

KEBIJAKAN IMPOR GULA: POTENSI DAMPAK DAN UPAYA PENGAMANAN STOK NASIONAL

19

Masyithah Aulia Adhiem

Abstrak

Pemerintah mengambil langkah kebijakan membuka impor gula pada September 2018. Hal tersebut dilakukan karena kekhawatiran pemerintah akan kurangnya stok gula, khususnya untuk industri dalam negeri. Kebijakan tersebut mendapat tanggapan dari masyarakat karena adanya kekhawatiran stok gula lokal tidak terserap akibat kejenuhan pasar dengan adanya rembesan gula impor. Tulisan ini membahas potensi dampak lebih lanjut kebijakan tersebut dan alternatif solusi pengamanan stok gula nasional. Jika kebijakan impor gula tetap akan dilanjutkan oleh pemerintah, maka perlu dilakukan penghitungan ulang gap kebutuhan gula. Selain itu, pengawasan pelaksanaan impor juga perlu dilaksanakan sebagai upaya pengamanan untuk memastikan bahwa stok gula lokal yang ada mampu terserap secara optimal tanpa menjatuhkan harga jualnya. Revitalisasi pabrik melalui investasi juga menjadi alternatif solusi dalam mengamankan stok gula nasional. DPR RI berperan penting untuk terus mengawasi pelaksanaan kebijakan impor gula agar tidak merugikan para petani tebu dan keamanan stok gula nasional tetap terjaga.

Pendahuluan

Pemerintah melalui Kementerian Perdagangan telah membuka keran impor gula yang masuk pada September 2018. Pelaksanaan impor berpedoman pada Peraturan Menteri Perdagangan (Permendagri) No.117/M-DAG/PER/12/2015. Berdasarkan Peraturan Menteri tersebut, gula yang diperbolehkan untuk diimpor adalah gula kristal mentah/gula kasar, gula kristal rafinasi, dan gula kristal putih. Namun demikian, banyak pihak

mempertanyakan kebijakan tersebut mengingat panen raya tebu maju dari perkiraan sebelumnya yang berdampak pada bertambahnya stok gula mentah dalam negeri. Dalam 7 bulan pertama tahun 2018, pabrik gula BUMN memproduksi gula sebanyak 522.629 ton, naik sebesar 40,36% dibandingkan periode yang sama tahun lalu. Proyeksi produksi gula tahun ini yang dihasilkan oleh pabrik gula BUMN meningkat dari 1,1 juta ton menjadi 1,4 juta ton. Peningkatan produksi tersebut, selain



karena majunya panen raya, juga disebabkan oleh kenaikan rendemen dan penambahan areal tanam tebu (Jpnn.com, 2 Agustus 2018).

Melihat kondisi yang ada, diperkirakan stok gula dalam negeri akan banyak yang tidak terserap akibat pasar beralih kepada gula impor. Lebih lanjut, stok berlebih berdampak pada harga jual gula mentah produksi dalam negeri yang semakin rendah dan efeknya adalah kesejahteraan petani tebu yang dipastikan terkena imbas. Tulisan ini akan membahas kebijakan impor gula, potensi dampak impor gula yang dilakukan pemerintah serta upaya untuk mengamankan stok gula nasional.

Kondisi Permintaan dan Produksi Gula Nasional

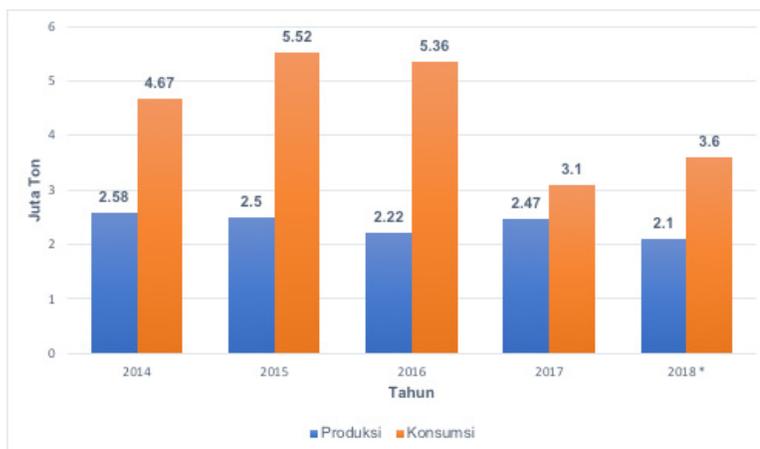
Hingga saat ini, terdapat tiga pihak yang berkontribusi terhadap produksi gula nasional, yaitu: Perkebunan Rakyat (PR), Perkebunan Besar Negara (PBN), dan Perkebunan Besar Swasta (PBS). Luas area tanam tebu terbesar masih dipegang oleh PR

dengan luas sebesar 58 persen dari keseluruhan luas area tanam tebu nasional pada tahun 2015 (Kementerian Pertanian, 2017).

Produksi gula digunakan baik untuk kebutuhan gula konsumsi maupun gula industri. Produksi gula nasional pada tahun 2017 mencapai lebih dari 2.4 juta ton dan proyeksi produksi tahun 2018 diperkirakan sebesar 2.1 juta ton seperti dapat dilihat pada Grafik 1 (Kementerian Pertanian, 2017).

Tanpa mengesampingkan jumlah produksi gula yang sudah cukup baik pada tujuh bulan pertama ini, berdasarkan Grafik 1 di bawah, proyeksi kebutuhan gula nasional tahun 2018 adalah sekitar 3 hingga 3,6 juta ton. Peningkatan kebutuhan konsumsi gula dalam negeri terjadi seiring dengan pertumbuhan jumlah penduduk, peningkatan pendapatan masyarakat, serta semakin berkembangnya industri makanan dan minuman yang menggunakan gula sebagai bahan baku.

Jika dilihat dari kondisi tersebut maka tampak bahwa terdapat selisih antara permintaan dan suplai



Sumber: Kementerian dan Kompas, diolah.

Grafik 1. Perbandingan Konsumsi dan Produksi Gula Nasional 2014-2018

gula. Pabrik gula dalam negeri, baik milik BUMN maupun swasta, dianggap belum mampu memenuhi kekurangan suplai tersebut. Kondisi tersebut disebabkan antara lain oleh banyaknya pabrik gula yang sudah tua dan tidak lagi dapat memproduksi secara efisien. Lebih dari 50% pabrik gula milik BUMN berukuran kecil dengan kapasitas hanya 4.000 ton per hari. Selain itu lebih dari 50% pabrik sudah berumur di atas 100 tahun dengan jumlah karyawan lebih dari 1.000 orang dalam satu pabrik (Kemenperin.go.id, 30 Agustus 2018).

Atas dasar alasan tersebut pemerintah memutuskan untuk membuka keran impor gula berdasarkan pada ketentuan Permendagri No.117 Tahun 2015. Impor juga dilakukan untuk memanfaatkan kapasitas pabrik gula pasca-musim panen dan giling tebu yang diperkirakan akan terjadi pada bulan Oktober atau November mendatang (Kompas.id, 28 Agustus 2018). Kuota impor ditetapkan sebesar 111.000 ton gula mentah (cnnindonesia.com., 28 Agustus 2018), 3,6 juta ton gula rafinasi, dan 1,1 juta ton gula kristal putih (Tirto.id., 29 Agustus 2018).

Potensi Dampak Penetapan Kebijakan Impor Gula

Berdasarkan Permendagri No.117 Tahun 2015, peruntukan gula impor adalah untuk industri, termasuk industri makanan dan minuman, dilakukan oleh perusahaan importir terdaftar dan BUMN. Pasal 22 Peraturan Menteri tersebut dengan tegas mengatakan bahwa importir dilarang untuk: memindahtangankan gula impor kepada konsumen secara langsung dan memperdagangkan impor

ke pasar dalam negeri. Namun demikian banyak kekhawatiran terjadinya rembesan gula impor ke pasar dalam negeri untuk konsumsi yang berakibat pada jenuhnya pasar.

Biaya produksi gula yang mencakup harga bibit, pupuk, bahan bakar traktor, dan biaya garap-tebang-angkut tebu terus naik seiring dengan terjadinya inflasi. Ketika kenaikan biaya produksi dibarengi dengan kejenuhan pasar akibat gula impor maka dipastikan harga jual gula akan tertekan dan berdampak pada kesejahteraan petani tebu (Media Indonesia, 31 Agustus 2018).

Harga gula saat ini turun hingga Rp9.100-9.200/kg, padahal pada tahun 2015 harga gula mencapai Rp11.300/kg, bahkan pada tahun 2016 mencapai sekitar Rp14.000/kg (Kementerian Pertanian, 2017: 39). Pihak yang paling dirugikan dalam hal ini tentunya adalah para petani tebu. Menurut Andalan Petani Tebu Rakyat Indonesia (APTRI), jika harga jual terus tertekan maka petani tebu akan semakin berat untuk membayar sewa lahan dan mengolah kembali tanaman yang baru selesai ditebang (Antaraneews.com, 29 Agustus 2018). Jika dibiarkan berlarut-larut maka para petani tebu akan mencari sumber penghasilan lain, misalnya dengan menanam komoditas yang dirasakan lebih menguntungkan. Efek domino dari keadaan tersebut akan berimbas pada semakin menurunnya produksi gula dalam negeri, mengingat lebih dari 50% kebun tebu yang ada di Indonesia adalah perkebunan rakyat (Kementerian Pertanian, 2017: 1). Apabila hal itu terjadi maka dikhawatirkan banyak pabrik gula yang akan tutup karena kekurangan bahan baku.

Alternatif Upaya Pengamanan Stok Gula Nasional

Menghadapi kondisi tersebut, pemerintah tentu harus mengambil kebijakan yang tepat dan sudah seharusnya menjaga stabilitas ketersediaan gula nasional tanpa mengesampingkan kesejahteraan para petani tebu. Beberapa langkah antisipasi anjloknya harga gula sudah dilakukan oleh pemerintah, yaitu dengan meminta BULOG untuk membeli seluruh gula produksi dalam negeri yang tidak terserap dengan harga Rp9.700/kg (Republika.co.id, 28 Agustus 2018). Tetapi jika kita melihat salah satu cita-cita pemerintah yaitu mewujudkan ketahanan pangan maka langkah penting yang harus dilakukan adalah meningkatkan produksi gula dalam negeri.

Alternatif **pertama** kebijakan pengamanan stok gula nasional dapat dilakukan dengan menghitung ulang selisih antara ketersediaan gula dengan kebutuhan konsumsi dan industri dalam negeri. Hal tersebut harus dilakukan secara terintegrasi antar-*stakeholders* terkait, antara lain Badan Pusat Statistik (BPS), Kementerian Pertanian, Kementerian Perdagangan, Kementerian Perindustrian, BULOG, dan perusahaan-perusahaan pabrik gula dalam negeri. Jika stok gula dirasa sudah cukup, baik untuk tahun berjalan maupun untuk kebutuhan mendatang, maka kebijakan impor gula harus dikaji ulang, baik kuota maupun waktu pelaksanaannya. Hal tersebut dilakukan untuk meminimalisasi tidak terserapnya pasokan gula dalam jumlah banyak yang dapat menekan harga jual gula.

Berdasarkan Permendagri No. 117 Tahun 2015 tentang Ketentuan Impor Gula, sudah

dijelaskan bahwa gula impor hanya diperuntukkan bagi industri dan penjualannya hanya dapat dilakukan melalui pasar lelang komoditas. Namun hingga saat ini, APTRI telah menemukan adanya indikasi kebocoran gula impor yang dilakukan oleh perusahaan importir (Media Indonesia, 31 Agustus 2018). Hal tersebut harus disikapi oleh Pemerintah melalui langkah alternatif **kedua**, yaitu melakukan pengawasan ketat dan penegakkan hukum terhadap peraturan terkait pelaksanaan impor gula.

Langkah **ketiga** adalah melakukan revitalisasi pabrik gula dalam negeri. Pabrik gula yang sudah tidak efektif dan efisien harus dapat digantikan oleh pabrik-pabrik baru dengan kapasitas besar dan menggunakan teknologi yang memungkinkan efisiensi biaya dan waktu produksi. Selain itu, pembangunan pabrik gula harus dipastikan terintegrasi dengan perkebunan tebu yang ada. Pemerintahan saat ini menargetkan pembangunan 10 pabrik gula baru untuk mengendalikan volume impor gula (Bisnis.com., 25 Juli 2018).

Dalam pelaksanaannya, investasi menjadi faktor penting jika langkah ketiga ini akan dijalankan. Pada akhir Agustus lalu, PT. Perkebunan Nusantara (PTPN) X menerima suntikan dana penyertaan modal negara (PMN) yang bertujuan memperbesar kapasitas produksi gula dan memperkuat bisnis hilir, serta melakukan pengembangan terhadap lahan perkebunan (Bisnis.com., 28 Agustus 2018). Langkah pemerintah tersebut tentunya harus didukung oleh kebijakan kemudahan investasi, terutama bagi investor, baik dari dalam negeri maupun luar negeri.

Penutup

Kebijakan impor gula yang dilakukan pemerintah merupakan upaya untuk menjaga pasokan gula nasional, khususnya yang diperuntukkan bagi industri makanan dan minuman. Namun kebijakan tersebut diterapkan saat panen raya tebu berlangsung sehingga menimbulkan kekhawatiran gula produksi lokal tidak akan terserap pasar. Hal tersebut berdampak besar terhadap penurunan harga jual gula lokal dan merugikan banyak petani tebu. Oleh karena itu, kebijakan impor gula perlu ditinjau kembali oleh pemerintah.

Jika kebijakan impor gula tetap akan dilaksanakan, maka pemerintah perlu mengawasi dan memastikan tidak ada kebocoran gula impor ke pasar lokal. Pemerintah juga perlu mengkaji kembali besaran kuota impor gula untuk menghindari penumpukan gula lokal akibat kejenuhan pasar. Selain itu pemerintah juga perlu melakukan revitalisasi pabrik gula guna memastikan pengamanan stok gula nasional. Revitalisasi pabrik harus didukung oleh kebijakan yang memudahkan proses investasi, baik oleh investor dalam maupun luar negeri.

DPR RI, khususnya Komisi IV, perlu mengawasi bagaimana penerapan kebijakan impor gula agar tidak menimbulkan kerugian, khususnya bagi petani tebu. Proses pengawasan dan koordinasi berkesinambungan penting dilakukan bersama dengan mitra kerja terkait antara lain Kementerian Pertanian, Kementerian Perdagangan, Kementerian Perindustrian, dan BULOG.

Referensi

- "APTRI Laporkan Dugaan Rembesan Gula Rafinasi", *Media Indonesia*, 31 Agustus 2018, hal. 13.
- Handayani, L.S., 2018, "Pemerintah Impor Gula Saat Stok Melimpah", <https://republika.co.id/berita/ekonomi/korporasi/18/08/28/pe5v1c382-petani-tebu-kecewa-pemerintah-impor-gula-saat-stok-melimpah>, diakses 30 Agustus 2018.
- "Hingga Juli, Produksi Gula BUMN sebanyak 522.269 Ton", <https://www.jpnn.com/news/kementan-bangun-17-pabrik-produksi-gula-nasional-meningkat>, diakses 30 Agustus 2018.
- "Menperin: Jumlah Pabrik Gula Harus Dikurangi", <http://www.kemenperin.go.id/artikel/11582/Menperin:-Jumlah-Pabrik-Gula-Harus-Dikurangi>, diakses 31 Agustus 2018.
- Nababan, C. N., 2018, "Setelah Beras, DPR Persoalkan Impor Garam dan Gula", <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20180828094243-92-325407/setelah-beras-dpr-persoalkan-impor-garam-dan-gula>, diakses 28 Agustus 2018.
- Pandia, A.S., 2018, "BUMN Dapat Ijin Impor Gula Mentah", <https://kompas.id/baca/utama/2018/08/28/bumn-dapat-ijin-impor-gula-mentah/>, diakses 30 Agustus 2018.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri No.117/M-DAG/PER/12/2015 tentang Ketentuan Impor Gula.
- Sicca, S.P., 2018, "APTRI Desak Pemerintah Audit Izin Impor Gula Rafinasi 3,6 Juta Ton", <https://tirto.id/aptri-desak-pemerintah-audit-izin-impor-gula-rafinasi-36-juta-ton-cVSH>, diakses 30 Agustus 2018.

Sihombing, M., 2018, "Impor Gula Jangan Dilakukan Saat Panen Raya", <http://industri.bisnis.com/read/20180831/12/833602/imp-or-gula-jangan-dilakukan-saat-panen-roya>, diakses 31 Agustus 2018.

Widarti, P., 2018, "Dapat PMN Rp.975 Miliar, PTPN X Genjot Produksi gula Gempolkrep 8.000 TCD", <http://industri.bisnis.com/read/20180828/99/832180/dapat-pmn-rp975-miliar-ptpn-x-genjot-produksi-gula-gempolkrep-8.000-tcd>, diakses 30 Agustus 2018.



Masyithah Aulia Adhiem
masyithah.adhiem@dpr.go.id

Masyithah Aulia Adhiem, S.Si, M.E., menyelesaikan pendidikan S1 Jurusan Biologi, Fakultas Matematika dan Ilmu Pengetahuan Alam Universitas Indonesia pada tahun 2006 dan pendidikan S2 Program Studi Perencanaan dan Kebijakan Publik, Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia pada tahun 2009. Saat ini menjabat sebagai Calon Peneliti di Pusat Penelitian-Badan Keahlian DPR-RI.

Info Singkat

© 2009, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI
<http://puslit.dpr.go.id>
ISSN 2088-2351

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang. Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi tulisan ini tanpa izin penerbit.