



**TESIS**

**PENGATURAN TATANIAGA GULA NASIONAL DALAM MENCIPTAKAN  
SWASEMBADA GULA**

**RULE OF NATION SUGAR COMMERCE SYSTEM TO CREATE SUGAR  
SUFFICIENT**

**Oleh**

**EKO HERI SANTOSO, S.H**

**NIM 120720101018**

**KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN**

**UNIVERSITAS JEMBER**

**FAKULTAS HUKUM**

**2015**

**TESIS**

**PENGATURAN TATANIAGA GULA NASIONAL DALAM MENCIPTAKAN  
SWASEMBADA GULA**

**RULE OF NATION SUGAR COMMERCE SYSTEM TO CREATE SUGAR  
SUFFICIENT**

**EKO HERI SANTOSO, S.H**

**NIM 120720101018**

**KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN**

**UNIVERSITAS JEMBER**

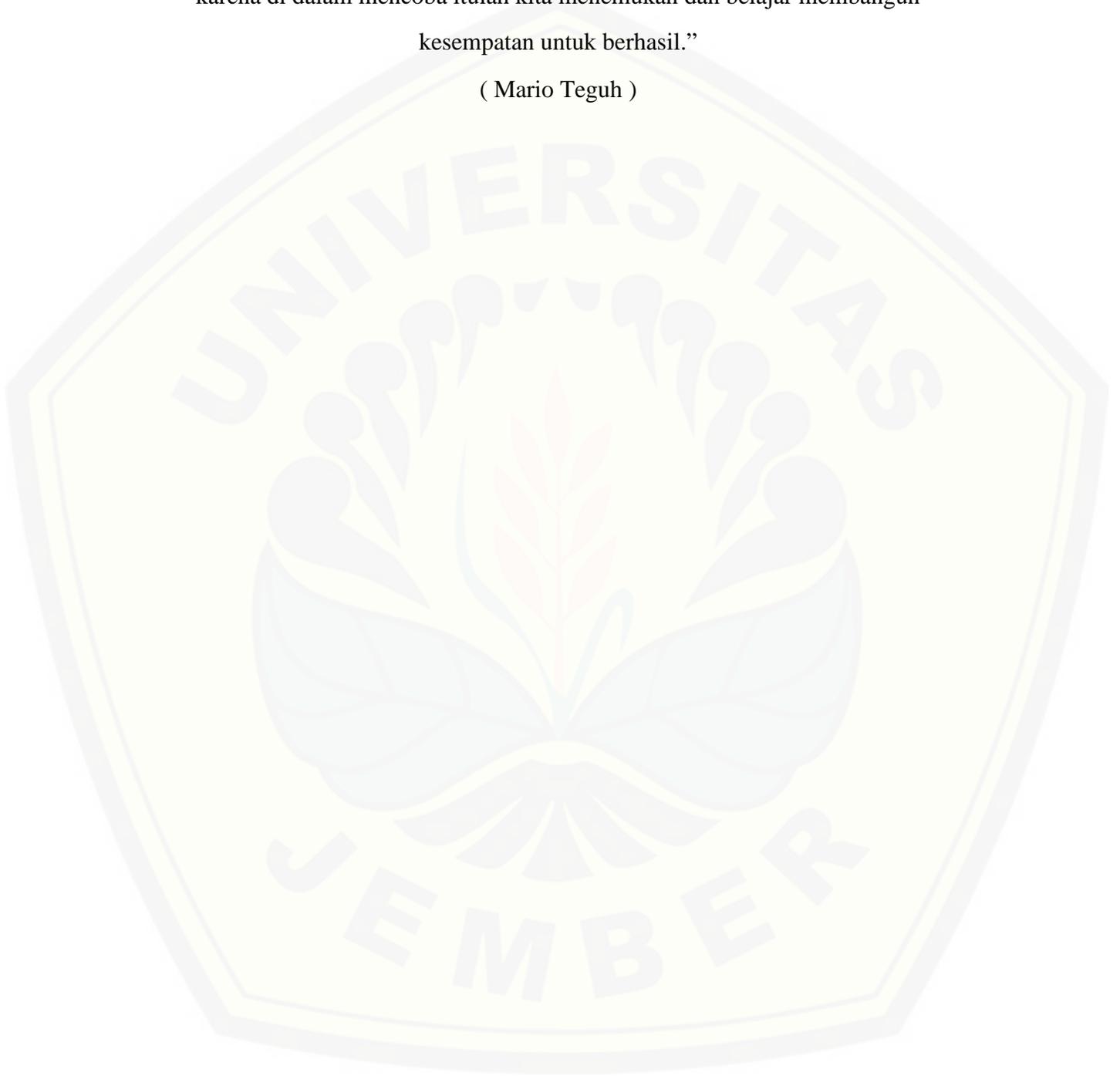
**FAKULTAS HUKUM**

**2015**

**MOTTO**

“Tugas kita bukanlah untuk berhasil. Tugas kita adalah untuk mencoba, karena di dalam mencoba itulah kita menemukan dan belajar membangun kesempatan untuk berhasil.”

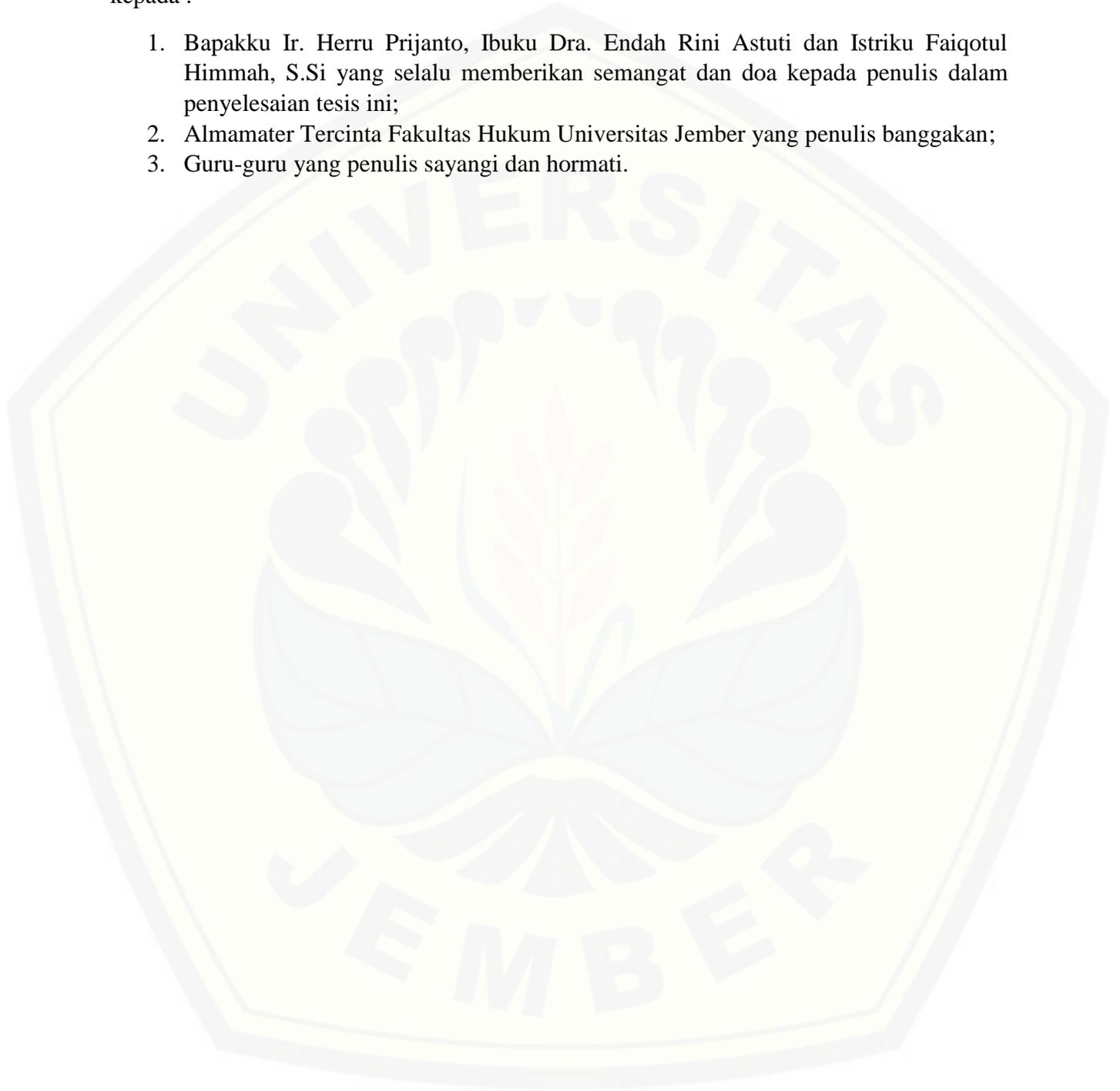
( Mario Teguh )



**PERSEMBAHAN**

Saya persembahkan dengan cinta dan ketulusan hati sebuah karya ilmiah berupa tesis ini kepada :

1. Bapakku Ir. Herru Prijanto, Ibuku Dra. Endah Rini Astuti dan Istriku Faiqotul Himmah, S.Si yang selalu memberikan semangat dan doa kepada penulis dalam penyelesaian tesis ini;
2. Almamater Tercinta Fakultas Hukum Universitas Jember yang penulis banggakan;
3. Guru-guru yang penulis sayangi dan hormati.



**PENGATURAN TATANIAGA GULA NASIONAL DALAM MENCIPTAKAN  
SWASEMBADA GULA**

**RULE OF NATION SUGAR COMMERCE SYSTEM TO CREATE SUGAR  
SUFFICIENT**

**TESIS**

Untuk memperoleh gelar Magister Hukum dalam Program Studi Magister Ilmu  
Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Jember

**EKO HERI SANTOSO, S.H**

**NIM 120720101018**

**KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN**

**UNIVERSITAS JEMBER**

**FAKULTAS HUKUM**

**Jember, 20 Juni 2015**

**PERSETUJUAN**

**TESIS INI TELAH DISETUJUI**

**TANGGAL, 20 Juni 2015**

**Oleh :**

**Pembimbing,**

**Dr. Fendi Setyawan, S.H., M.H.**

**NIP. 19720217 199802 1 001**

**Pembantu Pembimbing,**

**Dr. Ermanto Fahamsyah, S.H., M.H.**

**NIP. 19790514 200312 1 001**

**Mengetahui,**

**Ketua**

**Program Studi Magister Ilmu Hukum**

**Fakultas Hukum Universitas Jember**

**Dr. Jayus, S.H., M.Hum.**

**NIP. 19561206 198303 1 003**

**PENGESAHAN**

Tesis dengan judul :

**PENGATURAN TATANIAGA GULA NASIONAL DALAM MENCIPTAKAN  
SWASEMBADA GULA  
RULE OF NATION SUGAR COMMERCE SYSTEM TO CREATE SUGAR  
SUFFICIENT**

Oleh :

**EKO HERI SANTOSO, S.H.**  
NIM. 120720101018

**Pembimbing,**

**Pembantu Pembimbing,**

**Dr. Fendi Setyawan, S.H., M.H.**  
NIP. 19720217 199802 1 001

**Dr. Ermanto Fahamsyah, S.H., M.H.**  
NIP. 19790514 200312 1 001

**Mengesahkan :**

**Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan**

**Universitas Jember Fakultas Hukum**

**Dekan,**

**Prof. Dr. Widodo Ekatjahjana, S.H., M.Hum.**  
NIP. 19710501 199303 1 001

**PENETAPAN PANITIA PENGUJI**

Dipertahankan di hadapan Panitia Penguji pada :

hari : Sabtu

tanggal : 20

bulan : Juni

tahun : 2015

Diterima oleh Panitia Penguji Fakultas Hukum Universitas Jember

Panitia Penguji

Ketua

Sekretaris

Prof. Dr. M. Khoidin, S.H, M.Hum., C.N.  
NIP 19630308 198802 1 001

Dr. Jayus, S.H., M.Hum.  
NIP. 19561206 198303 1 003

Anggota Penguji

Dr. Dyah Ochtorina S., S.H., M.H.  
NIP. 19801026 200812 2 001

.....

Dr. Fendi Setyawan, S.H., M.H.  
NIP. 19720217 199802 1 001

.....

Dr. Ermanto Fahamsyah, S.H.,M.H.  
NIP. 19790514 200312 1 002

.....

**PERNYATAAN**

Saya yang bertanda tangan di bawah ini :

NAMA : EKO HERI SANTOSO

NIM : 120720101018

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa karya ilmiah dengan judul **“PENGATURAN TATANIAGA GULA NASIONAL DALAM MEWUJUDKAN SWASEMBADA GULA”** adalah benar-benar hasil karya sendiri, kecuali jika disebutkan sumbernya, dan belum pernah diajukan pada institusi manapun, serta bukan karya jiplakan. Saya bertanggung jawab atas keabsahan dan kebenaran isinya sesuai dengan sikap ilmiah yang harus dijunjung tinggi.

Dengan pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya tanpa tekanan dan paksaan dari pihak manapun serta bersedia mendapat sanksi akademik jika ternyata di kemudian hari pernyataan itu tidak benar.

Jember, 20 Juni 2015

Yang Menyatakan,

EKO HERI SANTOSO, S.H.  
NIM. 120720101018

## UCAPAN TERIMA KASIH

Segala puji bagi Allah SWT yang telah memberikan rahmat, petunjuk, dan hidayah-Nya kepada penulis, sehingga penulis dapat mengerjakan tesis ini dengan baik dan sesuai harapan. Shalawat serta salam semoga tetap tercurahkan kepada Nabi Muhammad Saw, keluarga, dan para sahabat. Tesis ini diajukan untuk memenuhi salah satu persyaratan menyelesaikan program studi magister ilmu hukum untuk memperoleh gelar magister hukum.

Tesis ini tercipta berkat usaha, semangat, dan doa yang diwujudkan dalam suatu kajian, analisis, dan pemikiran dalam koridor disiplin ilmu hukum yang dipelajari penulis yang kemudian diimplementasikan dalam bentuk tulisan berwujud tesis berjudul **PENGATURAN TATANIAGA GULA NASIONAL DALAM MEWUJUDKAN SWASEMBADA GULA.**

Penulis menyadari bahwa tesis ini tidak akan terwujud tanpa bantuan, koreksi, dorongan, semangat, dan doa dari semua pihak, sehingga pada kesempatan ini penulis menyampaikan rasa hormat dan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada :

1. Bapak Dr. Fendi Setyawan, S.H., M.H., Dosen Pembimbing Tesis dan Dr. Ermanto Fahamsyah, S.H., M.H., Dosen Pembantu Pembimbing Tesis yang telah memberikan bimbingan dan arahan kepada penulis;
2. Bapak Dr. Jayus, S.H., M.Hum., Sekretaris Dosen Penguji Tesis penulis dan Dr. Dyah Ochtorina S., S.H., M.H., Penguji Tesis;
3. Bapak Prof. Dr. M. Khoidin, S.H, M.Hum., C.N., Ketua Penguji Tesis penulis;
4. Bapak Prof. Dr. Widodo Ekatjahjana, S.H., M.Hum., Dekan Fakultas Hukum Universitas Jember;
5. Seluruh Civitas Akademika Fakultas Hukum Universitas Jember atas bimbingan dan bantuannya selama penulis menuntut ilmu; dan
6. Bapak, ibuku, istri dan keluargaku.

Semoga semua doa, bimbingan, pengarahan, nasehat, bantuan, semangat, dan dorongan yang telah diberikan kepada penulis mendapat balasan yang lebih baik dari Allah SWT. Akhir kata, penulis berharap semoga dengan adanya tesis ini dapat memberikan sumbangsih bagi perkembangan ilmu pengetahuan dan bermanfaat serta berguna bagi semua pihak yang membutuhkannya.

Jember, 20 Juni 2015

Penulis

## RINGKASAN

### PENGATURAN TATANIAGA GULA NASIONAL DALAM MEWUJUDKAN SWASEMBADA GULA

Tujuan pembangunan nasional adalah melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan social. Undang-undang Nomor 3 Tahun 2014 tentang Perindustrian bertujuan untuk mewujudkan industri yang maju, mandiri, berdaya saing; berkelanjutan dan berwawasan lingkungan; meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat secara berkeadilan; mewujudkan persaingan yang sehat serta mencegah pemusatan atau penguasaan industri oleh satu kelompok atau perorangan yang merugikan masyarakat; mewujudkan pemerataan pembangunan industri ke seluruh wilayah Indonesia; dan memperkuat dan memperkokoh ketahanan nasional. Tahun 2002 program swasembada gula dirilis dan ditargetkan untuk tercapai pada tahun 2007, kemudian ditunda hingga 2008 dan diperpanjang hingga 2009 dan kembali dicanangkan tercapai tahun 2014. RPJMN Tahun 2015-2019 kembali mencanangkan target swasembada gula nasional yang tercapai di tahun 2018. SK Menteri hanya membolehkan impor dilakukan 3 (tiga) bulan sebelum atau 3 (tiga) bulan setelah musim giling raya untuk menyetabilkan pasokan gula dalam negeri, namun kerap kali saat panen dan giling raya, impor gula justru dibuka sehingga harga gula pekebun jatuh. Sistem dana talangan yang dicanangkan juga tidak mampu lagi dipenuhi pemberi talangan (pabrik gula/swasta) karena HPP gula yang ditentukan terlalu tinggi, akibatnya gula pekebun dibeli dengan harga di bawah ketentuan SK menteri tersebut. Gula rafinasi yang harusnya untuk sektor industri, namun akibat ulah produsen “nakal”, gula rafinasi justru *merembes* (dijual) bebas ke pasar/konsumen. Perdagangan gula di Indonesia justru menjadi bagian kejahatan kartel gula karena membatasi pelaku usaha yang dibolehkan melakukan impor *raw sugar*. Penyempitan lahan akibat alih fungsi lahan pertanian, kesulitan memperoleh pupuk, pekebun yang masih belum memahami jenis bibit dan teknik penanaman tebu, rendemen tebu yang masih rendah, produktifitas pengolahan yang rendah akibat jumlah dan usia mesin pabrik yang sedikit dan semakin tua turut memperparah kondisi. Faktor-faktor hukum dan nonhukum ini menjadi tantangan bagi setiap era pemerintahan. Perlu kerjasama lembaga menteri yang terkait, bukan hanya tugas Menteri Pertanian, Menteri Perindustrian dan Menteri Perdagangan saja, namun juga menteri yang terkait seperti Menteri Kehutanan, Lembaga Penelitian dan Pengembangan, lembaga perbankan, asosiasi pekebun tebu, sarana prasarana serta peran pemerintah daerah dan lembaga masyarakat untuk membantu mengawasi program pemerintah. Masyarakat juga ikut berperan terhadap terwujudnya swasembada gula. Masyarakat tersebut mulai dari pekebun, pelaku usaha/industri gula dan konsumen gula.

Permasalahan dan tujuan penelitian yang diambil antara lain membangun konsepsi regulasi terkait bidang tataniaga gula yang dapat melindungi kepentingan pekebun, industri dan konsumen gula di Indonesia; membangun konsepsi penataan lembaga pengelolaan tataniaga gula yang dapat mendorong terciptanya swasembada gula di Indonesia; dan membangun konsepsi pengaturan peran masyarakat dalam peraturan perundang-undangan yang mendorong terciptanya swasembada gula di Indonesia. Metodologi penelitian yang

digunakan dalam penulisan tesis ini yaitu tipe penelitian yang bersifat yuridis normatif (*legal research*). Pendekatan masalah yang digunakan dalam penyusunan tesis ini yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konsep (*conceptual approach*) dan pendekatan perbandingan (*comparativ approach*). Sumber bahan hukum yang digunakan adalah sumber bahan hukum primer, sekunder, dan tersier.

Kesimpulan dari tesis ini bahwa regulasi yang melindungi kepentingan pekebun, industri dan konsumen gula di Indonesia yang menciptakan swasembada gula nasional dilakukan dengan koordinasi yang baik antara pembuat peraturan perundang-undangan sehingga ketidak sinergian antara peraturan yang satu dengan peraturan lainnya yang menyebabkan tidak tercapainya swasembada, baik di sektor *on farm* maupun *off farm* dapat dihindari; penataan lembaga dalam tataniaga gula yang dapat mendorong terciptanya swasembada gula di Indonesia dilakukan dengan pembentukan lembaga yang khusus menangani pangan mulai *on farm* hingga *off farm* sehingga tidak terjadi tumpang tindih tugas dan terhindar dari ego sektoral disertai koordinasi yang baik antar kementerian terkait; dan pengaturan peran masyarakat dalam peraturan perundang-undangan yang mendorong terciptanya swasembada gula di Indonesia dilakukan dengan mencantumkan peran masyarakat tersebut dalam peraturan perundang-undangan tidak hanya di sektor *on farm*, namun juga di sektor *off farm* sehingga peran masyarakat dapat dilindungi secara hukum.

Saran ditujukan kepada lembaga legislatif dalam hal ini Dewan Perwakilan Rakyat hendaknya tidak membuat peraturan yang terintegrasi dan tidak kontraproduktif. Kepada pemerintah daerah dan lembaga/menteri terkait hendaknya mempermudah pengalokasian lahan tebu dan memberi perhatian pada sektor hulu. Dewan Gula Indonesia perlu dibentuk kembali. Kepada Pemerintah hendaknya lebih mendorong pengaturan peran serta masyarakat.

Kata kunci : regulasi tataniaga gula, lembaga tataniaga dan pengaturan peran masyarakat.

## SUMMARY

### **RULE OF SUGAR COMMERCE SYSTEM TO CREATE SUGAR SUFFIENCCE**

National development objectives is to protect the people and the country of Indonesia, promote the general welfare, the intellectual life of the nation, as well as participate in the establishment of world order based on freedom, lasting peace and social justice. Act No. 3 of 2014 on Industry aims to realize the industry developed, independent, competitive; sustainable and environmentally friendly; improve the prosperity and welfare of society equitably; realize fair competition and prevent industrial concentration or control by one group or individual that is detrimental to society; Creating equal industrial development throughout the territory of Indonesia; and reinforce and strengthen national resilience. sugar self-sufficiency program was released in 2002 and is targeted to be achieved in 2007, then postponed to 2008 and extended to 2009 and re-launched in 2014 achieved. RPJMN of 2015-2019 re-launched the national sugar self-sufficiency target is reached in 2018. Ministerial Decree allows only imports carried out three (3) months before or three (3) months after the milling season highway to stabilize the supply of sugar in the country, but often at harvest and milled highway, precisely sugar imports of sugar planters opened so prices fall. The system also endorsed bailouts can no longer be met giver bailouts (sugar factory / private) as specified HPP sugar is too high, consequently sugar planters purchased at a price under the provisions of the ministerial decree. Refined sugar is supposed to industrial sectors, but induced manufacturers 'naughty', it oozes refined sugar (sold) to free market / consumer. Sugar trade in Indonesia precisely into sugar cartel crime section because it limits allowed businesses to import raw sugar. Narrowing induced land conversion of agricultural land, the difficulty of obtaining fertilizer, planters who still do not understand the type of seed and planting techniques sugarcane, sugarcane yield is still low, productivity is low due to the amount of processing and the age of the plant machines are few and getting older also aggravate the condition. Factors legal and nonlegal is a challenge for every era. Need coordination between the relevant minister, not only the duty of the Minister of Agriculture, Minister of Industry and Trade Minister, but also relevant ministers such as the Minister of Forestry, Institute for Research and Development, banking institutions, sugarcane planters association, infrastructure and the role of local government and community institutions to help oversee government programs. The community also contributes to the realization of self-sufficiency in sugar. The community ranging from planters, businessmen / confectionery industry and consumers of sugar.

Problems and research purposes were taken, among others, establish regulations related to the field of business administration conception of sugar that can protect the interests of growers, industry and consumers of sugar in Indonesia; build conception arrangement sugar business administration management institutions that can encourage the creation of self-sufficiency in Indonesia; and build a conception of the role of the community in setting legislation that encourages self-sufficiency in Indonesia. The research methodology used in this thesis is the type of research that is legal research. The approach used in the preparation of issues that this thesis is the statute approach, conceptual approach and comparativ approach. Source material used law is the source of primary legal materials, secondary, and tertiary.

The conclusion of this thesis that the regulations that protect the interests of growers, industry and consumers of sugar in Indonesia, which creates national sugar self-sufficiency done with good coordination between the maker of the legislation so that the lack sinergian between the regulations with other regulations that prevent the achievement of self-sufficiency, either The sectors on farm and off farm can be avoided; structuring institutions in sugar trading system to encourage the creation of self-sufficiency in sugar in Indonesia is carried out by the establishment of specialized institutions dealing with food began on farm to off-farm so there is no overlapping of tasks and avoid sectoral ego with good coordination among relevant ministries; and setting the community's role in legislation that encourages self-sufficiency in sugar in Indonesia is done by including the role of the community in the legislation not only on farm sector, but also in the off-farm sector, so the role of the public can be protected by law.

Suggestions addressed to the legislature in this case the House of Representatives should not make laws that are not integrated and counterproductive. To local governments and agencies/ relevant ministers should facilitate the allocation of sugarcane land and pay attention to the upstream sector. Indonesian Sugar Council needs to be reshaped. The government should encourage more public participation arrangements.

**Keywords:** regulation of trading system, structure institution in sugar trading system and setting the public role.

**DAFTAR ISI**

HALAMAN SAMPUL .....	i
HALAMAN MOTTO .....	iii
HALAMAN PERSEMBAHAN .....	iv
HALAMAN PRASYARAT GELAR MAGISTER .....	v
HALAMAN PERSETUJUAN .....	vi
HALAMAN PENGESAHAN .....	vii
HALAMAN PENETAPAN PANITIA UJIAN .....	viii
HALAMAN PERNYATAAN .....	ix
HALAMAN UCAPAN TERIMA KASIH .....	x
RINGKASAN .....	xi
SUMMARY .....	xiii
DAFTAR ISI .....	xv
BAB 1. PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang.....	1
1.2 Rumusan Masalah.....	11
1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian.....	11
1.3.1 Tujuan Penelitian.....	11
1.3.2 Manfaat Penelitian.....	12
1.4 Metode Penelitian .....	12
1.4.1 Tipe Penelitian.....	13
1.4.2 Pendekatan Masalah .....	13
1.4.3 Sumber Bahan Hukum .....	15
1.4.4 Analisis Bahan Hukum.....	16
BAB 2. TINJAUAN PUSTAKA.....	17
2.1 Pembangunan Nasional Di Bidang Pangan (Gula).....	17
2.1.1 Pembangunan Nasional .....	17
2.1.2 Pangan.....	19
2.1.3 Tataniaga.....	20
2.2 Regulasi Yang Mengatur Tataniaga Gula Nasional .....	22

2.3	Tanggung Jawab Negara Dalam Memenuhi Kebutuhan Pangan	23
2.3.1	Teori Tanggung Jawab Negara .....	23
2.3.2	Teori Negara Kesejahteraan .....	26
2.3.3	HAM dan Hak Konstitusional di Bidang Pangan.....	27
2.4	Prinsip Efisiensi Berkeadilan.....	30
2.5	Teori Sistem Hukum.....	31
BAB 3. KERANGKA KONSEPTUAL .....		33
BAB 4. PEMBAHASAN.....		37
4.1	Regulasi Bidang Tataniaga Gula .....	37
4.1.1	Kebijakan On Farm.....	41
	A. Lahan .....	41
	B. Bibit .....	56
	C. Pupuk .....	60
	D. Rendemen.....	65
	E. Pembiayaan.....	67
4.1.2	Kebijakan Off Farm .....	71
	A. Revitalisasi Pabrik Gula .....	71
	B. Lelang dan Perdagangan Gula.....	76
4.1.3	Regulasi Tataniaga Gula Negara Lain .....	85
4.2	Lembaga Hukum Tataniaga Gula Nasional.....	88
4.2.1	Lembaga Tataniaga Gula Sektor On Farm .....	93
4.2.2	Lembaga Tataniaga Gula Sektor Off Farm.....	102
4.3	Pengaturan Peran Hukum Masyarakat.....	110
4.3.1	Pelaku Usaha Perkebunan.....	112
4.3.3	Konsumen Akhir .....	118
BAB 5. PENUTUP .....		122
5.1	Kesimpulan .....	122
5.2	Saran .....	123
DAFTAR BACAAN		

## BAB 1. PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Tujuan pembangunan nasional adalah melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.<sup>1</sup> Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) dalam bidang perekonomian menghendaki kemakmuran masyarakat secara merata, bukan kemakmuran secara individu. Secara yuridis melalui norma hukum dasar (*state gerund gezet*), sistem perekonomian yang diinginkan adalah sistem yang menggunakan prinsip keseimbangan, keselarasan, serta memberikan kesempatan usaha bersama bagi setiap warga negara. Mohamaad Hatta dalam Mustafa Kamal Rokan<sup>2</sup> memasukkan pasal tentang perekonomian nasional tersebut ke dalam cita-cita kedaulatan, kemakmuran, dan kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia.

Negara penganut sistem ekonomi<sup>3</sup> pasar yang liberal-kapitalistik menjadikan peran negara dalam pengaturan hukum di sektor privat sangat terbatas dan banyak diatur oleh komunitas ekonomi/bisnis selaku *self regulatory organization* (SRO).<sup>4</sup> Sistem ekonomi sosialis-etatisme membuat banyak pengaturan hukum di bidang

---

<sup>1</sup> Alinea keempat Pembukaan UUD 1945 : “Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada : Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.”

<sup>2</sup> Mustafa Kamal Rokan, *Hukum Persaingan Usaha (Teori dan Praktiknya di Indonesia)*, Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2010. hlm 13.

<sup>3</sup> Sistem yang digunakan oleh suatu negara untuk mengalokasikan sumber daya yang dimilikinya baik kepada individu maupun organisasi di negara tersebut. Sistem ekonomi suatu negara akan diikuti secara linear oleh kebijakan ekonomi.

<sup>4</sup> Dampak dari keterbukaan ekonomi di mana pasar domestik tidak hanya diisi oleh barang buatan dalam negeri tapi juga barang impor. Dalam sistem ekonomi tertutup, isu daya saing menjadi tidak penting karena kebutuhan pekebun/petani akan barang non pangan dipenuhi industri dalam negeri, asumsinya industri yang ada mempunyai kapasitas yang baik. Jenis teknologi yang digunakan di pertanian menentukan tinggi rendahnya tingkat mekanisasi di sektor itu. Tulus Tambunan, *Pembangunan Pertanian dan Ketahanan Pangan*, Jakarta : Universitas Indonesia Press, 2010. hlm 8.

ekonomi dan tidak jarang terjadi *over regulated*.<sup>5</sup> Sedangkan Indonesia menganut negara kesejahteraan (*welfare state*), terbukti dalam ketentuan Pasal 33 UUD 1945, yaitu adanya tanggung jawab negara di bidang ekonomi, sistem demokrasi ekonomi Indonesia dan tujuan dari demokrasi ekonomi yaitu tercapainya kesejahteraan dan keadilan sosial dalam mengelola sumber daya untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat.<sup>6</sup>

Era pasar bebas membawa banyak perubahan pada tatanan ekonomi di Indonesia. Berlakunya perdagangan terbuka Masyarakat Ekonomi Asia (MEA) di Indonesia tahun 2015 dapat membawa dampak positif maupun negatif bagi perekonomian dan masyarakat Indonesia. Terbukanya pintu bagi produk-produk asing untuk masuk ke Indonesia di satu sisi dapat memberikan semangat mengembangkan suatu produk untuk dapat bersaing sehingga akan meningkatkannya. Pemerintah dan pelaku usaha dalam negeri di sisi lain harus siap menghadapi membanjirnya produk gula asing dan perdagangan gula internasional yang tidak adil.<sup>7</sup> Industri gula nasional memerlukan peran pemerintah (pusat dan daerah) untuk bekerja maksimal dengan menyiapkan regulasi industri dan kebijakan importasi yang efisien dan berkeadilan yang mendorong tumbuh kembangnya industri yang menjadi kebutuhan pokok masyarakat ini serta mengawasi pelaksanaan kebijakan tersebut.

Liberalisasi perdagangan yang ditandai dengan disahkannya hasil Putaran Uruguay (*Uruguay Round*) sebagai rangkaian dari *General Agreement on Tarif And Trade* (GATT) pada tanggal 15 Desember 1993 memberi peluang besar untuk mengurangi distorsi perdagangan dan industri pada sektor pertanian, termasuk gula. Keberhasilan Putaran Uruguay (PU) menyebabkan pemberlakuan sektor pertanian

---

<sup>5</sup> Muchammad Zaidun, Makalah : *Paradigma Baru Kebijakan Hukum Investasi Indonesia Suatu Tantangan dan Harapan*. Surabaya : Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar dalam Bidang Ilmu Hukum Investasi Universitas Airlangga, 2008.

<sup>6</sup> Fendi Setyawan. *Demokrasi Ekonomi Indonesia*. Jember : Bahan Kuliah Peranan Hukum dalam Pembangunan Ekonomi, Program Pascasarjana Universitas Jember, 2013.

<sup>7</sup> Kaman Nainggolan, *Kebijakan Gula Nasioanal dan Persaingan Global*, Jakarta : Badan Bimbingan Masyarakat Ketahanan Pangan, 2008. hlm 5.

sama dengan sektor lainnya, sektor pertanian tidak lagi diperlakukan secara eksklusif dalam kerangka GATT.<sup>8</sup>

Pangan<sup>9</sup> adalah masalah yang sangat penting, bukan hanya pada saat sekarang, tetapi pada masa-masa mendatang. Presiden Soekarno ketika meletakkan batu pertama pembangunan kampus IPB pada tahun 1952 mengingatkan bahwa persoalan pangan bagi Indonesia merupakan “masalah hidup atau matinya bangsa”.<sup>10</sup> Ketahanan pangan menjadi hal penting untuk dijamin. Himpunan Alumni IPB dalam “*Diskusi Blak-blakan Soal Ketahanan Pangan di Indonesia*” tahun 2010 berpandangan bahwa ketahanan pangan<sup>11</sup> meliputi manajemen ketersediaan pangan, akses pangan, stabilitas (harga) dan distribusi pangan, serta utilitas dan keamanan pangan. Peningkatan produksi pangan dan perbaikan sistem produksi wajib menjadi prioritas utama strategi kebijakan pangan pemerintah untuk kesejahteraan masyarakat.

Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan menyebutkan dalam Pasal 3 bahwa sumber penyediaan pangan berasal dari produksi pangan dalam negeri, cadangan pangan, dan pemasukan pangan. Pemasukan pangan dilakukan apabila produksi pangan dalam negeri dan cadangan pangan tidak mencukupi kebutuhan konsumsi dengan tetap memperhatikan kepentingan produksi dalam negeri. Artinya jika produksi dalam negeri belum memenuhi kebutuhan

---

<sup>8</sup> Departemen Perdagangan. *Implikasi Kesepakatan GATT Terhadap Sektor Pertanian Indonesia*. Jakarta : Departemen Perdagangan, 1994.

<sup>9</sup> Pangan adalah segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati dan air, baik yang diolah maupun tidak diolah, yang diperuntukkan sebagai makanan atau minuman bagi konsumsi manusia, termasuk bahan tambahan pangan, bahan baku pangan, dan bahan lain yang digunakan dalam proses penyiapan, pengolahan, dan/ atau pembuatan makanan atau minuman. Bandingkan dengan definisi dalam Pasal 1 UU No 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

<sup>10</sup> Tanggal 27 April 1952, pidato Presiden Sukarno dalam acara peletakan batu pertama pembangunan gedung Fakultas Pertanian, Universitas Indonesia di Bogor. Susanto Samowiyarjo, *Pembangunan Pertanian: Membangun Kedaulatan Pangan*, Yogyakarta : Gadjah Mada University Press, 2011. hlm 316.

<sup>11</sup> Kondisi terpenuhinya pangan bagi negara sampai dengan individu yang tercermin dari tersedianya Pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, bergizi, merata, dan terjangkau serta sesuai dengan keyakinan, dan budaya, untuk dapat hidup sehat, aktif, dan produktif secara berkelanjutan. Ketahanan pangan merupakan salah satu faktor penentu dalam stabilitas nasional suatu negara, baik di bidang ekonomi, keamanan, politik dan sosial. Ketahanan pangan memiliki 5 unsur yang harus dipenuhi : 1. Berorientasi pada rumah tangga dan individu, 2. Dimensi waktu setiap saat pangan tersedia dan dapat diakses, 3. Menekankan pada akses pangan rumah tangga dan individu, baik fisik, ekonomi dan sosial, 4. Berorientasi pada pemenuhan gizi, 5. Ditujukan untuk hidup sehat dan produktif.

konsumen, maka impor akan dibuka (dengan mekanisme dan aturan perdagangan tertentu yang adil dan efisien) untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri.

Ketahanan pangan merupakan prioritas nasional dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) tahap II 2010-2014. Kebijakan pembangunan pertanian Kementerian Pertanian tahun 2010-2014 berkaitan dengan pembangunan ketahanan pangan diantaranya yaitu :<sup>12</sup>

1. Pemantapan swasembada beras, jagung, daging ayam, telur, dan gula konsumsi melalui peningkatan produksi yang berkelanjutan;
2. Pencapaian swasembada kedelai, daging sapi, dan gula industri.

Ketahanan pangan harus menjadi indikator kinerja utama bagi pemerintah pusat maupun daerah.<sup>13</sup> Kebijakan ini memerlukan semangat konvergensi nasional sebagai upaya mengarahkan seluruh energi bangsa yang mencakup potensi pikiran, kekuatan dan waktu untuk mewujudkan satu cita-cita, satu tujuan dari seluruh *stake holders* pembangunan pertanian dan industri pangan yang lebih berdaya saing, berkeadilan, berkedaulatan dan berkelanjutan demi terwujudnya kesejahteraan masyarakat sesuai dengan Pasal 33 UUD 1945.

Swasembada pangan merupakan harapan besar negeri ini mengingat segala potensi fisik agraris Indonesia. Swasembada pangan merupakan capaian peningkatan ketersediaan pangan dalam wilayah nasional. Saat sektor lain mengalami penurunan akibat krisis keuangan tahun 1998, sektor pertanian justeru bertahan,<sup>14</sup> maka diperlukan kebijakan hukum yang saling bersinergi, berkelanjutan serta adil demi menjamin kepentingan petani/pekebun<sup>15</sup>/produsen dan konsumen.

Hukum merupakan salah satu kaidah sosial yang ditujukan untuk mempertahankan ketertiban dalam hidup bermasyarakat.<sup>16</sup> Peran negara dibutuhkan

---

<sup>12</sup> Kebijakan Kementerian Pertanian tahun 2010-2014 berkaitan dengan pembangunan ketahanan pangan mencanangkan 23 program, penulis hanya mencantumkan beberapa program diantaranya. Hal ini mengacu pada arah kebijakan pembangunan pertanian Kementerian Pertanian tahun 2010-2014 dalam Peraturan Menteri Pertanian Nomor: 15/Permentan/Rc.110/1/2010.

<sup>13</sup> Bayu Krisnamurthi dan Said Didu, *Diskusi "Blak-blakan Soal Ketahanan Pangan di Indonesia"*, Bogor : Himpunan Alumni IPB dan Persatuan Insinyur Indonesia, 2010.

<sup>14</sup> Triwibowo Yuwono dkk, *Pembangunan Pertanian : Membangun Kedaulatan Pangan*, Yogyakarta : Universitas Gadjah Mada Press, 2011. hlm 6.

<sup>15</sup> Berdasar Moratorium Menteri Pertanian Tahun 2007, tebu dimasukkan ke dalam hasil perkebunan. Maka istilah yang digunakan untuk petani tebu adalah pekebun tebu.

<sup>16</sup> Hermansyah, *Pokok-pokok Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2009. hlm 4.

melalui pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai instrumen untuk menciptakan ketertiban masyarakat. Tugas pemerintah dalam industri nasional adalah mengoreksi kegagalan pasar (*market failure*) sehingga industri gula nasional dapat bersaing secara adil dan efisien.

Undang-undang Nomor 3 Tahun 2014 tentang Perindustrian (selanjutnya disebut Undang-Undang Perindustrian 2014) bertujuan untuk mewujudkan industri yang maju, mandiri, berdaya saing; berkelanjutan dan berwawasan lingkungan; membuka kesempatan berusaha dan perluasan kesempatan kerja; meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat secara berkeadilan; mewujudkan persaingan yang sehat serta mencegah pemusatan atau penguasaan industri oleh satu kelompok atau perorangan yang merugikan masyarakat; mewujudkan pemerataan pembangunan industri ke seluruh wilayah Indonesia; dan memperkuat dan memperkokoh ketahanan nasional. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan (selanjutnya disebut Undang-Undang Perdagangan 2014) bertujuan meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional yang memuat materi perdagangan dalam dan luar; jaminan pasokan dan stabilisasi harga barang kebutuhan pokok dan barang penting. Menteri Perdagangan dapat menetapkan kebijakan harga pokok petani (HPP), pengelolaan stok dan logistik, serta pengelolaan ekspor dan impor. Kedua regulasi ini menjadi pedoman atas maju tidaknya perindustrian gula nasional. Efisiensi pengelolaan industri dengan menerapkan penguatan hulu-hilir menjadi sinyal positif bahwa industri gula nasional masih dapat bangkit.

Industri gula merupakan salah satu industri perkebunan tertua yang ada di Indonesia. Saat itu, Indonesia (Hindia Belanda) pernah menjadi pengekspor gula terbesar di dunia setelah Kuba pada kisaran tahun 1930-1940. Jumlah pabrik gula yang beroperasi adalah 179 pabrik gula, produktivitas sekitar 14.8 persen dan rendemen mencapai 11.0-13.8 persen. Produksi dalam negeri pernah mencapai sekitar 3 juta ton, dan ekspor gula pernah mencapai sekitar 2.4 juta ton. Hal ini didukung oleh kebijakan yang mendorong industri gula, kemudahan dalam memperoleh lahan yang subur, tenaga kerja murah, prioritas irigasi, dan disiplin

dalam penerapan teknologi.<sup>17</sup> Enam dekade berselang, saat ini justru, Indonesia menjadi negara pengimpor gula kedua terbanyak setelah Rusia. Bahkan oleh Organisasi Gula Internasional (ISO), Indonesia tercatat menjadi negara importir gula mentah (*raw sugar*) terbesar di dunia pada periode 2012-2013. Padahal, industri gula merupakan salah satu agroindustri yang memegang peranan penting dalam perekonomian Indonesia. Hal ini disebabkan karena posisinya sebagai salah satu di antara komoditas strategis yang menjadi tulang punggung ketahanan ekonomi berbasis sumber daya nasional yang memiliki struktur keterkaitan dan kedalaman yang kuat di pasar internasional.<sup>18</sup>

Pasca krisis, tahun 2002 program swasembada gula dirilis dan ditargetkan tercapai pada tahun 2007, kemudian ditunda hingga 2008 dan diperpanjang hingga 2009 dan terakhir kembali dicanangkan tercapai tahun 2014. RPJMN Tahun 2015-2019 kembali mencanangkan target swasembada gula nasional yang tercapai di tahun 2018 dengan target 6,44 juta ton dengan estimasi kebutuhan 6,39 juta ton. Data Kementerian Pertanian, produksi gula pada tahun 2011 mencapai 2.228.591 ton GKP (Gula Kristal Putih), sedangkan perkiraan produksi gula pada tahun 2012 mencapai 2.683.709 ton GKP. Berdasarkan *roadmap* swasembada gula 2010, estimasi kebutuhan gula nasional pada tahun 2014 sebesar 2.956.000 ton GKP, namun target tersebut belum tercapai. Tahun 2014, produksi gula dalam negeri tercatat 2,75 juta ton GKP, namun kebutuhan mencapai 5,72 juta ton (2,85 juta ton untuk konsumen langsung dan 2,874 juta ton gula rafinasi untuk industri). Artinya permintaan dan kebutuhan gula dalam negeri untuk konsumen maupun industri semakin meningkat. Peningkatan konsumsi gula terutama berkaitan dengan pertumbuhan penduduk, peningkatan kesejahteraan dan perkembangan industri makanan dan minuman. Dewan Gula Indonesia memperkirakan dari total konsumsi setahun, sekitar 72 persen gula dikonsumsi langsung oleh rumah tangga, dan sisanya

---

<sup>17</sup> Simatupang, *Dampak Deregulasi Industri Gula Terhadap Realokasi Sumberdaya, Produksi Pangan, Dan Pendapatan Petani*. Bogor : Laporan Penelitian, Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian, 2000.

<sup>18</sup> Bustanul Arifin, *Ekonomi Swasembada Gula Indonesia*, Bogor : Economic Review Edisi 211, 2008. hlm 4.

sekitar 28 persen dikonsumsi oleh industri sebagai bahan baku untuk permen, pemanis, minuman, makanan, dan lain sebagainya.<sup>19</sup>

Berbagai negara produsen gula masih melakukan berbagai intervensi kebijakan untuk melindungi industri gula masing-masing. India adalah contoh negara yang melakukan intervensi yang cukup intensif terhadap industri gulanya. Salah satu landasan hukum industri pergulaan di India adalah dimasukkannya gula pada *Essential Commodities Acts of 1955*. Kebijakan pergulaan di India ini pada dasarnya ditekankan pada aspek produksi-harga dan distribusi-harga. Kebijakan produksi-harga yang diterapkan di India pada dasarnya mengacu pada konsep harga dasar. Pemerintah dengan berbagai lembaga pendukungnya menentukan semacam harga dasar gula untuk pabrik gula yang menjadi landasan untuk menentukan harga tebu pekebun.<sup>20</sup>

Pemerintah India melakukan intervensi yang cukup signifikan pada sisi distribusi melalui kombinasi antara kebijakan distribusi dan diferensiasi harga atau *partial price control*. Pengolah diwajibkan mengalokasikan produksi gulanya antara 30-60 persen untuk 'dijual' ke Food Corporation of India (FCI), sejenis lembaga Badan Urusan Logistik (BULOG) di Indonesia. Gula tersebut dikenal sebagai Levy Sugar yang dijual pada tingkat harga yang lebih rendah dari harga yang berlaku di pasar. Levy Sugar selanjutnya dibeli oleh konsumen dengan menggunakan suatu kartu yang dikenal sebagai Ration Card. Ration Card diberikan untuk jumlah yang sama untuk setiap konsumen, tanpa memperdulikan tingkat pendapatan.<sup>21</sup>

Thailand menerapkan kebijakan harga-produksi dengan membagi produksi menjadi kelompok kuota. Kuota A dinilai dengan harga pasar domestik yang mendapat perlindungan tarif impor 65 persen untuk volume sampai dengan 13.105 ton dan 100 persen untuk volume di atas minimum tersebut. Gula kuota B diekspor

---

<sup>19</sup> The refined sugar, both from domestic refineries and from imports, is intended only for food & beverage industrial consumers, for companies manufacturing medicinal drugs, and other industries, such as MSG industries, liquid sugar industries, etc. Dikutip dari Nathan Associates Inc, *Study of Rice & Sugar Marketing Systems in Indonesia: Proposed Methodology*. United State: United States Agency for International Development (USAID), 2013. hlm 6.

<sup>20</sup> Hafis Muaddab, Makalah *Swasembada Gula Indonesia: Manisnya Mimpi Dan Pahitnya Kenyataan*. Malang: Program Pascasarjana Universitas Negeri Malang, 2013. hlm 3. Mengutip dari (Pursell, G. and A. Gupta. *Trade Policies And Incentives In Indian Agriculture*. New Delhi : Development Research Group of World Bank, 1997).

<sup>21</sup> Ibid.

oleh Thai Cane dan Sugar Corporation. Nilai dari penjualan kuota A dan B menjadi dasar penerimaan pekebun. Sebelum tanggal 23 September 2002 ketika kebijakan tataniaga impor diterapkan, industri gula Indonesia yang hanya dilindungi oleh kebijakan tarif impor sebesar 25 persen dan dihadapkan pada persaingan yang tidak adil, baik aspek pada produksi maupun perdagangan. Subsidi dan proteksi yang dilakukan oleh negara produsen dan konsumen gula inilah yang menyebabkan perdagangan gula dunia menjadi sangat distortif,<sup>22</sup> selanjutnya menekan produksi dalam negeri, sekaligus mendorong konsumsi, sehingga impor gula Indonesia secara konsisten mengalami peningkatan. Hal ini pula yang menyebabkan kebijakan melindungi industri gula nasional seperti penetapan harga patokan petani (HPP) menjadi tidak efisien. Distorsi pasar internasional yang demikian tinggi mengharuskan kebijakan impor gula Indonesia harus dilandasi pemikiran untuk memberikan medan persaingan yang adil bagi industri gula nasional.

Kebijakan tataniaga dalam SK Menperindag 527 tahun 2004 tentang Tataniaga Gula hanya membolehkan impor dilakukan 3 (tiga) bulan sebelum atau 3 (tiga) bulan setelah musim giling raya untuk menyetabilkan pasokan gula dalam negeri, namun kerap kali saat panen dan giling raya, impor gula justeru dibuka sehingga harga gula pekebun jatuh.<sup>23</sup> Sistem dana talangan<sup>24</sup> yang dicanangkan juga tidak mampu lagi dipenuhi pemberi talangan (pabrik gula/swasta) karena HPP gula yang ditentukan terlalu tinggi, setiap PG juga menentukan harga beli yang berbeda-beda, akibatnya gula pekebun dibeli dengan harga di bawah ketentuan SK menteri tersebut. Gula rafinasi yang harusnya untuk sektor industri, namun akibat ulah

---

<sup>22</sup> Ibid, hlm 4.

<sup>23</sup> Salah satu masalah yang ditemukan KPK adalah kebijakan terkait mekanisme impor gula. Termasuk di dalamnya mekanisme pembagian jatah impor gula rafinasi. Berdasar data Dewan Gula Indonesia 2014, impor gula sepanjang tahun lalu mencapai 3,7 juta ton, sedangkan produksi gula oleh pabrik dalam negeri 2,6 juta ton, adapun kebutuhan gula nasional untuk rumah tangga dan industri sekitar 5,7 juta ton dengan demikian ada kelebihan pasokan sekitar 600 ribu ton. <http://www.jpnn.com/read/2015/03/19/293351/KPK-Anggap-Tata-Kelola-Gula-Nasional-Bermasalah> diakses 31 Maret 2015.

<sup>24</sup> Sebuah mekanisme pembayaran atas gula yang dihasilkan pekebun pasca giling tebu dan ditentukan dengan cara lelang. Sistem ini memberikan solusi agar gula pekebun dapat terjual dan diserap pasar segera pasca giling. Pemberi dana talangan tadi berbagi profit dengan cara mengambil selisih harga lelang gula (ditentukan berdasar HPP yang ditentukan pemerintah setiap jelang panen dan giling raya) dengan hasil gula yang terjual ke pasar. Namun saat membanjirnya gula impor, pemberi dana talangan tidak dapat memenuhi keinginan pemerintah dengan HPP yang ditentukan dan tidak dapat membeli gula pekebun dengan harga tersebut, sehingga pekebun akan merugi.

produsen “nakal”, gula rafinasi justru *merembes* (dijual) bebas ke pasar/konsumen. Perdagangan gula di Indonesia justru menjadi bagian kejahatan kartel gula<sup>25</sup> karena membatasi pelaku usaha yang dibolehkan melakukan impor *raw sugar*. Penyempitan lahan akibat alih fungsi<sup>26</sup> lahan pertanian, kesulitan memperoleh pupuk,<sup>27</sup> pekebun yang masih belum memahami jenis bibit dan teknik penanaman tebu, rendemen tebu yang masih rendah,<sup>28</sup> produktifitas pengolahan yang rendah akibat jumlah dan usia mesin<sup>29</sup> pabrik yang sedikit dan semakin tua turut memperparah kondisi. Faktor-faktor hukum dan nonhukum ini menjadi tantangan bagi setiap era pemerintahan.

Peningkatan industri gula ini juga memerlukan kerjasama yang solid antara lembaga menteri yang terkait, bukan hanya tugas Menteri Pertanian, Menteri Perindustrian dan Menteri Perdagangan saja, namun juga menteri yang terkait seperti Menteri Kehutanan, Lembaga Penelitian dan Pengembangan, lembaga perbankan, asosiasi pekebun tebu serta peran pemerintah daerah dan lembaga masyarakat untuk membantu mengawasi program pemerintah. Hal ini tidak dapat dipisah-pisah agar arah pembangunan industri gula tercapai. Selama ini koordinasi yang kurang baik antar program kementerian, menyebabkan program swasembada gula berjalan kurang baik.

Masyarakat juga ikut berperan terhadap terwujudnya swasembada gula. Masyarakat tersebut mulai dari pekebun, pelaku usaha/industri gula dan konsumen gula. Pekebun lebih memilih menanam lahannya dengan komoditas lain, sehingga lahan areal tebu menurun yang menyebabkan turunnya produksi tebu. Biaya yang dikeluarkan untuk menanam tebu yang mahal dan risiko harga gula yang fluktuatif

---

<sup>25</sup> KPPU, *Potition Paper Komisi Pengawasan Persaingan Usaha Terhadap Kebijakan Dalam Industri Gula*. Jakarta : KPPU, 2010. hlm 34.

<sup>26</sup> Pekebun enggan menanam lahannya dengan tebu yang tidak lagi memberi keuntungan karena tingginya biaya produksi dibanding keuntungan yang diperoleh, akhirnya pabrik kekurangan pasokan bahan gula. Atau pabrik gula yang tidak mampu membayar sewa lahan untuk ditanami tebu karena sewa tanah yang meningkat setiap tahun. Selain itu, sejak dikeluarkannya Inpres Nomor 5 Tahun 1998 tentang Penghentian Program Tebu Rakyat dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1996 Tentang Sistem Budidaya Tanaman, pekebun/petani bebas menanam tanaman apapun di lahannya.

<sup>27</sup> Jawa Pos, Radar Jember “*Alokasi Pupuk Bersubsidi Masih Di Bawah Kebutuhan*”, edisi Rabu 7 Januari 2015. hlm 4.

<sup>28</sup> Rendemen atau kadar gula dalam tebu dapat menurun akibat beberapa faktor seperti jenis tebu dan sistem penanamannya; waktu tunggu yang terlalu lama untuk digiling pasca panen karena mesin giling yang kurang efisien.

<sup>29</sup> Jumlah pabrik gula sekarang tinggal 69 dan yang berusia baru hanya 3 pabrik (pabrik gula rafinasi) saja, sisanya adalah pabrik peninggalan Belanda yang kemampuan produksinya rendah, akibatnya tebu rusak karena menunggu antrian giling.

mendorong mereka untuk beralih. Biaya produksi yang meliputi sewa lahan yang mahal, penyediaan bibit yang mahal, pupuk yang langka dan mahal, pemanenan dan pengangkutan tebu, hingga sarana angkut dan sarana jalan yang kurang memadai turut melambungkan pengeluaran biaya produksi pekebun. Program penyuluhan terhadap pekebun juga belum merata. Sulitnya memperoleh dana kredit, minimnya insentif yang diperoleh pekebun dan membanjirnya produk impor juga mempengaruhi semangat memproduksi tebu. Pelaku usaha perdagangan gula juga melakukan kegiatan yang telah dilarang seperti menimbun, monopoli, oligopoly, kartel dan sejumlah larangan perdagangan lain, termasuk importir gula rafinasi yang seharusnya menjual untuk kepentingan industri dilarang berlaku curang dengan menjual gula rafinasi kepada konsumen langsung.<sup>30</sup>

Membiarkan impor terus meningkat berarti membiarkan industri gula terus mengalami kemunduran yang akan menimbulkan masalah bagi Indonesia.<sup>31</sup> *Pertama*, industri gula melibatkan lebih dari 1,5 juta pekebun tebu dan pekerja.<sup>32</sup> *Kedua*, kebangkrutan industri gula juga berkaitan dengan aset yang sangat besar dengan nilai sekitar Rp 50 triliun. Aset ini berupa pabrik maupun lahan pertanian yang kian menyempit atau bahkan beralih fungsi (tidak digunakan untuk menanam tebu atau dialihkan untuk menanam tanaman lain atau pembangunan gedung).<sup>33</sup> *Ketiga*, gula merupakan kebutuhan pokok yang mempunyai pengaruh langsung terhadap inflasi. Membiarkan ketergantungan kebutuhan pokok yang harganya sangat fluktuatif akan berpengaruh negatif terhadap program swasembada pangan kemudian beban devisa untuk mengimpor akan terus meningkat yang pada lima tahun terakhir mencapai US\$ 200 juta.<sup>34</sup> Gula merupakan sebuah komoditas perdagangan yang potensial untuk dikembangkan di Indonesia dan ini dapat

---

<sup>30</sup> Hasil verifikasi Menteri Perdagangan Rachmat Gobel menunjukkan jumlah gula rafinasi yang disalurkan oleh 11 produsen pada periode Januari-Juli 2014 sebesar 1,7 juta ton. Dari jumlah tersebut, yang disalurkan kepada industri makanan dan minuman sebesar 1,588 juta ton atau 88,84 persen. Sedangkan sisanya sebesar 199,5 ribu ton diduga merembes ke pasar konsumsi. <http://www.jpnn.com/read/2015/01/06/279642/200-Ribu-Ton-Gula-Rafinasi-Merembes-ke-Pasar> diakses 31 Maret 2015.

<sup>31</sup> Hafis Muaddab, Ibid. hlm 4.

<sup>32</sup> Ibid.

<sup>33</sup> Ibid.

<sup>34</sup> Ibid.

mendorong terjadinya titik balik meningkatkan produktivitas dan produk gula dalam negeri.

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis tertarik untuk mengangkat beberapa permasalahan dan membahasnya dalam bentuk tesis yang berjudul : “PENGATURAN TATANIAGA GULA NASIONAL DALAM MENCIPTAKAN SWASEMBADA GULA”.

## 1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka dapat dirumuskan suatu permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana menciptakan swasembada gula melalui pembentukan regulasi yang melindungi kepentingan pekebun, industri dan konsumen gula di Indonesia?
2. Bagaimana penataan lembaga dalam tataniaga gula yang dapat mendorong terciptanya swasembada gula di Indonesia?
3. Bagaimana pengaturan peran masyarakat dalam peraturan perundang-undangan yang mendorong terciptanya swasembada gula di Indonesia?

## 1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian

### 1.3.1 Tujuan Penelitian

#### a. Tujuan Umum

Tujuan umum tesis ini merupakan tujuan yang bersifat akademis, yaitu :

1. Memenuhi tugas dan melengkapi sebagian syarat-syarat untuk mencapai gelar Magister Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Jember.
2. Menambah wawasan dan pengetahuan penulis dalam Ilmu Hukum khususnya Hukum Perdata.
3. Menerapkan ilmu pengetahuan hukum yang diperoleh selama masa studi, serta mengembangkan dan membuat analisis secara yuridis praktis khususnya di bidang Hukum Industri.

#### b. Tujuan Khusus

Tujuan khusus dari tesis ini adalah :

1. Memberikan kontribusi pemikiran terkait regulasi bidang tataniaga gula yang dapat melindungi kepentingan pekebun, industri dan konsumen gula di Indonesia.
2. Memberikan kontribusi pemikiran terkait penataan lembaga pengelolaan tataniaga gula yang dapat mendorong terciptanya swasembada gula di Indonesia.
3. Mengetahui dan memahami pengaturan peran masyarakat dalam peraturan perundang-undangan yang mendorong terciptanya swasembada gula di Indonesia.

### 1.3.2 Manfaat Penelitian

Setiap penelitian selalu diharapkan dapat memberi manfaat pada semua pihak.

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah :

1. Karya tulis ini dapat menghasilkan konsep tataniaga gula guna pengembangan Hukum Industri yang mendorong terwujudnya swasembada pangan (gula) di Indonesia.
2. Karya tulis ini dapat memberikan inspirasi kepada pemerintah selaku pemegang kekuasaan yang berwenang dalam membuat dan menyusun peraturan perundang-undangan di bidang Hukum Perindustrian.
3. Karya tulis ini dapat dijadikan acuan ataupun bahan rujukan dalam penelitian lanjutan dalam bidang Hukum Industri.

### 1.4 Metode Penelitian

Pembuatan suatu karya ilmiah tentu tidak akan terlepas dari metode penelitian.

Penelitian hukum dilakukan untuk dapat menghasilkan argumentasi, teori atau konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi.<sup>35</sup>

Metode penelitian ini akan mempunyai peranan penting dalam pembuatan karya ilmiah yaitu untuk mengkaji obyek agar dapat dianalisis dengan benar. Dengan pengkajian tersebut diharapkan akan mempunyai alur pemikiran yang tepat dan mempunyai kesimpulan akhir yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

---

<sup>35</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Persada Group, 2010. hlm 35.

Metode merupakan cara kerja bagaimana menemukan hasil atau memperoleh atau menjalankan suatu kegiatan, untuk memperoleh hasil yang konkrit. Menggunakan suatu metode dalam melakukan suatu penelitian merupakan ciri khas dari ilmu pengetahuan untuk mendapatkan suatu kebenaran hukum. Penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan maupun teknologi. Sedangkan penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.<sup>36</sup>

#### 1.4.1 Tipe Penelitian

Tipe penelitian dalam tesis ini adalah Yuridis Normatif (*Legal Research*). Hukum sebagai konsep normatif adalah hukum sebagai norma, baik yang diidentikkan dengan keadilan yang harus diwujudkan (*ius constituendum*) ataupun norma yang telah terwujud sebagai perintah yang eksplisit dan yang secara positif telah terumus jelas (*ius constitutum*) untuk menjamin kepastiannya dan juga berupa norma-norma yang merupakan produk dari seorang hakim (*judgments*) pada waktu hakim itu memutuskan suatu perkara dengan memperhatikan terwujudnya kemanfaatan dan kemaslahatan bagi para pihak yang berperkara.<sup>37</sup> Pengertian penelitian tipe Yuridis Normatif ini adalah penelitian yang dilakukan dengan mengkaji dan menganalisis substansi peraturan perundang-undangan atas pokok permasalahan atau isu hukum dalam konsistensinya dengan asas-asas hukum yang ada.<sup>38</sup>

#### 1.4.2 Pendekatan Masalah

Penggunaan pendekatan yang tepat dan sesuai akan membawa alur pemikiran pada kesimpulan yang diharapkan.<sup>39</sup> Penulisan tesis ini digunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conseptual approach*) dan pendekatan perbandingan (*comparativ approach*).

---

<sup>36</sup> Ibid.

<sup>37</sup> Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Rineka Cipta, 2000. hlm. 33.

<sup>38</sup> Peter Mahmud Marzuki. *Op.cit.* hlm 32.

<sup>39</sup> Ibid, hlm 93-95.

Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Berdasar pendekatan ini akan dikaji kesesuaian antara undang-undang satu dengan undang-undang lain untuk mendapat argumentasi yang sesuai. Suatu penelitian normatif tentu harus menggunakan pendekatan perundang-undangan, karena yang akan diteliti adalah berbagai aturan hukum yang menjadi fokus sekaligus tema sentral suatu penelitian. Terkait itu peneliti harus melihat hukum sebagai sistem tertutup yang mempunyai sifat-sifat sebagai berikut :

1. Komprehensif, artinya norma-norma hukum yang ada didalamnya terkait antara satu sama lain secara logis;
2. Inklusif, artinya kumpulan norma hukum tersebut cukup mampu menampung permasalahan hukum yang ada, sehingga tidak akan ada kekurangan hukum;
3. Sistematis, artinya disamping bertautan antara satu dengan yang lain, norma-norma hukum tersebut juga tersusun secara hierarkis.<sup>40</sup>

Pendekatan konseptual (*conseptual approach*) beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum. Pemahaman akan pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin tersebut merupakan sandaran bagi peneliti dalam membangun suatu argumentasi hukum dalam menyelesaikan isu yang dihadapi. Pendekatan perbandingan (*comparativ approach*) dilakukan dengan mengadakan perbandingan hukum. Pendekatan perbandingan merupakan kegiatan membandingkan hukum suatu negara dengan hukum negara lain atau hukum dari suatu waktu tertentu dengan hukum dari waktu yang lain. Hal ini bermanfaat bagi penyikapan latar belakang terjadinya ketentuan hukum tertentu untuk masalah yang sama dari dua negara atau lebih. Penyikapan ini dijadikan rekomendasi bagi penyusunan atau perubahan perundang-undangan.<sup>41</sup> Melakukan perbandingan harus mengungkapkan persamaan dan perbedaan. Persamaan diantara perundang-undangan beberapa negara yang diperbandingkan mungkin saja terjadi akibat

---

<sup>40</sup> Herowati Poesoko, *Diktat Metode Penulisan dan Penelitian Hukum*, Jember: Fakultas Hukum Universitas Jember, 2012. hlm 36.

<sup>41</sup> Peter Mahmud Marzuki. *Op.cit.* hlm 133.

persamaan sistem hukum yang dianut oleh negara-negara tersebut meskipun dalam sistem ekonomi dan politik berbeda.<sup>42</sup>

Perbandingan juga dapat dilakukan diantara negara dengan sistem hukum yang berbeda tetapi mempunyai tingkat ekonomi sama. Perbandingan juga dapat dilakukan tanpa melihat sistem hukum atau ekonomi, melainkan hanya melihat substansinya yang merupakan kebutuhan universal. Peneliti dapat melakukan perbandingan perundang-undangan beberapa negara yang mengatur masalah-masalah tersebut. Sudah barang tentu latar belakang yang melandasi masing-masing perundang-undangan tidak sama, namun dapat diduga adanya persamaan doktrin yang digunakan di dalam masing-masing perundang-undangan itu.<sup>43</sup>

#### 1.4.3 Sumber Bahan Hukum

##### a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer mempunyai sifat *autoritatif*, yang artinya mempunyai otoritas. Bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.<sup>44</sup> Bahan hukum primer yang digunakan terdiri dari :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 Tentang Perdagangan;
3. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2014 Tentang Perindustrian;
4. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 Tentang Perkebunan;
5. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan;
6. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman;
7. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan;
8. Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2002 Tentang Ketahanan Pangan;
9. Keputusan Presiden Nomor 57 Tahun 2004 Tentang Penetapan Gula Sebagai Barang Dalam Pengawasan;

---

<sup>42</sup> Ibid. hlm 135.

<sup>43</sup> Ibid. hlm 136.

<sup>44</sup> Ibid. hlm 141.

10. Surat Keputusan Menteri Perindustrian Dan Perdagangan Nomor 527/MPP/Kep/9/2004 Tentang Tata Niaga Gula;
11. Surat Keputusan Menteri Perdagangan Nomor 45/M-DAG/Per/2014 Tentang Penetapan Harga Patokan Petani GKP Tahun 2014.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan semua publikasi tentang hukum yang bukan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum tersebut meliputi: buku-buku teks, jurnal hukum dan komentar atas putusan pengadilan.<sup>45</sup> Bahan hukum sekunder yang dapat dijadikan rujukan adalah bahan hukum yang harus berkaitan dengan pengkajian dan pemecahan atas isu hukum yang dihadapi.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti majalah hukum, majalah pangan, kamus (hukum), internet dan ensiklopedia.<sup>46</sup>

#### 1.4.4 Analisis Bahan Hukum

Proses menemukan jawaban tersebut dengan cara<sup>47</sup>: mengidentifikasi fakta hukum dan mengeliminir hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan; pengumpulan bahan-bahan hukum serta bahan-bahan non-hukum; melakukan telaah atas permasalahan; menarik kesimpulan; dan memberikan perskripsi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun di dalam kesimpulan.

Berdasarkan bahan-bahan hukum tersebut, penulis menggunakan metode deduktif. Berbagai informasi yang diperoleh dalam penelitian ini kemudian akan dianalisis dengan menggunakan metode analisis isi (*content analysis*) dari beberapa peraturan perundang-undangan untuk selanjutnya ditarik kesimpulan.

---

<sup>45</sup> Ibid.

<sup>46</sup> Johny Ibrahim, *Hukum Persaingan Usaha (Filosofi, Teori, dan Implikasi Penerapannya di Indonesia)*, Malang : Bayu Media, 2006. hlm 296.

<sup>47</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Op.cit.* hlm 171.

## BAB 2. TINJAUAN PUSTAKA

### 2.1 Pembangunan Nasional di Bidang Pangan (Gula)

#### 2.1.1 Pembangunan Nasional

Pembangunan nasional merupakan upaya semua komponen bangsa yang dilaksanakan dalam rangka mencapai tujuan bernegara sebagaimana diamanatkan oleh UUD 1945 berdasarkan Pancasila. Pencapaian tujuan ini dilaksanakan secara bertahap dalam jangka panjang, menengah, dan tahunan. Visi Indonesia tahun 2025 yang ditetapkan dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 2007 adalah Indonesia yang mandiri, maju, adil dan makmur. Selanjutnya dalam kabinet Indonesia bersatu yang kedua pembangunan dilaksanakan dengan visi Terwujudnya Indonesia yang sejahtera, demokratis, dan berkeadilan.

Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025 menggariskan visi Indonesia tahun 2025 dibagi ke dalam 4 (empat) tahap pembangunan jangka menengah. Kebijakan pembangunan yang dituangkan dalam Rencana Kerja Pemerintah (selanjutnya disebut RKP) disusun berdasarkan arahan visioner presiden di berbagai kesempatan, perubahan lingkungan strategis baik internal maupun eksternal, serta program-program pembangunan yang pencapaian sarannya membutuhkan kerja keras. Kebijakan pembangunan yang digariskan dalam RKP dibagi dalam 3 (tiga) bagian, yaitu pertama, yang diarahkan untuk mencapai sasaran-sasaran prioritas pembangunan nasional, kedua untuk memperkuat pembangunan di berbagai bidang pembangunan, serta ketiga, memperkuat kesatuan wilayah pembangunan seluruh Indonesia. RKP menjadi pedoman bagi penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (selanjutnya disebut APBN).

Buku I memuat tema pembangunan tahun 2014 dan prioritas nasional yang terdiri dari sebelas prioritas nasional. Prioritas kelima tentang ketahanan pangan. Empat sasaran strategis di dalam pembangunan ketahanan pangan yang akan datang, yaitu:

1. Peningkatan produksi padi sebesar 6,3 persen atau produksi padi menjadi sebesar 72,1 juta ton GKG pada tahun 2014.

2. Pertumbuhan produksi bahan pangan lainnya, yaitu: (i) jagung dengan target pertumbuhan produksi sebesar 10,0 persen; (ii) kedelai dengan target pertumbuhan produksi sebesar 20,0 persen; (iii) tebu dengan target pertumbuhan produksi sebesar 12,6 persen; dan (iv) daging sapi dengan target pertumbuhan produksi sebesar 7,3 persen.
3. Sasaran peningkatan produksi perikanan yaitu: (i) peningkatan produksi perikanan menjadi 22,4 juta ton; dan (ii) peningkatan konsumsi ikan menjadi 38,7 kg perkapita per tahun.
4. Peningkatan kesejahteraan petani dan nelayan yang diukur melalui indeks Nilai Tukar Petani (NTP) dan Nilai Tukar Nelayan (NTN) di atas 105.
5. Terlaksanakannya rehabilitasi dan peningkatan jaringan irigasi pada areal seluas 2.634 ribu ha.

Arah kebijakan prioritas ketahanan pangan untuk mencapai surplus beras dan peningkatan produksi jagung, kedelai dan tebu. Arah kebijakan yang akan dilaksanakan yaitu:

- a) Peningkatan dan rehabilitasi jaringan irigasi primer, sekunder, tersier dan di tingkat usaha tani;
- b) Penerapan pola usaha tani yang disesuaikan dengan budaya lokal;
- c) Meningkatkan kehandalan layanan jaringan irigasi melalui sinergi infrastruktur irigasi dengan kebutuhan ekstensifikasi lahan pertanian;
- d) Meningkatkan kesesuaian lokasi sawah dan perbaikan jaringan irigasi (rehabilitasi jaringan tersier dilaksanakan pada lokasi yang kondisi saluran primer dan sekundernya masih baik atau sudah direhabilitasi);
- e) Mengoptimalkan fungsi penelitian dan pengembangan dan juga penyuluhan dalam pelaksanaan SLPTT;
- f) Mendorong Pemerintah daerah untuk meningkatkan kegiatan penyuluhan dengan menambah tenaga penyuluh;
- g) Mekanisme penyaluran pupuk bersubsidi “secara tertutup”, dengan menggunakan instrumen Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok (RDKK);
- h) Peningkatan peran Komisi Pengawasan Pupuk dan Pestisida (KP3) serta petugas PPNS;
- i) Percepatan penerapan UU Nomor 41 tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) dan peraturan turunannya;
- j) Penyelesaian Peraturan Daerah mengenai RTRW daerah dan penetapan LP2B yang merupakan bagian dari RTRW;
- k) Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah;
- l) Perluasan areal tanam kedelai di lahan baru oleh masyarakat dan swasta nasional (termasuk BUMN);
- m) Peningkatan Peran Perum Bulog untuk Stabilisasi Harga dan Pasokan;
- n) Perluasan areal tanaman tebu rakyat dan peningkatan produktivitas tebu melalui bongkar ratoon.

Peningkatan kesejahteraan petani/nelayan. Arah kebijakan yang akan dilaksanakan yaitu:

- a. Peningkatan penyaluran subsidi pupuk dan benih yang lebih tepat sasaran dan tepat waktu;
- b. Peningkatan penyaluran Pengembangan Usaha Agribisnis di Perdesaan (PUAP) agar tepat sasaran;
- c. Pelaksanaan PNPM Mandiri Kelautan dan Perikanan dan Klaster IV;
- d. Perlindungan harga komoditas pertanian di tingkat petani;
- e. Penyediaan sumber-sumber permodalan bagi petani disertai peningkatan akses petani terhadap sumber permodalan seperti KKP-E.

Keenam, kebijakan pembangunan Infrastruktur diprioritaskan pada:

- a. Membangun konektivitas nasional (*national connectivity*) dengan menghubungkan pusat-pusat pertumbuhan dan menghubungkan daerah tertinggal/terpencil dengan pusat pertumbuhan;
- b. Percepatan pembangunan infrastruktur irigasi dan waduk dan dalam rangka mendukung ketahanan pangan dan air bersih; dan
- c. Penyediaan infrastruktur dasar (perumahan, permukiman, air minum dan sanitasi) untuk menunjang peningkatan kesejahteraan.

Sinergi antar bidang pembangunan sangat penting untuk kelancaran pelaksanaan dan tercapainya berbagai sasaran dalam RKP ini karena saling terkait dengan pembangunan di bidang lainnya. Pembiayaan yang terbatas untuk mencapai efektifitas, efisiensi dan hasil yang maksimal dalam mencapai sasaran pembangunan, harus dilakukan sinkronisasi pembangunan di setiap bidang, sehingga kegiatan di setiap bidang saling terpadu, mendukung dan saling memperkuat.

### 2.1.2 Pangan

Pangan<sup>48</sup> didefinisikan sebagai segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati produk pertanian, perkebunan, kehutanan, perikanan, peternakan, perairan, dan air, baik yang diolah maupun tidak diolah yang diperuntukkan sebagai makanan atau minuman bagi konsumsi manusia, termasuk bahan tambahan pangan, bahan baku pangan, dan bahan lainnya yang digunakan dalam proses penyiapan, pengolahan, dan/atau pembuatan makanan atau minuman. Kedaulatan pangan adalah hak negara dan bangsa yang secara mandiri menentukan kebijakan pangan yang menjamin hak atas pangan bagi rakyat dan yang memberikan hak

---

<sup>48</sup> Pasal 1 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan.

bagi masyarakat untuk menentukan sistem pangan yang sesuai dengan potensi sumber daya lokal. Kemandirian pangan adalah kemampuan negara dan bangsa dalam memproduksi pangan yang beraneka ragam dari dalam negeri yang dapat menjamin pemenuhan kebutuhan pangan yang cukup sampai di tingkat perseorangan dengan memanfaatkan potensi sumber daya alam, manusia, sosial, ekonomi, dan kearifan lokal secara bermartabat.

Ketahanan pangan adalah kondisi terpenuhinya pangan bagi negara sampai dengan perseorangan, yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, beragam, bergizi, merata, dan terjangkau serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat, untuk dapat hidup sehat, aktif, dan produktif secara berkelanjutan. Keamanan pangan adalah kondisi dan upaya yang diperlukan untuk mencegah pangan dari kemungkinan cemaran biologis, kimia, dan benda lain yang dapat mengganggu, merugikan, dan membahayakan kesehatan manusia serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat sehingga aman untuk dikonsumsi.

### 2.1.3 Tataniaga

Istilah tataniaga sering disama-artikan dengan pemasaran atau distribusi, yaitu semacam kegiatan ekonomi yang berfungsi membawa atau menyampaikan barang dari produsen ke konsumen. Disebut tataniaga karena “niaga” berarti dagang, sehingga tataniaga berarti segala sesuatu yang menyangkut “aturan permainan” perdagangan barang-barang. Karena perdagangan itu biasanya dijalankan melalui pasar maka tataniaga disebut juga pemasaran (terjemahan dari perkataan *marketing*),<sup>49</sup> padahal maknanya lebih luas lagi.

Tataniaga seringkali dikatakan merupakan bagian yang paling lemah dalam mata rantai perekonomian atau dalam aliran barang. Artinya, efisiensinya rendah, sehingga kemungkinannya untuk ditingkatkan. Sistem tataniaga dianggap efisien apabila memenuhi dua syarat<sup>50</sup> :

---

<sup>49</sup> Mubyarto, *Pengantar Ekonomi Pertanian*, Jakarta : LP3ES, 1995. hlm 166.

<sup>50</sup> Ibid. hlm 168.

1. Mampu menyampaikan hasil-hasil dari pekebun/petani produsen kepada konsumen dengan biaya semurah-murahnya; dan
2. Mampu mengadakan pembagian yang adil dari keseluruhan harga yang dibayar konsumen terakhir kepada semua pihak yang ikut serta di dalam kegiatan produksi dan tataniaga barang itu.

Yang dimaksud adil dalam hal ini adalah pemberian balas jasa fungsi-fungsi pemasaran sesuai sumbangan masing-masing.

Manusia memerlukan barang tertentu pada tempat, waktu, bentuk dan harga tertentu. Jika penjual dan pembeli tidak ada kecocokan dalam salah satu syarat tersebut, maka transaksi jual-beli tidak akan terjadi, disinilah terletak fungsi dan peranan tataniaga yaitu mengusahakan agar pembeli memperoleh barang yang diinginkan pada tempat, waktu, bentuk dan harga yang tepat. Secara pokok fungsi disebut tataniaga<sup>51</sup>: fungsi pengangkutan; fungsi penyimpanan; dan fungsi pengolahan.

Tataniaga misalnya dalam hasil produksi pertanian mempunyai fungsi untuk membawa produk pertanian tersebut dari tempat produksi ke tempat konsumsi. Dengan demikian tataniaga disini berfungsi menaikkan kegunaan tempat. Fungsi meningkatkan kegunaan waktu dari tataniaga tampak jelas bila misalnya penggilingan-penggilingan padi menyampaikan padi yang berjumlah banyak dari saat panen (saat harga rendah) sampai pada paceklik dan penyimpanan (*strorage*) ini mungkin tidak hanya meliputi beberapa bulan saja tapi dapat untuk beberapa tahun tergantung pada macam barangnya. Selanjutnya industri pengolahan hasil-hasil pertanian mengolah dan mengubah hasil-hasil pertanian sedemikian rupa sehingga bentuk dan mutunya sesuai dengan keinginan konsumen. Pengolahan ini tidak terbatas atas pengolahan-pengolahan khusus dengan mesin-mesin, ada pula yang dikerjakan oleh pekebun/petani.<sup>52</sup>

Fungsi tataniaga yang kurang mendapat perhatian adalah fungsi pengolahan (*processing*). Memang dalam perekonomian yang masih kurang maju, hasil-hasil pertanian hanya memerlukan sedikit proses pengolahan sampai dengan dikonsumsi oleh konsumen terakhir. Pemerintah melalui kebijakan-

---

<sup>51</sup> Ibid.

<sup>52</sup> Ibid. hlm 169.

kebijakannya terus berusaha agar hasil-hasil pertanian yang diekspor lebih banyak diolah di dalam negeri dan tidak hanya mengekspor komoditi-komoditi dan barang-barang setengah jadi tetapi yang sudah merupakan barang-barang jadi yang siap dikonsumsi.<sup>53</sup> Hal ini untuk meningkatkan nilai barang. Industri pengolahan yang menggunakan mesin-mesin modern yang mahal harganya dapat dijalankan sehingga menguntungkan pemilik perusahaan (industri) juga bagi konsumen dan produsen. Demikianlah fungsi pengolahan tidak hanya menguntungkan konsumen saja tetapi juga produsen. Usaha peningkatan produksi pertanian tidaklah semata-mata terletak pada peningkatan hasil perhektar dengan usaha tani saja tetapi juga melalui kemajuan industri pengolahan serta didukung oleh pengawasan pemerintah.

Lembaga tataniaga merupakan badan-badan atau lembaga yang berusaha dalam bidang tataniaga, menggerakkan barang dari produsen ke konsumen melalui penjualan. Lembaga tataniaga pada dasarnya harus berfungsi dalam memberikan pelayanan kepada pembeli maupun komoditas itu sendiri.

## 2.2 Regulasi Yang Mengatur Tataniaga Gula Nasional

Beberapa regulasi yang mengatur terkait tataniaga gula nasional antara lain:

- a) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan;
- b) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2014 tentang Perindustrian;
- c) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan;
- d) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan;
- e) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman;
- f) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 8 tahun 1962 tentang Perdagangan Barang-Barang dalam Pengawasan;
- g) Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2004 tentang Keamanan Pangan;
- h) Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 1998 tentang Penghentian Program Tebu Rakyat;

---

<sup>53</sup> Ibid. hlm 170.

- i) Keputusan Presiden Nomor 57 Tahun 2004 tentang Penetapan Gula Sebagai Barang Dalam Pengawasan;
- j) Surat Keputusan Menteri Perindustrian Dan Perdagangan Nomor 527/MPP/Kep/9/2004 tentang Tata Niaga Gula;
- k) Surat Keputusan Menteri Perdagangan Nomor 45/M-DAG/Per/2014 tentang Penetapan Harga Patokan Pekebun Gula Kristal Putih Tahun 2014; dan
- l) Peraturan Menteri Pertanian Nomor: 15/Permentan/Rc.110/1/2010 tentang Arah Kebijakan Pembangunan Pertanian Kementerian Pertanian Tahun 2010-2014.

## 2.3 Tanggung Jawab Negara Dalam Memenuhi Kebutuhan Pangan

### 2.3.1 Teori Tanggung Jawab Negara

Ada dua macam teori pertanggungjawaban negara, yaitu :

1. Teori Risiko (*Risk Theory*) yang kemudian melahirkan prinsip tanggung jawab mutlak (*absolute liability* atau *strict liability*) atau tanggung jawab objektif (*objective responsibility*), yaitu bahwa suatu negara mutlak bertanggung jawab atas setiap kegiatan yang menimbulkan akibat yang sangat membahayakan (*harmful effects of untra-hazardous activities*) walaupun kegiatan itu sendiri adalah kegiatan yang sah menurut hukum.
2. Teori Kesalahan (*Fault Theory*) yang melahirkan prinsip tanggung jawab subjektif (*subjective responsibility*) atau tanggung jawab atas dasar kesalahan (*liability based on fault*), yaitu bahwa tanggung jawab negara atas perbuatannya baru dikatakan ada jika dapat dibuktikan adanya unsur kesalahan pada perbuatan itu.

Kecenderungan yang berkembang akhir-akhir ini adalah makin ditinggalkannya teori kesalahan ini dalam berbagai kasus. Artinya, dalam perkembangan di berbagai lapangan hukum internasional, ada kecenderungan untuk menganut prinsip tanggung jawab mutlak.

Ada dua hal yang kemungkinan dapat membebaskan suatu negara dari kewajiban untuk bertanggung jawab, yakni pembelaan (*defences*) dan

pembenaran (*justification*). Menurut rancangan konvensi tentang tanggung jawab negara yang dibuat oleh ILC tahun 1970 dan 1980, yang termasuk dalam katagori pembelaan adalah jika:

- a. Suatu negara dipaksa oleh negara lain untuk melakukan perbuatan yang dapat dipersalahkan atau melawan hukum;
- b. Suatu negara melakukan tindakan itu telah dengan persetujuan negara yang menderita kerugian;
- c. Suatu negara melakukan tindakan itu semata-mata sebagai upaya perlawanan yang diperbolehkan (*permissible countermeasures*); dan
- d. Para pejabat negara itu bertindak karena *force majeure* atau keadaan yang sangat membahayakan (*extreme distress*) dan tidak ada maksud sama sekali untuk menimbulkan akibat yang membahayakan.

Pembenaran hanya ada dua yaitu keharusan (*necessity*) dan pembelaan diri (*self-defence*). Hubungan ini penting untuk dicatat penegasan bahwa keharusan (*necessity*) tidak bisa dijadikan pembenaran bagi pelanggaran kewajiban internasional suatu negara, kecuali :

- a. Tindakan itu merupakan satu-satunya cara untuk menyelamatkan suatu kepentingan esensial negara itu dari suatu bahaya yang sangat besar dan sudah sedemikian dekat; atau
- b. Tindakan itu tidak menimbulkan gangguan yang serius terhadap kepentingan esensial dari negara tersebut yang di dalamnya melekat suatu kewajiban.

Tindakan pembelaan diri (*self-defence*) dapat digunakan sebagai pembenaran terhadap suatu tindakan jika pembelaan diri itu dilakukan sebagai pembelaan diri yang sah sesuai dengan ketentuan Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa.

Negara dibebani tanggung jawab dalam hak atas pangan rakyat yakni untuk memenuhi kebutuhan masyarakat akan pangan dan gizi yang terjangkau dan memadai. Sehingga, pengabaian terhadap pangan dan gizi ini dengan sendirinya bisa dianggap sebagai pelanggaran hak-hak asasi manusia oleh negara. Ketika hak atas pangan diabaikan secara terus menerus, maka pelanggaran tersebut bisa disamakan dengan pemusnahan generasi secara laten (*silent genocide*), hal ini disampaikan oleh Pelapor Khusus Hak Atas Pangan dalam Sidang ke-56 Komisi HAM (sekarang Dewan HAM PBB).

Kewajiban melindungi berarti negara harus mengeluarkan peraturan-peraturan atau instrumen-instrumen hukum berkaitan pemenuhan hak atas pangan warganya yang berwawasan pada kepentingan masyarakat secara

umum, bukan hanya menguntungkan individu atau kelompok tertentu, serta melaksanakannya dengan dengan konsisten. Sebagaimana yang diuraikan dalam Kovenan Internasional Hak-hak Ekosob, terdapat empat kategori utama pemegang kewajiban pemenuhan hak atas pangan yang layak, yaitu (a) negara-negara dalam kaitannya dengan kewajiban domestik mereka; (b) negara-negara dalam kaitannya dengan kewajiban eksternal mereka; (c) individu, dan (d) komunitas internasional.<sup>54</sup>

Philip Alton<sup>55</sup> berpendapat bahwa, *pertama*, kewajiban menghindari perampasan hak meliputi tiga hal, yaitu menghindari kebijakan dan praktik internasional yang merampas sarana penghidupan negara-negara lain, atau yang mencanangkan distribusi pangan dunia yang tidak adil; mengurangi kebijakan-kebijakan nasional yang berpengaruh mencanangkan distribusi suplai pangan yang tidak adil; dan tidak memanfaatkan pangan sebagai sanksi internasional. *Kedua*, kewajiban untuk mencegah perampasan hak, yaitu kewajiban menjamin bahwa kebijakan dan praktek perdagangan, serta bantuan internasional menyumbang sejauh mungkin pada distribusi pangan yang adil; kewajiban mengatur aktifitas entitas yang berbasis domestik (termasuk perusahaan transnasional dan perusahaan dagang negara) yang aktivitasnya memiliki, atau mungkin dampak yang penting terhadap distribusi suplai pangan dunia. *Ketiga*, kewajiban membantu yang terampas haknya yaitu kewajiban negara-negara surplus pangan untuk membantu rencana penyangga darurat dan untuk membantu pada kasus-kasus keadaan darurat internasional, dan kewajiban bekerjasama sejauh mungkin dengan program-program multilateral yang ditujukan guna menjamin distribusi suplai pangan yang adil.

Indikator dalam menilai realisasi hak atas pangan di suatu wilayah, paling tidak, terdapat empat indikator utama yang bisa digunakan, yaitu ketersediaan (*availability*) mengacu pada kemungkinan untuk memberi makan diri sendiri langsung dari lahan produktif atau sumberdaya alam lainnya, atau pada distribusi, pemrosesan dan sistem pemasaran yang berjalan baik, yang

---

<sup>54</sup> Amidhan, Makalah Seminar Nasional Hak Atas Kecukupan Pangan “*Tinjauan Empiris Pemenuhan Hak Atas Pangan: Perspektif Hak Asasi Manusia*”, Jakarta, 2005. hlm 6.

<sup>55</sup> T. Mulya Lubis, *Hak-hak Asasi Manusia dalam Masyarakat Dunia, Isu dan Tindakan* “Hukum Internasional dan Hak atas Pangan”, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1993. hlm 135-156.

bisa memindahkan makanan dari tempat produksi ke tempat di mana makanan itu dibutuhkan sesuai dengan permintaan. Ketersediaan itu misalnya sarana dan pelayanan kesehatan publik, program komprehensif untuk pemenuhan hak atas pangan, sarana pertanian, khususnya lahan pertanian bagi masyarakat. Selanjutnya, pengklasifikasian ketersediaan ini bisa berupa bahan dan kebijakan/aturan hukum. Akses (*accessibility*) didefinisikan sebagai kemampuan untuk memperoleh manfaat dari sesuatu. Sumber-sumber material dan akses kepada pemenuhan kebutuhan-kebutuhan ekonomi dan sosial bersifat terbatas, sehingga diperlukan peran negara untuk aktif meningkatkan pencapaian hak-hak setiap orang dalam bidang ekonomi, sosial dan budaya. Penerimaan (*acceptability*) seluruh sarana produksi pangan harus menghormati nilai dan budaya setempat. Juga menginformasikan pendapat konsumen tentang sifat dari suplai bahan makanan yang bisa diakses yakni kualitas (*quality*), bebas bahan tambahan makanan (BTM) dan bahan pengawet seperti boraks, formalin, sulfit, berbagai pewarna, yang disebarkan bukan hanya oleh pedagang kecil melainkan juga oleh pabrik-pabrik besar.

### 2.3.2 Teori Negara Kesejahteraan

Peran pemerintah dalam negara kesejahteraan dituntut responsif dalam mengelola dan mengorganisasikan perekonomian nasionalnya untuk menjamin ketersediaan pelayanan kesejahteraan dasar dalam tingkat tertentu bagi warga negaranya. Menurut G. Esping- Andersen, suatu negara dapat dikatakan menganut paham negara kesejahteraan, apabila negara tersebut menjalankan nilai-nilai sosialisasi hak dan kewajiban warga negara (*social citizenship*); demokrasi penuh (*full democracy*); sistem hubungan industrial modern (*modern industrial relation system*); hak untuk mendapatkan pendidikan dan pengembangan sistem pendidikan modern (*rights to education and the expansion of modern mass education system*); dan produksi serta penyediaan kesejahteraan warga negara tidak bisa sepenuhnya diserahkan kepada pasar.<sup>56</sup>

---

<sup>56</sup> Fendi Setyawan, *Op.cit.* hlm 5.

Negara kesejahteraan (*welfare state*) adalah negara yang menganut sistem ketatanegaraan yang menitikberatkan pada mementingkan kesejahteraan warga negaranya. Tujuan dari negara kesejahteraan bukan untuk menghilangkan perbedaan dalam ekonomi masyarakat, tetapi memperkecil kesenjangan ekonomi dan semaksimal mungkin menghilangkan kemiskinan dalam masyarakat. Adanya kesenjangan yang lebar antara masyarakat kaya dengan masyarakat miskin dalam suatu negara tidak hanya menunjukkan kegagalan negara tersebut didalam mengelola keadilan sosial, tetapi kemiskinan yang akut dengan perbedaan penguasaan ekonomi yang mencolok akan menimbulkan dampak buruk dalam segala segi kehidupan masyarakat.

### 2.3.3 HAM dan Hak Konstitusional di Bidang Pangan

Hak atas pangan merupakan hak yang melekat pada diri setiap manusia yang tidak dapat dicabut oleh siapapun. Pemenuhan hak atas pangan, merupakan salah satu komponen penting untuk menikmati hak hidup sejahtera lahir dan batin. Hak atas pangan sebagai salah satu hak yang paling mendasar, dapat diartikan sebagai hak untuk mendapatkan akses yang teratur, tetap, dan bebas, baik secara langsung atau dengan membeli, atas pangan yang memadai dan cukup baik secara kualitatif dan kuantitatif, yang berhubungan secara langsung pada tradisi masyarakat di mana suatu konsumsi itu berasal. Definisi ini merujuk pada Komentar Umum (*General Comment*) Nomor 12, Komite Hak Ekosob PBB (E/C.12/1999/5) tentang Hak Atas Pangan yang Layak.<sup>57</sup>

Rumusan tentang Hak Atas Pangan diatur dalam Pasal 11 Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi Sosial dan Budaya, sebagai berikut :

Negara pihak-pihak dalam kovenan mengakui bahwa setiap orang memiliki hak atas standar hidup yang layak untuk dirinya

---

<sup>57</sup> Setiap laki-laki, perempuan dan anak-anak, baik secara sendiri maupun dalam komunitas dengan yang lain memiliki akses fisik dan ekonomi setiap saat ke pangan yang layak atau sarana-sarana untuk pembeliannya. Hak atas pangan yang layak, dengan demikian, tidak boleh ditafsirkan secara sempit atau dalam pengertian terbatas yang menyamakan hak ini dengan paket minimum kalori, protein dan aspek nutrisi lainnya. Hak atas pangan yang layak harus diwujudkan secara bertahap. Akan tetapi, negara memiliki kewajiban pokok untuk mengambil langkah penting untuk mengurangi dan meringankan bencana kelaparan sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 11 ayat 2, bahkan pada saat terjadi bencana alam atau bencana yang lain.

dan keluarganya, termasuk kelayakan pangan, sandang dan perumahan dan untuk melanjutkan peningkatan kondisi kehidupannya. Negara-negara pihak akan mengambil langkah-langkah yang tepat untuk memastikan kerja sama internasional berdasarkan kebebasan dalam memberikan persetujuan.

Upaya pemenuhan hak atas pangan tidak bisa hanya dilihat dengan pendekatan teknis, tapi juga harus dibaca dengan pendekatan ekonomi-politik dalam kondisi sosial, dimana terdapat beragam relasi yang saling mempengaruhi di dalamnya, baik individu dengan individu, maupun individu dengan (sistem) kelompok masyarakat. Terkait dengan kompleksitas relasi tersebut, negara mempunyai peran penting karena negara memiliki otoritas serta kapasitas untuk mengkonsolidasikan berbagai macam sumberdaya ekonomi dan politik hukum yang tersedia demi kepentingan pemenuhan hak atas pangan. Selanjutnya, hubungan tersebut dilegitimasi melalui konstitusi.<sup>58</sup> Pengakuan, penghormatan dan pemenuhan terhadap hak atas pangan di Indonesia dijamin oleh UUD 1945 dan Undang-Undang No 11 tahun 2005 tentang Kovenan Internasional tentang Hak -Hak Ekonomi Sosial dan Budaya (*International Covenant on Economic, Social And Cultural Rights*).

UUD 1945 mengatur hak pangan sebagai berikut : Pasal 27 ayat (2), "Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan". Pasal 28A, "Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya". Pasal 28C ayat (1), "Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia".

Pasal 28 H UUD 1945, setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan; serta berhak memperoleh kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat

---

<sup>58</sup> Taufiqul Mujib, Majalah Agriloka "Hak Atas Pangan Sebagai Hak Konstitusi", Yayasan Bina Desa Sadajiwa, Jakarta, 2011.

yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan; dan berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat. Pasal 33 UUD 1945, memandatkan bahwa produksi pangan adalah cabang produksi yang harus dikuasai oleh negara. Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, di dalam penjelasan Pasal 33 ayat 2 UUD 1945 menyebutkan, “Produksi dikerjakan oleh semua, untuk semua di bawah pimpinan atau pemilikan anggota-anggota masyarakat. Kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan, bukan kemakmuran orang-perorang. Sebab itu, perekonomian disusun bersama berdasar asas kekeluargaan.” Pasal 34 UUD 1945 juga menjelaskan tentang tanggung jawab negara dalam menyejahterakan rakyat yang dalam penjelasannya, Pasal 34 ini mempunyai keterkaitan erat dengan Pasal 33. Karena itu, peranan negara yang dimaksud dalam pasal ini, harus pula dikaitkan dengan peranan yang harus dimainkan oleh negara dalam menjamin agar sumber-sumber kemakmuran yang disebut dalam Pasal 33 sehingga sumber-sumber kemakmuran tersebut dapat dinikmati oleh golongan masyarakat serta benar-benar dipergunakan untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran seluruh rakyat.

Kewajiban hukum negara-negara pihak ditetapkan dalam Pasal 2 Kovenan dan dibahas dalam Komentar Umum (General Command) Nomor 3 tahun 1990 dan ditentukan dalam Komentar Umum No 12 tahun 1999. Negara wajib:

1. Melaksanakan langkah-langkah perwujudan sepenuhnya hak atas pangan yang layak;
2. Bergerak cepat untuk pemenuhan hak atas pangan;
3. Menjamin setiap orang yang berada dalam wilayah yuridiksinya memiliki akses kepada pangan pokok minimum yang mencukupi, cukup gizi dan aman, bebas dari kelaparan;
4. Menghormati, melindungi dan memenuhi hak atas pangan tersebut;
5. Memfasilitasi keterjangkauan dan kewajiban untuk menyediakan pangan;
6. Tidak mengambil langkah-langkah yang mengakibatkan terhalangnya keterjangkauan terhadap pangan;
7. Melaksanakan langkah-langkah untuk menjamin agar perusahaan atau individu tidak mencabut akses individu kepada pangan yang layak;

8. Proaktif dalam kegiatan-kegiatan yang bertujuan untuk memperkuat akses masyarakat kepada pemanfaatan sumber daya dan sarana untuk menjamin sumber mata pencaharian mereka, termasuk jaminan pangan; dan
9. Memenuhi dan menyediakan hak atas pangan secara langsung saat seseorang atau kelompok orang tidak dapat menikmati hak atas pangan yang layak karena keadaan di luar kendali mereka.<sup>59</sup>

Negara dinilai melakukan pelanggaran terhadap hak atas pangan apabila negara lalai menjamin pemenuhan, sekurang-kurangnya, pemenuhan tingkat pokok minimum yang disyaratkan agar bebas dari kelaparan. Maka perlu membedakan antara negara dalam keadaan tidak mampu atau negara tidak memiliki niat baik untuk memenuhi hak atas pangan. Negara harus menunjukkan bahwa setiap upaya dengan memanfaatkan sumber daya yang ada telah dilakukan untuk memenuhi akses terhadap pangan sebagai prioritas untuk memenuhi kewajiban minimum hak atas pangan. Dan negara memiliki tanggung jawab untuk membuktikan kebenaran alasan itu dan negara telah berupaya namun tanpa hasil untuk memperoleh dukungan internasional untuk menjamin ketersediaan dan aksesibilitas yang diperlukan.

#### 2.4 Prinsip Efisiensi Berkeadilan

Landasan normatif mengenai perekonomian Indonesia yang terdapat pada Pasal 33 UUD 1945 berkembang lebih rinci dengan ditambahkan Ayat (4) Pasal 33 UUD 1945 yang isinya “Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional”.

Penambahan Pasal 33 Ayat (4) UUD 1945 memuat prinsip-prinsip baru untuk menyempurnakan ketentuan UUD 1945 agar tidak disalahgunakan. Pancasila dan UUD 1945 menghendaki adanya keseimbangan dalam semua aspek kehidupan bernegara, termasuk keseimbangan antara kepentingan individual dan kolektivitas dalam kehidupan bermasyarakat. Untuk mewujudkan keseimbangan kepentingan individual dan kolektif tersebut kemudian diadopsi prinsip efisiensi

---

<sup>59</sup> Ibid.

berkeadilan<sup>60</sup> sebagai salah satu prinsip demokrasi ekonomi. Perekonomian nasional, selain efisiensi hal lain yang harus diperhatikan yakni keadilan.

Prinsip efisiensi berkeadilan telah menjadi salah satu prinsip pendukung demokrasi ekonomi. Mubyarto mengemukakan bahwa penambahan ayat 4 dalam Pasal 33 UUD 1945 merupakan kompromi antara kelompok yang ingin mempertahankan dan menggusur asas kekeluargaan, hal tersebut karena asas kekeluargaan menolak sistem ekonomi pasar yang berprinsip efisiensi (ekonomi).<sup>61</sup> Prinsip efisiensi-berkeadilan artinya Pasal 33 Ayat (4) UUD 1945 sebagai landasan konstitusional dalam penyelenggaraan perekonomian nasional berdasarkan demokrasi ekonomi:

1. Tidak anti terhadap kompetisi dan sistem ekonomi pasar namun tetap dikendalikan oleh pemerintah menuju pasar yang efisien; dan
2. Tidak anti privatisasi dan mengakui kepemilikan pribadi, artinya peran swasta tidak dibatasi selama tidak terkait dengan cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, serta kepemilikan faktor produksi oleh perorangan dibatasi oleh undang-undang, hukum adat, dan norma kepentingan komunal.<sup>62</sup>

## 2.5 Teori Sistem Hukum

Hukum adalah suatu sistem yang terdiri atas sub-sub sistem. Lili Rasjidi menyatakan bahwa membicarakan hukum sebagai suatu sistem selalu menarik dan tidak pernah menemukan titik akhir karena sistem hukum (tertib hukum atau stelsel hukum) memang tidak mengenal bentuk final. Munculnya pemikiran-pemikiran baru sekalipun diluar disiplin hukum selalu dapat membawa pengaruh kepada sistem hukum.<sup>63</sup> Menurut Lawrence M. Friedman

---

<sup>60</sup> Dalam putusan MK Nomor 21-22/PUU-V/2007 disebutkan, asas efisiensi berkeadilan adalah asas yang mengedepankan efisiensi berkeadilan dalam usaha untuk mewujudkan iklim usaha yang adil, kondusif dan berdaya saing.

<sup>61</sup> Mubyarto, *“Paradigma Kesejahteraan Rakyat dalam Ekonomi Pancasila”*. Yogyakarta: Jurnal Ekonomi Rakyat, 2003. hlm 21.

<sup>62</sup> Kartika Restuti, *Tesis “Prinsip Efisiensi Berkeadilan Dalam Mewujudkan Perekonomian Nasional Berdasarkan Demokrasi Ekonomi Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”* Yogyakarta: Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, 2013. hlm 201.

<sup>63</sup> Darji Darmodihardjo, *Penjabaran Nilai-nilai Pancasila dalam Sistem Hukum Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1996, hlm 149.

dalam Dyah Putri Purnamasari ada tiga unsur dalam sistem hukum, yaitu<sup>64</sup>: *Pertama*, sistem hukum mempunyai struktur. Sistem hukum terus berubah, namun bagian-bagian sistem itu berubah dalam kecepatan berbeda, dan setiap bagian berubah tidak secepat bagian tertentu lainnya. Ada pola jangka panjang yang berkesinambungan. Inilah struktur hukum, kerangka atau rangkanya, bagian yang tetap bertahan, bagian yang membentuk dan batasan terhadap keseluruhan. Struktur disini dapat diartikan adalah aparat penegak hukum untuk lebih memudahkan pemahaman. *Kedua*, sistem hukum mempunyai substansi yaitu aturan, norma, dan pola perilaku nyata yang berada dalam sistem itu. Substansi juga berarti “produk” yang dihasilkan oleh orang yang berada dalam sistem hukum. Penekanannya terletak pada hukum yang hidup (*living Law*), bukan hanya pada aturan dalam kitab hukum (*law books*). Komponen *ketiga* dari sistem hukum adalah budaya hukum yaitu sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum (kepercayaan, nilai, pemikiran, serta harapannya). Dengan kata lain budaya hukum adalah suasana pikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari, atau disalahgunakan.

---

<sup>64</sup> Dyah Putri Purnamasari. *Analisis Pembuktian Terbalik dalam Penyelesaian Sengketa Konsumen ditinjau dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dan Hukum Acara Perdata*. Jember : Universitas Jember, Proposal Penelitian Tesis, 2013. hlm 9.

### BAB 3. KERANGKA KONSEPTUAL

Penulis memberikan konsep untuk menjawab isu hukum yang ada dalam penelitian tesis ini sebagaimana telah dijabarkan dalam rumusan masalah untuk mempermudah alur pikir. Adanya perbedaan pandangan dari berbagai pihak terhadap suatu objek akan melahirkan teori-teori yang berbeda, oleh karena itu dalam suatu penelitian termasuk penelitian hukum, pembatasan-pembatasan (kerangka) baik teori maupun konsepsi merupakan hal yang penting agar tidak terjebak dalam polemik yang tidak terarah. Pentingnya kerangka konseptual dan landasan atau kerangka teoritis dalam penelitian hukum, dikemukakan juga oleh Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, bahwa kedua kerangka tersebut merupakan unsur yang sangat penting.<sup>65</sup> Kontinuitas perkembangan ilmu hukum, selain bergantung pada metodologi, aktifitas penelitian dan imajinasi sosial sangat ditentukan oleh teori.<sup>66</sup>

Tujuan pembangunan nasional adalah melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial seperti yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945. Pembangunan nasional di bidang ekonomi disusun dan dilaksanakan untuk memajukan kesejahteraan umum melalui pelaksanaan demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional sebagaimana diamanatkan Pasal 33 ayat (4) Undang-UUD 1945. Perspektif landasan konstitusional itu mengharuskan perdagangan nasional Indonesia harus mencerminkan suatu rangkaian aktivitas perekonomian yang dilaksanakan untuk mewujudkan kesejahteraan umum dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

RPJPN 2005-2025 menggariskan visi Indonesia yang mandiri, maju, adil dan makmur yang pelaksanaannya dibagi ke dalam 4 (empat) tahap pembangunan

---

<sup>65</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mahmudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003, hlm 7.

<sup>66</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, 1986, hlm 6.

jangka menengah. Pembangunan tahun 2015 berada pada tahap jangka menengah yang kedua yang arahnya digariskan dalam RPJMN 2015-2019 dengan visi Indonesia yang sejahtera, demokratis, dan berkeadilan. Sebagai penjabaran terakhir dari RPJMN 2015-2019, maka disusunlah RKP setiap tahunnya.

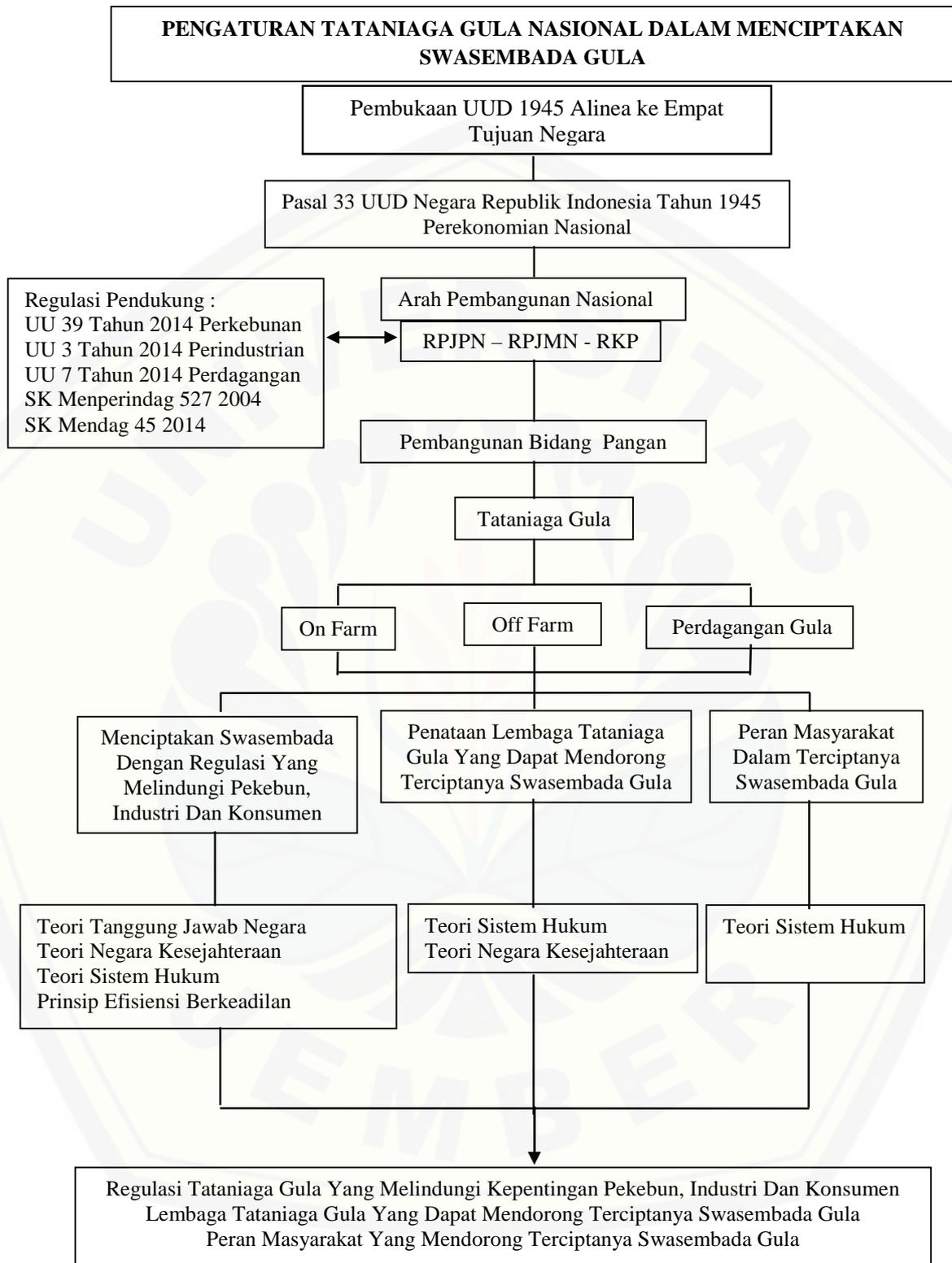
Undang-Undang Perdagangan tahun 2014 bertujuan meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional. Undang-Undang ini memuat materi pokok pengaturan yang meliputi perdagangan dalam dan luar negeri serta jaminan atas pasokan dan stabilisasi harga barang kebutuhan pokok dan barang penting. Menteri Perdagangan dapat menetapkan kebijakan harga, pengelolaan stok dan logistik, serta pengelolaan ekspor dan impor. Undang-undang Perindustrian tahun 2014 yang merupakan revisi dari Undang-Undang Nomor 5 tahun 1984 tentang Perindustrian ini dalam Pasal 3 bertujuan untuk mewujudkan industri yang maju, mandiri, berdaya saing; berkelanjutan dan berwawasan lingkungan; membuka kesempatan berusaha dan perluasan kesempatan kerja; meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat secara berkeadilan; mewujudkan persaingan yang sehat serta mencegah pemusatan atau penguasaan industri oleh satu kelompok atau perorangan yang merugikan masyarakat; mewujudkan pemerataan pembangunan industri ke seluruh wilayah Indonesia; dan memperkuat dan memperkokoh ketahanan nasional. Kedua regulasi ini menjadi sandaran utama atas industri gula di Indonesia yang dapat mendorong industri gula nasional dapat bangkit dan maju serta mengarah kepada tercapainya struktur ekonomi yang kokoh yang di dalamnya terdapat kemampuan dan kekuatan industri yang maju sebagai motor penggerak ekonomi yang didukung oleh kekuatan dan kemampuan sumber daya yang tangguh.

Program swasembada gula sudah dicanangkan, namun kebijakan-kebijakan tataniaga tersebut masih belum dapat memberikan efisiensi dan keadilan bagi industri gula. Karena tidak terpenuhinya kebutuhan gula dalam negeri, pemerintah masih mengimpor gula untuk kebutuhan konsumen industri dan konsumen langsung. Impor digunakan untuk stabilisasi dan memenuhi kebutuhan gula dalam negeri agar konsumen mendapatkan gula dengan harga terjangkau dan agar kebutuhan industri tercukupi. Membanjirnya gula impor membuat pekebun tebu merugi. Kebijakan

tataniaga gula yang membuka impor *raw sugar* untuk kebutuhan industri belum mampu mendorong menggeliatkan industri gula domestik. Pekebun tebu pada akhirnya mengalihfungsikan lahan untuk menanam komoditas yang lebih sedikit biaya produksinya, akibatnya pabrik gula mengalami kesulitan mendapatkan tebu. Di satu sisi, kapasitas pabrik gula tidak mampu menggiling optimal mengingat mesin yang kian tidak produktif. Hambatan dari sisi *onfarm*, pengolahan dan distribusi perdagangan turut melengkapinya. HPP gula yang ditentukan pemerintah belum mampu mengangkat penjualan tebu lokal.

Peningkatan industri gula ini memerlukan kerjasama yang solid antara lembaga menteri yang terkait bukan hanya tugas Menteri Pertanian, Menteri Perindustrian dan Menteri Perdagangan saja, namun juga menteri yang terkait seperti Menteri Kehutanan, Lembaga Penelitian dan Pengembangan, asosiasi pekebun tebu, sarana prasarana serta peran Pemerintah Daerah dan lembaga masyarakat untuk membantu mengawasi program pemerintah. Peran serta masyarakat mulai dari pekebun, pelaku usaha dan masyarakat konsumen juga perlu saling bekerjasama. Hal ini tidak dapat dipisah-pisah agar arah pembangunan industri gula tercapai. Selain itu juga memerlukan peran regulasi yang mendukung.

Terkait hal tersebut perlu kiranya untuk menganalisis substansi hukum, struktur kelembagaan hukum dan kesadaran hukum masyarakat dalam tataniaga gula yang dapat menciptakan swasembada pangan (gula) di Indonesia. Dengan pisau analisis teori negara kesejahteraan, teori tanggungjawab Negara, teori sistem hukum dan prinsip efisiensi berkeadilan bermanfaat untuk menyusun sebuah konsepsi regulasi tataniaga dalam industri gula yang mampu mendorong terwujudnya swasembada pangan (gula).



## BAB 4. PEMBAHASAN

### 4.1 Regulasi Tataniaga Gula

Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) Pasal 1 tertulis bahwa SPPN adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, menengah dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggaraan negara dan masyarakat di tingkat pusat dan daerah. Pasal 2 dinyatakan pula bahwa tujuan SPPN adalah:

- a. Mendukung kondisi antar pelaku pembangunan;
- b. Menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi baik antar daerah, antar ruang, antar waktu antar fungsi pemerintah maupun antar pusat dan daerah;
- c. Menjamin keterkaitan dan konsistensi antar perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pengawasan;
- d. Mengoptimalkan partisipasi masyarakat; dan
- e. Menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan dan berkelanjutan.

Pencapaian swasembada tidak lepas dari perbaikan regulasi terhadap hulu (teknologi, bibit, pupuk, lahan); pabrik gula; kelembagaan dan pembiayaan (lembaga penelitian; lembaga tani; kredit pekebun/petani; biaya pembangunan) dan kebijakan hukum pemerintah (impor, HPP, pajak, insentif-sektor *on farm-off farm*). Menurut Menteri Pertanian<sup>67</sup>, permasalahan yang dihadapi bersama terkait pencapaian swasembada gula antara lain:

1. On Farm
  - a. Sulitnya pengembangan areal baru dan mempertahankan lahan yang sudah ada;
  - b. Keterbatasan infrastruktur terutama untuk wilayah pengembangan di luar Jawa;
  - c. Kurangnya alat dan sarana irigasi/pengairan; dan

---

<sup>67</sup> Menteri Pertanian, Semiloka 2011 <https://www.peragi.org/materi-semiloka-gula-nasional-2011/kebijakan-pergulaan-nasional> terakhir diakses 1 Mei 2015.

d. Keterbatasan permodalan bagi produsen/pekebun.

## 2. Off Farm

- a. Tingkat efisiensi pabrik (*overall recovery*) masih jauh dibawah standar;
- b. Biaya produksi masih relatif tinggi namun kualitas gula relatif rendah (ICUMSA > 150);
- c. Belum berkembangnya diversifikasi produk berbasis tebu untuk meningkatkan daya saing industri gula;
- d. Belum optimalnya peran lembaga riset dalam upaya peningkatan kinerja pergulaan nasional;
- e. Belum optimalnya dukungan lembaga keuangan/Perbankan dalam mendukung Revitalisasi Industri Gula Nasional;
- f. Masih lemahnya peran dan fungsi organisasi pekebun tebu;
- g. Kebijakan fiskal (tarif bea masuk, pajak, retribusi serta berbagai pungutan) belum sepenuhnya mendukung pengembangan industri gula; dan
- h. Belum adanya kebijakan terpadu untuk industri pergulaan nasional.

Sektor *on farm*, area rawan dan modus penyimpangan dan/atau kecurangan dapat terjadi diantaranya pada pelbagai bagian mulai lahan, penggunaan varietas bibit, seleksi pekebun tebu yang menerima kredit ketahanan pangan dan energi (KKP-E) dari Pemerintah, penyaluran/penggunaan pupuk bersubsidi, dan penentuan rendemen tebu pekebun.<sup>68</sup> Regulasi menjadi sebuah instrumen penting untuk terwujudnya perubahan yang mendasar dalam mencapai sebuah pembangunan negara. Pencapaian arah pembangunan nasional dalam bidang pangan terutama perbaikan tataniaga gula untuk terciptanya swasembada gula nasional tertuang dalam RPJPN 2025 dan RPJMN 2015-2019, penulis membagi menjadi dua

---

<sup>68</sup> Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) menerima hampir 200 laporan dugaan korupsi dari masyarakat terkait tata niaga gula. Jumlah diterima KPK sejak 2004 hingga 2015. Jenis laporan yang diterima terkait dugaan korupsi tata niaga gula itu pun beragam. Mulai dari penyalahgunaan subsidi tebu, *mark up* harga gula, hingga penyalahgunaan prosedur impor gula termasuk di antaranya penyalahgunaan wewenang dalam pengelolaan aset dan perbuatan curang penentuan rendemen. <http://www.tribunnews.com/nasional/2015/03/22/sejak-2004-kpk-terima-200-aduan-soal-korupsi-tata-niaga-gula-terakhir-diakses-1-Mei-2015>.

yakni kebijakan *onfarm* yaitu usaha pertanian yang diselenggarakan di lahan pertanian/sektor produksi/hulu<sup>69</sup> dan *off farm*.

Setelah difahami fungsi utama dari masing-masing sub sistem tersebut, maka dapat ditentukan kebijakan atau strategi yang tepat untuk mewujudkan fungsi dari masing-masing sub sistem tersebut. Strategi yang tepat untuk sub sistem hulu tersebut adalah produksi dalam negeri, sedangkan untuk subsistem tengah tersebut adalah kelembagaan pemasaran dan sub sistem hilir salah satu strateginya peningkatan akses masyarakat ke pangan. Indikator utama dari keberhasilan kebijakan ketahanan pangan pada sub sistem hulu ini adalah ketersediaan pangan sesuai kebutuhan di dalam negeri; indikator utama pada sub sistem tengah adalah stabilitas pasokan dan harga; indikator pada sub sistem hilir adalah pola konsumsi yang sehat dan cukup di tingkat rumah tangga dan daya beli masyarakat yang cukup sehingga tidak mengalami kekurangan.<sup>70</sup>

UU Pangan menjadi landasan hukum bagi penyelenggaraan pangan mencakup mulai perencanaan pangan, ketersediaan pangan, keterjangkauan pangan, konsumsi pangan dan gizi, keamanan pangan, label dan iklan pangan, pengawasan, sistem informasi pangan, penelitian dan pengembangan pangan, kelembagaan pangan, peran serta masyarakat, dan penyidikan. Pemerintah dan pemerintah daerah bertanggung jawab mewujudkan keterjangkauan pangan bagi masyarakat, rumah tangga, dan perseorangan yang dalam Pasal 46 ayat (1) dilaksanakan dengan kebijakan pemerintah dalam hal: a. distribusi; b. pemasaran; c. perdagangan; d. stabilisasi pasokan dan harga pangan pokok; dan e. bantuan pangan.

Konsep ketahanan pangan yang tercantum dalam UU Pangan memberi penekanan pada akses setiap rumah tangga terhadap pangan yang cukup, bermutu dan terjangkau. Pemerintah berkewajiban menjamin kecukupan pangan dalam arti jumlah dengan mutu yang baik serta stabilitas harga dan di pihak lain peningkatan pendapatan masyarakat golongan rendah. Tahun 2005

---

<sup>69</sup> Koerniatmanto Soetoprawiro, *Pengantar Hukum Pertanian*, Jakarta, Gaperindo, 2013. hlm 56.

<sup>70</sup> Tulus Tambunan, *ibid.* hlm 322.

melalui Undang-undang Nomor 11 tahun 2005, pemerintah meratifikasi Konvenan Internasional Hak Ekonomi Sosial Budaya (EKOSOB). Konvenan ini berisi tanggung jawab negara dalam menghormati, melindungi dan memenuhi hak pangan rakyatnya. Konsekuensi dari ratifikasi itu adalah pemerintah harus mengubah semua perundang-undangan yang tidak selaras dengan ketentuan konvenan itu termasuk Undang-Undang Pangan 7 tahun 1996.<sup>71</sup> Ada empat alasan mengapa undang-undang itu harus diubah:

1. Perlindungan hak rakyat atas pangan oleh negara merupakan kewajiban hakiki;
2. Undang-undang dapat menjadi penjamin atas pemenuhan tanggung jawab pemerintah dalam menyejahterakan masyarakat melalui pemenuhan pangan berkelanjutan;
3. Krisis pangan yang pernah melanda merupakan pelajaran berharga tentang pentingnya sebuah negara memiliki kedaulatan atas pangan untuk menjamin pangan rakyatnya; dan
4. Pembangunan ekonomi bisa berkelanjutan jika hak dasar rakyat atas pangan terpenuhi.

UU Pangan 1996 selain tidak sesuai dengan konvenan Ekosob juga belum menyentuh 4 aspek di atas.<sup>72</sup> UU Pangan telah menghilangkan kewajiban dan tanggung jawab negara dalam pemenuhan hak atas pangan dengan memberikan sebagian beban kewajiban itu kepada masyarakat (Pasal 45). Tahun 2012 akhirnya diubah dengan UU Pangan 18 tahun 2012 tentang Pangan.

Prinsip ketahanan pangan tidak harus berarti swasembada pangan; impor yang terjamin juga menentukan ketahanan pangan, namun idealnya, ketahanan pangan didukung sepenuhnya oleh kemampuan sendiri dalam memproduksi pangan untuk kebutuhan domestik. Karena risiko terlalu tergantung pada impor adalah jika harga impor meningkat mengakibatkan inflasi dalam negeri atau negara pengekspor yang menghentikan eksportnya

---

<sup>71</sup> Ibid. hlm 66.

<sup>72</sup> Ibid.

karena alasan politik dan lainnya.<sup>73</sup> Idealnya Indonesia sebagai negara agraris dapat mengusahakan kedaulatan pangan untuk efisiensi dan kemandirian. Biaya produksi tinggi di Indonesia disebabkan karena harga yang tinggi untuk input pupuk dan benih, kekurangan informasi menyangkut peluang pasar, keterbatasan infrastruktur, kebijakan ekonomi makro yang diskriminatif dan keterbatasan lahan menjadi problem pekebun/petani di Indonesia.<sup>74</sup>

Bulan Juli 2004, WTO kembali mengajak kesepakatan bersama mengenai pengurangan subsidi pertanian negara maju yang tergabung dalam organisasi kerjasama ekonomi dan pembangunan. Negara tergabung harus mengurangi secara substansial bantuan domestik terhadap pertanian mereka yang selama ini mendistorsi pasar dunia termasuk menghapus subsidi secara bertahap.<sup>75</sup> Peran pemerintah untuk memproteksi pertanian sebagai tumpuan pangan harus benar-benar serius karena kondisi pertanian Indonesia yang belum mandiri. Desakan Thailand agar Indonesia meliberalisasikan pasar gula juga semakin mengemuka sehingga memerlukan regulasi yang komprehensif. Pilihan pemerintah adalah memproduksi di dalam negeri dengan segala konsekuensinya atau cukup impor dari pasar global disertai berbagai kemungkinan harga yang fluktuatif.

#### 4.1.1 Kebijakan On Farm

Kebijakan *on farm* yang penulis maksud adalah kebijakan yang melingkupi sektor hulu yakni sub-sub bagian pertanian yang menjadi mata rantai pertama dalam sebuah industri berbasis produk pertanian seperti gula. Kebijakan ini melingkupi masalah lahan; bibit; pupuk; rendemen tebu; dan pembiayaannya.

##### A. Lahan

Lahan (*land*) ialah hamparan tanah yang difungsikan sesuai kepentingan manusia. Permasalahan hukum yang menyangkut lahan pada hakikatnya bersumber pada hubungan manusia dengan lahannya serta hubungan manusia satu dengan manusia lain yang bermuara pada perbedaan

---

<sup>73</sup> Ibid. hlm 65.

<sup>74</sup> Ibid. hlm 261.

<sup>75</sup> Ibid. hlm 234.

kepentingan sejumlah subyek atas sebuah obyek yang sama, artinya di atas sepetak lahan ada sejumlah kepentingan. Munculah permasalahan yang menyangkut urusan pemilikan, penguasaan serta penggunaan lahan oleh manusia. Lahan dipandang sebagai sesuatu yang mempunyai nilai startegis.<sup>76</sup> Lahan merupakan sumberdaya alam yang jumlahnya tidak bertambah namun kebutuhan terhadap lahan terus meningkat. Akibatnya alih fungsi lahan merupakan ancaman bagi tercapainya kedaulatan dan ketahanan pangan. Pengendalian alih fungsi lahan pertanian pangan merupakan upaya serius mewujudkan ketahanan dan kedaulatan pangan. Ada tiga permasalahan hukum terkait dengan lahan yaitu sengketa lahan pertanian, lahan sebagai komoditas dagang dan alih fungsi lahan.<sup>77</sup>

#### 1. Sengketa Lahan Pertanian

Sengketa ini menyangkut tiga hal yaitu sengketa obyek *landreform*<sup>78</sup>, sengketa perkebunan<sup>79</sup> dan sengketa kawasan hutan<sup>80</sup> dan termasuk pula sengketa lahan pertanian adalah sengketa antara kepentingan lahan untuk pertambangan atau pembangunan infrastruktur.

#### 2. Lahan Sebagai Komoditas Dagang

Fungsi lahan berubah menjadi lahan investasi dan pertumbuhan ekonomi serta obyek dagang.<sup>81</sup>

---

<sup>76</sup> Koerniatmanto Soetoprawiro. Ibid. hlm 106.

<sup>77</sup> Ibid. hlm 115-134.

<sup>78</sup> Lahan yang menjadi obyek *landreform* dalam hal ini adalah bekas tanah partikelir (antara ahli waris bekas pemilik tanah partikelir melawan masyarakat yang menuntut pembatalan hak guna usaha hingga lahirnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1958 tentang Penghapusan Tanah Partikelir), lahan kritis, hutan produksi konversi, lahan terlantar, lahan milik negara yang hak guna usahanya telah habis dan lahan bekas swapraja. Ibid. hlm 118.

<sup>79</sup> Sengketa perkebunan ini terjadi antara pihak perkebunan dengan pekebun yang subsisten. Namun juga terkadang muncul sengketa perkebunan dalam hal sengketa bisnis pekebun itu sendiri, contohnya pekebun tebu beralih menanam tanaman palawija yang lebih menguntungkan mereka. Ibid. hlm 120-122.

<sup>80</sup> Sengketa kawasan hutan muncul akibat masyarakat yang menuntut hak atas lahan (yang turun temurun digarap) baik yang secara fisik masih atau tidak lagi berfungsi sebagai hutan. Pihak dinas kehutanan mendasarkan kepemilikannya atas dasar peta tahun 1933 yang mengacu pada tataruang dan peruntukan komoditas perkebunan kolonial 1870-1927. Ibid. hlm 123.

<sup>81</sup> Pasal 28 UUPA mendefinisikan hak guna usaha adalah hak untuk mengusahan lahan yang dikuasai langsung oleh negara dalam jangka waktu tertentu guna perusahaan pertanian perikanan atau peternakan. Namun Undang-Undang Nomor 1 tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing (PMA) dalam Pasal 14 mengatur bahwa untuk keperluan perusahaan modal asing dapat diberikan tanah dengan hak guna bangunan hak guna usaha dan hak pakai menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pasal 14 UU PMA ini menjadi penegas pasal 55 ayat (2) UUPA bahwa hak guna

3. Alih fungsi lahan pertanian. Pola alih fungsi lahan ini antara lain : Alih fungsi menjadi industri dan pemukiman; Alih fungsi lahan pangan menjadi perkebunan; dan Alih fungsi lahan untuk pembangunan infrastruktur umum.

Rendahnya insentif yang diperoleh pekebun dibandingkan dengan usaha di sektor lain membuat alih fungsi lahan pertanian menjadi nonpertanian semakin tinggi. Efisiensi usaha tani memang lebih rendah dibandingkan usaha sektor non-pertanian. Menyewakan lahan untuk sektor nonpertanian lebih menguntungkan pekebun/petani daripada bersibah peluh mengolah lahan demi hasil yang belum tentu menjanjikan secara finansial. Lahan tidak lagi dipandang sebagai faktor produksi. Nilai gunanya tidak lagi terletak pada produktivitasnya, melainkan pada nilai tukar yang melekat pada lahan yang bersangkutan yang sudah berubah fungsi. Lahan berubah menjadi komoditi perdagangan.<sup>82</sup>

Sektor-sektor non pertanian menjadi primadona karena dianggap lebih memberikan keuntungan dari pada sektor pertanian. Ada nuansa ketidakadilan dan ketidakpercayaan pihak perbankan terhadap pekebun/petani. Pandangan tidak konstruktif ini juga dianut pemerintah daerah yang berorientasi mendapatkan dan menghimpun pendapatan daerah (PAD) sebesar-besarnya. Sektor pertanian khususnya pangan bukanlah sektor yang menjanjikan profit yang tinggi dibandingkan sektor lain, akibatnya pemerintah daerah menempatkan sektor pertanian pangan pada prioritas yang rendah, gilirannya proses alih fungsi lahan pertanian melaju kencang.<sup>83</sup> Lahan yang luas bagi pekebun/petani bukanlah faktor utama keberhasilan pertanian pangan, faktor lain melingkupi yakni pemberdayaan kelembagaan pekebun/petani, penyaluran modal intensif serta akses pasar yang adil.<sup>84</sup>

Faktor yang penting tidak hanya faktor kepemilikan, namun pengelolaan yang menekankan fungsi sosial lahan, pengelolaan bersama untuk menghasilkan produk pertanian di atas lahan yang terbatas itu. Banyak

---

bangunan dan hak guna usaha hanya terbuka kemungkinan untuk diberikan kepada badan hukum yang untuk sebagian atau seluruhnya bermodal asing jika hal itu diperlukan. Ibid. hlm 131-133.

<sup>82</sup> Ibid. hlm 137.

<sup>83</sup> Ibid. hlm 151.

<sup>84</sup> Ibid. hlm 154.

disebutkan pekebun/petani tertindas karena tidak mempunyai alat produksi karena dikuasai pemilik modal yang didukung pemerintah dan peraturan yang ada, hal ini bertolak dari pandangan Karl Marx. Akhirnya memandang bahwa jika pekebun/petani memiliki lahan pastilah mereka sejahtera, yang dijadikan ukuran adalah kepemilikan lahan. Padahal kemampuan/pengaturan (berinovasi dan berinvestasi) mereka atas lahan tersebut juga berpengaruh.<sup>85</sup>

Ukuran kesejahteraan yang salah juga ada pada pandangan Jhon Locke tentang konsep hak milik yang meletakkan ukuran kesejahteraan pada prinsip *to have and not on to be*.<sup>86</sup> Tidak mungkin menambah luas lahan sementara pekebun/petani terus bertambah dan pengaturan propertas dengan sistem komunal bisa menjadi alternatif solusi, bersama-sama mengelola lahan pertanian mulai hulu hingga hilir agar terhindar dari spekulasi lahan dan konversi lahan pertanian menjadi non pertanian seminimal mungkin dihindari dan menjadikan lahan sebagai komoditas perdagangan juga dapat diminimalisir.

Dewan Gula Indonesia menyatakan Pulau Jawa masih memberikan kontribusi terbesar dari produksi gula nasional, yakni mencapai 1.162.208 ton dengan luas lahan tebu di Jawa saat ini sebesar 310.259 hektar. Angka tersebut jauh lebih tinggi dibandingkan kontribusi produksi gula dari luar Jawa yang hanya 858.402 ton dengan luas lahan hanya sekitar 142.055 hektar. Program Swasembada Gula belum mampu memenuhi kebutuhan konsumsi gula nasional melalui produksi gula yang bersumber dari areal tebu rakyat (252.166 hektar) dan areal tebu swasta (198.131 hektar).<sup>87</sup>

Luas areal perkebunan tebu di Indonesia yang dikelola pada tahun 1999 adalah sekitar 341.057 hektar yang umumnya terkonsentrasi di Jawa Timur, Jawa Tengah, Lampung, dan Sulawesi Selatan. Lima tahun kemudian, luas areal tebu Indonesia secara keseluruhan mengalami stagnasi pada kisaran sekitar 340 ribu hektar, namun lima tahun terakhir, luas areal tebu Indonesia secara umum mengalami kenaikan cukup signifikan. Menurut data statistik

---

<sup>85</sup> Ibid. hlm 156.

<sup>86</sup> Ibid. hlm 157.

<sup>87</sup> <http://ditjenbun.pertanian.go.id/bbpptsurabaya/berita-794-dongkrak-baru-pendukung-swasembada-gula-di-nusa-tenggara-barat>. Terakhir diakses 1 Mei 2015.

Ditjen Perkebunan dan data Dewan Gula Indonesia (DGI) 2013, tahun 2009 luas lahan perkebunan tebu mencapai 422.935 hektar dan tahun 2010, luasnya bertambah hingga 432.779 hektar dan pada tahun 2011 hingga 2014 terus mengalami penambahan luas lahan lebih dari 460.349 hektar.

Salah satu faktor penyebab turunnya produksi gula nasional adalah berkurangnya areal perkebunan tebu yang produktif sebagai pemasok utama bahan baku gula. Penurunan areal tebu menyebabkan ketersediaan bahan baku semakin terbatas sehingga PG sering mengalami kesulitan untuk mencapai kapasitas optimal. Salah satu hal yang turut andil atas berkurangnya areal lahan perkebunan tebu sehingga memicu terjadinya kemunduran industri gula Indonesia adalah akibat terbitnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman yang memberi kebebasan kepada pekebun, termasuk pekebun tebu untuk menanam komoditas sesuai prospek pasar, sehingga menanam tebu tidak lagi merupakan kewajiban tetapi pilihan bebas pekebun berdasarkan rasional ekonomi. Akibatnya, sistem agribisnis gula mengalami fragmentasi struktural. Inefisiensi pada PG turut menyebabkan harga tebu di tingkat pekebun rendah sehingga profitabilitas menurun. Hal ini mendorong pekebun beralih dari usaha tani tebu ke usaha tani lainnya, khususnya padi.

Beralih fungsinya lahan tebu menjadi lahan tanaman komoditas yang lain menyebabkan produksi gula menurun, sehingga berdampak terus-menerusnya Indonesia menjadi negara pengimpor gula, dan akibatnya pasar gula domestik dipengaruhi oleh kondisi pasar internasional. Pendapatan pekebun dari usaha tani tebu juga sudah kalah dengan komoditi lainnya. Keadaan inilah yang banyak dialami oleh pekebun sehingga harus menyerahkan lahannya pada pihak perkebunan tebu dan pabrik gula atau KUD-KUD, menjualnya atau menanam dengan tanaman lain.<sup>88</sup>

Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 1998 tentang Penghentian Program Tebu Rakyat diterbitkan dalam rangka pelaksanaan Pasal 6 UU Sistem Budidaya Tanaman yang saat itu dipandang perlu untuk memberikan peranan

---

<sup>88</sup> <http://www.hukumonline.com/berita/baca/larangan-konversi-lahan-pertanian-tak-jalan-terakhir-diakses-1-Mei-2015>.

yang lebih besar dan kebebasan kepada pekebun untuk menentukan jenis tanaman yang akan dibudidayakan serta cara pembudidayaannya. Sejak saat itu pekebun tidak lagi diwajibkan untuk menanam lahannya dengan tebu.

Ketentuan pasal 6 ayat (1) dan (2) UU Sistem Budidaya Tanaman tumpang tindih antara kebebasan pekebun/petani namun juga termasuk kewajiban pekebun/petani. Ayat (1) menyebutkan kebebasan pekebun/petani untuk menentukan pilihan jenis tanaman dan pembudidayaannya, namun ayat (2), pekebun/petani berkewajiban untuk berperan serta dalam mewujudkan rencana pengembangan dan produksi budidaya tanaman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5. Pemerintah berlepas tangan terhadap pengaturan namun di sisi lain justru mewajibkan pekebun/petani mengikuti program yang sudah ditetapkan pemerintah. Ketentuan pasal 6 harus disesuaikan dengan pasal 5 yang ternyata pasal 5 pun memiliki pengertian yang berbeda dengan pasal 6. Antara pasal 5 dan pasal 6 itu berlainan arah, sehingga penyuluh dari PKP (Program Komunikasi Pertanian), menjadi serba ragu-ragu. Hal ini menjadi multi tafsir. Harus disempurnakan hubungan antara pasal 5 dengan pasal 6 sehingga petugas dari PKP tidak sia-sia.

Masa kejayaan gula nasional tahun 1930-an menunjukkan integrasi antara usaha perkebunan tebu dan PG selaku pengolah sangat harmonis dan efisien. Integrasi sistem agribisnis gula dapat terjamin karena pengaturan dari pemerintah Hindia-Belanda. Pekebun diatur dan dipaksa untuk menanam tebu sesuai dengan luasan, teknologi, jadwal tanam, dan jadwal panen yang ditetapkan oleh PG. Pemerintah Hindia-Belanda pun menetapkan kebijakan bahwa prioritas peruntukan lahan di Pulau Jawa ialah untuk perkebunan tebu, bukan untuk padi, artinya pemerintah saat itu menetapkan spesialisasi lahan untuk tebu. PG senantiasa mendapat bahan baku yang cukup sepanjang musim giling sehingga industri gula di Pulau Jawa saat itu sangat efisien.

Permasalahan umum lain terkait penyediaan lahan tebu untuk peningkatan produksi gula sebagai berikut. *Pertama*, proses pelepasan lahan masih dipandang kompleks dan memerlukan waktu yang lama. Terdapat sekitar 22 tahapan yang harus dipenuhi sesuai Surat Keputusan Bersama

(SKB) Menteri Kehutanan, Menteri Pertanian, Kepala BPN Nomor 364/Kpts-II/90, 519/Kpts/HK.050/7/90, 23-VIII-1990 dan Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 250/Kpts-II/1996. Permasalahan *kedua*, Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi/Kabupaten/Kota yang belum selesai menyebabkan proses pelepasan terhambat.<sup>89</sup> *Ketiga*, pengembangan lahan perkebunan baru umumnya di *remote area* dan merupakan pertumbuhan baru, sehingga infrastruktur jalan, pelabuhan, air serta sarana pengembangan pemukiman, sekolah, sarana ibadah, rumah sakit juga belum memadai.

Tahun 2011, Presiden Republik Indonesia menerbitkan Instruksi Presiden Nomor 10 Tahun 2011 tentang Penundaan Pemberian Izin Baru dan Penyempurnaan Tata Kelola Hutan Alam Primer dan Lahan Gambut. Penekanan pengaturan Inpres Nomor 10 Tahun 2011 adalah penundaan pemberian ijin baru penggunaan kawasan hutan alam primer dan lahan gambut yang berada di hutan konservasi, hutan lindung, hutan produksi (hutan produksi terbatas, hutan produksi biasa/tetap, hutan produksi yang dapat dikonversi) dan area penggunaan lain sebagaimana tercantum dalam Peta Indikatif Penundaan Izin Baru. Inpres ini masih memberikan beberapa peluang dengan pengecualian, diantaranya terhadap pelaksanaan Pembangunan Nasional yang bersifat vital, yaitu: geothermal, minyak dan gas bumi, ketenaga-listrikan, lahan untuk padi dan tebu. Pada tahun 2013, Presiden Republik Indonesia meneruskan kebijakan moratorium izin baru pengelolaan hutan alam primer dan lahan gambut melalui Instruksi Presiden Nomor 6 Tahun 2013. Tahun 2013 juga terbit Peraturan Menteri Pertanian Nomor 98/Permentan/OT.140/9/2013 tentang Pedoman Perizinan Usaha Perkebunan. Permentan Nomor 98 Tahun 2013 menentukan bahwa batas

---

<sup>89</sup> Data Direktorat Jenderal Tata Ruang, Kementerian Pekerjaan Umum (PU) menunjukkan, sampai akhir Oktober 2013, baru ada 17 propinsi atau 51,52 persen yang sudah membuat Perda tata ruang, sisanya 16 propinsi atau 48,48 persen sudah mendapat persetujuan substansi Menteri PU dan sedang proses penetapan Perda, sedangkan untuk kabupaten/kota dari 491 kabupaten/kota yang sudah membuat Perda, ada 314 kabupaten/kota atau 63,95 persen yang sudah kelar membuat Perda, sisanya 172 kabupaten/kota atau 35,03 persen baru mendapat persetujuan substansi Menteri PU dan sedang proses penetapan Perda, serta 5 kabupaten/kota baru dalam proses persetujuan substansi Menteri PU. Akibatnya, pembangunan di daerah tidak terkendali dan terus menggerus lahan pertanian. Padahal, hingga 2030 Indonesia masih membutuhkan tiga juta hektare lahan pertanian. Tetapi, hingga kini, penambahan lahan hanya berkisar 30 ribu s.d 40 ribu hektar.

paling luas pemberian Izin Usaha Perkebunan untuk 1 (satu) perusahaan atau kelompok (*group*) perusahaan perkebunan untuk tanaman tebu adalah 150.000 hektar.<sup>90</sup>

Pemerintah dalam mendukung strategi perluasan lahan juga telah mengeluarkan beberapa kebijakan dalam rangka percepatan investasi di bidang gula untuk mendukung penyediaan lahan, antara lain SE Menteri Kehutanan Nomor S.521/Menhut-VII/2010 meminta agar Gubernur dan Bupati/Walikota memprioritaskan penggunaan hutan produksi yang dapat dikonversi (HPK) untuk pembangunan perkebunan tebu.<sup>91</sup> Kebijakan lain terkait pelepasan kawasan HPK yang diterbitkan Menteri Kehutanan<sup>92</sup> untuk pengembangan usaha budidaya perkebunan tebu dalam rangka mendukung swasembada gula nasional :

1. Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2012 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2010 tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan. Pasal 19 bahwa HPK yang dapat dilepas adalah yang tidak dibebani izin baik berhutan maupun tidak berhutan;
2. Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 2012 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor Nomor 24 Tahun 2010 tentang Penggunaan Kawasan Hutan, yang dapat digunakan untuk perkebunan tebu; dan

---

<sup>90</sup> Pencapaian ekstensifikasi perkebunan tebu melalui pelepasan eks hutan produksi yang dapat dikonversi sampai tahun 2013 sebagai berikut. Menurut data Kemenhut, sudah mencapai 10 (sepuluh) unit seluas 363.244 hektar yang sampai pada tahap permohonan; 22 unit seluas 378.215 hektar pada tahap persetujuan prinsip pelepasan kawasan oleh Menteri Kehutanan; dan yang mendapatkan Surat Keputusan Pelepasan oleh Menteri Kehutanan sebanyak 5 unit seluas 147.097 hektar. Sementara itu, pencapaian ekstensifikasi perkebunan tebu dari alih fungsi lahan Area Penggunaan Lain (APL) terdiri, Nusa Tenggara Barat (Dompu) seluas 6.600 hektar; Nusa Tenggara Timur (Sumba Barat Daya) seluas 25.000 hektar; Sulawesi Tenggara (Muna) seluas 5.000 hektar; Jawa Timur (Banyuwangi) seluas 12.000 hektar; Jawa Tengah (Blora) seluas 6.000 hektar; dan di Pulau Madura yang masih berpotensi seluas 70.000 hektar.

<sup>91</sup> Menurut Kemenhut, permasalahan yang kerap timbul antara lain : Sebagian HPK masih dibebani Izin Pemanfaatan Hasil Hutan dan perizinan lainnya; Persetujuan prinsip Pelepasan Kawasan Hutan yang telah lebih dari 5 tahun tidak/belum ditindaklanjuti dengan pemenuhan persyaratan pelepasan kawasan hutan; HPK yang telah dilepas belum dimanfaatkan secara optimal; HPK yang tersisa lokasinya tersebar (sporadis), sehingga kurang memenuhi skala teknis dan ekonomi bagi usaha perkebunan tebu; dan Bupati masih banyak menerbitkan izin lokasi untuk perkebunan kelapa sawit; <https://www.peragi.org/materi-Semiloka-gula-nasional-2011/Kebijakan-pelepasan-kawasan-hutan-produksi-yang-dapat-dikonversi-untuk-pengembangan-usaha-budidaya-perkebunan-tebu-dalam-rangka-mendukung-swasembada-gula-nasional>. Terakhir diakses 1 Mei 2015.

<sup>92</sup> Ibid.

3. Peraturan Menteri Kehutanan Nomor 44/Menhut-II/2011 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.33/Menhut-II/2010 tentang Tata Cara Pelepasan Kawasan Hutan Produksi Yang Dapat Dikonversi (HPK).

Menteri Pertanian juga mengeluarkan peraturan tentang pembatasan lahan yang boleh dimiliki perusahaan perkebunan. Jika pemerintah membatasi penguasaan lahan perkebunan untuk asas keadilan, maka dalam Permentan nomor 98 tahun 2013<sup>93</sup> tentang Ijin Usaha Perkebunan sudah mengakomodir asas tersebut. Salah satunya adalah kewajiban perusahaan untuk membangun kebun rakyat dari luas lahan yang diusahakan. Jika kewajiban membangun kebun rakyat benar-benar dilakukan perusahaan, maka sudah cukup memberi rasa adil sebab pemerintah telah mewajibkan perusahaan untuk membangun kebun rakyat dari total lahan yang diusahakan. Total luas lahan perkebunan tebu di Indonesia, hampir 42 persen adalah perkebunan rakyat.<sup>94</sup> Sedangkan sisanya merupakan milik perusahaan perkebunan negara dan swasta. Pekebun, terutama pekebun swadaya terkadang masih kesulitan untuk mendapatkan sertifikasi. Pemerintah harus memperbaiki sistem sertifikasi lahan untuk kebun rakyat. Selain menjadi masalah, ketentuan itu berlaku surut atau hanya untuk ijin usaha perkebunan yang baru. Jika berlaku surut, maka bagaimana dengan grup perusahaan yang sudah berjalan dan memiliki lahan lebih dari 150.000 hektar.

Regulasi yang diterbitkan untuk pelepasan lahan tebu sudah cukup, namun menghentikan alih fungsi lahan perlu diatur. Secara umum peraturan yang disiapkan pemerintah guna mencegah berkurangnya lahan pertanian pangan:

1. Keputusan Presiden Nomor 53 tahun 1989 tentang Kawasan Industri yang memuat larangan pembangunan kawasan industri di kawasan pertanian atau lahan yang berfungsi melindungi sumber daya alam serta warisan budaya;

---

<sup>93</sup> Permentan 26/2007 sebelumnya mengatur luas kebun masing-masing perusahaan maksimal 100.000 hektar.

<sup>94</sup> <http://agroindonesia/2012/08/28/batas-kepemilikan-kebun-bakal-dibatasi/> terakhir diakses 1 Mei 2015.

2. Peraturan Presiden Nomor 36 tahun 2006 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Kepentingan Umum; Regulasi ini memberi hak pemerintah mencabut sepihak hak rakyat atas lahan untuk kepentingan infrastruktur umum. Hal ini mengacu kepada hukum publik bahwa manakala terjadi benturan antara kepentingan umum dengan kepentingan pribadi, maka didahulukan kepentingan umum. Kepentingan umum tersebut terselenggara agar segenap kepentingan pribadi yang ada dapat terjamin contoh jalan raya, pasar, bendungan, saluran irigasi dan sebagainya.<sup>95</sup>
3. Rencana Umum Tata Ruang Wilayah (RUTRW). Hal ini turut mengakibatkan 3.099 juta hektar lahan tanaman pangan direncanakan dikonversi menjadi wilayah pemukiman, pusat bisnis, perkantoran, infrastruktur jalan dan lainnya yang sudah sebagian besar disetujui DPRD setempat untuk menjadi Perda.<sup>96</sup>
4. UU 41 tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.  
Diterbitkannya UU ini menimbang bahwa Indonesia sebagai negara agraris perlu menjamin penyediaan lahan pertanian pangan secara berkelanjutan sebagai sumber pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan dengan mengedepankan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, dan kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan, kemajuan, dan kesatuan ekonomi nasional. Pasal 3 menentukan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan diselenggarakan dengan tujuan 1) melindungi kawasan dan lahan pertanian secara berkelanjutan, 2) mewujudkan kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan, dan 3) meningkatkan kemakmuran serta kesejahteraan pekebun dan masyarakat.

UU 41 tahun 2009 mengatur dan melindungi agar bidang lahan tertentu hanya dapat digunakan untuk aktivitas pertanian pangan tertentu,

---

<sup>95</sup> Koerniatmanto Soetoprawiro, *ibid.* hlm 141.

<sup>96</sup> *Ibid.* hlm 142.

artinya penguasaan atau kepemilikan lahan harus terdistribusikan secara efisien dan berkeadilan. Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dilakukan dengan penetapan (Pasal 18). Rencana Perlindungan Lahan Pertanian Pangan berkelanjutan dimuat dalam RPJP, RPJM, RTJP baik nasional maupun daerah yang dalam Pasal 6 menetapkan harus adanya pengaturan tentang: kawasan pertanian berkelanjutan; lahan pertanian berkelanjutan di dalam dan di luar kawasan pertanian pangan berkelanjutan; lahan cadangan pertanian pangan berkelanjutan di dalam dan di luar kawasan pertanian pangan berkelanjutan.

Lahan-lahan tersebut prinsipnya dilarang dialih fungsikan. Alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan hanya dimungkinkan untuk kepentingan umum dengan syarat yang ketat.<sup>97</sup> Setiap orang yang memiliki hak atas lahan yang ditetapkan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan, berkewajiban dan berperan serta untuk:

- a. memanfaatkan lahan sesuai peruntukan dan mencegah rusaknya irigasi;
- b. menjaga kesuburan tanah;
- c. mencegah kerusakan lahan; dan
- d. memelihara kelestarian.

Pasal 27 UU 41 tahun 2009 ini awalnya mengatur bahwa pengembangan terhadap kawasan pertanian pangan berkelanjutan dan lahan pertanian pangan berkelanjutan yang meliputi intensifikasi dan ekstensifikasi lahan tersebut **hanya** (cetak tebal dari penulis) dilakukan oleh pemerintah dan/atau masyarakat, namun ditambah ayat (2) yang menjadikan peran korporasi sebagai badan hukum juga berhak melakukan pengembangan intensifikasi

---

<sup>97</sup> Alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan dalam rangka pengadaan tanah untuk kepentingan umum hanya dapat dilakukan dengan persyaratan (Pasal 30) : Memiliki kajian kelayakan strategis; Memiliki kajian kelayakan strategis; Mempunyai rencana alih fungsi lahan; Pembebasan kepemilikan hak atas tanah; dan Ketersediaan lahan pengganti terhadap lahan pertanian pangan berkelanjutan yang dialihfungsikan. Berdasarkan Pasal 45 PP 1 Tahun 2011, alih fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang dilakukan karena sering terjadi bencana hanya dapat ditetapkan setelah tersedia lahan pengganti. Dalam hal bencana mengakibatkan hilang atau rusaknya infrastruktur secara permanen dan pembangunan infrastruktur pengganti tidak dapat ditunda, maka alih fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dapat dilakukan dengan ketentuan : Membebaskan kepemilikan hak atas tanah; dan Menyediakan lahan pengganti terhadap lahan pertanian pangan berkelanjutan yang dialihfungsikan paling lama 24 (dua puluh empat) bulan setelah alih fungsi dilakukan. Triwibowo Yuwono, ibid. hlm 175.

maupun ekstensifikasi di seluruh wilayah Indonesia, pekebun dapat terancam. Ditambah pula ketentuan ayat (3) yang mengatur bahwa selain berbentuk koperasi, korporasi tersebut boleh berbentuk perusahaan inti plasma. Perusahaan inti plasma ini kerap kali membuat kepentingan pekebun terabaikan.<sup>98</sup>

Regulasi tersebut dirasa cukup memberikan banyak ruang untuk perluasan dan pemilikan lahan guna kepentingan lahan tebu baik dikelola individu, kelompok pekebun, perusahaan daerah maupun swasta, namun perlu adanya kebijakan diversifikasi. Jumlah lahan pertanian pangan memang masih ada, namun konversi penggunaannya selain untuk lahan tebu belum tentu karena UU 41 tahun 2009 hanya mengatur perlindungan lahan pertanian secara umum. Pemerintah dapat menentukan wilayah di daerah tertentu saja yang akan dijadikan sentra penanaman tebu (spesialisasi) misalnya daerah yang terdapat lahan pertanian dekat dengan pabrik tebu. Setiap daerah memang tidak harus menanam tebu, disinilah diversifikasi dilakukan dengan menanam komoditas lain mengingat daerah tersebut masih lahan baru yang belum ada pabrik pengolahan tebu dan belum ada sarana prasarana pendukungnya. Ini menjadi penting sebab lahan tebu baru membutuhkan tenaga kerja pengolah, bibit yang disesuaikan dengan jenis tanahnya, akses dan fasilitas lain yang diperlukan pekebun tebu.

Spesialisasi tanaman pangan terhadap daerah tertentu tidak dapat mutlak karena dapat menimbulkan ketergantungan pada sebuah hasil pertanian saja.<sup>99</sup> Diversifikasi atau penganekaragaman pertanian adalah usaha untuk mengganti atau meningkatkan hasil pertanian yang monokultur ke arah pertanian multikultur, hal ini disebut diversifikasi horizontal. Sedangkan diversifikasi vertikal diartikan usaha untuk memajukan industri pengolahan hasil pertanian yang bersangkutan. Suatu daerah mungkin lebih bijak mengadakan spesialisasi tetapi daerah lain mungkin lebih bijak untuk melakukan diversifikasi. Beberapa faktor pendorong spesialisasi berupa:

---

<sup>98</sup> Koerniatmanto Soetoprawiro, *ibid.* hlm 146.

<sup>99</sup> Mubyarto, *ibid.* hlm 255.

1. Tidak adanya sumber-sumber alam yang berarti, keuntungan komparatif yang tinggi dalam satu produk baik dalam persediaan bahan baku maupun dalam permodalan dan keterampilan manusia;
2. Transportasi dan komunikasi yang cukup baik dengan daerah lain sehingga keburukan spesialisasi tidak timbul; dan
3. Industri pertanian bersangkutan memungkinkan pembagian kerja yang baik dengan daerah sekitarnya sehingga membawa keuntungan nasional.

Beberapa faktor kecenderungan ke arah diversifikasi<sup>100</sup> antara lain:

1. Prospek jangka panjang yang kurang menentu dari satu hasil utama; tersedianya sumber alam lain yang mempunyai prospek yang baik dan permintaan yang lebih elastis; dan
2. Biaya transport yang tinggi dalam perdagangan antar pulau.

Pengelolaan lahan secara komunal juga dapat menjadi alternatif yang baik, lahan tebu dikelola bersama atau kemitraan antara masyarakat dan PG dalam hal penentuan jenis bibit dan penanaman, penyuluhan dan kebutuhan intensifikasi lainnya. Lahan tersebut dapat berasal dari milik pekebun sendiri atau lahan yang dikelola PG sebagai syarat berdirinya PG rafinasi.

Regulasi yang diterbitkan untuk melegalkan konversi lahan pertanian juga diterbitkan untuk mengatur alasan yang dibenarkan untuk konversi lahan. Berikut beberapa regulasi yang memberikan prioritas pengalih fungsian lahan untuk kepentingan umum:

1. Pasal 33 UU Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang
  - (1) Pemanfaatan ruang mengacu pada fungsi ruang yang ditetapkan dalam rencana tata ruang dilaksanakan dengan mengembangkan penatagunaan tanah, penatagunaan air, penatagunaan udara, dan penatagunaan sumber daya alam lain.
  - (2) Penatagunaan tanah pada ruang yang direncanakan untuk pembangunan prasarana dan sarana bagi kepentingan umum memberikan hak prioritas

---

<sup>100</sup> Ibid. hlm 202.

pertama bagi Pemerintah dan pemerintah daerah untuk menerima pengalihan hak atas tanah dari pemegang hak atas tanah.

- (3) Dalam pemanfaatan ruang pada ruang yang berfungsi lindung, diberikan prioritas pertama bagi Pemerintah dan pemerintah daerah untuk menerima pengalihan hak atas tanah dari pemegang hak atas tanah jika yang bersangkutan akan melepaskan haknya.
- (4) Penatagunaan tanah pada ruang yang direncanakan untuk pembangunan prasarana dan sarana bagi kepentingan umum memberikan hak prioritas pertama bagi Pemerintah dan pemerintah daerah untuk menerima pengalihan hak atas tanah dari pemegang hak atas tanah.

## 2. PP Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

Lahan pertanian pangan berkelanjutan berdasarkan PP 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan adalah bidang lahan pertanian yang ditetapkan untuk dilindungi dan dikembangkan secara konsisten guna menghasilkan pangan pokok bagi kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan nasional. Alih fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan adalah perubahan fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan menjadi bukan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan baik secara tetap maupun sementara. PP 1 Tahun 2011 Pasal 35 dinyatakan bahwa lahan yang sudah ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dilindungi dan dilarang dialih fungsikan. Alih fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan hanya dapat dilakukan oleh Pemerintah atau pemerintah daerah dalam rangka pengadaan tanah untuk kepentingan umum<sup>101</sup> dan terjadi bencana.

---

<sup>101</sup> Pasal 36 PP 1 Tahun 2011 dinyatakan bahwa Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang dilakukan dalam rangka pengadaan tanah untuk kepentingan umum terbatas pada kepentingan umum, yang meliputi: Jalan umum; Waduk; Bendungan; Irigasi; Saluran air minum atau air bersih; Drainase dan sanitasi; Bangunan pengairan; Pelabuhan; Bandar udara; Stasiun dan jalan kereta api; Terminal; Fasilitas keselamatan umum; Cagar alam; dan/atau; Pembangkit dan jaringan listrik.

Persoalan konversi lahan pertanian ternyata bukan hanya monopoli pemerintah daerah, melainkan pemerintah pusat juga turut andil, misalnya di utara Karawang terjadi konversi lahan pertanian seluas 60 hektar karena pembangunan pelabuhan Cilamaya beserta jalan penghubungnya. Pembangunan pelabuhan itu merupakan program pemerintah pusat dari *Master Plan* Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia.<sup>102</sup> Diperlukan kemauan yang kuat pada semua tingkat pemerintahan untuk mengerem laju konversi lahan tersebut. Perda tata ruang dan Perda perlindungan lahan pertanian berkelanjutan harus dibuat oleh pemerintah propinsi dan kabupaten/kota.

Pemerintah propinsi melalui Gubernur berkewajiban mengoordinasikan, membina, mengawasi, mengevaluasi, dan memastikan Perda yang dibuat pemerintah kabupaten/kota tetap sinkron dengan Perda yang dibuat pemerintah propinsi dan pelbagai peraturan di atasnya, seperti yang diamanatkan PP 79 Tahun 2005 dan PP 23 Tahun 2011 yang menjadi derivasi UU 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Sebagai contoh, di Propinsi Jawa Barat, alih fungsi lahan pertanian mencapai 3.000 hektar pertahun.<sup>103</sup> Pemerintah Propinsi Jabar sudah mengeluarkan Perda 22 Tahun 2010 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi Jabar Tahun 2009-2029 dan Perda 27 Tahun 2010 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, namun kedua Perda ini tidak berjalan efektif. Kabupaten Karawang misalnya, jangankan terjadi sinkronisasi antara penataan ruang dan lahan pertanian yang dibuat propinsi dan kabupaten, Kabupaten Karawang sendiri malah belum memiliki dan menetapkan luas lahan pertanian yang harus dipertahankan dalam bentuk Perda. Akhirnya Kabupaten Karawang mengalami alih fungsi lahan pertanian sebesar 317,10 hektar selama sepuluh tahun terakhir ini.

Lahan yang satu menjadi pilihan peruntukan bagi pelbagai kepentingan seperti pabrik, pemukiman, hutan, pemerintah, pertambangan,

---

<sup>102</sup> <http://bappeda.jatimprov.go.id/2014/02/12/mengerem-laju-konversi-lahan-pertanian/> terakhir diakses 1 Mei 2015.

<sup>103</sup> Ibid.

maupun pertanian itu sendiri. Sektor pertanian itu sendiri terbagi menjadi perkebunan, peternakan, perikanan dan tanaman pangan. Peran pemerintah dan seperangkat hukumnya sangat diperlukan. Hukum perlu dirumuskan sehingga mampu mengatur prioritas nasional dan peruntukan lahan dengan adil. Pemerintah berkewajiban merumuskan pelbagai kebijakan atas dasar peraturan perundang-undangan yang adil dan pelbagai instrumen hukum administrasi hingga tercipta keadilan dan ketertiban lahan. Prioritas peruntukan lahan dibagi secara adil kemanfaatannya bagi pekebun. Jhon Rawl mengatakan bukan mereka yang mampu membayar lebih akan memperoleh hak melainkan mereka yang berada dalam posisi yang relatif setara akan memperoleh hak yang sama.<sup>104</sup>

Regulasi tentang penyediaan lahan pertanian ini sudah cukup memberi ruang kepada pekebun untuk memperluas lahan tebuinya, terbukti jumlah luas lahan yang terus meningkat setiap tahunnya. Peraturan Mentan yang membatasi lahan tebu yang boleh dikelola disertai kewajiban membangunkan lahan untuk pekebun cukup memberi keadilan, pengelolaan secara komunal memberikan efisiensi atas lahan.

## B. Bibit

Bibit<sup>105</sup> merupakan bagian dari keberhasilan usaha budidaya tebu menuju capaian mutu produk yang kompetitif sehingga perannya sangat strategis. Bibit dapat berkontribusi dalam upaya peningkatan produksi, produktivitas dan mutu tanaman semusim khususnya komoditas tebu untuk mencapai swasembada gula dengan syarat varietas yang sesuai dengan agroekologi setempat; bibit terjamin mutunya baik dari segi genetik, fisik dan fisiologisnya; tepat waktu tanam dan lokasi. Penggunaan bibit yang salah akan sangat berpengaruh terhadap kinerja produksi apalagi untuk jenis tanaman tahunan. Dampak penggunaan bibit yang salah menimbulkan kerugian yang tidak sedikit.

---

<sup>104</sup> Koerniatmanto Soetoprawiro, *ibid.* hlm 150.

<sup>105</sup> Bibit adalah bakal/calon tanaman yang digunakan untuk memperbanyak dan mengembangbiakkan tanaman.

Tanaman tebu pekebun tidak bisa berhasil mencapai produktivitas dan rendemen yang maksimal dikarenakan sebagian pekebun hanya menggunakan varietas tertentu.<sup>106</sup> Harus ada pengaturan yang mendorong sosialisasi kepada pelaku usaha perkebunan untuk mengubah cara pandang terhadap bibit yang digunakan. Pengaturan terhadap bibit menjadi salah satu kunci, bibit harus bermutu agar produksi dan produktivitas, mutu serta nilai ekonomi produk meningkat, sehingga nilai efisiensi usahatani meningkat. Masalah produksi benih nasional disebabkan karena minimnya insentif pemerintah dalam memproduksi benih dalam negeri padahal insentif ini penting karena industri pembenihan merupakan investasi jangka panjang, padat modal dan memiliki tingkat kegagalan yang tinggi. Hingga saat ini belum ada sinkronisasi pengaturan riset produksi dan pemasaran dari hulu ke hilir.<sup>107</sup>

Kebutuhan bibit tebu dalam rangka mendukung upaya pencapaian swasembada gula nasional melalui program bongkar *ratoon*<sup>108</sup> dan ekstensifikasi sangatlah besar kebutuhannya. Kebutuhan bibit untuk bongkar *ratoon* tahun 2013 seluas 50.000 Ha setara dengan 15.000.000 boss bibit tebu dan untuk ekstensifikasi seluas 4.000 Ha setara dengan 1.200.000 boss, sehingga perkiraan total kebutuhan bibit untuk sekitar 16.200.000 boss bibit tebu. Setiap 1 Ha Kebun Bibit Datar (KBD) menghasilkan bibit setara untuk penangkaran 8 Ha Kebun Tebu Giling (KTG), maka dibutuhkan KBD sekitar 6.750 Ha.

Salah satu materi muatan dalam Peraturan Presiden Nomor 39 Tahun 2014 tentang tentang Daftar Bidang Usaha yang Tertutup dan Bidang Usaha yang Terbuka dengan Persyaratan di Bidang Penanaman Modal adalah terkait batasan kepemilikan modal asing dalam bidang usaha perkebunan. Sektor

---

<sup>106</sup> Diperlukan penataan varietas dengan memperhatikan tingkat kemasakan tebu, sehingga pekebun tidak hanya menggunakan bibit dari satu varietas tanaman namun juga berbagai varietas dengan tingkat kemasakan yang berbeda.

<sup>107</sup> Tulus Tambunan, *ibid.* hlm 227.

<sup>108</sup> Bongkar *ratoon* adalah upaya bongkar tanaman tebu yang sudah dipanen tiga kali atau sudah dikepras dua kali, karena secara fisiologis produktivitas tanaman tebu sudah menurun. Perencanaan dan pelaksanaan bongkar *ratoon* tanaman tebu dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang dapat difasilitasi oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah Propinsi. Baca ketentuan Perda Jatim No 17 Tahun 2012 tentang Peningkatan Rendemen dan Hablur Tanaman Tebu Pasal 15 huruf I Bab IV Pedoman Budidaya Tanaman Tebu.

usaha industri perbenihan perkebunan dengan luas 25 hektar atau lebih, termasuk untuk tanaman tebu, kepemilikan modal asingnya diizinkan sampai dengan maksimal 95 persen dengan rekomendasi Menteri Pertanian. Artinya pengaturan kepemilikan perkebunan tidak sepenuhnya dikuasai swasta, mereka wajib mengikutsertakan pekebun seperti layaknya pemilik PG rafinasi yang juga wajib membangunkan lahan untuk dikelola bersama pekebun. Pasal 15 UU Sistem Budidaya Tanaman dijelaskan bahwa pemerintah wajib melakukan pengawasan terhadap pengadaan dan peredaran bibit bina.

Peran Balai Pengawasan dan Sertifikasi Bibit (BPSB) terjadi kerancuan di bidang struktural. Penanganan penyimpangan dalam bidang perbibitan, terdapat Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) dalam tubuh BPSB berkordinasi langsung dibawah POLRI. Penyidik juga bertugas dibagian pembinaan ataupun pengawasan. Padahal jika sebagai pembina berarti ia berperan sebagai penyuluh yang mengarahkan pekebun agar mendapatkan izin. Perda Jatim Nomor 17 tahun 2012 juga mengatur bahwa pengawasan program penentuan bibit guna meningkatkan rendemen dan hablur dilakukan oleh Tim Pengawasan Program Peningkatan Rendemen dan Hablur (TP3RH) dibawah pemerintah propinsi. Tentang lembaga yang diamanahi dalam penyediaan bibit guna peningkatan rendemen untuk terwujudnya swasembada gula akan dibahas lebih banyak di sub bab selanjutnya.

Pekebun sudah kehilangan hak atas kesempatan dan peran atas pengembangan budidaya tanaman, sebagaimana tertulis dalam UU Sistem Budidaya Tanaman. Seharusnya pemerintah lebih berperan dalam pengembangan kemampuan pekebun. Pekebun yang kreatif seharusnya diberi jaminan dan perlindungan akan hak-haknya. Salah satu hak pekebun adalah pengembangan pemuliaan tanaman pangan untuk mendapatkan bibit idaman sesuai selera pekebun tanpa melanggar UU seperti yang diatur Pasal 55 UU Sistem Budidaya Tanaman.

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan memuat pengaturan masalah perbibitan dalam peningkatan produksi dan produktivitas

tebu. Pengaturan penyediaan bibit dan pupuk yang pemanfaatannya sangat tergantung musim ke depan harus dikembalikan ke sistem Bansos yang disalurkan dalam bentuk uang agar lebih fleksibel. Pelaksanaan ini perlu disertai peningkatan pengawasan oleh pemerintah.

Menteri Keuangan dalam strategi peningkatan produktivitas gula, khususnya percepatan bongkar *ratoon*, telah menerbitkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 81/PMK/05/2012 tentang Belanja Bantuan Sosial pada Kementerian/Lembaga Negara. Permenkeu ini menyatakan bahwa kegiatan pertanian termasuk kegiatan bongkar *ratoon* yang pada tahun-tahun sebelumnya masuk Bantuan Sosial (Bansos) yang disalurkan dalam bentuk uang, tidak memenuhi kriteria kegiatan Bansos, sehingga sejak tahun 2013 dimasukkan dalam kegiatan kontraktual. Bansos oleh Kementerian Keuangan diarahkan untuk kegiatan penanggulangan bencana dan kemiskinan. Kegiatan beberapa Kementerian/Lembaga Negara melalui Bansos dinilai kurang efektif karena sulit diukur kinerjanya, meskipun dari serapan anggaran pada tahun yang bersangkutan sudah 100 persen. Hal ini perlu dikaji ulang mengingat bibit merupakan jenis komoditas yang rawan dipengaruhi musim dan iklim, sehingga membutuhkan pembiayaan yang serius.

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 81/PMK/05/2012 perlu direvisi dengan menambahkan kriteria untuk penyediaan bahan tanaman dan pendukung lainnya yang sangat riskan karena terkait dengan iklim yang tidak dapat dikontrol manusia dimasukkan dalam kriteria Bansos. Kegiatan produksi yang pelaksanaannya sangat dipengaruhi iklim, tidak tepat jika menggunakan sistem lelang. Pemanfaatan benih dan pupuk sangat tergantung/terkait dengan iklim yang tidak dapat dikontrol, sehingga untuk dapat memberikan hasil yang optimal proses penyediaannya harus tepat waktu, lokasi, jumlah, mutu dan jenis.<sup>109</sup> Para penyedia benih yang ikut lelang tidak memperdulikan kendala dalam pelaksanaan di lapangan, sehingga yang

---

<sup>109</sup> Penyimpanan benih, khususnya tebu mempunyai batas waktu tertentu (tidak dapat disimpan lama), paling lama sekitar 3-4 hari dari mulai tebang sampai tanam. Umur benih di lapangan yang optimal 6-8 bulan. Apabila lewat dari masa tersebut maka sudah tidak layak lagi digunakan untuk benih dan penanaman tebu sangat tergantung kepada jadwal tebang yang sulit untuk dapat dipastikan karena tergantung PG.

menjadi korban adalah program yang telah ditetapkan. Regulasi terkait penyediaan bibit secara umum antara lain:

- a. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman;
- b. Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 1995 tentang Perbibitan Tanaman; dan
- c. Peraturan Menteri Pertanian Nomor 39/Permentan/ot.140/8/2006 tentang Produksi, Sertifikasi dan Peredaran Bibit Bina.

Regulasi terkait penyediaan bibit secara umum cukup mendorong terciptanya swasembada gula, namun kendala dalam hal pembiayaan juga harus diatur mengingat pembibitan merupakan investasi padat modal, maka perlu juga dibuat pengaturan tentang pembiayaan bibit ini disertai pengawasan. Pembiayaan sebaiknya dimasukkan dalam bentuk Bansos untuk menjaga stabilitas pembiayaan bibit nasional.

### C. Pupuk

Pekebun tebu saat ini masih mengalami kesulitan mendapatkan pupuk berkualitas bersubsidi, karena alokasi pupuk berkualitas yang bersubsidi yang ditetapkan oleh Pemerintah (Kementerian Pertanian) masih berada di bawah kebutuhan; bantuan pupuk subsidi berkualitas tidak tersalurkan dengan tepat; salah alokasi pupuk bersubsidi; dan harga pupuk yang mahal. Mahalnya pupuk juga tidak selalu disebabkan jumlah produksi yang kurang atau terbatas, namun lebih karena distorsi dalam pendistribusiannya/pengawasan yang lemah terhadap peredaran pupuk bersubsidi.<sup>110</sup>

Pentingnya pupuk bagi pertanian sejak orde baru hingga saat ini mendorong pemerintah membuat regulasi dalam distribusi dan pengaturan subsidi pupuk. Subsidi ini diberikan melalui subsidi harga gas kepada industri pupuk. Tahun 1998 sistem pembelian pupuk diubah dengan penghapusan HET di tingkat pekebun, namun HET ditetapkan kembali tahun 2005<sup>111</sup> dengan mekanisme pembelian gas oleh produsen pupuk. Kebijakan ini kurang

---

<sup>110</sup> Tulus Tambunan, *ibid.* hlm 200.

<sup>111</sup> Kepmendag Nomor 64 tahun 2005.

tepat karena lebih menguntungkan industri pupuk mengingat kenyataannya pekebun selalu membayar harga pupuk eceran lebih tinggi dari HET akibat kelangkaan. Pupuk bersubsidi adalah pupuk yang pengadaan dan penyalurannya ditataniagakan dengan HET di tingkat pengecer resmi.<sup>112</sup>

Tahun 1998 kewenangan diberikan hanya kepada KUD sebagai penyalur resmi pupuk bersubsidi<sup>113</sup> namun tahun 2004 diubah dengan dan memberikan peluang pada pengusaha non koperasi mencari keuntungan dengan menjadi pelaku tataniaga pupuk dan saat ini pula pendistribusiannya menjadi banyak kecurangan.<sup>114</sup> Tahun 2007 pemerintah memperketat distribusi dan pengawasan dengan merevisi regulasi<sup>115</sup> menyangkut perubahan rayonisasi pendistribusian pupuk bersubsidi dan pengetatan distribusi dengan pendataan pekebun di wilayah kerja pengecer. Setiap pengecer wajib mencatat daftar pembelian dari pekebun dan kelompok tani untuk digunakan di tahun 2009 sebagai daftar pembelian pekebun. Selama ini kebutuhan pupuk yang akan disubsidi dihitung berdasarkan usulan dinas pertanian, perkebunan dan peternakan di semua propinsi dengan mempertimbangkan alokasi anggaran setiap tahun. Pekebun dilarang membeli langsung dari produsen namun harus melalui distributor resmi yang telah ditunjuk. Hal ini guna memudahkan dalam pengawasan agar pupuk tetap beredar tepat jumlah dan sarannya. Aturan ini juga memuat ketentuan registrasi pengangkutan pupuk bersubsidi serta pemberian sanksi terhadap pelanggaran oleh distributor dan pengecer. Distribusi itu diserahkan tanggung jawabnya kepada kepala daerah dan pembiayaannya ditanggung pemerintah daerah. Seharusnya ada pengecualian distribusi dan alokasi pupuk untuk produk tanaman seperti tebu, karena tanaman ini memiliki karakter berbeda dengan jenis tanaman pangan lain.

---

<sup>112</sup> Kepmentan 106 tahun 2004 tentang Kebutuhan Pupuk Bersubsidi dan Kepmentan no 64 tahun 2005 tentang kebutuhan dan HET. Tulus Tambunan, *ibid.* hlm 209-210.

<sup>113</sup> Kepmen 378 tahun 1998.

<sup>114</sup> Kepmen Nomor 356 tahun 2004. Tulus Tambunan, *ibid.* hlm 220.

<sup>115</sup> Permendag Nomor 33 tahun 2007 juga Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 21 Tahun 2008 tentang Distribusi dan Alokasi Pupuk Bersubsidi dan Peraturan Menteri Pertanian Nomor 42 Tahun 2008 tentang HET Pupuk Bersubsidi untuk sektor pertanian pada 2009.

Tahun 2001 Menteri Industri dan Perdagangan mengeluarkan ijin ekspor pupuk dan kemudian mengakibatkan kelangkaan pupuk dalam negeri.<sup>116</sup> Hal ini karena industri pupuk melihat potensi pasar yang lebih besar jika mengekspor daripada menjual pupuk di dalam negeri dengan harga HET yang jauh lebih rendah dibandingkan jika dijual keluar negeri. Keunggulan industri pupuk dalam negeri sering merangsang produsen untuk mengekspor produknya ke luar negeri daripada memasok ke sektor domestik dengan harga yang lebih rendah dari HET.<sup>117</sup>

Tahun 2013 terbit Peraturan Menteri Perdagangan Indonesia Nomor 15/M-DAG/PER/4/2013 tentang Pengadaan dan Penyaluran Pupuk Bersubsidi Untuk Sektor Pertanian. Pasal 1 angka 1 Permendag 15/2013 menyebutkan Pupuk bersubsidi adalah barang dalam pengawasan yang pengadaan dan penyalurannya mendapat subsidi dari pemerintah untuk kebutuhan kelompok tani<sup>118</sup> dan/atau petani<sup>119</sup> di sektor pertanian meliputi pupuk urea, pupuk SP 36, pupuk ZA, pupuk NPK dan jenis pupuk bersubsidi lainnya yang ditetapkan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanian.<sup>120</sup> Pengadaan pupuk bersubsidi hanya diberikan kepada kelompok tani dan/atau petani/pekebun, sedangkan perusahaan swasta tidak termasuk dalam pihak yang berhak untuk diberikan pupuk bersubsidi.

Berdasarkan Permendag 15/2013, produsen, distributor dan pengecer yang merupakan pihak-pihak yang melakukan kegiatan distribusi pupuk bersubsidi hanya berhak dan berkewajiban menjual pupuk bersubsidi

---

<sup>116</sup> Triwibowo Yuwono, *ibid.* hlm 69.

<sup>117</sup> Tulus Tambunan, *ibid.* hlm 224.

<sup>118</sup> Pasal 1 angka 4 Permendag 15/2013, kelompok tani adalah kumpulan petani, pekebun, peternak atau pembudidaya ikan dan/atau udang yang dibentuk atas dasar kesamaan lingkungan, sosial ekonomi, sumberdaya dan keakraban untuk meningkatkan dan mengembangkan usaha anggota.

<sup>119</sup> Pasal 1 angka 5 Permendag 15/2013 Petani adalah perorangan warga negara Indonesia yang mengusahakan lahan untuk budidaya tanaman pangan atau hortikultura termasuk pekebun yang mengusahakan lahan untuk budidaya tanaman perkebunan rakyat dengan skala usaha yang tidak mencapai skala tertentu, peternak yang mengusahakan lahan untuk budidaya tanaman hijauan pakan ternak yang tidak dipersyaratkan memiliki izin usaha dan pembudidaya ikan dan/atau udang yang mengusahakan lahan untuk budidaya ikan dan/atau udang yang tidak dipersyaratkan memiliki izin usaha Pasal 1 angka 5 Permendag 15/2013.

<sup>120</sup> <http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt527e3886f24c2/bolehkah-perusahaan-swastagunakan-pupuk-bersubsidi?> Terakhir diakses 1 Mei 2015.

kepada kelompok tani dan/atau petani/pekebun sebagaimana telah ditetapkan. Permendag 15/2013 hanya mengatur bahwa dalam hal terjadi penyimpangan dalam pendistribusian pupuk bersubsidi, baik yang dilakukan oleh distributor, pengecer atau pihak lain manapun yang memperjualbelikan pupuk bersubsidi tersebut, akan dikenakan sanksi sesuai dengan peraturan perundang-undangan.<sup>121</sup> Sanksi sebagaimana dimaksud tidak diatur secara jelas dan tegas di dalam Permendag 15/2013 terkecuali sanksi berikut. Pasal 29 jo. Pasal 19 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (4) Permendag 15/2013 mengatur bahwa dalam hal terjadi penyimpangan penyaluran yang dilakukan oleh pengecer maupun penyimpangan dalam penjualan kepada kelompok tani atau petani/pekebun, maka pengecer akan diberikan sanksi administratif berupa peringatan tertulis dari Bupati/Walikota, yang dalam hal ini adalah dinas yang membidangi perdagangan. Jika peringatan tertulis tersebut tidak ditaati dalam jangka waktu 2 (dua) minggu terhitung sejak tanggal surat peringatan tertulis, maka dapat dikenakan peringatan tertulis terakhir dari Bupati/Walikota dalam hal ini Komisi Pengawas Pupuk dan Pestisida di tingkat Kabupaten/Kota. Jika kembali tidak mentaati dalam jangka waktu 2 (dua) minggu, maka Komisi Pengawas Pupuk dan Pestisida dapat merekomendasikan secara tertulis kepada distributor untuk memberhentikan penununjukkan pengecer; dan Dinas Kabupaten/Kota yang membidangi perdagangan atau instansi penerbit SIUP untuk membekukan atau mencabut SIUP yang dimiliki pengecer.

Permendag 15/2013 dalam Pasal 25 ayat (3) memberikan ruang gerak kepada pihak-pihak di bawah ini untuk melakukan klarifikasi terhadap adanya dugaan penyimpangan dalam penyaluran pupuk bersubsidi, yaitu kepada:

- a. Direktur Jenderal Perdagangan Dalam Negeri atau Pejabat yang ditunjuk;
- b. Direktur Jenderal Standarisasi dan Perlindungan Konsumen;
- c. Tim Pengawas Pupuk Bersubsidi Tingkat Pusat;
- d. Kepala Dinas Propinsi/ Kabupaten/ Kota yang membidangi perdagangan atau Pejabat yang ditunjuk; atau
- e. Komisi Pengawas Pupuk dan Pestisida Propinsi/Kabupaten/Kota.

---

<sup>121</sup> Pasal 30 Permendag 15/2013.

Pasal 25 ayat (4) Permendag 15/2013 menyebutkan bahwa pejabat sebagaimana disebutkan di atas dapat menggunakan bantuan aparat penegak hukum jika terdapat bukti yang kuat ke arah pelanggaran yang dapat dikenakan sanksi tindak pidana ekonomi sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pencabutan subsidi pupuk yang membuat biaya produksi meningkat dan tidak adanya jaminan harga akan berdampak menurunkan produktivitas. Pembatasan pemberian pupuk bersubsidi terhadap pengelolaan lahan maksimal 2 hektar menjadi perlakuan yang kurang adil. Pekebun tebu tidak dapat disamakan dengan pekebun lain yang bisa panen 2 hingga 3 kali seperti padi, pekebun tebu hanya bisa sekali dalam setahun.<sup>122</sup> Pemerintah harus mempertimbangkan dengan masak apakah akan tetap mencabut subsidi pupuk mengikuti WTO atau tetap memberikan subsidi kepada pekebun dengan mekanisme tertentu. Pupuk merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari pertanian jika pembiayaan sektor hilir tinggi maka konsumen akan sulit menjangkaunya, jika kemudian dibuka impor, maka pekebun akan merugi. Alternatif pengaturan yang bisa dilakukan antara lain:

1. Mencabut aturan pupuk bersubsidi disertai dengan pengawasan agar terhindar dari kelangkaan pupuk saat musim tanam dan diikuti pemberian insentif atau kemudahan lain yang dibutuhkan dan diperlukan pekebun; atau
2. Pemberian subsidi pupuk terhadap kalangan pekebun dengan distribusi tertutup disertai pengawasan dalam distribusinya;

Regulasi *on farm* bidang penyediaan dan distribusi pupuk untuk pencapaian intensifikasi ini secara umum sudah diatur dengan baik dengan pengaturan rantai distribusi, rencana penghapusan pupuk bersubsidi harus disertai pengaturan dan realisasi pemberian insentif yang lain. Pengaturan pengawasan yang telah dibuat perlu dijalankan dengan baik demi menghindari penyelewengan.

---

<sup>122</sup>

<http://semarang.solopos.com/2015/05/01/pupuk-bersubsidi-petani-tebu-berharap-penghapusan-pupuk-bersubsidi-tak-terrealisasi> diakses 7 Mei 2015.

#### D. Rendemen

Propinsi Jawa Timur adalah lumbung gula nasional, artinya pasokan tebu di Propinsi Jawa Timur menjadi urat nadi keberlangsungan industri gula nasional. Pemerintah Propinsi Jawa Timur mendukung kegiatan peningkatan rendemen dengan mengeluarkan Peraturan Daerah Propinsi Jawa Timur No 17 Tahun 2012 tentang Peningkatan Rendemen dan Hablur Tanaman Tebu.

Salah satu faktor penyebab rendahnya produktivitas tanaman tebu yang sangat mencolok adalah semakin rendahnya rendemen yang diterima pekebun. Keberadaan Perda Jatim ini untuk mencapai tujuan pembangunan perkebunan tebu dan memberikan arah, pedoman dan alat pengendali, perlu disusun perencanaan perkebunan yang didasarkan pada rencana pembangunan nasional, rencana tata ruang wilayah, potensi dan kinerja pembangunan perkebunan tebu serta perkembangan lingkungan strategis internal dan eksternal, ilmu pengetahuan dan teknologi, sosial budaya, lingkungan hidup, pasar, dan aspirasi daerah dengan tetap menjunjung tinggi keutuhan bangsa. Penyelenggaraan tersebut dilakukan melalui peningkatan rendemen dan hablur tanaman tebu dan disertai efisiensi pabrik gula. Perda ini menargetkan rendemen sebesar 11 persen bertahap dalam tiga tahun sejak diundangkan. Ketika rendemen tebu sudah berhasil mencapai 11 persen diperkirakan usaha perkebunan tebu semakin menjanjikan kemakmuran.

Pasca panen memerlukan pengaturan khusus terkait tebang/mekanisasi panen, muat, angkut, masa tunggu (antri) giling agar kualitas rendemen tidak menurun dan berdampak merugikan pekebun. Menghindari terjadinya inefisiensi pasca panen membutuhkan infrastuktur yang memadai berupa alat dan metode tebang; kendaraan pengangkut dan BBM; masa perjalanan menuju pabrik; kapasitas pabrik juga menentukan masa tunggu pasca panen.<sup>123</sup> Pasca tebang, tebu akan mengalami kerusakan yang disebabkan oleh enzim, bahan kimia dan mikroba yang akan mengkonversi sukrosa menjadi gula reduksi sehingga kemurnian dari nira berkurang. Untuk mengurangi kehilangan gula selama tebang angkut, proses tebang angkut

---

<sup>123</sup> Perhimpunan Ekonomi Pertanian Indonesia (Perhepi), <https://www.peragi.org/materi-Semiloka-gula-nasional-2011/ekonomi-gula> Terakhir diakses 1 Mei 2015.

dilakukan secara efisien sehingga tebu setelah ditebang dapat digiling secepatnya. Mutu tebang sangat dipengaruhi oleh kesiapan prasarana, sarana angkutan, sumber daya tenaga tebang, kondisi lingkungan, kelancaran giling pabrik dan sistem pengupahan tenaga tebang dan angkutan.

Tenaga kerja untuk tebang angkut yang langka, sarana dan prasarana untuk pelaksanaan tebang angkut belum memadai menimbulkan biaya tebang angkut yang tinggi serta membutuhkan tenaga tebang yang cukup banyak. Keterbatasan tenaga kerja tebang angkut dapat berpengaruh terhadap efisiensi dan produksi gula, upah tenaga kerja tebang angkut yang tinggi menimbulkan penurunan pendapatan pekebun dan tidak efisien bagi perkembangan tanaman tebu. Diperlukan realisasi peraturan terkait sarana pasca panen tebang dengan menggunakan alat tebang tebu, alat ini juga bertujuan untuk menekan biaya tebang, menaikkan jumlah pasok tebu dan mengantisipasi tenaga tebang yang semakin sulit didapat.

Tahap-tahap dalam penghitungan rendemen secara umum sebagai berikut.<sup>124</sup> Tebu masuk pabrik dan dilakukan pengambilan sampel serta ditimbang total panen kemudian ditentukan rendemennya dan diakhiri dengan menyampaikan hasil penghitungan rendemen kepada pekebun. Penghitungan rendemen rawan kecurangan disebabkan minimnya informasi yang diperoleh pekebun akibat tidak berjalannya penyuluhan terkait varietas bibit dan teknologi; pekebun tidak ada pilihan lain untuk menjual tebunya selain ke PG terdekat; pabrik terkadang tidak bisa membayar berdasar HPP karena minimnya dana perusahaan. Sistem Harga Putus Tebu adalah suatu solusi yang perlu dijalankan bersama. Harga putus tebu akan menentukan harga yang berdampak positif terhadap peningkatan pekebun dan produktivitas. Sistem ini berbeda dengan sistem konvensional dimana pekebun hanya menjual berat dan kualitas tebu panen yang sudah ditentukan jenis varietasnya dan kapan panennya dengan harga tertentu sehingga pekebun langsung mendapatkan keuntungan hasil, artinya tidak menggunakan sistem lelang tebu yang merugikan.

---

<sup>124</sup> Litbang Menteri Pertanian Semiloka 2011, <https://www.peragi.org/materi-semiloka-gula-nasional-2011/kebijakan-pergulaan-nasional> terakhir diakses 1 Mei 2015.

Peningkatan rendemen dapat diawali dengan pengaturan menyediakan varietas bibit unggul yang sudah disesuaikan dengan lahannya kemudian diikuti dengan metode budidaya tanaman tebu tersebut harus sesuai petunjuk dan arahan dinas terkait mengenai waktu tanam, pemupukan, dan seterusnya hingga penentuan masa panen dan angkut hingga menuju PG. Setelah sampai PG maka pabrik akan menentukan rendemen tebu pekebun. Berdasarkan Perda Jatim Nomor 17 Tahun 2012 setiap orang dilarang melakukan pemalsuan penentuan rendemen tebu, bagaimana dengan pekebun yang tidak mengetahui metode penentuan rendemen? Perlu sosialisasi secara adil kepada pekebun oleh penyuluh di bawah dinas pertanian dan juga oleh pabrik. Kerjasama yang baik antara pekebun dengan pabrik juga harus dilakukan pengaturan dengan membagi dan menentukan masa tebang angkut menuju pabrik agar kualitas tebu tidak rusak, mengingat idealnya tebu harus digiling 12 jam setelah ditebang. Pengawasan ini dilakukan oleh PG terhadap pekebun yang menjadi mitranya dengan bantuan Dinas Pertanian setempat.

Regulasi terkait peningkatan rendemen ini sudah ada, namun searah dengan optimalisasi regulasi bidang *on farm* lain. Regulasi yang mengatur peningkatan rendemen hanya ditemui dan berdiri sendiri dalam bentuk peraturan daerah saja, jika ingin mencapai target nasional, daerah lain yang mengatur lahannya untuk tebu harus turut membuat regulasi ini disertai pelaksanaan dan pengawasan yang optimal.

#### E. Pembiayaan

Menghadapi lemahnya daya saing pekebun di Indonesia, pemerintah melalui Menteri Pertanian menerbitkan Peraturan Menteri Pertanian Nomor: 18/Permentan/OT.140/2010 tentang *blue print* peningkatan nilai tambah dan daya saing produk pertanian dengan pemberian insentif bagi tumbuhnya industri di perdesaan. Lampiran Peraturan Menteri Pertanian tersebut menjelaskan bahwa dalam situasi seperti itu, pembangunan pertanian tetap penting sebagai elemen keseluruhan pembangunan ekonomi. Beberapa pertimbangannya adalah: (i) potensi sumberdaya yang besar dan beragam, (ii)

berpotensi besar sebagai penyumbang terhadap pendapatan nasional, (iii) banyaknya penduduk yang bergantung pada sektor ini, dan (iv) peluang pasar yang masih terbuka dan berkembang. Permentan Nomor 18/Permentan/OT.140/2010 menjelaskan tentang pemberian insentif bagi masyarakat pedesaan dalam bidang pertanian dengan tujuan peningkatan nilai tambah dan daya saing produk pertanian.

Pengaturan pembiayaan menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari sebuah aktivitas industri produksi hingga pengolahan. Fasilitas yang diberikan pemerintah berupa Kredit Ketahanan Pangan dan Energi (KKP-E)<sup>125</sup> dengan bantuan subsidi, yakni kredit investasi dan/atau modal kerja dengan suku bunga bersaing yang diberikan dalam rangka mendukung pelaksanaan Program KKP-E telah banyak diminati pekebun tebu. Kredit ini sangat bermanfaat karena dapat digunakan kepada pekebun tebu secara langsung perorangan maupun kelompok. Dukungan kebijakan berupa penyediaan kredit usaha dengan bunga yang relatif rendah akan memberikan stimulus bagi pekebun sehingga bangkit dan bergairah mengembangkan usaha tani tebunya. Penyediaan bantuan kredit kepada pekebun maupun pengusaha gula seyogyanya dilakukan pemerintah dengan menetapkan kebijakan berupa tingkat suku bunga kredit yang lebih rendah dari suku bunga pasar serta ditunjang dengan akses pengambilan uang ke bank yang sangat mudah dan cepat. Perlu peningkatan peran Lembaga Keuangan/Perbankan melalui penyediaan kredit bersubsidi yang berkelanjutan disertai pembinaan dan pengawasan.<sup>126</sup>

Pemerintah melalui Menteri Keuangan menetapkan KKP-E dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 79/PMK.05/2007 jo Peraturan Menteri Keuangan Nomor 198/PMK.05/2012 tentang KKP-E.<sup>127</sup> Berdasarkan Pasal 17

---

<sup>125</sup> Kredit ketahanan Pangan & Energi (KKPE)-Tebu adalah Kredit Modal Kerja yang diberikan kepada pekebun peserta untuk keperluan pengembangan budidaya tebu, melalui kelompok tani atau koperasi yang bermitra dengan Mitra Usaha / PG (Pabrik Gula).

<sup>126</sup> Menteri Pertanian, Semiloka 2011. Ibid.

<sup>127</sup> KKPE (Kredit Ketahanan Pangan dan Energi) merupakan salah satu model pembiayaan pertanian untuk sektor pangan dan energi. Dalam program ini pemerintah memberikan subsidi bunga dengan tingkat bervariasi bergantung komoditi yang dikembangkan. Suku bunga pinjam untuk komoditas tebu 13 persen pekebun hanya membayar 8 persen sedangkan 5 persen nya disubsidi

Permenkeu tersebut, Pemerintah memberikan subsidi bunga selama jangka waktu tertentu. Subsidi bunga yang disediakan Pemerintah diharapkan dapat menjadi salah satu insentif bagi pekebun untuk meningkatkan produktivitas dan daya saing usahanya. Tingkat bunga yang diberlakukan saat ini untuk pekebun tebu 7 persen sedangkan selisih bunganya disubsidi oleh pemerintah.

Terkait seleksi pekebun tebu yang menerima kredit ketahanan pangan dan energi dari Pemerintah, Menteri Pertanian menerbitkan kebijakan berupa Peraturan Menteri Pertanian Nomor 12/Permentan/OT.140/1/2013 tentang Pedoman Pelaksanaan KKP-E.<sup>128</sup> Permentan Nomor 12 tahun 2013 menentukan bahwa kegiatan usaha yang dibiayai dengan KKP-E salah satunya adalah pengembangan budidaya tebu. Pekebun tebu penerima KKP-E harus memenuhi persyaratan antara lain, pekebun mempunyai identitas diri; Pekebun dapat secara individu dan atau menjadi anggota Kelompok Tani; Menggarap sendiri lahannya (pekebun pemilik penggarap) atau menggarap lahan orang lain (pekebun penggarap); Apabila menggarap lahan orang lain diperlukan surat kuasa/keterangan dari pemilik lahan yang diketahui oleh Kepala Desa; luas lahan pekebun yang dibiayai maksimum 4 (empat) hektar dan tidak melebihi *plafond* kredit Rp100.000.000,00 (seratus juta)/pekebun. Penyaluran KKP-E tersebut kerap tidak tepat sasaran. Pekebun tebu yang menerima KKP-E bukan sebagai pekebun pemilik penggarap atau pekebun penggarap. Selain itu, seharusnya luas lahan pekebun yang dapat dibiayai adalah maksimum 4 (empat) hektar, tetapi di lapangan lebih besar dengan penggunaan nama orang lain. Hal ini mengakibatkan pekebun pemilik penggarap atau pekebun penggarap yang seharusnya mendapatkan fasilitas tersebut, tidak mendapatkan haknya dengan sebagaimana mestinya.<sup>129</sup>

---

pemerintah. Untuk sektor pertanian non tebu suku bunganya 14 persen dan disubsidi 7 persen. Persyaratannya seperti yang berlaku umum namun tidak ada penjaminan, namun demikian masih banyak pekebun kesulitan mengakses KKPE itu. Dalam hal penanaman modal asing untuk sektor pertanian yang disubsidi pemerintah lebih kecil dibandingkan sektor industri. Jumlah proyek pertanian hanya 27 dengan nilai 478 juta dollar Amerika dibanding 378 proyek industri yang mencapai US \$3313 juta. Tulus Tambunan, *ibid.* hlm 131.

<sup>128</sup> Peraturan Menteri Pertanian ini mencabut dan menyatakan tidak berlaku lagi Permentan Nomor 08/Permentan/KU.430/2/2011.

<sup>129</sup> Menteri Pertanian, Semiloka 2013, *ibid.*

Permasalahan kredit pekebun tebu juga kompleks. Tahun 2014, pekebun tebu di Jawa Timur, kesulitan untuk mendapatkan pinjaman kredit di bank. Fasilitas kredit kemitraan tersebut akan digunakan pekebun tebu untuk membuka dan merawat lahan, pembelian pupuk, bibit tebu, sarana produksi pertanian dan keperluan lainnya. Pihak bank sudah tidak mempercayai 16 Pabrik Gula (PG) di bawah PTPN XI yang selama ini sebagai avalis atau penanggung kredit para pekebun.<sup>130</sup> Hilangnya kepercayaan bank terhadap PTPN XI disebabkan karena permasalahan yang melilit perusahaan BUMN tersebut. PTPN XI mengalami masalah keuangan dan tidak sanggup memberikan dana talangan kepada pekebun tebu. Ada juga bank yang masih memberi kepercayaan kepada PTPN X dengan menyalurkan kredit Program Kemitraan kepada pekebun tebu di wilayah kerja PTPN X di Jatim untuk musim tanam 2015-2016. Setiap pekebun akan mendapat Rp 25 juta per hektar lahan dengan bunga 6 persen pertahun dengan masa penyaluran kredit maksimal 3 tahun dan saat ini jumlah pekebun mitra PTPN X mencapai 50.000 pekebun dan total kredit kemitraan yang diberikan senilai Rp 175 miliar.<sup>131</sup>

---

<sup>130</sup> <http://www.tribunnews.com/regional/2014/10/22/petani-tebu-kesulitan-ajukan-kredit-di-bank> terakhir diakses 1 Mei 2015.

<sup>131</sup> <http://www.kabarbisnis.com/read/2856914/bni-salurkan-kredit-rp-175-miliar-ke-petani-tebu-binaan-ptpn-x> terakhir diakses 1 Mei 2015.

Berikut contoh ketentuan KPP-E yang disediakan oleh Bank BRI **Syarat Pekebun:** Menjadi anggota Kelompok pekebun/Koperasi; Menggarap lahan sendiri atau pekebun penggarap; Bila pekebun penggarap, disertai surat keterangan pemilik lahan yang diketahui Kepala Desa; Luas lahan maksimal 4 (empat) Ha dan tidak melebihi plafond kredit Rp. 50 juta per individu; Berusia diatas 21 tahun atau sudah menikah; dan menjadi binaan koperasi/perusahaan mitra/instansi terkait.

**Syarat Kelompok Tani :** Mempunyai anggota yang melaksanakan usaha/ budidaya yang dapat dibiayai dengan KKP-E; Kelompok Tani telah terdaftar pada dinas teknis setempat; Mempunyai organisasi dengan pengurus yang aktif, paling kurang Ketua, Sekretaris dan Bendahara; Mempunyai aturan kelompok yang disepakati oleh seluruh anggota; Kelompok Tani harus memiliki rekening simpanan di BRI; dan Kelompok Tani telah mengadakan Perjanjian Kerjasama dengan Mitra Usaha/Pabrik Gula (PG).

**Syarat Koperasi :** Koperasi Primer sudah berbadan hukum (Akta Pendirian & Perubahannya); Memiliki perijinan yang diperlukan, legalitas dan usaha di sektor pertanian (SIUP, TDP, NPWP dll); Memiliki pengurus yang aktif; Memiliki anggota yang terdiri dari pekebun yang berusaha dalam budidaya yang dapat dibiayai KKP-E; Koperasi harus memiliki rekening simpanan di BRI; dan Koperasi telah mengadakan Perjanjian Kerjasama dengan Mitra Usaha/Pabrik Gula (PG).

**Syarat Mitra Usaha:** Berbadan Hukum & memiliki usaha terkait dengan budidaya tebu dan atau dibidang pengolahan tebu atau untuk industri bahan bakar nabati; Bermitra dengan Kelompok Tani/Koperasi; Bertindak sebagai penjamin pasar tebu pekebun/Kelompok pekebun/koperasi sesuai kesepakatan; Telah memiliki perjanjian kerjasama dengan kelompok tani/koperasi yang mewakili pekebun; dan Bertindak sebagai penjamin kredit.

Pengaturan tentang pembiayaan sektor hulu telah memberikan kesempatan pekebun untuk memanfaatkan dana kredit yang disediakan dengan subsidi pemerintah untuk digunakan khusus sebagai pembiayaan kebun tebunya dengan syarat-syarat tertentu. Peraturan ini harus disertai pendampingan dan pengawasan.

#### 4.1.2 Kebijakan *Off Farm*

Kebijakan *off farm* ini meliputi kebijakan terkait revitalisasi pabrik gula, lelang gula dan perdagangan gula. Kebijakan tersebut perlu ditentukan agar sumber masalah belum terwujudnya swasembada di sektor ini dapat terungkap dan kemudian diperbaiki. Kebijakan tersebut antara lain:

##### A. Revitalisasi Pabrik Gula

Kebijakan Gula Nasional antara GKP dan GKR saat ini masih terpisah.<sup>132</sup> Latar belakang kebijakan ini karena segmen pasar atas keduanya berbeda, GKP untuk kebutuhan konsumsi langsung rumah tangga dan industri makanan minuman skala kecil dengan ICUMSA > 80, sedangkan GKR untuk industri makanan minuman skala menengah hingga besar dengan kualitas/ICUMSA 80. Banyak PG penghasil GKR saat ini masih belum berbasis tebu yang ada dinilai belum dapat menghasilkan ICUMSA 80, sehingga mereka membutuhkan *raw sugar* impor, pilihan lainnya industri makanan minuman langsung membeli GKR dengan impor. Rata-rata pabrik gula berbasis tebu di Indonesia baik itu perusahaan swasta atau BUMN masih memproduksi gula siap konsumsi saja, berbeda dengan di luar negeri produksi gula terbagi atas produksi gula mentah dan gula siap konsumsi.<sup>133</sup>

PG baru berbasis tebu sudah dapat menghasilkan gula dengan kualitas/ICUMSA 80, sehingga produk GKRnya dapat mengisi industri makanan minuman domestik. Jika kebijakan GKP dan GKR tetap terpisah

---

Persyaratan **Kredit**: Kebutuhan indikatif KKP-E per Ha maksimal Rp 18 juta (sesuai ketentuan Deptan yang berlaku); Suku Bunga : LPS + 5%; beban pekebun 7 %; subsidi 5%; dan agunan. <http://www.bri.co.id/articles/43> terakhir diakses 1 Mei 2015.

<sup>132</sup> Menteri Pertanian, Semiloka 2011. Ibid.

<sup>133</sup> <http://ekonomi.kompasiana.com/bisnis/2011/04/07/gula-rafinasi-vs-gula-kristal-putih-kembar-tapi-dibedakan-352907.html> terakhir diakses 1 Mei 2015.

maka impor *raw sugar* akan terus semakin meningkat sejalan dengan peningkatan kebutuhan dan perusahaan yang akan mengembangkan PG berbasis tebu tidak termotivasi/terhambat karena investasi PG berbasis tebu lebih sulit, mahal investasinya, dan kurang menguntungkan dibanding PG Rafinasi. Jangka panjang akan membahayakan ketahanan/kedaulatan pangan gula nasional. Kebijakan ini harus diganti dengan membuat kebijakan GKP dan GKR menjadi satu paket, namun segmen pasarnya tetap dipisahkan untuk memudahkan pengawasan GKR agar tidak merembes ke pasar GKP (konsumsi langsung rumah tangga) dan PG berbasis tebu yang dapat menghasilkan gula dengan ICUMSA < 80 diarahkan untuk dapat mengisi pasar industri makanan dan minuman. Program revitalisasi pabrik gula dilakukan melalui perbaikan mesin dan peralatan industri gula, baik Badan Usaha Milik Negara maupun swasta. Pemerintah perlu melakukan penambahan kapasitas terpasang PG untuk dapat memperbesar volume produk dan pembangunan perkebunan tebu serta pabrik gula baru.

Kebijakan tentang industri gula rafinasi juga harus tegas, apakah berdiri sendiri (*stand alone*) dengan mengandalkan impor seperti sekarang ataukah terintegrasi dengan kebun tebu. Kalau pilihan dimaksud ditindak lanjuti, hasil pengolahan *raw sugar* berupa gula rafinasi harus masuk ke segmen pasar industri makanan/minuman dan ekspor, tidak ada lagi yang merembes ke pasar eceran, namun jika dikaitkan dengan kebun tebu, bisa saja pabrik yang ada sekarang direlokasi atau dibangun pabrik baru di dekat kebun dengan hasil olahan berupa *raw sugar*, kemudian dibawa ke existing pabrik untuk diolah menjadi GKR.<sup>134</sup>

Kebijaksanaan deregulasi gula melalui Kepmenperindag 25 Tahun 1998 tentang Perubahan Kepemenperindag Nomor 230 Tahun 1997 tentang Barang Yang Diatur Tataniaga Impornya sebagaimana telah diubah dengan

---

<sup>134</sup> Sejarah berdirinya PG rafinasi dimulai pada tahun 1996 dengan didirikan pabrik gula rafinasi pertama yaitu PT Bernas di Banten, sekarang PT Angels Products yang memproduksi gula rafinasi menggunakan bahan baku gula mentah atau *raw sugar*. Produksi tersebut telah mampu bersaing langsung dengan gula rafinasi impor sehingga menghemat devisa negara dan mampu memberikan layanan langsung kepada konsumen nasional, memberikan nilai tambah produksi dalam negeri dan yang lebih penting lagi adalah menambah lapangan pekerjaan bagi angkatan kerja nasional yang jumlahnya semakin meningkat.

Kepmenperindag Nomor 406 Tahun 1997 disambut positif oleh kalangan industri dengan pembangunan berbagai pabrik gula di Indonesia, diantaranya PGR. Pemberian izin pembangunan pabrik gula rafinasi diikuti oleh PT Jawamanis Rafinasi yang beroperasi tahun 2002 dan PT Sentra Usahatama Jaya tahun 2004 di Banten. Kemudian ketiga perusahaan tersebut sepakat untuk membentuk Asosiasi Gula Rafinasi Indonesia atau AGRI dengan tujuan menggalang kebersamaan visi dan misi serta menjadi mitra Pemerintah dan dunia usaha dalam upaya pengembangan industri pergulaan nasional.

Peran pemerintah propinsi dan kabupaten/kota untuk mendorong investasi dalam industri gula di wilayahnya sangat diharapkan. Banyak investor yang akan mengembangkan pabrik gula berbasis tebu di luar Jawa, namun realisasinya dapat dikatakan masih sedikit, karena panjangnya proses perolehan lahan.<sup>135</sup> Pemerintah mewajibkan industri gula rafinasi membuka lahan tebu, untuk keberlangsungan industrinya. Bila tidak, izin perusahaan tersebut akan dicabut. Aturan ini juga berlaku bagi pabrik gula rafinasi yang sudah beroperasi. Industri gula rafinasi selama ini masuk dalam daftar negatif investasi (DNI), pemerintah tidak memberikan izin ada industri baru di sektor ini. Namun pada kenyataannya, pemerintah daerah masih memberikan izin prinsip untuk investasi ini.<sup>136</sup>

Pembangunan pabrik gula baru berbasis tebu diatur dalam Pasal 2 ayat (1) huruf b dan Pasal 2 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 1986 tentang Kewenangan Pengaturan, Pembinaan dan Pengembangan Industri bahwa pabrik gula berbasis tebu dilimpahkan kewenangannya kepada Menteri Pertanian, sedangkan untuk Pabrik Gula Rafinasi tetap berada di bawah Menteri Perindustrian. Sebagai tindak lanjut Kewenangan Pengaturan, Pembinaan dan Pengembangannya, termasuk perizinan diatur dalam Peraturan Menteri Pertanian Nomor 98/Permentan/OT.140/9/2013 tentang Pedoman Perizinan Usaha Perkebunan.<sup>137</sup> Usaha Industri Pengolahan Hasil

---

<sup>135</sup> Menteri Kehutanan, Semiloka 2011, *ibid.*

<sup>136</sup> <http://www.jurnalasia.com/2015/04/22/Pabrik-Gula-Rafinasi-Wajib-Punya-Kebun-Tebu/> terakhir diakses 1 Mei 2015.

<sup>137</sup> Persyaratan baru tersebut menyangkut 12 hal yang tertuang dalam Peraturan Menteri Pertanian Nomor 98 Tahun 2013 tentang izin usaha perkebunan. Persyaratan yang memberatkan

Perkebunan tebu dengan kapasitas paling rendah 1.000 Ton Tebu/hari (*Ton Cane Day/TCD*) dengan produk gula kristal putih wajib memiliki Izin Usaha Perkebunan untuk Pengolahan (IUP-P). Usaha Budidaya Tanaman tebu dengan luas 2.000 hektar atau lebih wajib terintegrasi dalam hubungan dengan Usaha Industri Pengolahan Hasil Perkebunan dan wajib memiliki Izin Usaha Perkebunan (IUP).

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan yang telah dicabut dengan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 yang melimpahkan kewenangan Menteri Pertanian kepada Bupati/Walikota dan Gubernur untuk pemberian izin dalam bidang perkebunan (non fasilitas) dan kepada Badan Koordinasi Penanaman Modal untuk yang mendapatkan fasilitas (Penanaman Modal Dalam Negeri dan Penanaman Modal Asing). Selanjutnya, dalam memenuhi kebutuhan bahan baku bagi pabrik gula berbasis tebu dapat mengimpor *raw sugar*, terutama pabrik gula baru yang mendapatkan fasilitas selama 3-5 tahun. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan mengatur bahwa impor boleh dilakukan maksimal 3 (tiga) tahun sejak pendirian PGR. Adapun mekanisme perizinan impornya mengikuti ketentuan dalam Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia Nomor 527/MPP/Kep/9/2004 tentang Ketentuan Impor Gula dimana rekomendasi impornya dilakukan oleh Direktur Jenderal Perkebunan untuk pabrik gula yang berbasis tebu, sedangkan untuk Pabrik Gula Rafinasi oleh Direktur Jenderal Industri Agro Kementerian Perindustrian.

Pembangunan PG baru memang menjadi sebuah alternatif, namun alangkah lebih baik pemerintah fokus merevitalisasi aset PG yang telah ada dan masih berfungsi untuk ditingkatkan kapasitas gilingnya menjadi lebih besar, artinya revitalisasi diutamakan dilakukan di PG-PG yang masih berfungsi

---

investor di antaranya adalah investor harus memiliki lahan tebu minimal 20 persen dan selebihnya boleh bermitra dengan pekebun. Dengan memiliki lahan sendiri, bisa menjamin kelanjutan produksi gula secara terus menerus. Berdasar penghitungan PG, jika kapasitas produksi yang dipatok calon investor mencapai 8.000 TCS, maka luas lahan tebu yang dibutuhkan sekitar 17.000 hektar. <http://www.beritasatu.com/nusantara/184297-bupati-malang-persyaratan-pendirian-pabrik-gula-perlu-dipermudah.html> terakhir diakses 1 Mei 2015.

dibandingkan harus membangun sejak awal PG baru yang lokasinya diluar Pulau Jawa. Beberapa pertimbangan pentingnya diantaranya:

1. PG lama jumlahnya masih banyak hanya kapasitasnya saja yang kurang mengingat umur pabrik dan mesinnya yang sudah usang;
2. PG baru yang dibangun di tempat baru (luar jawa) belum memiliki lahan tebu, pasokan tebu serta pekerja kebun tebu yang sudah produktif mengingat faktor *onfarm* yang sudah dibahas sebelumnya, sedangkan PG lama sudah memiliki akses tersebut namun beum optimal;
3. PG baru yang dibangun di lahan baru membutuhkan banyak biaya penyediaan akses sarana dan prasarana, sedangkan PG lama sudah memilikinya;
4. Banyaknya PG yang secara fungsi masih mungkin direvitalisasi mesinnya saja dibanding PG baru yang masih melakukan pembangunan di awal; dan
5. PG baru di luar Pulau Jawa bisa menjadi alternatif akhir manakala PG-PG lama sudah sangat kritis kondisi kinerjanya serta ketersediaan pasokan tebu yang dibutuhkan akibat berkurangnya lahan tebu.

Revitalisasi pabrik gula dalam proses produksi gula dapat dilakukan melalui tiga langkah yaitu efisiensi mesin, diversifikasi, dan optimalisasi giling. Mengenai diversifikasi, sudah waktunya saat ini pabrik gula juga fokus mengolah produk non gula secara maksimal sebagai bagian dari industri gula, seperti tetes tebu dan ampas tebu yang bisa digunakan sebagai bahan bakar.<sup>138</sup>

Impor mesin PG juga mendapatkan fasilitas dalam rangka insentif investasi untuk pembangunan atau pengembangan industri dalam rangka penanaman modal diberikan fasilitas keringanan/pembebasan Bea Masuk sesuai dengan KMK Nomor 135/KMK.05/2000 tentang Keringanan Bea Masuk Atas Impor Mesin, Barang dan Bahan dalam Rangka Pembangunan/ Pengembangan Industri dan Jasa sebagaimana telah diubah dengan Permenkeu Nomor 176/PMK.011/2009 tentang Pembebasan Bea Masuk Atas Impor Mesin Serta Barang dan Bahan untuk Pembangunan atau

---

<sup>138</sup> <http://ekonomi.kompasiana.com/agrobisnis/2013/01/16/lima-pilar-menuju-swasembada-gula-nasional-525882.html> terakhir diakses 1 Mei 2015.

Pengembangan Industri Dalam Rangka Penanaman Modal.<sup>139</sup> Tahun 2010, Panitia Kerja Gula Komisi VI DPR RI telah memberikan rekomendasi kepada Kementerian Perindustrian dengan mengalokasikan anggaran sebesar Rp. 273 milyar pada tahun 2011 untuk keringanan pembiayaan pembelian mesin/peralatan PG sebesar 15 persen dan tambahan 7,5 persen untuk mesin/peralatan yang menggunakan produksi dalam negeri.

Pengaturan tentang revitalisasi PG belum memberikan perubahan yang signifikan terhadap tercukupinya kebutuhan gula dalam negeri meskipun insentif-insentif telah ditawarkan kepada PG. Banyak pertimbangan yang harus dipikir secara matang untuk menentukan pabrik mana yang ditentukan untuk direvialisasi. Pengaturan antara PGR dengan PGP menjadi terpisah akibat dibedakannya GKP dengan GKR.

#### B. Lelang dan Perdagangan Gula

Lelang bersama gula pekebun selama ini mempunyai permasalahan.<sup>140</sup> DPD APTRI Jawa Tengah menawarkan sebuah solusi untuk menghindari kecemburuan antar pekebun wilayah kerja PG satu dengan lainnya yang berada dalam satu wilayah yang sama. Pekebun sebaiknya tidak dilibatkan dalam ketidak-efisienan yang terjadi di pabrik gula dan “permainan” dalam pelelangan dengan menerapkan pembelian hasil tebu dari pekebun melalui sistem “beli putus tebu”. Ini akan lebih transparan dan pekebun tidak lagi terlibat dalam penentuan rendemen pabrik gula, dana talangan dan cepat memperoleh uang hasil penjualan tebu seperti pada kelapa sawit dimana pekebun menjual hasil kebunnya dalam bentuk Tandan Buah Segar (TBS).

Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 45/M-ag/PER/8/2014 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 25/M-DAG/PER/5/2014 mengatur mengenai Penetapan Harga Patokan pekebun GKP (HPP GKP) Tahun 2014. Permendag ini menaikkan HPP untuk GKP menjadi Rp8.500/kg dari harga awal sebesar Rp8.250/kg. Melalui

---

<sup>139</sup> Menteri Perdagangan, Semiloka 2011 <https://www.peragi.org/materi-semiloka-gula-nasional-2011/> terakhir diakses 1 Mei 2015.

<sup>140</sup> Menteri Pertanian, Semiloka 2011. Ibid.

peningkatan HPP GKP tersebut diharapkan dapat meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan pekebun.<sup>141</sup> Setiap tahun HPP selalu meningkat, namun pekebun masih belum merasakan dampak positifnya akibat lelang yang tidak adil, kemampuan membeli PG yang kecil, penentuan rendemen yang tidak adil, selain itu biaya pemeliharaan tebu tidak sebanding dengan hasil yang pekebun terima. Sistem beli putus akan menjadi solusi yang lebih memberi rasa keadilan bagi pekebun.

Guna menjaga stabilitas pasokan dan harga gula di pasar domestik, pemerintah telah mengeluarkan kebijakan distribusi dan perdagangan gula antar pulau berdasar Kepmenperindag Nomor 334/MPP/Kep/5/2004 tentang Perubahan Atas Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia Nomor 61/MPP/Kep/2/2004 tentang perdagangan Gula Antar Pulau. Tujuan adanya peraturan di bidang perdagangan antar pulau ini antara lain: menghambat masuknya/beredarnya gula ilegal di pasar dalam negeri; distribusi gula sesuai dengan peruntukannya/ penggunaannya; menjaga pasokan gula tetap sesuai dengan kebutuhan; menjaga stabilitas harga pada tingkat yang wajar sehingga terjangkau oleh masyarakat konsumen; dapat ditelusuri arus distribusi/perdagangan gula dalam rangka pemantauan dan pendataan; dan memberikan kepastian terhadap pekebun tebu. Jenis gula yang boleh diperdagangkan antar pulau antarlain:

1. GKP produksi dalam negeri; dan
2. GKR produksi dalam negeri yang berasal dari tebu dan yang berasal dari gula kristal mentah/gula kasar.

Menteri Perindustrian dan Perdagangan (Menperindag) tahun 2004 mengubah sejumlah klausul dalam ketentuan tentang perdagangan gula antar pulau sebagai upaya untuk lebih memudahkan pendistribusian gula sesuai dengan penggunaan dan pemanfaatannya. Melalui SK Nomor 334/MPP/Kep

---

<sup>141</sup> Efektivitas kebijakan HPP tergantung pada dua hal: Kemampuan Bulog untuk membeli langsung dari petani dalam jumlah yang cukup dan, Perbedaan antara HPP dan harga yang berlaku di pasar saat kebijakan di jalankan. Yang paling ditakuti pekebun adalah harga yang jatuh saat panen raya. Biasanya saat panen raya tengkulak menekan harga disinilah sebenarnya peran pemerintah lewat Bulog sangat penting. Tulus Tambunan, *ibid.* hlm 50.

/5/2004 tersebut Menperindag mengubah sejumlah pasal dalam SK Nomor 61/MPP/Kep/2/2004, yaitu Pasal 2, Pasal 3, Pasal 4 dan Pasal 5.

Pasal 2 berubah menjadi gula yang diperdagangkan antar pulau meliputi GKP produksi dalam negeri, GKR produksi dalam negeri yang berasal dari tebu, dan GKR produksi dalam negeri yang berasal dari gula kristal mentah/ gula kasar. Khusus untuk GKR yang berasal dari gula kristal mentah hanya dapat diantarpulaukan langsung kepada industri makanan, minuman atau farmasi. Pasal 2 SK sebelumnya (Nomor 61/2004) disebutkan, gula yang dapat diperdagangkan antar pulau meliputi GKP produksi dalam negeri dan impor, dan GKR impor dan gula kristal mentah/gula kasar. Menperindag mengubah Pasal 3 menjadi: gula yang dilarang diperdagangkan antar pulau adalah GKP impor, GKR impor dan gula kristal mentah/gula kasar. Pasal 3 SK lama disebutkan, gula yang dilarang untuk diperdagangkan antar pulau meliputi GKR produk dalam negeri yang berasal dari gula kristal mentah/gula kasar, kecuali diperdagangkan dari industri rafinasi kepada industri makanan, minuman dan farmasi; GKR Impor; serta gula kristal mentah/gula kasar.

Pasal 4 diubah menjadi GKP produksi dalam negeri dan gula rafinasi produksi dalam negeri yang berasal dari tebu hanya dapat diperdagangkan antar pulau oleh Pedagang Gula Antar Pulau Terdaftar (PGAPT). Khusus gula rafinasi produksi dalam negeri yang berasal dari gula kristal mentah dapat diperdagangkan antar pulau oleh industri rafinasi atau PGAPT. Pasal 4 SK sebelumnya disebutkan, gula hanya dapat diperdagangkan antar pulau oleh PGAPT dan PGAPT dapat melakukan perdagangan antar pulau dari daerah asal gula atau dari daerah tujuan gula atau dari daerah lain. Pasal 5 SK baru diubah bahwa setiap pelaksanaan perdagangan gula antar pulau, PGAPT wajib melampirkan Surat Persetujuan Perdagangan Gula Antar Pulau (SPPGAP) dari Dirjen Perdagangan Dalam Negeri, Deperindag. SPPGAP harus memuat keterangan sekurang-kurangnya mengenai jenis, jumlah, daerah asal, daerah tujuan, PGAPT pengirim dan distributor penerima. Untuk memperoleh SPPGAP, PGAPT wajib melampirkan dokumen seperti surat

rekomendasi kepala dinas propinsi daerah pemasok gula yang memuat keterangan kelebihan persediaan gula di daerahnya. Surat rekomendasi kepala dinas propinsi daerah penerimaan gula yang memuat keterangan kekurangan gula di daerahnya, serta surat pernyataan dari produsen gula/pabrik gula yang menyatakan bahwa gula yang akan diperdagangkan adalah berasal dari produsen gula/pabrik gula.<sup>142</sup>

Hasil Semiloka tahun 2011, Menteri Perdagangan menyampaikan keadaan perdagangan gula sebelum adanya pengaturan impor gula antarlain :

1. Impor Gula dapat dilakukan oleh siapa saja dengan memberlakukan Bea Masuk 0 persen (1981 – 1999);
2. Sering terjadi kelebihan pasokan gula yang mengakibatkan harga gula di dalam negeri jatuh, sehingga mengancam pendapatan pekebun tebu dan industri gula nasional; dan
3. Raw Sugar sebagai bahan baku gula, sering di jual dipasaran bebas sehingga mengancam kesehatan masyarakat.

Periode tahun 2000-an mulai dikembangkan pabrik gula rafinasi untuk memenuhi kebutuhan industri makanan dan minuman. Pabrik gula rafinasi memperoleh kemudahan dalam impor bahan baku gula mentah (*Raw Sugar*) yaitu keringanan bea masuk sebesar 5 (lima) persen selama dua tahun pertama. Hal ini diatur melalui Keputusan Menteri Keuangan Nomor 135/KMK.05/2000. Ketentuan yang sama tentang keringanan bea masuk ini juga berlaku untuk industri rafinasi yang melakukan perluasan usaha. Impor sering dilakukan pemerintah pada saat panen raya di dalam negeri adalah bahwa impor merupakan kewajiban pemerintah yang tak bisa dihindari karena bukan semata-mata menyangkut pemberian makanan bagi penduduk tapi juga menyangkut stabilitas nasional, namun tidak transparannya penghitungan antara jumlah kebutuhan dengan gula yang diimpor kerap menjadi masalah.

Tata niaga impor gula dimulai sejak tahun 1999 melalui Kepmenperindag Nomor 364/MPP/Kep/8/1999 tentang Tata Niaga Impor Gula. Tahun 2002 juga diterbitkan Kepmenperindag Nomor 643/MPP/Kep/9/

---

<sup>142</sup> <http://www.kemenperin.go.id/artikel/19/MENPERINDAG-UBAH-KETENTUAN-PERDAGANGAN-GULA-ANTAR-PULAU> terakhir diakses 1 Mei 2015.

2002 yang bertujuan untuk membatasi importir hanya pada importir produsen dan importir terdaftar, sehingga meningkatkan harga di dalam negeri dan memperbaiki pendapatan produsen. Kebijakan ini lalu direvisi dengan Kepmenperindag Nomor 527/MPP/Kep/9/2004 tentang Ketentuan Impor Gula, dimana Kepmerindag ini juga mengalami beberapa kali perubahan.

Impor GKR yang diberikan dengan tujuan untuk memberikan insentif bagi industri makanan dan minuman yang mendapatkan fasilitas Kemudahan Impor Tujuan Ekspor (diberikan pembebasan Bea Masuk sesuai dengan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 580/KMK.04/2003 tentang Tatalaksana Kemudahan Impor Tujuan Ekspor dan Pengawasannya). Impor GKR diberikan dengan tujuan untuk memberikan insentif bagi industri makanan dan minuman yang mendapatkan fasilitas Kawasan Berikat (diberikan penangguhan Bea Masuk sesuai dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 587/PMK.04/2004 tentang Perubahan Keenam Atas Keputusan Menteri Keuangan Nomor 291/KMK.05/1997 tentang Kawasan Berikat).<sup>143</sup>

Motivasi dibuatnya Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia Nomor 527/MPP/Kep/9/2004 adalah Pemerintah ingin membatasi masuknya gula impor karena komoditas gula termasuk dalam kategori barang yang sensitif. Masuknya komoditas gula impor ke pasar dalam negeri akan mengganggu stabilitas harga gula yang dapat merugikan para pekebun tebu, sehingga Pemerintah memandang perlu untuk mengatur tata niaga impor gula. Ketentuan-ketentuan pokok yang digariskan pada Kepmenperindag tersebut antara lain, pembatasan jenis dan kualitas gula yang dapat diimpor; pembatasan gula yang diimpor yang dilarang diperdagangkan di pasar dalam negeri; persyaratan dan pembatasan importir gula; dan kewajiban yang harus dipenuhi importir gula. Tujuan diterbitkannya Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 527/2004 tentang Ketentuan Impor Gula antarlain :<sup>144</sup>

1. Melindungi kesehatan masyarakat terhadap konsumsi langsung Raw Sugar;

---

<sup>143</sup> Menteri Perdagangan, Semiloka 2011. Ibid.

<sup>144</sup> Ibid.

2. Untuk mewujudkan ketahanan pangan dan peningkatan pertumbuhan perekonomian masyarakat Indonesia dan menciptakan swasembada gula; dan
3. Meningkatkan daya saing serta meningkatkan pendapatan pekebun tebu dan industri gula.

Pokok Pengaturan Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 527/2004 tentang Ketentuan Impor Gula antarlain:

1. Impor *Raw Sugar* hanya dapat dilaksanakan oleh perusahaan yang telah mendapatkan pengakuan sebagai Importir Produsen (IP) Gula, dipergunakan sebagai bahan baku untuk proses produksi industri rafinasi dan pabrik GKP serta dilarang diperdagangkan dan dipindahtangankan, dengan persyaratan utama rekomendasi dari Kementerian Perindustrian atau Kementerian Pertanian;
2. Impor GKR (GKR) hanya dapat dilaksanakan oleh perusahaan yang telah mendapatkan pengakuan sebagai Importir Produsen (IP) Gula, dipergunakan sebagai bahan baku untuk proses produksi industri makanan dan minuman dan farmasi dilarang diperdagangkan dan dipindahtangankan, dengan persyaratan utama rekomendasi dari Kementerian Perindustrian; dan
3. Impor GKP (GKP) hanya dapat dilaksanakan oleh perusahaan yang telah mendapat penunjukan sebagai Importir Terdaftar (IT) Gula atau perusahaan yang mendapat penugasan dari Menteri Perdagangan, dan hanya dapat diimpor diluar masa satu bulan sebelum musim giling tebu rakyat, musim giling tebu rakyat dan dua bulan setelah musim tebu rakyat, apabila harga GKP diatas Harga Patokan Petani (HPP), produksi dan persediaan GKP didalam negeri tidak mencukupi kebutuhan serta dalam rangka penyanggaan harga GKP dan penyediaan gula nasional.

Impor *raw sugar* dan distribusi gula rafinasi juga menjadi hal yang rawan, baik dalam jumlah atau volume impor secara nasional dan per perusahaan (pabrik GKP dan pabrik gula rafinasi) serta distribusinya ke pasar. Hal ini dikarenakan tidak mengikuti sepenuhnya ketentuan impor yang telah

ditetapkan Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia Nomor 527/MPP/Kep/9/2004 tentang Ketentuan Impor Gula dan perubahannya. Akibatnya, impor *raw sugar* setiap tahunnya lebih banyak dari kebutuhan yang seharusnya, khususnya kebutuhan industri makanan dan minuman. Hal inilah yang menimbulkan terjadinya distorsi pasar sehingga harga gula di dalam negeri turun yang pada akhirnya juga mendesak turunnya harga gula pekebun.

Kebutuhan GKR untuk industri mamin harus dipenuhi, baik dari segi kuantitas maupun kualitasnya agar industri mamin tidak terganggu perkembangannya. Nilai tambah semaksimal mungkin di dalam negeri, namun harus tetap memperhatikan faktor efisiensi dan realistis, artinya apabila industri dalam negeri sudah mampu memproduksi *raw sugar* dari bahan baku (tebu) lokal secara efisien, importasi *raw sugar* dapat dikurangi secara bertahap seiring dengan peningkatan, efisien dengan peningkatan kemampuan produksi nasional. Hal ini dapat mendorong ekspor GKR dalam rangka meningkatkan efisiensi dan utilisasi kapasitas PGR jika kebutuhan dalam negeri terpenuhi.<sup>145</sup> Pengaturan tentang distribusi gula juga diatur dengan Keppres nomor 57 tahun 2004 tentang Penetapan Gula Sebagai Barang Pengawasan yang diikuti Keppres nomor 58 tahun 2004 tentang Penanganan Gula Yang Diimpor Secara Tidak Sah.

Tahun 2009, Menteri Perdagangan mengeluarkan penyempurnaan petunjuk pendistribusian gula rafinasi melalui Surat Menteri Perdagangan kepada produsen gula rafinasi Nomor 111/M-DAG/2009. Surat Menteri Perdagangan ini menyebutkan bahwa dalam memenuhi kebutuhan gula rafinasi untuk industri pengguna atau industri makanan dan minuman, setiap produsen gula rafinasi dapat menunjuk distributor secara resmi. Distributor yang tidak memiliki surat penunjukkan atau pengangkatan dari produsen gula rafinasi dilarang mendistribusikan atau memperdagangkan gula rafinasi. Hal yang sama juga berlaku bagi sub distributor. Namun karena bocornya gula

---

<sup>145</sup> Menteri Perindustrian Semiloka 2013 <https://www.peragi.org/materi-semiloka-gula-nasional-2013/> terakhir diakses 1 Mei 2015.

rafinasi ke pasar diduga dilakukan oleh distributor maka hal ini dilarang sehingga PGR menyalurkan langsung ke konsumen makanan dan minuman.

Pemerintah perlu tegas dalam penerapan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan, khususnya ketentuan Pasal 74 ayat (1), yang menetapkan bahwa pabrik gula yang bahan bakunya mengandalkan dari impor diwajibkan membangun kebun dan impor bahan bakunya maksimal selama 3 (tiga) tahun sejak unit pengolahannya beroperasi. Sehingga ke depan kita tidak mengenal lagi adanya 2 (dua) jenis gula yaitu GKP (GKP) dan GKR (GKR), tetapi hanya ada (1) jenis gula dan yang membedakan hanyalah kualitas/ICUMSA sebagaimana dalam sistem pergulaan di dunia.

Kebijakan fiskal dalam hal tarif impor untuk proteksi produksi domestik masih diperlukan sepanjang tidak bermasalah dalam kesepakatan WTO. Hal ini perlu untuk melindungi produksi terhadap ketidakstabilan perdagangan internasional dalam perdagangan yang tidak *fair*. Subsidi input bertentangan dengan WTO tetapi subsidi lain diluar ketentuan dapat dilakukan melalui pembangunan infrastruktur.<sup>146</sup>

Pengadaan dan pembangunan infrastruktur oleh pemerintah tidak melanggar WTO seperti prasarana jalan, irigasi, kredit dan sebagainya. Dengan peningkatan infrastruktur efisiensi produksi dan pemasaran akan meningkat sehingga akan lebih mapu bersaing di pasar bebas.<sup>147</sup> Liberalisasi ini diwujudkan dengan pencabutan subsidi, privatisasi badan usaha logistik dan penurunan tarif impor yang pada akhirnya justru melemahkan pertanian dan menjauhkan Indonesia dari swasembada.

Gagasan liberalisasi perdagangan internasional mencapai puncak pada persetujuan Uruguay Round (UR) dan dibentuk WTO tanggal 1 Januari 1995.<sup>148</sup> Unsur utama dalam UR adalah adanya persetujuan akses pasar untuk semua komoditi dan menghapus semua hambatan non tarif dan subsidi. Negara maju yang paling liberalpun, campur tangan pemerintah pada pasar pertanian selalu ada agar dapat mengurangi instabilitas dan ketidakpastian

---

<sup>146</sup> Triwibowo Yuwono, *ibid.* hlm 42.

<sup>147</sup> *Ibid.* hlm 47.

<sup>148</sup> Triwibowo Yuwono, *ibid.* hlm 43.

sekaligus sebagai kebijakan harga.<sup>149</sup> Kebijakan tarif impor/ekspor diperlukan untuk stabilisasi dan mendukung harga secara nasional sebagai syarat yang diperlukan untuk kebijakan daerah lebih lanjut. Kebijakan stabilisasi harga disamping mengurangi fluktuasi musiman, umumnya juga dimaksudkan untuk melindungi ekonomi domestik terhadap instabilisasi pasar internasional. Globalisasi dan liberalisasi tidak menjamin adanya stabilitas yang dapat menguntungkan negara yang lemah.

Prinsipnya impor suatu produk terjadi karena tiga alasan.<sup>150</sup> *Pertama*, produksi dalam negeri terbatas sedangkan permintaan domestik tinggi. Jadi impor hanya sebagai pelengkap. Hipotesisnya, peningkatan produk dalam negeri harusnya mengurangi impor. Keterbatasan produksi dalam negeri bisa karena dua hal. Pertama kapasitas produksi memang terbatas (titik optimum sudah tercapai) dan kedua, pemakaian kapasitas belum optimum karena berbagai sebab. *Kedua*, impor lebih murah dibandingkan produk dalam negeri. Karena berbagai faktor seperti ekonomi biaya tinggi atau efisiensi yang rendah atau kualitas impor lebih baik dengan harga yang relatif sama. Hipotesisnya peningkatan impor akan mengurangi produksi dalam negeri. *Ketiga*, dilihat dari sisi perdagangan impor lebih menguntungkan karena produksi dalam negeri bisa diekspor dengan asumsi harga ekspor lebih tinggi. Ini hanya berlaku bagi produk diferensiasi seperti persaingan monopolistik. Hipotesisnya kenaikan impor tidak mengurangi produksi dalam negeri namun meningkatkan ekspor dengan asumsi permintaan luar negeri terhadap produk domestik meningkat.

Regulasi *off farm* dalam perdagangan gula belum cukup memberi perlindungan bagi kepentingan pekebun, industri dan konsumen karena salah dalam pelaksanaan dan lemahnya pengawasan. Sistem lelang selama ini terbukti selalu merugikan pekebun, HPP yang ditentukan belum dapat menolong pekebun mendapatkan harga yang layak. Pengaturan perdagangan antar pulau digunakan untuk menghindari penyelundupan gula, namun akibat ketidakjelasan dalam menentukan kuota gula dalam importasi, seringkali

---

<sup>149</sup> Triwibowo Yuwono, *ibid.* hlm 47.

<sup>150</sup> Tulus Tambunan, *ibid.* hlm 91.

membuat gula nasional tidak terserap pasar, justeru menimbulkan rembesan gula impor.

#### 4.1.3 Regulasi Tataniaga Gula Negara Lain

Melihat dari kemajuan negara lain, penulis akan menyampaikan beberapa kebijakan negara lain untuk dibandingkan dengan kebijakan gula dalam negeri. Hal ini dilakukan dalam rangka mencari sebuah alternatif kebijakan gula yang lebih baik. Berikut ini kebijakan pergulaan negara pengekspor gula di dunia:

##### A. Kebijakan Gula Brazil

Pertemuan Sekretariat Dewan Ketahanan Pangan di Bangkok tahun 2003 yang membahas tentang kebijakan agribisnis gula negara produsen/eksportir dan importir utama, diketahui bahwa hampir semua negara produsen gula, melakukan proteksi dan promosi yang sangat besar terhadap produk pertaniannya. Proteksi dimulai dari pengenaan tarif bea masuk yang sangat tinggi hingga pengenaan kuota dan larangan impor, dan promosi mulai dari pemberian subsidi produksi hingga pemberian subsidi pemasaran berupa pemberian kredit ekspor. Brazil memberikan dukungan untuk usahatani tebu (yang seluruhnya swasta) berupa penyediaan infrastruktur pendukung (transportasi, irigasi, pergudangan, dan pelabuhan ekspor), kredit dengan bunga rendah sebesar 11-12 persen, teknologi budidaya modern dan tersedianya varietas tebu unggul yang terjangkau. Demikian juga kebijakan protektif berupa pemberlakuan harga minimum, peran pemerintah sebagai badan penyangga dan kebijakan perkreditan. Tahun 1997, pemerintah Brazil meliberalisasi penuh budidaya tebu, namun kinerja industri gula di Brazil ditentukan oleh kebijakan pemerintah dalam mengatur tingkat produksi alkohol dari tebu. Setiap tahun pemerintah Brazil mengeluarkan semacam Keppres yang mengatur *range* kadar campuran alkohol dalam setiap liter bensin yang diperdagangkan untuk memacu *demand* terhadap alkohol. Kebijakan ini merupakan terobosan dari pemerintah Brazil untuk menyelamatkan industri gula tebu ditengah tidak menentunya harga gula di

pasaran internasional. Brazil sebagai produsen gula utama dunia, memiliki tradisi untuk membela perdagangan pertanian global yang bebas dari segala bentuk subsidi distortif. Tahun 2013, Gula adalah item kelima pada agenda ekspor Brasil, dan menghasilkan *revenue* sebesar US \$ 12 miliar.

#### B. Kebijakan Gula India

Sampai tahun 2005 India merupakan produsen gula terbesar ketiga di dunia dibawah Brazilia dan Uni Eropa.<sup>151</sup> Tetapi akhir-akhir ini (2007) India sudah menggeser Uni Eropa dan menduduki posisi kedua terbesar dunia, walaupun produksinya berfluktuasi antara 26 juta sampai 28 juta ton pertahun. Tercatat pabrik gula pertama di India didirikan tahun 1824. Tetapi sejak itu nampaknya pertumbuhan industri gula terus berjalan, sehingga pada tahun 1933 India sudah memiliki 111 pabrik gula dengan produksi gula 4,6 ton dan delapan tahun kemudian (1941) jumlah pabrik gulanya meningkat menjadi 148 buah dengan total produksi 11 ton gula.

Program pengembangan industri gula di India juga dilakukan cukup terarah, pemerintah terus melakukan perlindungan terhadap kelangsungan hidup pabrik-pabrik gula tersebut. Seperti yang dilakukan sejak tahun 1930 dimana Pemerintah India telah mengenakan tarif bea masuk gula impor sebesar 25 persen dan ditambah *custom duty* sebesar 7,5 persen. Pada tahun 1948 pemerintah India menerapkan *Industrial Policy Resolution* yang dilanjutkan dengan *Industrial Act* tahun 1956, yang pada prinsipnya melakukan penekanan pengembangan industri berbasis pertanian khususnya tanaman tebu. Program ini diperbaharui tahun 1998, yang bertujuan untuk mempercepat pertumbuhan industri gula India. Sampai perkembangan industri gula rakyatpun (pabrik gula mini) yang tumbuh subur di India mendapatkan proteksi yang intensif dari pemerintah. Pembangunan pabrik-pabrik gula mini tersebut dianjurkan pemerintah agar dapat memberikan kesempatan kerja di desa dengan investasi kecil. Pemerintah memberikan cukai yang sangat rendah dan penjualan gula ex pabrik gula mini. India juga telah mengembangkan rekayasa industri peralatan pabrik sejak lebih dari 30

---

<sup>151</sup> <http://perihalgula.blogspot.com/2014/03/pg-luar-negeri.html> terakhir diakses 1 Mei 2015.

tahun yang lalu. Menariknya mesin dan peralatan pabrik gula buatan India yang pada awalnya kualitasnya sangat diragukan, kini sudah mulai bisa diandalkan dengan harga yang jauh lebih rendah dari mesin-mesin buatan Eropa maupun Amerika. Jumlah pabrik mesin dan pabrik gula mini ini sudah puluhan jumlahnya dan tersebar di seluruh India. Kontribusi terhadap pemerintah, industri gula di India merupakan penyumbang pajak terbesar di negara itu, lebih dari 50 juta pekebun tebu menggantungkan nasibnya pada pabrik gula dan mempekerjakan jutaan tenaga *skill* maupun *unskilled* yang umumnya berasal dari pedesaan. Tahun 2002 luas tanaman tebu di India mencapai 3,6 juta ha dengan produksi tebu lebih dari 230 juta ton. Jumlah pabrik gula yang ada sudah lebih dari 500 buah dengan produksi gula sekitar 28 juta ton.

Kedua, jenis subsidi yang diadopsi oleh India berbahaya menurut WTO karena mereka tidak hanya mendistorsi pasar internasional tetapi juga memaksa menurunkan harga dan menghukum eksportir yang tidak menerapkan praktik serupa. Ini adalah kasus dengan Brazil yang merupakan eksportir gula nomor satu di dunia dan terhitung sekitar 50 persen semua gula yang diperdagangkan di seluruh dunia berasal dari Brazil. Subsidi ekspor yang diterapkan India mengurangi stok gula dalam negeri dan membantu produsen lokal dengan menopang harga domestik melebihi di tingkat global. Lain pihak kebijakan tersebut memaksa produsen gula di negara-negara seperti Thailand, Australia, Kolombia, Guatemala dan Brasil untuk mengurangi produksi mereka sendiri dan menyesuaikan ekspor di panen masa depan atau menghadapi kerugian yang lebih dalam karena harga tertekan mengingat bahwa selama dua tahun terakhir, harga gula dunia telah turun sekitar 50 persen. India adalah satu-satunya negara berkembang di dunia yang mengadopsi subsidi ekspor untuk gula.

### C. Kebijakan Gula Thailand

Kebijakan industri gula Thailand dijalankan oleh *Sugar Board*, yang terdiri dari pekebun, pabrik gula, dan pemerintah. Pekebun tebu menjalankan

usahataniannya, mendapat bantuan kredit dari Bank dengan bunga di bawah harga pasar. Besarnya kredit sesuai dengan nilai kontrak penyerahan tebu ke pabrik. Pekebun mendapat 70 persen pendapatan dari penjualan gula di pasar domestik dan internasional, sementara pabrik menerima 30 persen, selain itu dijalankan pula program gadai di mana 80 persen dari nilai produksi pekebun dibayar awal pada tingkat harga dasar. Bidang pemasaran, Thailand memberlakukan sistem kuota baik untuk domestik maupun untuk ekspor. Untuk melindungi tataniaga gula di dalam negeri, Thailand melakukan kebijakan pelarangan impor, yang kemudian diubah menjadi penetapan akses minimum berdasarkan tarif 65 persen untuk kuota sebesar 13.700 ton, dan 96 persen untuk impor di luar kuota.

Regulasi tataniaga gula negara lain memiliki keunggulan masing-masing, namun memiliki kesamaan dalam beberapa hal seperti dukungan penuh pemerintah terhadap sektor gula dengan bentuk penyediaan infrastruktur sarana prasarana penunjang, kredit dengan bunga rendah, ketersediaan bibit yang berkualitas dengan harga terjangkau dan masing-masing memiliki mesin PG yang efisien. Selain itu ada beberapa hal yang membuat pekebun tebu mereka terlindungi dengan pengaturan yang mendorong memproduksi bahan bakar selain produk gula (Brazil), menetapkan subsidi dan kuota ekspor gula (India dan Thailand). Pemerintah Indonesia dapat mengambil contoh pengaturan kebijakan gula negara pengekspor untuk mencapai swasembada.

#### 4.2 Lembaga Tataniaga Gula Nasional

Sub sistem hukum selanjutnya adalah struktur hukum atau lembaga pelaksana hukum. Penulis akan menjabarkan peran penting lembaga-lembaga ini dalam mewujudkan swasembada gula berdasar amanah yang diperoleh dari peraturan-perundang-undangan mulai lembaga sektor *on farm* hingga *off farm* termasuk perdagangan.

Lembaga pemerintah ini terdiri atas pemerintah pusat, pemerintah daerah serta menteri dan departemennya. Peran lembaga ini menjadi penting

dan krusial mengingat lembaga ini berfungsi menjalankan program yang telah diamanahkan oleh peraturan perundang-undangan. Guna mewujudkan program swasembada pangan termasuk gula selain regulasi yang baik juga membutuhkan koordinasi yang baik antar lembaga-lembaga pelaksanaannya untuk menjalankan kewenangannya disertai pengawasan yang baik pula. Negara kesejahteraan mengharuskan peran pemerintah untuk bisa mewujudkan program yang ditujukan untuk kesejahteraan masyarakat. Bidang pertanian pangan tidak hanya membutuhkan pengaturan Menteri Pertanian saja, tidak cukup, namun juga perlu dukungan menteri lainnya karena peran Menteri Pertanian hanya sekitar 20 persen saja.<sup>152</sup>

Ketentuan UU Pangan Pasal 126 menjabarkan bahwa dalam hal mewujudkan Kedaulatan Pangan, Kemandirian Pangan, dan Ketahanan Pangan nasional, dibentuk lembaga Pemerintah yang menangani bidang Pangan yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden yang bertugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pangan. Lembaga Pemerintah tersebut dapat mengusulkan kepada Presiden untuk memberikan penugasan khusus kepada badan usaha milik negara di bidang pangan untuk melaksanakan produksi, pengadaan, penyimpanan, dan/atau distribusi pangan pokok dan pangan lainnya yang ditetapkan oleh Pemerintah.

Menteri-menteri dan badan hukum negara yang terkait dengan terwujudnya swasembada pangan antara lain: Menteri Pertanian, Menteri BUMN, Menteri Kehutanan, Menteri Perdagangan, Menteri Keuangan, Menteri Industri, Menteri Pekerjaan Umum, Menteri Perhubungan, BULOG, Lembaga Perbankan dan BPN. Peran pemerintah daerah dan perusahaan milik pemerintah daerah juga harus sejalan dengan ketentuan regulasi pemerintah pusat guna mewujudkan program swasembada, demikian pula pihak lembaga non pemerintah/swasta juga bisa diajak menjalankan program dengan aturan tertentu.

Sistem kelembagaan dan administrasi yang baik dapat menjamin lancarnya hubungan antara pemerintah beserta program nasionalnya, dengan

---

<sup>152</sup> Menteri Pertanian, Semiloka 2013 <https://www.peragi.org/materi-semiloka-gula-nasional-2011/> terakhir diakses 1 Mei 2015.

aparatur pemerintah di berbagai tingkat bawahnya, dengan pelaku industri, dengan pekebun produsen dan lain-lain yang mempunyai hubungan hukum dan ekonomi. Para petugas yang merupakan pelaksana kebijakan pertanian antara lain menteri dan kepala dinas serta petugas menurut hierarki kelembagaan masing-masing memperoleh pedoman tertentu untuk melaksanakan program nasional dan departemen lain yang terkait harus berjalan seiring untuk melaksanakan program tertentu. Misalnya dinas perdagangan mengawasi ekspor impor dan perdagangan pupuk. Departemen kehutanan menyediakan lahan dan sebagainya. Untuk dapat menjalankan perannya pejabat pelaksana harus memahami program-program dengan baik dengan pedoman-pedoman tertentu. Pemerintah harus dekat dengan obyek yang diajak untuk melaksanakan program nasional tersebut yakni pekebun beserta persoalan yang mereka hadapi.<sup>153</sup> Peran pemerintah juga harus bisa menjaga keseimbangan antara keperluannya untuk melaksanakan program dengan kemampuan pekebunnya. Pembangunan ekonomi pertanian menurut Mubyarto meliputi koordinasi dalam tindakan administrasi pemerintah dalam melayani keperluan pekebun; mendorong partisipasi pekebun; pola hubungan yang berubah antara jasa yang diberikan pemerintah dengan jasa yang diberikan koperasi atau pedagang; dan kelembagaan pertanian pada tahap tertentu.

Tugas yang luas dan berhubungan dengan administrasi pemerintahan untuk melaksanakan tugas manajemen pertanian yang baik menuju usaha pertanian yang efisien. Koordinasi dari semua tugas ini merupakan fungsi penyuluhan pertanian yang disesuaikan dengan keadaan, waktu dan tempat tertentu untuk melaksanakan program nasional dan efisiensi usaha tani selain itu juga berperan sebagai penyalur informasi dari lembaga penelitian atau pekebun maju kepada pekebun.<sup>154</sup> Hingga kini jumlah penyuluh pertanian masih belum bisa memenuhi kebutuhan pekebun.

Teori ekonomi klasik mengatakan bahwa dalam keadaan persaingan bebas maka akan tercapailah efisiensi ekonomi yang tinggi, namun

---

<sup>153</sup> Mubyarto, *ibid.* hlm 50-51.

<sup>154</sup> *Ibid.* hlm 56.

kenyataannya pasar persaingan bebas sempurna tidak pernah ada.<sup>155</sup> Kenyataannya yang ada adalah persaingan tidak sempurna dimana ada unsur-unsur kekuatan ekonomi yang mewarnai dan memberi corak tertentu pada bekerjanya gaya-gaya pasar. Salah satu kekuatan yang bekerja dan berpengaruh terhadap bekerjanya sistem ekonomi adalah pemerintah. Masalahnya bukan sekedar menentukan berapa banyak atau sedikit campur tangan pemerintah tetapi bagaimana dan dalam bidang apa saja pemerintah dapat mendorong masyarakatnya untuk mencapai efisiensi tertinggi untuk meraih kesejahteraan.

Pemerintah kemudian membuat serangkaian kebijakan yang pada dasarnya dapat dibagi dua yaitu kebijakan yang bersifat mengatur (*regulating polices*) dan pembagian pendapatan yang lebih adil dan merata (*distributive polices*). Kebijakan yang bersifat mengatur misalnya pengaturan perdagangan pupuk, sedangkan peraturan yang bersifat membagi pendapatan yakni penetapan harga minimum produk pertanian. Persoalan yang selalu tidak mudah diselesaikan adalah masalah keadilan, selalu ada pihak yang mendapatkan manfaat lebih dibandingkan pihak lainnya atau bahkan dirugikan.<sup>156</sup> Kebijakan yang diperlukan untuk dibenahi meliputi kebijakan harga, kebijakan pemasaran dan kebijakan struktural.<sup>157</sup>

#### 1. Kebijakan Harga

Kebijakan harga mengandung pemberian penyangga atas harga hasil pertanian supaya tidak merugikan pekebun atau langsung mengandung subsidi bagi pekebun. Konsep kebijakan harga digunakan untuk mencapai tiga tujuan yaitu: stabilisasi hasil pertanian pada tingkat pekebun; meningkatkan pendapatan pekebun melalui perbaikan dasar tukar; dan memberikan arah dan petunjuk pada jumlah produksi.

Subsidi di Indonesia ditekankan pada tujuan yang *pertama* stabilitas harga hasil pertanian dan di dalam keadaan harga-harga

---

<sup>155</sup> Mubyarto, *ibid.* hlm 243. Lihat juga <http://asosiasigulaindonesia.org/unica-mengutuk-kemungkinan-pengenalan-subsidi-ekspor-gula-tambahan-dengan-india/> terakhir diakses 1 Mei 2015.

<sup>156</sup> *Ibid.* hlm 244.

<sup>157</sup> *Ibid.* hlm 245.

umum yang stabil berarti pula kestabilan pendapatan. Tujuan *kedua*, banyak dilakukannya bagi hasil pertanian di negara maju dengan alasan pokok pendapatan rata-rata sektor pertanian terlalu rendah dibandingkan penghasilan sektor lain sedangkan produktivitas pertanian yang tinggi akibat penggunaan mesin modern mengakibatkan harga pertanian turun, maka kebijakan harga digunakan untuk menghambat penurunan harga dengan mengurangi penawaran dan meningkatkan permintaan di pasar. Artinya kebijakan harga ini bertujuan memindahkan pendapatan dari golongan bukan pekebun menjadi milik pekebun, dengan asumsi jumlah pekebun lebih sedikit dibandingkan sektor lain. Hal ini tentu sukar dilakukan di Indonesia mengingat jumlah penduduk pekebun berjuta-juta.<sup>158</sup> Tujuan *ketiga*, idealnya dilakukan di negara yang sudah maju, bersamaan dengan kebijakan harga yang kedua yakni dalam bentuk pembatasan jumlah produksi dengan pembayaran kompensasi. Berdasarkan ramalan harga, pemerintah membuat perencanaan produksi dan pekebun mendapat pembayaran kompensasi untuk setiap hektar lahan yang diistirahatkan. Selain itu, kebijakan harga juga terkait subsidi terhadap pupuk, obat pertanian dan bibit.<sup>159</sup>

## 2. Kebijakan Pemasaran

Pemerintah juga mengeluarkan kebijakan khusus dalam kelembagaan perdagangan dengan tujuan yang sama tetapi dengan tekanan pada perubahan mata rantai pemasaran dari produsen ke konsumen dengan tujuan utama memperkuat daya saing pekebun. Badan-badan pemasaran yang dibentuk dimaksudkan untuk mengadakan dan memberikan jaminan harga minimum yang stabil pada pekebun.<sup>160</sup> Kebijakan ini meliputi pengaturan distribusi sarana produksi pertanian bagi pekebun seperti pupuk dan obat pertanian serta bibit sehingga pekebun dapat mengaksesnya dengan harga yang

---

<sup>158</sup> Ibid. hlm 246.

<sup>159</sup> Ibid. hlm 247.

<sup>160</sup> Ibid. hlm 247.

tidak terlalu tinggi. Kebijakan ini intinya merupakan usaha campur tangan pemerintah dalam bekerjanya kekuatan-kekuatan pasar. Satu pihak, pemerintah dapat mengurangi pengaruh kekuatan pasar supaya tidak terlalu merugikan pedagang dan pekebun, tetapi di lain pihak persaingan dapat didorong untuk mencapai efisiensi yang tinggi. Kebijakan ini harus berjalan bersama kebijakan harga.<sup>161</sup> Kebijakan struktural dalam pertanian dimaksudkan untuk memperbaiki struktur produksi misalnya lahan, alat pertanian modern atau perbaikan sarana prasarana pertanian. Kebijakan ini dimaksudkan untuk mendorong percepatan proses perubahan struktural di sektor pertanian.

#### 4.2.1 Lembaga Tataniaga Gula Sektor On Farm

Lembaga pemerintah sektor *on farm* terdiri dari lembaga yang terkait dengan masalah penyediaan lahan, bibit dan pupuk, penyediaan pembiayaan sektor *on farm*. Lembaga yang terkait penyediaan lahan tebu antara lain Menteri Kehutanan dan BPN; terkait bibit (penyediaan jenis varietas serta penyuluhan) menjadi kewenangan lembaga penelitian dibawah Menteri Pertanian; terkait pendistribusian pupuk menjadi kewenangan Menteri Perdagangan; dan untuk pembiayaan menjadi kewenangan lembaga keuangan Menkeu. Lembaga-lembaga ini harus bekerja secara bersinergi dan koordinasi yang baik menjadi kunci sukses berhasilnya program swasembada pangan nasional khususnya dalam sektor *on farm*.

Harga lelang gula yang rendah selama tahun 2014 diperkirakan akan menurunkan minat pekebun menanam tebu. Begitu pun dengan ekspansi areal oleh Pabrik Gula (PG) baru tidak terlalu signifikan pada 2014-2015, sehingga areal total diperkirakan akan menurun sekitar 3,4 persen atau menjadi sekitar 460.000 hektar (Ha).<sup>162</sup> Upaya pencapaian swasembada gula akan semakin sulit untuk diwujudkan. Harga lelang yang sempat mencapai

---

<sup>161</sup> Ibid. hlm 248.

<sup>162</sup> <http://www.beritasatu.com/industri-perdagangan/240318-upaya-swasembada-gula-pada-2015-sulit-tercapai.html> terakhir diakses 1 Mei 2015.

Rp 8.629/kg pada Januari 2014 saat ini terus menurun pada kisaran Rp 8.025/kg sedangkan biaya produksi gula tahun ini diperkirakan akan meningkat 10 persen terutama dari peningkatan biaya angkutan.

Rakor Evaluasi Penyediaan Lahan untuk Tebu dengan Pemda (Bappeda, Disbun Propinsi, Disbun Kab.), Kemenhut, BPN, Ditjenbun dan Perusahaan Perkebunan Tahun 2013 di Ditjenbun, tercatat telah diterbitkan 13 SK Pelepasan Kawasan Hutan oleh Menhut untuk 11 perusahaan dengan luas 279.615 ha yang tersebar di 5 propinsi<sup>163</sup>, namun belum ada satupun yang mengajukan HGU ke BPN karena syaratnya terpenuhi. Kendala yang utama dirasakan perusahaan adalah sulitnya pembebasan lahan dan besarnya tuntutan ganti rugi yang kurang wajar serta kurangnya dukungan pemerintah daerah untuk bersama-sama memfasilitasi sosialisasi kepada masyarakat. Pemda (Dinas/Kantor Propinsi dan Kabupaten/Kota yang terkait dengan lahan dan perkebunan) harus meningkatkan peran aktifnya dalam membantu investor melakukan sosialisasi dan proses pembebasan lahannya, terutama untuk perusahaan yang sudah mendapat SK Pelepasan Kawasan Hutan dari Menteri Kehutanan.

Pencapaian strategi kelembagaan dan pembiayaan guna meningkatkan produksi gula nasional dilakukan Pemerintah melalui penguatan kelembagaan pekebun (*research and development*). Indonesia telah memiliki Pusat Penelitian Perkebunan Gula Indonesia (P3GI) yang dikelola oleh Asosiasi Penelitian Perkebunan Gula Indonesia (AP2GI) bersama-sama dengan Dewan Pembina P3GI yang secara *ex officio* diketuai oleh Kepala Badan Litbang Departemen Pertanian. Sejak diberlakukan Instruksi Presiden Nomor 9 tahun 1975 terkait Tebu Rakyat (TR), kegiatan penelitian P3GI tidak hanya mendukung perusahaan-perusahaan gula, tetapi juga mendukung program pengembangan Tebu Rakyat yang semestinya menjadi tugas pemerintah. Kontribusi TR saat ini sekitar 65 persen dari total tebu giling, bahkan di Jawa lebih dari 86 persen pasok tebu berasal dari

---

<sup>163</sup> 1). Sumsel di Kab. Ogan Komering Ilir, dengan luas 109.428 ha; 2). Lampung di Kab. Lampung Tengah dan Lampung Utara, luas 74.778 ha; 3). Gorontalo di Kab. Gorontalo, luas 6.887 ha; 4). Sultra di Kab. Kendari., luas 12.922 ha; dan 5). Papua di Kab. Merauke, luas 75.000 ha.

pekebun. Kontribusi TR dalam industri gula nasional ke depan diperkirakan akan terus bertambah, maka menjadi logis bila seharusnya pendanaan P3GI didukung penuh oleh Pemerintah. Kondisi saat ini dimana P3GI harus mencari sumber pendanaan sendiri untuk membayar gaji dan riset memang kurang tepat dan tidak sejalan dengan dukungan terhadap peningkatan produksi gula yang berdaya saing tinggi. Tingkat propinsi juga memiliki Balai Pembibitan Tanaman Perkebunan (BPTP) Propinsi sebagai penyedia bibit unggul.

Peran lembaga penelitian dan riset, Pusat Penelitian Perkebunan Gula Indonesia (P3GI), sebenarnya tidak bisa dianggap remeh dalam memberikan andil tercapainya produktivitas hasil perkebunan tebu nasional. Hanya saja selama ini P3GI masih belum difungsikan sebagaimana mestinya oleh sebagian besar pekebun maupun PG, padahal P3GI mempunyai tugas untuk menghasilkan berbagai inovasi teknologi dan produk bagi kemajuan masyarakat gula, khususnya pekebun tebu dan PG. Penetapan bibit dengan varietas baru yang unggul berkualitas yang akan ditanam di berbagai jenis lahan, baik lahan basah, lahan kering, gambut, dan lahan pasang surut, akan sangat menentukan produktivitas tebu. Perhatian serius harus diberikan kepada lembaga penelitian dan riset dan pihak P3GI sendiri wajib memberikan rekomendasi dan menyosialisasikan kepada pekebun dengan turun langsung ke lapangan memberikan penyuluhan dengan harapan akan semakin memudahkan dan menumbuhkan kepercayaan pekebun untuk mau dan berupaya mengelola usaha taninya dengan lebih baik lagi. Integrasi antara P3GI dan pekebun sebagai pengusaha perkebunan tebu, dan PG selaku pengolah tebu merupakan faktor kunci efisiensi industri gula disektor hulu.

Kebijakan bongkar *ratoon* yang telah digulirkan hingga saat ini masih belum sepenuhnya dipahami pekebun karena tingkat pemahaman yang sangat minim menyebabkan banyak pekebun masih tetap mempertahankan frekuensi pola tanam keprasan hingga belasan kali, sehingga tanam menjadi rawan terserang hama penyakit tebu yang berdampak kegagalan panen. Pemahaman pekebun yang keliru ini merupakan tugas dan peran

P3GI guna mampu meyakinkan pekebun dengan bantuan pengawasan yang dilakukan PG (Perda Jatim 17 tahun 2012). Tugas yang sangat berat tersebut akan menjadi sangat strategis bila temuan dan rekomendasinya secara nyata dapat meningkatkan produktivitas PG dan kesejahteraan pekebun secara keseluruhan. Peningkatan peran P3GI diharapkan menjadi langkah awal untuk mendorong interaksi yang lebih intensif antara P3GI dan pekebun, sehingga pada gilirannya bisa mendorong upaya peningkatan produksi dan produktivitas gula, serta kesejahteraan pekebun tebu.

Lembaga riset Indonesia ditangani P3GI, sedangkan pendidikan perkebunan ditangani oleh Lembaga Pendidikan Perkebunan (LPP) yang berpusat di Jogjakarta. Badan Penelitian dan Pengembangan Kementerian Pertanian (Balitbangtan) selama ini juga telah mengembangkan Unit Pengelola Benih Sumber (UPBS) untuk berbagai komoditas tanaman pangan. Balitbangtan memberi dukungan penyediaan benih kultur jaringan sejak tahun 2012 dan mampu memproduksi benih G2 lebih dari 10 juta untuk swasembada gula. Tahun 2013, Menteri Pertanian telah memanen dan membagikan benih tebu kultur jaringan di Kabupaten Pati. Produksi benih kultur jaringan dilakukan di Bogor dan Malang dan diperbanyak di beberapa kebun percobaan seperti kelompok pekebun (KP) Muktiharjo, KP Cibubur, KP Karangploso dan KP Asembagus. Balitbangtan bersama lembaga penelitian lain untuk mencapai swasembada gula memberi dukungan benih kultur jaringan 11.300 hektar KBN. Varietas tebu ini harus disesuaikan dengan kondisi fisik dan alam lahan supaya optimal dalam penataan varietas. Kementerian Pertanian juga telah merekrut Tenaga Kontrak Pendamping (TKP) dan Petugas Lapangan Tenaga Kontrak Pendamping (PL-TKP) untuk mendampingi pekebun agar bisa menerapkan teknis budidaya dan pasca panen tebu secara baik dan benar.

Tugas ini tertulis dalam Pasal 18 UU Perkebunan sebagai berikut :

- (1) Pemberdayaan usaha perkebunan dilaksanakan oleh Pemerintah, propinsi, dan kabupaten/kota bersama pelaku usaha perkebunan serta lembaga terkait lainnya.

- (2) Pemberdayaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) meliputi :
- a. memfasilitasi sumber pembiayaan/permodalan;
  - b. menghindari pengenaan biaya yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
  - c. memfasilitasi pelaksanaan ekspor hasil perkebunan;
  - d. mengutamakan hasil perkebunan dalam negeri untuk memenuhi kebutuhan konsumsi dan bahan baru industri;
  - e. mengatur pemasukan dan pengeluaran hasil perkebunan; dan/atau
  - f. memfasilitasi aksesibilitas ilmu pengetahuan dan teknologi serta informasi.

Kemudahan aksesibilitas sarana dan perlengkapan perkebunan tebu di setiap daerah belum mampu terpenuhi menjadi salah satu sebab mengapa biaya produksi gula lokal lebih tinggi dibandingkan gula impor. Peran pemerintah daerah harus ada untuk melaksanakan dan mewujudkan swasembada gula.

Produktivitas dan mutu tebu yang baik dalam rangka mendukung pencapaian swasembada gula nasional tercapai memerlukan pengaturan lembaga penyedia benih dan pengawasan peredaran benih tebu yang merupakan salah satu tugas pokok dan fungsi Pengawas Benih Tanaman (PBT). Pengawas Benih Tanaman diberikan wewenang dalam melakukan pemeriksaan terhadap proses produksi, melakukan pemeriksaan terhadap sarana dan tempat penyimpanan dan melakukan pemeriksaan serta cara pengemasan benih bina, mengambil contoh benih guna pemeriksaan mutu, memeriksa dokumen dan catatan produsen, melakukan pemeriksaan terhadap pemenuhan persyaratan pendaftaran, pengadaan, perijinan, sertifikasi dan pendaftaran peredaran benih bina. Kegiatan peredaran benih dan pengawasan peredaran benih diatur oleh peraturan perundangan perbenihan.

Peredaran benih tebu pada saat ini kondisinya kurang mendapatkan pengawasan yang ketat dari pemerintah, dimana banyak beredar benih tebu yang asal-asalan, tidak jelas asal usul penjenjangannya, tidak bersertifikat dan berlabel. Benih bina yang diedarkan dapat berasal dari produksi dalam negeri maupun pemasukan dari luar negeri (*impor*), setiap benih yang masuk

(*impor*) atau benih yang keluar (*ekspor*) harus didukung dengan dokumen yang menyatakan keabsahan sekaligus memuat keterangan mutu benih yang bersangkutan. Tujuan utama dari pengawasan<sup>164</sup> peredaran benih adalah melindungi pekebun konsumen benih agar dapat memperoleh benih bermutu sesuai dengan tingkat mutu yang dikehendaki serta menciptakan iklim yang sehat dalam usaha perdagangan benih. Tujuan tersebut harus ada pembinaan terhadap penangkar dan pedagang benih supaya semua orang/badan hukum yang berusaha dalam bidang perbenihan mengetahui dan menghayati setiap peraturan perbenihan yang berlaku.

Pengawasan kebun benih dilakukan dengan cara memeriksa kebun benih dari sumber benih yang dimiliki oleh penangkar atau produsen benih tebu minimal satu kali dalam satu tahun sekaligus pemeriksaan terhadap kelayakan teknis dan taksasi produksi. Apabila dari hasil pemeriksaan kebun benih ditemukan adanya kondisi kebun yang tidak sesuai dengan standar teknis yang telah ditetapkan maka Instansi yang berwenang (BBP2TP/UPTD Perbenihan) dapat menghentikan sementara produksi benih dari sumber benih tersebut sekaligus memberikan saran perbaikan. Apabila penangkar atau produsen benih tersebut tidak melakukan perbaikan kebun sesuai dengan saran yang telah diberikan secara berturut-turut sebanyak 3 kali, maka BBP2TP/UPTD mengusulkan untuk mencabut Surat Keputusan Penetapan sebagai sumber benih. Pengawasan peredaran benih tebu oleh Pengawas Benih Tanaman diharapkan dapat mendorong penyediaan benih bongkar *ratoon* dan perluasan lahan yang menggunakan benih bermutu dan berkualitas. Bongkar *ratoon* bertujuan untuk meningkatkan produktivitas tebu dan rendemen melalui penggantian tanaman lama menjadi tanaman baru sesuai kebutuhan, dengan menggunakan sumber benih/bibit yang berasal dari kultur jaringan yang telah disertifikasi oleh BBP2TP/UPTD setempat, namun bila ketersediaan benih asal kultur jaringan di penyedia benih tidak

---

<sup>164</sup> Kegiatan pengawasan peredaran benih mencakup pembinaan produsen/pengedar benih dan pengawasan mutu dan peredaran benih. Pembinaan produsen/pengedar benih, kegiatannya mencakup : Inventarisasi; Klasifikasi; Pendaftaran; dan Pembinaan. Pengawasan mutu dan peredaran benih, kegiatannya mencakup : Monitoring penyaluran benih; Pengecekan mutu benih yang beredar; Pelabelan ulang; Pengawasan pemasukan benih impor; dan Penyelesaian kasus.

mencukupi, pekebun dapat menggunakan benih/bibit asal konvensional yang sumbernya sudah dilakukan sertifikasi sesuai peraturan yang berlaku.

Pasal 15 UU Sistem Budidaya Tanaman 12 tahun 1992 dijelaskan bahwa pengawasan pemerintah terhadap pengadaan dan peredaran bibit bina. Peran Balai Pengawasan dan Sertifikasi Bibit (BPSB) terjadi kerancuan di bidang struktural. Penanganan penyimpangan dalam bidang perbibitan, terdapat Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) dalam tubuh BPSB berkordinasi langsung dibawah POLRI. Penyidik juga bertugas dibagian pembinaan ataupun pengawasan. Padahal jika sebagai pembina berarti ia berperan sebagai penyuluh, mengarahkan pekebun agar mendapatkan ijin.

Tahun 2014 Ditjen Perkebunan memproyeksikan produksi tebu meningkat sebesar 10,15 persen atau meningkat dari 2.817 ton pada tahun 2013 menjadi 3.103 ribu ton pada tahun 2014.<sup>165</sup> Ditjen Perkebunan telah menetapkan kegiatan-kegiatan untuk mencapai swasembada gula nasional kegiatan bongkar *ratoon*, penataan varietas, pemberdayaan dan penguatan kelembagaan pekebun tebu, bantuan alat (alat terbang), sensus database tebu sistem *on line* dan pengendalian OPT tebu (penggerek batang/pucuk tebu, tikus dan uret). Menteri Pertanian juga telah menerbitkan Peraturan Menteri Pertanian Nomor 12/Permentan/OT.140/1/2013 tentang Pedoman Pelaksanaan Kredit Ketahanan Pangan dan Energi. Permentan ini menentukan bahwa kegiatan usaha yang dibiayai dengan KKP-E salah satunya adalah pengembangan budidaya tebu.

Pemberdayaan dan penguatan kelembagaan pekebun tebu bertujuan untuk memberdayakan pekebun dan lembaga pekebun agar mampu mandiri dan tangguh dalam berusaha. Pemberdayaan dan penguatan kelembagaan pekebun tebu dapat dicapai melalui berbagai pelatihan dan penyuluhan/pendampingan<sup>166</sup> sehingga dapat meningkatkan kemampuan teknis,

---

<sup>165</sup> <http://cybex.pertanian.go.id/materipenyuluhan/detail/8946/peran-tpk-dan-pl-tpk-dalam-pencapaian-swasembada-gula> terakhir diakses 1 Mei 2015.

<sup>166</sup> Kegiatan pendampingan yang dilakukan TKP dan PL-TKP meliputi: 1) Memberdayakan pekebun tebu melalui bimbingan teknis budidaya, pengembangan organisasi, usaha kelompok atau koperasi; 2) Memberikan bimbingan pada pekebun dalam menggunakan alat mesin (alat terbang) secara efektif dan efisien; 3) Melaksanakan kegiatan sensus pendataan pengembangan tanaman tebu guna mengumpulkan data berupa luas areal, potensi lahan, data kepemilikan lahan, penataan varietas;

administratif, manajerial dan organisasi serta memberi respon yang tepat terhadap berbagai perubahan. Bantuan alat tebang untuk efisiensi tenaga kerja tebang muat yang cukup tinggi juga diberikan. Guna memperoleh data dasar dan informasi yang terkait dengan agribisnis tebu yang akan dipergunakan sebagai bahan pengambilan kebijakan pembangunan perkebunan, Ditjenbun juga telah menganggarkan kegiatan sensus database tebu sistem *on line*. Berdasarkan kondisi tersebut, maka pekebun perlu diberdayakan agar mandiri dan tangguh dalam berkebun tebu. Pemberdayaan pekebun membutuhkan dukungan tenaga penyuluh pertanian lapangan, namun pada kenyataannya jumlah penyuluh pertanian sangat terbatas, untuk itu pemerintah telah merekrut Tenaga Kontrak Pendamping (TKP) dan Petugas Lapangan Tenaga Kontrak Pendamping (PL-TKP).

Perubahan guna memperkuat sumber daya manusia perkebunan, pemerintah melalui Badan Penyuluhan dan Pengembangan SDM Pertanian telah melaksanakan upaya peningkatan kapasitas aparatur dan pekebun tebu dengan melaksanakan Diklat Teknis Agribisnis Tebu bagi aparatur, pemberdayaan pekebun melalui pengawalan dan pendampingan penyuluh di sentra tebu, mobilisasi civitas akademika dalam pengawalan dan pendampingan peningkatan oleh civitas akademika STPP. Pendampingan ini diharapkan dapat meningkatkan kemampuan pekebun terutama di bidang teknis administratif, manajerial dan organisasi administratif, manajerial dan organisasi. TKP dan PL-TKP selaku penyuluh pendamping mempunyai peran cukup penting yaitu: sebagai pembimbing pekebun, organisator dan dinamisator pekebun dan sebagai penghubung antara *stakeholder* dengan pekebun. TKP dan PL-TKP juga harus menjalankan fungsinya sebagai komunikator, pendidik dan motivator bagi para pekebun tebu.

Tercapainya swasembada gula nasional mengharuskan sinergitas antara kelembagaan teknis yang membidangi tanaman perkebunan, kelembagaan penelitian dan pengembangan serta penyuluhan di seluruh

---

4) Melakukan pengawalan dan bimbingan manajemen dimulai dari perencanaan, proses administrasi, pelaksanaan bongkar *ratoon* (pengolahan lahan, varietas yang digunakan, penanaman dan panen) dan penyusunan laporan kegiatan pendampingan.

tingkatan mulai dari kecamatan, kabupaten/kota, propinsi sampai pusat dan secara bersama-sama melakukan sinergi, koordinasi dan supervisi secara terpadu (Balitbang, BPPSDMP, PSP, PPHP, BKP dan Ditjen Perkebunan) dalam pencapaian target pembangunan pertanian di antaranya swasembada gula.<sup>167</sup> Komitmen Menteri Pertanian untuk mencapai swasembada gula, antara lain terkait dengan regulasi sistem pendistribusian pupuk bersubsidi dan bibit tebu varietas unggul serta komitmen Menteri Perindustrian terkait upaya untuk mengangkat industri gula nasional dari keterpurukan dan Menteri Keuangan terkait penyediaan kredit untuk para pekebun tebu.<sup>168</sup>

Pupuk harus diawasi sesuai perintah PP 8 Tahun 2001 tentang Pupuk Budidaya Tanaman dalam Pasal 18 yang berbunyi Pengawasan mutu pupuk an-organik dilakukan untuk melindungi kepentingan pengguna, pedagang, pengimpor dan produsen, memenuhi kebutuhan pupuk an-organik, meningkatkan daya guna dan hasil guna pupuk an-organik serta menjamin kelestarian alam dan lingkungan hidup. Pengawasannya dilakukan sebagai berikut: pada tingkat rekayasa formula menjadi kewenangan Menteri; dan pada tingkat pengadaan, baik produksi dalam negeri maupun pemasukan impor, peredaran, dan penggunaan menjadi kewenangan Bupati atau Walikota setempat.

Terkait penetapan rendemen diperlukan pengawasan penetapan rendemen yang dilakukan oleh petugas pabrik gula dan diawasi oleh Tim Rendemen yang terdiri dari unsur Pemerintah Daerah Propinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dan wakil pekebun yang pembiayaannya ditanggung APBD. Ketentuan ini ada dalam Pasal 10 ayat (3) Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 87 tahun 2014 tentang Petunjuk Pelaksanaan Perda Jatim Nomor 17 Tahun 2012 Tentang Peningkatan Rendemen Dan Hablur Tanaman Tebu.

---

<sup>167</sup> Peningkatan Produksi, Produktivitas dan Mutu Tanaman Semusim, Pedoman Teknis Pengembangan Tanaman Tebu, Ditjen Perkebunan dan Pedoman Umum Pemberdayaan Pekebun Tanaman Semusim, Ditjen Perkebunan. Bahan Arahana Kepala BPPSDMP, Januari 2014.

<sup>168</sup> <http://www.antaranews.com/berita/491201/komitmen-menteri-bumn-dan-mendag-mendapat-apresiasi> terakhir diakses 1 Mei 2015.

Peran lembaga sektor *on farm* guna terwujudnya swasembada gula nasional masih terasa belum optimal, meski telah terang diatur dalam bentuk regulasi seperti pembahasan sub bab 4.1. Masalah yang muncul diantaranya, pemerintah daerah di luar Pulau Jawa lebih mengutamakan ijin HPK untuk selain tebu dan banyaknya syarat memperoleh HPK untuk tebu; tidak maksimalnya lembaga riset dan penyediaan bibit karena terkendala pembiayaan; tidak berjalannya pengawasan terhadap distribusi pupuk dengan baik; dan kurang optimalnya penyuluhan sehingga menyebabkan kualitas tebu rendah dan pengawasan rendemen juga belum optimal. Ketidak sinergian program antar kementerian juga merupakan kendala, perlu kementerian khusus yang mengurus urusan pangan yang tetap harus saling berkoordinasi dalam mewujudkan program nasional. Tanggung jawab negara dalam pembagian urusan kelembagaan masih belum optimal, dampaknya program swasembada tidak kunjung tercapai.

#### 4.2.2 Lembaga Tataniaga Gula Sektor *Off Farm*

Undang-Undang Nomor 18 tahun 2012 tentang Pangan, khususnya pada bab IV pasal 12 menyatakan bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah bertanggung jawab atas ketersediaan pangan (pasal 47) dan stabilisasi pasokan dan harga pangan pokok ditingkat produsen dan konsumen (pasal 55 dan 56). Pemerintah pusat maupun pemerintah daerah harus menjalankan tugas yang diamanatkan dalam UU Pangan. Lembaga yang akan dijelaskan pada bagian ini adalah lembaga yang menangani bagian *off farm* yaitu terkait revitalisasi PG, lembaga *buffer stock* dan perdagangan gula. Peran pemerintah dan menteri tidak hanya membuat regulasi, namun juga harus bersinergi antara kementerian satu dengan lainnya dan lembaga yang diamanahkan harus menjalankan program serta harus ada pengawasan dan evaluasi. Peran pemerintah propinsi dan kabupaten/ kota (Era Otonomi Daerah) untuk mendorong investasi di wilayahnya beberapa permasalahan.

Banyak investor yang akan mengembangkan PG berbasis tebu di luar Jawa, namun realisasinya dapat dikatakan masih nol.<sup>169</sup>

Tahun 2011 dibentuk Konsultan Manajemen dan Monitoring (KMM) dan Lembaga Penilai Independen (LPI) untuk melakukan pengawasan pelaksanaan program restrukturisasi mesin/peralatan PG dalam rangka revitalisasi industri gula, serta pada tahun 2011 telah melakukan kegiatan Audit Teknologi, Kapasitas dan Manajemen Pabrik Gula *Existing* terhadap 10 PG terpilih oleh Kementerian Perindustrian dan 8 PG terpilih oleh BPPT. PG yang sudah dipilih harus benar benar diawasi karena revitalisasi ini memakan biaya yang tidak sedikit. Kemudahan izin impor mesin PG juga telah diberikan Menteri Perdagangan kepada PG yang sudah ditentukan, sedangkan untuk PG rafinasi seperti yang telah dijelaskan di pembahasan sebelumnya adalah industri yang masuk daftar negatif investasi (DNI) bahkan telah ditentukan tidak lagi memberi izin selain 11 perusahaan yang sudah ada guna mendorong semangat PG penghasil GKP untuk berkembang memenuhi kebutuhan masyarakat, sedangkan tugas industri rafinasilah yang memenuhi kebutuhan GKR industri makanan-minuman. Menteri terkait (BUMN; Menkeu; Mendag; dan Menperin) juga harus ikut mengawasi berjalannya kebijakan yang ada untuk mewujudkan program swasembada gula. Menteri BUMN, Rini M Soemarno menjelaskan bahwa dalam upaya mewujudkan swasembada gula telah diusahakan adanya penyertaan modal negara (PMN) sebesar Rp 3,5 triliun untuk kepentingan revitalisasi pabrik-pabrik gula milik negara.<sup>170</sup> Pilihan tersebut masih harus melihat dan mempertimbangkan PG mana saja yang membutuhkan revitalisasi tersebut, sebab ada juga beberapa pabrik gula yang kemungkinan tanpa penyertaan modal negara mampu melakukan revitalisasi sendiri.

Harga yang sebenarnya diterima pekebun dan harga yang harus dibayarkan konsumen sering tidak sama. Ketidaksamaan antara harga pemerintah dan harga di lapangan disebabkan oleh panjang pendeknya jalur

---

<sup>169</sup> Menteri Pertanian Semiloka 2013, *ibid*.

<sup>170</sup> <http://www.antarane.ws/berita/491201/komitmen-menteri-bumn-dan-mendag-mendapat-apresiasi> terakhir diakses 1 Mei 2015.

distribusi yang berbeda setiap wilayah.<sup>171</sup> Bulog sebenarnya memainkan peran penting dalam sistem pemasaran bahan pangan nasional. Bulog dibentuk beberapa tahun setelah pelaksanaan revolusi hijau. Tugas utamanya ada dua. *Pertama*, menetapkan atau mempertahankan harga minimum produk pertanian untuk pekebun dalam upaya agar pekebun dapat meningkatkan atau mempertahankan produksi maksimum dan juga pada waktu bersamaan memberi jaminan pendapatan yang layak bagi pekebun. *Kedua*, mempertahankan harga maksimum yang layak bagi konsumen. Selain peran stabilitas harga sebelum krisis ekonomi 1997-1998, Bulog juga merupakan satu-satunya importir pangan. Pasca krisis akibat konsekuensi kesepakatan (LoI) antara Indonesia dengan IMF, Bulog kehilangan kekuatan monopoli impor pangan dan digantikan oleh peran swasta dan saran yang diberikan IMF kepada Indonesia mengakibatkan kekacauan manajemen distribusi pangan karena diserahkan ke sektor swasta.<sup>172</sup>

Tahun 2003 melalui PP nomor 7 tahun 2003, Bulog berstatus sebagai Perusahaan Umum dan berada di bawah Kementerian Negara BUMN yang bukan hanya sebagai lembaga pemerintah namun juga harus mampu menghasilkan keuntungan. Perum Bulog bertugas mengatur stok dalam negeri dan pengaturan impor ada di tangan Menteri Perdagangan. Rencana meningkatkan kapasitas produksi gula akan menjadi sia-sia jika tidak ada peranan negara di mata rantai distribusi gula agar tidak dipermainkan oleh kalangan kartel gula. Peran BULOG sebagai importir tunggal akan memudahkan pengendalian dan pengawasan dalam bisnis ini. Pengalihan peran BULOG sebagai importir tunggal akan meringankan beban kerja PT Perkebunan Nusantara (PTPN) yang selama ini perusahaan tersebut bertugas sebagai produsen sekaligus importir gula.

Tahun 1998 pemerintah menghapus peran Bulog dalam menangani perdagangan dan tata niaga impor gula, sehingga perdagangan komoditi gula diserahkan kepada mekanisme pasar, artinya segala kegiatan peningkatan usaha tani tebu serta produksi gula dikelola oleh pekebun tebu dan industri

---

<sup>171</sup> Tulus Tambunan, *ibid.* hlm 255.

<sup>172</sup> *Ibid.* hlm 74.

gula itu sendiri tanpa diawasi oleh Bulog.<sup>173</sup> Peran BULOG sebagai pengelola stok penyangga sangat penting terutama dalam posisi kelangkaan gula nasional dan pergerakan harga komoditas yang tak terkendali. Artinya BULOG diberi hak memonopoli impor gula. Liarnya harga gula di pasaran saat ini disebabkan karena pemerintah tak memiliki sarana yang efektif untuk melakukan pengaturan intervensi dalam menciptakan stabilitas harga gula. Untuk membenahi tata niaga pergulaan dalam negeri, diperlukan lembaga yang bertugas sebagai *buffer stock* gula nasional. Rapat kerja dengan Menteri Perdagangan Mari Elka Pangestu, Menteri Perindustrian M.S. Hidayat, Menteri Pertanian Suswono, dan Menteri Negara BUMN Mustafa Abubakar di Komisi VI DPR menyepakati bahwa peran Bulog nantinya tidak hanya mengoptimalkan ketersediaan gula secara nasional dan menjaga agar harga gula tetap memberikan perlindungan kepada konsumen. Bulog juga diharapkan berperan dalam memberikan jaminan keuntungan kepada pekebun. Peran pemerintah sangat diperlukan khususnya dalam menjaga dan mengawasi mata rantai distribusi gula.

Surat Menteri Perdagangan Nomor 1934/M-DAG/SD/9/2013 yang isinya Mendag mendukung Bulog untuk diberi tugas *buffer stock* GKP melalui industri gula rafinasi lokal untuk diproduksi menjadi gula konsumsi hingga 300 ribu ton pertahun (setara dengan *Raw Sugar* 326 ribu ton pertahun, dengan asumsi konversi *raw sugar* ke GKP sekitar 92 persen). Pasal 2 SK Memperidag Nomor 527/MPP/Kep/9/2004<sup>174</sup> tentang Ketentuan Impor Gula, meskipun ada pasal pengecualian yaitu Pasal 23 yang berbunyi

---

<sup>173</sup> Saat itu impor gula diserahkan kepada empat importir terdaftar yaitu, PT. Perkebunan Nusantara (PTPN) IX, PTPN X, PTPN XI, dan PT Rajawali Nusantara Indonesia (PTRNI). Kewenangan pemerintah terhadap PTPN adalah untuk memperbaiki harga gula nasional melalui program Tebu Rakyat Intensifikasi (TRI), dimana pekebun dan industri yang berada dibawah PTPN dipacu untuk meningkatkan produksi dan produktivitas usahanya melalui bimbingan di lapangan yang baik, penerapan teknologi modern, serta pengelolaan manajemen industri gula, dengan harapan Indonesia tidak lagi terlalu bergantung dengan gula impor, karena pekebun dan industrinya mendapat dukungan yang lebih baik dari pemerintah.

<sup>174</sup> Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia Nomor 527/MPP/Kep/9/2004 telah diubah dengan Keputusan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 02/M/Kep/XII/2004 yang telah diubah dengan Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 08/M-DAG/Per/4/2005 yang telah diubah dengan Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia 19/M-Dag/Per/4/2006 yang telah diubah dengan Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 18/M-DAG/PER/2007 tentang Ketentuan Impor Gula.

pengecualian terhadap ketentuan dalam keputusan ini hanya dapat ditetapkan oleh Menteri. Hal ini menimbulkan permasalahan terhadap penugasan Bulog sebagai *buffer stock*.<sup>175</sup> Perlu ada penjelasan pengecualian ini untuk kondisi seperti apa.

UU Pangan mengatur distribusi pangan dalam ketentuan Pasal 47 bahwa distribusi dilakukan untuk memenuhi pemerataan ke seluruh wilayah Indonesia **secara berkelanjutan** (cetak tebal dari penulis). Ayat (3) menentukan bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah bertanggung jawab terhadap distribusi pangan sesuai dengan kewenangannya dengan pembentukan lembaga khusus. Teknisnya diatur Pasal 48 yang mewajibkan Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah mewujudkan kelancaran distribusi Pangan dengan mengutamakan pelayanan transportasi yang efektif dan efisien; memberikan prioritas untuk kelancaran bongkar muat produk pangan; dan berkewajiban menyediakan sarana dan prasarana distribusi pangan, terutama pangan pokok. Ketentuan ayat (4) mengatur bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah berkewajiban mengembangkan lembaga distribusi pangan masyarakat. Distribusi ini mempunyai peran penting dalam hal akses terhadap barang atau akses pertanian lainnya, termasuk pangan, maka Pemerintah berkewajiban menjaga agar lembaga distribusi ini berjalan baik.

Pembentukan Dewan Gula Indonesia dengan KEPRES RI Nomor 63 Tahun 2003 sebagai wadah koordinasi di bidang pergulaan antara pemerintah, perusahaan, dan organisasi pekebun telah dibubarkan karena tidak dapat menjalankan fungsinya dengan baik. Hal ini disebabkan keputusannya tetap pada masing-masing Menteri yang akhirnya dibubarkan dengan PERPRES Nomor 176 tahun 2014. DGI seharusnya tetap ada, jangan sampai karena alasan masing-masing kementerian tidak menjalankan rumusan putusan DGI, meski sebenarnya peran DGI dapat dijalankan dan digantikan dengan cara koordinasi yang baik antar menteri terkait disertai pengawasan yang optimal dalam mewujudkan program nasional.

---

<sup>175</sup> Menteri Pertanian Semiloka 2013, *ibid*.

Surat Edaran Menteri Perdagangan Nomor 1.300/M-DAG/SD/12/2014 perihal Instruksi Pendistribusian Gula Kristal Rafinasi mencabut Permendag 111/2009 untuk menjaga ketertiban distribusi agar gula kristal rafinasi terdistribusi sesuai dengan peruntukannya. Keputusan Menteri Perdagangan Rachmat Gobel ini dalam upaya membangun kembali tata niaga gula yang berkeadilan.<sup>176</sup> Menteri Perdagangan juga menyatakan kesiapan pemerintah untuk tidak lagi melakukan impor gula bila stok dan kebutuhan gula nasional masih aman. Dicabutnya Permendag nomor 111/2009 berarti pemerintah telah makin nyata dalam keberpihakannya pada upaya membangun tata niaga gula yang berkeadilan karena pekebun tebu dan industri gula nasional dengan harapan tidak akan diganggu lagi oleh adanya rembesan gula rafinasi dengan bahan baku gula mentah (*raw sugar*) impor. Kementerian Perdagangan menerapkan kebijakan untuk segera langsung kontrak dengan industri pengguna gula rafinasi sehingga tidak melalui distributor. Distributor yang akan memenuhi kebutuhan industri kecil menengah (IKM) dan Kementerian Perdagangan berencana menerapkan mekanisme distributor terdaftar. Distributor ini hanya boleh menjual GKR kepada industri tertentu dalam jumlah tertentu sehingga kebocoran bisa diminimalisir. Kementerian Perdagangan juga telah memberikan instruksi kepada 11 importir/Produsen Gula Kristal Rafinasi (GKR) lewat Surat Menteri Perdagangan nomor 915/M-DAG/SD/8/2014 yang berisi persetujuan impor kepada pabrik gula rafinasi akan diberikan per triwulan dan dilakukan evaluasi untuk pemberian izin triwulan berikutnya.

Selama ini pemerintah tidak membeberkan data kebutuhan gula rafinasi bagi industri mamin dan hal itu akan berakibat bocornya peredaran gula rafinasi di pasaran.<sup>177</sup> Menteri Pertanian Andi Amran Sulaiman, M.P

---

<sup>176</sup> <http://www.antaraneews.com/berita/491201/komitmen-menteri-bumn-dan-mendag-mendapat-apresiasi> terakhir diakses 1 Mei 2015.

<sup>177</sup> <http://www.solopos.com/2015/04/01/swasembada-gula-impor-gula-dinilai-akan-membunuh-petani-tebu-590385> Terakhir diakses 1 Mei 2015. Ketua APTRI Jatim menyatakan kebutuhan gula rafinasi nasional sebesar 5,7 juta ton berdasar alokasi izin impor yang dikeluarkan pemerintah perlu dihitung ulang. Karena 11 perusahaan gula rafinasi yang ada saat ini memiliki kapasitas terpasang 5,3 juta ton. “Kalau kebutuhan industri mamin hanya 2,7 juta ton, maka jelas

membeberkan produksi gula nasional hanya sekitar 2,7 juta ton sementara kebutuhan gula nasional mencapai 4,8 juta ton. Dari angka tersebut bisa disimpulkan bahwa Indonesia masih kekurangan pasokan gula. Kebijakan impor gula bukan untuk *white sugar*, tapi untuk *raw sugar* atau gula rafinasi bagi industri dan perusahaan minuman.

Kebijakan dari sisi importasi itu berdasar pada persetujuan impor *raw sugar* pada *supply chain* dan mekanisme kontrak antara industri rafinasi dengan industri mamin sesuai dengan rekomendasi dari Kementerian Perindustrian ke Kementerian Perdagangan. Kemendag mendorong agar kedepan produsen menyalurkan langsung gula rafinasi kepada industri pengguna minimal 85 persen. Penyaluran gula rafinasi dari produsen melalui distributor maksimal 15 persen dari total produksi. Registrasi akan dilakukan terhadap distributor atau penyalur gula rafinasi agar dapat mencegah gula rafinasi masuk ke pasar konsumsi dan kebutuhan industri mamin tidak terganggu.<sup>178</sup> Mulai tanggal 1 Januari 2015, gula kristal rafinasi yang dihasilkan industri hanya disalurkan langsung ke industri makanan dan minuman sebagai pengguna sesuai kontrak yang telah disepakati. Pelanggaran atau penyimpangan dalam penyaluran gula kristal rafinasi akan dikenai sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan. Pemerintah melalui Kementerian Perdagangan juga berencana menghilangkan rantai distribusi yang panjang dalam memasarkan gula rafinasi khususnya bagi industri kecil menengah (IKM) yang ada di Indonesia. Peran tersebut nantinya akan digantikan oleh koperasi-koperasi agar lebih mudah dalam melakukan pengawasan sehingga meminimalkan terjadinya perembesan ke pasar. Kebijakan yang akan dilakukan ini sebagai respon dari Kementerian Perdagangan terkait dengan terjadinya perembesan gula rafinasi ke pasar konsumen sehingga banyak merugikan produsen gula lokal. Kementerian Perdagangan mengeluarkan Surat Edaran Menteri Perdagangan yang

---

terjadi *over capacity*,” [www.beritasatu.com/ekonomi/256685-revisi-inpres-diharapkan-bisa-atasi-permasalahan-tata-niaga-gula.html](http://www.beritasatu.com/ekonomi/256685-revisi-inpres-diharapkan-bisa-atasi-permasalahan-tata-niaga-gula.html) terakhir diakses 1 Mei 2015.

<sup>178</sup> <http://www.jpnn.com/read/2015/01/06/279642/200-Ribu-Ton-Gula-Rafinasi-Merembes-ke-Pasar> terakhir diakses 1 Mei 2015.

menyatakan bahwa gula tersebut tidak diperbolehkan untuk dijual ke distributor, namun harus langsung dijual ke industri pengguna GKR.

Pemerintah daerah harus berkontribusi dalam mencapai swasembada gula nasional, baik dari sisi keuangan hingga persoalan lahan. Pemerintah daerah harus mengalokasikan APBD yang lebih proporsional untuk membantu percepatan proses perizinan, penyediaan dan pembebasan lahan, serta penetapan peraturan daerah yang mendukung upaya pengembangan industri gula. Mengutip data Kementerian Pertanian, pada tahun 2013, telah dialokasikan anggaran APBN sebesar Rp 741 miliar untuk kegiatan bongkar *ratoon* seluas 50.000 hektar di 9 propinsi.

Swasembada gula sulit ditempuh jika kebijakan *on farm* dan *off farm* tidak segera dibenahi. Hampir 300.000 ton gula yang menumpuk tidak laku dijual karena harga yang ditawarkan hanya Rp7.900/kg<sup>179</sup>, meski HPP Rp8500/kg. Peredaran impor gula industri yang seharusnya tidak boleh masuk di pasar konsumsi menimbulkan gula lokal kini terus merugi. Pemerintah harus mengkaji kembali data yang digunakan untuk melakukan importasi tahun mendatang. Kebijakan impor gula dipertahankan guna mencukupi kebutuhan gula nasional yang belum tertutup oleh produksi lokal.<sup>180</sup> Tanpa ada penghitungan kebutuhan yang adil terhadap kosumen langsung (GKP) dan konsumen industri mamin (GKR) dengan melibatkan lembaga lain seperti asosiasi pekebun atau lembaga gula, perselisihan seperti ini akan terus berulang, pekebun menjadi korban dan program nasional tidak terwujud.

Revitalisasi industri gula ke depan tidak boleh hanya berorientasi pada peningkatan produktivitas gula semata, melainkan harus bersandar pada konsep keberlanjutan (*sustainability*). Keberlanjutan yang dimaksud adalah pada upaya mengoptimalkan semua potensi tebu yang berujung pada peningkatan daya saing (*competitiveness*). Konsep keberlanjutan dengan

---

<sup>179</sup> <http://www.businessnews.co.id/ekonomi-bisnis/pemerintah-dinilai-sulit-wujudkan-swasembada-gula.php> terakhir diakses 1 Mei 2015.

<sup>180</sup> <http://www.jpnn.com/read/2014/12/07/274103/Pemerintah-Tetap-akan-Import-Gula> terakhir diakses 1 Mei 2015.

fokus ke diversifikasi usaha non gula sangat relevan karena harga gula terlalu berfluktuatif.

Peran lembaga sektor *off farm* yaitu terkait revitalisasi PG, lembaga *buffer stock* dan perdagangan gula guna terwujudnya swasembada gula nasional belum optimal. Pemerintah harus memilih PG mana yang akan direvitalisasi guna meningkatkan efisiensi. Kemudahan yang dibuat pemerintah dalam perolehan lahan PG dan impor mesin PG juga belum mendorong swasta membangun PG baru berbasis tebu. Peran DGI sebagai lembaga yang berperan mengkoordinir kementerian terkait dan Bulog yang berperan sebagai *buffer stock* pangan harus dikembalikan demi terwujudnya swasembada gula. Perbedaan kepentingan antar kementerian juga diubah lebih efisien dan memberikan keadilan baik pekebun, industri dan konsumen misalnya dengan mengangkat Menteri Pangan. Panjangnya jalur distribusi gula juga harus diatur agar lebih efisien dan disertai pengawasan.

#### 4.3 Pengaturan Peran Hukum Masyarakat

Komponen *ketiga* dari sistem hukum adalah budaya hukum yaitu sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum (kepercayaan, nilai, pemikiran, serta harapannya). Budaya hukum adalah suasana pikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari, atau disalahgunakan. Peran masyarakat dalam pencapaian program nasional perlu dipertimbangkan karena masyarakatlah yang akan langsung merasakan program yang dicanangkan pemerintah dalam bentuk program maupun peraturan perundang-undangan. Namun peran masyarakat yang penulis akan bahas adalah peran masyarakat yang timbul karena peraturan-perundang-undangan, artinya sejauh mana peraturan perundang-undangan memberi ruang bagi masyarakat untuk berperan dalam sebuah program pembangunan nasional, dalam hal ini pencapaian swasembada gula nasional. Beberapa regulasi yang ada mulai undang-undang atau perda hingga peraturan derivatifnya mencantumkan bab khusus tentang peran serta masyarakat. Peran masyarakat ini sebagai wujud konsekuensi bentuk negara

kesejahteraan yang memberikan hak masyarakat untuk turut berpartisipasi menjalankan tujuan nasional serta turut mengawasi berjalannya program tersebut. Adapun yang penulis maksud sebagai masyarakat adalah masyarakat pelaku usaha perkebunan yang terdiri dari pekebun dan perusahaan kebun, dan konsumen akhir yang terdiri dari konsumen langsung dan konsumen industri.

UU Pangan mengatur Peran serta masyarakat yang tertulis dalam bab XIII Pasal 130 (2). Peran serta masyarakat dilakukan dalam hal: a. pelaksanaan produksi, distribusi, perdagangan, dan konsumsi pangan; b. penyelenggaraan cadangan pangan masyarakat; c. pencegahan dan penanggulangan rawan pangan dan gizi; d. penyampaian informasi dan pengetahuan pangan dan gizi; e. pengawasan kelancaran penyelenggaraan ketersediaan pangan, keterjangkauan pangan, penganekaragaman pangan, dan Keamanan pangan; dan/atau f. peningkatan kemandirian pangan rumah tangga. Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah juga harus aktif memenuhi hak masyarakat atas pangan dan mendorong peran serta masyarakat untuk membantu mengoptimalkannya. Masyarakat dapat juga menyampaikan permasalahan, masukan, dan/atau penyelesaian masalah pangan kepada Pemerintah dan Pemerintah Daerah sebagaimana ketentuan Pasal 131 (1).

#### 4.3.1 Pelaku Usaha Pekebunan

Pelaku usaha perkebunan terdiri dari pekebun serta termasuk asosiasi pekebun dan perusahaan perkebunan.<sup>181</sup> Ini penting dibedakan karena dalam UU Perkebunan membedakan antara keduanya, tentu saja peran yang akan dilaksanakan guna tercapainya program swasembada juga berbeda-beda.

---

<sup>181</sup> Berdasar ketentuan UU Perkebunan 2014, Pelaku usaha perkebunan adalah pekebun dan perusahaan perkebunan yang mengelola usaha perkebunan. Pekebun adalah perorangan warga negara Indonesia yang melakukan usaha perkebunan dengan skala usaha tidak mencapai skala tertentu sedangkan Perusahaan perkebunan adalah pelaku usaha perkebunan warga negara Indonesia atau badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia yang mengelola usaha perkebunan dengan skala tertentu.

#### A. Pekebun

Geertz seorang pakar antropologi AS mengatakan bahwa tidak majunya pekebun Indonesia bukan karena sifat statis mereka saja melainkan karena mereka mengalami proses pemiskinan sebagai akibat pola ekologi pertanian yang merupakan kebijakan pemerintah kolonial Belanda.<sup>182</sup> Pemerintah Belanda memasukkan industrialisasi pertanian yang dihipitkan pada ekologi pertanian tanpa membawa pekebun ke dalam akses komersial/perdagangan. Tenaga kerja dan lahan dikelola dengan kemampuan pengelolaan kolonial melalui pemimpin-pemimpin adat setempat. Sistem ini menghasilkan komoditi hasil pertanian yang membanjiri pasar Eropa tanpa membawa komersialisasi pekebunnya yang kemudian sistem ini terus diwariskan. Proses ini disebut sebagai involusi pertanian yang tidak menghasilkan kelas pekebun komersil. Perlu adanya peran aktif pemerintah untuk mendorong pekebun, termasuk pekebun tebu untuk maju dan akhirnya mampu mewujudkan program pangan nasional. Pendekatan baru dalam pembangunan pertanian seharusnya berdasar pada kenyataan bahwa pekebun sudah mulai mengalami proses dinamisasi dan modernisasi sehingga sudah mengenal beberapa teknologi dan mengenal beberapa komoditi bernilai tinggi. Harus ada pengaturan yang memberi kesempatan pekebun untuk memutuskan pertanian apa yang paling menguntungkan mereka, namun pemerintah harus memberikan perhatian dengan tetap berorientasi pada program nasional.

Pekebun tebu masih diselimuti oleh ketidaksejahteraan, ketidakadilan, ketidakpercayaan, padahal harga dan kebutuhan gula nasional sangatlah tinggi. Selain itu, dalam kenyataan di masyarakat industri gula, kecurigaan antara pekebun tebu dengan pabrik gula mengenai penetapan rendemen tebu masih menjadi permasalahan sensitif di lapangan. Banyak pekebun yang tidak mempercayai pabrik gula, dan tidak sedikit pekebun yang berlaku tidak jujur terhadap pabrik

---

<sup>182</sup> Triwibowo Yuwono, *ibid.* hlm 20.

gula. Pekebun Indonesia miskin dikarenakan mereka tidak terorganisir dengan baik dan tidak mempunyai informasi yang lengkap atau database mengenai perkembangan produk pertanian.<sup>183</sup> Penguatan kelembagaan pekebun tebu, melalui revitalisasi kelembagaan pekebun pelatihan, pendampingan & studi banding seperti : APTR, KPTR menjadi penting.<sup>184</sup>

Budaya masyarakat pekebun yang sudah terbentuk bertahun-tahun tentang ketidakpercayaan dalam penentuan rendemen tanaman tebu, semakin memperparah manajemen industri gula. Persoalan lain yang berkaitan dengan penurunan produktivitas adalah gagal panen akibat kemarau panjang dan masih dominannya tanaman keprasan (*ratoon*) yang frekuensinya sudah melampaui rekomendasi teknis.

Dukungan pemerintah yang besar dalam usaha meraih kembali swasembada gula nasional dengan memudahkan pemberian izin pendirian pabrik gula, maka peluang bagi masyarakat sekitar, terutama pekebun atau pemilik lahan untuk bekerjasama dengan pihak perusahaan seperti PTPN akan semakin terbuka lebar. Simbiosis mutualisme antara perusahaan dengan pekebun akan terbina dengan baik jika berlangsung dengan sinergis. Meningkatkan kesejahteraan pekebun tebu dan karyawan pabrik gula sangat penting dilakukan karena keberadaan pekebun tebu merupakan ujung tombak dari ketersediaan bahan baku gula.<sup>185</sup> Jika para pekebun tebu tidak tertarik lagi menanam lahannya dengan tebu akibat harga hasil panen tebu yang kurang memadai untuk mencukupi kebutuhan hidup mereka, mereka akan beralih. Kesejahteraan para pekebun tebu harus mendapat prioritas utama karena tanpa kerjasama yang baik antara pengelola pabrik gula dengan pekebun tebu maka mustahil jumlah produksi gula akan meningkat. Hal ini bisa diawali dengan penertiban pembayaran kepada pekebun yang telah memasok tebu ke pabrik gula. Selama ini terjadi

---

<sup>183</sup> Tulus Tambunan, *ibid.* hlm 196.

<sup>184</sup> Menteri Perdagangan, Semiloka 2011. *Ibid.*

<sup>185</sup> <http://ekonomi.kompasiana.com/agrobisnis/2013/01/16/lima-pilar-menuju-swasembada-gula-nasional-525882.html> terakhir diakses 1 Mei 2015.

penundaan pembayaran kepada pekebun, jika langkah awal ini terelalisasi dengan baik, maka ini akan menjadi langkah pembuka simbiosis mutualisme yang sehat, sehingga harapannya ke depan jumlah pasokan akan lebih meningkat. Selanjutnya, untuk mempertahankan kerjasama yang baik ini, pemerintah dalam hal ini juga berusaha untuk menjaga kestabilan harga bahan baku sehingga kesejahteraan pekebun lebih terjamin. Pekebun juga dapat mengembangkan kemampuan mereka seperti yang telah diatur dalam UU Sistem Budidaya Tanaman yaitu hak pengembangan varietas tanaman.

Peran pekebun dalam usaha mewujudkan program swasembada gula seperti yang dijelaskan di awal adalah berada pada bagian paling ujung dari sektor *on farm*, maka menjadi keharusan pula mengatur peran mereka dalam bidang intensifikasi dengan disertai pembinaan dan pemberian insentif atau kemudahan berbentuk kredit pembiayaan, perbaikan infrastruktur pendukung lain, mengingat tidak semua pekebun mempunyai modal yang cukup. Kemudian harus pula diatur sistem pembelian yang adil atas segala usaha yang pekebun usahakan dengan layak, artinya mereka diberikan hak memperoleh akses pasar yang baik terhadap produk yang mereka hasilkan. Peran ini juga harus ditingkatkan dengan pola kelompok tani atau gabungan kelompok tani guna memudahkan pengaturannya. Peran mereka banyak termuat dalam peraturan perundang-undangan terkait hal-hal bidang onfarm seperti UU Perkebunan, UU Sistem Budidaya Tanaman, UU Perlindungan Lahan Pangan, Perda Rendemen, dan peraturan lainnya.

#### B. Perusahaan Perkebunan

Kualitas gula yang dihasilkan sangat dipengaruhi oleh proses produksi yang berlangsung di pabrik gula. Strategi yang harus dicapai oleh pabrik gula adalah dengan cara revitalisasi pabrik gula. Pengolahan yang efisien sangat menentukan kadar gula yang dapat diambil dari bahan baku yang ada dengan teknik dan pengetahuan yang cukup dan

didukung pula dengan peralatan yang memadai. Selain memperbaiki dan meningkatkan hubungan yang baik dengan pekebun, peran perusahaan untuk melakukan sosialisasi secara luas tentang pentingnya swasembada gula nasional kepada masyarakat juga merupakan langkah dan strategi yang tepat. Memberikan edukasi kepada masyarakat tentang keberadaan perusahaan, sejarah dan peran sertanya dalam pembangunan terutama dalam pemenuhan kebutuhan pangan, cara kerjanya, dan prospeknya di masa yang akan datang.

Program Kemitraan dan Bina Lingkungan (PKBL) yang selama ini telah dilakukan oleh PTPN X perlu terus dilanjutkan dalam rangka menjalin kerjasama yang baik dengan masyarakat, sekaligus memberikan nilai edukasi dan wawasan ketrampilan kepada masyarakat. Setiap daerah memiliki potensi yang bisa dikembangkan untuk kemajuan daerah tersebut. Pengalokasian dana disertai peningkatan *skill* masyarakatnya akan memicu pertumbuhan perekonomian di daerah setempat bisa dipercepat.

Pengoperasian kembali beberapa PG yang hampir “tutup” karena kurangnya pasokan bahan baku maupun karena adanya masalah internal yang menghambat laju produksi gula juga perlu mendapat perhatian khusus. Pengoperasian pabrik gula ini sekaligus juga dilakukan untuk menekan biaya pembangunan PG baru yang pasti akan memerlukan dana lebih besar. Kebijakan yang diberlakukan di pabrik gula yang hampir “mati” ini dibuat berbeda dengan pabrik gula yang masih survive dengan cara memberi hak pengolahan *raw sugar* yang diimpor agar produksinya meningkat, selain itu juga dibantu pengupayaan untuk bisa menghidupkan kembali lahan tebu di sekitar lokasi PG dengan cara memperbaiki hubungan baik antara PG dengan pekebun setempat. Tujuan tersebut agar terwujud tentu saja perusahaan perlu mengadakan kerjasama dengan beberapa pihak yang memiliki visi dan misi yang sama yaitu meningkatkan pembangunan dan kesejahteraan masyarakat

secara luas.<sup>186</sup>

Kemitraan adalah sebuah kerjasama antara dua pihak atau lebih yang mendasarkan pada posisi saling percaya, saling menghargai, saling menguntungkan, saling membantu, sederajat dan yang lebih utama memiliki satu tujuan. Kemitraan yang ada sekarang ini pada titik yang sangat mengawatirkan sehingga swasembada gula yang di impikan belum pernah tercapai dan bahkan terancam tidak akan pernah tercapai. Kemitraan antara pabrik gula dan pekebun ini semakin lama semakin hilang “ruhnya” hal ini karena ada muncul rasa tidak percaya antara PG dan pekebun. Pekebun dan PG seolah-olah menganggap diri mereka sebagai pihak yang sangat dirugikan. Kemitraan ini mulai hilang setelah mulai tidak ada lagi penyuluhan (bimbingan) teknis dari PG yang efektif ke pekebun.

Hilangnya peran PG dalam pembinaan pekebun sebagai *guidance* dalam masalah kualitas dan kuantitas karena pekebun terbagi dalam kelompok, yaitu:

1. pekebun akar, pekebun yang mengusahakan dan mengelola lahan tebunya mulai pembukaan lahan, tanam sampai panen;
2. pekebun batang, pekebun yang sebagian dari lahannya di kelola sendiri mulai dari pembukaan lahan sampai panen dan sebagian lain adalah lahan hasil “tebasan”; dan
3. pekebun daun, pekebun yang semua lahannya di dapat dari hasil “tebasan”.

Kemitraan antara pabrik gula dan pekebun semakin sulit karena komposisi pekebun daun lebih banyak di banding pekebun batang dan pekebun akar, hal ini yang menyebabkan PG kesulitan dalam memberikan penyuluhan atau bimbingan secara teknis. Dengan jumlah pekebun yang di dominasi oleh pekebun daun maka sasaran PG untuk mendapatkan kepastian bahan baku tebu sangat sulit, PG akan sangat sulit untuk mendapatkan bahan baku yang secara kuantitas dan kualitas

---

<sup>186</sup> <http://ekonomi.kompasiana.com/agrobisnis/2013/01/16/lima-pilar-menuju-swasembada-gula-nasional-525882.html> terakhir diakses 1 Mei 2015.

yang memenuhi kapasitas giling PG.

Jumlah pekebun daun yang banyak menyebabkan kepastian lahan menjadi tidak pasti dan sering berubah-ubah, dengan ketidakpastian lahan ini merupakan awal dari kemitraan tidak bisa berjalan dengan baik, karena pemasukan lahan yang tidak pasti akan menyebabkan masalah berikutnya, mulai dari masa tanam yang tidak tepat, kesulitan dalam penyediaan saprodi (pupuk, herbisida dll), perencanaan komposisi varietas tidak bisa tepat dan lebih sulit lagi dalam perencanaan tebang dan angkut, maka jumlah pekebun daun mau tidak mau harus dikurangi dan memperbanyak jumlah pekebun akar, dengan semakin banyaknya pekebun akar maka kepastian lahan menjadi lebih pasti. Hal ini dapat dilakukan dengan lebih memberdayakan dan memprioritaskan pekebun akar terutama dalam masalah penyediaan saprodi dan pendanaan (kredit), PG harus konsekuen dan konsisten dalam penyaluran kredit bersubsidi sesuai dengan Permentan Nomor 21/permentan/Ku.430/7/2009 tentang Pedoman Budidaya Tanaman. Pelaksanaan Permentan ini akan meningkatkan daya saing pekebun akar terhadap pekebun daun lebih baik, dan secara alami akan mengurangi kemampuan pekebun daun dalam pembelian lahan sehingga jumlah pekebun daun pun lambat laun secara alami akan berkurang.

Pergub Jatim nomor 87 Tahun 2014 mengatur tentang kewajiban perusahaan tebu dalam pemberdayaan pekebun selain menjadi tugas pemerintah daerah. Ketentuan ini tertulis dalam Pasal 12 dan 13. PG sebagaimana dimaksud pada ayat (1) melakukan kegiatan pemberdayaan pekebun tebu dengan cara: menetapkan komposisi dan/atau menyediakan benih tebu varietas unggul bersertifikat; memberikan penyuluhan dan/atau pelatihan kepada pekebun tebu secara terjadwal dan terencana; menyediakan tenaga ahli untuk memberikan pendampingan dan/atau pelatihan terhadap pekebun tebu; menyediakan dan menggunakan anggaran tanggungjawab sosial perusahaan untuk program pemberdayaan pekebun tebu; menggunakan metode penetapan

dan/atau penentuan rendemen individu yang transparan dan akuntabel serta dapat diakses oleh pekebun tebu; dan memfasilitasi permodalan kepada pekebun tebu dan/atau kelompok pekebun tebu.

Pasal 13 Pergub ini mewajibkan PG melaksanakan kegiatan pemberdayaan pekebun tebu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 ayat (3) terhadap pekebun pemasok tebu yang areal tanaman tebunya berada di luar wilayah kabupaten/kota tempat lokasi pabrik gula dan berkoordinasi dengan Dinas yang membidangi perkebunan setempat. Delapan pabrik anggota AGRI memiliki komitmen untuk memproduksi gula rafinasi yang berkualitas internasional dan menyajikan gula terbaik bagi para pelanggannya di Indonesia sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan dalam UU Pangan.<sup>187</sup>

Peran serta perusahaan perkebunan tebu/PG dalam mewujudkan swasembada gula nasional melanjutkan hasil olahan pekebun berupa tebu untuk diolah menjadi produk jadi berupa gula, artinya sektor industri pengolahan. Pengaturan peran perusahaan perkebunan ini masih perlu diperbaiki mengingat kebijakan atas gula terbagi menjadi dua, PG pengolah tebu sebagian besar hanya menghasilkan GKP, sedangkan PGR mendapatkan bahan *raw sugar* dari impor. Peran perusahaan ini harus didukung oleh peraturan perundang-undangan berupa pengaturan dan pemberian insentif agar mereka dapat optimal dalam mengolah tebu pekebun, selain itu perusahaan perkebunan juga harus melaksanakan perannya membantu pemerintah untuk membina para pekebun sesuai amanah peraturan perundang-undangan.

#### 4.3.2 Konsumen Akhir

Konsumen akhir disini juga dibedakan menjadi dua yakni konsumen industri yang menggunakan produk GKR untuk industri makanan-minuman serta peruntukan lainnya dan konsumen akhir yang menggunakan produk GKP. Keduanya juga memiliki peran yang

---

<sup>187</sup> <http://www.agrirafinasi.org/tentang-kami/swasembada> terahir diakses 1 Mei 2015.

berbeda dalam tercapainya program swasembada gula. Gula rafinasi banyak digunakan untuk kebutuhan industri karena mutu gula rafinasi lebih tinggi (dengan ICUMSA di bawah 300) dibanding gula mentah (dengan ICUMSA di atas 1.500). Tingkat kemurnian gula yang berkaitan dengan warna gula, dinyatakan dengan standar bilangan ICUMSA (*International Commission for Uniform Methods of Sugar Analysis*), bilangan ICUMSA yang semakin kecil menunjukkan tingkat kemurnian gula yang semakin tinggi.

#### A. Konsumen Industri

Konsumen industri yang dimaksud adalah industri makanan minuman yang mengkonsumsi GKR. Peran industri ini dalam pencapaian swasembada gula nasional juga patut diperhatikan. Pembahasan sebelumnya telah menjabarkan bahwa selain menggunakan GKR, terkadang industri makanan minuman masih menggunakan produk GKP sebagai capurannya, industri besar hingga menengah. Jika sebelumnya mereka kesulitan mendapatkan GKR, sejak adanya 11 PGR kebutuhan industri mulai terpenuhi.

Peran pokok industri makanan minuman ini dalam mewujudkan program swasembada gula adalah dengan partisipasinya untuk mematuhi aturan tentang pembelian GKR sebagai bahan baku industri mereka. Sudah tersedia pabrik penyedia GKR dalam negeri tanpa harus import. Jika kebutuhan GKR terpenuhi tidak ada alasan lagi mereka untuk meminta Pemerintah membuka impor. Tentunya hal ini juga harus disertai dengan pemberian data yang valid terhadap kebutuhan GKR setiap perusahaan.

#### B. Konsumen langsung

Konsumen langsung yang dimaksud adalah konsumen GKP. Berdasar data Dewan Gula Indonesia 2014, impor gula sepanjang tahun lalu mencapai 3,7 juta ton, sedangkan produksi gula oleh pabrik dalam negeri 2,6 juta ton, adapun kebutuhan gula nasional

untuk rumah tangga dan industri sekitar 5,7 juta ton. Artinya ada kelebihan pasokan sekitar 600 ribu ton.<sup>188</sup> Kelebihan inilah yang kerap kali justru masuk pasar untuk dijual bebas, sedangkan GKR hanya diperuntukkan untuk industri makanan minuman dan sejenisnya, bukan konsumsi langsung. Selama ini impor GKR dilakukan hanya oleh importir tertentu yang diberi ijin impor seperti yang telah dibahas sebelumnya.

Salah satu ketentuan hak pangan menuju ketahanan dan kedaulatan pangan adalah keamanan pangan yaitu kondisi dan upaya yang diperlukan untuk mencegah pangan dari kemungkinan cemaran biologis, kimia, dan benda lain yang dapat mengganggu, merugikan, dan membahayakan kesehatan manusia serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat sehingga aman untuk dikonsumsi. Secara fisik, wujud GKR memang lebih bersih dan putih. Hal ini yang terkadang justru diminati oleh konsumen langsung, padahal peruntukannya hanya untuk industri. Hasil verifikasi Menteri Perdagangan Rachmat Gobel menunjukkan jumlah gula rafinasi yang disalurkan oleh 11 produsen pada periode Januari-Juli 2014 sebesar 1,7 juta ton dan dari jumlah tersebut yang disalurkan kepada industri makanan dan minuman sebesar 1,588 juta ton atau 88,84 persen. Sedangkan sisanya sebesar 199,5 ribu ton diduga merembes ke pasar konsumsi.<sup>189</sup> Oleh sebab itu masyarakat perlu didorong untuk berperan aktif selain menjaga keamanan pangan juga pengawasan terhadap beredarnya GKR.

Ketentuan Pasal 130-131 UU Pangan 2012 mengatur peran serta masyarakat dalam mewujudkan Kedaulatan Pangan, Kemandirian Pangan, dan Ketahanan Pangan sebagai berikut. Peran serta masyarakat dilakukan dalam hal:

---

<sup>188</sup> <http://www.jpnn.com/read/2015/03/19/293351/KPK-Anggap-Tata-Kelola-Gula-Nasional-Bermasalah> diakses 31 Maret 2015.

<sup>189</sup> <http://www.jpnn.com/read/2015/01/06/279642/200-Ribu-Ton-Gula-Rafinasi-Merembes-ke-Pasar> terakhir diakses 1 Mei 2015.

- a. pelaksanaan produksi, distribusi, perdagangan, dan konsumsi Pangan;
- b. penyelenggaraan Cadangan Pangan Masyarakat;
- c. pencegahan dan penanggulangan rawan Pangan dan Gizi;
- d. penyampaian informasi dan pengetahuan Pangan dan Gizi;
- e. pengawasan kelancaran penyelenggaraan Ketersediaan Pangan, keterjangkauan Pangan, Penganekaragaman Pangan, dan Keamanan Pangan; dan/atau
- f. peningkatan Kemandirian Pangan rumah tangga.

Pasal 130 ayat (3) UU Pangan 2012 ini juga mengamanatkan kepada Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah untuk mendorong peran serta masyarakat dengan menyampaikan permasalahan, masukan, dan/atau cara penyelesaian masalah pangan kepada Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah. PP Nomor 28 Tahun 2004 tentang Keamanan, Mutu Dan Gizi Pangan mengatur pemasukan dan pengeluaran pangan ke wilayah Indonesia. PP ini juga mengatur pengawasan dan pembinaan serta peran masyarakat mengenai hal-hal di bidang mutu dan gizi pangan. Peran serta konsumen untuk tidak mengkonsumsi GKR perlu diperhatikan oleh pemerintah daerah. Konsumen perlu edukasi untuk berhati-hati memilih produk pangan agar hak mereka terjaga atas keamanan pangan.

Kebijakan peningkatan keamanan pangan bertujuan untuk melindungi masyarakat dari pangan yang berbahaya bagi kesehatan dan bertentangan dengan keyakinan masyarakat. Kebijakan tersebut untuk meningkatkan pengetahuan dan ketaatan produsen untuk memenuhi ketentuan yang ada mengenai cara produksi yang baik sesuai dengan syarat-syarat yang ditetapkan yaitu mendorong pemanfaatan teknologi produksi dan industri pangan berwawasan lingkungan. Upaya lain untuk meningkatkan keamanan pangan adalah melakukan pengawasan ketat terhadap mutu hasil produksi pangan dan pemasarannya. Upaya ini dilaksanakan dengan meningkatkan peran serta masyarakat termasuk lembaga konsumen untuk turut melakukan pengawasan kualitas pangan.

## BAB 5. PENUTUP

### 5.1 Simpulan

1. Regulasi yang melindungi kepentingan pekebun, industri dan konsumen gula di Indonesia yang menciptakan swasembada gula nasional dilakukan dengan koordinasi yang baik antara pembuat peraturan perundang-undangan dan kesinergian antara peraturan yang satu dengan peraturan lainnya. Pengaturan sektor *on farm* dilakukan dengan *pertama*, penyediaan, pembatasan dan perlindungan lahan tebu. *Kedua*, regulasi yang mengatur mulai penyediaan bibit dan pengawasannya harus didukung pembiayaannya dan disertai sinkronisasi antara riset dan pemasaran. *Ketiga*, pengaturan pengadaan dan distribusi pupuk bersubsidi harus disertai pengawasan yang berkelanjutan. *Keempat*, rendemen tebu, Perda Jatim tentang peningkatan rendemen harus disertai pengawasan yang baik. *Kelima*, pengaturan pembiayaan perlu pembinaan yang intensif. Pengaturan sektor *offfarm* meliputi revitalisasi pabrik dan kebijakan perdagangan gula yang harus disertai dukungan pembiayaan serta pengawasan atas perdagangan gula.
2. Penataan lembaga dalam tataniaga gula yang dapat mendorong terciptanya swasembada gula di Indonesia dilakukan dengan pembentukan lembaga yang khusus menangani pangan mulai *on farm* hingga *off farm* sehingga tidak terjadi tumpang tindih tugas dan terhindar dari ego sektoral disertai koordinasi yang baik antar kementerian terkait.
3. Pengaturan peran masyarakat dalam peraturan perundang-undangan yang mendorong terciptanya swasembada gula di Indonesia dilakukan dengan mencantumkan peran masyarakat tersebut dalam peraturan perundang-undangan tidak hanya di sektor *on farm*, namun juga di sektor *off farm* sehingga peran masyarakat dapat dilindungi secara hukum.

### 5.2 Saran

1. Kepada pembuat peraturan perundang-undangan dan menteri terkait guna mewujudkan program nasional swasembada gula sebaiknya membentuk regulasi yang saling terintegrasi dan tidak kontra produktif antar satu regulasi

dengan regulasi lainnya. Pengaturan atas tata ruang wilayah perlu dipertegas apakah wilayah atau daerah tersebut mengalokasikan lahan tertentu khusus untuk tebu (spesialisasi) atau memilih tanaman pangan lain (diversifikasi). Kepada Menteri Keuangan, Peraturan Menteri Keuangan Nomor 81/PMK/05/2012 perlu direvisi dengan menambahkan kriteria untuk penyediaan bahan tanaman dan pendukung lainnya dimasukkan dalam kriteria Bansos. Kepada Menteri Industri sebaiknya pengaturan tentang gula tidak dipisah menjadi GKP atau GKR, namun diintegrasikan saja dan diatur penggunaannya berdasar ICUMSA; sistem lelang tebu yang merugikan pekebun sebaiknya diganti dengan sistem beli putus tebu dan pembiayaan untuk sektor pertanian agar lebih diperhatikan dan dijalankan serta diawasi untuk tercapainya swasembada gula dan pangan lainnya.

2. Kepada pemerintah daerah beserta lembaga terkait sebaiknya lebih tegas membantu mempermudah mengalokasikan lahan untuk tebu dan memberi perhatian atas sektor hulu yang bersifat ekonomi tinggi dan rawan kerugian. Perlu dibentuk lembaga pemerintah yang menangani bidang pangan yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden yang bertugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pangan berdasar amanah UU Pangan yaitu Menteri Urusan Pangan.
3. Pengaturan peran masyarakat yang telah ada perlu didorong dengan peran aktif pemerintah daerah kepada masyarakat sehingga bisa optimal.

## Daftar Pustaka

### Literatur:

- Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Rineka Cipta, 2000.
- Darji Darmodihardjo, *Penjabaran Nilai-nilai Pancasila dalam Sistem Hukum Indonesia*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 1996.
- Departemen Perdagangan. *Implikasi Kesepakatan GATT Terhadap Sektor Pertanian Indonesia*. Jakarta : Departemen Perdagangan, 1994.
- Dominikus Rato, *Filsafat Hukum : Mencari, Menemukan, dan Memahami Hukum*, Yogyakarta : LaksBang Justitia, 2010.
- Fendi Setyawan. *Demokrasi Ekonomi Indonesia*. Jember : Bahan Kuliah Peranan Hukum dalam Pembangunan Ekonomi, Program Pascasarjana Universitas Jember, 2013.
- Hermansyah, *Pokok-pokok Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2009.
- Herowati Poesoko, *Diktat Metode Penulisan dan Penelitian Hukum*, Jember : Fakultas Hukum Universitas Jember, 2012.
- Johny Ibrahim, *Hukum Persaingan Usaha ( Filosofi, Teori, dan Implikasi Penerapannya di Indonesia*, Malang : Bayu Media, 2006.
- Koerniatmanto Soetoprawiro, *Pengantar Hukum Pertanian*, Jakarta : Gaperindo, 2013.
- KPPU, *Potition Paper Komisi Pengawasan Persaingan Usaha Terhadap Kebijakan Dalam Industri Gula*. Jakarta : KPPU, 2010.
- Lili Rasjidi dan I. B Wyasa Putra, *Hukum sebagai Suatu Sistem*, Bandung: Remaja Rosdakarya, 1993.
- Mubyarto, *Masalah Industri Gula di Indonesia*, Yogyakarta : BPFE Universitas Gadjah Mada, 1984.
- Mubyarto, *Pengantar Ekonomi Pertanian*, Jakarta : LP3ES, 1995.
- Mustafa Kamal Rokan, *Hukum Persaingan Usaha (Teori dan Praktiknya di Indonesia)*, Jakarta : RajaGrafindo Persada, 2010.

Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta : Kencana Persada Group, 2010.

Simatupang. *Dampak Deregulasi Industri Gula Terhadap Realokasi Sumberdaya, Produksi Pangan, Dan Pendapatan Petani*. Bogor : Laporan Penelitian, Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian, 2000.

Soerjono Soekanto dan Sri Mahmudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003.

Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, 1986.

Susanto Samowiyarjo, *Pembangunan Pertanian Dan Ketahanan Pangan*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2011.

T. Mulya Lubis, *Hak-hak Asasi Manusia dalam Masyarakat Dunia, Isu dan Tindakan*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1993.

Triwibowo Yuwono dkk, *Pembangunan Pertanian : Membangun Kedaulatan Pangan*, Yogyakarta : Universitas Gadjah Mada Press, 2011.

Tulus Tambunan, *Pembangunan Pertanian dan Ketahanan Pangan*, Jakarta : Universitas Indonesia Press, 2010.

## **Peraturan perundang-undangan:**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan;

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2014 tentang Perindustrian;

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 Tentang Perkebunan;

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan;

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan;

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Kovenan Internasional tentang Hak -Hak Ekonomi Sosial dan Budaya (*International Covenant on Economic, Social And Cultural Rights*).

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman;

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 8 tahun 1962 tentang Perdagangan Barang-Barang dalam Pengawasan;

Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan;

Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2004 tentang Keamanan Pangan;

Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 1998 tentang Penghentian Program Tebu Rakyat;

Keputusan Presiden Nomor 57 Tahun 2004 tentang Penetapan Gula Sebagai Barang Dalam Pengawasan;

Surat Keputusan Menteri Perindustrian Dan Perdagangan Nomor 527/MPP/Kep/9/2004 tentang Tata Niaga Gula;

Surat Keputusan Menteri Perdagangan Nomor 45/M-DAG/Per/2014 tentang Penetapan Harga Patokan Petani Gula Kristal Putih Tahun 2014;

Peraturan Menteri Pertanian Nomor: 15/Permentan/Rc.110/1/2010 tentang Arah Kebijakan Pembangunan Pertanian Kementerian Pertanian Tahun 2010-2014;

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-V/2007.

## **Karya Tulis/Majalah**

Amidhan, Makalah Seminar Nasional Hak Atas Kecukupan Pangan “*Tinjauan Empiris Pemenuhan Hak Atas Pangan: Perspektif Hak Asasi Manusia*”, Jakarta, 2005.

Bayu Krisnamurthi dan Said Didu, *Hasil Diskusi “Diskusi Blak-blakan Soal Ketahanan Pangan di Indonesia”*, Himpunan Alumni IPB dan Persatuan Insinyur Indonesia, Bogor, 2010.

Bustanul Arifin, *Ekonomi Swasembada Gula Indonesia*, Bogor : Economic Review Edisi 211, 2008.

Cetak Biru Roadmap Swasembada Gula Nasional 2010-2014.

Dyah Putri Purnamasari. *Analisis Pembuktian Terbalik dalam Penyelesaian Sengketa Konsumen ditinjau dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dan Hukum Acara Perdata*. Jember : Universitas Jember, Proposal Penelitian Tesis, 2013.

Hafis Muaddab, Makalah *Swasembada Gula Indonesia: Manisnya Mimpi Dan Pahitnya Kenyataan*. Malang: Program Pascasarjana Universitas Negeri Malang, 2013.

Jawa Pos, Radar Jember “*Alokasi Pupuk Bersubsidi Masih Di Bawah Kebutuhan*”, Edisi Rabu 7 Januari 2015.

Kaman Nainggolan, *Kebijakan Gula Nasional dan Persaingan Global*, Jakarta : Badan Bimbingan Masyarakat Ketahanan Pangan, 2008.

Muchammad Zaidun, *Paradigma Baru Kebijakan Hukum Investasi Indonesia Suatu Tantangan dan Harapan*. Surabaya : Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar dalam Bidang Ilmu Hukum Investasi Universitas Airlangga, 2008.

Nathan Associates Inc, *Study of Rice & Sugar Marketing Systems in Indonesia: Proposed Methodology*, USAID (United States Agency for International Development), 2013.

Taufiqul Mujib, Majalah Agriloka “*Hak Atas Pangan Sebagai Hak Konstitusi*”, Yayasan Bina Desa Sadajiwa, Jakarta, 2011.

## Internet:

<http://vhianachatrine.wordpress.com/2013/07/12/teori-keadilan-john-rawls-pemahaman-sederhana-buku-a/>, diakses pada 16 Juli 2014.

<http://lapatuju.blogspot.com/2013/03/keadilan-kemanfaatan-dan-kepastian.html/>, diakses pada 19 Juli 2014.

<http://www.jpnn.com/read/2015/03/19/293351/KPK-Anggap-Tata-Kelola-Gula-Nasional-Bermasalah> diakses 31 Maret 2015.

<http://www.jpnn.com/read/2015/01/06/279642/200-Ribu-Ton-Gula-Rafinasi-Merembes-ke-Pasar> diakses 31 Maret 2015.

<https://www.peragi.org/materi-semiloka-gula-nasional-2011/kebijakan-pergulaan-nasional> terakhir diakses 1 Mei 2015

<http://www.tribunnews.com/nasional/2015/03/22/sejak-2004-kpk-terima-200-aduan-soal-korupsi-tata-niaga-gula> terakhir diakses 1 Mei 2015

<http://ditjenbun.pertanian.go.id/bbpptsurabaya/berita-794-dongkrak-baru-pendukung-swasembada-gula-di-nusa-tenggara-barat>. Terakhir diakses 1 Mei 2015.

<http://www.hukumonline.com/berita/baca/larangan-konversi-lahan-pertanian-tak-jalan> terakhir diakses 1 Mei 2015.

<https://www.peragi.org/materi-Semiloka-gula-nasional-2011/Kebijakan-pelepasan-kawasan-hutan-produksi-yang-dapat-dikonversi-untuk-pengembangan-usaha-budidaya-perkebunan-tebu-dalam-rangka-mendukung-swasembada-gula-nasional>. Terakhir diakses 1 Mei 2015.

<http://bappeda.jatimprov.go.id/2014/02/12/mengerem-laju-konversi-lahan-pertanian/> terakhir diakses 1 Mei 2015.

<http://www.businessnews.co.id/ekonomi-bisnis/pemerintah-dinilai-sulit-wujudkan-swasembada-gula.php> terakhir diakses 1 Mei 2015.

<http://www.jpnn.com/read/2014/12/07/274103/Pemerintah-Tetap-akan-Import-Gula> terakhir diakses 1 Mei 2015.

<http://www.jpnn.com/read/2015/03/19/293351/KPK-Anggap-Tata-Kelola-Gula-Nasional-Bermasalah> diakses 31 Maret 2015.

<http://ekonomi.kompasiana.com/agrobisnis/2013/01/16/lima-pilar-menuju-swasembada-gula-nasional-525882.html> terakhir diakses 1 Mei 2015.

<http://www.antaraneews.com/berita/491201/komitmen-menteri-bumn-dan-mendag-mendapat-apresiasi> terakhir diakses 1 Mei 2015.

<https://www.peragi.org/materi-Semiloka-gula-nasional-2011/ekonomi-gula>. Terakhir diakses 1 Mei 2015.

<https://www.peragi.org/materi-semiloka-gula-nasional-2011/kebijakan-pergulaan-nasional> terakhir diakses 1 Mei 2015.

<http://www.tribunnews.com/regional/2014/10/22/petani-tebu-kesulitan-ajukan-kredit-di-bank> terakhir diakses 1 Mei 2015.

<http://ekonomi.kompasiana.com/bisnis/2011/04/07/gula-rafinasi-vs-gula-kristal-putih-kembar-tapi-dibedakan-352907.html>. Terakhir diakses 1 Mei 2015.

[www.beritasatu.com/ekonomi/256685-revisi-inpres-diharapkan-bisa-atasi-permasalahan-tata-niaga-gula.html](http://www.beritasatu.com/ekonomi/256685-revisi-inpres-diharapkan-bisa-atasi-permasalahan-tata-niaga-gula.html) terakhir diakses 1 Mei 2015.

<http://www.jurnalasia.com/2015/04/22/Pabrik-Gula-Rafinasi-Wajib-Punya-Kebun-Tebu/> terakhir diakses 1 Mei 2015.

<http://www.beritasatu.com/nusantara/184297-bupati-malang-persyaratan-pendirian-pabrik-gula-perlu-dipermudah.html> terakhir diakses 1 Mei 2015.

<http://ekonomi.kompasiana.com/agrobisnis/2013/01/16/lima-pilar-menuju-swasembada-gula-nasional-525882.html> terakhir diakses 1 Mei 2015.

<https://www.peragi.org/materi-semiloka-gula-nasional-2011/> terakhir diakses 1 Mei 2015.

<http://asosiasigulaindonesia.org/unica-mengutuk-kemungkinan-pengenalan-subsidi-ekspor-gula-tambahan-dengan-india/> terakhir diakses 1 Mei 2015