

Kinerja Industri dan Dinamika Kebijakan Komoditas Gula Kristal Putih Nasional

Industry Performance and Policy Dynamics of National White Crystal Sugar Commodity

Julia F.Sinuraya*, Esty Asriyana Suryana, Lidya Rahma Shaffitri, Sri Suharyono, Hari Hermawan

Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Kementerian Pertanian, Kota Bogor

Email: juliaforcinasinuraya@gmail.com

ABSTRAK

Gula merupakan salah satu komoditas pangan yang penting dalam perekonomian di Indonesia, yang diatur dalam Perpres Nomor 71 Tahun 2015 jo. 59 Tahun 2020. Kebutuhan konsumsi gula semakin meningkat, sementara produksi gula dalam negeri belum mampu memenuhi kebutuhan gula nasional menyebabkan impor gula tidak dapat dihindari. Permasalahan yang perlu diperhatikan dalam pengembangan gula nasional di tingkat *on-farm*, *off-farm*, maupun kelembagaan pendukung. Kajian bertujuan untuk: (1) mengidentifikasi kinerja industri gula nasional, (2) mengidentifikasi kebijakan komoditas gula nasional. Data dan informasi dianalisis menggunakan pendekatan deskriptif baik kualitatif maupun kuantitatif. Data menunjukkan bahwa selama periode 2010-2022, luas lahan dan produksi tebu di perkebunan rakyat dan perkebunan besar swasta mengalami penurunan, sementara luas lahan perkebunan besar negara meningkat. Produksi gula di Indonesia selama kurun waktu tersebut menunjukkan tren fluktuatif namun dengan pertumbuhan rata-rata yang positif. Rendemen gula pada perusahaan swasta umumnya lebih tinggi daripada perusahaan BUMN, baik yang berlokasi di Pulau Jawa maupun di luar Pulau Jawa. Impor gula mentah mengalami peningkatan dari tahun 2012 hingga 2022, sedangkan nilai ekspor gula mentah pada tahun 2022 juga meningkat dibandingkan dengan tahun sebelumnya. Harga gula internasional, yang tercermin dari harga gula putih, terus meningkat dari tahun 2018 hingga 2022, sejalan dengan kenaikan harga gula di pasar domestik dalam periode yang sama. Kebijakan untuk mendukung pengembangan industri gula nasional tetap diperlukan, termasuk penyediaan lahan untuk pertanian tebu, pengendalian harga tebu dan gula, investasi dalam industri gula dan ketersediaan bahan baku, serta kebijakan perdagangan gula.

Kata kunci: gula kristal putih, industri gula, dinamika kebijakan, konsumsi gula

ABSTRACT

The important role of sugar in the Indonesian economy, regulated by Presidential Regulation Number 71 of 2015 jo. 59 of 2020, positions it as one of the staple food commodities. The demand for sugar consumption is increasing, while domestic sugar production has not been able to meet the national sugar requirements, leading to inevitable sugar imports. Issues needing attention in the development of the national sugar industry include on-farm, off-farm, and supportive institutional levels. The study aims to: (1) identify the performance of the national sugar industry, (2) identify policies concerning national sugar commodities. Data and information are analyzed using a descriptive approach. Data indicates that during the period 2010-2022, the area and production of sugarcane in smallholder and large private plantations experienced a decline, while the area of large state plantations increased. Sugar production in Indonesia during this period showed fluctuating trends but with overall positive

growth. Sugar yield in private companies is generally higher than in state-owned enterprises, both located in Java and outside of Java. Raw sugar imports increased from 2012 to 2022, while the value of raw sugar exports in 2022 also increased compared to the previous year. International sugar prices, reflected in white sugar prices, continued to rise from 2018 to 2022, in line with the increase in domestic sugar prices during the same period. Policies to support the development of the national sugar industry remain necessary, including land provision for sugarcane farming, sugarcane and sugar price controls, investment in the sugar industry and raw material availability, as well as sugar trade policies.

Keywords: white sugar, sugar industry, policy dynamics, sugar consumption

PENDAHULUAN

Gula, termasuk gula kristal putih, adalah salah satu kebutuhan pokok di Indonesia. Berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2015, Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah bertanggung jawab dalam menyediakan gula kristal putih dalam jumlah yang memadai dan dengan harga yang terjangkau. Ini menjadikan gula kristal putih sebagai komoditas strategis dalam perekonomian Indonesia, terutama untuk memenuhi kebutuhan pokok dan kalori bagi masyarakat maupun industri. Meskipun demikian, produksi gula kristal putih dalam negeri masih belum cukup untuk memenuhi kebutuhan konsumsi gula di Indonesia. Defisit gula di Indonesia mengakibatkan harga eceran gula kristal putih menjadi tinggi di tingkat konsumen. Harga gula kristal putih lebih tinggi dibandingkan dengan harga gula mentah dan rafinasi (Saputri & Respatiadi, 2018)

Kebutuhan gula di Indonesia yang memiliki jumlah penduduk yang besar diperkirakan akan terus meningkat. Konsumsi gula Indonesia pada segmen konsumen ritel sebesar 3 juta ton per tahun, sedangkan produksi gula nasional hanya sekitar 2,5–3,0 juta ton per tahun sehingga mengakibatkan kekurangan gula sebesar 300.000–500.000 ton (Toharisman & Triantarti, 2016). Data Bapanas tahun 2023 juga menyebutkan bahwa ketersediaan gula konsumsi sebesar 4.701.517 ton dan

kebutuhan sebesar 3.401.521 ton atau 283.460 ton/bulan, sehingga neraca pada akhir tahun 2023 mencapai 1.299.996 ton, dengan ketahanan stok selama 142 hari kedepan setelah akhir bulan Desember 2023 (Bapanas, 2023).

Indonesia bergantung pada impor gula dari pasar internasional. Di masa depan, diperkirakan konsumsi gula nasional akan terus meningkat seiring dengan pertumbuhan ekonomi. Namun, peningkatan ketergantungan pada impor gula meningkatkan risiko terhadap fluktuasi pasar gula dunia yang tidak stabil. Ketidakseimbangan antara produksi dan konsumsi gula di Indonesia menimbulkan keharusan bagi pemerintah untuk mengimpor gula. Hal tersebut menyebabkan volume gula impor semakin meningkat di Indonesia. Peningkatan impor gula disebabkan kebutuhan gula dalam negeri yang semakin meningkat (Afandi, 2024; Anggraeni *et al.*, 2024; Syahnaz *et al.*, 2022).

Besarnya impor gula disebabkan oleh produksi industri gula Indonesia yang saat ini relatif tidak optimal, baik ditinjau dari kapasitas sumberdaya alam maupun kapasitas terpasang pabrik gula (Rahayu, 2017). Secara keseluruhan, kapasitas pabrik gula yang ada baru dimanfaatkan sekitar 60%, disebabkan oleh masalah seperti rendahnya efisiensi manajemen dan pabrikasi (Subiyanto, 2014).

Pertimbangan inilah yang mendorong dilakukannya penulisan mengenai kinerja industri dan dinamika kebijakan komoditas

gula kristal putih di Indonesia. Adapun tujuan dari kajian ini adalah mengidentifikasi kinerja industri dan kebijakan pada komoditas gula kristal putih nasional.

METODE

Jenis data yang digunakan dalam penelitian adalah data primer dan data sekunder dengan rentang waktu (*time series*), tahun 2010-2022. Data primer bersumber dari hasil wawancara mendalam dan *Focus Group Discussion* (FGD) dengan beberapa instansi terkait, seperti Biro Pusat Statistik, Dewan Gula Indonesia, dan Kementerian Pertanian Direktorat Jenderal Perkebunan. Beberapa data yang digunakan antara lain adalah volume impor gula, produksi gula dalam negeri, dan volume ekspor gula Indonesia.

HASIL DAN PEMBAHASAN

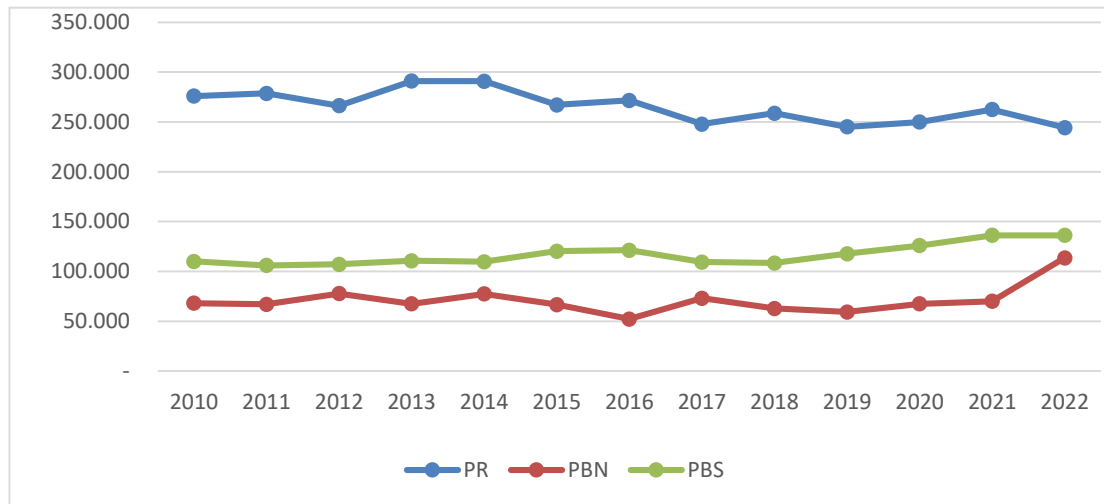
Kinerja Industri Gula Kristal Putih Nasional

Industri gula di Indonesia sangat dipengaruhi oleh faktor-faktor yang bersumber dari hulu seperti luas lahan, teknik budidaya, rendemen, penggunaan varietas tebu, pengairan, dan cuaca. Selain itu, lama waktu transportasi dan performa pabrik gula juga turut berkontribusi mempengaruhi produksi gula kristal putih dan gula hablur.

Luas Panen dan Produksi Tebu Nasional

Berdasarkan data yang diperoleh dari Direktorat Jenderal Perkebunan, pada periode 2010-2022, lahan milik Perkebunan Rakyat (PR) memiliki rata-rata luas lahan yang paling tinggi jika dibandingkan dengan lahan milik Perkebunan Besar Negara (PBN) dan Perkebunan Besar Swasta (PBS). Rata-rata luas lahan milik PR sebesar 265.411 ha, sementara itu rata – rata luas lahan PBN sebesar 70.988 ha dan PBS sebesar 116.862 ha. Pada tahun 2022, luas areal milik PR memiliki penurunan sebesar 6,9%. Berbeda dengan PBN dan PBS yang mengalami peningkatan luas areal lahan masing-masing sebesar 62,43% dan 0,07%.

Rata-rata produksi tebu di lahan PR dari kurun waktu 2010-2022 menempati urutan tertinggi yaitu sebesar 1.355.724 ton. Disusul dengan produksi tebu dari lahan PBS sebesar 666.666 ton dan PBN sebesar 315.424 ton. Pada tahun 2022, produksi tebu di lahan PR dan PBS mengalami penurunan, terutama pada lahan tebu PBS. Tercatat pada lahan PR, penurunan produksi tebu berkisar pada angka 4,31% dari 1.308.089 ton di tahun 2021 menjadi 1.251.751 ton di tahun 2022. Penurunan produksi tebu di lahan PBS lebih tinggi 5,17% yaitu dari 708.229 ton di tahun 2021 menjadi 641.075 ton di tahun 2022. Meskipun produksi tebu PR dan PBS mengalami penurunan, produksi tebu di lahan PBN justru mengalami peningkatan yang cukup signifikan sebesar 53,39%, yakni dari 334.492 ton di tahun 2021 menjadi 513.081 ton di tahun 2022.



Gambar 1. Luas Areal lahan tebu menurut status penguasaan lahan Tahun 2010 - 2022
Sumber: Direktorat Jenderal Perkebunan 2022, (diolah)

Figure 1. Area of sugarcane plantations according to land ownership status 2010 - 2022
Source: Directorate General of Plantations 2022, (processed)

Berdasarkan hasil wawancara dengan beberapa *stakeholder* terkait industri gula, penurunan luas areal milik PR ini diduga kuat akibat petani tebu mengalihfungsikan lahan tebu mereka untuk ditanami tanaman lain yang memiliki daya saing lebih tinggi dari pada tanaman tebu seperti komoditas hortikultura (cabai rawit dan bawang merah) serta tanaman pangan (padi, jagung, dan kedelai). Penurunan luas areal ini juga dikonfirmasi dengan penurunan produksi tebu yang terjadi pada lahan milik PR dan PBS yang terjadi pada kurun waktu 2021-2022. Selain akibat adanya konversi lahan tebu menjadi lahan hortikulturadan tanaman pangan, penurunan produksi tebu juga dipengaruhi oleh penggunaan tenaga kerja, pupuk, dan alsintan (Syathori & Verona, 2020).

Produksi Gula Nasional

Perkebunan tebu merupakan sumber utama keberlangsungan industri gula kristal putih (GKP) di Indonesia mengingat perannya sebagai penyedia bahan baku pembuatan GKP. Pabrik gula milik BUMN atau PBN mengandalkan bahan baku berupa tebu dari petani (Puspitosari et al., 2020). Gambar 2 menunjukkan tingkat produksi gula pada PBN menduduki posisi terendah dengan rata – rata produksi

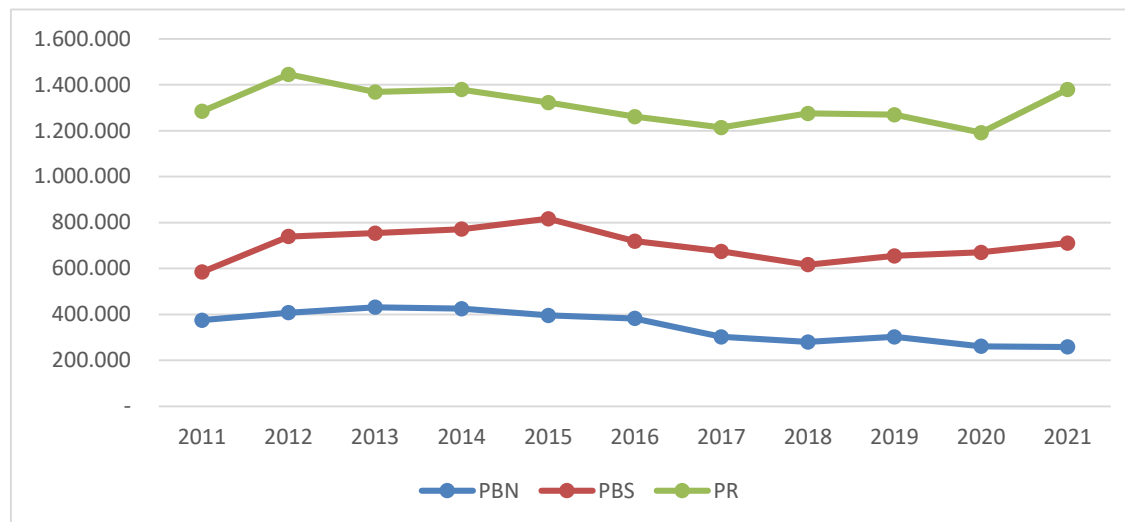
sebesar 347.461 ton pada kurun waktu 2011 – 2021. Beberapa penelitian menyatakan bahwa penurunan produksi gula dapat disebabkan oleh beberapa faktor seperti penurunan luas lahan tanam tebu, curah hujan, tingkat rendemen (Apriawan & Mulyo, 2015; Yunitasari *et al.*, 2015).

Secara umum, produksi gula di Indonesia pada kurun waktu 2010 – 2022 cenderung memiliki tren yang fluktuatif dengan rata – rata pertumbuhan sebesar 0,68%. Rata-rata pertumbuhan produksi gula tertinggi pada tahun 2019 – 2021 dihasilkan oleh lahan milik PBS dengan angka pertumbuhan sebesar 4,84%. Lahan tebu milik PR berkontribusi menghasilkan gula tebu dengan rata – rata pertumbuhan sebesar 3,06%. Sementara itu, rata – rata pertumbuhan pada produksi gula yang dihasilkan oleh PBN merupakan yang terkecil dibandingkan dengan PBS dan PR yaitu sebesar 2,20%(Direktorat Jendral Perkebunan Kemenpan RI, 2022).

Kecilnya kontribusi PBN dalam memproduksi gula dibandingkan dengan PBS disebabkan karena efisiensi yang lebih tinggi pada PBS terkait mesin dan teknologi yang digunakan pada proses penggilingan sehingga dapat meningkatkan produksi gula pada PBS. Selain permasalahan pada efisiensi pabrik, kepemilikan lahan PBN yang rendah juga

semakin menekan produksi gula. Asosiasi Gula Indonesia (AGI) menyebutkan bahwa selama periode 2016 – 2021 produksi gula

PBN mengalami penurunan sebesar 4,33% per tahun, sedangkan produksi perusahaan swasta meningkat sebesar 5,99% per tahun.



Gambar 2. Produksi gula menurut status penguasaan lahan Tahun 2010 – 2021

Sumber: Direktorat Jenderal Perkebunan 2022, (diolah)

Figure 2. Sugar production by land ownership status 2010 – 2021

Source: Directorate General of Plantations 2022, (processed)

Penurunan produksi gula akibat rendahnya rendemen tebu menyebabkan hablur gula mengalami penurunan (DTHP Kabupaten Malang, 2022). Selain itu, inefisiensi pada proses penggilingan di pabrik gula juga dapat menurunkan produktivitas pabrik gula. Permasalahan umum yang terjadi pada pabrik gula adalah ketersediaan bahan baku. Adanya persaingan untuk memperoleh tebu dari petani tebu menyebabkan beberapa pabrik gula mengambil tebu yang memiliki jarak di luar jarak ideal antara pabrik gula dan kebun tebu. Adanya tambahan jarak ini mengakibatkan peningkatan pada biaya transportasi dan menyebabkan tanaman tebu menjadi kering (idealnya tebu digiling maksimal 48 jam setelah panen) sehingga akan menurunkan rendemen tebu.

Prognosa Neraca Gula Konsumsi tahun 2023

Data Bapanas mencatat stok awal GKP tahun 2023 sebesar 1.110.517 ton. Perkiraan ketersediaan tahun 2023 terdiri dari produksi GKP dari tebu dalam negeri dan impor GKP. Total produksi GKP dalam negeri tahun 2023 diprediksi mencapai 2.740.730 ton, sementara perkiraan total impor GKP sebesar 991.000 di tahun yang sama.

Perkiraan kebutuhan tahun 2023 terdiri dari konsumsi langsung, horeka, dan kebutuhan lainnya. Pada periode Januari – Desember 2023, total konsumsi langsung diperkirakan sebesar 1.802.187 ton, total kebutuhan untuk horeka diperkirakan sebesar 852.810 ton, dan total kebutuhan lainnya diperkirakan sebesar 744.976 ton, sehingga perkiraan total kebutuhan selama tahun 2023 ditaksir mencapai 3.399.974 ton. Dengan demikian berdasarkan estimasi total ketersediaan dan total kebutuhan, neraca kumulatif kebutuhan GKP mengalami surplus sebesar 1.442.273

ton di tahun 2023. Secara rinci, prognosa kebutuhan gula konsumsi tahun 2023 dapat dilihat pada Tabel 1 di bawah ini.

Tabel 1. Prognosa gula konsumsi tahun 2023

Table 1. Sugar consumption forecast for 2023

No.	Uraian	Nilai (ton)
1.	Stok awal 2023	1.110.517
2.	Perkiraan total produksi GKP dari tebu dalam negeri	2.740.730
3.	Perkiraan total impor GKP	991.000
4.	Perkiraan total ketersediaan	3.731.730
5.	Perkiraan konsumsi langsung	1.802.187
6.	Perkiraan kebutuhan horeka	852.810
7.	Perkiraan kebutuhan lainnya	744.976
8.	Perkiraan total kebutuhan	3.399.974
9.	Perkiraan total neraca bulanan (produksi-kebutuhan)	331.756
10.	Perkiraan neraca kumulatif	1.442.273

Sumber: Bapanas, 2023

Rendemen Gula Nasional

Salah satu aspek yang paling mempengaruhi produksi gula tebu adalah rendemen gula. Rendemen gula berbanding lurus dengan produksi gula, atau dengan kata lain semakin tinggi rendemen gula maka akan semakin tinggi pula produksi gula. Berdasarkan Gambar 3 secara umum rendemen PG swasta lebih tinggi dari PG BUMN yang berlokasi baik di Pulau Jawa maupun luar Jawa. Tercatat pada tahun 2019 – 2023 rendemen gula di Pulau Jawa pada pabrik gula swasta sebesar 7,37% sedangkan rata – rata rendemen gula pada pabrik gula BUMN sebesar 7,23%. Kondisi yang sama terjadi juga terlihat

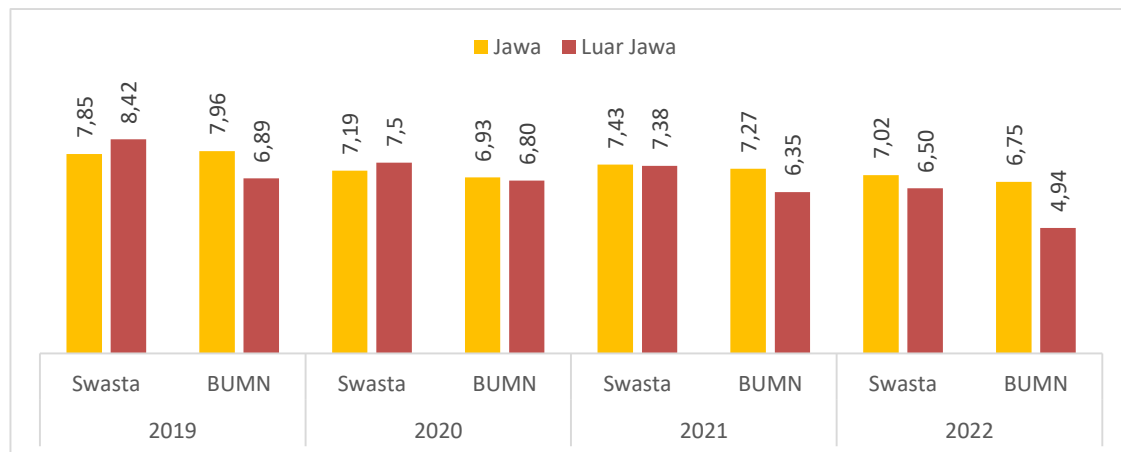
pada rendemen gula pada pabrik gula di luar Pulau Jawa, dimana rata – rata rendemen gula milik pabrik gula swasta tercatat sebesar 7,45% sedangkan rata – rata rendemen gula BUMN sebesar 6,24%.

Rendahnya rendemen tebu yang dihasilkan oleh pabrik gula baik milik swasta maupun pemerintah dapat disebabkan oleh beberapa hal seperti penerapan *Good Agriculture Practice* (GAP) yang belum optimal, waktu panen yang dilakukan pada saat tebu belum memasuki usia masak, jarak dan waktu tempuh dari kebun ke pabrik, serta terjadinya musim kering basah (La Nina) yang berimplikasi pada penurunan rendemen tebu (Apriawan *et al.*, 2015; DTHP Kabupaten Malang, 2022). Berdasarkan hasil wawancara dengan Dinas Perkebunan Provinsi Jawa Timur, jarak antara perkebunan tebu dengan penggilingan juga mempengaruhi rendahnya rendemen tebu. Salah satu upaya yang ditawarkan adalah melalui zonasi terkait jarak kebun ke pabrik gula. Jarak yang terlalu jauh antara kebun dan pabrik gula menyebabkan tebu menjadi kering. Oleh karena itu, diharapkan dengan adanya sistem zonasi pada usaha tani tebu dapat meningkatkan efisiensi waktu transportasi sehingga meningkatkan rendemen tebu.

Data dari Ditjen Perkebunan, Kementerian Pertanian menunjukkan bahwa rendemen tebu di Indonesia pada tahun 2019 – 2022 menunjukkan tingkat pertumbuhan yang negatif sebesar -6,17% dengan rata – rata rendemen tebu sebesar 7,26%. Dengan kata lain, rendemen tebu di Indonesia mengalami tren penurunan di sepanjang periode tersebut. Hal yang perlu diperhatikan adalah, pabrik gula swasta memiliki rata – rata rendemen yang lebih tinggi daripada pabrik gula BUMN baik di Pulau Jawa maupun Luar Jawa. Fenomena ini dikonfirmasi oleh pihak AGI yang menyatakan bahwa pabrik gula milik swasta lebih responsif ketika ada permasalahan pada alat penggilingan

karena memiliki fleksibilitas anggaran, sementara itu jika terjadi kerusakan pada mesin penggilingan di pabrik gula BUMN harus terlebih dahulu menunggu anggaran

untuk perbaikan. Pengaruhnya adalah efisiensi waktu dalam proses produksi GKP yang lebih tinggi di pabrik gula milik swasta.



Gambar 3. Perbandingan rendemen gula pada pabrik gula di Jawa dan luar Pulau Jawa
Sumber: Direktorat Jenderal Perkebunan 2022, (diolah)

Figure 3. Comparison of sugar yields in sugar factories in Java and outside Java
Source: Directorate General of Plantations 2022, (processed)

Perkembangan Harga dan Kinerja Perdagangan Gula Kristal Putih Domestik

Perkembangan Harga Gula Pasir Domestik

Berdasarkan data Sistem Pemantauan Pasar dan Kebutuhan Pokok (SP2KP) Kementerian Perdagangan, harga gula pasar domestik selama tahun 2018 – 2022 terus mengalami peningkatan dengan rata – rata peningkatan harga sebesar 4,23%. Rata – rata harga gula pasir pada tahun 2022 adalah sebesar Rp14.363,17/kg. Angka ini lebih tinggi 10,04% jika dibandingkan dengan harga di tahun 2021 dengan rata – rata harga sebesar Rp13.052,47/kg.

Harga gula pasir lokal pada bulan Desember 2022 tercatat relatif tinggi yaitu sebesar Rp14.363,47/kg. Angka ini masih lebih tinggi 9,02% dari Bulan Desember 2021 dengan tingkat harga sebesar Rp13.139,20/kg. Sepanjang tahun 2022, harga gula tertinggi berada pada Bulan Mei

sebesar Rp14.712,00. Akan tetapi, harga gula terus mengalami penurunan pada musim giling di bulan Juni – Juli 2022.

Ekspor dan Impor Raw Sugar dan GKP

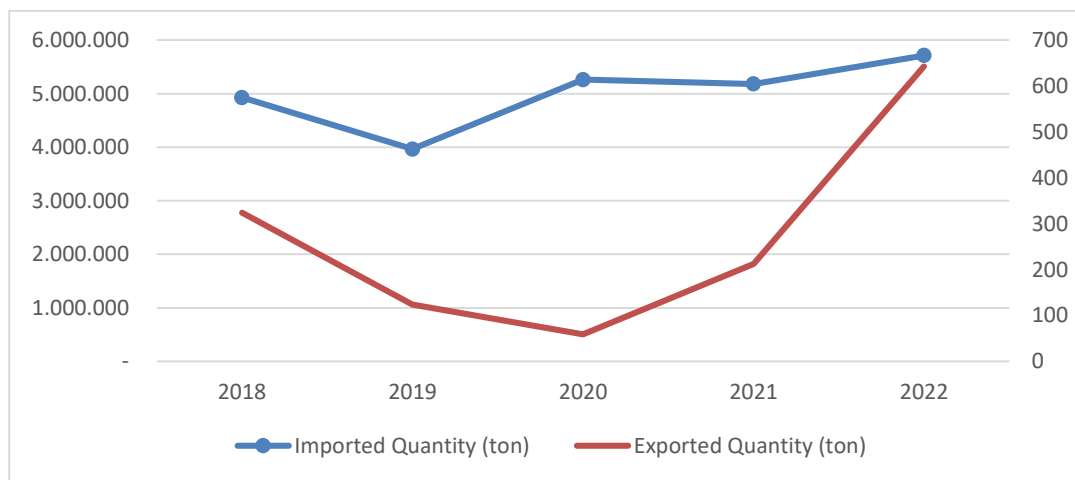
Berdasarkan data yang diperoleh dari UN Comtrade, impor gula mentah (*raw sugar*) dengan kode HS 170114 pada tahun 2017 – 2022 terus mengalami tren yang meningkat. Rata – rata pertumbuhan impor *raw sugar* ke Indonesia dari tahun 2017 – 2022 tercatat sebesar 5,48%. Pada tahun 2022 impor *raw sugar* mencapai 5.713.994 ton, atau mengalami kenaikan sebesar 10,29% dari tahun 2021.

Sementara itu, ekspor *raw cane sugar* memiliki tren menurun dari tahun 2018 sampai tahun 2020. Namun sejak tahun 2022, ekspor *raw cane sugar* terus mengalami peningkatan yang cukup signifikan dengan nilai ekspor tertinggi di tahun 2022 sebesar 643 ton. Rata – rata pertumbuhan ekspor *raw cane sugar* pada periode 2018 – 2022 sebesar 87,11%. Nilai

ekspor pada tahun 2022 juga mengalami kenaikan sebesar 203,30% dari nilai ekspor tahun 2021 yang hanya mencapai 212%.

Penelitian Widya Inti & Fatchur Rozci (2023) menyebutkan bahwa, fenomena penurunan volume ekspor dan peningkatan volume impor gula mentah terjadi akibat peningkatan konsumsi gula yang tidak diimbangi dengan peningkatan kapasitas produksi. Syahnaz *et al.*(2022) juga menyebutkan dampak yang meluas dari ketergantungan impor guladapat menyebabkan petani tebu semakin merugi.

Jika impor gula tidak dilakukan melalui perhitungan prognosa konsumsi yang cermat, maka daya saing gula domestik akan semakin turun sehingga masyarakat akan memilih untuk mengonsumsi gula impor yang memiliki harga yang lebih murah dan pada akhirnya petani tebu menjadi dirugikan karena penerimaan yang menurun akibat lonjakan konsumsi gula impor. Selain itu, tingginya impor gula juga diduga kuat karena adanya gula impor ilegal yang tidak tercatat.



Gambar 4. Volume ekspor dan impor gula periode 2017 – 2022

Sumber: UN Comtrade 2023 (diolah)

Figure 4. Sugar export and import volume for the period 2017 – 2022

Source: UN Comtrade 2023 (processed)

Dinamika Kebijakan Pergulaan Nasional

Kebijakan pergulaan yang diterapkan di Indonesia saat ini masih dipandang belum mampu meningkatkan kesejahteraan para aktor yang terlibat dalam industri gula kristal putih domestik khususnya para petani tebu yang berperan sebagai pemasok utama bahan baku gula kristal putih. Salah satu penyebab belum efektifnya kebijakan yang berlaku adalah terjadinya kebocoran terkait peredaran gula kristal rafinasi ke pasar konsumsi yang menghambat penyerapan gula kristal putih

yang berasal dari petani lokal untuk konsumsi rumah tangga (Susilo & Yuniati, 2016).

Kebijakan terkait industri pergulaan di Indonesia mencakup kebijakan di tingkat *on-farm* maupun *off-farm* serta kebijakan terkait perdagangan gula. Kebijakan terkait praktik budidaya tebu *on-farm* tertuang dalam Peraturan Menteri Pertanian (Permentan) Nomor 53 Tahun 2015 tentang Pedoman Budidaya Tebu Giling yang Baik (*Good Agricultural Practices/GAP for Sugar Cane*). Perhatian utama Permentan ini adalah perbaikan pada praktik *on-farm* mencakup budidaya

tebu yang baik melalui: 1) penataan varietas; 2) penetapan masa tanam; 3) penetapan lahan; 4) pengolahan tanah; 5) persiapan benih; 6) penanaman; 7) pemeliharaan; 8) panen (tebang, muat, dan angkut); dan 9) kesehatan pekerja; serta 10) sosialisasi, pembinaan, dan pengawalan.

Sementara itu, terkait kebijakan *off-farm*, pemerintah telah mengeluarkan regulasi yang tertuang dalam Peraturan Menteri Perindustrian (Permenperin) Nomor 50 Tahun 2012 Pasal 3 (1) terkait penyediaan dukungan finansial bagi pabrik penggilingan tebu milik negara yang akan mengganti dan/atau memperbaiki sebagian atau seluruh mesin pabrik. Di samping itu, sebagai bagian dari program revitalisasi program pabrik gula, pemerintah juga memfasilitasi pabrik gula melalui penyediaan fasilitas pemutakhiran teknologi (Saputri & Respatiadi, 2018).

Kebijakan terkait perdagangan gula di Indonesia juga tertuang dalam beberapa regulasi yaitu Peraturan Menteri Perdagangan (Permendag) Nomor 117 Tahun 2015 yang bertujuan untuk stabilisasi harga gula melalui impor dan Peraturan Menteri Perdagangan No. 14 Tahun 2020 tentang Ketentuan Impor Gula terkait peruntukkan gula impor untuk kebutuhan bahan baku industri dan pemenuhan stok gula nasional serta stabilisasi harga gula dalam negeri. Pemerintah juga memberlakukan aturan terkait rekomendasi impor yang tertuang dalam Peraturan Menteri Perindustrian (Permenperin) No. 3 Tahun 2021 dimana rekomendasi impor dapat diberikan kepada: 1) perusahaan industri gula berbasis tebu dalam Klasifikasi Baku Lapangan Usaha Indonesia (KBLI) 10721 yang memiliki izin usaha industri yang diterbitkan setelah tanggal 25 Mei 2010 ; dan 2) perusahaan industri gula kristal rafinasi dengan KBLI 10721 yang memiliki izin usaha industri yang diterbitkan sebelum tanggal 25 Mei 2010.

Selain itu, untuk melindungi petani dari sisi harga jual tebu Direktorat Jenderal Kementerian Pertanian mengeluarkan Surat Edaran No.593/TI.050/E/7/2019 tanggal 19 Juli 2019 tentang penerapan sistem pembelian tebu (SPT). Sistem SPT ini menggantikan mekanisme sistem bagi hasil (SBH) yang selama ini digunakan dalam pembelian tebu petani oleh PG. Mekanisme beli putus didasarkan pada harga pembelian tebu pekebun (HPP). Rumus perhitungan harga tebu petani sesuai dengan kualitas dihitung berdasarkan besaran rendemen (R). Adapun rumus perhitungan sistem beli putus adalah: $SPT = (R/7\% \times HPP)$.

Adapula kebijakan dari Bapanas dalam rangka menjaga ketersediaan pasokan dan stabilisasi harga gula konsumsi bersama beberapa komoditas lain seperti harga kedelai, bawang merah, cabai rawit merah, cabai merah keriting, daging sapi/kerbau menetapkan harga acuan pembelian di tingkat produsen dan harga acuan penjualan di tingkat konsumen melalui Peraturan Badan Pangan Nasional Republik Indonesia No. 11 Tahun 2022. Perbadan ini diubah menjadi Perbadan No. 17 Tahun 2023 yang berlaku sejak tanggal 21 Juli. Perbadan No. 17/2023 tidak menyebutkan lagi bahwa harga acuan penjualan di konsumen khusus di pasar modern, sehingga harga tersebut berlaku juga untuk pasar tradisional. Perbadan No. 17/2023 juga menjabarkan wilayah Timur Indonesia menjadi nama-nama wilayah ditambah dengan wilayah 3 TP.

Terakhir di tahun 2023, Presiden Joko Widodo mengeluarkan Peraturan Presiden No. 40 Tahun 2023 tentang Percepatan Swasembada Gula Nasional dan Penyediaan Bioetanol sebagai Bahan Bakar Nabati (*Biofuel*). Peraturan ini diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia pada tanggal 16 Juni 2023. Amanat dari Perpres ini adalah mewujudkan swasembada gula konsumsi paling lambat pada tahun 2028, swasembada gula industri dan peningkatan

produksi bioetanol paling lambat pada tahun 2030. Peta jalan yang disusun dalam peraturan ini adalah: peningkatan produktivitas tebu 93 ton/ha; penambahan areal baru tebu seluas 700.000 ha; peningkatan efisiensi, utilisasi, dan kapasitas PG 11,2%; peningkatan kesejahteraan petani dan peningkatan produksi bioetanol berbahan baku tebu paling sedikit 1.200.000 kL. Guna mewujudkan target tersebut maka diperlukan keterlibatan berbagai pihak diantaranya Kementerian/Lembaga, Pemda, BUMN, BUMD, dan BUS. Pihak-pihak tersebut diberikan tanggung jawab sesuai dengan tugas dan fungsi masing-masing. Pencapaian target yang diamanatkan dalam Perpres ini dengan keterlibatan berbagai pihak maka Pemerintah menugaskan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian selaku koordinator. PTPN III ditugaskan untuk melaksanakan rencana aksi dari peraturan ini.

KESIMPULAN

Kinerja industri gula nasional dipengaruhi banyak faktor baik hulu maupun hilir. Faktor di hulu yang memengaruhi kinerja industri gula adalah lahan yang semakin terbatas, teknik budi daya yang sebagian besar masih konvensional, rendemen yang secara umum masih rendah, penggunaan varietas tebu yang sebagian besar belum disesuaikan dengan masa giling, sistem pengairan yang belum memadai, dan cuaca yang tidak dapat diprediksi, sementara faktor yang memengaruhi di hulu adalah efisiensi pabrik gula, jarak kebun ke pabrik gula, tidak adanya sistem zonasi/rayonisasi sehingga pabrik gula kesulitan dalam pemenuhan bahan baku, dan juga sarana transportasi.

Industri gula memiliki nilai strategis bagi ketahanan pangan nasional dan peningkatan pertumbuhan ekonomi masyarakat. Permasalahan yang dihadapi

saat ini adalah konsumsi gula jauh melebihi kapasitas produksi, sehingga semakin bergantung dari impor. Luas areal dan daya saing industri gula semakin menurun, perebutan bahan baku dengan adanya pabrik gula baru yang tidak memiliki lahan. Kebijakan penyediaan lahan usaha tani tebu sesuai dengan yang tercantum dalam UU No. 18/2004 dan UU No. 39/2014 merupakan salah satu upaya yang dapat dilakukan untuk menjamin ketersediaan lahan tebu. Peningkatan produksi gula dengan melaksanakan program intensifikasi dan ekstensifikasi. Kebijakan pengendalian harga tebu dan harga gula dengan dikeluarkannya peraturan Bapanas terkait harga acuan pembelian dan penjualan gula. Kebijakan investasi industri gula dan ketersediaan bahan baku yang dikeluarkan Kementerian Perindustrian jika dilaksanakan dengan baik akan menjamin ketersediaan bahan baku pabrik gula termasuk juga kebijakan perdagangan gula agar impor dapat terkendali, alokasi gula di pasar dan perdagangan domestik juga seimbang.

DAFTAR PUSTAKA

- Afandi, F. A. (2024). Analisis Kebijakan Agribisnis Gula di Indonesia. *Jurnal Pangan*, 33(1), 81–88. <https://doi.org/10.33964/jp.v33i1.636>
- Anggraeni, N. R. T., Mubarakah, M., & Widayanti, S. (2024). Analisis Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Impor Gula di Indonesia Tahun 1992-2022. *Jurnal Ilmiah Respati*, 15(1), 116–128. <https://doi.org/10.52643/jir.v15i1.3714>
- Apriawan, D. C., Irham, & Mulyo, J. H. (2015). Analysis of Sugarcane and Sugar Production in PT. Perkebunan Nusantara VII (PERSERO). *Agro Ekonomi*, 26(2), 159–167.
- Apriawan, D. C., & Mulyo, J. H. (2015). Analysis of Sugarcane and Sugar Production in PT. Perkebunan Nusantara VII (PERSERO). *Agro Ekonomi*, 26(2), 159–167.
- Badan Pangan Nasional. (2023). Laporan Bulanan Direktorat Ketersediaan Pangan Februari 2023.
- Dinas, K., Pangan, T., Perkebunan, D. A. N., Malang, K., Pertanian, F., & Brawijaya, U. (2022). *Kajian Pengembangan Industri Gula di Kabupaten Malang*.
- Direktorat Jendral Perkebunan Kemenpan RI. (2022). Statistik Perkebunan Non Unggulan Nasional 2020-2022. *Sekretariat Direktorat Jendral Perkebunan*, 1–572.
- Badan Pangan Nasional. (2023). Laporan Bulanan Direktorat Ketersediaan Pangan.
- Puspitosari, R. R., Perencanaan, M., Pembangunan, K., Ekonomi, F., Riris, R., & Surono, S. (2020). *Jurnal Kebijakan Ekonomi Analisis Faktor – faktor yang Mempengaruhi Konsumsi dan Produksi Gula Menuju Swasembada Gula 2019 Analisis Faktor – faktor yang Mempengaruhi Konsumsi dan Produksi Gula Menuju*. 15(2).
- Rahayu, S. E. (2017). Analisis Perkembangan Impor Gula di Indonesia. *Jurnal Kajian Ekonomi Dan Kebijakan Publik*, 2(2), 1–10.
- Saputri, N. K., & Respatiadi, H. (2018). Reformasi Kebijakan untuk Menurunkan Harga Gula di Indonesia. *Center for Indonesian Policy Studies*, 36. <https://repository.cips-indonesia.org/media/270473-reformasi-kebijakan-untuk-menurunkan-har-8c9b5664.pdf>
- Subiyanto, S. (2014). Analisis Efektifitas Mesin/Alat Pabrik Gula Menggunakan Metode Overall Equipments Effectiveness. *Jurnal Teknik Industri*, 16(1), 43–52. <https://doi.org/10.9744/jti.16.1.43-52>
- Susilo, D., & Yuniati, S. (2016). Kebijakan perdagangan gula Indonesia dan kesejahteraan petani tebu. *Pemberdayaan Dan Inovasi Tata Kelola Pemerintahan Daerah Dan Desa*, 89–101. <http://repository.unej.ac.id/handle/123456789/79333>
- Syahnaz, C., Soedarto, T., & Yuliati, N. (2022). Analisis Perkembangan dan Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Impor Gula di Indonesia. *Jurnal Pendidikan Tambusai*, 6(2), 9441–9447.
- Syathori, A. D., & Verona, L. (2020). Faktor-faktor yang mempengaruhi produksi usahatani tanaman tebu di Desa Majangtengah Kecamatan Dampit Kabupaten Malang. *Jurnal Agriekstensi*, 19(2), 95–103.
- Toharisman, A., & Triantarti. (2016). An Overview of Sugar Sector in Indonesia. *Sugar Tech*, 18(6), 636–641. <https://doi.org/10.1007/s12355->

016-0490-6

Widya Inti, R., & Fatchur Rozci, dan. (2023). Analisis Dampak Penerapan Kebijakan Tarif Bea Masuk Terhadap Impor Gula di Indonesia The Impact Analysis of Import Tariff Policies on The Import of Sugar in Indonesia. *Jurnal Ilmiah Manajemen Agribisnis*, 11(1), 40–47.

Yunitasari, D., Budiman Hakim, D., Juanda, B., & Nurmalina, R. (2015). Menuju swasembada gula nasional: model untuk meningkatkan produksi gula dan pendapatan petani tebu di Jawa Timur. *Jurnal Ekonomi & Kebijakan Publik*, 6(1), 1–15.