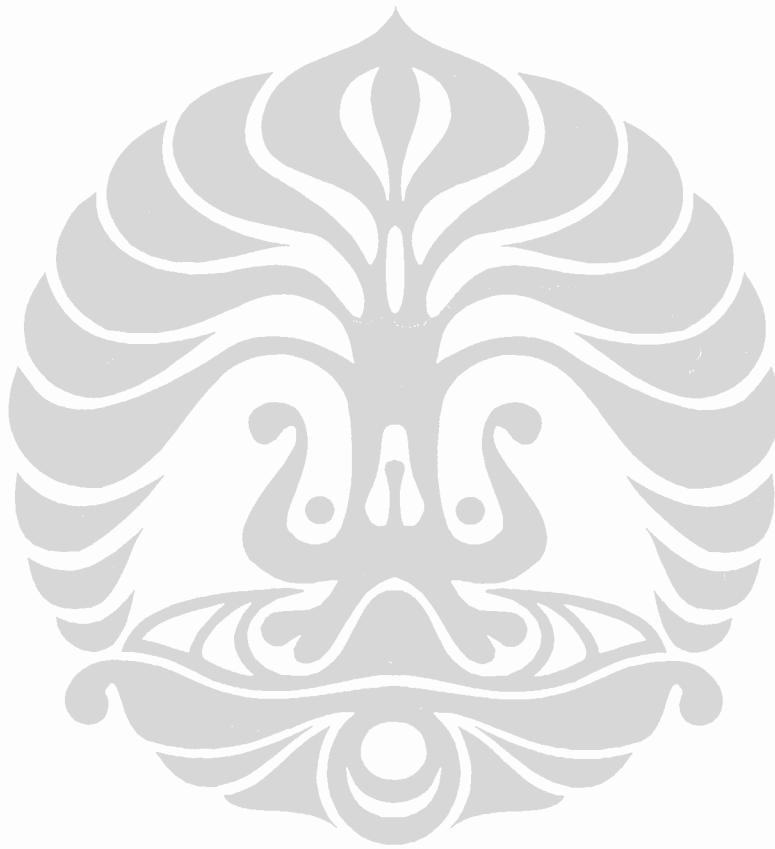
- Badan Pusat Statistik (BPS) (1997), Statistik Industri Buku I, Badan Pusat Statistik, Jakarta.
- Badan Pusat Statistik (BPS) (1999), Statistik Industri Buku I, Badan Pusat Statistik, Jakarta.
- Badan Pusat Statistik (BPS) (1997), Statistik Industri Buku II, Badan Pusat Statistik, Jakarta.
- Badan Pusat Statistik (BPS) (1999), Statistik Industri Buku II, Badan Pusat Statistik, Jakarta.
- Badan Pusat Statistik (BPS) (1998), Statistik Industri Buku I, Badan Pusat Statistik, Jakarta.
- Badan Pusat Statistik (BPS) (2000), Statistik Industri Buku I, Badan Pusat Statistik, Jakarta.
- Badan Pusat Statistik (BPS) (1998), Statistik Industri Buku II, Badan Pusat Statistik, Jakarta.
- Badan Pusat Statistik (BPS) (2000), Statistik Industri Buku II, Badan Pusat Statistik, Jakarta.

- Badan Pusat Statistik (BPS) (2001), Statistik Industri Buku I, Badan Pusat Statistik, Jakarta.
- Badan Pusat Statistik (BPS) (2001), Statistik Industri Buku II, Badan Pusat Statistik, Jakarta.
- Badan Pusat Statistik (BPS) (2002), Statistik Industri Buku I, Badan Pusat Statistik, Jakarta.
- Badan Pusat Statistik (BPS) (2002), Statistik Industri Buku II, Badan Pusat Statistik, Jakarta.
- Badan Pusat Statistik (BPS) (2002), Statistik Industri Buku III, Badan Pusat Statistik, Jakarta.
- Budi S., Titi (2005), "Analisis Kebijakan Industri Penerbangan Domestik Berjadwal di Indonesia" Tesis tidak dipublikasikan, Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta.
- Departemen Keuangan RI (2004), "Peraturan Menteri Keuangan No.600 PMK.010/2004 tentang Perubahan Klasifikasi dan Penetapan Kembali Tarif Bea Masuk Produk-Produk Pertanian, Perikanan, Pertambangan, Farmasi, Keramik dan Besi Baja", Departemen Keuangan, Jakarta.
- Departemen Perindustrian dan Perdagangan (2002), "Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No.643/MPP/Kep/9/2002 tanggal 23 September 2002 tentang Tata niaga Impor Gula", Depperindag, Jakarta.
- Departemen Perindustrian dan Perdagangan (2004), "Keputusan Menperindag No.527/MPP/Kep/9/2004 tentang Ketentuan Impor Gula", Depperindag, Jakarta.
- Departemen Perdagangan (2004), "Keputusan Menteri Perdagangan RI Nomor 02/M/Kep/XII/2004 Tanggal 7 Desember 2004 Tentang Perubahan Atas Keputusan Menperindag No.527/Mpp/Kep/9/2004 Tentang Ketentuan Impor Gula", Departemen Perdagangan RI, Jakarta.
- Departemen Pertanian (2003), "Ekonomi Gula Perbandingan Negara-negara Produsen Dunia dalam Perspektif Indonesia", Badan Ketahanan Pangan, Departemen Pertanian, Jakarta.
- Departemen Pertanian (2003), *Statistik Pertanian 2003, Pusat Data dan Informasi Pertanian*, Departemen Pertanian, Jakarta.
- Dewan Gula Indonesia (1997), "Sambutan Direktur Jenderal Perkebunan Departemen Pertanian/Sekretaris Dewan Gula Indonesia pada Peresmian Pabrik Rafinasi Gula PT Bermis Madu Sejati" tanggal 21 Juni 1997.
- Epa Kartika (2002), *Analisa Industri Telekomunikasi Seluler di Indonesia, Pendekatan Organisasi Industri*, FEUI, Jakarta.

Firmansyah, Ade Ferry (2003), "Analisa Persaingan Industri Perbankan dan Implikasinya terhadap Kinerja Perbankan Pasca Krisis Tahun 1997: Studi Kasus PT Bank Mandiri", Tesis (tidak dipublikasikan), Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta.

Martin, Stephen (1993), *Industrial Economics: Economics Analysis and Public Policy*, Second Edition, Prentice Hall, New Jersey.

Permadi B. (1992), *Analytical Hierarchy Process*, Pusat Antar Universitas Studi Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta.



Lampiran 1.
Matriks Pairwise Comparison

Matriks Pairwise Comparison untuk Level Tujuan
(Mewujudkan Industri Gula Rafinasi yang Efisien & Menguntungkan)

Tujuan	Petani	Konsumen	Persaingan Usaha
Petani	1.000	1.494	0.763
Konsumen	0.669	1.000	0.537
Persaingan Usaha	1.311	1.863	1.000

Matriks Pairwise Comparison untuk Level Kriteria 1
(Melindungi Petani Gula Dalam Negeri)

Petani	BM Raw	BM Ref	Kuota	Perijinan PGR	Optimalisasi PGR
BM Gula Kasar	1.000	1.351	0.334	0.610	0.314
BM Ref	0.740	1.000	0.285	0.584	0.241
Kuota	2.992	3.515	1.000	1.755	0.653
Perijinan PGR	1.640	1.711	0.570	1.000	0.813
Optimalisasi PGR	3.186	4.142	1.532	1.231	1.000

Matriks Pairwise Comparison untuk Level Kriteria 2
(Melindungi Konsumen Tingkat Rumah tangga)

Konsumen Rumah Tangga	BM Raw	BM Ref	Kuota	Perijinan PGR	Optimalisasi PGR
BM Raw	1.000	0.692	0.862	0.959	0.487
BM Ref	1.445	1.000	0.716	1.061	0.763
Kuota	1.160	1.397	1.000	0.964	0.442
Perijinan PGR	1.043	0.943	1.038	1.000	0.722
Optimalisasi PGR	2.053	1.311	2.263	1.386	1.000

Matriks Pairwise Comparison untuk Level Kriteria 3
(Mendorong Persaingan Usaha yg Sehat antar Industri)

Persaingan Usaha	BM Raw	BM Ref	Kuota	Perijinan PGR	Optimalisasi PGR
BM Raw	1.000	0.881	0.830	0.669	0.293
BM Ref	1.135	1.000	0.779	0.786	0.349
Kuota	1.206	1.284	1.000	0.760	0.273
Perijinan PGR	1.494	1.273	1.316	1.000	0.504
Optimalisasi PGR	3.410	2.868	3.664	1.984	1.000

Lampiran 2.
Bobot Prioritas dan *Inconsistency Index* dari Pencapaian Tujuan

Indikator	Prioritas		<i>Inconsistency Index</i>
	Lokal	Global	
Tujuan Kriteria : <ul style="list-style-type: none"> • Petani • Konsumen • Industri 	0.338 0.227 0.435	0.338 0.227 0.435	0.010
Kriteria : Petani Alternatif : <ul style="list-style-type: none"> • BM Gula Kasar • BM Gula Rafinasi • Kuota Impor • Perijinan PGR • Optimalisasi PGR 	0.107 0.086 0.289 0.186 0.332	0.036 0.029 0.098 0.063 0.112	0.016
Kriteria: Konsumen Alternatif : <ul style="list-style-type: none"> • BM Raw sugar • BM Refined sugar • Kuota Impor • Perijinan PGR • Optimalisasi PGR 	0.151 0.188 0.185 0.177 0.299	0.034 0.043 0.042 0.040 0.068	0.017
Kriteria : Industri Alternatif : <ul style="list-style-type: none"> • BM Raw sugar • BM Refined sugar • Kuota Impor • Perijinan PGR • Optimalisasi PGR 	0.121 0.132 0.142 0.186 0.420	0.053 0.057 0.062 0.081 0.183	0.005