



# **Polemik Komoditas Gula**

**Indah Lestari  
Rionanda Dhamma Putra  
Jessica Arreta**

**16 Desember 2024**

# Ringkasan Eksekutif

Produktivitas komoditas gula dalam negeri tidak dapat berkembang akibat dua hal, yaitu: (1) rendahnya upaya intensifikasi seperti mesin dari pabrik gula yang mayoritas berumur 100-184 tahun; dan (2) terbatasnya kegiatan ekstensifikasi terlihat dari ketersediaan lahan tanam tebu.

Kebijakan Harga Patokan Petani (HPP) sebagai kebijakan *price floor* tidak efektif untuk meningkatkan kesejahteraan petani gula domestik karena pada kenyataannya Biaya Pokok Produksi (BPP) yang harus dikeluarkan petani lebih tinggi dari HPP.

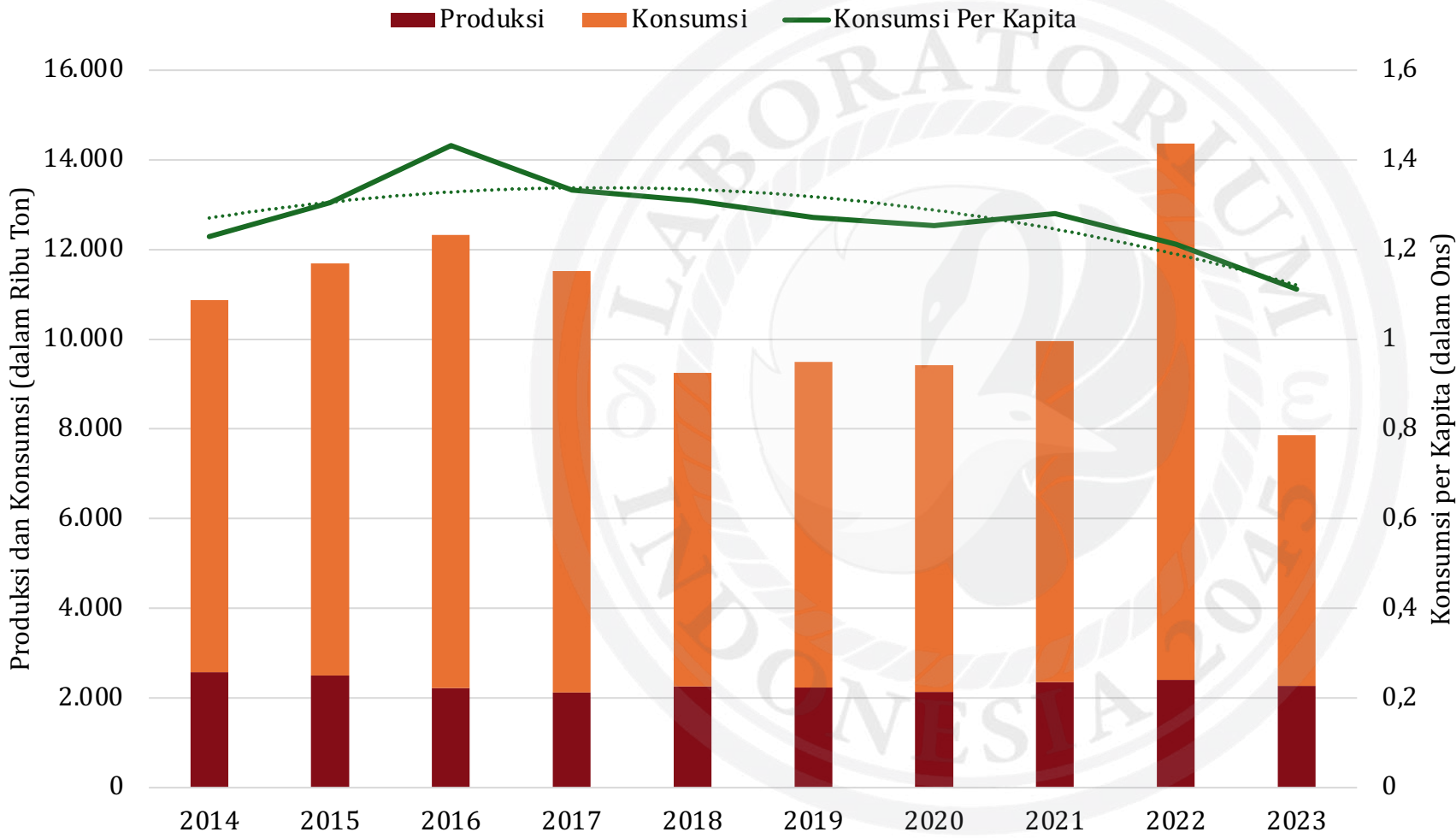
Di sisi lain, kebijakan Harga Eceran Tertinggi (HET) sebagai kebijakan *price ceiling* tidak efektif untuk memastikan stabilitas harga gula yang diterima oleh konsumen. Salah satu penyebab utama adalah meningkatnya BPP di tingkat petani.

Importir menikmati margin keuntungan yang cukup besar melalui pembelian gula harga dunia yang lebih rendah dari harga domestik. Oleh karena itu, efektivitas kuota impor untuk mengimbangi konsumsi dan mengintervensi harga menjadi tanda tanya.

Di hilir, lemahnya kapasitas produksi gula di Indonesia membuat industri makanan dan minuman kehilangan daya saingnya, sebab industri makin terpapar terhadap risiko kenaikan harga gula yang diimpor dari luar.

# Kondisi Pasar Gula Indonesia

Tren Produksi dan Konsumsi Gula Pasir Indonesia

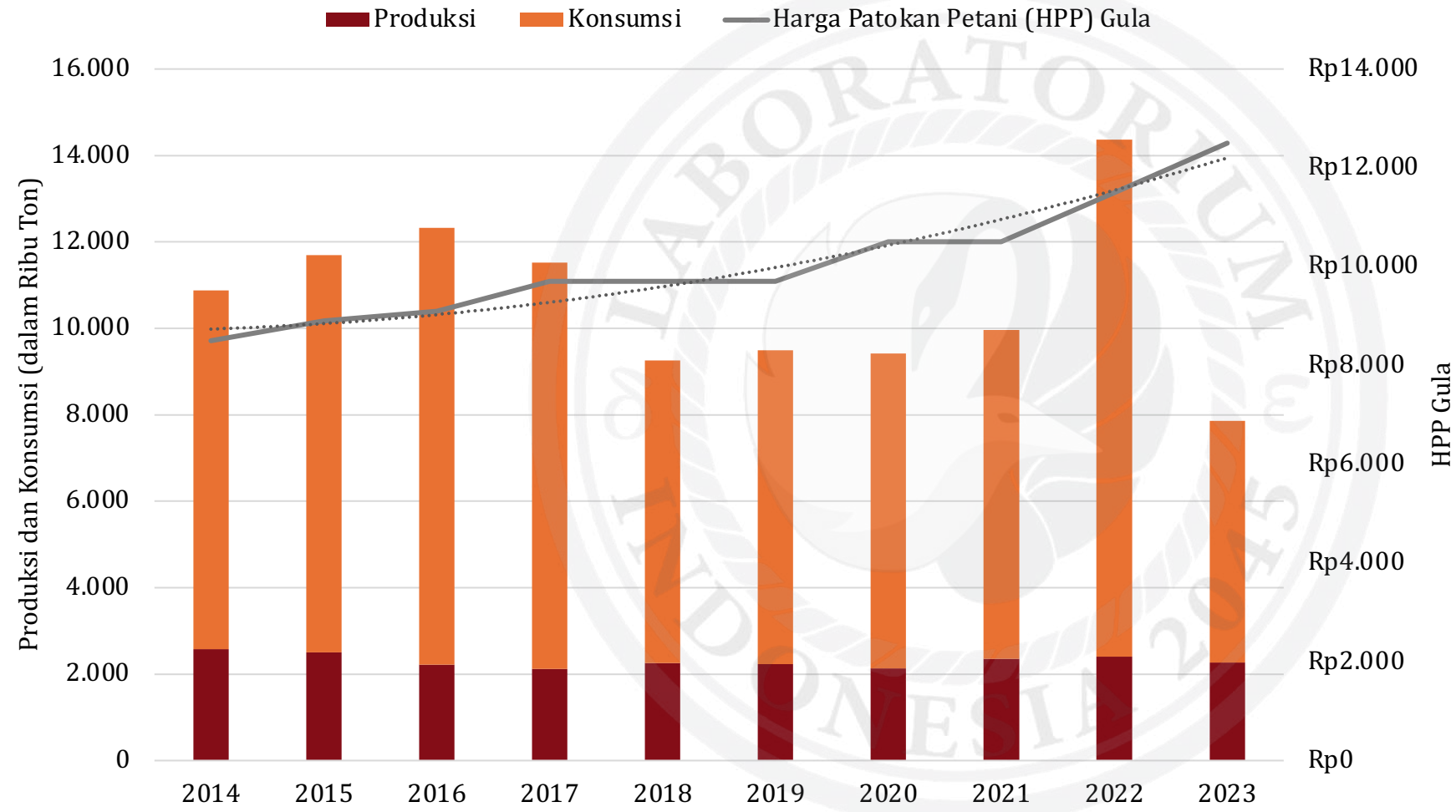


**Konsumsi** gula menunjukkan tren **penurunan** dalam sepuluh tahun terakhir. Tren penurunan juga tercermin pada konsumsi gula per kapita. Meskipun demikian, **produksi** dalam negeri **belum mampu** untuk memenuhi tingkat konsumsi yang berlangsung.

Sumber: Kementerian Pertanian (2018 dan 2024)

# Kondisi Pasar Gula Indonesia

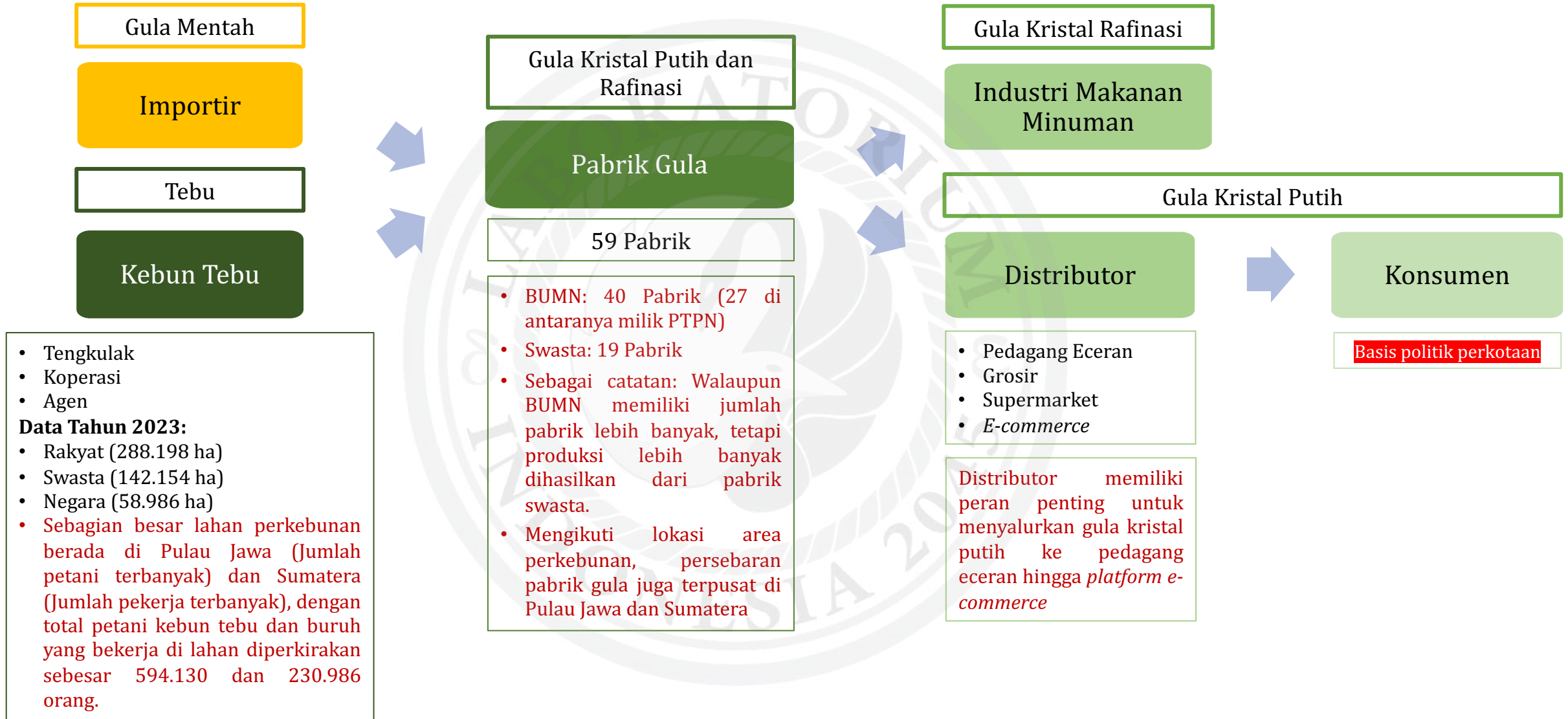
## Tren Produksi, Konsumsi, dan Harga Patokan Petani Gula Indonesia



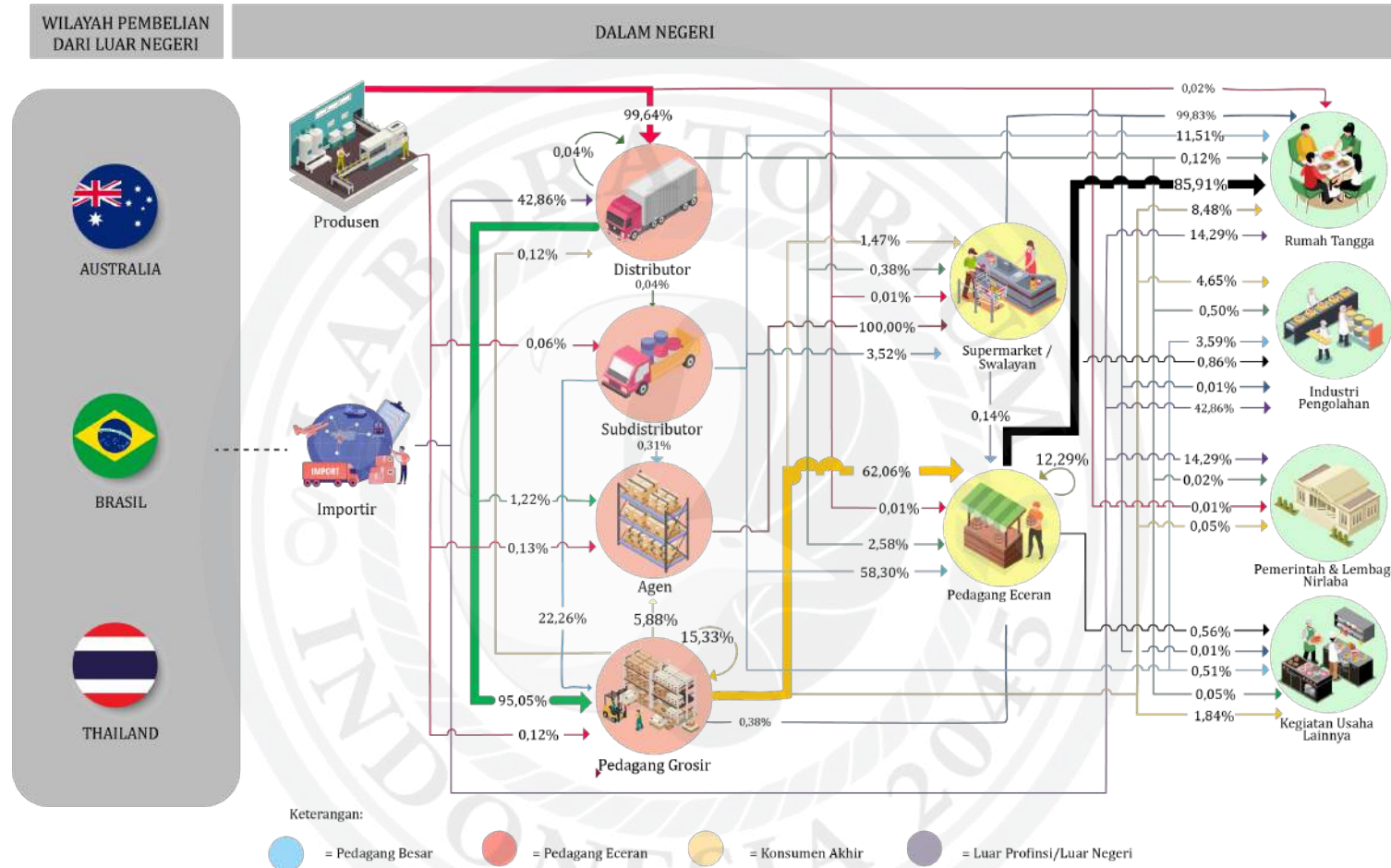
Tren **konsumsi** gula nasional yang **selalu melampaui produksi** telah berlangsung dalam sepuluh tahun terakhir, dengan puncaknya pada 2022. **HPP** yang kian **meningkat** tampaknya **belum mampu mendorong peningkatan produksi**. Peralnya, pada saat yang bersamaan turut terjadi lonjakan biaya produksi, termasuk pada biaya *input* pertanian.

Sumber: Kementerian Pertanian (2018 dan 2024)

# Rantai Pasok Gula di Indonesia

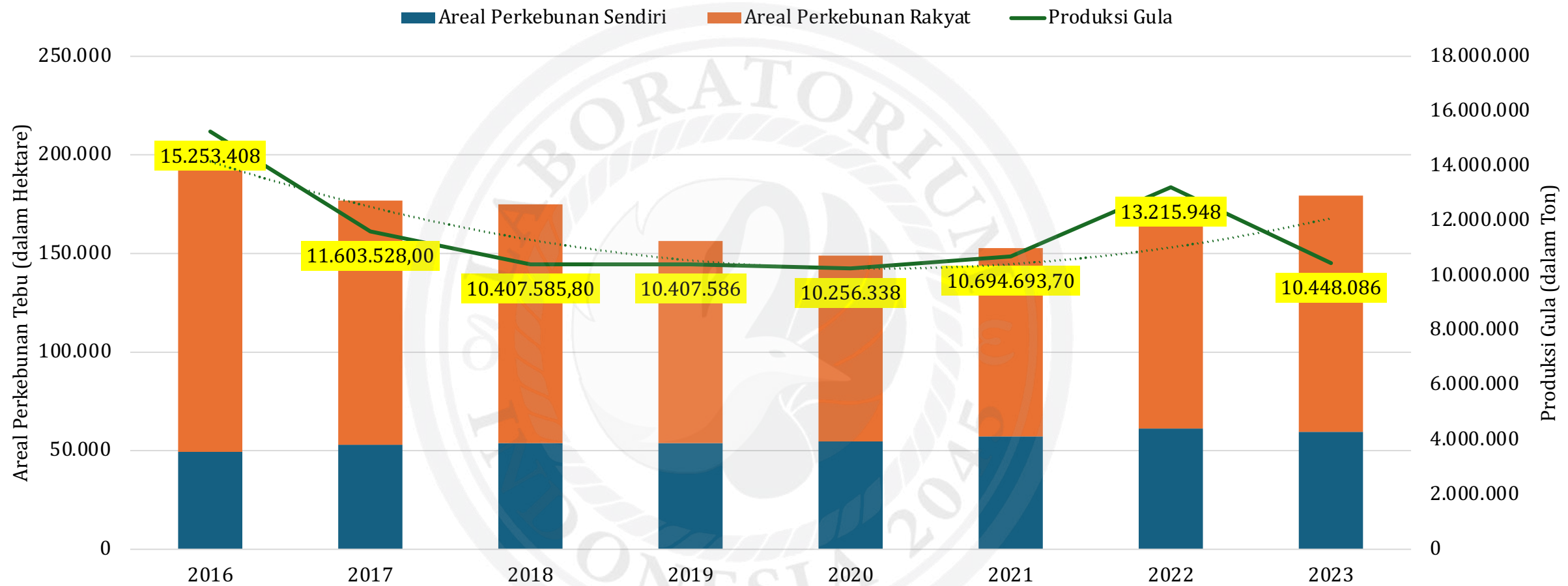


# Rantai Pasok Gula Pasir



Titik krusial rantai pasok gula pasir domestik untuk rumah tangga berada di **Distributor**, **Pedagang Grosir**, dan **Pedagang Eceran**. Sementara itu, **Industri Pengolahan** memenuhi kebutuhan gulanya dari **Importir**.

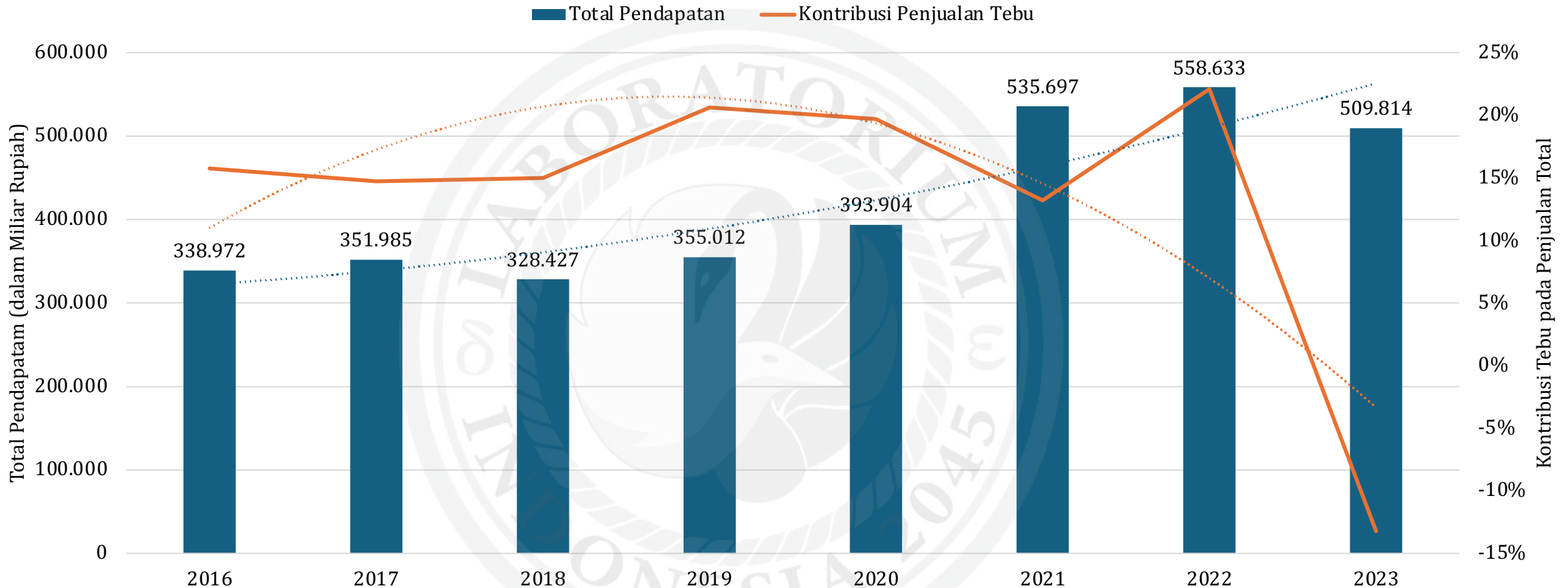
# Kinerja BUMN Holding PTPN III



**Kinerja produksi gula** dari Badan Usaha Milik Negara (BUMN) PT Perkebunan Nusantara (PTPN) III **terus menurun** akibat tidak adanya ekstensifikasi areal perkebunan selama tahun 2016 hingga 2020. Ekspansi baru terjadi **setelah COVID-19**. **Penurunan serapan** areal perkebunan terutama berasal dari **sektor perkebunan rakyat** yang dipengaruhi oleh penurunan ketertarikan terhadap komoditas gula akibat Harga Patokan Petani (HPP) gula yang relatif merugikan petani.

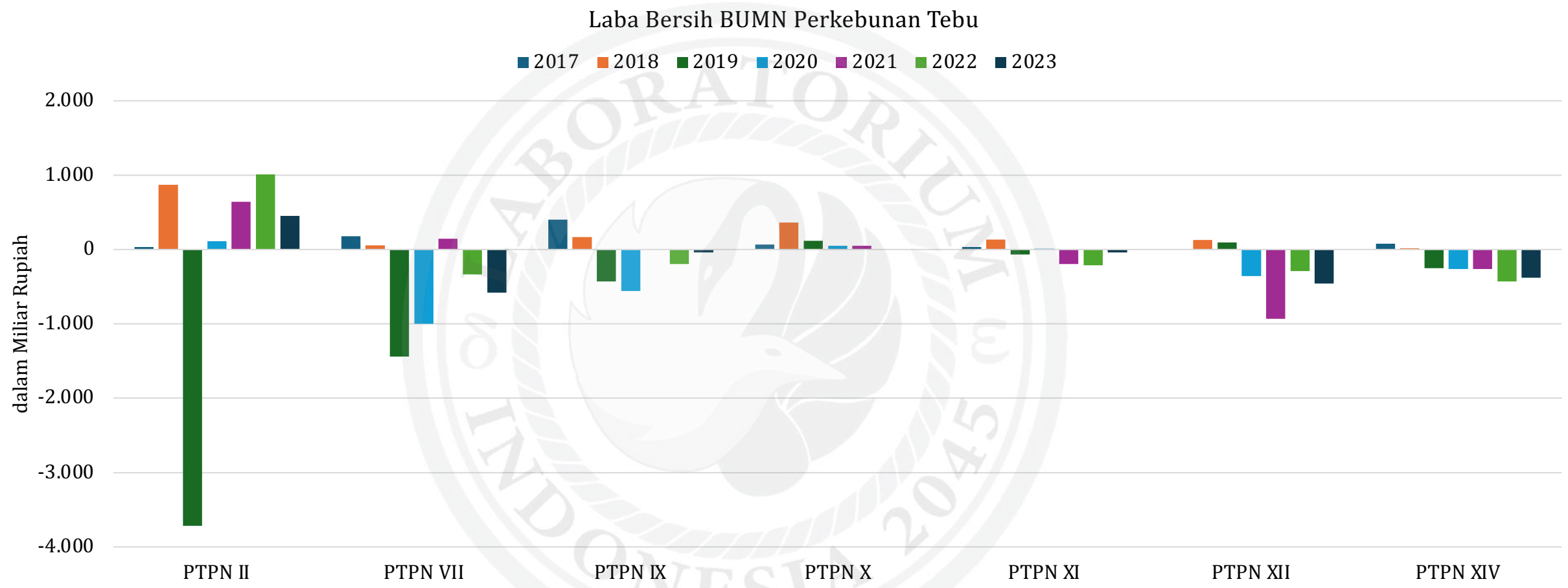
Sumber: Laporan Keuangan PTPN III

# Kinerja BUMN Holding PTPN III



Kontribusi penjualan gula terhadap total pendapatan dalam periode 2016 – 2022 meningkat meskipun tidak signifikan. Akan tetapi, kontribusi **negatif** justru tampak pada tahun 2023 seiring dengan **menurunnya penjualan** secara keseluruhan. Hal ini menjadi **anomali** karena penurunan yang ekstrem terjadi pascaperforma baik dari penjualan gula selama 7 tahun terakhir. Berdasarkan pantauan, total pendapatan perusahaan pada 2023 **mayoritas** merupakan kontribusi anak perusahaan PTPN III yang mengelola komoditas **kelapa sawit**.

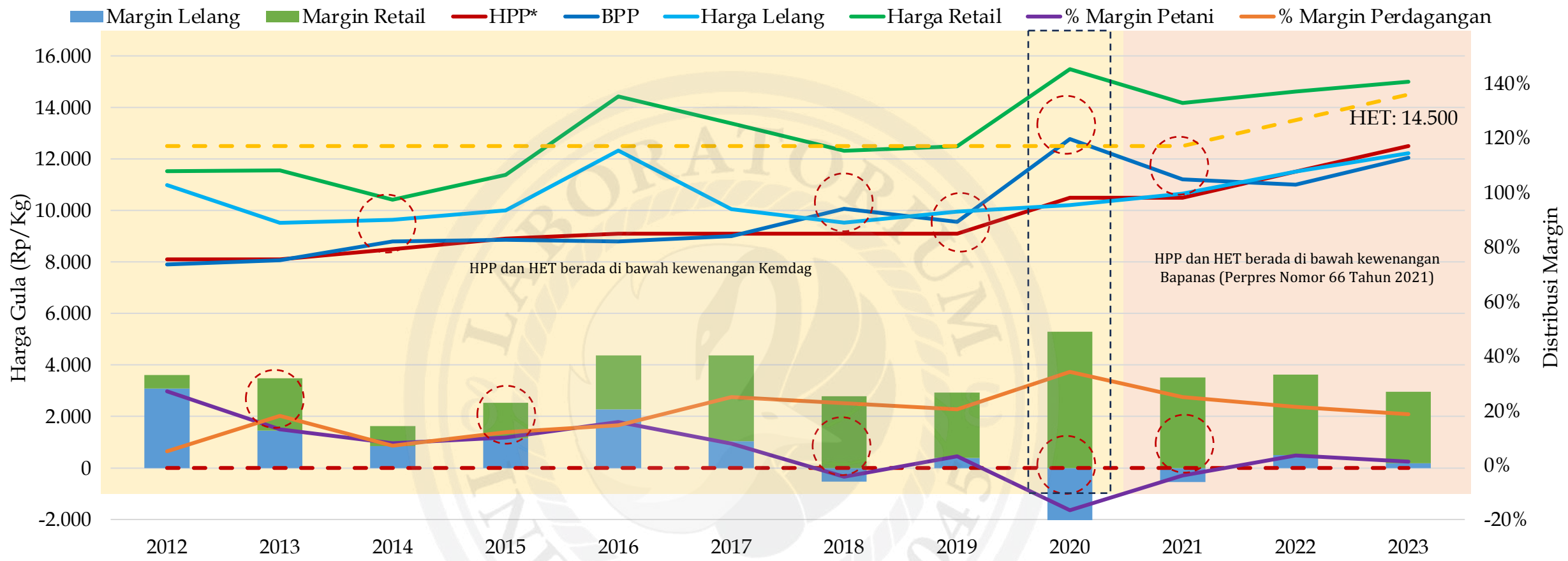
# Kinerja BUMN Holding PTPN III



Dari seluruh anak perusahaan PTPN, terdapat **tujuh perusahaan** yang melakukan **produksi gula**. Akan tetapi, **laba** yang didapatkan **tidak stabil** dan cenderung mengalami kerugian selama periode tahun 2017 hingga 2023. Kebijakan restrukturisasi yang dilakukan baik di tingkat *holding* PTPN III maupun di tingkat anak perusahaan tidak mengubah masalah struktural, melainkan hanya menunda pembayaran utang sehingga beban di luar usaha menjadi turun dan mendorong angka laba bersih.

Sumber: Laporan Keuangan PTPN III

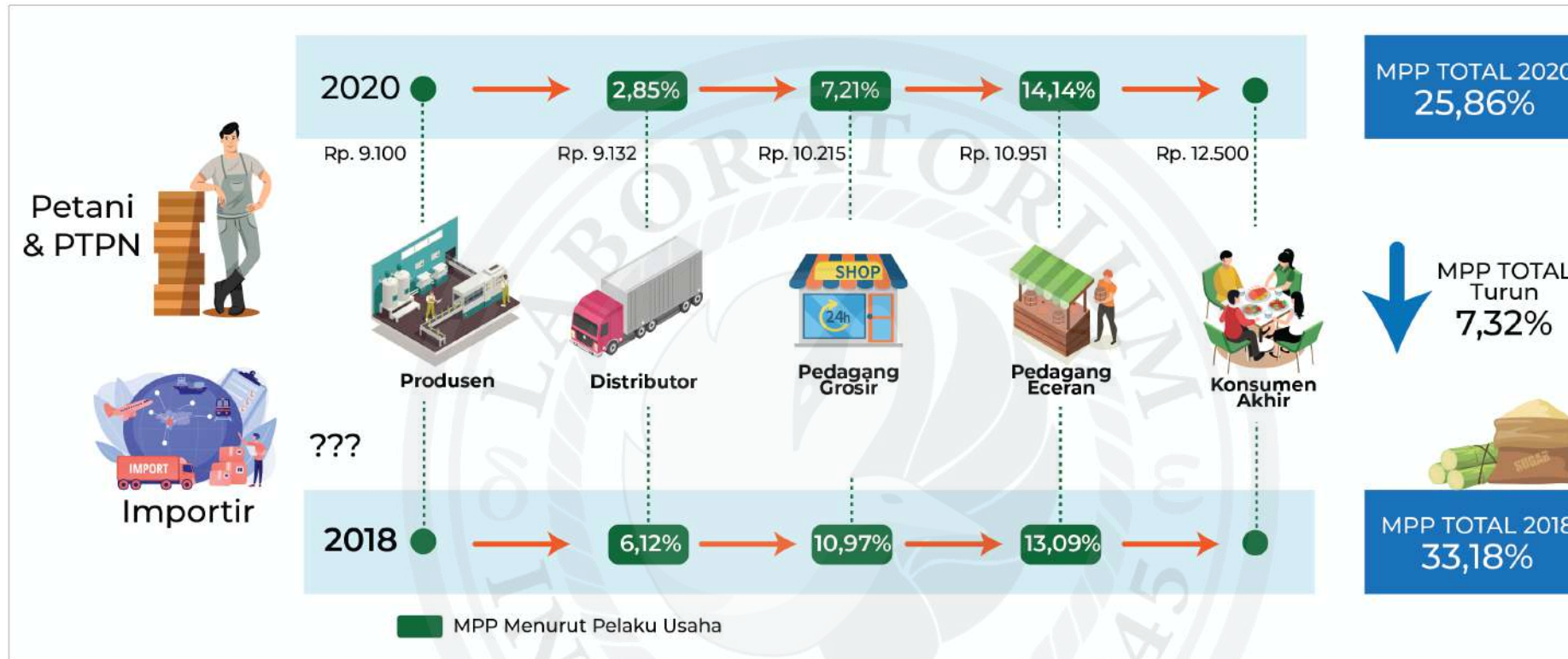
### Tren Harga dan Margin Petani dan Perdagangan Gula Nasional



\* Harga Patokan Petani (HPP) merupakan harga yang ditetapkan untuk pembelian komoditas tertentu di tingkat petani. Kini, nomenklatur HPP diubah menjadi Harga Acuan Pembelian (HAP) di Tingkat Petani  
 \*\* Harga Lelang 2021 dan 2023 serta BPP 2020 bersifat proyeksi

**Biaya Pokok Produksi (BPP)** komoditas gula berada **di atas** penetapan **Harga Patokan Petani (HPP)** di tingkat petani pada tahun 2014, 2018, 2019, 2020, dan 2021. Tingginya BPP ini berpotensi menyebabkan **petani mengalami kerugian** saat melakukan pelelangan, terlebih apabila konsep dasar penghitungan HPP yang terdiri dari BPP ditambah 10% untuk margin petani tidak diikuti. Temuan ini sejalan dengan **peralihan minat petani gula** ke komoditas lain. Pada saat yang bersamaan, **margin perdagangan gula** berada pada posisi jauh lebih tinggi dibandingkan margin petani. Sebagai tambahan untuk tahun 2020, nilai proyeksi **BPP yang terlampaui tinggi** disebabkan adanya peningkatan biaya *input* produksi saat Covid-19, dengan rincian kenaikan upah buruh, bibit, dan pupuk pestisida.

# Margin Perdagangan dan Pengangkutan



Dengan **Harga Eceran Tertinggi (HET)** sebesar **Rp12.500**, tercatat harga gula dari produsen ke distributor sebesar Rp9.132. Berdasarkan hitungan ini, menjadi wajar apabila Harga Patokan Petani (HPP) sebesar Rp9.100. Akan tetapi, temuan **Biaya Pokok Produksi (BPP)** pada **tahun yang sama telah berada di atas HPP**, menyebabkan harga gula di pasar sudah melewati ketentuan HET. Pola yang sama tampak memiliki potensi berulang yang tinggi hingga sekarang. Lebih lanjut, menjadi penting untuk mengetahui berapa harga yang diterima importir dari produsen luar negeri dan efektivitasnya untuk menurunkan harga di pasar domestik.

# Skema Prosedur Impor Gula Nasional

Sesuai Permendag No. 25 Tahun 2022

Impor gula dilakukan untuk memenuhi **dua tujuan**, terdiri dari pemenuhan bahan baku industri bagi pelaku usaha dan pemenuhan stok gula nasional bagi BUMN. Dalam prosesnya, **importir** akan melakukan **pengajuan impor** kepada Dirjen Perdagangan Luar Negeri **Kementerian Perdagangan** sesuai dengan persyaratan dan prosedur yang telah tercantum dalam **Permendag No. 25 Tahun 2022**.

## Tujuan impor gula:

1. Pemenuhan bahan baku industri bagi pelaku usaha
2. Pemenuhan stok gula nasional bagi BUMN

Pengajuan persetujuan impor kepada Dirjen Perdagangan Luar Negeri Kementerian Perdagangan melalui portal Sistem Indonesia National Single Window (SINSW)

## Persyaratan impor:

1. Neraca komoditas
2. Dalam hal neraca komoditas belum ditetapkan, hasil kesepakatan rakortas Gula Kristal Mentah (GKP) dan Gula Kristal Putih (GKP) atau data yang tersedia

Verifikasi dokumen serta penilaian kelayakan permohonan

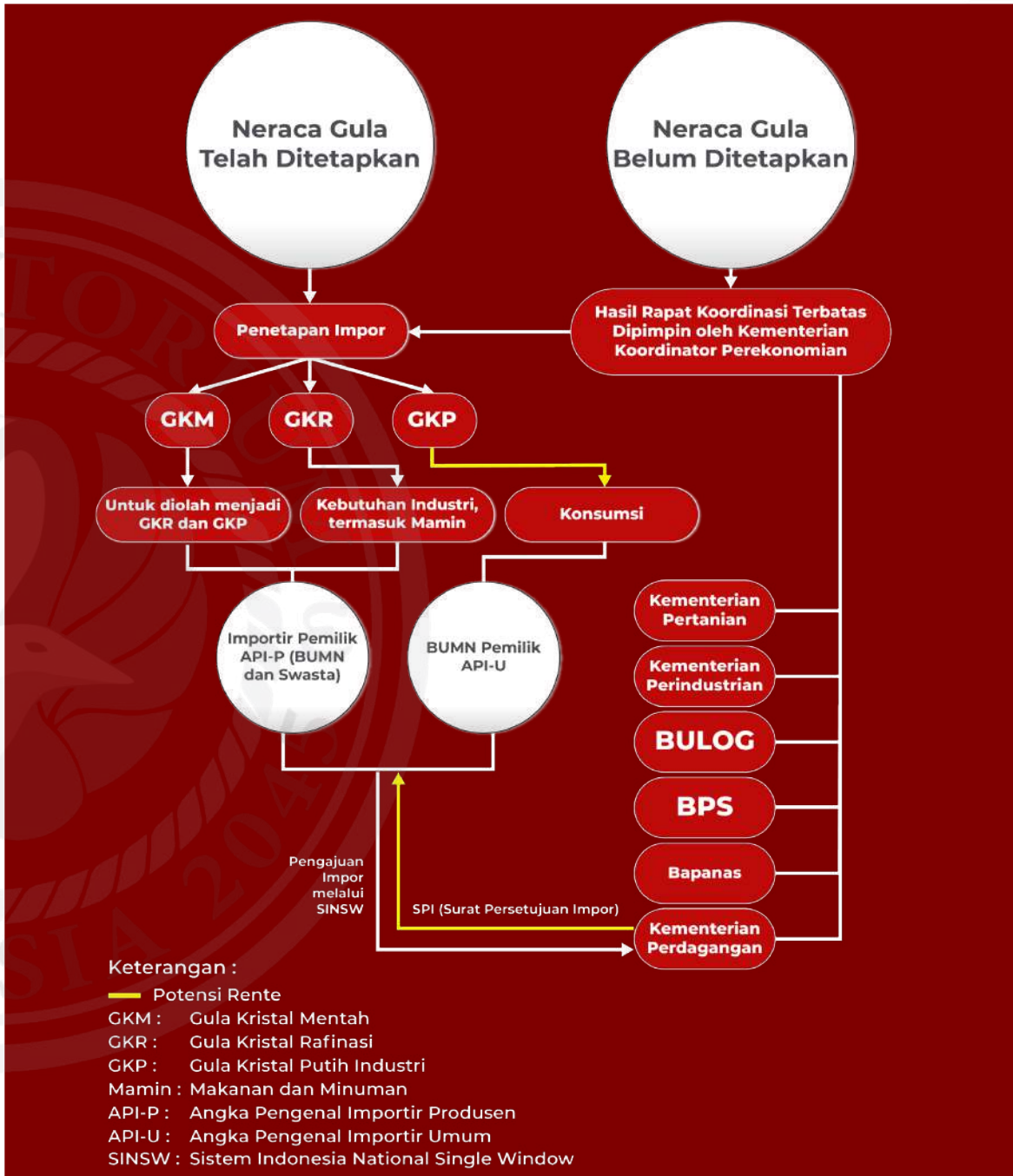
Penerbitan atau penolakan Surat Persetujuan Impor (SPI)

# Skema Tata Niaga Gula

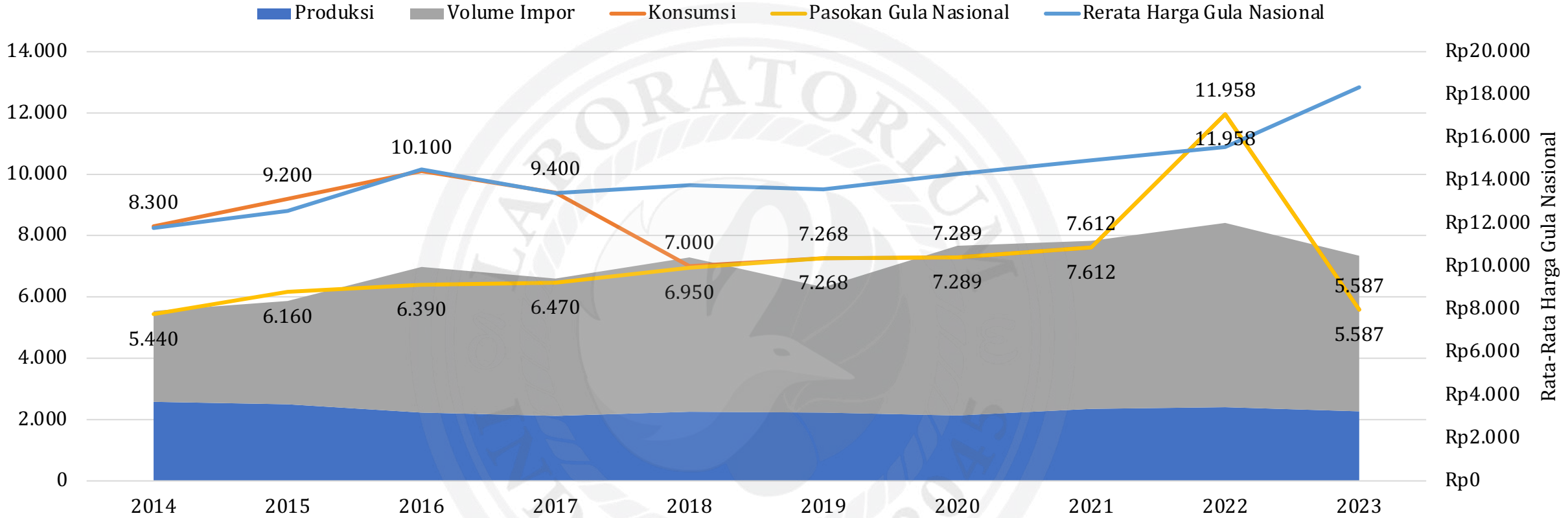
**Alokasi** impor gula mentah ditetapkan melalui **rapat koordinasi terbatas** di **Kementerian Koordinator Perekonomian** yang selanjutnya dipetakan dalam Neraca Gula.

**Importir** akan mendapatkan Surat Persetujuan Impor (SPI) dari **Kementerian Perdagangan** dan menyalurkan gula mentah impor ke Asosiasi Gula Rafinasi Indonesia (AGRI) untuk dijadikan Gula Kristal Rafinasi (GKR) dan ke perusahaan Non-AGRI untuk diproses menjadi Gula Kristal Putih (GKP).

Di sisi lain, **Kementerian Perindustrian** juga mengeluarkan rekomendasi impor bagi kebutuhan industri dengan spesifikasi GKR yang belum bisa dipenuhi oleh pabrik rafinasi dalam negeri. Akan tetapi, perusahaan masih tetap memerlukan SPI dari Kementerian Perdagangan sebelum melakukan impor.



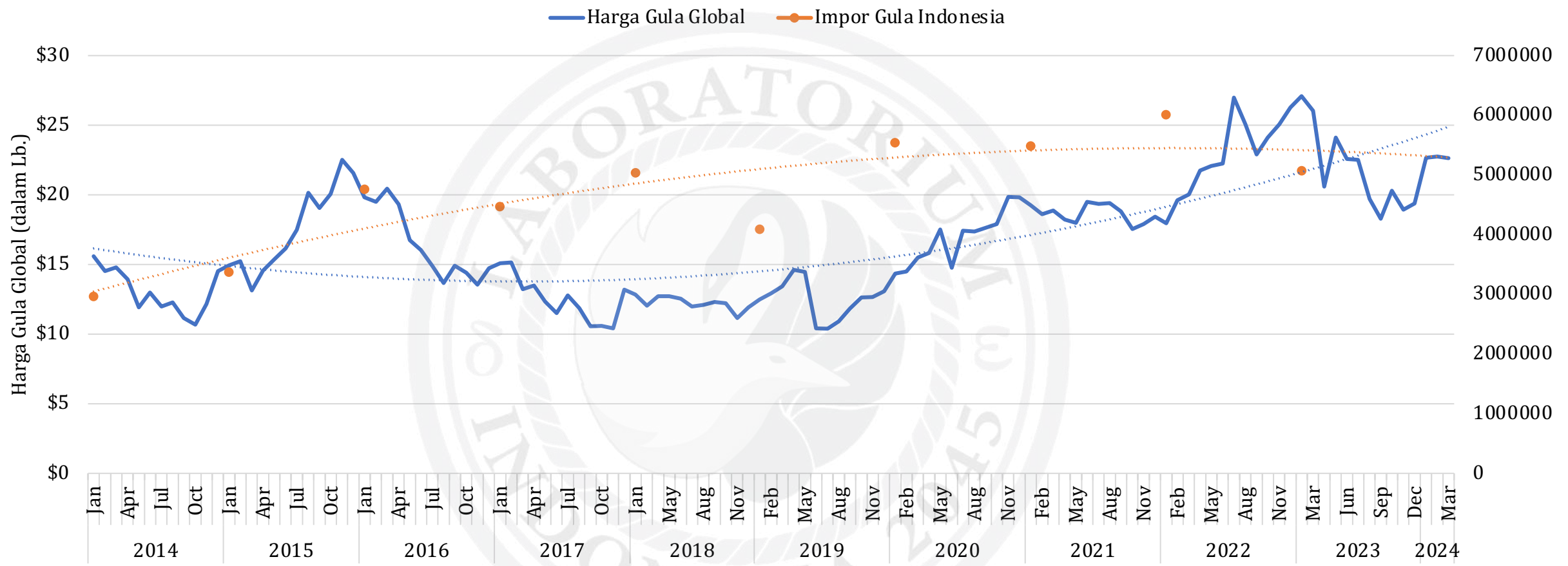
# Konsumsi, Pasokan, dan Harga Gula Pasir Nasional



Dalam **sepuluh tahun terakhir**, pasokan gula hanya **mampu memenuhi konsumsi** selama tahun 2019 hingga 2023. Dengan menyandingkan data antara konsumsi, pasokan, dan harga gula pasir nasional, terdapat tiga hipotesis yang bisa diambil yaitu (1) volume produksi gula yang menurun dan konsumsi yang meningkat mengakibatkan **lonjakan harga** di pasar domestik, (2) peningkatan volume impor gula cenderung **mengikuti kenaikan harga gula secara nasional**, dan (3) impor gula kemungkinan **memiliki jeda waktu** untuk menurunkan harga nasional. Oleh karena itu, impor seharusnya direalisasikan satu tahun sebelum kebutuhan konsumsi (*ahead of the curve*).

Sumber: BPS, Kemendag, OECD, dan PIHPS Nasional

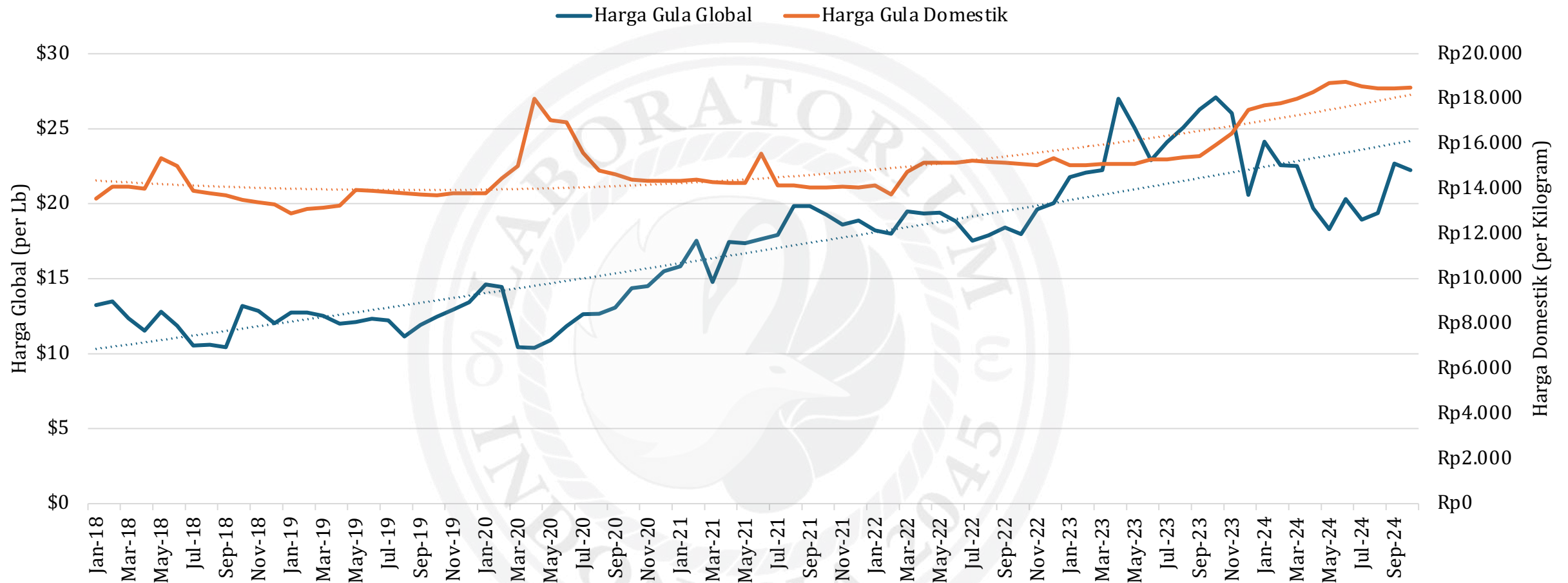
# Harga Internasional dan Volume Impor Tahunan Gula



Grafik di atas menunjukkan bahwa terdapat **hubungan terbalik** antara volume impor gula Indonesia dengan harga gula secara global. Selain itu, impor gula Indonesia menunjukkan **tren penurunan yang konsisten** sejak tahun 2020. Hal ini terjadi seiring dengan penurunan konsumsi gula per kapita Indonesia.

Sumber: Trademap (2024); Bloomberg (2024)

# Harga Gula Global dan Domestik



Grafik di atas menunjukkan bahwa perkembangan **harga gula domestik** di Indonesia bergerak **selaras** dengan **harga gula global**. Akan tetapi, terlihat bahwa harga gula domestik selalu berada pada posisi yang lebih tinggi dibandingkan harga gula global. Dengan perhitungan estimasi sederhana, transaksi impor gula mendatangkan **margin keuntungan** senilai Rp9.467 per kilogram. Perhitungan selisih antara realisasi dan penetapan kuota impor menunjukkan rerata **potensi rente** yang timbul selama kurun waktu lima tahun (2018-2023) senilai Rp14,78 triliun.

# Rekomendasi

Kebijakan kuota impor yang tidak transparan disertai penetapan Harga Eceran Tertinggi (HET) gula berpotensi memicu rente ekonomi dan inefisiensi pasar karena tidak tercipta persaingan. Akan tetapi, disadari bahwa kebijakan kuota impor dan HET adalah salah satu upaya untuk melindungi produsen gula nasional. Menimbang hal tersebut, maka rekomendasi kebijakan untuk pemerintah adalah:

1. Harus ada upaya peningkatan efisiensi produksi dan kualitas gula nasional dalam tenggat waktu yang jelas, sehingga HET dan kebijakan kuota impor tidak lagi dibutuhkan.
2. Di tengah upaya tersebut, HET dan kebijakan kuota impor sementara waktu tetap dapat dilakukan untuk mendukung upaya perbaikan produksi sehingga tidak memberatkan produsen nasional.
3. Dalam proses transisi tersebut, kebijakan kuota impor harus dilakukan dengan mengedepankan transparansi dan tata kelola yang baik dengan cara membuka data pemegang lisensi impor, kebutuhan industri, dan realisasi konsumsi serta pasokan gula dalam level nasional.
4. Kementerian Perdagangan perlu menetapkan jangka waktu realisasi kuota impor setidaknya satu tahun sebelum kebutuhan konsumsi, sehingga dapat memastikan ketersediaan stok dan menekan potensi *rent-seeker* yang semakin besar terhadap margin keuntungan importir.
5. Kementerian Pertanian perlu melakukan survei secara berkala untuk mengetahui angka riil dari Biaya Pokok Produksi (BPP) di tingkat petani tebu.
6. Kementerian Perdagangan juga perlu menyesuaikan Harga Patokan Petani (HPP) untuk kembali menyusun kebijakan *floor price* yang dapat benar-benar membantu meningkatkan kesejahteraan petani.



**TERIMA KASIH**