



# Accountability Brief

**Pengarah:**  
Inosentius Samsul  
(Kepala Badan Keahlian DPR RI)  
**Tim Penulis:**  
Djustiawan Widjaya  
Teuku Surya Darma  
Indah Pranchiska  
Hamas Wuryantina

2022

Komisi VI

## Pengendalian Impor Gula

### Isu Strategis

Ketika komoditas Gula diyakini memiliki pengaruh dan nilai strategis bagi pertumbuhan ekonomi dan ketahanan pangan nasional, maka Pemerintah dengan Kepres No.57 Tahun 2004 telah menetapkan gula dan kegiatan perdagangannya sebagai produk dalam pengawasan. Disisi lain, peningkatan permintaan Gula selama 5 tahun terakhir dengan total kebutuhan nasional mencapai 6 juta ton ditahun 2021 hanya mampu diikuti dengan hasil produksi rata-rata sekitar 2,2juta ton/tahun.

Dengan itu, dalam rangka memenuhi kebutuhan Gula nasional, terutama untuk industri dalam negeri, Pemerintah melalui Peraturan Menteri Perdagangan (Permedag) Nomor 14 Tahun 2020 telah mengatur kebijakan Persetujuan Impor (PI) Gula industri yang terbagi menjadi PI dengan rekomendasi Kementerian Perindustrian dan PI dengan SK Menteri Keuangan tentang perusahaan yang ditetapkan sebagai penerima fasilitas Pabean Kawasan Berikat (KB) atau Kemudahan Impor Tujuan Ekspor (KITE). Dalam hal ini diketahui bahwa selama periode tahun 2019 s.d. Sem.I Tahun 2021, terdapat 17 (tujuh belas) perusahaan importir Gula yang memperoleh fasilitas fiskal kepabeanan berupa pemberian fasilitas KITE atau KB dari Dirjen Bea Cukai Kemenkeu.

Dalam aturan sebelumnya, yaitu Permendag No.117/M-DAG/PER/12/2015 dipahami bahwa jenis gula impor yang diperbolehkan untuk tiga jenis, yaitu Gula Kasar (*raw sugar*) atau GKM (Gula Kristal Mentah); GKP (Gula Kristal Putih/*plantation white*); dan GKR (Gula Kristal Rafinasi/*refined sugar*) sebagai bahan baku proses produksi dan dapat dikonsumsi langsung tanpa diproses lebih lanjut.

Menariknya, kebijakan PI yang dikeluarkan selama ini, khususnya ditahun 2021 secara tidak langsung telah menjadikan Indonesia menempati posisi ketiga terbesar negara importir Gula di dunia dengan nilai impor mencapai USD2.8 juta atau 5,4% dari total impor Gula dunia, sebagaimana dikutip dari laman resmi ITC/*International Trade Centre* (2021) mengenai *List of Importers Sugars and Sugar Confectionery on Global*. Keadaan tersebut disinyalir terjadi karena belum optimalnya faktor pendukung produksi Gula dalam negeri, sedangkan konsumsi Gula dalam negeri sebagai salah satu jenis pangan pokok masih sangat tinggi.

Posisi Indonesia tersebut tidaklah mengherankan, faktanya menunjukkan bahwa PI Gula yang diterbitkan Kementerian Perdagangan mengalami kenaikan disetiap tahunnya, terutama untuk kategori GKM. Bahkan BPK RI dalam hasil pemeriksaan DTT-Kepatuhan (IHPS II 2021) atas Tata Niaga Ekspor Impor dan Pengelolaan Belanja dalam Peningkatan Ekspor Tahun 2019 s.d. 2021 di Kementerian Perdagangan menjelaskan bahwa realisasi impor Gula dengan

fasilitas KITE/KB didominasi kategori GKM sebesar 84,42% atau setara dengan 1,7 juta ton dengan total alokasi impor atas GKM sebesar 2,1 juta ton.

**Tabel Realisasi Penerbitan PI dan Jumlah Impor Gula Fasilitas KITE/KB Tahun 2019 s.d. Sem.I Tahun 2021**

No	Perizinan Impor Gula Impor	Realisasi (ton)		
		Th. 2019	Th. 2020	Sem I Th.2021
1	Impor GKM	496.000,00	628.132,00	542.304,14
2	Impor GKR	171.100,00	129.678,00	60.857,50
<b>Total</b>		<b>613.100,00</b>	<b>757.810,00</b>	<b>603.161,64</b>

Sumber: BPK RI - LHP PDTT-Kepatuhan atas Tata Niaga Ekspor Impor (IHPS II Tahun 2021)

Data mengenai dominannya realisasi impor Gula kategori GKM yang mengalami peningkatan setiap tahun juga didukung oleh data Asosiasi Gula Indonesia (AGI) sebagaimana dikutip dari laman <https://asosiasigulaindonesia.org/wp-content/uploads/2021/01/BULETIN-AGI-IKAGI-DES-2020-3.pdf> dengan tema *National Sugar Summit 2020* yang menyebutkan bahwa pabrik Gula baru dimungkinkan untuk mengimpor *raw sugar* sebagai bahan baku untuk jangka waktu tertentu ketika di dalam negeri mengalami penurunan jumlah produksi Gula Mentah, sebagaimana dibenarkan oleh Peraturan Menteri Perindustrian No.10/M-IND/PER/3/2017.

Alasan yang digunakan Pemerintah untuk membenarkan langkah penerbitan PI adalah untuk menjaga ketersediaan Gula dan stabilitas harga, seperti disampaikan Agus Suparmanto (2020) selaku Menteri Perdagangan saat mengeluarkan izin impor Gula Mentah untuk diolah kembali menjadi Gula Konsumsi pada periode Oktober 2019 s.d Mei 2020 sebagaimana dikutip dari <https://www.republika.id/posts/6876/permainan-kotor-distributor-gula>.

Padahal kondisi sebaliknya, hasil SUSESNAS BPS (2020) menunjukkan bahwa perkembangan konsumsi Gula untuk rumah tangga di Indonesia selama tahun 2002-2020 mengalami penurunan dengan rata-rata sebesar 1,73% per tahun yang mungkin disebabkan adanya perubahan pola konsumsi Gula pada masyarakat. Begitupun BPK RI (IHPS II, 2021) mengungkapkan bahwa PI Gula dengan kategori GKP dan GKR telah diarahkan untuk kebutuhan konsumsi dengan kategori GKP, sebagaimana diperlihatkan pada tabel berikut:

**Tabel Realisasi Penerbitan PI (Persetujuan Impor) dan Jumlah Impor Gula Tahun 2019 s.d. Sem.I Tahun 2021**

No	Perizinan Impor Gula Impor	Jumlah PI / Realisasi (ton)		
		Th. 2019	Th. 2020	Sem I Th. 2021
1	Diolah menjadi GKP dari impor GKM	5/ 252.630	29/ 850.460	13/ 668.000
2	Pengalihan impor GKR menjadi gula konsumsi (hasil Rakortas)	-	1/ 23.600	-
3	Impor GKP oleh BUMN untuk pemenuhan stok dan stabilisasi harga (hasil Rakortas)	-	3/ 136.558	2/ 150.000
<b>Total</b>		<b>5 / 252.630</b>	<b>33 / 1.010.618</b>	<b>15 / 818.000</b>

Sumber: BPK RI - LHP PDTT-Kepatuhan atas Tata Niaga Ekspor Impor, IHPS II Tahun 2021

Berbagai penjelasan di atas, tentunya memperkuat alasan bahwa pengawasan atas kebijakan PI (Persetujuan Impor) Gula maupun pemanfaatannya adalah sebuah keharusan, agar dapat dipastikan tepat sasaran dan tidak disalahgunakan. Terlebih lagi, BPK RI juga mengungkapkan dalam hasil pemeriksaannya (DTT-Kepatuhan, IHPS II 2021) adanya permasalahan kelebihan alokasi PI Gula kategori fasilitas KITE/KB sebesar

44.510 ton dari rencana impor sesuai Skep Menkeu kategori KITE Pembebasan atau KITE Pengembalian, dan besaran yang telah terealisasi adalah sebesar 22.500 ton.



Sumber: SUSENAS, BPS

Keterangan: \*) Angka prediksi Pusdatin, Kementan

Kelebihan alokasi PI Gula dalam rangka mendorong kegiatan ekspor bagi pemilik KITE/KB, memperlihatkan adanya ketidakhadiran Kementerian Perdagangan untuk melakukan pengawasan perdagangan untuk hasil produksi dari bahan baku impor Gula dengan fasilitas KITE/KB. Hal ini juga telah memunculkan respon dari Soemitro Samadikoen (2022) selaku Ketua Umum DPN APTRI (Dewan Pimpinan Nasional Asosiasi Petani Tebu Rakyat Indonesia) yang menilai alokasi yang relatif lebar untuk impor akan berdampak pada jatuhnya nilai harga jual gula konsumsi produksi petani lokal dan merusak pangsa pasar (<https://bisnisindonesia.id/article/simalakama-alokasi-impor-gula-mentah-437-juta-ton-pada-2022>).

Begitu juga pemeriksaan BPK RI (IHPS II 2021) menyebutkan bahwa sebesar 285.605 ton hasil produksi gula impor tahun 2021 dengan fasilitas KITE/KB berupa *rafinasi sugar* memiliki potensi untuk dijual ke dalam pasar dalam negeri dengan mengacu pada data Dirjen Bea Cukai Kemenkeu dimana terdapat 5 perusahaan yang memiliki fasilitas KITE/KB dan bergerak di bidang industri Gula yang mengolah GKM menjadi GKR.

### Saran Rekomendasi

Berdasarkan pembahasan dan uraian di atas, maka sangatlah tepat ketika Komisi VI DPR RI dalam Rapat Dengar Pendapat bersama PTPN III tertanggal 24 Mei 2022 menyarankan perlunya sebuah strategi khusus untuk meningkatkan produksi Gula dalam negeri yang bertujuan untuk mengatasi kebutuhan pangan nasional melalui PTPN III. Lebih lanjut, PTPN III juga harus melaksanakan transparansi terkait perkembangan impor Gula agar level keterbukaan informasi publik dapat meningkat yang diikuti dengan implementasi program-program kerja pemerintah untuk mewujudkan ketahanan pangan dan energi serta mengurangi ketergantungan terhadap impor.

Namun demikian, ketika swasembada Gula belum dapat diwujudkan, maka boleh menjadi perhatian atas saran seorang peneliti *Center for Indonesian Policy Studies* (CIPS) yang menyampaikan bahwa efektivitas pelaksanaan kebijakan impor yang dilakukan perlu diikuti dengan pembenahan tata niaga secara *on-farm* maupun *off-farm* dan disertai penyelesaian masalah panjangnya rantai distribusi yang menyebabkan rendahnya produksi gula dalam negeri (Arumdriya Murwani, 2021) sebagaimana dikutip dari <https://ekonomi.bisnis.com/read/20210522/12/1396742>.