



LAPORAN AKHIR

Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian

Jl. Ahmad Yani 70 Bogor 16161, Telp. 0251-8333964, Faks. 0251-8314496

E-Mail : pse@litbang.deptan.go.id, publikasi_psekp@yahoo.co.id

KAJIAN KEBIJAKAN DAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN INDUSTRI GULA UNTUK MENDUKUNG SWASEMBADA GULA



Oleh: INOVASI

Supriyati

Sri Hery Susilowati

Ashari

Mohamad Maulana

Yonas Hangga Saputra

Sri Hastuti Suhartini

Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian

Jl. Ahmad Yani 70 Bogor 16161, Telp. 0251-8333964, Faks. 0251-8314496

E-Mail : pse@litbang.deptan.go.id, publikasi_psekp@yahoo.co.id

URL : <http://pse.litbang.deptan.go.id>



PUSAT SOSIAL EKONOMI DAN KEBIJAKAN PERTANIAN
BADAN PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN PERTANIAN
KEMENTERIAN PERTANIAN



Jl. Ah 70 Bogor 16161, Telp. 2013 51-8333964, Faks. 025-8314496

E-Mail : pse@litbang.deptan.go.id, publikasi_psekp@yahoo.co.id

URL : <http://pse.litbang.deptan.go.id>



RINGKASAN EKSEKUTIF

PENDAHULUAN

Latar Belakang

1. Gula merupakan salah satu komoditas strategis dalam perekonomian Indonesia. Swasembada gula nasional merupakan salah satu target Kementerian Pertanian yang akan dicapai pada tahun 2014. Namun berdasarkan perkiraan capaian produksi tahun 2013 yang mencapai 2,47 juta ton, diperkirakan produksi gula 2014 hanya akan mampu untuk memenuhi kebutuhan konsumsi gula kristal putih (GKP) oleh rumah tangga, dan belum mampu memenuhi kebutuhan industri makanan dan minuman (industri mamin). Hal ini antara lain disebabkan karena masih adanya permasalahan di tingkat hulu (usahatani), di hilir (industri gula), maupun di bidang perdagangan, harga dan distribusi gula.
2. Permasalahan di tingkat usahatani antara lain: (i) Sulitnya pengembangan areal baru dan mempertahankan lahan yang sudah ada; (ii) Keterbatasan infrastruktur; (iii) Kurangnya sarana irigasi/pengairan, terutama untuk wilayah pengembangan di lahan kering; (iv) Keterbatasan permodalan bagi produsen/petani sehingga penerapan teknologi belum optimal, (v) Keterbatasan alat pengolahan tanah terutama di lahan kering; (vi) Penyediaan agro input untuk budidaya tebu belum tepat jumlah, waktu, harga, dan mutu
3. Permasalahan di tingkat industri gula antara lain: (i) Tingkat efisiensi pabrik (overall recovery) masih jauh dibawah standar; (ii) Biaya produksi masih relatif tinggi; (iii) Rendahnya tingkat otomatisasi pabrik yang mempengaruhi efisiensi dan daya saing usaha; (iv) Kualitas gula relatif rendah (ICUMSA > 150; (v) Belum berkembangnya diversifikasi produk berbasis tebu untuk meningkatkan daya saing industri gula.
4. Permasalahan lainnya antara lain: (i) Belum terjaminnya pendapatan petani dari aspek penetapan harga gula; (ii) Belum optimalnya peran lembaga riset dalam upaya peningkatan kinerja pergulaan nasional; (iii) Belum optimalnya dukungan lembaga keuangan/Perbankan dalam mendukung Revitalisasi Industri Gula Nasiona; (iv) Masih lemahnya peran dan fungsi kelembagaan usaha/koperasi dan kelembagaan organisasi petani tebu dalam mendukung upaya peningkatan produksi dan pendapatan; (v) Kebijakan fiskal (tarif bea masuk masuk, pajak, retribusi serta berbagai pungutan) belum sepenuhnya mendukung pengembangan industri gula; (vi) Belum adanya kebijakan terpadu untuk industri pergulaan nasional; (vii) SNI untuk standar Gula Kristal Putih (GKP) sudah dikeluarkan tetapi belum diwajibkan karena proses pengolahan PG belum siap (diberlakukan mulai Juli 2015); (viii) Perlu perlakuan yang adil antara GKP dan GKR terkait dengan fasilitas dari pemerintah (tarif, waktu impor dll).
5. Berbagai kebijakan dan peraturan perundang-undangan telah dikeluarkan pemerintah dengan cakupan yang cukup luas dari hulu

sampai hilir, dan dikeluarkan oleh berbagai instansi. Oleh karena itu diperlukan kajian untuk mengidentifikasi dan mengevaluasi berbagai kebijakan dan peraturan perundang-undangan di bidang pergulaan secara komprehensif.

Tujuan Penelitian

6. Tujuan umum dari kajian ini adalah menghasilkan rekomendasi kebijakan industri gula untuk meningkatkan pencapaian sasaran swasembada gula. Secara khusus, tujuan dari kajian adalah sebagai berikut: (i) Mengevaluasi konsistensi dan sinkronisasi kebijakan dan peraturan perundang-undangan industri gula dengan sasaran swasembada gula; (ii) Mengevaluasi implementasi kebijakan dan peraturan perundang-undangan industri gula dengan sasaran swasembada gula; (iii) Mengevaluasi dampak implementasi kebijakan dan peraturan perundang-undangan industri gula terhadap pencapaian sasaran swasembada gula.

Metodologi

7. Swasembada gula mulai dicanangkan tahun 2002, maka kebijakan dan peraturan perundang-undangan yang dikaji adalah produk mulai tahun 2002, yang masih berlaku beserta dinamika perubahannya, serta peraturan perundang-undangan yang terkait yang diterbitkan sebelum 2002 dan masih berlaku sampai saat ini. Kajian kebijakan dan peraturan perundang-undangan pergulaan yang dikaji dibatasi pada aspek : (a) Usahatani dan Industri pengolahan (*on farm* dan *off farm*); (b) Perdagangan dan distribusi gula; dan (c) Kelembagaan. Lokasi kajian merupakan sentra produksi tebu, sentra PG berbasis tebu, PG Rafinasi, yaitu DKI, Jawa Timur, Sulawesi Selatan, Lampung dan Banten. Responden mencakup *stakeholders* industri gula dari pusat sampai daerah. Analisis dilakukan secara deskriptif.

HASIL PENELITIAN

Konsistensi dan Sinkronisasi Kebijakan dan Peraturan Perundang-Undangan Industri Gula Dengan Sasaran Swasembada Gula

8. Industri gula di Indonesia mengandung pengertian multidimensi. Dari sumber bahan baku yang diolah terdapat dualisme bahan baku yaitu tebu produksi dalam negeri dan *raw sugar* impor, serta tebu dalam negeri dapat dibedakan menjadi tebu milik PG (dikenal dengan istilah Tebu Sendiri atau TS) dan tebu dari petani (dikenal dengan istilah Tebu Rakyat atau TR). Dari sisi produk dan pasar terdapat dualisme PG yaitu PG berbasis tebu dan PG Rafinasi, dengan produk yang dihasilkan dibedakan menjadi GKP dan GKR, Dari sisi perusahaan industri gula dibedakan menjadi PG BUMN/BUMS dan PG Swasta. Konsekuensinya adalah pengaturan gula dilakukan oleh banyak

instansi. Pengaturan yang dominan dilakukan oleh Pemerintah Pusat (UU, PP, Perpres) dan Pemerintah Daerah, serta Kementerian/Lembaga, antara lain Kementerian Pertanian, Kementerian Perindustrian, Kementerian Perdagangan, Kementerian BUMN dan Kementerian Keuangan.

9. Dinamika kebijakan dan peraturan perundang-undangan Industri Gula dari tahun 2002 sekitar 43 buah. Dari identifikasi dan inventarisasi kebijakan dan peraturan perundang-undangan industri gula dapat dikemukakan beberapa hal: (i) Pengaturan industri gula dilakukan oleh banyak institusi; (ii) Pengaturan tentang permodalan, HPP, tarif impor, ketentuan impor bersifat dinamis, namun menunjukkan intensitas yang menurun setelah tahun 2010; (iii) Pengaturan tentang lahan untuk penyediaan bahan baku industri gula melibatkan banyak institusi dengan proses yang cukup lama; (iv) Kelembagaan yang terkait dengan industri gula cukup banyak yaitu Dewan Gula Indonesia (DGI), Kelompok Kerja (Pokja) DGI, Asosiasi Gula Indonesia (AGI), Asosiasi Gula Rafinasi Indonesia (AGRI), Badan Koordinasi Asosiasi Petani Tebu Rakyat Indonesia (APTRI), Koperasi Petani Tebu Rakyat (KPTR). DGI dan AGI sudah dibentuk pada tahun 1980an.

10. Pada subsistem usahatani dan industri pengolahan terdapat 4 program (Program Akselerasi Peningkatan Produktivitas Gula/APPG Nasional 2002-2007, swasembada gula, revitalisasi industri gula BUMN dan pengembangan PG Rafinasi) dan Peraturan Revitalisasi industri gula. Menurut PP 17/1986 bahwa kewenangan pembinaan dan pengembangan industri gula berada di Kementerian Pertanian, namun demikian Perpres 28/2008 mengamanatkan Kementerian Perindustrian membuat Road Map Industri Prioritas, salah satunya adalah industri gula. Dengan demikian, terdapat dua dokumen perencanaan terkait dengan swasembada gula. Kedua dokumen menunjukkan bahwa ego sektoral masih ada. Dari ke-dua perencanaan tersebut, ada beberapa hal yang tidak sinkron, antara lain penghapusan dekotomi pasar GKR dan GKP, pemantapan areal lahan (sekitar 300 ribu hektar) yang tidak diikuti dengan pengaturan lebih lanjut. Seharusnya DGI sesuai dengan tugas dan fungsinya dapat mengkoordinasikan seluruh pemangku kepentingan industri gula. DGI mempunyai tugas dan fungsi yang sangat strategis, namun belum berfungsi secara maksimal seperti halnya *sugar board* di Thailand.

11. Target produksi GKP pada tahun 2014 dari ke-dua *Road Map* sekitar 3,5 juta ton, bahkan target Kementan direvisi menjadi 3,1 juta ton, sementara proyeksi kebutuhan gula sebesar 5,7 juta ton. Dengan demikian, *road map* tersebut memang sepenuhnya belum mengarah ke swasembada gula nasional.

12. Pengembangan industri rafinasi awalnya untuk mensubstitusi GKR impor, yaitu dengan mengolah GKM impor menjadi GKR di dalam negeri. Namun karena produksi GKP hanya mencukupi untuk

konsumsi rumahtangga, maka industri rafinasi berkembang pesat. Produksi GKR tahun 2012 mencapai 2,47 juta ton hampir sama dengan produksi GKP.

13. Pengaturan tata niaga impor gula, bersifat pembatasan impor. Pembatasan impor GKP dibatasi dengan masa giling PG dan harga HPP, namun masa giling yang seharusnya ditetapkan oleh Menteri Pertanian, tidak pernah ada. Untuk jenis gula yang lain tidak ada pembatasan impor, kebutuhan impor gula ditentukan melalui rapat koordinasi.
14. Tarif impor gula termasuk peraturan yang sering mengalami perubahan, dan cenderung berupa keringanan tarif impor gula. Keringanan tarif impor mengindikasikan bahwa Pemerintah kurang berpihak ke pengembangan tebu, keringanan tarif impor gula tebu kasar mengindikasikan Pemerintah mendorong industri rafinasi. Sejak Mei 2010 tarif impor kembali Permen Keuangan 110/2006, peraturan ini diterbitkan pada saat HPP GKP sebesar Rp 4 900/kg, dan diberlakukan kembali pada saat HPP GKP Rp 6 530 – Rp 8 100/kg.
15. Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Timur melakukan pengaturan tentang Industri Gula yaitu Perda No 17/2012 tentang Peningkatan Rendemen Dan Hablur Tanaman Tebu dan Pergub 2/2013 tentang Pengendalian Produk Impor Jawa Timur. Cakupan dari Perda 17/2012 sangat komprehensif yaitu: (i) Penyediaan bibit tebu varietas unggul; (ii) Pedoman budidaya tanaman tebu; (iii) Peningkatan rendemen dan hablur; (iv) Penetapan rendemen; (v) Standarisasi efisiensi pabrik gula; (vi) Standarisasi kualitas gula kristal putih; (vii) Pemberdayaan petani tebu; (viii) Pembinaan dan pengawasan; dan (ix) Pembiayaan. Peningkatan rendemen dan hablur tanaman tebu dilakukan untuk jangka pendek (1 tahun), jangka menengah (3 tahun) dan jangka panjang (6-8 tahun).
16. Pergub 2/2013 dimaksudkan sebagai dasar hukum dalam rangka pengendalian dan pengawasan bagi produk impor yang masuk wilayah Jawa Timur, yang dibentuk dalam rangka menjaga stabilitas harga komoditas lokal yang sarannya adalah meningkatkan kesejahteraan petani dan perlindungan terhadap konsumen. Pada aspek pengendalian produk impor, produk impor yang masuk wilayah Jawa Timur (termasuk gula Kristal putih dan rafinasi) wajib memperhatikan aspek keamanan pangan, ketersediaan produksi Jawa Timur, penetapan sasaran produksi dan konsumsi produk, persyaratan kemasan dan pelabelan, standar mutu dan ketentuan keamanan dan perlindungan terhadap kesehatan manusia, hewan, tumbuhan, dan lingkungan.

Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian

Jl. Ahmad Yani 70 Bogor 16161, Telp. 0251-8333964, Faks. 0251-8314496

E-Mail : pse@litbang.deptan.go.id, publikasi_psekp@yahoo.co.id

URL : <http://pse.litbang.deptan.go.id>

Implementasi Kebijakan dan Peraturan Perundang-undangan Industri Gula

17. Pemantapan areal tebu sampai tahun 2013 belum signifikan, target penambahan 300 ribu hektar sampai tahun 2014 adalah suatu hal yang sulit dicapai. Per Oktober 2013, sudah terdapat SK pelepasan HPK untuk perkebunan tebu seluas 246 ribu hektar, sementara yang sampai tahap memperoleh tahap persetujuan prinsip seluas 333 ribu hektar, dan tahap permohonan seluas 448 ribu hektar.
18. Implementasi penataan varietas belum berjalan secara optimal. Kebijakan penataan varietas sangat sesuai untuk peningkatan kapasitas produksi PG, namun petani masih mengejar varietas yang mempunyai produksi tebu yang tinggi. Penataan varietas relative berhasil di PG swasta yang mengelola areal tebunya secara mandiri, tanpa melibatkan TR.
19. Implementasi program bongkar ratoon terkait dengan KKP-E dan PMUK sebagai sumber pembiayaannya, di samping itu juga berkaitan erat dengan peran KPTR/KUD sebagai lembaga penyalur. Secara umum, KPTR mampu menjalankan fungsi penyaluran kredit KKP-E dan PMUK untuk bongkar ratoon/rawat ratoon, kecuali kasus-kasus tertentu yang KPTR nya bermasalah. Peningkatan penyaluran kredit KKP-E dan PMUK, belum secara signifikan memperbaiki komposisi status tanaman yang masih didominasi tanaman keprasan.
20. PG di Indonesia sebagian besar adalah PG yang dibangun pada jaman penjajahan Belanda, dari 62 PG yang ada pada saat ini, sebanyak 43 PG dibangun pada periode tahun 1830-1939. Revitalisasi secara mandiri dilakukan oleh PG, revitalisasi dilakukan terutama apabila terdapat rencana penambahan kapasitas PG, namun belum ada PG yang melakukan revitalisasi besar-besaran. Penambahan kapasitas PG terkait erat dengan ketersediaan bahan baku.
21. Implementasi peraturan terkait dengan peraturan perdagangan antar pulau di wilayah Jawa Timur, Sulawesi Selatan dan Lampung belum efektif, terkait dengan pedagang yang mematuhi peraturan serta prosedur pengurusan SPPGAP yang dinilai rumit dan membutuhkan waktu yang lama.
22. Peraturan distribusi GKR dipandang baik untuk melindungi petani tebu dan industri gula berbasis tebu. Namun efektivitas implementasi dari peraturan distribusi GKR bahwa GKR hanya dapat diperjualbelikan atau didistribusikan kepada industri dan dilarang diperdagangkan ke pasar di dalam negeri belum sepenuhnya efektif yang ditandai masih banyaknya terjadi penyimpangan-penyimpangan dan penjualan GKR ke pengecer dan atau rumah tangga tanpa penyertaan surat-surat seperti yang disyaratkan dalam peraturan tersebut.
23. DGI mempunyai tugas dan fungsi yang sangat strategis, namun belum berfungsi secara maksimal seperti halnya *sugar board* di Thailand.



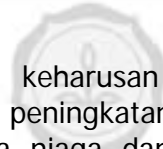
Dampak Implementasi Kebijakan dan Peraturan Perundang-undangan Industri Gula terhadap Pencapaian Sasaran Swasembada Gula

24. Implementasi kebijakan/peraturan di tingkat usahatani, industri gula dan kelembagaan belum mampu meningkatkan produksi gula yang mendekati sasaran produksi gula untuk berswasembada. Produksi GKP tahun 2013 (taksasi bulan November 2013) sebesar 2,477 juta ton jauh dibawah target produksi 2013 sebesar 2,816 juta ton.
25. Terkait dengan birokrasi dan waktu yang cukup lama untuk memperoleh surat ijin perdagangan antar pulau, mengakibatkan sebagian pedagang antar pulau tidak menggunakan peraturan tersebut.
26. Pengaturan tataniaga impor dan tarif impor gula yang ditujukan untuk pembatasan impor belum efektif. Hal ini diindikasikan dengan masih terjadinya peningkatan total impor gula. Peraturan tersebut hanya efektif untuk pembatasan impor GKP dan GKR, sementara impor GKM cenderung meningkat. Impor GKM pada tahun 2012 mencapai 3,2 juta ton, lebih tinggi dari produksi GKP dalam negeri.
27. Implementasi kebijakan/peraturan industri gula belum dapat mendukung pencapaian sasaran swasembada gula nasional 2014, terindikasi dari tingkat kemandirian gula yang cenderung menurun, mulai tahun 2009 kemandirian gula di bawah 50 persen.

IMPLIKASI KEBIJAKAN

28. Ke depan kebijakan pergulaan dalam koordinasi DGI. *Political will* di masing-masing kementerian/lembaga untuk pengembangan pergulaan nasional menjadi kunci utama keberhasilan. Pemerintah perlu mengefektifkan Keppres tentang DGI serta Pokja DGI. Apabila dipandang perlu, DGI diketuai oleh Menko Perekonomian. Kebijakan/peraturan industri gula antar Kementerian disinergikan oleh DGI dan muncul satu dokumen perencanaan industri gula nasional.
29. Untuk meningkatkan produksi gula dalam rangka swasembada gula nasional, perluasan lahan menjadi suatu keharusan. Penyediaan lahan dan kejelasan status lahan menjadi faktor utama untuk menjamin keberlangsungan dan kepastian usaha. Perlu pengawalan ketat terkait dengan HPK untuk perkebunan tebu. Perluasan areal diikuti dengan penataan varietas dan bongkar ratoon yang berkelanjutan. Perlu dibangun prasarana irigasi karena ada kecenderungan pertanaman tebu bergeser ke lahan non irigasi (kering). Pompanisasi dapat menjadi alternatif program yang perlu diintensifkan.
30. Dengan kondisi sebagian PG yang umurnya sudah tua, dan sebagian PG sering mengalami kerusakan mesin, hal ini mengakibatkan proses penggilingan/pengolahan tidak berjalan maksimal dan terjadi tingkat kehilangan hasil yang relatif besar. Dengan demikian, Revitalisasi PG






menjadi suatu keharusan untuk meningkatkan efisiensi pabrik, sehingga terjadi peningkatan rendemen.

31. Pengaturan tata niaga dan tarif impor belum efektif menurunkan impor gula secara total. Dengan demikian, perlu pencermatan kembali pengaturan tata niaga dan tarif impor, agar bisa lebih efektif untuk pembatasan impor gula, baik GKP, GKR maupun GKM.

32. Prosedur perdagangan antar pulau memerlukan waktu yang cukup lama, sehingga menyebabkan sebagian pedagang tidak menggunakan peraturan tersebut dalam perdagangan antar pulau. Dengan demikian, prosedurnya perlu disederhanakan disertai dengan peningkatan pengawasan.







Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian

Jl. Ahmad Yani 70 Bogor 16161, Telp. 0251-8333964, Faks. 0251-8314496

E-Mail : pse@litbang.deptan.go.id, publikasi_psekp@yahoo.co.id

URL : <http://pse.litbang.deptan.go.id>







Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian

Jl. Ahmad Yani 70 Bogor 16161, Telp. 0251-8333964, Faks. 0251-8314496

E-Mail : pse@litbang.deptan.go.id, publikasi_psekp@yahoo.co.id

URL : <http://pse.litbang.deptan.go.id>