

TILIK DATA

“Polemik Komoditas Gula”

Makmur Keliat
Reyhan Noor
Indah Lestari
Fariz Raffandi

28 April 2022

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.

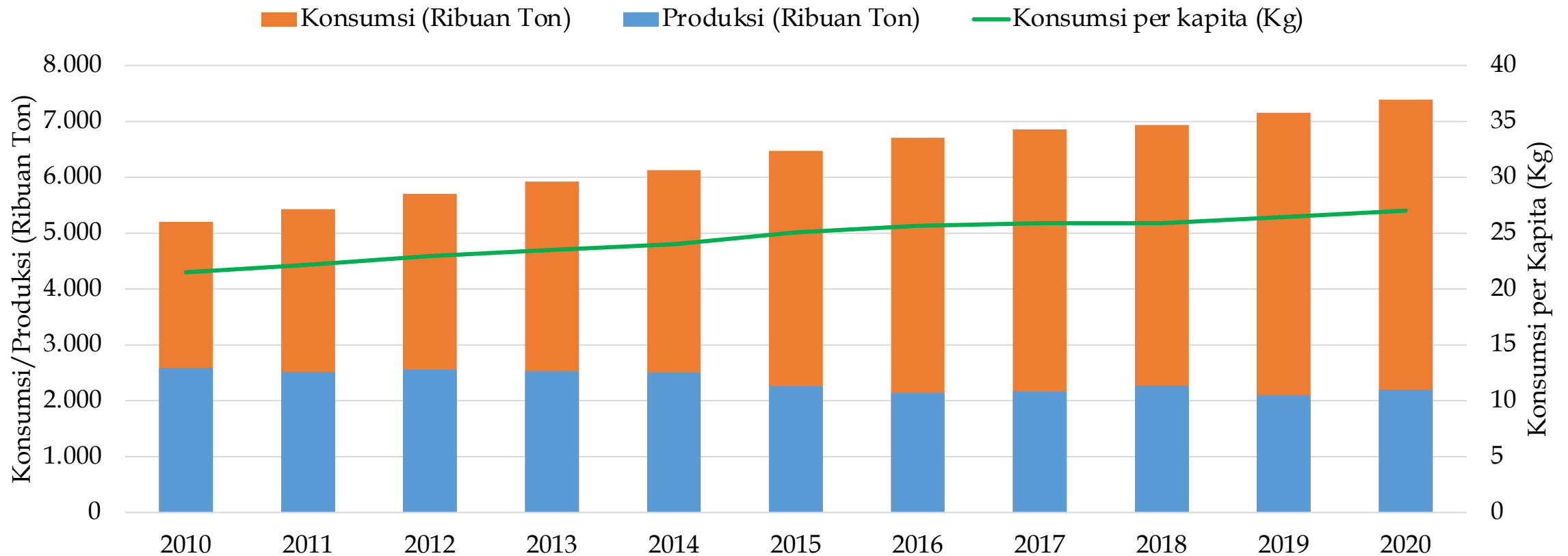
Di sisi lain, kebijakan Harga Eceran Tertinggi (HET) sebagai kebijakan *price ceiling* tidak efektif untuk memastikan stabilitas harga gula yang diterima oleh konsumen. Salah satu penyebab utama adalah meningkatnya BPP di tingkat petani.

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, industri makanan dan minuman di Indonesia kehilangan daya saingnya akibat harga gula nasional yang relatif lebih mahal dari harga dunia.

Kondisi Pasar Gula di Indonesia

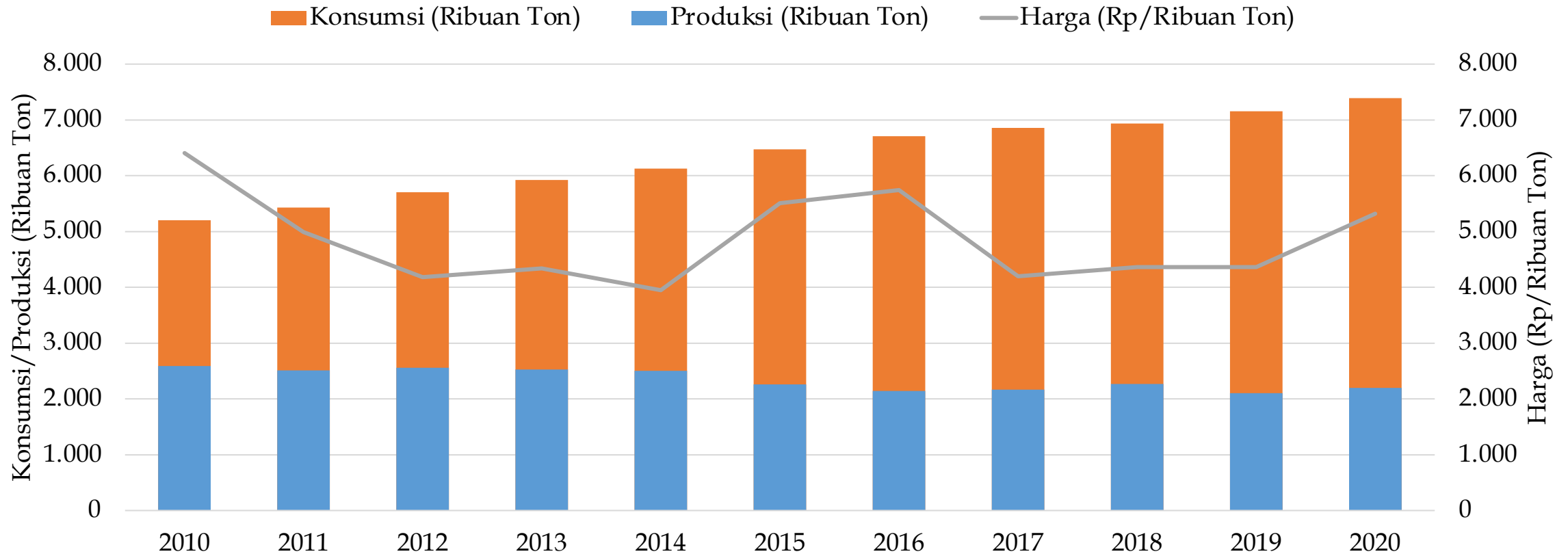
Tren Konsumsi dan Produksi Gula di Indonesia



Konsumsi gula terus meningkat selama sepuluh tahun terakhir. Tren tersebut tidak mampu diimbangi oleh produksi dalam negeri yang justru mengalami penurunan. Di sisi lain, tren konsumsi gula per kapita relatif stagnan mengikuti konsumsi nasional.

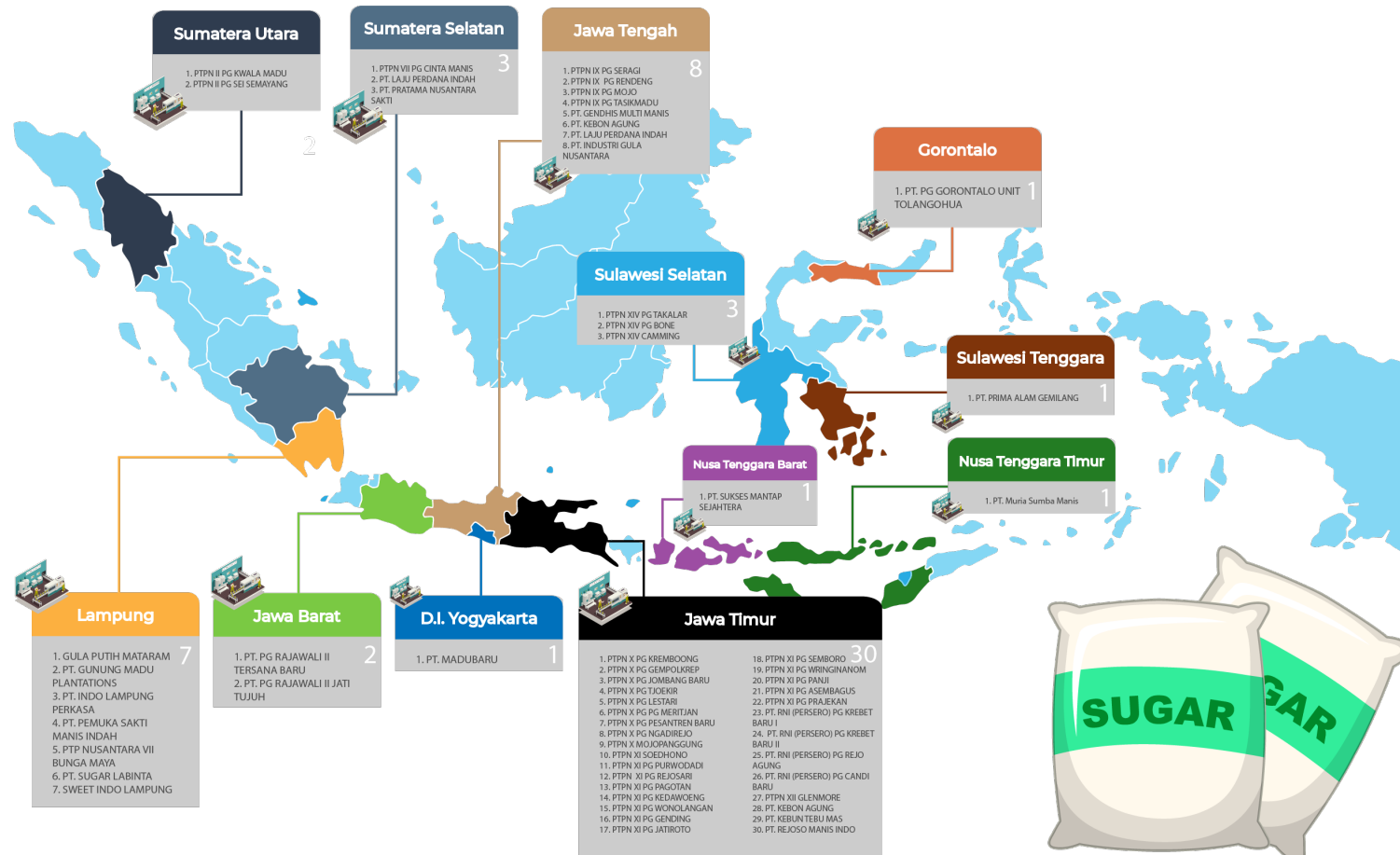
Kondisi Pasar Gula di Indonesia

Tren Konsumsi, Produksi, dan Harga Produsen Gula di Indonesia



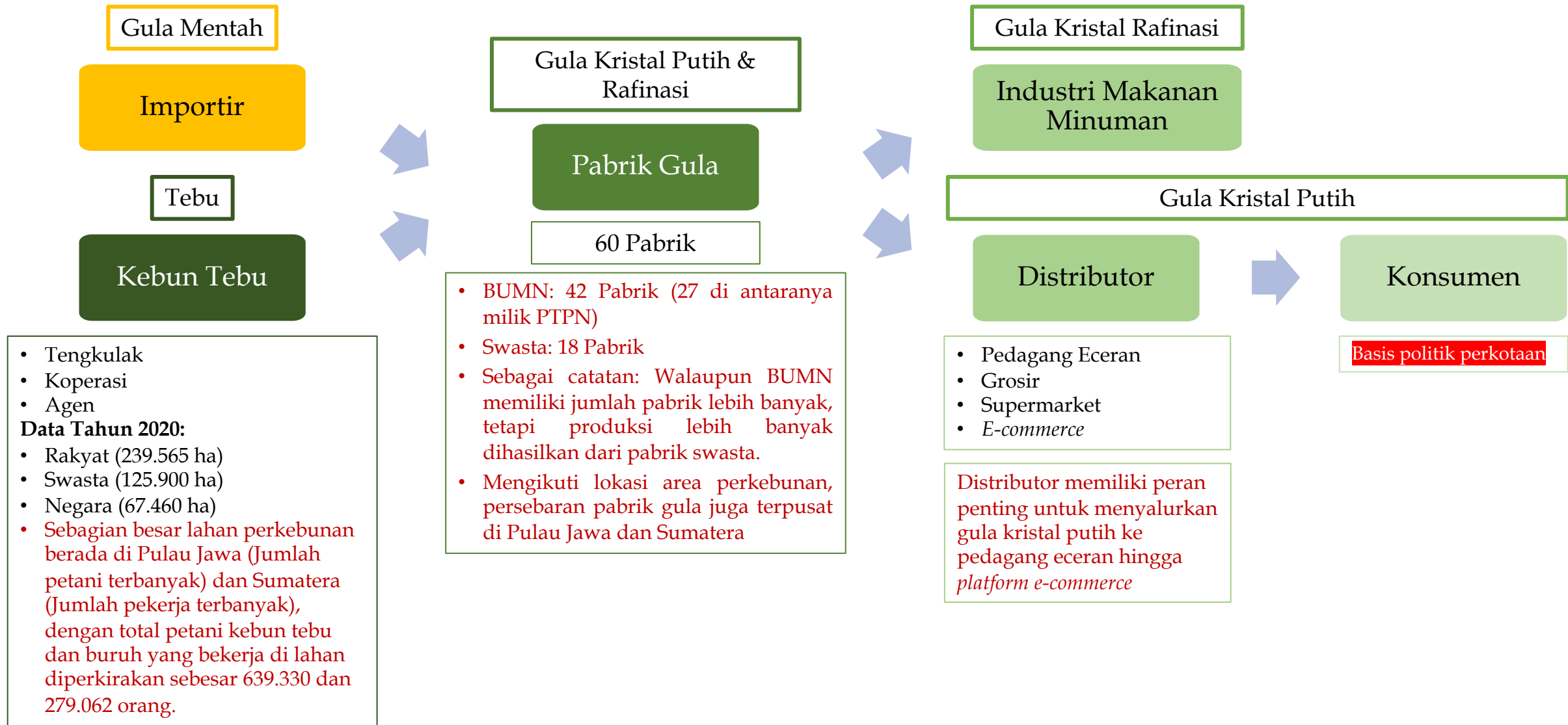
Tren konsumsi gula nasional yang selalu melebihi produksi setidaknya telah terjadi sejak tahun 2010. Defisit semakin membesar hingga 5,2 juta ton pada tahun 2020. Sementara itu, harga produsen gula domestik relatif turun dibandingkan tahun 2010.

Sebaran Wilayah Pabrik Gula

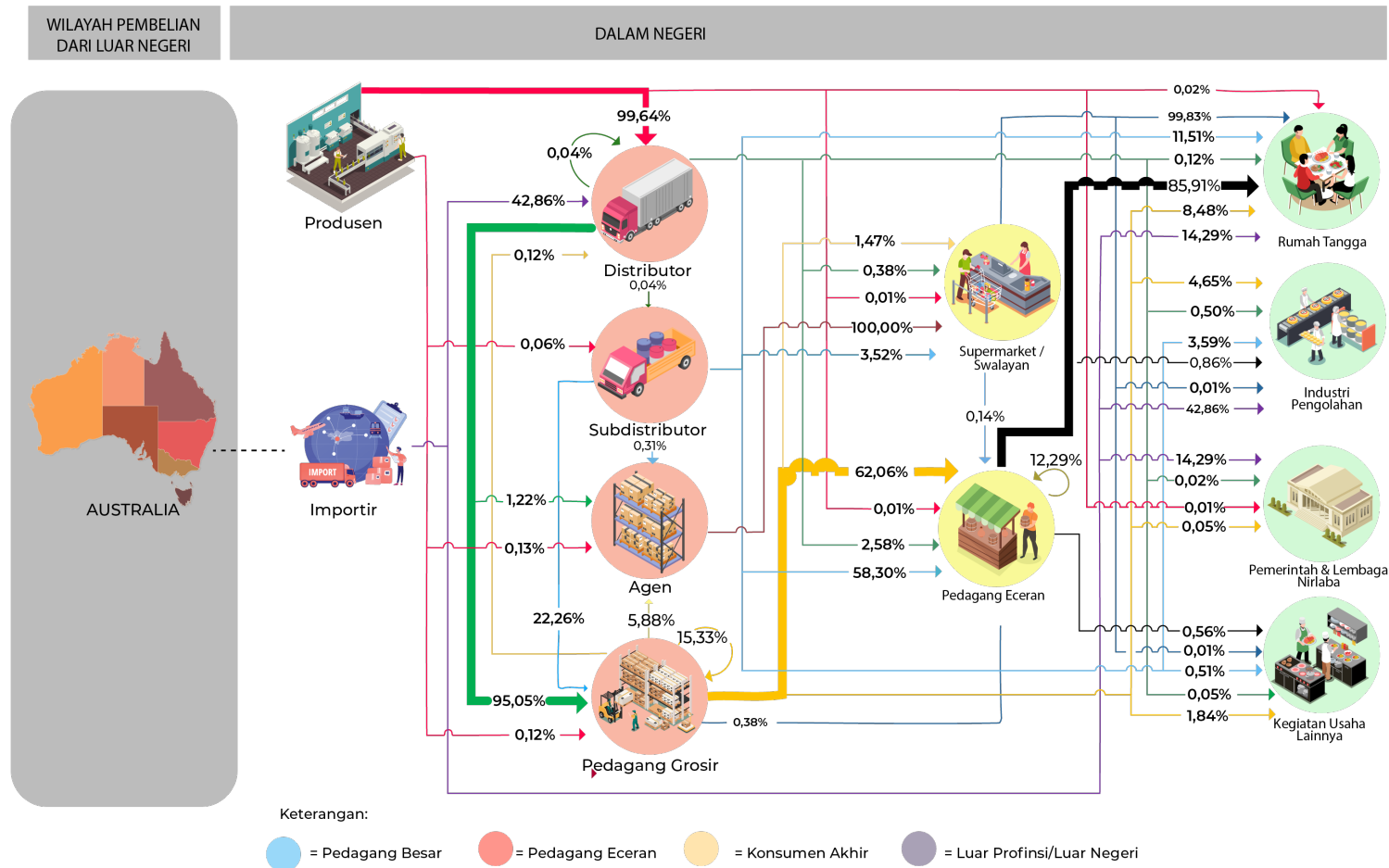


Sepanjang tahun 2016 hingga 2020, terdapat tujuh pabrik gula baru yang beroperasi di Jawa Timur (3), Nusa Tenggara Barat (1), Nusa Tenggara Timur (1), Sumatera Selatan (1), dan Sulawesi Tenggara (1). Tetapi, pada saat yang bersamaan, terdapat 11 pabrik gula yang berhenti beroperasi. Penambahan pabrik gula tidak mampu meningkatkan produksi gula pasir nasional karena dua persoalan utama, yakni inefisiensi produksi akibat mayoritas pabrik gula berumur 100-184 tahun dan keterbatasan lahan tanam tebu.

Rantai Pasok Gula di Indonesia



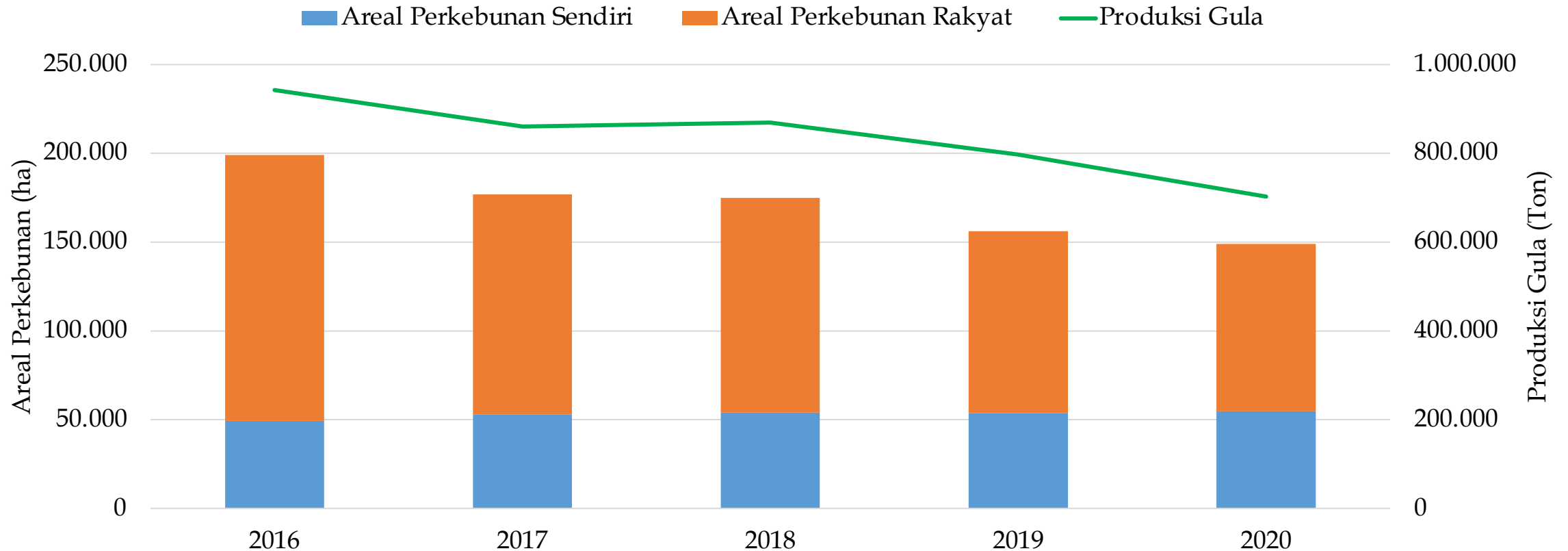
Rantai Pasok Gula Pasir



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

Kinerja *Holding* BUMN PTPN III

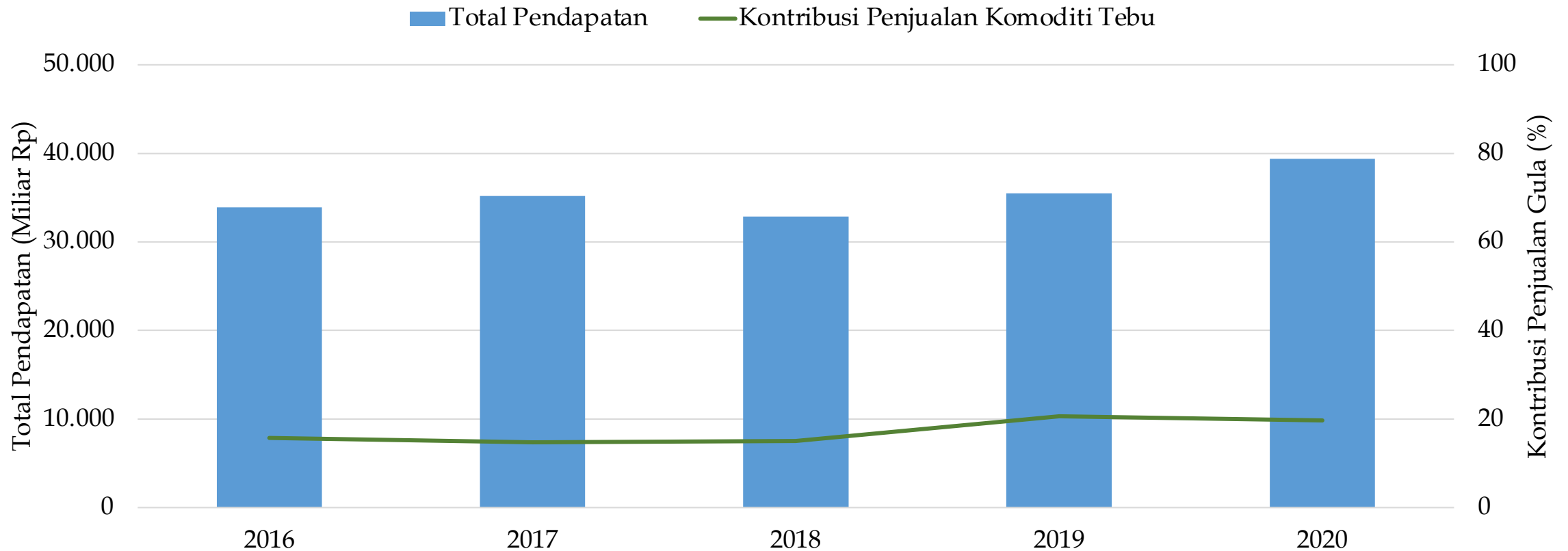
Tren Kinerja BUMN Gula



Kinerja produksi gula dari Badan Usaha Milik Negara (BUMN) cq. PT Perkebunan Nusantara (PTPN) III terus menurun akibat tidak adanya ekstensifikasi lahan tebu baru dan intensifikasi lahan yang sudah ada. Jumlah areal produksi tebu terus berkurang dari sekitar 45% dari total areal tebu di Indonesia menjadi 35% selama periode 2016 dan 2020. Penurunan serapan areal perkebunan terutama berasal dari perkebunan rakyat yang kemungkinan disebabkan oleh pudarnya ketertarikan terhadap komoditas gula akibat harga lelang di tingkat petani yang lebih rendah dari harga ritel sehingga tidak menguntungkan. (lihat halaman 11).

Kinerja *Holding* BUMN PTPN III

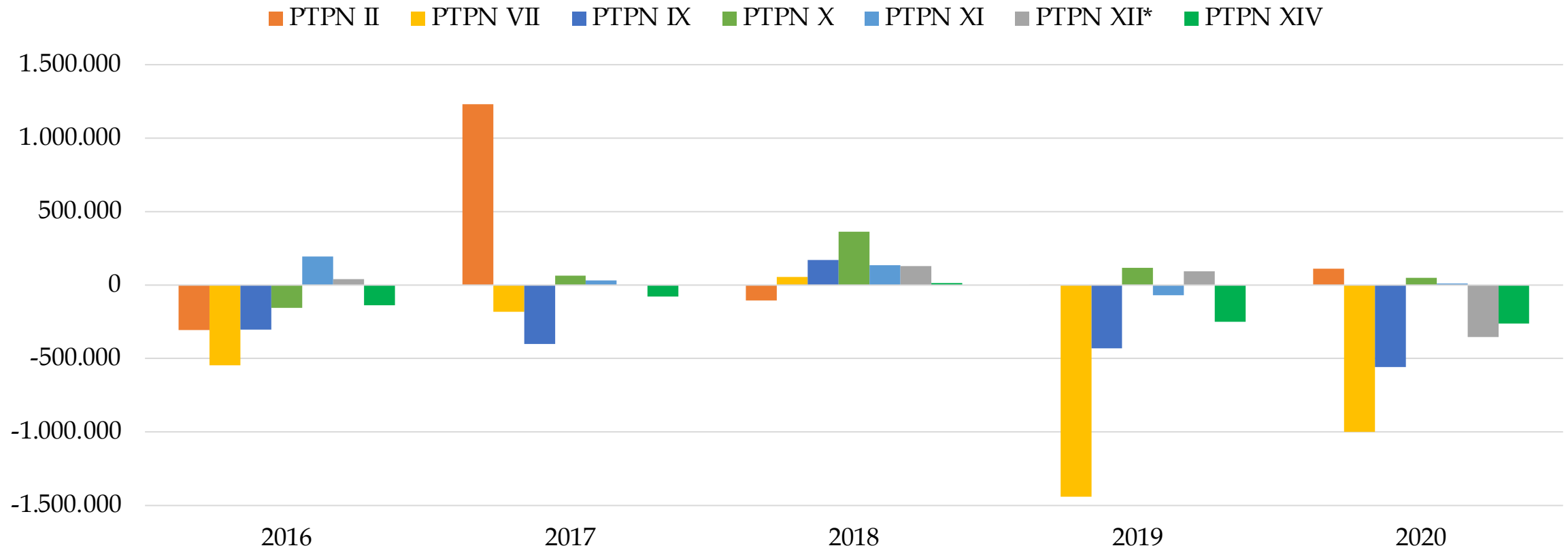
Tren Kontribusi Penjualan Komoditi Tebu dan Total Pendapatan *Holding* PTPN III



Kontribusi penjualan gula terhadap total pendapatan cenderung meningkat meskipun tidak signifikan. Hal ini menjadi anomali karena pada saat yang sama produksi gula menurun dan total pendapatan justru meningkat. Lebih lanjut, kemungkinan peningkatan pendapatan dipengaruhi oleh proses restrukturisasi yang dilakukan oleh *holding* dan anak perusahaan PTPN.

Kinerja *Holding* BUMN PTPN III

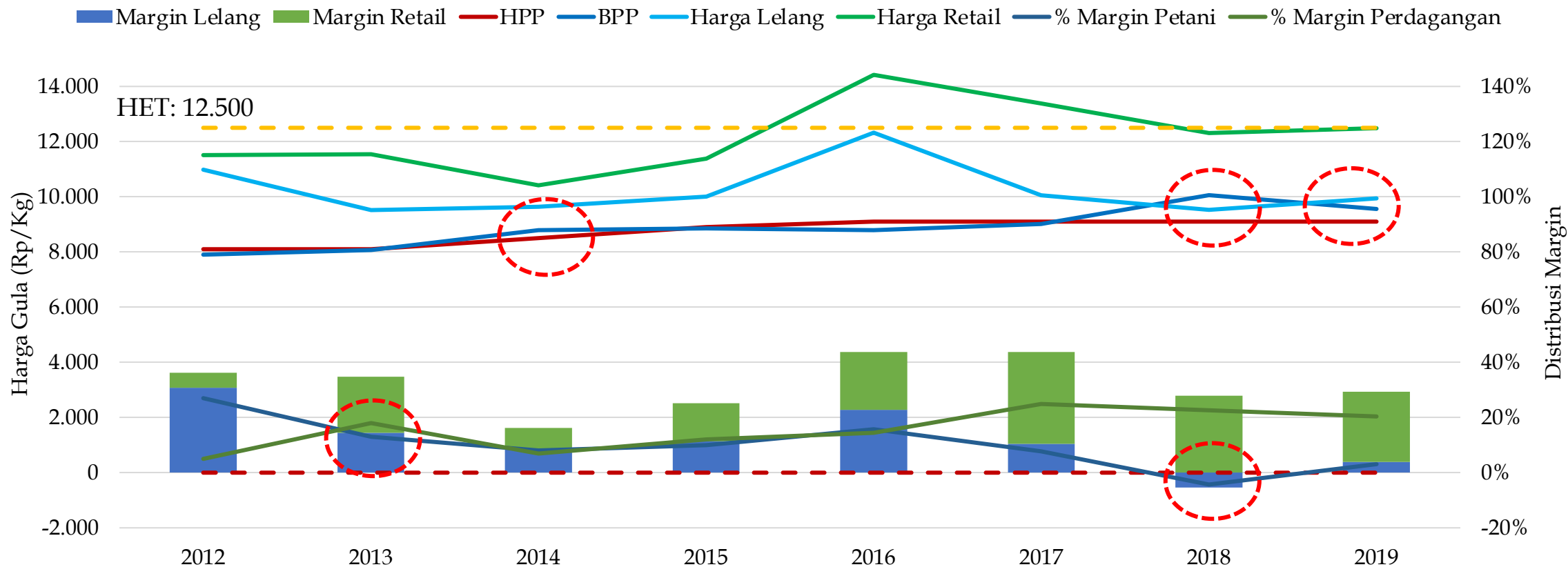
Kinerja Laba/Rugi BUMN Gula



Dari seluruh anak perusahaan PTPN, terdapat tujuh perusahaan yang melakukan produksi gula. Namun, laba yang didapatkan tidak stabil; bahkan sebagian besar cenderung mengalami kerugian selama periode tahun 2016 hingga 2020. Kebijakan restrukturisasi yang dilakukan baik di tingkat *holding* PTPN III maupun di tingkat anak perusahaan tidak mengubah masalah struktural, melainkan hanya menunda pembayaran untuk sekadar membuat arus kas perusahaan menjadi positif. Penting untuk dicatat bahwa kegagalan bayar oleh PTPN akan berdampak negatif pada sektor keuangan, terutama perbankan.

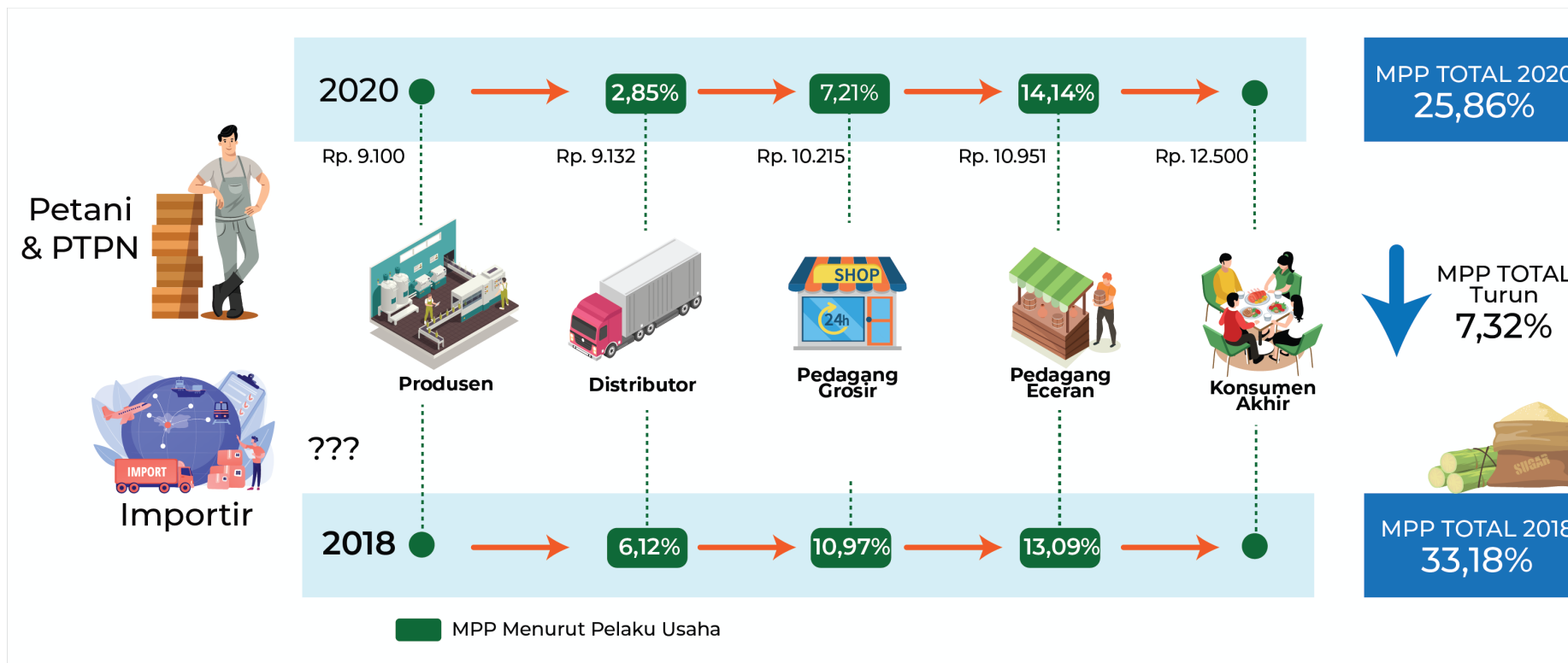
Struktur Harga Gula Nasional

Tren Harga dan Margin Petani dan Perdagangan Gula Nasional



Penetapan Harga Patokan Petani (HPP) oleh Kementerian Perdagangan (Kemendag) sudah tidak lagi relevan sejak tahun 2018. Biaya Pokok Produksi (BPP) justru lebih besar dari HPP, sehingga petani mengalami kerugian saat melakukan pelelangan. Padahal, penghitungan HPP didasari atas asumsi BPP ditambah 10% keuntungan petani. Hal ini membuat sektor usaha untuk produksi gula tidak lagi menarik. Penting untuk dicatat bahwa HPP merupakan domain dari Kemendag, sedangkan penghitungan BPP menjadi kewenangan Kementerian Pertanian.

Margin Perdagangan dan Pengangkutan Gula Pasir



Margin Perdagangan dan Pengangkutan (MPP) komoditas gula sebesar sekitar 25-30% dinilai terlalu tinggi, meskipun cenderung turun dari tahun 2018. Dari seluruh aktor distribusi gula nasional, pedagang eceran memiliki margin yang paling besar dan relatif meningkat. Dengan menggunakan Harga Eceran Tertinggi (HET) sebesar Rp12.500 maka ditemukan harga produsen sebesar Rp9.932. Berdasarkan hitungan ini, masuk akal apabila Harga Patokan Petani (HPP) sebesar Rp9.100. Namun, pada kenyataannya Biaya Pokok Produksi (BPP) telah berada di atas HPP, sehingga wajar apabila harga gula di pasar sudah melewati ketentuan HET. Lebih lanjut, menjadi penting untuk mengetahui berapa harga yang diterima importir dari produsen luar negeri dan efektivitasnya untuk menurunkan harga di pasar domestik.

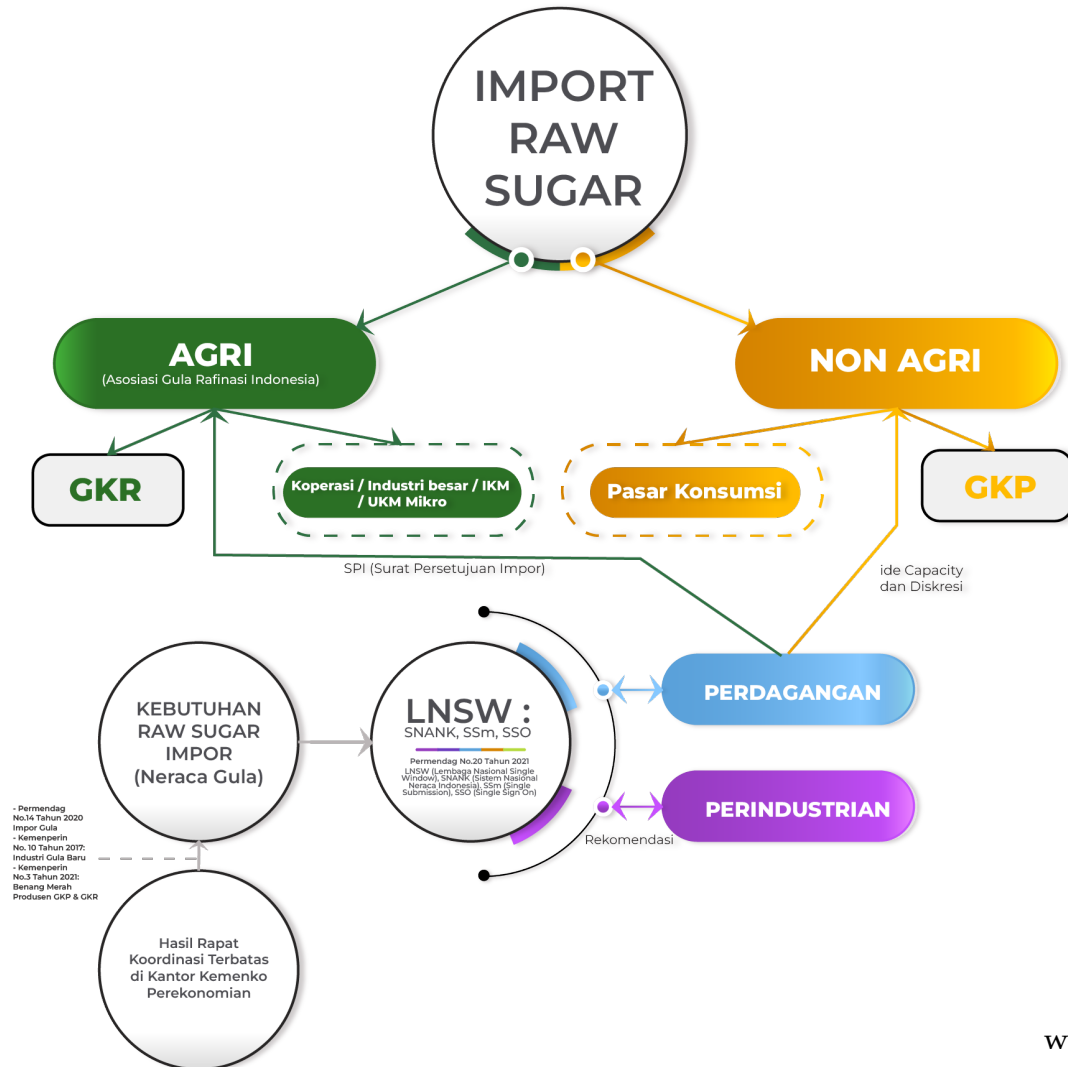
Skema Tata Niaga Gula Nasional

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

Importir akan mendapatkan Surat Persetujuan Impor (SPI) dari Kementerian Perdagangan dan menyalurkan gula mentah impor dalam 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 mengeluarkan rekomendasi impor bagi kebutuhan industri dengan spesifikasi GKR yang belum bisa dipenuhi oleh pabrik rafinasi dalam negeri. Namun, perusahaan masih tetap memerlukan SPI dari Kemendag sebelum melakukan impor.

SKEMA TATA NIAGA GULA NASIONAL BERBASIS RAW SUGAR IMPOR



Skema Prosedur Impor Gula Nasional

Kementerian Perdagangan menjadi penjuror untuk menerbitkan Surat Persetujuan Impor (SPI) komoditas gula. Namun, Kementerian Perindustrian dan Kementerian Pertanian juga memiliki peran krusial dalam menentukan kuota impor gula yang dilihat dari selisih antara proyeksi konsumsi industri dalam negeri dan produksi gula nasional.

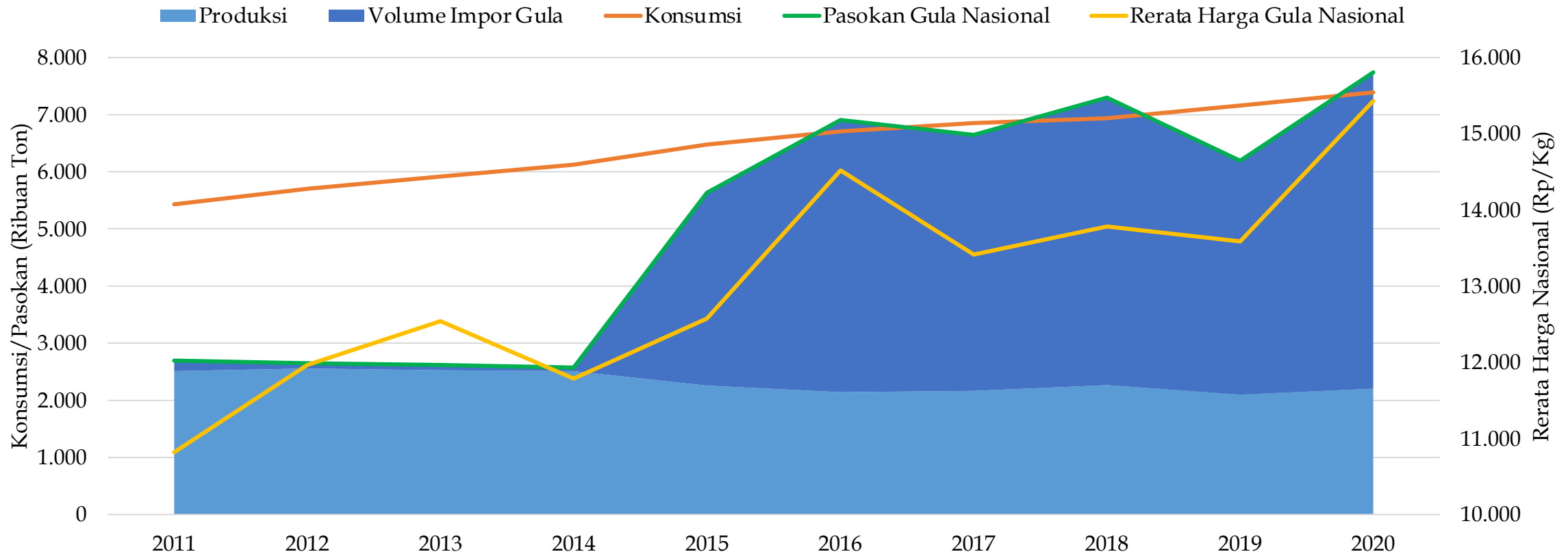
SKEMA PROSEDUR IMPOR GULA NASIONAL SESUAI PERMENDAG NO.20 TAHUN 2021



Permendag No. 20 Tahun 2021, Pasal 8. Bahwa proses penerbitan izin impor paling lama 5 hari kerja, Jika semua persyaratan dinyatakan lengkap. Apabila setelah dinyatakan lengkap namun sampai batas waktu 5 hari kerja belum juga terbit, maka izin impor dimaksud terbit secara otomatis.

Analisis: Konsumsi, Pasokan, dan Harga Gula Pasir Nasional

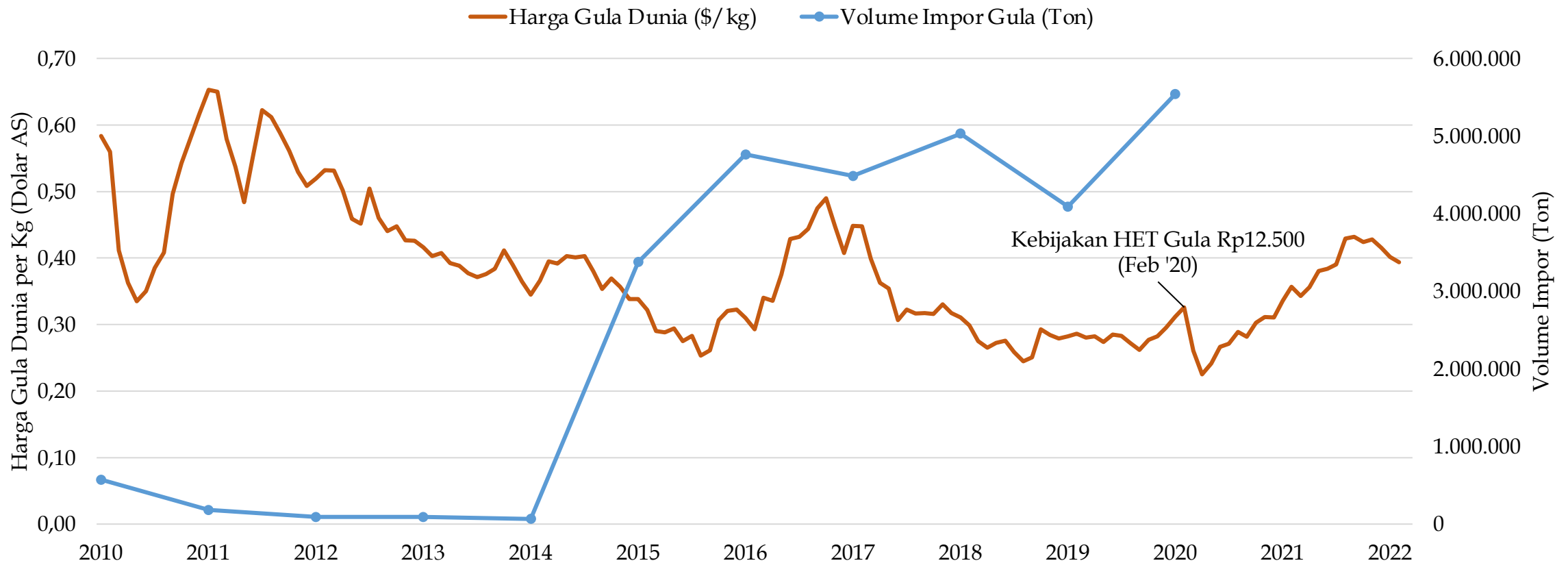
Tren Konsumsi, Pasokan, dan Harga Gula Nasional



Dalam sepuluh tahun terakhir, pasokan gula hanya mampu memenuhi konsumsi sebanyak tiga kali, yakni tahun 2016, 2018, dan 2020. 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 nasional; dan (3) impor gula kemungkinan memiliki jeda waktu untuk menurunkan harga nasional. Oleh karena itu, impor seharusnya direalisasikan satu tahun sebelum kebutuhan konsumsi.

Analisis: Harga Internasional dan Volume Impor Tahunan Gula

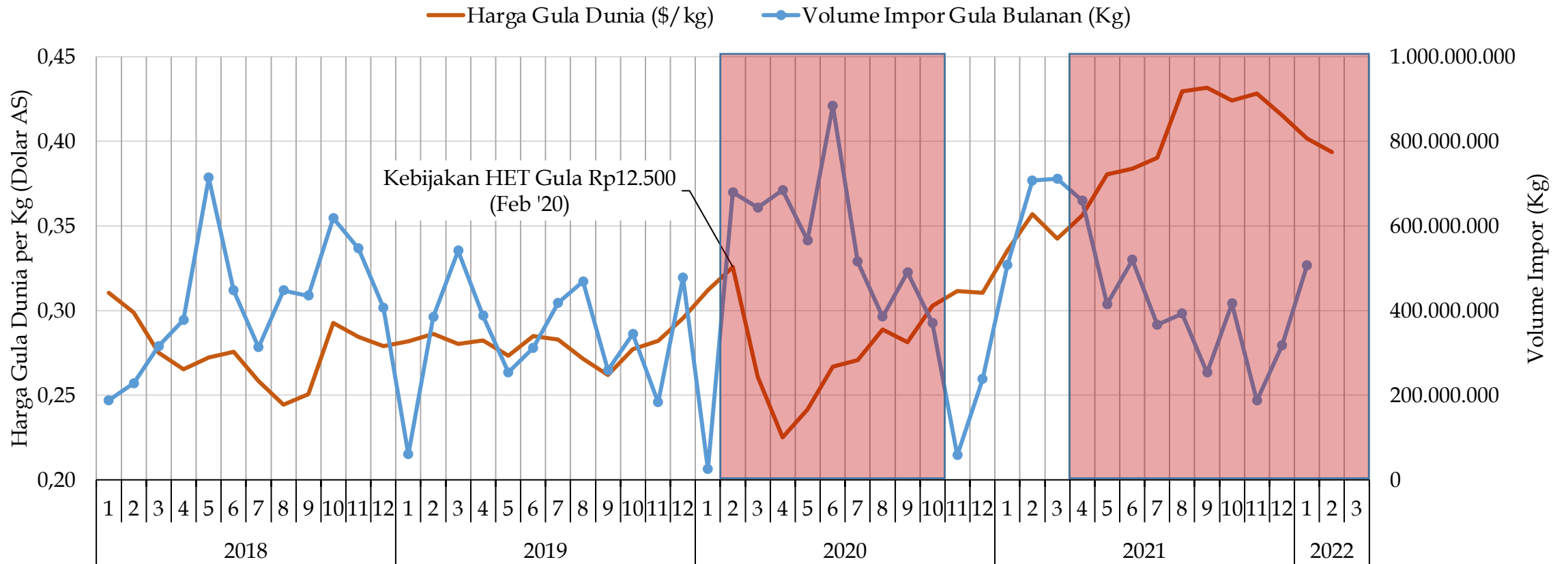
Tren Harga Bulanan Dunia dan Volume Impor Tahunan Gula



Harga gula dunia cenderung mengalami penurunan sejak tahun 2010. Di sisi lain, volume impor gula meningkat signifikan pada tahun 2015 setelah selama empat tahun sebelumnya cenderung menurun. Menjadi hal yang logis bagi pemerintah untuk melakukan impor dengan harga yang lebih murah untuk memenuhi kebutuhan konsumsi dalam negeri.

Analisis: Harga Internasional dan Volume Impor Bulanan Gula

Tren Harga Dunia dan Volume Impor Gula secara Bulanan

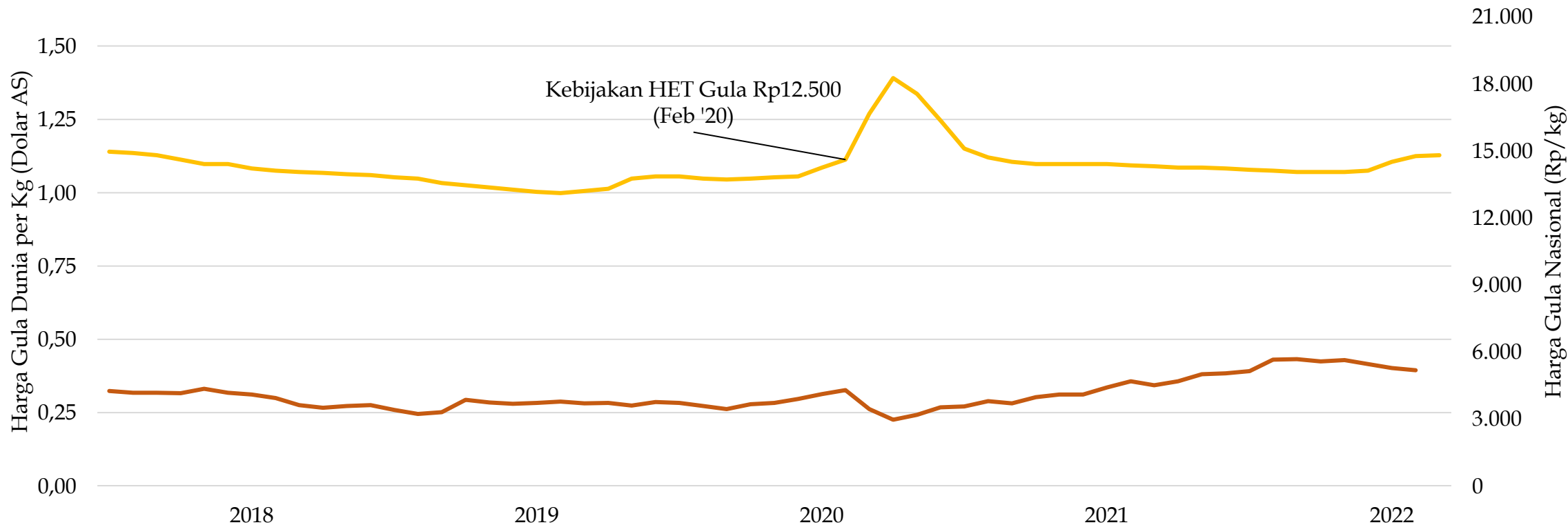


Realisasi volume impor gula cenderung meningkat ketika harga gula dunia sedang menurun, sebaliknya volume impor menurun ketika terjadi lonjakan harga gula dunia. Hal ini mengindikasikan adanya niat importir untuk memaksimalkan margin keuntungan dengan melakukan realisasi impor ketika harga gula dunia sedang murah, lalu menjual gula di pasar domestik yang harganya selalu lebih mahal dari harga dunia.

Analisis: Harga Gula Internasional dan Domestik

Tren Harga Bulanan Gula Dunia dan Gula Pasir Nasional

— Harga Gula Dunia (\$/kg) — Harga Gula Pasir Nasional (Rp/kg)



Harga gula pasir nasional tidak pernah berada di bawah kebijakan Harga Eceran Tertinggi sebesar Rp12.500. Di sisi lain, harga gula dunia sekitar Rp5.720 (US\$0,4 per Kg dengan asumsi kurs Dolar AS = Rp14.300) cenderung lebih rendah dari harga domestik. Oleh karena itu, margin produsen gula yang didapatkan dari impor sangat besar dan menarik. Di sisi lain, tingginya harga gula nasional mengurangi tingkat daya saing perusahaan lokal di Industri Makanan dan Minuman.

Daftar Perusahaan Importir Gula 2019-2020

Daftar perusahaan importir tidak dibuka secara transparan, sehingga tingkat realisasi impor yang rendah pada saat ini pun sangat sulit untuk dideteksi siapa penyebabnya.

Perusahaan	Kuota Impor
2019	252.630
PT Adikarya Gemilang	70.050
PT Kebun Tebu Mas	52.140
PT Sukses Mantap Sejahtera	50.300
PT Rejoso Manis Indo	60.140
PT Industri Gula Nusantara	20.000
2020	216.172
PT Kebun Tebu Mas	35.000
PT Adikarya Gemilang	30.000
PT Kebon Agung	21.422
PT Rejoso Manis Indo	20.000
PT Prima Alam Gemilang	50.000
PT Gendhis Multi Manis	29.750
PT Sukses Mantap Sejahtera	20.000
PT Madubaru	10.000
Perum BULOG	50.000
Total	518.802

Mitigasi dan Rekomendasi

Dalam jangka pendek, pemerintah sebaiknya menghilangkan intervensi kebijakan *price ceiling* dan kuota impor di pasar gula untuk menghilangkan potensi *rent-seeker* dari para importir.

Di hulu, pemerintah dapat melakukan intervensi untuk memacu modernisasi baik varietas maupun mesin hingga pabrik gula yang ada saat ini.

Kementerian Pertanian perlu melakukan survei secara berkala untuk mengetahui angka riil dari Biaya Pokok Produksi (BPP) di tingkat petani tebu.

Kementerian Perdagangan juga perlu menyesuaikan Harga Patokan Petani (HPP) untuk kembali menyusun kebijakan *price floor* yang dapat benar-benar membantu meningkatkan kesejahteraan petani.

Selain itu, apabila kebijakan kuota impor gula tetap diterapkan maka Kementerian Perdagangan perlu menetapkan jangka waktu realisasi kuota impor setidaknya satu tahun sebelum kebutuhan konsumsi, sehingga dapat memastikan ketersediaan stok dan meminimalisir potensi *rent-seeker* yang semakin besar terhadap margin keuntungan importir.

Pemerintah perlu meningkatkan transparansi pasar gula, termasuk membuka data pemegang lisensi impor, kebutuhan industri, dan realisasi konsumsi serta pasokan gula.

