

V. PERKEMBANGAN PERGULAAN DI INDONESIA

5.1 Sejarah Perkembangan Industri Gula Indonesia

Penanaman tebu untuk dijadikan gula pertama kali diperkenalkan oleh migran cina yang datang ke Pulau Jawa sekitar abad ke 15. Ketika itu sistem bercocok tanam yang mereka gunakan adalah sistem perladangan. Kilang gula yang mereka buat sangat sederhana, dengan menggunakan tenaga sapi, dan biasanya terletak di tepi sungai. (Sapuan, 1998)

Indonesia sudah mulai memproduksi gula sejak abad 17, yaitu sejak perserikatan pedagang Belanda (VOC) mengenalkan dan memulai pengusahaan tebu di Jawa, dengan pada awalnya membuka kira-kira 100 perkebunan dekat Jakarta (Batavia). Rintisan VOC ini dilanjutkan semasa *cultuur stelsel* (Tanam Paksa) tahun 1830-1870 diseluruh Jawa bagi seluruh petani yang memiliki lahan sawah berpengairan. Dalam jangka waktu setengah abad produktivitas tanaman tebu di Jawa dapat ditingkatkan menjadi dua kali lipat. Dalam kurun waktu yang sama areal tanaman tebu hanya sedikit mengalami peningkatan dari 22.400 ha menjadi 28.500 ha (peningkatan rata-rata 0,65% per tahun) (Mubyarto dan Dayanti, 1991).

Semenjak diberlakukannya budidaya tanam paksa, industri gula mengalami berbagai krisis. Dalam perkembangan berikutnya, adanya Undang-undang Agraria dan Undang-undang Budidaya Tebu maupun Peraturan Sewa Tanah, industri gula di Jawa mengalami kemajuan. Pada puncak kemajuannya (1930), terdapat 179 pabrik gula yang beroperasi dengan luas areal 196.592 ha dan rata-rata produksi gula 14.8 ton/ha. Pada tahun 1931 produksi gula hampir 3 juta ton sehingga mampu mengekspor gula 2 juta ton. Pada saat itu Indonesia merupakan produsen gula kedua di dunia setelah Kuba. (Mubyarto dan Dayanti, 1991).

Namun, adanya depresi ekonomi yang terjadi sekitar tahun 1933-1936 menyebabkan merosotnya perindustrian gula di Indonesia. Peristiwa tersebut mengakibatkan pabrik gula di Indonesia menyusut menjadi 39 buah di tahun 1935 dan 35 buah pada tahun 1936. Luas areal penanaman merosot dari 200 ribu hektar pada tahun 1931 menjadi hanya 30 ribu hektar pada tahun 1935 (Mubyarto, 1984:6). Demikian pula produksi gula turun dari 3 juta ton pada tahun 1929

menjadi setengah juta ton pada tahun 1935. Kemunduran ini disebabkan antara lain oleh menurunnya impor gula oleh Inggris, Cina dan Jepang.

Selain itu meningkatkan produksi gula di beberapa negara yang biasanya mengimpor gula diantaranya swasembada gula India pada pertengahan dekade 1930an dan Jepang pada tahun 1929. Sementara itu Inggris mengenakan bea impor yang tinggi untuk melindungi industri gulanya. (Sapuan, 1998). Pada tahun 1945-1950, tidak ada kemajuan yang dicapai oleh industri gula di Indonesia, usaha penanaman tebu rakyat mengalami kemajuan setelah Indonesia memperoleh kedaulatannya. Tercatat pada tahun 1955 terdapat 54 buah pabrik gula yang beroperasi dengan luas areal tebu 51.495 ha dan total produksi gula adalah 851.012 ton (Mubyarto dan Dayanti, 1991).

Pekembangan produksi gula hingga tahun 1965 berjalan lambat. Hal ini disebabkan oleh situasi politik dalam negeri yang kurang stabil pada masa itu. Namun sejak diberlakukannya Inpres No.9 tahun 1975, mengenai pemberlakuan sistem TRI (Tebu Rakyat Indonesia) luas areal tebu mengalami peningkatan. Selama periode 1975-1980, areal tebu meningkat dari 104.777 ha menjadi 188.772 ha atau meningkat 80,17%. Sementara produksi gula meningkat dari 1.035.000 ton menjadi 1.249.000 ton atau meningkat 20,68%. Namun produktivitas mengalami penurunan kira-kira 5% per tahun. Ini berarti peningkatan semata-mata disebabkan oleh peningkatan luas areal.

Pelaksanaan sistem TRI dalam perjalanannya ternyata telah membawa berbagai masalah yang mengakibatkan menurunnya produktivitas tebu, antara lain kurangnya pengalaman dan pengetahuan petani dalam proses produksi tebu mengingat pada waktu sebelumnya hal ini banyak ditangani oleh PG, bersaingnya komoditas tebu dengan komoditas lainnya di lahan sawah, adanya keterlambatan masa tanam sehingga bergeser dari masa optimalnya yang berakibat menurunnya rendemen dan perluasan areal banyak dilakukan pada lahan-lahan yang lebih marjinal yang produktivitasnya lebih rendah (Mubyarto dan Daryanti, 1991).

Guna menghadapi permasalahan produksi gula yang terus mengalami penurunan, pemerintah berupaya untuk dapat mencapai kemandirian gula. Dalam rangka mencapai swasembada gula tersebut maka pada tahun 1980 dicanangkan program peningkatan gula yang dipercepat. Selama tujuh tahun (hingga 1987)

program tersebut berjalan, luas areal tebu meningkat dari 191.000 menjadi 338.000 ha (77%) dan peningkatan produksi gula dari 1.250.100 ton menjadi 2.138.400 ton. Program tersebut terdiri dari 3 (tiga) kegiatan: 1) Rehabilitasi dan perluasan kapasitas PG di Jawa; 2) Perluasan areal TRI di sawah dan lahan kering; dan 3) Pembangunan PG baru diluar Jawa (Mubyarto dan Daryanti, 1991).

Peningkatan produksi gula ini ternyata belum dapat mengimbangi konsumsi dalam negeri sehingga diperlukan impor untuk mencukupinya. Sementara itu pabrik gula baru dan rehabilitasi pabrik gula yang sudah ada mengalami banyak hambatan karena kurangnya modal dan lemahnya perencanaan (Mubyarto dan Daryanti, 1991). Usaha mencapai swasembada gula sebenarnya dapat dikatakan telah berhasil pada tahun 1985 dan 1986. Namun karena berbagai masalah, maka pada tahun 1988 hingga tahun 2000 terjadi penurunan produksi dan peningkatan konsumsi sehingga menimbulkan ketimpangan antara produksi dan konsumsi gula yang menyebabkan Indonesia tidak dapat memenuhi kebutuhan konsumsi gula nasional (Lihat Tabel 3).

Dengan semakin bertambahnya jumlah penduduk maka lahan dan sawah akan lebih diprioritaskan untuk tanaman pangan. Ini berarti lahan sawah yang dapat ditanami tebu semakin sulit diperoleh. Oleh karena itu dalam upaya meningkatkan produksi gula pemerintah menempuh kebijaksanaan perluasan areal tebu yang lebih banyak diarahkan ke lahan-lahan kering. Dari segi luas areal, lahan tersebut masih sangat potensial terutama di luar Jawa. Namun kendala yang dihadapi adalah kondisi fisik lingkungan lahan kering itu sendiri sebenarnya kurang mendukung bagi pertumbuhan tanaman tebu, antara lain tingkat kesuburannya yang rendah dan banyaknya gangguan hama. Sementara teknologi budidaya tebu lahan kering belum dikuasai sepenuhnya. Adanya kendala-kendala tersebut menyebabkan tingkat produktivitas tebu lahan kering lebih rendah dibanding tebu lahan sawah (Meireni, 2006).

Tabel 3. Produksi dan Konsumsi Gula Nasional Tahun 1985-2000

Tahun	Produksi (ton)	Konsumsi (ton)
1985	1.725.179	1.889.340
1986	2.024.171	1.983.633
1987	2.130.611	2.093.242
1988	1.917.709	2.298.898
1989	2.047.191	2.256.009
1990	2.119.509	2.389.222
1991	2.252.666	2.526.490
1992	2.307.602	2.440.913
1993	2.482.107	2.723.989
1994	2.448.833	2.941.217
1995	2.096.472	3.343.058
1996	2.094.195	3.073.765
1997	2.189.967	3.366.940
1998	1.481.685	2.724.950
1999	1.494.333	2.889.170
2000	1.690.004	2.989.170

Sumber: data diolah (2015)

5.2 Perkembangan Produksi dan Konsumsi Gula di Indonesia

5.2.1 Perkembangan Produksi

Sejak tahun 1870, pemerintah kolonial Belanda telah melakukan segala upaya untuk meningkatkan produksi gula antara lain melalui penelitian, peningkatan budidaya, pembangunan jaringan irigasi, penataan tataguna tanah yang optimal dan meningkatkan manajemen dan permodalan. Kesemuanya itu bertujuan untuk mencapai produktivitas yang tinggi agar diperoleh rendemen dan hablur yang tinggi pula.

Upaya tersebut membuahkan hasil, pada tahun 1920-an sampai tahun 1930-an produktivitas tebu di Indonesia rata-rata sebesar 130,6 ton per hektar dengan rendemen sebesar 11,3 persen dan produksi hablur 14,79 ton per hektar. Dalam periode 1930-1940 produktivitas mencapai 137,8 ton per hektar, rendemen 12,8 persen dengan hablur 17,63 ton per hektar. Angka tersebut merupakan angka produktivitas tertinggi dalam sejarah perkembangan industri gula Indonesia. (Hafsah, 2002:109)

Pada periode tahun 1930-1981 produktivitas, rendemen, maupun hablur per hektar menunjukkan laju pertumbuhan yang menurun yakni masing-masing sebesar 0,6 persen, 0,7 persen dan 1,2 persen pertahun. Sedangkan luas areal

tanam menunjukkan laju peningkatan yang sangat berarti yakni sebesar 5,1 persen per tahun. Pada tahun 1981 produktivitas tebu hanya mencapai 73,8 ton per hektar, rendemen 8,7 persen dan hablur 6,39 ton per hektar.

Tabel 4. Luas Areal, Produktivitas dan Produksi Gula Pasir Tahun 1930-1981

Tahun Giling	Luas Areal 000 (ha)	Produktivitas			Produksi (juta ton)
		Tebu (ton/ha)	Rendemen (%)	Gula (ton/ha)	
1930	198,6	130,6	11,3	14,79	2,9
1940	83,5	137,8	12,8	17,63	1,5
1950	27,8	88,3	10,6	9,35	0,3
1960	72,8	94,6	11,1	10,49	0,8
1970	81,7	92,3	10,1	9,28	0,7
1975	104,8	92,8	10,6	9,76	1,0
1981	193,2	73,8	8,7	6,39	1,3

Sumber: Sapuan, 1991

Pada tahun 1981 areal tanam mencapai 193,2 ribu hektar, mendekati areal tanam tebu pada tahun 1930 seluas 198,6 ribu hektar (Hafsah, 2002:110). Penurunan produktivitas, rendemen dan hablur tersebut terus berlangsung sampai tahun 1998. Meskipun terjadi fluktuasi dalam periode tersebut, namun dalam masa ini secara umum terjadi penambahan areal tanam tebu. (Hafsah, 2002:109) Situasi perkembangan pada periode ini dapat dilihat pada tabel 5.

Dalam tabel terlihat bahwa dalam periode tersebut terjadi penurunan yang mencolok terjadi di tahun 1998 dimana terjadi penurunan sekitar 32 persen dari produksi di tahun 1997. Hal ini terjadi akibat adanya krisis ekonomi tahun 1998 dan terjadinya kekeringan akibat *El-Nino*. Dibeabaskannya tataniaga gula impor pada tahun 1998 juga mengakibatkan gula impor masuk dalam jumlah besar dan akibatnya produksi gula dalam negeri sulit untuk meningkat kembali. Namun setelah diberlakukan kembali tarif impor gula pada tahun 2000, produksi gula perlahan meningkat hingga sebesar 1.819.102 ton pada tahun 2003 (Meireni, 2006).

Pabrik gula sebagai produsen gula di Indonesia sebagian besar merupakan BUMN, meskipun sebagian diantaranya adalah milik swasta. Sebagian besar pabrik gula berada di Jawa, terutama di Jawa Timur dan Jawa Tengah. Sementara di Jawa Barat, karena curah hujannya cukup tinggi kurang cocok untuk tanaman tebu, sehingga jumlah pabrik gula di Jawa Barat juga tidak banyak. Pabrik gula di Luar Jawa terletak di propinsi Sumatera Utara, Sumatera Selatan, Lampung,

Kalimantan dan Sulawesi. Diantara produsen gula di luar Jawa, Lampung merupakan produsen gula terbesar (Meireni, 2006).

Tabel 5. Luas Areal, Produktivitas dan Produksi Gula Pasir Tahun 1990-1998

Tahun Giling	Luas Areal (ha)	Produktivitas			Produksi (ribu ton)
		Tebu (ton/ha)	Rendemen (%)	Hablur (ton/ha)	
1990	364.977	76,9	7,55	5,81	2173,857
1991	386.384	72,8	7,99	5,83	2252,666
1992	404.439	79,2	7,21	5,70	2306,430
1993	420.680	78,7	7,50	5,90	2482,720
1994	428.726	71,2	8,03	5,72	2453,566
1995	420.630	71,4	6,97	4,98	2092,003
1996	403.267	71,0	7,32	5,19	2094,195
1997	385.669	71,0	7,83	5,68	2189,975
1998	377.089	71,9	5,49	3,95	1491,210

Sumber: P3GI

Pada tahun 2002 dari total produksi gula sebesar 1,76 juta ton sebesar 62 persen dihasilkan di Jawa, dan sisanya 38 persen dihasilkan di Luar Jawa. Jawa Timur menghasilkan 76 persen dari total produksi gula di Jawa, sedangkan propinsi Lampung memproduksi hampir 80 persen dari total produksi di Luar Jawa. Jika dilihat dari rendemen dan hablur tahun 2002, propinsi Lampung mempunyai rendemen dan hablur tertinggi dibandingkan dengan propinsi lain, termasuk Jawa Timur.

Hal tersebut menunjukkan produktivitas produksi gula di propinsi Lampung paling baik dibanding dengan yang lain. Produktivitas yang tinggi kemungkinan disebabkan peralatan pabrik gula di propinsi Lampung relatif baru jika dibanding dengan pabrik gula di Jawa yang sebagian besar merupakan peninggalan pemerintah kolonial Belanda. Sedangkan sebab lain adalah tersedianya tanah yang relatif luas di Luar Jawa menurunkan persaingan penggunaan lahan dengan komoditas tanaman pangan seperti yang terjadi di Jawa, dimana petani lebih memilih untuk menanam padi dibandingkan dengan menanam tebu (Meireni, 2006).

5.2.2 Perkembangan Konsumsi

Gula pasir sebagai olahan hasil industri pertanian merupakan salah satu dari sembilan kebutuhan pokok masyarakat Indonesia. Tingkat konsumsi gula perkapita di Indonesia masih relatif rendah jika dibandingkan dengan konsumsi

gula pasir dunia sebesar 20,3 kg/kapita/tahun. Konsumsi gula pasir per kapita pada tahun 1983 adalah 12,72 kg/kapita/tahun, namun justru pada saat swasembada gula kita raih pada tahun 1984-1985, konsumsi gula per kapita mengalami penurunan.

Selanjutnya sejak tahun 1986 meningkat setiap tahunnya hingga pernah mencapai puncak tertinggi konsumsi gula Indonesia pada tahun 1995 yakni sebesar 16,28 kg/kapita/tahun. Akan tetapi pada tahun 1996 turun menjadi 15,50 kg/kapita/tahun. Hal ini disebabkan oleh kondisi krisis yang melanda Indonesia pada tahun 1997 yang terus berlangsung, sehingga pada tahun 2000 hanya mencapai 14,10 kg/kapita/tahun. Dengan terjadinya fluktuasi perkembangan tingkat konsumsi per kapita setiap tahunnya, maka rata-rata konsumsi gula per kapita sejak tahun 1983-2000 adalah sebesar 13,71 kg/kapita/tahun. (Hafsah, 2002:124)

Menurut Pola Pangan Harapan (PPH), konsumsi gula pasir mencapai 6,7 persen dari total konsumsi kalori, sementara pada saat ini baru 3 persen. Dengan begitu masih terdapat potensi kenaikan konsumsi yang cukup besar. (Fitriadi *et al*, 2001:314). Dengan meningkatnya jumlah penduduk, maka konsumsi gula di Indonesia juga meningkat. Sejak tahun 1986 konsumsi nasional mencapai 2 juta ton dan hampir satu dasawarsa kemudian konsumsi nasional menyentuh angka 3 juta ton. Tahun 1997 mencapai angka tertinggi yaitu 3,3 juta ton, setelah itu turun rata-rata 3 juta ton seiring dengan menurunnya konsumsi perkapita. (Hafsah, 2002:124)

Konsumsi gula total pada periode 1966-1995 menunjukkan kecenderungan yang meningkat dengan laju peningkatan sebesar 6,01 persen per tahun. Sebagian besar (67,12 persen) untuk konsumsi rumah tangga dan sisanya (32,88 persen) untuk konsumsi industri yang menggunakan bahan baku gula. Dalam 30 tahun terakhir (1966-1995), laju peningkatan konsumsi gula oleh industri (8,4 persen per tahun) lebih besar daripada konsumsi rumah tangga (5,6 persen per tahun). Ini menunjukkan terjadinya perubahan struktural dalam konsumsi gula nasional. (Gonarsyah *et al*, 1999:180)