



# ROADMAP INDUSTRI GULA



**DIREKTORAT JENDERAL INDUSTRI AGRO DAN KIMIA  
DEPARTEMEN PERINDUSTRIAN  
JAKARTA, 2009**

## **I. PENDAHULUAN**

### **1.1. Ruang Lingkup Industri Gula**

- Indonesia potensial menjadi produsen gula dunia karena dukungan agroekosistem, luas lahan, tenaga kerja. Disamping itu prospek pasar gula di Indonesia cukup menjanjikan dengan konsumsi sebesar 4,2 – 4,7 juta ton/thn.
- Gula merupakan salah satu kebutuhan pokok bagi masyarakat dan industri yang saat ini masih terus menjadi masalah karena kekurangan produksi dalam negeri, sementara kebutuhan terus meningkat.
- PG-PG yang berada di P.Jawa, relatif berumur teknis sudah tua, sehingga kurang produktif, hamper semua PG-PG sangat tergantung pada petani tebu dan dengan lahan yang terbatas di Pulau Jawa. Sementara pabrik gula Rafinasi yang ada(8 pabrik) belum berproduksi secara optimal (utilisasi kapasitas sekitar 40% - 60 % pada tahun 2008).
- Pesatnya perkembangan kebutuhan gula sementara peningkatan produksi relatif belum seimbang menjadikan Indonesia sebagai importir gula baik untuk gula kristal mentah (raw sugar) maupun gula industri (refined sugar).
- Pengembangan industri gula (pengolahan tebu) harus dilakukan secara terpadu mulai dari perkebunan, pengolahan, pemasaran dan distribusi yang didukung oleh pemangku kepentingan termasuk lembaga pendukung seperti litbang, SDM, keuangan/perbankan dan transportasi.

### **1.2. Pengelompokan Industri Gula**

Industri gula di Indonesia terdiri dari beberapa industri yaitu 59 pabrik gula (PG) dan 8 pabrik gula rafinasi (PGR).

### **1.3. Kecenderungan Global Industri Gula.**

Pada tahun 2008 produksi gula dunia sebesar 166,3 juta ton dimana Indonesia produksinya sebesar 2,67 juta ton gula putih dan 1,256 juta ton untuk gula rafinasi. Rata-rata stok gula dunia sebesar 3,3 juta ton. Sedangkan konsumsi

gula dunia sekitar 163 juta ton. Produksi gula dunia adalah 70% dari tebu sisanya dari *beet*.

Impor gula Indonesia tahun 2008 sebesar 2,3 juta ton setara raw sugar, terdiri dari white sugar, refined sugar dan raw sugar. Asal negara impor adalah Thailand, Brazil, Uni Eropa, Korea, Malaysia, Australia dan Afrika Selatan.

#### **1.4. Permasalahan Yang Dihadapi Industri Gula.**

Permasalahan yang dihadapi Industri gula, antara lain:

- a. Bahan baku
  - Rendahnya produktifitas lahan dan rendemen gula disebagian PG-PG milik PTPN/PTRNI dibanding dengan PG-PG swasta.
  - Bahan baku raw sugar untuk industri gula rafinasi masih seluruhnya diimpor
  - Pengembangan industri raw sugar untuk memasok bahan baku industri gula rafinasi dalam negeri belum juga terwujud.
- b. Produksi
  - Mutu gula putih produksi dalam negeri masih belum memadai.
  - Produksi tebu dan gula masih terkonsentrasi di Pulau Jawa dan Sumatera;
  - Pada umumnya mesin produksi perusahaan gula putih sudah tua, sementara, program revitalisasi perusahaan gula belum berjalan sebagaimana yang diharapkan.

## **II. FAKTOR DAYA SAING.**

### **2.1. Permintaan dan Penawaran.**

#### **▪ Dunia**

Perdagangan gula dunia rata-rata 49-54 juta ton, meningkat 48- 63 % dari tahun 2006 karena adanya peningkatan hasil panen tebu di Brazil, India dan beberapa negara produsen lainnya.

Negara produsen gula terbesar dunia adalah Brazil (35 juta ton), India (25 juta ton), Cina (16 juta ton), Thailand (7,6 juta ton), Australia (4,8 juta ton).

Kecenderungan tingginya harga BBM dunia menyebabkan negara

produsen utama (Brazil dan Thailand) mengolah raw sugarnya untuk dijadikan *bioethanol* untuk substitusi sebagian BBM dari minyak bumi. Sejak kuartal I/2005 hingga kuartal I/2006 ketersediaan gula dunia cenderung terbatas karena penurunan produksi di beberapa negara dan peningkatan pengolahan tebu menjadi gasohol di Brazil. Hal ini berdampak pada meningkatnya harga gula internasional ( US \$ 414/ton CIF untuk raw sugar dan US\$ 494/ton CIF untuk refined sugar.).

▪ **Domestik**

- Produksi gula di Indonesia (white sugar dan refined sugar) 3,92 juta ton (2008) dan diperkirakan menjadi 4,37 juta ton pada tahun 2009. Estimasi pertumbuhan industri gula sebesar 6% setahun antara lain didasarkan pada perkiraan peningkatan permintaan gula konsumsi dan gula rafinasi. Tumbuhnya industri gula rafinasi untuk mengisi kebutuhan industri makanan, minuman dan farmasi di dalam negeri.
- Realisasi produksi gula pada tahun 2008 sebesar 2,67 juta ton untuk gula konsumsi dan 1,256 juta ton gula rafinasi, dengan penyerapan tenaga kerja sebesar 900 ribu orang.
- Raw sugar yang diimpor dimanfaatkan oleh industri gula rafinasi dan pabrik GA/MSG, L lysine HCL, Ionine Mono Phosphate (IMP) dan Gianine Mono Phosphate (GMP).

## **2.2. Faktor Kondisi**

### **2.2.1. Sumber Daya Alam**

- Meningkatnya produktivitas lahan dan rendemen gula tahun 2008.
- Meningkatnya minat petani untuk menanam tebu
- Luas lahan yang tersedia diluar pulau Jawa
- Potensi lahan yang sesuai untuk pendirian PG-PG baru diluar P.Jawa masih cukup luas.

### **2.2.2. Sumber Daya Modal**

- Tersedianya kredit KKP dan dukungan dana lainnya
- Tersedianya dana investasi perbaikan mesin dan peralatan pabrik gula khususnya yang dimiliki oleh BUMN

### 2.2.3. Sumber Daya Manusia

- Tersedianya tenaga terampil dan para ahli gula, mengingat budidaya tebu sudah berlangsung cukup lama dan sudah membudaya.
- Besarnya keinginan stakeholder pergulaan nasional untuk meningkatkan produksi gula nasional.

### 2.2.4. Infrastruktur

#### **Fisik**

- Dukungan sarana produksi (pupuk, bibit, pengairan)
- PG-PG banyak berada di P.Jawa secara teknis telah berumur tua sehingga banyak PG\_PG yang tingkat produktifitasnya tidak optimal.

#### **Administrasi**

- Masih sering terjadinya kelangkaan gula diluar musim giling dan tingginya harga gula ditingkat eceran.
- Belum berkembangnya produk gula dalam bentuk consumer packing.
- Adanya pembatasan pasar gula rafinasi hanya untuk konsumsi industri
- Permintaan pasar industri domestik untuk gula rafinasi makin meningkat.

#### **Iptek**

- Lemahnya jejaring antar industri gula dengan industri pendukung dan terkait.
- Struktur industri gula masih terpaku pada produksi gula dan belum memanfaatkan produk samping untuk menurunkan biaya produksi pengolahan tebu.

## 2.3. Industri Inti, Pendukung dan Terkait.

### ▪ **Industri Inti**

- Industri gula putih (gula pasir)
- Industri gula rafinasi.

### ▪ **Industri Terkait**

- Masyarakat konsumsi langsung, termasuk industri kecil/rumah tangga

- Industri makanan, minuman dan farmasi
- Industri Komponen Pakan Ternak (L Lysine HCL), Alkohol, Bioethanol, GA/MSG, IMP/GMP.
- **Industri pendukung**
  - Industri mesin dan peralatan
  - Industri kemasan
  - Industri bibit
  - Industri pestisida
  - Industri pupuk

#### **2.4. Strategi Persaingan**

- Meningkatkan produktivitas lahan tebu dan rendemen gula
- Meningkatkan produktivitas dan efisiensi industri gula putih melalui revitalisasi pabrik gula, namun upaya tersebut belum optimal.
- Meningkatkan kemitraan antara pabrik gula dan petani tebu.
- Meningkatkan utilisasi kapasitas produksi gula rafinasi.
- Meningkatkan kemitraan antara industri gula rafinasi dengan industri pengguna.
- Revisi SNI gula putih dan diberlakukan wajib.

### **III. ANALISIS SWOT**

#### **3.1. Kekuatan**

- Teknologi pengolahan telah dikuasai
- Tersedianya tenaga kerja baik petani langsung maupun karyawan PG dan PGR
- Luas lahan dan pendirian PG baru dapat dikembangkan diluar Pulau Jawa
- Jumlah PG 59 unit dan 8 unit PGR

#### **3.2. Kelemahan**

- Tingkat efisiensi PG dan produktivitas lahan masih perlu ditingkatkan
- Mutu gula putih produksi dalam negeri masih belum mampu bersaing dengan gula rafinasi.

- Kurangnya minat investasi baru diperkebunan tebu
- Gula konsumsi dan gula rafinasi masih harus bersaing dengan gula impor terutama harga
- Dukungan litbang masih perlu ditingkatkan
- Program akselerasi dan revitalisasi PG belum berjalan sesuai yang diharapkan.

### **3.3. Peluang**

- Meningkatnya permintaan gula putih untuk konsumsi dan gula rafinasi untuk industri yang selama ini dipenuhi sebagian dari impor.
- Potensi daerah yang mampu mendukung pengembangan industri gula seperti Papua, Sumatera dan Sulawesi.
- Dukungan stakeholders pergulaan untuk peningkatan produksi gula.
- Kerjasama operasional PG dengan investor DN dan LN
- Diversifikasi pengolahan tebu menjadi *bioethanol* dan produk lain.

### **3.4. Tantangan**

- Adanya persaingan harga gula yang ketat dengan negara produsen utama yang memberi subsidi dan proteksi.
- Makin efisiennya biaya produksi negara produsen utama gula

## **IV. SASARAN**

### **Sasaran Pengembangan Industri Gula**

#### **4.1. Jangka Pendek (2010 – 2015)**

- Tercapainya swasembada gula nasional tahun 2014 (Gula Putih, Gula Kristal Rafinasi dan Raw Sugar).
- Berhasilnya revitalisasi program pabrik gula melalui peningkatan mutu dan volume produksi gula putih.
- Meningkatnya produksi raw sugar dalam negeri.
- Memberlakukan SNI wajib gula putih.

#### **4.2. Jangka Menengah (2015 – 2020)**

- Pemenuhan berbagai jenis gula dari produksi dalam negeri
- Ekspor gula setelah kebutuhan dalam negeri terpenuhi

- Restrukturisasi teknologi proses pada Industri gula sesuai perkembangan yang terjadi.
- Penghapusan dekotomi pasar gula rafinasi yang dapat pula dijual kekonsumen langsung.

#### **4.3. Jangka Panjang (2020-2025)**

- Indonesia menjadi negara produsen gula yang mampu memasok kebutuhan negara-negara lain di Asia Pasifik.

## **V. STRATEGI DAN KEBIJAKAN**

### **5.1. VISI DAN MISI**

#### **5.1.1. VISI**

Mewujudkan industri gula nasional yang mandiri, berdaya saing dan mampu memenuhi kebutuhan dalam negeri dan ekspor.

#### **5.1.2. MISI**

- Memperkuat struktur industri gula
- Meningkatkan produktivitas dan efisiensi
- Mendorong investasi PG-PG keluar P.Jawa
- Terpenuhinya kebutuhan gula konsumsi dan industri oleh industri gula dalam negeri.

### **5.2 . Indikator Pencapaian**

2009 : tercapainya swasembada gula konsumsi

2014 : tercapainya swasembada gula nasional

### **5.3. Tahapan Implementer.**

- Mengadakan workshop pengembangan klaster industri gula di daerah mulai tahun 2006, 2007 , 2008 dan 2009.
- Dilakukan bersama stakeholder terkait dalam rangka sosialisasi klaster industri gula.
- Pembinaan industri gula terutama dalam hal mutu dan distribusi.
- Melakukan upaya penumbuhan wirausaha baru dibidang industri gula melalui kegiatan magang di beberapa pabrik gula di Jawa .



#### **5.4. Kebijakan**

- Menciptakan iklim usaha yang atraktif melalui kebijakan harmonisasi impor raw sugar, mendorong penggunaan rafinasi produksi DN, pengaturan tata niaga impor.
- Melaksanakan litbang teknologi DN yang terintegrasi, berkualitas melalui pemberian insentif dan dukungan dana.
- Pengembangan industri raw sugar di DN untuk mengganti raw sugar ex impor.

### **VI. PROGRAM/ RENCANA AKSI**

#### **6.1. Jangka Pendek (2010 – 2015)**

- Melanjutkan revitalisasi PG 2007 - 2009 untuk on-farm dan off farm sehingga mutu produksi GKP meningkat
- Menyusun revisi GKP dan melakukan sosialisasi intensif agar PG-PG menerapkan revisi standar mutu GKP yang baru
- Memberikan kuota impor raw sugar bagi industri gula rafinasi yang disesuaikan dengan kebutuhan gula rafinasi bagi industri makanan dan minuman dalam negeri
- Mengarahkan investasi baru pada industri gula terintegrasi dengan perkebunan tebu.
- Merevisi kebijakan Ketentuan Impor Gula, yang disesuaikan dengan perkembangan pergulaan nasional pada kurun waktu tersebut.

#### **6.2. Jangka Menengah (2015 – 2020)**

- Melarang impor gula secara umum, kecuali bagi industri pengguna yang memiliki fasilitas investasi, kawasan berikat dan penggunaan GKR dengan persyaratan khusus (untuk obat-obatan, makanan bayi dll)
- Melakukan promosi produk gula Indonesia ke berbagai negara apabila produksi telah melebihi kebutuhan di dalam negeri
- Melakukan penggantian mesin peralatan industri gula dengan teknologi proses yang berkembang dan efisien.

### **6.3. Jangka Panjang (2010 – 2025)**

- Indonesia menjadi negara pengekspor gula di Asia Pasifik .

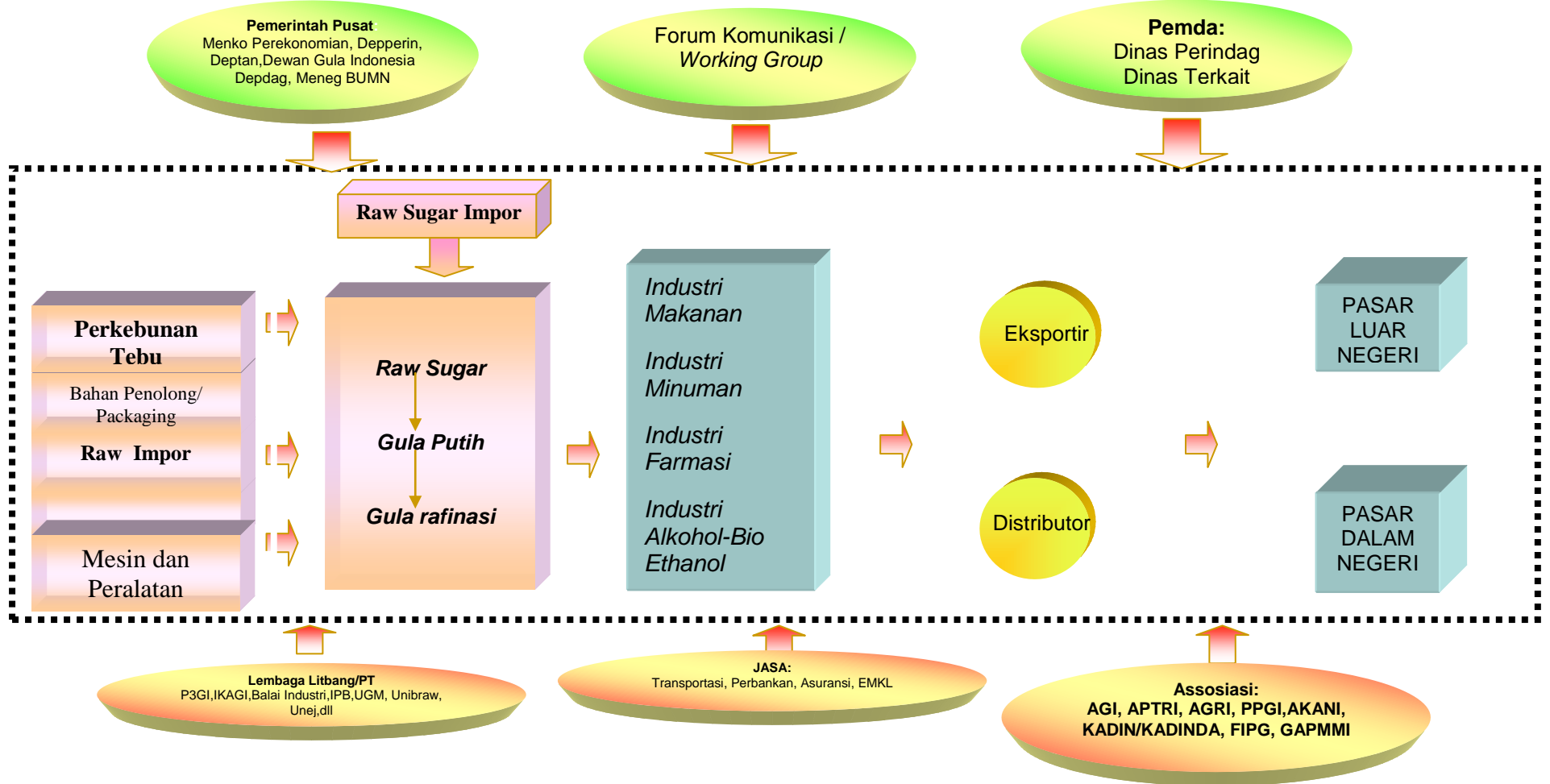
Pengembangan industri gula dengan pendekatan klaster sangat tergantung pada efektivitas hubungan antara pemerintah dan dunia usaha (*Public-Private partnership*) dan keterkaitannya. Untuk mengefektifkan kerjasama dan koordinasi tersebut diperlukan adanya kelembagaan yang mendorong komunikasi secara rutin dan berkesinambungan. Secara rinci, peran dari masing-masing pemangku kepentingan dan kerangka keterkaitan industri gula dapat dilihat pada Tabel 1 dan Gambar 1

**Gambar 1.**  
Kerangka Pengembangan Industri Gula

<p><b>Industri Inti</b> Industri Gula Putih, Industri Gula Rafinasi dan Raw Sugar</p>	<p><b>Industri Pendukung</b> Mesin, Peralatan, bibit, pupuk, pestisida, perkebunan dan kemasan</p>	<p><b>Industri Terkait</b> Industri Makanan, Minuman dan Farmasi</p>
<p><b>Sasaran Jangka Pendek (2010 – 2015)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>o Tercapainya swasembada gula nasional tahun 2014 (Gula Putih, Gula Kristal Rafinasi dan Raw Sugar)</li> <li>o Terealisasinya program revitalisasi pabrik gula melalui peningkatan mutu dan volume produksi gula putih</li> <li>o Meningkatnya produksi raw sugar di dalam negeri .</li> <li>o Memberlakukan SNI wajib Gula putih</li> </ul>		<p><b>Jangka Panjang (2020 – 2025)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>o Indonesia menjadi negara produsen gula yang mampu memasok kebutuhan negara-negara lain di Asia Pasifik</li> </ul>
<p><b>Strategi</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Peningkatan utilisasi kapasitas PG dan PGR</li> <li>2. Peningkatan rendemen gula melalui system pengolahan tebu yang baik (tanam, pembibitan, pemeliharaan)</li> <li>3. Peningkatan efisiensi bahan baku dan energi</li> <li>4. Penguatan struktur industri gula pada semua tingkat dalam rantai nilai (value chain)</li> <li>5. Revitalisasi PG-PG terutama PG di Jawa</li> <li>6. Meningkatkan promosi dan investasi PG-PG di luar Pulau Jawa (Papua, Sumatra, Sulawesi)</li> <li>7. Pengembangan lokasi klaster :Lampung, Jawa Timur dan Jawa Tengah</li> </ol>		
<p><b>Pokok-Pokok Rencana Aksi Jangka Pendek (2010 – 2015)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>o Melanjutkan revitalisasi PG 2007 - 2009 untuk on-farm dan off farm sehingga mutu dan volume produksi GKP meningkat</li> <li>o Menyusun revisi GKP dan melakukan sosialisasi intensif agar PG-PG menerapkan revisi standar mutu GKP yang baru</li> <li>o Memberikan kuota impor raw sugar bagi industri gula rafinasi yang disesuaikan dengan kebutuhan gula rafinasi bagi industri makanan dan minuman dalam negeri</li> <li>o Mengarahkan investasi baru pada industri gula terintegrasi dengan perkebunan tebu.</li> <li>o Merevisi kebijakan Ketentuan Impor Gula, yang disesuaikan dengan perkembangan pergulaan nasional pada kurun waktu tersebut.</li> </ul>	<p><b>Pokok-Pokok Rencana Aksi Jangka Panjang (2010 – 2025)</b> Indonesia menjadi negara pengeksport gula di Asia Pasifik .</p>	
<p><b>Unsur Penunjang</b></p>		
<p><b>Pasar:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Inisiasi (2004-2009) : Revitalisasi mesin PG, peningkatan utilisasi kapasitas, bongkar ratoon, penggunaan bibit unggul</li> <li>b. Pengembangan cepat (2010 - 2015) : Modifikasi &amp; Pengembangan teknologi yang lebih maju (otomatisasi mesin dan peralatan)</li> <li>c. Matang (2016 -2025) : restrukturisasi mesin dan peralatan dengan teknologi mutakhir</li> </ol>	<p><b>SDM :</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Meningkatkan kemampuan SDM dibidang manajemen industri gula</li> </ol>	<p><b>Infrastruktur :</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Meningkatkan peran litbang untuk peningkatan mutu gula (SNI Wajib) dan diversifikasi pemanfaatan hasil samping</li> <li>b. Deregulasi dan debirokratisasi, harmonisasi dan non tarif</li> <li>c. Pembangunan infrastruktur dilahan-lahan tebu agar proses tebang angkut berjalan efektif dan efisien.</li> </ol>

Gambar 2.

Kerangka Keterkaitan Industri Gula



**Tabel 1**  
Peran Pemangku Kepentingan dalam Pengembangan Industri Gula

Rencana Aksi 2010 – 2015	Pemerintah Pusat					Pemerintah Daerah		Swasta		Perguruan Tinggi dan Litbang			Forum		
	Meneg BUMN	Deperin	Deptan	Depdag	Depkeu	Prop	Kab./Kota	Asosiasi	Persh. Industri	PT	P3GI	DGI	Komunikasi	Working Group	Fasilitasi Klaster
1. Melanjutkan revitalisasi PG 2007 - 2009 untuk on-farm dan off farm sehingga mutu dan volume produksi GKP meningkat	○	○	○		○			○	○		○	○	○	○	
2. Menyusun revisi GKP dan melakukan sosialisasi intensif agar PG-PG menerapkan revisi standar mutu GKP yang baru	○		○		○	○	○	○	○		○	○	○	○	
3. Kuota impor Raw Sugar bagi IGR sesuai kebutuhan Gula Rafinasi oleh industri Makanan Minuman		○		○				○	○				○		
4. Mengarahkan investasi baru pada industri gula terintegrasi dengan perkebunan tebu.		○	○			○	○	○	○			○	○	○	
5. Merevisi kebijakan Ketentuan Impor Gula, yang disesuaikan dengan perkembangan pergulaan nasional pada kurun waktu tersebut.	○	○	○	○				○	○			○	○	○	

## VII. KELEMBAGAAN

Dalam rangka mendorong perkembangan industri gula nasional diperlukan kerjasama yang baik antara pihak-pihak terkait, seperti :

<b>Pemerintah</b>	<b>Departemen Perindustrian</b>			
	<b>Departemen Perdagangan</b>			
	<b>Departemen Pertanian</b>			
	<b>Departemen Keuangan</b>			
	<b>Departemen Perhubungan</b>			
	<b>Kementerian BUMN dan Kementrian Ristek</b>			
	<b>Dewan Gula Indonesia</b>			
<b>Asosiasi &amp; Lembaga Litbang</b>	<b>Perguruan Tinggi</b>			
	<b>AGI, IKAGI, AGRI, APTRI</b>			
	<b>P3GI, Gapperindo</b>			
<b>Produsen</b>	<b>Perusahaan Penyedia Industri Penunjang, Perusahaan Penyedia Mesin Peralatan, Jasa Transportasi, Jasa Keuangan, Jasa Konsultasi</b>			
	<b>Petani tebu Sebagai pemasok Bahan Baku</b>	<b>PTPN, RNI, PG swasta, PGR</b>	<b>Perusahaan Jasa Distribusi</b>	<b>Importir</b>

**Swasembada Gula**









