

BULETIN APBN

Pusat Kajian Anggaran Badan Keahlian DPR RI

Edisi 11, Vol. I. Juni 2016

Kemandirian dan Otonomi Penganggaran DPR RI

p. 02

Revitalisasi Industri Gula

p. 05

Buletin APBN
Pusat Kajian Anggaran
Badan Keahlian DPR RI
www.puskajiananggaran.dpr.go.id
ISSN 2502-8685



9 772502 868006

DEWAN REDAKSI

Penanggung Jawab

Dr. Asep Ahmad Saefuloh, S.E., M.Si.

Pemimpin Redaksi

Slamet Widodo, S.E., M.E.

Redaktur

Robby Alexander Sirait, S.E., M.E.

Dahiri, S.Si., M.Sc

Adhi Prasetyo S. W., S.M.

Dwi Resti Pratiwi, S.T., MPM.

Editor

Marihot Nasution, S.E., M.Si.

Ade Nurul Aida, S.E.

DAFTAR ISI

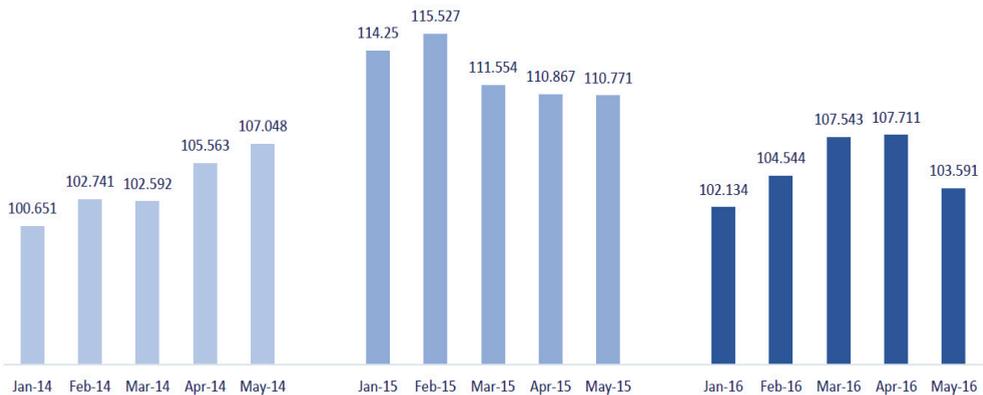
Update APBN.....	p.01
Kemandirian dan Otonomi Penganggaran DPR RI	p.02
Revitalisasi Industri Gula.....	p.05

Terbitan ini dapat diunduh di halaman website www.puskajianggaran.dpr.go.id

UPDATE APBN

Bank Indonesia (BI) mencatat posisi cadangan devisa Indonesia pada akhir Mei 2016 sebesar USD103,591 miliar. Nilai tersebut lebih rendah USD4,12 miliar dibandingkan posisi akhir April 2016 sebesar USD107,711 miliar. Angka ini juga tercatat paling rendah dalam tiga tahun terakhir pada periode yang sama, dimana pada Mei 2014 dan Mei 2015 tercatat masing-masing USD107,048 miliar dan USD110,771 miliar.

Cadangan Devisa Indonesia
(Dalam Juta USD)



Sumber : Bank Indonesia

Kemandirian dan Otonomi Penganggaran

DPR RI

Mardi Harjo

Secara kelembagaan DPR RI memiliki karakteristik yang berbeda dengan Pemerintah dimana DPR RI terdiri atas anggota partai politik yang dipilih melalui pemilu, dengan demikian kedudukannya kuat karena dipilih oleh rakyat secara langsung dan merepresentasikan rakyat. DPR RI merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara, sehingga lembaga negara DPR RI memiliki kedudukan setara dengan kelembagaan Presiden. Anggota DPR RI berjumlah 560 orang, dengan jumlah sebesar itu DPR RI memiliki kapasitas untuk menjalankan semua fungsi, tugas, dan kewenangan, DPR RI memiliki Alat Kelengkapan Dewan (AKD) yang terdiri atas komisi dan badan. Dengan keragaman AKD, DPR RI dapat mendelegasikan fungsi, tugas, dan kewenangannya kepada AKD (sebelum ke paripurna) sehingga mampu mengimbangi struktur pemerintah.

Dengan melihat tugas pokok dan fungsi DPR RI dirasakan sangat penting dan mendesak untuk segera mewujudkan kemandirian dalam pengelolaan anggaran DPR RI, secara sektoral (fungsi budgeting) DPR RI sudah dapat memberikan alokasi anggaran yang memadai sehingga sektor tersebut dapat berjalan secara optimal dan mencapai sasaran pembangunan. Akan tetapi, untuk menjalankan fungsi anggaran untuk DPR RI sendiri, ternyata tidak demikian. Hal itu menjadi ironis karena DPR RI memiliki fungsi anggaran untuk menyetujui uang negara melalui APBN yang dikelola Pemerintah, tetapi untuk DPR RI sendiri anggaran yang dialokasikan kurang memadai. Dengan

keterbatasan tersebut muncul wacana terhadap pentingnya kemandirian dan otonomi penganggaran DPR RI.

Wacana otonomi anggaran muncul ketika DPR RI di satu sisi dituntut untuk meningkatkan kinerjanya, tetapi di sisi lain anggaran terbatas dan masih dikontrol oleh pihak eksekutif. Di samping itu, adanya dorongan terhadap peningkatan kinerja dengan sendirinya akan berdampak pada meningkatnya anggaran. Jika kondisi ini dibiarkan tanpa adanya perubahan mendasar dalam praktek ketatanegaraan, maka DPR RI akan sangat sulit untuk meningkatkan kinerjanya.

Proses pembahasan APBN untuk anggaran DPR RI sama dengan proses pembahasan dengan Kementerian/ Lembaga lainnya. Sebagai lembaga tinggi negara yang kedudukannya sama dengan Pemerintah, hal ini sangat ironis karena anggarannya tergantung kepada pihak pemerintah. Sebagai contoh, biaya kunjungan ke daerah pemilihan hanya dapat dibiayai oleh APBN sampai di tingkat provinsi di daerah pemilihan yang bersangkutan, sedangkan untuk sampai ke daerah pemilihan kabupaten/kota tidak dapat dibiayai oleh APBN, jadi hal-hal seperti inilah yang tidak sesuai dengan jenis karakteristik anggaran untuk mendukung tugas pokok fungsi DPR.

Sebagai sebuah lembaga tinggi negara yang independen dan mandiri, DPR RI sangat perlu mempunyai kemandirian dan otonomi penganggaran tersendiri yang terlepas dari pihak eksekutif, hal ini berkaitan dengan tugas pokok fungsi DPR RI yang salah satunya yaitu sebagai pengawas pemerintah.

DPR RI seharusnya mempunyai

Tabel 1. Sistem Penganggaran Parlemen di Beberapa Negara

Negara	Penyusunan Anggaran Parlemen				Pembahasan UU APBN
	Rancangan Anggaran	Keterlibatan Pihak Luar	Usulan Rancangan	Penyajian Rancangan	
Canada	Staf	Tidak	Biro	-	-
Czech Republic	Biro	Tidak	Budget Committee General Assembly	Ya	-
Philippines Senate		Budget and Administration Department	Bicameral Committee Bureau of the President	-	Ya
Nigeria	Sekretaris Jenderal	Pemerintah (Negosiasi)	Komisi Keuangan	-	Ya

Sumber: <http://www.ipu.org/ASGP-e/Couderc.pdf>

ruang keleluasaan dalam menetapkan anggarannya sendiri, hal ini berkaitan dengan capaian kinerja DPR RI, bagaimana target dan kualitas kerja dapat tercapai kalau dari sisi anggaran kurang mencukupi?

Konsep kemandirian anggaran dimulai dengan penetapan alokasi anggaran yang mandiri (rancangan anggaran DPR RI yang sudah disetujui dalam Rapat Paripurna DPR RI tidak lagi dibahas oleh Pemerintah) dengan alokasi yang seimbang dengan beban kerja DPR RI dan yang diperkuat dengan penyusunan Standar Biaya Keluaran (SBK) bagi DPR RI sebagai lembaga negara serta diiringi dengan pengelolaan pertanggungjawaban anggaran yang akuntabel.

Untuk mendorong terwujudnya kemandirian anggaran dapat dilakukan melalui beberapa alternatif diantaranya yaitu melakukan amandemen UUD 1945, yaitu dengan menambah klausul dalam Pasal 20A ayat (5) misalnya: "Anggaran DPR RI sekurang-kurangnya satu persen dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara", atau dapat juga dilakukan dengan cara mengamandemen Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yaitu pada Pasal 6 dengan menambah klausul: "DPR RI sebagai pemegang kekuasaan legislatif mempunyai hak untuk menetapkan anggarannya pada setiap awal tahun anggaran untuk menjalankan program dan

kegiatannya", alternatif berikutnya adalah mengamandemen Undang-Undang No. 42 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD dengan menambah Pasal 75A, misalnya: "Anggaran DPR RI ditetapkan sekurang-kurangnya satu persen dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara".

Kondisi eksisting yang memungkinkan DPR RI menyesuaikan kebutuhan anggaran dengan kegiatannya adalah sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 Pasal 75 ayat (2) yang menyatakan bahwa untuk menyusun kebutuhannya, DPR RI dapat menyusun standar biaya khusus dan mengajukannya kepada Presiden untuk dibahas bersama. Standar biaya khusus adalah besaran biaya yang dibutuhkan untuk menghasilkan sebuah keluaran kegiatan yang merupakan akumulasi biaya komponen masukan kegiatan yang ditetapkan sebagai biaya keluaran.

Sebagai contoh, terdapat beberapa undang-undang yang secara eksplisit menyebutkan jumlah persentase tertentu didalam pengalokasian anggarannya, misalnya: Undang-Undang No. 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan Pasal 171 (1) Besar anggaran kesehatan Pemerintah dialokasikan minimal sebesar 5 persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara di luar gaji; kemudian

Tabel 2. Pagu Anggaran DPR RI dan Persentasenya Terhadap APBN

Satuan Kerja	Pagu Anggaran DPR RI (miliar rupiah)					
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Setjen DPR RI	696.4	722.0	779.3	819.4	1,425.6	1,790.6
DPR RI	1,749.1	1,984.5	2,168.4	2,068.8	3,766.1	3,432.7
Jumlah	2,445.5	2,706.6	2,947.7	2,888.2	5,191.7	5,223.3
APBN (miliar rupiah)	1,320,751.3	1,548,310.4	1,726,191.3	1,876,872.8	1,984,149.7	2,095,724.7
% dari APBN	0.19%	0.17%	0.17%	0.15%	0.26%	0.25%

Sumber: Biro Keuangan dan Perencanaan Setjen DPR RI, 2011-2016 dan NK & UU APBN 2011-2016, Kementerian Keuangan

Undang-Undang No. 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional Pasal 49 (1) Dana pendidikan selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan dialokasikan minimal 20 persen dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) pada sektor pendidikan dan minimal 20 persen dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Untuk itu diharapkan DPR RI juga berani dan dapat mengamandemen UU MD3-nya dan secara eksplisit menuliskan besaran persentase anggaran yang diperlukan misalkan sebesar 1 persen dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Otonomi anggaran dirasakan sangat penting karena banyaknya hambatan dalam praktik penganggaran, terutama ketika dihadapkan pada karakteristik anggaran DPR RI yang berbeda dengan eksekutif. Oleh karena itu, secara tegas dalam Renstra DPR RI 2015-2019 kemandirian pengelolaan anggaran DPR RI menjadi skala prioritas.

Diharapkan untuk optimalisasi pelaksanaan tugas pokok dan fungsi DPR RI, kemandirian dan otonomi anggaran sangat diperlukan. Di

samping itu, sesuai dengan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik, pemisahan kekuasaan sebaiknya dibarengi dengan pemisahan kekuasaan penganggaran sehingga tidak ada salah satu pihak yang tersandera.

Daftar Pustaka

- Undang Undang Dasar 1945
- Undang Undang No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara
- Undang-Undang No. 01 Tentang Perbendaharaan Negara
- Undang-Undang No. 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara
- Undang-Undang No. 42 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- DPR RI. (2014). Rencana Strategis DPR RI 2015—2019
- Couderc, Michel. (1998). *The administrative and financial autonomy of parliamentary assemblies*. Adopted at the Moscow Session (September 1998).

Revitalisasi Industri Gula

Ratna Christianingrum¹⁾

Abstrak

Besarnya konsumsi gula di Indonesia tidak disertai dengan peningkatan kapasitas produksi gula. Defisit komoditas gula ini selalu diselesaikan dengan kebijakan impor. Selama sepuluh tahun terakhir, pemerintah selalu melakukan impor untuk mencukupi kebutuhan gula dalam negeri. Jumlah impor gula pada empat tahun terakhir cenderung mengalami peningkatan. Ketergantungan terhadap impor perlu segera diselesaikan dengan cara meningkatkan produksi dalam negeri. Langkah yang harus diambil dalam meningkatkan produksi adalah revitalisasi pabrik gula yang mengalami ketidakefisienan dalam proses produksi dan pembangunan industri hilir pabrik gula. Namun revitalisasi tidak boleh dilakukan secara sembarang. Kebijakan impor harus dibatasi baik jumlah ataupun waktu. Jumlah impor harusnya semakin menurun seiring dengan meningkatnya jumlah produksi gula dalam negeri. Serta impor harus dihentikan apabila produksi dalam negeri telah mampu mencukupi kebutuhan konsumsinya.

Indonesia merupakan negara dengan jumlah penduduk terbesar keempat di dunia. Semakin besar jumlah penduduk, maka kebutuhan akan bahan makanan semakin besar. Pangan merupakan kebutuhan manusia yang harus dipenuhi untuk menjaga keberlangsungan hidupnya.

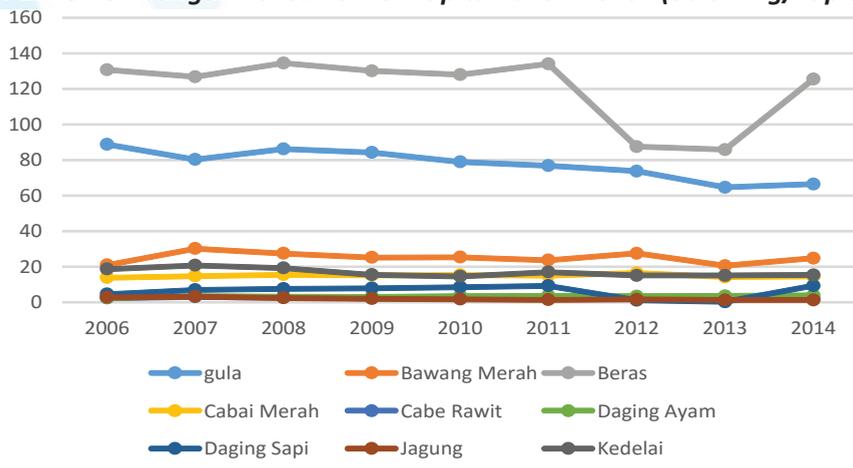
Konsumsi masyarakat Indonesia terhadap bahan makanan pokok cenderung stabil. Konsumsi bahan makanan pokok terbesar kedua di Indonesia adalah gula. Gula merupakan sumber kalori terbesar bagi masyarakat Indonesia setelah beras. Hal ini terjadi karena adanya kebiasaan makan dan minum di

masyarakat yang memasukkan gula dalam jumlah yang relatif banyak (Irzan, 2014).

Tingginya konsumsi gula di Indonesia menjadikannya komoditas yang cukup penting. Permintaan gula di Indonesia sampai saat ini dipenuhi dengan dua cara, yaitu produksi gula dalam negeri dan impor. Kebijakan impor biasanya dikeluarkan oleh pemerintah apabila produksi dalam negeri tidak mampu mencukupi kebutuhan gula dalam negeri.

Konsumsi gula dalam negeri di tahun 2014 mengalami peningkatan yang signifikan dibandingkan konsumsi pada tahun 2005. Namun produksi

Gambar 1. Perkembangan Konsumsi Per Kapita Bahan Pokok (dalam kg/kapita/tahun)



Sumber: Kementerian Pertanian, diolah

1) Analisis APBN, Pusat Kajian Anggaran, Badan Keahlian Dewan DPR RI. e-mail: ratnachristianingrumpudun@gmail.com

Tabel 1. Neraca Produksi, Impor dan Pemakaian Dalam Negeri Gula

URAIAN	TAHUN										
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
A. Total Produksi dan Impor (ribu Ton)	3,498.00	3,226.00	5,391.00	3,683.45	3,780.00	4,107.00	2,268.00	5,522.16	6,020.02	5,618.49	6,095.94
1. Produksi	2,242.00	2,308.00	2,448.00	2,668.43	2,404.00	2,352.00	2,268.00	2,439.00	2,581.00	2,579.17	2,623.93
2. Impor	1,256.00	918.00	2,943.00	1,015.02	1,376.00	1,755.00	N.A	3,083.16	3,439.02	3,039.32	3,472.01
B. Pemakaian Dalam Negeri (ribu Ton)	3,435.00	3,106.00	5,390.00	3,240.00	4,375.00	3,474.00	2,541.00	4,896.00	5,679.00	5,474.11	N.A

Sumber: Kementerian Pertanian, diolah

Catatan: Data Produksi yang digunakan pada tahun 2014 dan 2015 merupakan data produksi gula hablur² yang bersumber dari Buku Statistika Perkebunan Indonesia Komoditas Tebu 2014 – 2016

Pemakaian dalam Negeri di tahun 2014 merupakan nilai estimasi

gula pada rentang waktu yang sama cenderung stabil. Peningkatan jumlah produksi terjadi, namun peningkatan ini tidak signifikan dan tidak sebanding dengan peningkatan konsumsinya. Hal ini berakibat pada meningkatnya jumlah impor gula yang dilakukan oleh pemerintah. Sehingga pada lima tahun terakhir, jumlah impor gula yang dilakukan lebih besar dari kemampuan produksi di dalam negeri. Pada tahun 2014, sebanyak 61 persen kebutuhan gula dalam negeri dipenuhi dengan impor. Artinya, Indonesia sudah mengalami ketergantungan impor. Sehingga pada tulisan ini akan melihat apakah revitalisasi industri gula yang dilakukan oleh pemerintah sudah tepat untuk mengurangi ketergantungan terhadap impor gula.

Perkembangan Industri Gula di Indonesia

Industri gula di Indonesia telah ada sejak tahun 1673. Hal ini ditandai dengan berdirinya pabrik gula tebu di Batavia. Industri gula Indonesia mengalami masa kejayaan pada tahun 1930. Pada tahun tersebut, Indonesia menjadi negara eksportir gula terbesar kedua di dunia (Nainggolan, 2010). Pada tahun 1930 terdapat 179 pabrik pengolahan gula yang memproduksi 3 juta ton gula per tahunnya (Economic and Social Development Department, 1997).

Pada tahun 1957, pemerintah melakukan nasionalisasi pabrik gula yang ada di Indonesia. Jumlah pabrik gula yang tersisa pada saat itu hanya 30 pabrik gula yang masih aktif memproduksi. Produksi gula di Indonesia tidak mengalami

perkembangan yang berarti. Hal ini dikarenakan kurangnya riset tentang gula yang dilakukan, pabrik – pabrik gula di Jawa mengalami ketinggalan teknologi, serta kurangnya investor yang tertarik untuk membuka lahan tebu di luar Jawa (Economic and Social Development Department, 1997).

Setelah adanya nasionalisasi pabrik gula di tahun 1957, industri gula terus mengalami keterpurukan, hingga produksi gula nasional tidak mampu mencukupi kebutuhan gula. Impor gula terus dilakukan sejak tahun 1967. Peningkatan harga gula di dunia pada awal tahun 1970-an menyebabkan pemerintah berusaha untuk meningkatkan produksi dalam negeri. Sehingga pada tahun 1971 pemerintah memberikan wewenang kepada Bulog untuk menjadi lembaga stabilisator harga (Wahyuni, Supriyanti, & Sinuraya, 2009). Adanya kebijakan impor dan penerapan sistem perdagangan bebas oleh pemerintah sebagai salah satu syarat dalam Lol IMF menyebabkan gula impor membanjiri pasar domestik dengan harga murah. Hal ini menjadi pukulan yang cukup berat bagi industri gula dalam negeri. Hal ini terbukti dengan adanya pengurangan lahan tebu yang cukup drastis (Wahyuni, Supriyanti, & Sinuraya, 2009).

Rendahnya harga jual gula menyebabkan industri gula menjadi industri yang tidak menarik untuk melakukan investasi. Minimnya investasi yang dilakukan pada industri gula menyebabkan mesin yang dimiliki oleh pabrik gula adalah mesin-mesin tua. Akibat yang ditimbulkan dari penggunaan mesin tua adalah turunnya tingkat rendemen³ yang dihasilkan.

2) Gula Hablur adalah gula sukrosa yang dikristalkan (Syahyuti, 2012)

3) Rendemen merupakan kadar kandungan gula dalam batang tebu yang dinyatakan dalam persen.

Tingkat rendemen yang dihasilkan oleh pabrik gula di Indonesia hanya mencapai 5 hingga 6 persen (Antara, 2016). Hal ini menunjukkan inefisiensi proses produksi gula. Hingga tahun 2015, jumlah pabrik gula yang berproduksi sebanyak 54 pabrik gula.

Perkembangan Kebijakan Gula di Indonesia

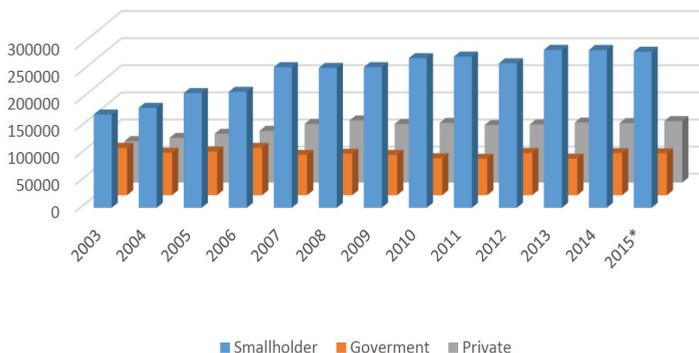
Kebijakan impor gula diambil pemerintah sejak tahun 1967 dengan tarif impor sebesar nol persen. Pemerintah memberikan kewenangannya kepada Bulog untuk melakukan impor gula. Namun pada tahun 1998 pemerintah mengeluarkan Keppres No 29/1/1998 yang membatasi wewenang Bulog hanya untuk komoditas beras. Pembatasan wewenang Bulog ini terjadi karena adanya persyaratan dalam Lol IMF. Pada bulan Maret 2002, pemerintah melalui SK Menperindag No 141/MPP/Kep/3/2002 berusaha mengendalikan impor gula dengan hanya mengizinkan impor gula pada importir terdaftar yang memiliki NPIK. Pembatasan impor terus dilakukan pemerintah dengan mengeluarkan beberapa kebijakan impor. Namun kebijakan-kebijakan tersebut belum mampu memperbaiki kesejahteraan petani. Pada bulan September 2002, impor gula hanya dapat dilakukan oleh importir terdaftar yang bahan bakunya lebih dari 75 persen berasal dari petani. Sejak bulan Juni 2003, seluruh gula yang dihasilkan oleh petani dibeli oleh Bulog dengan harga sesuai dengan harga yang telah ditentukan

melalui mekanisme lelang. Dengan penerapan mekanisme ini, pemerintah berhasil meningkatkan jumlah lahan yang ditanami tebu. Peningkatan area lahan perkebunan tebu terbesar dilakukan oleh *smallholder* atau petani kecil menengah dan pihak swasta. Namun area lahan perkebunan tebu yang dimiliki oleh pemerintah cenderung mengalami penurunan, seperti tampak di Gambar 2.

Pada tahun 2015, kebijakan yang akan diambil pemerintah untuk melindungi petani tebu adalah melakukan penetapan harga patokan petani gula kristal putih untuk mengamankan harga gula di tingkat petani dan peningkatan produksi gula dalam negeri (RPJMN 2015 - 2019 Buku II Agenda Pembangunan Bidang, 2015). Kebijakan ini bertujuan untuk meningkatkan nilai bagi hasil kepada petani, sehingga mampu menjaga kesejahteraan petani. Dengan tercapainya kesejahteraan petani, diharapkan tidak akan terjadi perubahan profesi petani menjadi profesi lainnya. Selain itu, penetapan harga jual tebu diharapkan mampu mengurangi alih komoditas yang dilakukan oleh para petani. Hal ini sejalan dengan pendapat yang dikeluarkan oleh Kepala Dinas Perkebunan Jawa Tengah yang menyatakan bahwa jumlah lahan yang ditanami tebu di Jawa Tengah mengalami penurunan hingga 21,6 persen (Qanitat, 2016).

Harga yang tidak sesuai menjadi alasan utama banyaknya petani

Gambar 2. Luas Area Tebu (dalam hektare)



Sumber: Statistik Perkebunan Indonesia Komoditas Tebu 2014 – 2016, Kementerian Pertanian

tebu yang berpaling dan memilih komoditas lain terutama padi. Dalam proses menentukan harga yang diterima oleh petani, salah satu faktor yang mempengaruhi adalah tingkat rendemen. Semakin besar tingkatan rendemen yang dihasilkan dari tebu petani, maka semakin besar dana bagi hasil yang diperoleh.

Efisiensi gilingan serta proses pengolahan pabrik gula merupakan faktor utama yang menentukan tingkat rendemen tebu yang dihasilkan. Efisiensi pada proses produksi di pabrik gula dapat tercapai apabila pabrik tersebut menggunakan mesin yang berkualitas. Selama ini, pabrik – pabrik gula di Jawa hanya mampu menghasilkan tingkat rendemen tebu sebesar 5 hingga 6 persen.

Pada tahun 2014, jumlah lahan perkebunan di Jawa Tengah memiliki lahan tebu terbesar kedua setelah Jawa Timur. Luas lahan di Jawa Tengah mencapai 14,4 persen dari total lahan perkebunan tebu (Direktorat Jendral Perkebunan, 2015). Namun kontribusi produksi gula yang diberikan oleh Jawa Tengah hanya mencapai 10 persen (Direktorat Jendral Perkebunan, 2015). Hal ini mengindikasikan adanya inefisiensi dari proses produksi pada pabrik-pabrik gula di Jawa Tengah. Inefisiensi ini dikarenakan mesin yang digunakan sudah tua.

Rendahnya tingkat rendemen yang dihasilkan oleh pabrik gula di Jawa menyebabkan rendahnya dana bagi hasil yang diterima petani. Hal ini merupakan penyebab adanya alih lahan yang dilakukan oleh petani tebu di Jawa Tengah.

Untuk mengatasi inefisiensi proses produksi di pabrik gula, salah satu upaya yang dilakukan adalah proses revitalisasi pabrik gula. Revitalisasi ini menjadi salah satu kebijakan yang diambil pemerintah untuk mengamankan produksi gula konsumsi. Berdasarkan RPJMN 2015 – 2019, kebijakan lain yang pemerintah ambil yaitu:

1. Peningkatan produktivitas dan rendemen tebu masyarakat
2. Revitalisasi pabrik gula yang ada

3. Pembangunan pabrik gula baru beserta perkebunan tebunya.

Pada tahun 2015 pemerintah juga memberikan penyertaan modal negara sebesar Rp3,5 triliun untuk PTPN IX, X, dan XI (Antara, 2016). Penyertaan modal negara tersebut diberikan agar BUMN terkait melakukan revitalisasi pabrik gula. Salah satu pabrik gula yang akan direvitalisasi dengan menggunakan penyertaan modal negara tersebut adalah pabrik gula Rendeng Kudus yang berada di bawah PTPN IX. Kontribusi produksi gula yang diberikan oleh pabrik gula Rendeng pada tahun 2015 kurang dari 0,71 persen dari total produksi nasional di tahun yang sama atau hanya sebesar 13,8 ribu ton. Selain itu area lahan yang dimiliki oleh pabrik gula Rendeng hanya sebesar 3.045,51 ha atau kurang dari satu persen total luas lahan nasional. Terlebih lagi tingkat rendemen yang dihasilkan di pabrik gula Rendeng mencapai 6,38 persen. Walaupun tingkat rendemen ini kurang efisien, namun tingkat rendemen di pabrik gula Rendeng masih lebih baik dibandingkan dengan pabrik gula – pabrik gula lainnya yang berada di PTPN IX. Pabrik gula di PTPN IX yang seharusnya dilakukan revitalisasi adalah pabrik gula Tasikmadu. Pabrik gula Tasikmadu di tahun 2015 memiliki luas area perkebunan tebu sebesar 4.617,5 ha atau sebesar 1,4 persen dari lahan nasional. Namun produksi dari pabrik gula ini hanya sebesar 20.428,4 ton atau sebesar 1,1 persen dari produksi gula nasional. Tidak sebandingnya luas lahan yang dimiliki dengan jumlah produksi gula dapat mengindikasikan terjadinya inefisiensi proses produksi di pabrik gula tersebut. Apabila PTPN IX akan melakukan revitalisasi pabrik gula lebih dari satu pabrik, maka pabrik gula yang seharusnya direvitalisasi selain pabrik gula Tasikmadu adalah pabrik gula Mojo. Sehingga revitalisasi keputusan untuk melakukan revitalisasi pabrik gula Rendeng kurang tepat, mengingat pabrik gula Rendeng merupakan pabrik gula yang memiliki produktivitas yang baik apabila dilihat dari luas lahan yang dimiliki dengan jumlah gula yang diproduksi.

PTPN X menerima PMN sebesar Rp975 miliar pada tahun 2015 (Solichah, 2015). Menurut Direktur

Gambar 2. Luas Area Tebu (dalam hektare)

Pabrik Gula	Luas Lahan (Ha)	Produksi (ton)
Watutulis	3,259.88	20,504.60
Tulangan	1,213.70	6,961.78
Kremboong	3,895.58	23,850.28
Gempolkrep	9,973.78	72,613.62
Djombang Baru	3,910.34	24,549.07
Tjoekir	5,038.93	35,292.65
Lestari	5,427.28	38,718.94
Meritjan	4,371.19	34,800.09
Pesantren Baru	8,266.02	65,528.95
Ngadirejo	10,402.35	78,976.90
Modjopanggoong	4,213.44	31,743.20
Talakar	2,962.52	4,962.38
Bone	3,397.05	13,225.42
Camming	3,679.46	14,896.66

Sumber: sugar.lpp.ac.id, diolah

Produksi PTPN X, dana PMN tersebut akan dibagi 40 persen untuk revitalisasi pabrik atau mesin dan 60 persen untuk industrialisasi hilir pabrik gula. Pabrik gula yang akan direvitalisasi dengan PMN tersebut adalah pabrik gula Cukir, Gempolkrep dan Ngadirejo. Apabila dilakukan perbandingan luas lahan yang dimiliki dengan kapasitas produksi yang dilakukan, maka pabrik gula Gempolkrep dan Ngadirejo layak untuk dilakukan revitalisasi. Seharusnya pabrik gula yang lebih dahulu direvitalisasi selain kedua pabrik tersebut adalah pabrik gula Talakar, bukan pabrik gula Cukir. Hal ini dikarenakan pabrik gula Cukir menunjukkan produktifitas yang sesuai dengan jumlah bahan baku yang tersedia. Artinya apabila dilakukan revitalisasi pabrik tanpa disertai perluasan lahan, maka peningkatan produksi gula tidak signifikan. Perbaikan yang seharusnya dilakukan pada pabrik gula Cukir adalah penambahan luas lahan perkebunan tebu bukan revitalisasi pabrik. Sedangkan pabrik gula Talakar mengalami inefisiensi proses produksi.

Pemanfaatan 60 persen PMN yang diperoleh PTPN X adalah untuk pembangunan industri hilir. Pembangunan industri hilir dilakukan untuk memproduksi etanol dan listrik. Pembangunan industri hilir dan industri pengolahan limbah perlu dilakukan mengingat masih terdapat banyak potensi produk sampingan yang dihasilkan dari industri gula.

Produk sampingan yang dihasilkan oleh industri gula antara lain tenaga listrik, bioetanol, pupuk organik, biogas, dan pakan ternak. Pembangunan pabrik gula Glenmore di bawah PTPN XII dan PTPN XI dengan pengolahan hasil sampingannya perlu menjadi proyek percontohan pabrik gula lainnya di Indonesia. Sehingga penghentian produksi pabrik gula PT. Industri Gula Nusantara (IGN) pada bulan Maret 2016 tidak akan terjadi lagi. Penghentian produksi oleh PT. IGN terjadi karena keputusan aliran listrik oleh PLN (Nugaraha, 2016). Hal ini dikarenakan PT. IGN belum melakukan pembayaran tagihan listrik selama 3 bulan. Kejadian di PT. IGN menunjukkan belum dikembangkannya industri pengolahan hasil sampingan dari pabrik gula. Apabila sudah dilakukan industrialisasi hilir pabrik gula, maka pabrik gula yang bersangkutan mampu mencukupi kebutuhan listrik dengan menggunakan hasil sampingan dari pabrik gula. Selain menghemat biaya produksi, pengolahan industri hilir pabrik gula dapat meningkatkan keuntungan perusahaan dan membuka lapangan kerja baru.

Rekomendasi

Kebijakan impor gula dapat dilakukan namun hanya berlaku sementara. Untuk mencegah ketergantungan terhadap gula, maka upaya revitalisasi pabrik gula harus menjadi prioritas dalam reformasi industri gula. Namun revitalisasi pabrik gula tidak boleh dilakukan secara sembarang. Pabrik gula yang

direvitalisasi seharusnya pabrik gula yang mengalami inefisiensi proses produksi namun memiliki luas lahan yang mampu mencukupi kebutuhan bahan baku pabrik tersebut. Selain itu pembangunan industri hilir pabrik gula harus segera dilakukan.

Dengan upaya perbaikan yang dilakukan oleh pemerintah, maka kebijakan impor harus dibatasi. Perlu ada penetapan batas akhir waktu untuk melakukan impor gula. Apabila produksi gula dalam negeri telah mampu mencukupi kebutuhan konsumsi dalam negeri, maka impor gula harus dihentikan. Selain itu penurunan jumlah impor gula juga perlu dilakukan apabila peningkatan produksi gula sudah terjadi.

Daftar Pustaka

Antara. (2016, April 25). *Revitalisasi Pabrik Gula Tuntas 2017*. Diakses dari ekonomi Metro TV News: <http://ekonomi.metrotvnews.com/read/2015/04/25/391325/revitalisasi-pabrik-gula-diharap-tuntas-2017>

Darmohardjo, I. (2014, Februari 07). *Faktor-Faktor yang Berpengaruh Terhadap Rendemen Tebu*. Diakses dari perihalgula.blogspot.co.id: http://perihalgula.blogspot.co.id/2014/02/rendemen-tebu_7.html

Direktorat Jenderal Perkebunan. (2015). *Statistik Perkebunan Indonesia Tebu 2014 - 2016*. Jakarta: Direktorat Jenderal Perkebunan Kementerian Pertanian.

Economic and Social Development Department. (1997). *Proceeding of The Fiji, INDONESIA*. Diakses dari FAO Corporate Document Repository: <http://www.fao.org/docrep/005/X0513E/x0513e21.htm>

Irzan, M. A. (2014). *Tiga Hal Penyebab Tingginya Konsumsi Gula di Indonesia*. Diakses dari klikdokter.com: <https://www.klikdokter.com/rubrikspesialis/diabetes/penanganan-diabetes/3-hal-penyebab-tingginya-konsumsi-gula-di-indonesia>

Nainggolan, K. (2010). *Kebijakan Gula Nasional dan Persaingan Global*. Jakarta: Departemen Pertanian.

Nugaraha, R. A. (2016, April 11). *Janji Pemerintah Revitalisasi Pabrik Gula Tua Belum Terbukti*. Diakses dari swasembada: <http://swasembada.net/2016/04/11/janji-pemerintah-revitalisasi-pabrik-gula-tua-belum-terbukti/>

Qanitat, F. (2016, Februari 10). *Swasembada Gula: Menanti Revitalisasi Pabrik Gula*. Diakses dari Industri Bisnis Indonesia: <http://industri.bisnis.com/read/20160210/99/517899/swasembada-gula-menanti-revitalisasi-pabrik-gula>

Solichah, Z. (2015, April 7). *PMN Rp3,5 triliun untuk Revitalisasi Pabrik Gula*. Diakses dari www.antaranews.com/berita/489568/pmn-rp35-triliun-untuk-revitalisasi-pabrik-gula

Syahyuti, B. (2012, September 12). *Data dan Fakta Gula*. Diakses dari syahyutitebugula.blogspot.co.id/2012/09/berbagai-istilah-terkait-gula.html

Wahyuni, S., Supriyanti, & Sinuraya, J. (2009). *Industri dan Perkembangan Gula di Indonesia: Pembelajaran dari Kebijakan Zaman Penjajahan - Sekarang*. Forum Penelitian Agro Ekonomi Volume 27 No.2, 151-167.



Buletin APBN
Pusat Kajian Anggaran
Badan Keahlian DPR RI
www.puskajianggaran.dpr.go.id
Telp. 021-5715635/5715528, Fax. 021-5715528
e-mail puskaji.anggaran@dpr.go.id



9 772502 868006