



**CIPS**  
Center for Indonesian  
Policy Studies



# Reformasi Kebijakan untuk Menurunkan Harga Gula di Indonesia

oleh Novani Karina Saputri dan Hizkia Respatiadi

[www.cips-indonesia.org](http://www.cips-indonesia.org)



## **Reformasi Kebijakan untuk Menurunkan Harga Gula di Indonesia**

oleh:  
Novani Karina Saputri  
Hizkia Respatiadi  
Center for Indonesian Policy Studies (CIPS)

Jakarta, Indonesia  
Oktober, 2018

Hak Cipta © 2018 oleh Center for Indonesian Policy Studies

## Ringkasan Eksekutif

Pada paruh pertama tahun 2018, produktivitas tebu di Indonesia menurun sebesar 2,56 ton/ha sementara tingkat rendemennya menurun sebesar 0,36% dibandingkan tahun 2017. Sementara itu, permintaan gula terus meningkat, seperti yang ditunjukkan oleh peningkatan konsumsi per kapita yang lebih dari 22% dari tahun 2009 hingga 2017. Perpaduan produktivitas yang lebih rendah dan permintaan yang lebih tinggi berkontribusi terhadap harga gula kristal putih yang tinggi—harga dalam negeri hampir tiga kali lipat dari harga pasar internasional pada bulan Agustus 2018.

Harga tinggi berdampak pada konsumen maupun industri makanan dan minuman. Hal ini juga memengaruhi mereka yang bekerja di sektor pertanian karena dua pertiga dari mereka sebenarnya adalah konsumen yang turut dirugikan dengan harga gula yang mahal. Kebijakan pemerintah untuk meningkatkan produktivitas gula nasional melalui Peraturan Menteri Pertanian (Permentan) Nomor 53 Tahun 2015 dan Peraturan Menteri Perindustrian (Permenperin) Nomor 50 Tahun 2012 belum mencapai hasil yang diharapkan.

Pelaksanaan sistem kuota dan membatasi izin impor hanya untuk Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Perdagangan (Permendag) Nomor 117 Tahun 2015 turut memperburuk situasi. Pembatasan akses ke pasar melalui proses pemberian lisensi impor yang tidak transparan membuat pasar gula Indonesia menjadi tidak kompetitif. Akibatnya, impor tidak dapat menurunkan harga gula untuk membantu konsumen di Indonesia.

Kami mengusulkan dua langkah reformasi kebijakan guna menurunkan harga gula sembari memberikan waktu yang cukup bagi para pemangku kepentingan untuk menyesuaikan diri dengan kebijakan baru. Pertama, dalam kurun lima tahun, pemerintah sebaiknya merevisi Permendag 117/2015 Pasal 5 (2) tentang perizinan impor guna memberikan akses bagi perusahaan swasta yang memenuhi syarat untuk mengimpor gula. Revisi ini harus mencakup proses perizinan yang lebih transparan guna mencegah praktik kartel oleh BUMN maupun importir swasta. Konsumen akan menikmati lebih banyak pilihan saat membeli gula berkat meningkatnya jumlah importir. Pada tahap pertama reformasi ini, kuantitas gula yang diimpor akan tetap di bawah kendali pemerintah untuk membatasi dampaknya pada harga tebu para petani di dalam negeri.

Tahap pertama mungkin tidak memadai untuk menurunkan harga gula bagi konsumen dan sekaligus menjaga harga tebu tetap tinggi untuk melindungi para petani tebu. Inilah sebabnya diperlukan reformasi tahap kedua. Dalam sepuluh tahun pertama reformasi, pemerintah harus memberikan dukungan bagi petani maupun pabrik gula, termasuk dengan mengaplikasikan praktik penanaman yang lebih baik dan memutakhirkan teknologi yang digunakan. Di sisi lain, dukungan ini perlu disertai dengan target spesifik terhadap peningkatan produktivitas yang harus dicapai. Setelah sepuluh tahun pertama ini, pemerintah sebaiknya menghapus kuota impor yang ditetapkan dalam Permendag 117/ 2015 Pasal 3 sehingga impor dapat memenuhi kebutuhan pasar di Indonesia. Jangka waktu ini seharusnya memberikan waktu yang cukup kepada petani dan industri gula nasional untuk mempersiapkan diri dalam menghadapi persaingan dengan gula impor. Reformasi ini akan menghasilkan pasar gula yang lebih kompetitif dengan harga gula yang lebih terjangkau bagi konsumen Indonesia.

## Situasi Saat Ini

Pemerintah pusat Indonesia mengklasifikasikan gula sebagai salah satu dari tujuh komoditas pangan strategis, di samping beras, jagung, kedelai, daging ayam, cabai, dan daging sapi (Kementerian Pertanian, 2015a, hlm. 2). Statistik resmi memperkirakan bahwa industri gula Indonesia mencakup 746.037 petani dan 267.931 buruh (Kementerian Pertanian, 2016b, hlm. 14). Pada tahun 2016, nilai industri diperkirakan mencapai Rp25 triliun atau 0,20% dari total PDB sebesar Rp12.406 triliun (Badan Pusat Statistik, 2016; GBG, 2016). Jumlah tenaga kerja dan nilai industri gula menunjukkan peran strategisnya terhadap ekonomi dan kehidupan pedesaan Indonesia.

Pada tahun 2017, konsumsi gula di Indonesia mencapai 5,65 juta ton, lebih tinggi daripada negara-negara tetangga seperti Australia (1,20 juta ton), Filipina (2,20 juta ton), dan Thailand (2,67 juta ton) (U.S. Department of Agriculture [USDA], 2017-2018).<sup>1</sup> Data dari tahun 2018 menunjukkan bahwa rata-rata masyarakat Indonesia mengonsumsi 26,34 kg gula per kapita per tahun, lebih banyak dari Vietnam (17,18 kg/kapita/tahun), India (19,26 kg/kapita/tahun), dan Filipina (21,65 kg/kapita/tahun).

Di Indonesia, gula terbagi menjadi tiga kategori: gula mentah yang perlu diolah lagi menjadi gula rafinasi atau gula kristal putih sebelum dikonsumsi; gula rafinasi yang digunakan oleh industri makanan dan minuman (mamin) berskala menengah dan besar; dan gula kristal putih yang digunakan oleh rumah tangga biasa dan unit usaha mamin berskala kecil seperti untuk membuat kue, biskuit, dan sirup (Cicilia, 2018; Pujitiasih, Arifin, & Situmorang, 2014, hlm. 34; USDA, 2017).<sup>2</sup> Istilah *gula* dalam makalah ini mengacu pada kombinasi dari ketiga kategori tersebut kecuali jika dinyatakan sebaliknya.

Meskipun Peraturan Menteri Perindustrian (Permenperin) Nomor 10 Tahun 2017 menetapkan bahwa semua industri mamin harus menggunakan gula rafinasi, usaha berskala kecil tidak dapat memenuhi syarat pembelian minimum satu ton per transaksi gula rafinasi. Hal ini dikarenakan usaha jenis ini hanya menggunakan kurang dari 600 kg per tahun (APINDO, 2017). Akibatnya, mereka bergantung pada gula kristal putih yang lebih banyak tersedia di pasar konsumen.<sup>3</sup>

Dibandingkan dengan gula kategori lain, gula kristal putih memiliki harga pasar tertinggi. Gula kristal putih membutuhkan proses produksi yang lebih lama daripada gula mentah dan gula rafinasi. Selain itu, gula kristal putih secara khusus diperdagangkan sebagai barang eceran, sedangkan gula mentah maupun rafinasi dibeli dan dijual dalam jumlah besar (misalnya,

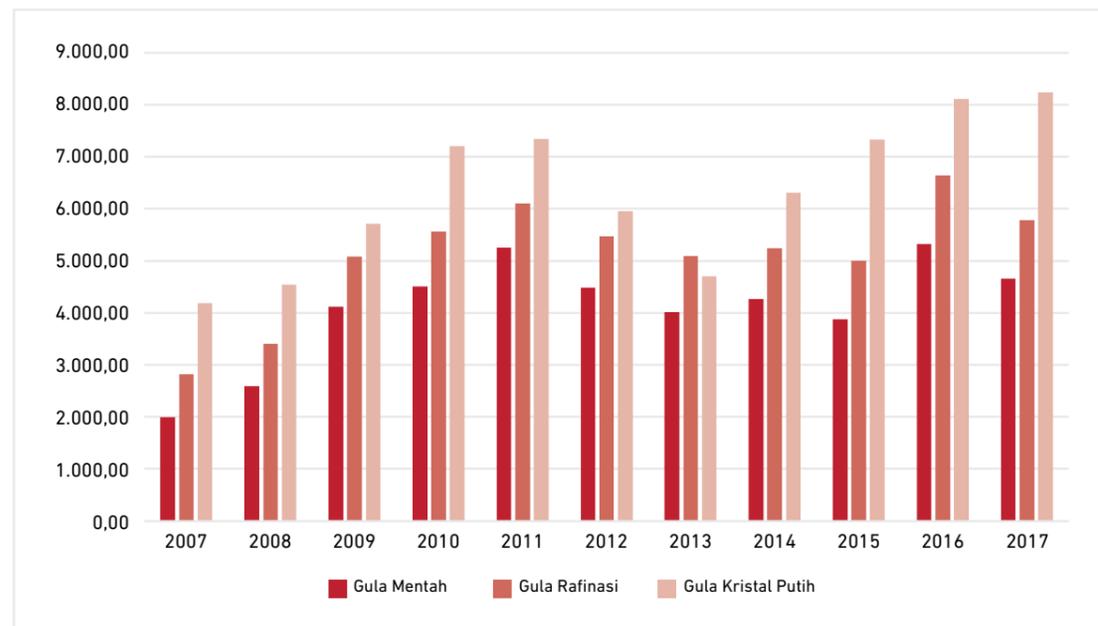
<sup>1</sup> 1 ton = 1 metrik ton = 1.000 kilogram

<sup>2</sup> Peraturan Menteri Perdagangan (Permendag) Nomor 117 Tahun 2015 Pasal 2 mengklasifikasikan ketiga tipe gula berdasarkan pada tingkat International Commission for Uniform Methods of Sugar Analysis (ICUMSA) mereka. Gula kristal putih memiliki antara 70 hingga 200 IU (Unit Internasional) ICUMSA; gula rafinasi memiliki maksimum 45 IU ICUMSA; dan gula mentah memiliki minimal 1200 IU ICUMSA. Semakin kecil tingkat ICUMSA, maka warna gula akan semakin putih.

<sup>3</sup> Hingga bulan April 2018, mereka yang ingin membeli gula rafinasi harus membelinya melalui sistem lelang melalui Pasar Komoditas Jakarta yang dikoordinasi oleh Badan Pengawas Perdagangan Berjangka Komoditi (BAPPEBTI) di bawah Kementerian Perdagangan (Kemendag) sebagaimana diatur dalam Permendag 16/2017. Pada bulan April 2018, Kemendag membatalkan peraturan ini sebagaimana direkomendasikan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), yang menganggap peraturan ini tidak adil untuk industri berskala kecil. Setelah itu, Kemendag mengizinkan seluruh industri untuk membeli gula rafinasi langsung dari produsen dan/atau importir. Namun, pada Juni 2018, Kemendag menyatakan bahwa mereka berencana untuk memberlakukan kembali peraturan ini dan memperkuatnya dengan sebuah Peraturan Presiden (Agustinus, 2018; Sutari, 2018; Yuniarta & Winarto, 2018). Ombudsman Indonesia menyatakan bahwa Kemendag dapat melakukan hal ini sebagai bagian dari upaya perbaikan untuk memperbaiki sistem lelang sehingga dapat menguntungkan industri berskala kecil. (Ombudsman Indonesia, 2018).

pembelian minimum satu ton), dan dijual dengan harga grosir. Dari tahun 2007 hingga 2017, harga dunia untuk gula kristal putih secara konsisten lebih tinggi daripada harga dunia untuk gula mentah dan gula rafinasi (Gambar 1).

**Gambar 1**  
Harga Dunia untuk Gula Mentah, Rafinasi, dan Kristal Putih, 2007–2017 (Rp per kg)



Sumber diolah dari USDA (2017a), Bank Dunia (2018), dan OFX.com (2018)

“**Harga rata-rata nasional untuk gula kristal putih di Indonesia mencapai Rp12.386 per kg, hampir tiga kali lipat dari harga dunia**”

Pada bulan Agustus 2018, harga rata-rata nasional untuk gula kristal putih di Indonesia mencapai Rp12.386 per kg (Badan Pusat Statistik [BPS], 2018b, hlm. 96), hampir tiga kali lipat dari harga dunia, yaitu sebesar Rp4.591,48 pada periode yang sama (International Sugar Organization [ISO], 2018). Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) mencatat bahwa konsumsi rata-rata nasional untuk gula kristal putih per orang di Indonesia mencapai 0,58 kg per bulan atau 6,93 kg per tahun pada tahun 2017 (BPS, 2017c, hlm. 80).<sup>4</sup>

Di akhir tahun 2017, garis kemiskinan di Indonesia ditetapkan sebesar Rp370.910 per bulan (BPS, 2018). Hal ini berarti bahwa mereka yang berada pada garis kemiskinan menghabiskan hampir 2% (Rp7.183) dari penghasilan bulanan mereka untuk membeli gula kristal putih,<sup>5</sup> dan mereka yang berada di bawah garis kemiskinan menghabiskan proporsi yang lebih besar lagi dari penghasilannya. Dengan perhitungan ini, sebuah rumah tangga yang beranggotakan lima orang akan menghabiskan sekitar Rp35.000 untuk gula kristal putih setiap bulan, padahal seharusnya mereka dapat menghemat sekitar Rp22.000 per bulan jika saja harga gula di Indonesia sama murah dengan di pasar dunia.<sup>6</sup> Pada tingkat konsumsi yang sama, rumah tangga Indonesia membayar hampir Rp7.000 lebih banyak per bulan daripada rumah

<sup>4</sup> Angka ini hanya menghitung konsumsi gula kristal putih. Tidak termasuk makanan dan minuman manis ataupun pemanis buatan.

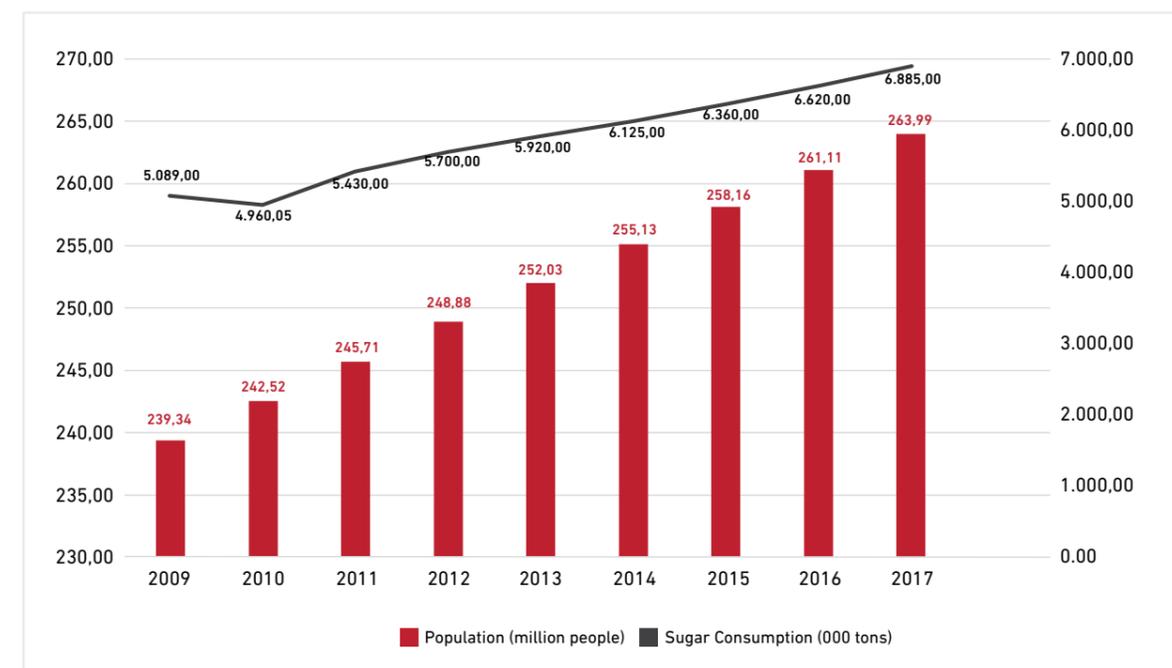
<sup>5</sup> Perhitungan ini mengasumsikan bahwa setiap orang miskin menghabiskan jumlah uang yang sama untuk membeli gula dengan jumlah yang sama dengan rata-rata nasional.

<sup>6</sup> Kalkulasi → Harga Indonesia vs Dunia → (Rp12.386 – Rp4.591,48) x 0,58 kg x 5 orang = Rp22.604,11

tangga dengan ukuran yang sama di Malaysia. Harga gula kristal putih di supermarket di Kuala Lumpur hanya Rp10.038,63 per kg (Center for Indonesian Policy Studies [CIPS], 2018).<sup>7</sup>

Harga gula yang tinggi di Indonesia turut diakibatkan oleh faktor permintaan dan penawaran. Dari sisi permintaan, konsumsi gula meningkat lebih cepat daripada populasi (Gambar 2). Antara tahun 2009 dan 2017, populasi Indonesia meningkat sebesar 10,30% atau lebih dari 24 juta orang. Dalam periode yang sama, konsumsi gula meningkat sebesar 35,29% atau 1,08 juta ton. Secara nasional, konsumsi gula per kapita adalah 21,26 kg pada tahun 2009, yang kemudian meningkat sebesar 22,67% menjadi 26,08 kg per orang pada tahun 2017.

**Gambar 2**  
Pertumbuhan Populasi dan Konsumsi Gula di Indonesia, 2009–2017



Sumber diolah dari OECD-FAO (2018) dan Bank Dunia (2017a)

Dari sisi penawaran, produksi gula nasional Indonesia memiliki masalah baik di sisi perkebunan (*on-farm*) maupun non-perkebunan (*off-farm*). Untuk *on-farm*, produktivitas perkebunan tebu ditentukan oleh kesuburan tanah, ketersediaan tenaga kerja, sistem irigasi, dan penerapan teknologi (Susila et al., 2005a). Produktivitas perkebunan tebu di Indonesia hanya mencapai 68,29 ton/ha di tahun 2017. Jumlah ini lebih rendah daripada negara-negara penghasil gula lainnya, seperti Brasil (68,94 ton/ha) dan India (70,02 ton/ha) dalam periode yang sama (USDA, 2018b, 2018a).<sup>8</sup>

“**Produktivitas perkebunan tebu di Indonesia hanya mencapai 68,29 ton/ha di tahun 2017. Jumlah ini lebih rendah daripada negara-negara penghasil gula lainnya, seperti Brasil (68,94 ton/ha) dan India (70,02 ton/ha)**”

<sup>7</sup> Kalkulasi → Harga Indonesia vs Malaysia → (Rp12.386 – Rp10.038,63) x 0,58 kg x 5 orang = Rp6.807,37

<sup>8</sup> India adalah produsen gula terbesar di Asia; Brasil adalah produsen gula terbesar di dunia (USDA 2018).

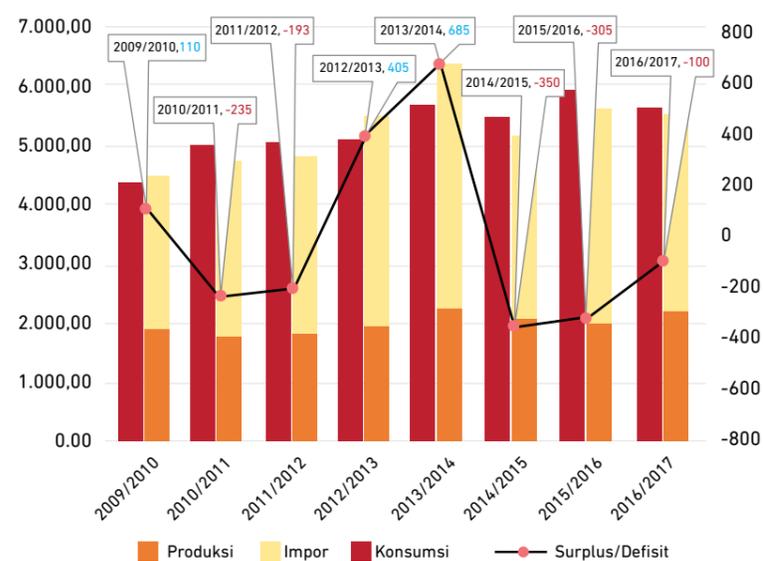
Untuk *off-farm*, tingkat rendemen pabrik penggilingan gula di Indonesia<sup>9</sup>, yang mana bergantung pada kualitas tebu, waktu potong yang diperlukan, dan kualitas manajemen mesin pabrik (Purwono, 2003, hlm. 1), hanya mencapai 7,50% pada tahun 2017/2018 (USDA, 2017b, hlm. 2,3). Angka ini lebih rendah daripada di negara-negara tetangga seperti Filipina, Thailand, dan Australia yang tingkat rendemennya masing-masing mencapai 9,20%, 10,70%, dan 14,12%. Usia pabrik penggilingan tebu di Indonesia berkontribusi pada rendahnya tingkat rendemen mereka. Dari 63 pabrik di negara ini, sekitar 40 di antaranya berusia lebih dari 100 tahun, dan yang tertua mencapai 184 tahun (2017b, hlm. 4).

“Usia pabrik penggilingan tebu di Indonesia berkontribusi pada rendahnya tingkat rendemen mereka. Dari 63 pabrik di negara ini, sekitar 40 di antaranya berusia lebih dari 100 tahun, dan yang tertua mencapai 184 tahun”

Sementara itu, permintaan konsumen melebihi produksi gula dalam negeri Indonesia. Dari tahun 2009/2010 hingga 2016/2017, rata-rata produksi gula dalam negeri adalah 2,01 juta ton per tahun dan impor mencapai 3,29 juta ton (Gambar 3). Pada periode yang sama, konsumsi gula rata-rata adalah 5,30 juta ton per tahun yang mana sesuai dengan jumlah penawarannya. Namun, seperti ditunjukkan pada Gambar 3, statistik resmi menunjukkan bahwa terdapat sejumlah periode di mana pasokan gula dari produksi dalam negeri dan ditambah impor justru lebih rendah daripada tingkat konsumsi nasional. Misalnya, dari tahun 2014/2015 hingga 2016/2017, produksi dalam negeri ditambah impor ternyata 4,42% lebih rendah daripada angka konsumsi. Hal ini mengakibatkan defisit gula rata-rata sebesar 251.667 ton selama periode tersebut.

**Gambar 3**

Produksi, Impor, Konsumsi, dan Surplus/Defisit Gula di Indonesia, 2009–2017 (dalam 000 ton)



Sumber diolah dari USDA (2009–2017)

Catatan: USDA mengumpulkan data dari periode awal Mei hingga akhir April di tahun berikutnya

<sup>9</sup> Tingkat rendemen (*extraction rate*) mengacu pada persentase sukrosa yang diperoleh dari pengolahan gula bit atau tebu, yang dibandingkan dengan kandungan sukrosa dalam gula bit atau tebu tersebut sebelum diproses (USDA, 2018d)

“Kementerian Perdagangan melaporkan bahwa, rata-rata, sekitar 300.000 ton gula rafinasi diperdagangkan secara ilegal setiap tahun”

Menurut mereka yang ada dalam industri gula, defisit disebabkan oleh kurangnya kejelasan tentang jumlah stok yang tersisa (sebelum produksi dan impor) di tiap awal periode (Mantan Perwakilan PT. RNI, 2018; Perwakilan PT. OI & PT. KTM, 2018).<sup>10</sup> Gula rafinasi yang seharusnya digunakan untuk keperluan industri justru diselundupkan ke pasar konsumen dan dijual sebagai gula kristal putih karena harganya yang lebih tinggi. Praktik ilegal ini berkontribusi pada kurangnya kejelasan dalam data yang tersedia karena hal ini menciptakan “stok bayangan” yang tidak tercatat dalam statistik resmi. Kementerian Perdagangan melaporkan bahwa, rata-rata, sekitar 300.000 ton gula rafinasi diperdagangkan secara ilegal setiap tahun (Idris, 2017; Primadhyta, 2017; Safutra, 2017).

<sup>10</sup> Nama orang yang diwawancarai dibuat anonim dengan alasan privasi.

## Kebijakan Saat Ini

### 1. Kebijakan *on-farm* dan *off-farm*

Pemerintah Indonesia memiliki dua peraturan menteri yang bertujuan untuk meningkatkan produktivitas gula dalam negeri. Peraturan Menteri Pertanian (Permentan) Nomor 53 Tahun 2015 berfokus pada perbaikan praktik *on-farm* dengan cara memperbaiki teknik budidaya tebu melalui pengembangan varietas unggul, perkiraan waktu tanam yang tepat, dan sosialisasi praktik penanaman yang baik. Peraturan ini juga berfungsi untuk menjamin kesejahteraan petani tebu dan pekerja pabrik gula dengan memberikan mereka asuransi kesehatan, makanan dan minuman, dan, bila perlu, perawatan medis.

Untuk kebijakan *off-farm*, pemerintah menerapkan Peraturan Menteri Perindustrian (Permenperin) Nomor 50 Tahun 2012. Pasal 3 (1) dari regulasi ini menyatakan bahwa pemerintah pusat menyediakan dukungan finansial bagi pabrik penggilingan gula milik negara yang hendak mengganti dan/atau memperbaiki sebagian atau seluruh mesin mereka. Selain itu, pemerintah juga menyediakan fasilitas pemutakhiran pembaruan teknologi sebagai bagian dari program revitalisasi pabrik gula di Indonesia. Pada tahun 2018, pemerintah mengalokasikan dana sebesar Rp8,6 miliar dari anggaran negara untuk program ini. Selain untuk revitalisasi gula, anggaran ini juga dialokasikan untuk revitalisasi mesin-mesin untuk produk-produk hasil hutan dan tanaman perkebunan lainnya, termasuk kayu dan minyak kelapa sawit (Kementerian Perindustrian, 2017, hlm. 67).

### 2. Kebijakan perdagangan internasional

Pemerintah Indonesia memberlakukan Peraturan Menteri Perdagangan (Permendag) Nomor 117 Tahun 2015 yang bertujuan untuk menggunakan impor untuk menstabilkan harga gula (Pasal 4). Dengan menerapkan peraturan ini, pemerintah mengontrol kuantitas gula yang diimpor dan mencoba untuk menjaga keseimbangan yang sulit antara harga yang terjangkau bagi konsumen namun juga menguntungkan bagi produsen gula dalam negeri. Pasal 3 dari peraturan tersebut menetapkan bahwa kuantitas gula impor ditentukan melalui rapat koordinasi menteri. Sementara itu, Pasal 5 (2) menyatakan bahwa lisensi impor gula hanya diperuntukkan bagi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang memiliki Angka Pengenal Importir Umum (API-U).

## Analisis

### Praktik Budidaya yang Ideal untuk Tebu di Indonesia

Menurut pedoman Praktik Budidaya yang Baik (*Good Agricultural Practices*) untuk tanaman tebu yang diterbitkan oleh Kementerian Pertanian (2015b, hlm. 7), tebu di Indonesia dapat tumbuh di lahan pertanian tadah hujan atau yang menggunakan irigasi. Mayoritas dari lahan pertanian (57%) adalah yang menggunakan irigasi, sementara 36% lahan adalah jenis tadah hujan dan sisanya (7%) menggunakan air sungai untuk pengairannya (Kementerian Pertanian, 2016a, hlm. 9–10). Untuk perkebunan tebu beririgasi, secara ideal penanaman dilakukan menjelang awal atau selama musim kemarau, antara bulan April dan Agustus.<sup>11</sup> Penanaman ideal untuk tebu di ladang tadah hujan terjadi antara bulan September dan November, menjelang akhir musim kemarau sampai dengan awal musim hujan.<sup>12</sup>

Panen sebaiknya dilakukan paling cepat 11 bulan setelah penanaman ketika tebu telah mencapai ketinggian minimum dua meter (Indrawanto, Purwono, Siswanto, Syakir, & Rumini, 2010, hlm. 9). Selama masa panen, semakin sedikit curah hujan semakin baik. Curah hujan yang tinggi menyebabkan air merembes ke batang tebu, sehingga mengurangi kandungan sukrosanya (Departemen Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan Afrika Selatan, 2014, hlm. 21).

### Situasi *On-Farm*

Setelah Permentan 53/2015 ditetapkan pada Oktober 2015, produktivitas tebu di Indonesia sempat meningkat sebesar 2,44% dari 66,67 ton/ha pada tahun 2015/2016 menjadi 68,29 ton/ha pada tahun 2016/2017 (Gambar 3). Namun, pada tahun 2017/2018 produktivitasnya menurun sebesar 3,76% menjadi 65,73 ton/ha. Setelah Permentan tersebut diberlakukan, alih-alih meningkat, produktivitas rata-rata justru turun sebesar 8,52%, dari 73,13 ton/ha pada periode 2008–2014 menjadi 66,90 ton/ha pada periode 2015–2018.

Kekeringan berkepanjangan yang disebabkan oleh *El Nino*<sup>13</sup> berkontribusi pada penurunan produktivitas. Pada tahun 2011/2012, produktivitas menurun hampir 15%, dari 78,24 ton/ha pada periode sebelumnya menjadi 66,67 ton/ha (Gambar 4). Hal ini turut disebabkan oleh *El Nino* yang melanda Indonesia dari bulan Juni hingga November 2012 (Maulidiya, Ihwan, & Jumarang, 2012, hlm. 6, 13, 14). *El Nino* juga terjadi pada tahun 2014 dan 2015 sehingga menyebabkan keterlambatan masa tanam. Hal ini mengakibatkan turunnya produktivitas sebesar 11,74% dari 74,89 ton/ha pada tahun 2013/2014 menjadi 66,10 ton/ha pada tahun 2014/2015 (USDA, 2014, hlm. 4, 2015, hlm. 5, 2016, hlm. 6).

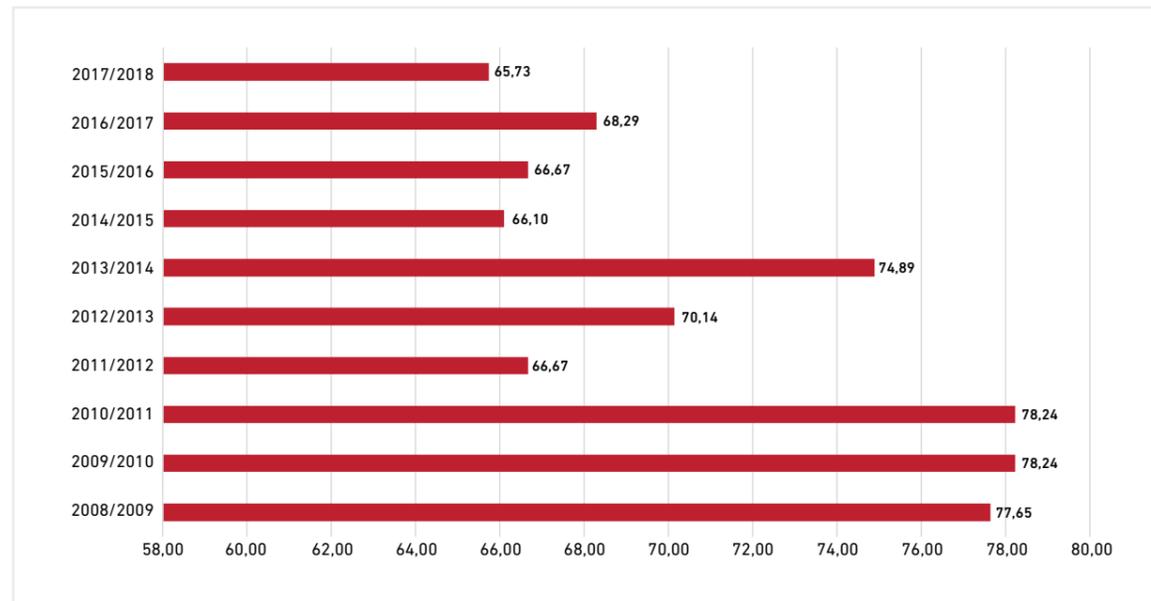
“Setelah Permentan 53/2015 diberlakukan, alih-alih meningkat, produktivitas rata-rata justru turun sebesar 8,52%”

<sup>11</sup> Dalam kondisi normal, musim kemarau di Indonesia berlangsung dari Mei hingga Oktober (Badan Meteorologi Klimatologi dan Geofisika/BMKG, 2018b, hlm. 28).

<sup>12</sup> Dalam kondisi normal, musim hujan di Indonesia berlangsung dari November hingga April (BMKG, 2018a, hlm. 30).

<sup>13</sup> *El Nino* (arti harfiah, “The Little Boy” atau “Anak Laki-laki Kecil”) mengacu pada interaksi iklim berskala besar antara lautan dan atmosfer yang biasanya mengarah ke suhu yang lebih hangat dari rata-rata dan kondisi yang lebih kering dari rata-rata di berbagai belahan dunia untuk periode waktu yang panjang (National Oceanic and Atmospheric Administration [NOAA], 2018).

**Gambar 4**  
Produktivitas Tebu di Indonesia, 2009–2018 (ton/ha)



Sumber diolah dari USDA (2009–2018) dan Badan Pusat Statistik (2017b)  
Catatan: USDA mengumpulkan data dari periode awal Mei hingga akhir April di tahun berikutnya

Selain dampak buruk dari cuaca, penurunan produktivitas tebu di Indonesia turut disebabkan oleh ketidaksesuaian antara varietas tebu dengan lokasi pertanian yang tersedia, kurangnya tenaga kerja yang mampu menerapkan teknik budidaya tebu secara tepat, distribusi pupuk yang bermasalah, serta lemahnya pengawasan terhadap penggunaan subsidi pertanian (Kementerian Perdagangan, 2014, hlm. 14) (Badan Koordinasi Penanaman Modal/BKPM, 2015, hlm. 39). Selain itu, sulitnya perusahaan gula dalam negeri dalam memperoleh lahan pertanian yang lokasinya dekat dengan pabrik penggilingan membuat mereka harus tergantung pada infrastruktur jalan yang buruk untuk mengangkut hasil panennya (Indonesian Refined Sugar Association, 2016). Semua hal ini memiliki andil terhadap belum berhasilnya upaya pemerintah dari sisi *on-farm* dalam meningkatkan produktivitas tebu dalam negeri sebagaimana yang diatur dalam Permentan 53/2015.

### Situasi *Off-Farm*

Meskipun pemerintah sudah menawarkan dukungan finansial (sebagaimana diatur dalam Permenperin 50/2012), sampai saat ini belum terdapat peningkatan yang signifikan terhadap mesin pabrik-pabrik penggilingan gula di Indonesia. Sekitar 40 dari 63 pabrik tersebut berusia lebih dari 100 tahun (USDA, 2017, hlm. 4). Keengganan para pemilik pabrik gula untuk menerima dana bantuan dari pemerintah untuk kemudian merevitalisasi mesin-mesinnya kemungkinan turut disebabkan oleh perlunya mereka menghentikan proses produksi selama perbaikan dan pemutakhiran mesin dilakukan, apalagi hal ini dapat memakan waktu hingga delapan bulan untuk bisa selesai (Asea Brown Boveri, n.d.). Selain itu, sebagaimana yang ditunjukkan dalam studi yang ada, perubahan besar dalam sebuah industri seperti pemutakhiran mesin dapat memiliki beberapa dampak negatif. Hal ini termasuk terganggunya alur kerja dan proses bisnis di organisasi dan industri terkait serta timbulnya ketidakpastian terhadap proyeksi laba dan arus kas mereka (Lin, Lee, & Gibbs, 2008, hlm. 540); (Ahad, Hasan, Hoque, & Chowdhury, 2018, hlm. 34). Pada proses

transformasi yang serupa di Polandia, tidak semua perusahaan gula mampu bertahan pasca pemutakhiran—dari 76 pabrik gula yang dibuka pada tahun 2001, hanya 18 di antaranya yang berhasil bertahan hingga tahun 2017 (Kotyza, Svatoš, Smutka, & Pawlak, 2018, hlm. 87).

Dengan minimnya peningkatan terhadap efisiensi proses penggilingan gula, maka tingkat rendemen tebu di Indonesia menjadi sangat bergantung pada cuaca dan lebih rentan terhadap dampak buruk kekeringan ekstrem dan musim hujan yang berkepanjangan (Gambar 5). Misalnya, pada tahun 2013, Indonesia mengalami musim hujan panjang yang berlangsung hingga bulan Juli. Kondisi itu mengakibatkan tertundanya penanaman tebu di lahan-lahan beririgasi yang kemudian diikuti oleh menurunnya kandungan sukrosa pada tebu tersebut (USDA, 2014, hlm. 4). Akibatnya, pada tahun 2013/2014, tingkat rendemen tebu di Indonesia menurun hampir satu poin persentase dari 7,70% di tahun sebelumnya menjadi 6,65%. Di waktu yang sama, tingkat rendemen di Filipina dan Thailand meningkat masing-masing sebesar 0,32 dan 0,88 poin persentase. Demikian pula, pada tahun 2017/2018, ketika Indonesia dilanda *La Nina*<sup>14</sup>, hal ini mengakibatkan kandungan sukrosa tebu berkurang dan juga menimbulkan kesulitan dalam mengangkut hasil panen dari lahan pertanian ke pabrik penggilingan (USDA, 2017, hlm. 5). Akibatnya, tingkat rendemen di Indonesia menurun sebesar 0,36 poin persentase dari periode sebelumnya, sedangkan tingkat rendemen Filipina dan Thailand meningkat masing-masing sebesar 0,43 dan 0,03 poin persentase.

“Dengan minimnya peningkatan terhadap efisiensi proses penggilingan gula, maka tingkat rendemen tebu di Indonesia menjadi sangat bergantung pada cuaca dan lebih rentan terhadap dampak buruk kekeringan ekstrem dan musim hujan yang berkepanjangan”

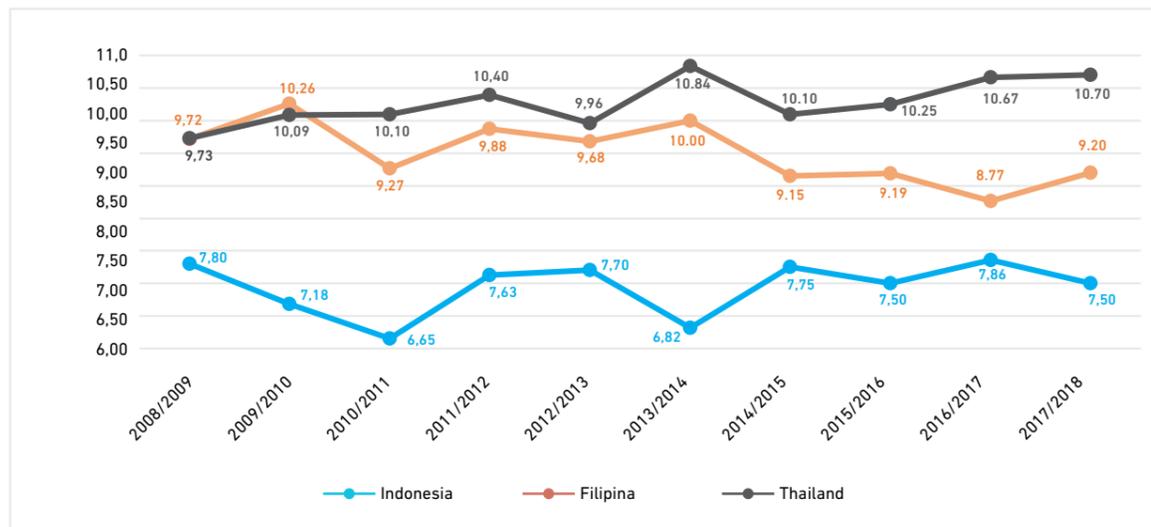
Saat ini tingkat rendemen di Indonesia (7,50%) tertinggal sebesar 1,70 poin persentase di belakang Filipina (9,20%) dan sebesar 3,20 poin persentase di belakang Thailand (10,70%). Jika ketiga negara tersebut hendak memproduksi gula dalam jumlah yang sama, maka Indonesia harus memproses tebu 22,67% lebih banyak daripada Filipina dan 42,67% lebih banyak daripada Thailand.<sup>15</sup> Mengingat terdapat 70% kemungkinan bahwa *El Nino* akan kembali melanda pada akhir 2018 (World Meteorological Organization [WMO], 2018), maka tingkat rendemen tebu di Indonesia berpeluang untuk kembali terdampak dalam waktu dekat.

“Jika ketiga negara tersebut hendak memproduksi gula dalam jumlah yang sama, maka Indonesia harus memproses tebu 22,67% lebih banyak daripada Filipina dan 42,67% lebih banyak daripada Thailand”

<sup>14</sup> *La Nina* (arti harfiah, “The Little Girl” atau “Gadis Kecil”) mengacu pada periode ketika suhu permukaan laut di bagian timur dan tengah Pasifik Khatulistiwa lebih rendah dari rata-rata, yang menyebabkan anomali cuaca seperti peningkatan curah hujan dan suhu yang lebih dingin dari rata-rata (Australian Bureau of Meteorology [BOM], 2016; National Oceanic and Atmospheric Administration [NOAA], 2018).

<sup>15</sup> Misalnya, jika Indonesia, Filipina, dan Thailand masing-masing harus memproduksi satu juta ton gula, maka Indonesia harus memproses sekitar 13,3 juta ton tebu, sementara Filipina hanya perlu memproses 10,8 juta ton dan Thailand hanya membutuhkan 9,3 juta ton.

**Gambar 5**  
Tingkat Rendemen Pabrik Penggilingan Gula di Indonesia, Filipina, dan Thailand, 2009–2018 (%)



Sumber diolah dari USDA (2009–2018) dan Badan Pusat Statistik (2017b)  
Catatan: USDA mengumpulkan data dari periode awal Mei hingga akhir April di tahun berikutnya

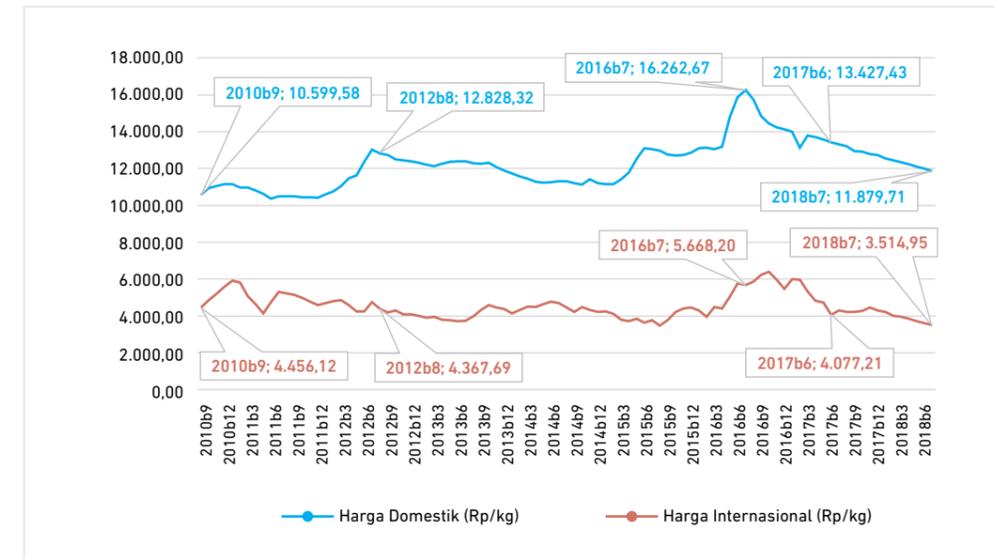
### Harga Gula di Pasar Domestik dan Pasar Internasional

Kebijakan pemerintah untuk meningkatkan produktivitas gula dalam negeri belum memberikan hasil yang diharapkan. Perdagangan internasional menawarkan rute alternatif untuk menurunkan harga gula. Pentingnya harga gula internasional terhadap harga di pasar domestik dapat dianalisis dengan mengamati pergerakan keduanya selama periode waktu tertentu.

Dari September 2010 hingga Juni 2018, perubahan harga gula dunia memengaruhi harga gula di pasar domestik Indonesia. Sering kali mereka bergerak ke arah yang sama, baik dalam jangka pendek maupun jangka panjang (Gambar 6). Dalam jangka pendek, perubahan 10% pada harga internasional akan diikuti oleh perubahan sebesar 6,10% ke arah yang sama pada harga domestik. Dalam jangka panjang, perubahan 10% pada harga internasional akan diikuti oleh perubahan sebesar 1,3% ke arah yang sama pada harga domestik.<sup>16</sup> Perhitungan ini dijelaskan lebih terperinci dalam Lampiran I.

<sup>16</sup> Hal ini berarti, ketika harga internasional naik, harga domestik juga akan naik. Di sisi lain, jika harga internasional turun, harga domestik juga akan turun. Hal ini berlaku untuk jangka pendek dan panjang, meskipun dengan persentase yang berbeda seperti yang dijelaskan dalam tulisan di atas. Kondisi lain diasumsikan tetap sama (*ceteris paribus*).

**Gambar 6**  
Harga Gula Domestik dan Internasional, September 2010 – Juli 2018 (Rp per kg)



Sumber diolah dari Badan Pusat Statistik (2010–2018), Bank Dunia (2010–2018), dan X-Rates.com (2018)

Pada bulan September 2010, harga gula di Indonesia mencapai Rp10.599 per kg, dua kali lipat lebih mahal daripada harga di pasar internasional yang sebesar Rp4.456 per kg.

Pada bulan Agustus 2012, karena adanya peningkatan harga minimum sebagaimana yang diatur oleh pemerintah India untuk para petani tebu di negara tersebut (Business Standard, 2012; The Economic Times, 2012; The Indian Express, 2012), harga gula di pasar internasional meningkat menjadi Rp4.367 per kg. Meski demikian, harga tersebut masih lebih murah 1,98% daripada harga di bulan September 2010. Pada periode yang sama, harga gula di Indonesia meningkat menjadi Rp12.828 per kg, 21,03% lebih mahal daripada harga di bulan September 2010.

Pada bulan Juli 2016, pasokan gula yang menurun di pasar internasional (ISO, 2016) membuat harga di tingkat dunia meningkat menjadi Rp5.668 per kg, 27,2% lebih tinggi daripada harga di bulan September 2010. Sementara itu, pada periode yang sama, harga gula di Indonesia mencapai puncaknya hingga di level Rp16.262 per kg, 53,43% lebih mahal dibandingkan harga di bulan September 2010.

Pada bulan Juni 2017, karena peningkatan produksi di negara-negara utama penghasil gula, seperti India, Tiongkok, dan Thailand (USDA, 2017), harga gula di pasar internasional turun menjadi Rp4.077 per kg, 8,50% lebih murah daripada harga di bulan September 2010. Pada periode yang sama, harga gula di Indonesia juga turun menjadi Rp13.427 per kg. Meski demikian, harga tersebut 26,68% lebih mahal daripada harga domestik di bulan September 2010.

Pada bulan Juli 2018, meskipun harga gula di Indonesia menurun secara bersamaan dengan penurunan harga gula di pasar internasional, selisih di antara keduanya melebar menjadi 36,16% lebih besar daripada selisihnya pada bulan September 2010.

Pergeseran dan perbedaan harga ini menggambarkan korelasi antara harga gula di Indonesia dan di pasar internasional. Meskipun terdapat korelasi, pasar domestik tidak dapat memanfaatkan situasi sepenuhnya ketika terjadi penurunan harga di pasar internasional. Di sisi lain, pasar domestik rentan terhadap kenaikan harga yang tajam ketika harga internasional meningkat.

“**Permendag 117/2015 yang mengatur impor gula turut andil dalam ketidakmampuan pasar gula domestik di Indonesia untuk memanfaatkan sepenuhnya harga gula di pasar internasional yang lebih rendah.**”

Permendag 117/2015 yang mengatur impor gula turut andil dalam ketidakmampuan pasar gula domestik di Indonesia untuk memanfaatkan sepenuhnya harga gula di pasar internasional yang lebih rendah. Peraturan ini membuat mekanisme impor berjalan tidak efektif karena memberikan ruang bagi pemerintah untuk secara rutin mengintervensi pasar. Intervensi tersebut dilakukan dengan membatasi impor baik melalui sistem kuota maupun dengan meminimalkan peran sektor swasta dalam kegiatan impor gula. Hal ini berakibat tingkat persaingan dalam memperoleh lisensi impor menjadi tidak kompetitif.

Kuota impor gula yang diberikan oleh pemerintah tidak sepenuhnya direalisasikan oleh BUMN yang telah mengantongi lisensi (Tabel 2). Dari tahun 2012 hingga 2014, realisasi impor menurun setiap tahunnya. Realisasi pada tahun 2014 adalah 9,78 poin persentase lebih rendah daripada tahun sebelumnya. Para importir mengeluhkan bahwa mereka terkadang memperoleh lisensi impor ketika industri gula dalam negeri sudah beranjak memasuki masa panen. Oleh karena itu, mereka khawatir jika mereka mengimpor, mereka akan memicu protes keras dari para petani tebu dalam negeri (Wawancara Pribadi, Mantan Perwakilan PT. RNI, 4 Juni 2018).

**Tabel 2**

Kuota Impor Gula dan Realisasi Kuota di Indonesia, 2010–2014

Tahun	Kuota Impor (ton)	Realisasi (ton)	Persentase Realisasi (%)
2010	3.547.047	3.254.730	91,76%
2011	3.700.928	2.969.929	80,25%
2012	3.753.248	3.559.535	94,84%
2013	4.127.608	3.893.505	94,32%
2014	3.749.501	3.170.077	84,54%

Sumber: Kementerian Perdagangan (2015, hlm. 104)

Kurang kompetitifnya tingkat persaingan dalam pemberian lisensi impor gula diperburuk lagi dengan fakta bahwa pemerintah menggunakan metode yang tidak transparan untuk memberikan lisensi tersebut (Komisi Pengawas Persaingan Usaha/KPPU, 2010). Hal ini menciptakan persaingan oligopolistik<sup>17</sup> di pasar gula karena hanya terdapat tiga atau empat importir yang memiliki lisensi dalam tiap jangka waktu (Wawancara Pribadi, Kepala Departemen Penelitian, Analisis Regulatori, dan Advokasi, KPPU, 30 Mei 2018; KPPU, 2010). Perusahaan-perusahaan ini bebas untuk mengontrol pasokan mereka kepada para pengecer dan oleh karena itu mereka juga dapat mengendalikan harga gula di pasar. Situasi ini membuat pasar gula rentan terhadap praktik kartel di mana perusahaan-perusahaan pemegang lisensi dapat saling berkolusi dan memblokir masuknya pelaku pasar baru, menghambat persaingan usaha, dan membuat harga gula tetap tinggi bagi para konsumen.

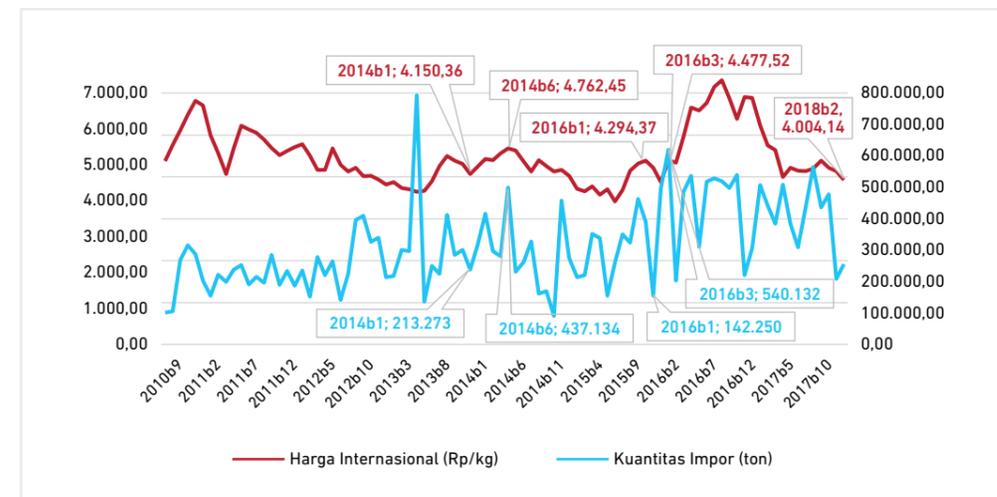
<sup>17</sup> Kompetisi oligopolistik mengacu pada struktur pasar di mana hanya sedikit perusahaan yang bertindak sebagai penjual. Menurut teori ekonomi, perusahaan-perusahaan ini menetapkan harga bukan dari pasar, tetapi dengan berkoordinasi di antara mereka sendiri melalui upaya kolektif atau melalui kepemimpinan satu perusahaan. Mereka mampu memblokir para pendatang baru, menghambat inovasi, dan menaikkan harga, sehingga pada akhirnya merugikan para konsumen (Investopedia, 2018).

“**Pasar gula rentan terhadap praktik kartel di mana perusahaan-perusahaan pemegang lisensi dapat saling berkolusi dan memblokir masuknya pelaku pasar baru, menghambat persaingan usaha, dan membuat harga gula tetap tinggi bagi para konsumen.**”

Karena pasar gula yang tidak kompetitif, para BUMN dapat mempertahankan lisensi impornya meskipun penentuan waktu impor mereka tidak efektif. Ketika harga internasional sedang tinggi, para BUMN kerap kali mengimpor gula dalam jumlah yang lebih besar dibandingkan ketika harga internasional sedang rendah (Gambar 7). Misalnya, ketika harga internasional turun menjadi Rp4.150,36 pada bulan Januari 2014, BUMN hanya mengimpor 213.273 ton, sedangkan ketika harga internasional naik 14,77% menjadi Rp4.762,45 pada bulan Juni 2014, jumlah gula yang diimpor oleh BUMN mencapai lebih dari dua kali lipat, yaitu 437.134 ton. Demikian pula pada tahun 2016, ketika harga internasional sedang turun menjadi Rp4.294,37 pada bulan Januari, hanya 142.250 ton gula yang diimpor. Dua bulan kemudian, ketika harga internasional meningkat sebesar 4,26% menjadi Rp4.477,52, jumlah impor gula meningkat hampir empat kali lipat menjadi 540.132 ton.

**Gambar 7**

Harga Gula Internasional (Rp/kg) dan Kuantitas Impor Gula (ton) di Indonesia, September 2010–Februari 2018



Sumber:

1. Harga Gula Internasional: Bank Dunia (2010–2018)
2. Volume Impor Gula: Badan Pusat Statistik *Foreign Trade Statistical Bulletin—Imports* (2010–2018), termasuk gula mentah (Kode HS 1701.13.00.00 & 1701.14.00.00) dan gula rafinasi (Kode HS 1701.99.11.00)

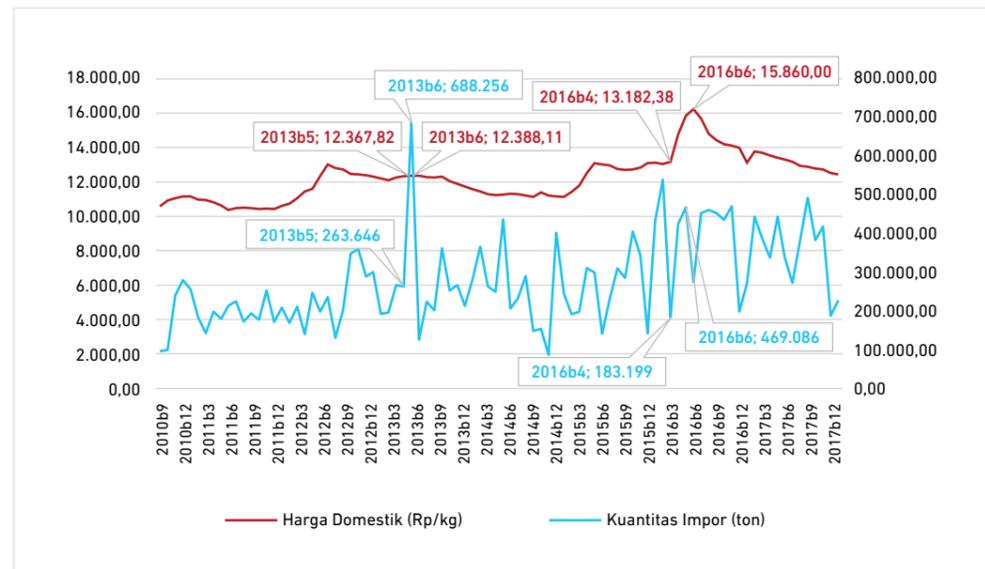
Karena gula kerap kali diimpor ketika harga internasional sedang meningkat, harga gula di dalam negeri juga ikut meningkat mengikuti tren pasar internasional (seperti yang dijelaskan pada Gambar 6 di bagian sebelumnya). Akibatnya, meskipun impor sudah dilakukan dalam jumlah besar, hal ini belum cukup efektif untuk menurunkan harga gula di dalam negeri. Misalnya, meskipun jumlah gula yang diimpor pada bulan Juni 2013 dua kali lipat lebih banyak daripada sebulan sebelumnya (dari 263.646 ton menjadi 688.256 ton), harga gula dalam negeri justru meningkat sebesar 0,17% (dari Rp12.367 menjadi Rp12.388) dan bukan menurun (Gambar 8).

Kasus yang sama juga terjadi dari bulan April hingga Juni 2016. Jumlah impor dua kali lipat lebih besar (dari 183.199 ton menjadi 469.086 ton) tetapi harga gula meningkat sebesar 20,31% (dari Rp13.182 menjadi Rp15.860). Hal ini menggambarkan bahwa proses pemberian lisensi impor yang tidak kompetitif menimbulkan persaingan pasar yang tidak sehat, yang kemudian turut andil pada inefisiensi pada penentuan waktu dan jumlah gula yang diimpor. Hal ini turut mengakibatkan tingginya harga gula yang harus dibayar oleh para konsumen.

Proses pemberian lisensi impor yang tidak kompetitif menimbulkan persaingan pasar yang tidak sehat, yang kemudian turut andil pada inefisiensi pada penentuan waktu dan jumlah gula yang diimpor. Hal ini turut mengakibatkan tingginya harga gula yang harus dibayar oleh para konsumen.

Gambar 8

Harga Gula di Pasar Domestik (Rp/kg) dan Kuantitas Impor Gula di Indonesia (ton), September 2010 – Februari 2018



Sumber:

1. Harga Gula di Pasar Domestik: Badan Pusat Statistik Laporan Bulanan Data Sosio-Ekonomi (2010–2018)
2. Volume Impor Gula: Badan Pusat Statistik Foreign Trade Statistical Bulletin—Imports (2010–2018), termasuk gula mentah (Kode HS 1701.13.00.00 & 1701.14.00.00) dan gula rafinasi (Kode HS 1701.99.11.00)

Beberapa hasil studi menunjukkan bahwa, pasar yang tidak kompetitif yang ditimbulkan oleh terbatasnya akses pasar bagi para perusahaan yang seharusnya bersaing dapat menyebabkan penurunan kesejahteraan konsumen akibat dari tingginya harga-harga (Issa, 2017, hlm. 664; Jørgensen & Schröder, 2006, hlm. 2). Di sisi lain, pengalaman internasional menunjukkan bahwa perdagangan bebas antar negara memiliki berbagai dampak positif. Misalnya, perjanjian perdagangan bebas antara Taiwan dan Swiss tidak hanya menciptakan potensi penghematan bagi para importir dari kedua belah pihak, melainkan juga meningkatkan kerangka hubungan ekonomi antara kedua negara (Ziltener, 2017, hlm. 135).

Dalam industri gula, Meksiko dan Amerika Serikat (AS) memiliki kerjasama perdagangan bebas bilateral yang telah terjalin sejak tahun 2008. Kerjasama ini telah menghasilkan pasar gula yang terintegrasi di antara kedua negara. Integrasi tersebut juga diiringi oleh program bersama antara pemerintah AS dan Meksiko di mana mereka saling bertukar, menganalisis, dan menerbitkan data-data pasar gula yang mutakhir dan transparan. Hasilnya, petani-petani tebu dan para importir gula di kedua negara memiliki akses informasi pasar yang terpercaya ketika menjalankan bisnisnya (Zahniser & Moreno, 2014, hlm. 216–217).

## Skenario

Terdapat empat skenario yang dapat terjadi di pasar gula, yang mana seluruhnya akan tergantung pada kebijakan perdagangan gula yang hendak diambil oleh pemerintah. Seluruh skenario ini mengasumsikan bahwa tidak ada peningkatan signifikan terhadap tingkat produktivitas *on-farm* atau *off-farm*, seperti yang sudah dijelaskan di bagian sebelumnya.

### Skenario I - Bisnis seperti Biasa

Skenario pertama adalah pemerintah meneruskan kebijakan yang sudah ada saat ini. Restriksi perdagangan yang tertera dalam Permendag 117/2015 Pasal 3 dan Pasal 5 (2) membuat mekanisme impor menjadi tidak efektif dalam menurunkan harga gula. Imbas dari kebijakan yang restriktif terhadap impor terhadap harga konsumen dapat diukur dengan menggunakan *nominal rates of protection (NRP)*. NRP menghitung proporsi selisih antara harga gula dalam negeri di tingkat produsen di suatu negara dengan harga gula impor di perbatasan negara tersebut yang disebabkan oleh kebijakan perdagangan negara yang bersangkutan (Marks, 2015, hlm. 10).

NRP untuk gula mencapai angka 48,10% di tahun 2015. Hal ini berarti harga gula dalam negeri dari petani tebu di Indonesia 48,10% lebih mahal daripada harga gula yang diimpor dari Thailand (atau pasar internasional lainnya) dan sudah tiba di pelabuhan-pelabuhan utama di Indonesia.<sup>18</sup> Kebijakan non-tarif Indonesia, seperti proses pemberian lisensi yang tidak kompetitif dan tidak transparan, bertanggung jawab terhadap lebih dari 74% nilai NRP.<sup>19</sup>

Sementara itu, dengan absennya peningkatan produktivitas, petani tebu tidak mampu meningkatkan penghasilan mereka melalui aktivitas pertanian. Selain itu, karena dua pertiga petani di Indonesia adalah *net food consumers*, di mana mereka membeli lebih banyak makanannya ketimbang yang mereka tanam sendiri (McCulloch & Timmer, 2008, hlm. 35), harga gula yang tinggi juga berdampak negatif terhadap daya beli mereka untuk membeli gula dan bahan-bahan pangan lainnya.

### Skenario II - Menghapus Sistem Kuota Impor

Skenario kedua mengacu kepada penghapusan kuota impor yang diatur di dalam Permendag 117/2015 (Pasal 3), sedangkan sistem pemberian lisensi impor tetap sama. Lisensi hanya diberikan kepada BUMN sebagaimana yang tertera di Pasal 5 (2). Dalam skenario ini, meskipun tidak ada batasan terhadap jumlah gula yang diimpor, tingkat persaingan di pasar gula akan tetap oligopolistik karena terbatasnya jumlah importir yang terlibat. Dalam kondisi ini, para BUMN yang memiliki lisensi impor tetap mampu mengontrol harga gula dengan mengendalikan

<sup>18</sup> Termasuk pengeluaran untuk Biaya Kirim, Asuransi, dan Pengiriman (CIF) yang dibutuhkan untuk mendatangkan gula impor dari negara produsen ke Indonesia.

<sup>19</sup> Jika NRP gula hanya menghitung tarif impor dan pajak ekspor, maka nilainya hanya akan mencapai 12,5%, atau sekitar 26% dari total nilai NRP.

jumlah gula yang diimpornya. Konsumen akan tetap dihadapkan pada pilihan yang terbatas ketika mereka hendak membeli gula, jumlah gula yang diimpor kemungkinan tetap tidak cukup untuk menutup defisit produksi gula dalam negeri ketika dibandingkan dengan permintaan yang ada, dan harga gula di pasar domestik Indonesia akan tetap tinggi bila dibandingkan dengan pasar internasional. Hasil dari skenario kedua ini mirip dengan hasil skenario pertama..

### Skenario III - Merevisi Proses Lisensi Impor yang Restriktif

Skenario ketiga merujuk pada revisi Permendag 117/2015 Pasal 5 (2) yang selama ini hanya memberikan lisensi impor kepada para BUMN. Sementara itu, Pasal 3 dari regulasi ini tidak mengalami perubahan di mana pemerintah tetap mengontrol jumlah gula yang diimpor oleh para pemegang lisensi. Dalam skenario ini, izin impor akan diberikan bukan lagi hanya kepada para BUMN, tetapi juga kepada para importir swasta yang memenuhi syarat. Hal ini berarti lisensi impor akan memiliki fungsi utama sebagai alat identifikasi dan bukan lagi sebagai alat untuk merestriksi pasar.

Dalam skenario ini, pemerintah harus fokus pada pencegahan praktik kartel oleh para BUMN maupun para importir swasta. Skenario ini sebaiknya dilakukan sembari juga memastikan bahwa proses pemberian lisensi impor dibuat menjadi lebih terbuka, transparan, serta mudah dan lebih cepat untuk dilakukan. Hal ini akan memperkecil kemungkinan terjadinya penimbunan stok dan spekulasi harga karena para importir, baik BUMN maupun swasta, akan dihadapkan pada persaingan yang lebih ketat. Menghapuskan praktik kartel, mencegah penimbunan stok, dan meminimalisir spekulasi harga akan membuat konsumen memiliki lebih banyak pilihan ketika mereka hendak membeli gula karena pasokannya datang dari lebih banyak importir.

Karena pemerintah masih akan mengontrol kuantitas gula impor di pasar, dampak negatif impor terhadap pendapatan petani tebu dalam negeri seharusnya dapat diminimalkan. Namun di sisi lain, dengan tetap adanya intervensi pemerintah terhadap jumlah pasokan gula yang diimpor, hal ini akan menghambat upaya penurunan harga gula bagi para konsumen, termasuk bagi para petani tebu berskala kecil yang merupakan *net consumers* untuk gula ataupun bahan-bahan pangan lainnya.

### Skenario IV - Menghapus Sistem Kuota Impor dan Merevisi Proses Lisensi Impor yang Restriktif

Skenario keempat mengacu pada reformasi yang paling komprehensif terhadap Permendag 117/2015, di mana dilakukan revisi terhadap proses pemberian lisensi impor (Pasal 5 ayat 2) dan penghapusan terhadap sistem kuota impor (Pasal 3). Dalam skenario ini, dampak dari revisi Pasal 5 (2) sama seperti yang telah dijelaskan dalam skenario ketiga. Sementara itu, penghapusan sistem kuota akan memberi ruang bagi mekanisme impor untuk membuat harga gula di pasar domestik menjadi lebih sejalan dengan perkembangan harga di pasar internasional. Reformasi ini akan membuat gula impor dapat masuk ke pasar dengan lebih cepat dan lebih efektif dalam menutupi defisit antara suplai gula domestik dan permintaan konsumen. Sebagai hasilnya, harga gula akan menjadi lebih terjangkau bagi para konsumen.

Nilai NRP untuk gula yang mencapai 48,10% dengan restriksi impor yang berlaku saat ini menunjukkan bahwa perdagangan yang lebih bebas memiliki potensi untuk mengurangi harga gula di pasar domestik hingga setengah dari harganya saat ini.

Hasil dari skenario ini juga akan memberikan manfaat bagi sekitar 67 juta rumah tangga<sup>20</sup> yang merupakan *net consumers* gula yang tidak bekerja di perkebunan tebu maupun di industri gula. Di sisi lain, skenario ini akan menimbulkan kesulitan bagi para petani tebu dalam negeri dan pabrik penggilingan gula nasional yang harus bersaing dengan gula impor yang memiliki harga lebih murah.

Keempat skenario yang disebutkan di atas dan hasil yang diharapkan disajikan dalam matriks pada Lampiran II.

<sup>20</sup> Total populasi Indonesia adalah 263.991.379 orang (Bank Dunia, 2017b), sementara itu hanya ada 746.037 petani tebu dan 267.931 buruh industri gula (Kementerian Pertanian, 2016b, hlm. 14). Orang yang tidak bekerja sebagai petani tebu dan juga tidak sebagai buruh industri gula dianggap termasuk dalam *net sugar consumers*. Dengan rata-rata ukuran setiap rumah tangga sebesar 3,9 orang, maka ada sekitar 262.977.411 orang, atau sekitar 67,43 juta rumah tangga, yang merupakan *net sugar consumers* di Indonesia (Badan Pusat Statistik, 2017d, hlm. 86).

## Rekomendasi

Kebijakan pemerintah untuk meningkatkan produktivitas gula domestik sebagaimana yang diatur dalam Permentan 53/2015 dan Permenperin 50/2012 tidak berjalan seperti yang diinginkan baik di sisi *on-farm* maupun *off-farm*. Produktivitas tebu di tahun 2017/2018 lebih rendah daripada tahun 2016/2017, dan bahkan lebih rendah daripada tahun 2008/2009. Sementara itu, tingkat rendemen pabrik penggilingan gula nasional tidak mengalami peningkatan signifikan sejak tahun 2008 dan bahkan sudah tertinggal dari Filipina dan Thailand. Sementara itu, pembatasan impor yang diatur dalam Permendag 117/2015 menyebabkan pasar gula di Indonesia menjadi tidak kompetitif, terutama di bidang proses pemberian lisensi impor. Semua faktor ini turut andil pada tingginya harga gula di Indonesia, di mana gula kristal putih hampir tiga kali lebih mahal daripada harganya di pasar internasional di bulan Agustus 2018.

Berdasarkan sejumlah skenario yang telah kami jelaskan di bab sebelumnya, kami mengusulkan dua langkah reformasi kebijakan guna menurunkan harga gula bagi para konsumen sembari menyediakan waktu yang cukup bagi para pemangku kepentingan yang terkait untuk menyesuaikan diri.

Pertama, dalam lima tahun pertama, pemerintah sebaiknya menerapkan skenario ketiga, di mana mereka merevisi Permendag 117/2015 Pasal 5 (2) tentang pemberian lisensi impor dan membuka importasi gula tidak hanya kepada BUMN tetapi juga kepada para importir swasta yang memenuhi syarat. Revisi ini harus menekankan terciptanya proses pemberian lisensi yang lebih adil dan transparan guna mencegah terjadinya praktik kartel oleh para BUMN ataupun importir-importir swasta. Setelah reformasi kebijakan ini dilaksanakan, perusahaan-perusahaan yang terkait dengan industri gula akan lebih enggan untuk menimbun stok dan melakukan spekulasi harga karena mereka harus menghadapi persaingan yang semakin ketat seiring dengan bertambah banyaknya para importir gula. Sementara itu, para konsumen akan memiliki lebih banyak pilihan ketika mereka hendak membeli gula karena adanya pasokan gula dari para importir yang jumlahnya semakin bertambah.

“Pertama, dalam lima tahun pertama, pemerintah sebaiknya merevisi Permendag 117/2015 Pasal 5 (2) tentang pemberian lisensi impor dan membuka importasi gula tidak hanya kepada BUMN tetapi juga kepada para importir swasta yang memenuhi syarat”

Selagi mengimplementasikan perubahan-perubahan ini, pemerintah sebaiknya tetap mengontrol jumlah gula yang diimpor sebagaimana yang ada diatur dalam Permendag 117/2015 Pasal 3. Selama pemerintah masih memegang kendali penuh terhadap jumlah gula yang diimpor, diharapkan hal ini dapat meminimalisir perlawanan dan penolakan yang mungkin akan timbul dari para petani tebu dan industri gula dalam negeri terhadap proses reformasi pemberian lisensi impor sebagaimana yang disebutkan sebelumnya. Hal ini akan membuat proses reformasi menjadi lebih realistis untuk diterapkan dan lebih mudah untuk memperoleh dukungan dari masyarakat maupun para anggota legislatif.

Reformasi tahap kedua berkaitan dengan dilema kebijakan yang dihadapi pemerintah menyangkut harga gula: jika harga menurun, para petani dalam negeri akan merasa dirugikan, namun jika harga terus naik, konsumen yang akan merasa dirugikan. Membuka akses bagi gula impor seperti yang disebutkan pada reformasi tahap pertama tidak cukup untuk menyelesaikan dilema ini. Oleh karena itu, para petani dan pabrik-pabrik penggilingan gula dalam negeri perlu memperoleh dukungan yang signifikan dari pemerintah selama masa-masa awal reformasi tahap kedua ini guna mempersiapkan mereka dalam menghadapi kelanjutan prosesnya.

Pada sepuluh tahun pertama reformasi, pemerintah harus membantu para petani dan pabrik-pabrik penggilingan gula nasional dalam memperbaiki praktik-praktik budidaya tebu yang mereka lakukan serta melakukan investasi terhadap pengembangan teknologi industri gula. Bantuan yang dimaksud harus disertai dengan target yang jelas dan spesifik terhadap peningkatan produktivitas dan perbaikan tingkat rendemen sesuai dengan tujuan pemerintah baik dari sisi *on-farm* maupun *off-farm*. Tanpa adanya target yang jelas dan spesifik, bantuan tersebut tidak akan memberikan manfaat yang berarti dan akibatnya, harga gula akan terus meningkat dan merugikan konsumen.

“Pada sepuluh tahun pertama reformasi, pemerintah harus membantu para petani dan pabrik-pabrik penggilingan gula nasional dalam memperbaiki praktik-praktik budidaya tebu yang mereka lakukan serta melakukan investasi terhadap pengembangan teknologi industri gula.”

Setelah sepuluh tahun di atas berakhir, pemerintah sebaiknya menerapkan skenario keempat, yaitu selain merevisi proses pemberian lisensi impor sebagaimana dalam tahap pertama reformasi, mereka sebaiknya juga menghapus kuota impor yang diatur dalam Permendag 117/2015 Pasal 3, dan memberikan ruang bagi mekanisme penawaran dan permintaan pasar dalam menentukan jumlah impor gula yang dilakukan oleh para importir. Dengan pengaturan jangka waktu seperti ini, maka seharusnya pemerintah memiliki waktu yang cukup dalam menerapkan program-program *on-farm* dan *off-farm*-nya guna meningkatkan produktivitas, tingkat rendemen, dan kualitas industri gula dalam negeri secara keseluruhan. Dengan demikian, maka seyogyanya para petani tebu dan industri gula dalam negeri dapat mempersiapkan diri secara lebih baik dalam menghadapi persaingan dengan gula impor. Asalkan program-program *on-farm* dan *off-farm* pemerintah mulai menunjukkan hasil yang positif selama jangka waktu ini, maka diharapkan perlawanan dan pertentangan dari para petani tebu dan pabrik-pabrik penggilingan gula nasional terhadap langkah reformasi ini dapat diminimalkan.

Yang terpenting, konsumen dapat merasakan manfaat dari pasar gula yang lebih kompetitif yang akan membuat harga gula menjadi lebih terjangkau. Sebagaimana yang telah dijelaskan pada skenario keempat, perdagangan yang lebih bebas untuk gula impor berpotensi untuk menurunkan harga gula di pasar konsumen hingga hampir setengah dari harganya saat ini.

## Referensi:

- Agustinus, M. (2018, April 6). Pemerintah Siapkan Perpres untuk Lanjutkan Lelang Gula Rafinasi [Government Prepares Presidential Regulation to Continue Refined Sugar Auction]. Retrieved September 17, 2018, from <https://kumparan.com/@kumparanbisnis/pemerintah-siapkan-perpres-untuk-lanjutkan-lelang-gula-rafinasi>
- Ahad, A., Hasan, S., Hoque, M. R., & Chowdhury, S. R. (2018). Challenges and Impacts of Technology Integration/ Up-gradation in the Education Industry: A Case Study. *JOURNAL OF SYSTEMS INTEGRATION*, 12.
- Anti-Monopoly Commission [Komisi Pengawas Persaingan Usaha/KPPU]. (2010). Position Paper Komisi Pengawas Persaingan Usaha Terhadap Kebijakan Dalam Industri Gula [Position Paper of Anti-Monopoly Commission on Sugar Industry Policies]. KPPU.
- APINDO. (2017). APINDO tolak wacana lelang Gula Kristal Rafinasi. Retrieved from <http://apindo.or.id/id/press/read/apindo-tolak-wacana-lelang-gula-kristal-rafinasi>
- Asea Brown Boveri. (n.d.). How Digitalization addresses sugar production challenges. Retrieved from <https://search-ext.abb.com/library/Download.aspx?DocumentID=2PAA118121&LanguageCode=en&DocumentPartId=&Action=Launch>
- Australian Bureau of Meteorology [BOM]. (2016, August). What is La Niña and how does it impact Australia? Retrieved September 1, 2018, from <http://www.bom.gov.au/climate/updates/articles/a020.shtml>
- Business Standard. (2012, July 20). Govt approves 17% hike in sugarcane price. Retrieved from [https://www.business-standard.com/article/pti-stories/govt-approves-17pc-hike-in-sugarcane-price-for-2012-13-mktg-yr-112072000194\\_1.html](https://www.business-standard.com/article/pti-stories/govt-approves-17pc-hike-in-sugarcane-price-for-2012-13-mktg-yr-112072000194_1.html)
- Center for Indonesian Policy Studies [CIPS]. (2018). *Indeks Harga Bulanan Rumah Tangga - Agustus 2018 [Monthly Household Price Index - August 2018]*.
- Cicilia, S. (2018). Uji coba perdana lelang gula rafinasi digelar besok [Initial Testing Period for Refined Sugar Auction Scheduled Tomorrow]. Retrieved from <https://industri.kontan.co.id/news/uji-coba-perdana-lelang-gula-rafinasi-digelar-besok>
- Department of Agriculture, Forestry, and Fisheries of South Africa. (2014). Sugarcane Production Guideline. Department of Agriculture, Forestry, and Fisheries of South Africa.
- Engle, R. F., & Granger, C. W. J. (1987). Co-integration and Error Correction: Representation, Estimation, and Testing. *Econometrica*, 55(2), 251–276. <http://dx.doi.org/10.2307/1913236>
- Former Representative of PT. RNI. (2018, April 4). Personal Interview.
- GBG. (2016). Agriculture | Indonesia's Sugar Industry Overview: Still a Long Way from Self-Sufficiency. Retrieved from [http://www.gbgingonesia.com/en/agriculture/article/2016/indonesia\\_s\\_sugar\\_industry\\_overview\\_still\\_a\\_long\\_way\\_from\\_self\\_sufficiency\\_11463.php](http://www.gbgingonesia.com/en/agriculture/article/2016/indonesia_s_sugar_industry_overview_still_a_long_way_from_self_sufficiency_11463.php)
- Head of Research, Regulatory Analysis and Advocation Department, KPPU. (2018, May 30). Personal Interview with Head of Research, Regulatory Analysis and Advocation Department, Anti-Monopoly Commission [KPPU].
- Idris, M. (2017, September 28). 300.000 Tonne Gula Rafinasi Bocor ke Pasar Tiap Tahun [300,000 tonnes of refined sugar smuggled into the consumer market every year]. Retrieved from <https://finance.detik.com/industri/d-3662200/300000-tonne-gula-rafinasi-bocor-ke-pasar-tiap-tahun>
- The Indian Express. (2012, July 20). CCEA hikes sugarcane price 17%. Retrieved September 1, 2018, from <https://indianexpress.com/article/news-archive/web/ccea-hikes-sugarcane-price-17/>
- Indonesia Investment Coordinating Board [Badan Koordinasi Penanaman Modal/BKPM]. (2015). *Prefeasibility Report: Identifikasi Peluang Investasi Pengembangan Industri Gula di Indonesia [Prefeasibility Report on Investment Opportunities on Sugar Industry Development in Indonesia]*.
- Indonesian Refined Sugar Association. (2016). Industri Gula Terkendala Lahan [Land Availability Hinders Sugar Industry]. Retrieved from <http://www.kemenperin.go.id/artikel/14128/Industri-Gula-Terkendala-Lahan>
- Indrawanto, C., Purwono, Siswanto, Syakir, M., & Rumini, W. (2010). *Budidaya dan Pasca Panen Tebu [Sugar Cane Cultivation and Post-production Process]*. Jakarta: ESKA Media.
- International Sugar Organization [ISO]. (2016). *Global Sugar Market Outlook*.
- International Sugar Organization [ISO]. (2018, August 31). Daily Sugar Prices. Retrieved September 17, 2018, from <http://www.isosugar.org/prices.php?pricerange=2018-08-01>
- Investopedia. (2018). Oligopoly. Retrieved from <https://www.investopedia.com/terms/o/oligopoly.asp>
- Issa, A. (2017). Legal Protection of Competition on the Libyan Market (pp. 663–666). Presented at the 21st International Scientific Conference on Economic and Social Development, Belgrade.
- Jørgensen, J. G., & Schröder, P. J. H. (2006). Technical Barriers, Import Licenses and Tariffs as Means of Limiting Market Access. *Journal of Economic Integration*, 21(1), 120–146. <https://doi.org/10.11130/jei.2006.21.1.120>
- Kotyza, P., Svatoš, M., Smutka, L., & Pawlak, K. (2018). Polish Sugar Industry Development. *Agris On-Line Papers in Economics and Informatics*, 10(1), 71–90. <https://doi.org/10.7160/aol.2018.100107>
- KPPU. (2010). *Position Paper Komisi Pengawas Persaingan Usaha Terhadap Kebijakan Dalam Industri Gula*.
- Lin, B., Lee, Z., & Gibbs, L. G. (2008). Operational restructuring: reviving an ailing business. *Management Decision*, 46(4), 539–552. <https://doi.org/10.1108/00251740810865049>
- Marks, S. V. (2015). Non-Tariff Trade Regulations in Indonesia: Measurement of their Economic Impact. Australia Indonesia Partnership for Economic Governance.

Maulidiya, H., Ihwan, A., & Jumarang, M. I. (2012). Penentuan Kejadian El-Nino dan La-Nina Berdasarkan Nilai Southern Oscillation Indeks [Determining Occurrences of El-Nino and La-Nina Based on the Value of Southern Oscillation Index]. *POSITRON*, *II*(2), 6–14.

McCulloch, N., & Timmer, C. P. (2008). RICE POLICY IN INDONESIA: A SPECIAL ISSUE. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, *44*(1), 33–44. <https://doi.org/10.1080/00074910802001561>

Meteorology, Climate, and Geophysics Agency [Badan Meteorologi Klimatologi dan Geofisika/ BMKG]. (2018a). *Prakiraan Musim Hujan 2018/2019 di Indonesia [2018/2019 Rainy Season Forecast in Indonesia]*. BMKG.

Meteorology, Climate, and Geophysics Agency [Badan Meteorologi Klimatologi dan Geofisika/ BMKG]. (2018b). *Prakiraan Musim Kemarau 2018 di Indonesia [2018 Dry Season Forecast in Indonesia]*. BMKG.

Ministry of Agriculture. (2015a). *Laporan Analisis Kebijakan Tahun 2015 - Outlook Komoditas Pangan Strategis Tahun 2015-2019 [Analytical Report on Policies 2015 - Strategic Food Items Outlook 2015-2019]*.

Ministry of Agriculture. (2015). Peraturan Menteri Pertanian No. 53 tahun 2015 tentang Pedoman Budidaya Tebu Giling yang Baik [Regulation of the Minister of Agriculture (MOA) 53/2015 on Good Agricultural Practices/GAP for Sugar Cane].

Ministry of Agriculture. (2016a). *Pengelolaan Data Lahan Sawah, Alat dan Mesin Pertanian, dan Jaringan Irigasi [Data Management on Rice Field, Agriculture Equipment and Machinery, and Irrigation Infrastructure]*. (Directorate General of Agricultural Infrastructure, Ed.). Solo.

Ministry of Agriculture. (2016b). *Statistik Perkebunan Indonesia - Tebu [Tree Crop Estate Statistics of Indonesia - Sugar Cane] 2015-2017*. Direktorat Jenderal Perkebunan, Kementerian Pertanian [Directorate General of Estate Crops, Ministry of Agriculture].

Ministry of Industry. (2017). *Rencana Kerja 2018 - Kementerian Perindustrian [Ministry of Industry - Work Plan 2018]*.

Ministry of Trade. (2014). *Analisis Outlook Pangan [Food Outlook Analysis] 2015 - 2019*. Ministry of Trade.

Ministry of Trade. (2015). *Kajian Efektivitas Kebijakan Impor Produk Pangan dalam Rangka Stabilisasi Harga [Study on the Effectiveness of Import Policy to Stabilize Food Prices]* (p. 161). Ministry of Trade.

National Oceanic and Atmospheric Administration [NOAA]. (2018, June 25). What are El Niño and La Niña? Retrieved January 9, 2018, from <https://oceanservice.noaa.gov/facts/ninonina.html>

OECD and UN-FAO. (2018). OECD-FAO Agricultural Outlook 2018 - 2027. Retrieved August 27, 2018, from <https://stats.oecd.org/index.aspx?#>

OFX.com. (2018). Historical Exchange Rates. Retrieved from <https://www.ofx.com/en-au/forex-news/historical-exchange-rates/>

Ombudsman Indonesia. (2018, April 6). Siaran Pers: Ombudsman Paparkan Temuan Maladministrasi dalam Tata Niaga Gula Kristal Rafinasi [Press Release: Ombudsman Reveals Maladministration in Sugar Trade System]. Retrieved September 17, 2018, from <http://www.ombudsman.go.id/news/r/siaran-pers-ombudsman-paparkan-temuan-maladministrasi-dalam-tata-niaga-gula-kristal-rafinasi>

Primadhyta, S. (2017, September 28). Kemendag Taksir 300 Ribu Tonne Gula Rafinasi Bocor Setiap Tahun [Ministry of Trade estimates 300,000 tonnes of refined sugar smuggled every year]. Retrieved from <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20170928170412-92-244676/kemendag-taksir-300-ribu-tonne-gula-rafinasi-bocor-setiap-tahun>

Pujitiasih, H., Arifin, B., & Situmorang, S. (2014). ANALISIS POSISI DAN TINGKAT KETERGANTUNGAN IMPOR GULA KRISTAL PUTIH DAN GULA KRISTAL RAFINASI INDONESIA DI PASAR INTERNASIONAL. *JIIA*, *2*(1), 34.

Purwono. (2003). PENENTUAN RENDEMEN GULA TEBU SECARA CEPAT [Rapid Method to Accurately Determine Sugar Extraction Rate]. *Paper Individu m.k. Pengantar Falsafah Sains [Individual Paper for Science Philosophy Class]*, 1.

Representative of PT. OI & PT. KTM. (2018, August 31). Personal Interview.

Safutra, I. (2017, September 28). Setiap Tahun 300 Ribu Tonne Gula Rafinasi Bocor ke Pasar dan Toko [300,000 tonnes of refined sugar smuggled into consumer market every year]. Retrieved from <https://www.jawapos.com/ekonomi/28/09/2017/setiap-tahun-300-ribu-tonne-gula-rafinasi-bocor-ke-pasar-dan-toko>

Statistics Indonesia. (2016). Perkembangan Produk Domestik Bruto dan Produk Domestik Bruto per Kapita Atas Dasar Harga Konstan [Development of Gross Domestic Products and Gross Domestic Products per Capita on Constant Basic Prices], 2010-2016. Retrieved from <https://www.bps.go.id/subject/11/produk-domestik-bruto--lapangan-usaha-.html#subjekViewTab3>

Statistics Indonesia. (2017a). *Laporan Bulanan Data Sosial Ekonomi*. Jakarta. <https://doi.org/9199017>

Statistics Indonesia. (2017b). Luas Tanaman Perkebunan Menurut Propinsi dan Jenis Tanaman [Plantation Area by Province and Crops], Indonesia (000 Ha), 2011-2017\*. Retrieved January 9, 2018, from <https://www.bps.go.id/dynamicTabel/2015/09/04/838/luas-tanaman-perkebunan-menurut-propinsi-dan-jenis-tanaman-indonesia-000-ha-2011-2017-.html>

Statistics Indonesia. (2017c). *Pengeluaran untuk Konsumsi Penduduk Indonesia - Buku 1 - Maret 2017 [Consumption Expenditure of Population of Indonesia - First Book - March 2017]*.

Statistics Indonesia. (2017d). *Statistik Indonesia 2017 [Statistical Yearbook of Indonesia 2017]*. Statistics Indonesia.

Statistics Indonesia. (2018). Garis Kemiskinan Menurut Provinsi [Poverty Line by Provinces], 2013 - 2018. Retrieved from <https://www.bps.go.id/linkTabelDinamis/view/id/1120>

Statistics Indonesia. (2018a). *Buletin Statistik Perdagangan Luar Negeri - Impor - Februari 2018 [Foreign Trade Statistical Bulletin - Imports - February 2018]*.

Statistics Indonesia. (2018b). *Laporan Bulanan Data Sosial Ekonomi [Socio-Economic Data Monthly Report] September 2018*.

Sutari, T. (2018, May 6). Mendag Pastikan Lelang Gula Rafinasi Berlanjut dengan Perpres [Minister of Trade Confirms Refined Sugar Auction Continues with Presidential Regulation]. Retrieved September 17, 2018, from <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20180605120403-92-303558/mendag-pastikan-lelang-gula-rafinasi-berlanjut-dengan-perpres>

The Economic Times. (2012, July 19). Government approves 17 per cent hike in sugarcane price for 2012-13. Retrieved September 1, 2018, from <https://economictimes.indiatimes.com/news/economy/agriculture/government-approves-17-per-cent-hike-in-sugarcane-price-for-2012-13/articleshow/15046742.cms>

The World Bank. (2010 - 2018). *The World Bank Commodities Price Data (The Pink Sheet)*.

The World Bank. (2017). *World Bank Commodities Price Data (The Pink Sheet)*.

The World Bank. (2017a). *The World Bank Commodities Price Data (The Pink Sheet)*.

The World Bank. (2017b). The World Bank Data - Population. Retrieved from <https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL>

The World Bank. (2018, June 4). World Bank Commodity Price Data (The Pink Sheet) - Annual Prices. Retrieved from <pubdocs.worldbank.org/en/226371486076391711/CMO-Historical-Data-Annual.xlsx>

U S Department of Agriculture [USDA]. (2008 - 2017). *Sugar Annual Report - Indonesia*.

US Department of Agriculture [USDA]. (2008 - 2018). *Sugar Annual - Philippines*.

US Department of Agriculture [USDA]. (2008 - 2017). *Sugar Semi-Annual - Thailand*.

US Department of Agriculture [USDA]. (2014). *Sugar Annual 2014 - Indonesia* (p. 8). USDA.

US Department of Agriculture [USDA]. (2015). *Sugar Annual 2015 - Indonesia* (p. 9). USDA.

US Department of Agriculture [USDA]. (2016). *Sugar Annual 2016 - Indonesia* (p. 12). USDA.

US Department of Agriculture [USDA]. (2017a). Sugar and Sweeteners Yearbook Tabela. Retrieved from <https://www.ers.usda.gov/data-products/sugar-and-sweeteners-yearbook-tabela.aspx>

US Department of Agriculture [USDA]. (2017b). *Sugar Annual 2017 - Indonesia* (p. 9). USDA.

US Department of Agriculture [USDA]. (2017c). *Sugar Semi-Annual 2017 - Thailand*.

US Department of Agriculture [USDA]. (2017d). *Sugar Semi-Annual 2017 - China*.

US Department of Agriculture [USDA]. (2018a). *Sugar Annual 2018 - Brazil*. USDA.

US Department of Agriculture [USDA]. (2018b). *Sugar Annual 2018 - India*. USDA.

US Department of Agriculture [USDA]. (2018c). *Sugar Annual 2018 - Philippines* (p. 12).

US Department of Agriculture [USDA]. (2018d). Sugar Glossary. Retrieved September 1, 2018, from <https://www.fsa.usda.gov/programs-and-services/economic-and-policy-analysis/dairy-and-sweeteners-analysis/sugar-glossary/index#d>

World Meteorological Organization [WMO]. (2018, October 9). WMO Update: 70% chance of El Niño by end of 2018. Retrieved September 14, 2018, from <https://public.wmo.int/en/media/press-release/wmo-update-70-chance-of-el-niño-end-of-2018>

X-Rates. (2017). X-Rates Converter Exchange Rates. Retrieved February 14, 2017, from <http://www.x-rates.com/average/?from=USD&to=IDR&amount=1&year=2010>

X-Rates.com. (2018). Currency Calculator. Retrieved January 9, 2018, from <http://x-rates.com/>

Yuniarta, L., & Winarto, Y. (2018, April 6). LHAP Ombudsman: Lelang gula rafinasi perlu dihidupkan lagi [Ombudsman Investigative Report: Auction system on refined sugar should be revived]. Retrieved September 17, 2018, from <https://industri.kontan.co.id/news/ombudsman-serahkan-laporan-akhir-pemeriksaan-perdagangan-gula-rafinasi>

Zahniser, S., & Moreno, A. H. (2014). North American Agricultural Trade Policy: Are Super-Regionalism and Deeper Regional Integration the "Next Big Thing" after NAFTA?, 34.

Ziltener, P. (2017). Missing link: The case of free trade between Switzerland and Taiwan, 25.

## Lampiran I

Analisis harga gula di Indonesia dan di pasar internasional, dan juga harga gula di Indonesia dan Volume Impor Gula

### A. Sumber Data dan Periode Data

Makalah ini menggabungkan metode kualitatif dan kuantitatif. Untuk metode kuantitatif, kami menggunakan *error correction models* (ECM). ECM adalah model dinamis di mana pergerakan setiap variabel dalam periode mana pun terkait dengan perbedaan periode sebelumnya dari ekuilibrium jangka panjang (terkointegrasi). Selain itu, jika data terbukti memiliki kointegrasi dan ECM dapat divalidasi, maka hal ini akan meliputi spesifikasi dinamis lainnya - seperti misalnya mekanisme penyesuaian parsial (*partial adjustment mechanism*).

Kami menganalisis hubungan antara logaritma (log) harga retail domestik (yang sama dengan harga konsumen, *PD*) dari komoditas pangan di Indonesia dalam Rp/kg; sedangkan log harga dunia untuk komoditas yang sama (*PW*) kami nyatakan dalam USD/kg; dan juga log volume impor (*Volimpor*) dalam satuan massa ton, sembari mengontrol pergerakan nilai tukar mata uang Rupiah/Dolar Amerika Serikat (AS), juga dalam bentuk logaritma. Semua logaritma bersifat asli tanpa ada rekayasa.

Data bulanan harga eceran (*PD*), data bulanan harga eceran tertinggi, dan data Volume Impor Gula bulanan didapatkan dari sumber-sumber seperti Badan Pusat Statistik (BPS) (2017a), dan Kementerian Perdagangan. Data yang digunakan adalah dari bulan September 2010 sampai dengan Februari 2018 (90 observasi). Harga dunia (*PW*) didapatkan dari Bank Dunia (2017) (The Pink Sheet) untuk periode yang sama. Nominal kurs tukar mata uang Rupiah/Dolar AS (*ER*) diperoleh dari X-Rates (2017) *Converter Exchange Rates* untuk periode yang sama.

Langkah pertama model ECM memerlukan estimasi hubungan jangka panjang antara harga domestik (*PD*) dan harga dunia (*PW*) sembari mengontrol kurs tukar mata uang asing (*ER*) menggunakan metode dua langkah (Engle & Granger, 1987), yang disebut tes simetris ECM. Menurut pendekatan ini, jika variabel terkointegrasi dari urutan yang sama, maka variabel tersebut terintegrasi dari urutan satu (I(1)) dengan hubungan kointegrasi dari formatnya seperti dalam perhitungan (1):

$$PD_t = \alpha_0 + \beta_1 PW_t + \beta_2 ER_t + \beta_3 Volimpor_t + \varepsilon_t \quad (1)$$

akan memproduksi istilah stasioner (istilah eror/residual) setelah melakukan estimasi perhitungan ini dengan prosedur *ordinary least square* (OLS), di mana  $\alpha$  dan  $\beta$  adalah parameter yang sudah diestimasi. Apabila perhitungan residual (1) terpusat, maka mekanisme *error correction* dapat dipastikan keberadaannya.

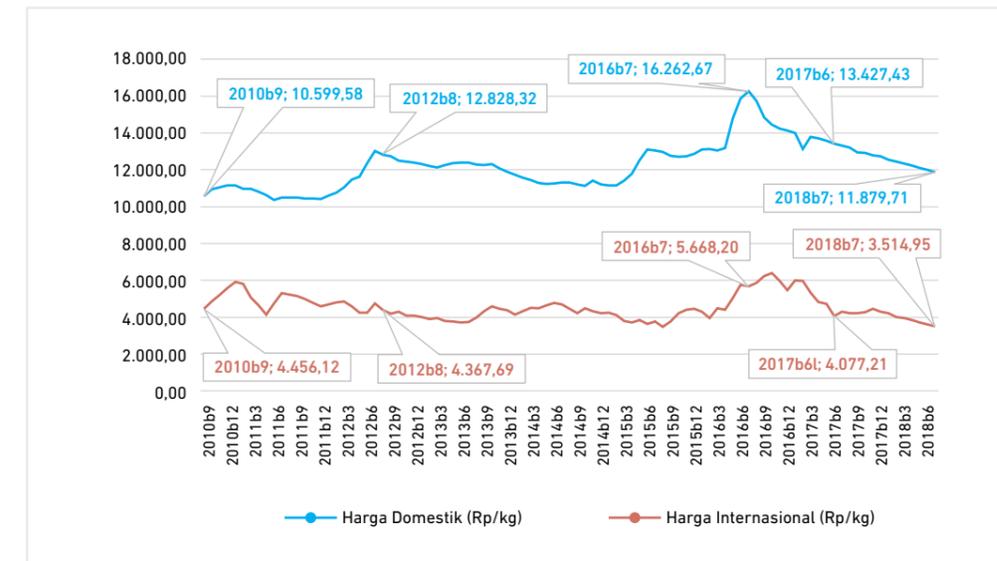
Kedua, ECM dispesifikasikan dengan menggunakan residual yang diperlambat (*lagged*) dari perhitungan regresi kointegrasi (1) sebagai *error correction term* (ECT) dan menggunakan  $\Delta$  sebagai indikator selisih (selisih yang dimaksud dihitung dari selisih dengan ) dengan perhitungan sebagai berikut (2):

$$\Delta PD_t = \alpha_0 + \beta_1 \Delta PD_{t-1} + \beta_2 \Delta PW_t + \beta_3 \Delta PW_{t-1} + \beta_4 \Delta ER_t + \beta_5 \Delta ER_{t-1} + \beta_6 Volimpor_t + \beta_7 Volimpor_{t-1} + \beta_8 ECT_{t-1} + v_t \quad (2)$$

### B. Penemuan Awal

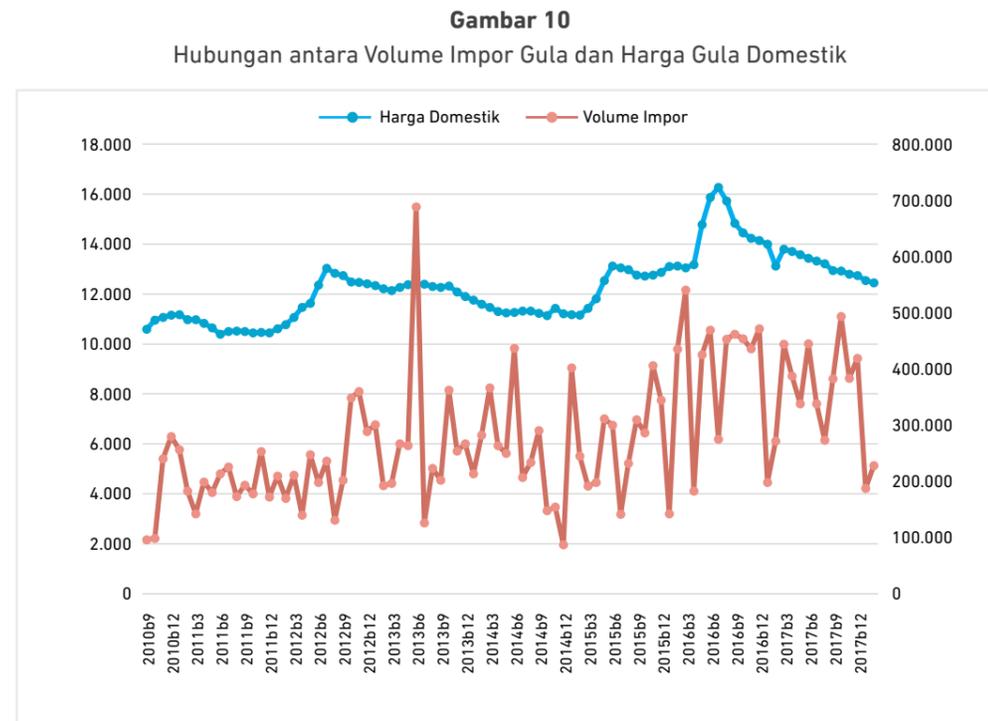
Seperti ditunjukkan dalam Gambar 9, pada bulan September 2010, harga gula di Indonesia mencapai Rp10.599 per kg, dua kali lebih mahal daripada harga pasar internasional Rp4.456 per kg. Pada bulan Agustus 2012, harga gula di pasar internasional meningkat menjadi Rp4.367 per kg, tetapi masih 1,98% lebih murah daripada di bulan September 2010. Pada periode yang sama, harga gula di Indonesia meningkat menjadi Rp12.828 per kg, 21,03% lebih mahal daripada bulan September 2010. Pada 2016, harga gula di pasar internasional meningkat menjadi Rp5.668 per kg, 27,2% lebih tinggi daripada di bulan September 2010. Di dalam negeri, harga gula di Indonesia mencapai puncaknya pada Rp16.262 per kg, 53,43% lebih besar dibandingkan pada bulan September 2010. Pada 2017, harga gula di pasar internasional turun hingga Rp4.077 per kg, 8,50% lebih murah daripada bulan September 2010. Pada periode yang sama, harga gula di Indonesia turun menjadi Rp13.427 per kg, namun harga ini 26,68% lebih mahal daripada harga domestik di bulan September 2010. Pada bulan Juli 2018, meskipun harga gula di Indonesia menurun bersama dengan penurunan di pasar internasional, selisih harga di antara keduanya melebar hingga 36,16% lebih besar daripada selisihnya pada bulan September 2010.

Gambar 9  
Harga Gula Domestik dan Internasional, September 2010 – Juli 2018 (Rp per kg)



Sumber diolah dari Badan Pusat Statistik (2010–2018), Bank Dunia (2010–2018), dan X-Rates.com (2018)

Selain itu, sebagaimana ditunjukkan pada Gambar 10, pada beberapa periode terdapat kenaikan volume impor gula yang tidak diikuti dengan penurunan harga gula domestik. Volume impor gula meningkat secara signifikan dari 263.646 ton di bulan Mei 2013 menjadi 688.256 ton di bulan Juni 2013. Sayangnya, hal itu tidak berdampak pada penurunan harga gula di pasar domestik yang justru meningkat dari Rp12.388 menjadi Rp12.390 dalam periode yang sama. Ini hanyalah satu contoh di mana harga naik meskipun volume impor juga meningkat.



Sumber diolah dari Badan Pusat Statistik (2010–2018), Bank Dunia (2010–2018), dan X-Rates.com (2018)

Seperti ditunjukkan pada hasil Perhitungan 1 di bawah, pada jangka panjang, 10% perubahan harga gula dunia diikuti oleh 1.3% perubahan ke arah yang sama pada harga domestik, *ceteris paribus*.

$$PDsugar_t = 4.165705 + 0.130177 * PWsugar_t + .4446176^{***} ER_t + .0004931 Volimpor_t$$

(\*\*\*): menunjukkan signifikansi pada tingkat kepercayaan 1% | (\*): menunjukkan signifikansi pada tingkat kepercayaan 10% Seperti ditunjukkan pada hasil Perhitungan 2 di bawah, pada jangka pendek, 10% perubahan harga gula dunia diikuti oleh 6.1% perubahan ke arah yang sama pada harga domestik, *ceteris paribus*.

$$\Delta PDsugar_t = 0.8064053 + 0.6190459^{***} \Delta PDsugar_{t-1} + 0.0023777 * \Delta PWsugar_{t-1} - 0.0001504 \Delta Volimpor_{t-1} + 0.1845699 \Delta ER_{t-1} - 0.0861446^{***} ECT_{t-1}$$

(\*\*\*): menunjukkan signifikansi pada tingkat kepercayaan 1% | (\*): menunjukkan signifikansi pada tingkat kepercayaan 10%.

## Lampiran II

**Tabel 3.**  
Skenario Rekomendasi untuk Kebijakan Perdagangan Gula

Tren harga gula turun (level konsumen)	
Kelangkaan suplai gula	<p><b>1. Bisnis seperti Biasa</b> Analisis kuantitatif menunjukkan bahwa volume impor tidak berhubungan dengan harga yang ditentukan pada level konsumen. Harga tinggi dan kelangkaan suplai gula sepanjang tahun</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Harga gula tetap tinggi (pada level konsumen)</li> <li>Terjadi kelangkaan suplai gula</li> <li>Pasar oligopolistik</li> <li>Dengan asumsi tidak ada perubahan pada produktivitas gula, 2/3 petani yang adalah <i>net food consumers</i> akan terkena dampak dari harga gula yang mahal</li> </ul>
	<p><b>2. Menghapus Sistem Kuota Impor</b> Hal ini mengacu pada penghapusan sistem kuota impor gula, sedangkan pemerintah tetap membatasi jumlah importir gula. Kondisi ini membatasi jumlah pemain pasar dan beberapa importir yang dipilih dapat mengontrol harga.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Harga gula tetap tinggi (pada level konsumen)</li> <li>Terjadi kelangkaan suplai gula</li> <li>Pasar bersifat oligopolistik</li> <li>Dengan asumsi tidak ada perubahan pada produktivitas gula, 2/3 petani yang adalah <i>net food consumers</i> akan terkena dampak dari harga gula yang mahal</li> </ul>
Kelangkaan suplai dapat diminimalkan	<p><b>3. Merevisi Proses Lisensi Impor yang Restriktif</b> Merevisi mekanisme pemberian lisensi impor yang restriktif mengacu pada pemberian kesempatan bagi para importir swasta - dan bukan hanya BUMN - untuk mengimpor gula sementara mekanisme penentuan kuota tetap dijalankan. Konsumen akan memiliki lebih banyak pilihan yang datang dari berbagai importir yang berbeda. Skenario ini direkomendasikan untuk perubahan jangka pendek (hingga lima tahun).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Harga gula relatif terjangkau</li> <li>Terjadi kelangkaan suplai gula</li> <li>Lebih banyak pilihan → Pasar menjadi lebih kompetitif</li> <li>Dengan asumsi tidak ada perubahan pada produktivitas gula, 2/3 petani yang adalah <i>net food consumers</i> akan merasakan manfaat dari harga gula yang terjangkau</li> </ul>
	<p><b>4. Menghapus Sistem Kuota Impor dan Merevisi Proses Lisensi Impor yang Restriktif</b> Skenario ini merupakan kombinasi antara skenario kedua dan ketiga, yang berfokus pada intervensi pemerintah yang minim dan lebih mengutamakan mekanisme pasar. Skenario ini lebih mudah untuk diterapkan setelah menerapkan skenario ketiga dan dalam jangka waktu 5 s/d 10 tahun, dengan asumsi program pemerintah untuk meningkatkan produktivitas <i>on-farm</i> dan <i>off-farm</i> mulai menunjukkan hasil positif.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Harga gula terjangkau</li> <li>Kelangkaan suplai gula dapat diminimalkan</li> <li>Pasar yang kompetitif</li> <li>Dengan asumsi bahwa akan ada peningkatan pada produktivitas, tingkat rendemen, dan kualitas industri gula nasional secara keseluruhan, maka produsen domestik dapat bersaing dengan gula impor di pasar</li> </ul>

Tren harga gula turun (level konsumen)

Sumber: Analisis data CIPS, 2018;  
\*gula = kombinasi dari gula mentah, gula rafinasi, dan gula kristal putih kecuali jika dinyatakan lain



## ABOUT THE AUTHOR

**Hizkia Respatiadi** adalah Kepala Bidang Penelitian di Center for Indonesian Policy Studies. Bidang risetnya meliputi sejumlah kebijakan publik yang terkait dengan fokus CIPS di bidang Ketahanan Pangan dan Pertanian. Hizkia saat ini memimpin proyek 'Mewujudkan Harga Pangan yang Terjangkau bagi Keluarga Pra-Sejahtera' yang bertujuan untuk menurunkan harga bahan pokok di Indonesia dengan cara mereduksi hambatan perdagangan antara Indonesia dengan negara-negara lainnya.

Sebelum berkarir bersama CIPS, Hizkia bekerja sebagai Pegawai Negeri Sipil di Kementerian Luar Negeri RI. Pengalaman internasionalnya meliputi penempatan di Kedutaan Besar RI di Zimbabwe, dan beberapa penugasan singkat di Inggris dan sejumlah negara lain di Asia dan Afrika.

**Novani Karina Saputri** adalah Peneliti Muda di Center for Indonesian Policy Studies. Fokus penelitiannya adalah isu kebijakan yang berhubungan dengan Perdagangan dan Kesejahteraan Rakyat, termasuk kebijakan kewirausahaan dan kebijakan perdagangan terhadap bahan-bahan pangan dan produk-produk pertanian. Novani juga ikut serta dalam proyek Kemudahan Berusaha (*Ease of Doing Business*) dan Indeks Bu RT (Indeks Bulanan Rumah Tangga). Indeks ini mengukur dan menghitung berapa biaya yang dikeluarkan para konsumen di Indonesia untuk membeli bahan pangan pokok dan membandingkannya dengan harga-harga di negara tetangga. Perbandingan ini bertujuan untuk menunjukkan berapa banyak total uang yang bisa dihemat oleh satu keluarga apabila harga bahan pokok sama murahya dengan negara-negara lain.

Sebelumnya, Novani pernah bekerja sebagai Asisten Dosen di Universitas Indonesia (UI), Peneliti di Lembaga Manajemen UI, serta Asisten Dosen untuk Metodologi Penelitian Akuntansi di Fakultas Ekonomi dan Bisnis (FEB) UI.

## TENTANG CENTER FOR INDONESIAN POLICY STUDIES

**Center for Indonesian Policy Studies (CIPS)** merupakan lembaga pemikir non-partisan dan non profit yang bertujuan untuk menyediakan analisis kebijakan dan rekomendasi kebijakan praktis bagi pembuat kebijakan yang ada di dalam lembaga pemerintah eksekutif dan legislatif.

CIPS mendorong reformasi sosial ekonomi berdasarkan kepercayaan bahwa hanya keterbukaan sipil, politik, dan ekonomi yang bisa membuat Indonesia menjadi sejahtera. Kami didukung secara finansial oleh para donatur dan filantropis yang menghargai independensi analisis kami.

### KEY FOCUS AREAS:

**Kebijakan Perdagangan Pangan:** CIPS memaparkan keterkaitan antara pembatasan perdagangan, harga pangan, serta pemenuhan nutrisi bagi masyarakat Indonesia, terutama mereka yang berpenghasilan rendah.

**Pendidikan:** CIPS meneliti kuantitas dan kualitas sekolah-sekolah swasta berbiaya rendah dan apakah mereka dapat memenuhi kebutuhan para orang tua murid secara lebih baik ketimbang sekolah-sekolah negeri.

**Kesejahteraan masyarakat:** CIPS mengkaji berbagai macam bidang yang mempengaruhi kesejahteraan individu dan keluarga. Bidang penelitian ini berfokus pada hak akses dan pengelolaan (*property rights*), kesehatan masyarakat dalam konteks regulasi pelarangan alkohol, dan migrasi Tenaga Kerja Indonesia.

[www.cips-indonesia.org](http://www.cips-indonesia.org)

 [facebook.com/cips.indonesia](https://facebook.com/cips.indonesia)

 [@cips\\_id](https://twitter.com/cips_id)

 [@cips\\_id](https://www.instagram.com/cips_id)

Grand Wijaya Center Blok F-59  
Jalan Wijaya II  
Jakarta Selatan 12160