

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Tebu merupakan salah satu jenis komoditas perkebunan yang ditanam untuk bahan baku utama gula. Di Indonesia, gula pasir merupakan salah satu kebutuhan bahan pokok dan merupakan komoditas pangan yang strategis setelah beras (Maria, 2009). Selain sebagai salah satu kebutuhan pangan yang sangat penting bagi kehidupan sehari-hari baik dalam skala rumah tangga maupun industri makanan dan minuman baik besar maupun kecil, gula pasir juga merupakan sumber kalori bagi masyarakat selain beras, jagung, dan umbi-umbian. Keberadaan pemanis buatan dan pemanis lainnya sampai saat ini belum sepenuhnya dapat menggantikan keberadaan gula pasir dikarenakan gula pasir semakin penting peranannya pada kebutuhan pangan masyarakat. Dilihat dari sisi Sumber Daya Alam (SDA) dan iklimnya.

Indonesia mempunyai keunggulan sebagai produsen gula tebu, karena tanaman tebu merupakan tanaman tropis yang secara alamiah tumbuh secara meluas di daerah 2 dalam jumlah yang cukup, mutu yang layak, dan aman, yang didasarkan pada optimasi pemanfaatan dan berbasis pada keanekaragaman sumber daya domestik. Salah satu indikator untuk mengukur ketahanan pangan adalah ketergantungan ketersediaan pangan nasional terhadap impor. Sebagai negara dengan sumber daya agribisnis, Indonesia pernah menjadi salah satu produsen dan eksportir gula pasir terbesar di dunia pada tahun 1930- 1940an.

Namun seiring dengan semakin menurunnya produktivitas gula pasir nasional, predikat sebagai negara pengeksport gula pasir yang pernah disandang

kini berganti menjadi negara pengimpor gula pasir yang cukup besar. Jika membiarkan impor gula pasir terus meningkat berarti membiarkan industri pergulaan dalam negeri mengalami kemunduran yang akan menimbulkan masalah bagi negara Indonesia, karena gula pasir merupakan kebutuhan pokok yang mempunyai pengaruh langsung terhadap inflasi, itu sangat mengkuatirkan bagi pelaku bisnis, masyarakat umum, dan pemerintah (Zaini, 2008).

Perkembangan industri gula yang kurang menggembirakan tersebut menunjukkan bahwa industri gula nasional sedang menghadapi suatu permasalahan yang cukup kompleks. Selain itu gula pasir merupakan komoditas yang paling terdistorsi oleh kebijakan-kebijakan di antara komoditas lain.

Bentuk distorsi tersebut adalah proteksi yang mendorong sejumlah permasalahan yang salah satu akibatnya adalah harga gula internasional tidak menggambarkan tingkat efisiensi karena telah terdistorsi oleh berbagai bantuan dan subsidi domestik, pembatasan akses pasar, serta subsidi ekspor selain itu produsen dan konsumen bereaksi terhadap mahalnya harga gula pasir dan perusahaan-perusahaan juga melakukan penyesuaian operasi 3 mereka untuk mengambil keuntungan dari mahalnya harga atau menghindari membuat produk yang menggunakan bahan pokok gula pasir. Selain itu juga adanya distorsi terhadap distribusi rantai pasok pergulaan nasional, juga ikut menyebabkan fluktuasi harga gula pasir.

Banyak faktor yang menjadi penyebab meningkatnya impor gula pasir antara lain ketidak mampuan industri gula pasir dalam negeri untuk memenuhi kebutuhan gula pasir di masyarakat yang terus meningkat akibat dari penambahan

jumlah penduduk dan meningkatnya pendapatan per kapita. Upaya mencapai swasembada gula telah dilakukan pemerintah melalui berbagai kebijakan.

Mulai dari penerapan Tebu Rakyat Intensifikasi (TRI) untuk mendorong peningkatan produksi gula pasir, rehabilitasi dan perluasan kapasitas pabrik gula di Jawa, pembangunan pabrik-pabrik gula baru di luar Jawa dan stabilitas harga gula pasir di dalam negeri. Namun dari berbagai upaya tersebut masih banyak kendala yang dihadapi pemerintah, mulai dari semakin sempitnya luas lahan untuk ditanami tebu di pulau Jawa sehingga kapasitas produksi pabrik gula pasir menjadi tidak optimal, teknologi produksi gula pasir yang masih tertinggal dan budidaya tanaman tebu yang tidak mampu bersaing dengan tanaman lain seperti padi dan palawija (Dachliani, 2006).

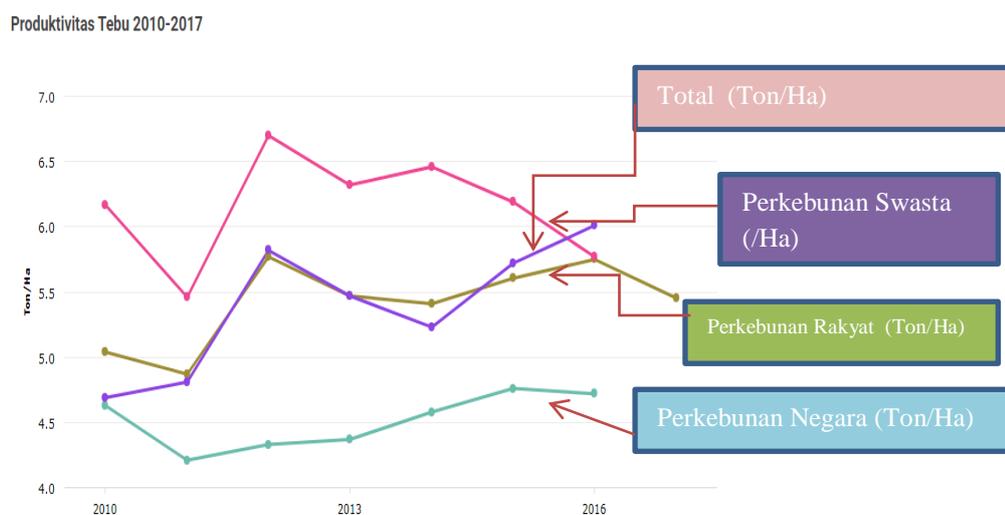
Sejak tahun 2007 sampai tahun 2017, pemerintah mengimpor gula jauh lebih besar dari kebutuhan yaitu rata-rata sebesar lebih dari 3,5 juta ton (sebagian besar dalam bentuk raw sugar, dan sisanya berbentuk white sugar dan refined sugar) dan terus bertambah dari tahun ke tahun. Pada tahun 2017 dialokasikan impor 3,3 juta ton yang berarti bahwa prinsip mengedepankan keseimbangan antara supply dengan kebutuhan dalam kebijakan impor masih jauh dari kenyataan. Faktor-faktor yang mempengaruhi impor gula yaitu (1) produksi gula dalam negeri, stok gula dalam negeri, konsumsi gula dalam negeri dan produksi gula dalam negeri satu tahun sebelumnya, (2) harga gula lokal, kurs dolar terhadap rupiah dan harga gula di pasar dunia (Hairani, 2014).

Konsumsi gula dalam negeriterdiri dari konsumsi langsung masyarakat yaitu konsumsi industri makanan dan minuman. Oleh karena itu, perkembangan konsumsi industri makanan dan minuman dengan demikian juga akan

mempengaruhi jumlah kebutuhan gula nasional yang semakin meningkat dan akan berpengaruh juga terhadap impor. Terjadinya peningkatan industri makanan dan minuman berarti Gross Domestic Product meningkat maka kebutuhan gula juga meningkat, yang berarti impor gula akan meningkat jika tidak dibarengi dengan peningkatan produksi gula nasional secara proporsional.

Penggolongan jumlah industri makanan dan minuman menurut Badan Pusat Statistik (2013) terdiri dari dua yaitu perusahaan berskala sedang dan besar. Peningkatan jumlah industri makanan dan minuman bisa berdampak pada meningkatnya jumlah gula yang harus diimpor. Namun berdasarkan data yang diperoleh, tahun 2015 jumlah industri meningkat sebesar 5,10% namun impor gula justru turun hingga 35,90%. Kondisi yang sama juga terjadi pada tahun 2017 terjadi peningkatan jumlah industri yang cukup drastis yaitu 40,09% namun impor gula mengalami penurunan sebesar 18,06%.

Gambar 1.1
Produktifitas Tebu Nasional
Tahun 2010-2017



Sumber: BPS Statistik Tebu Indonesia, 2017

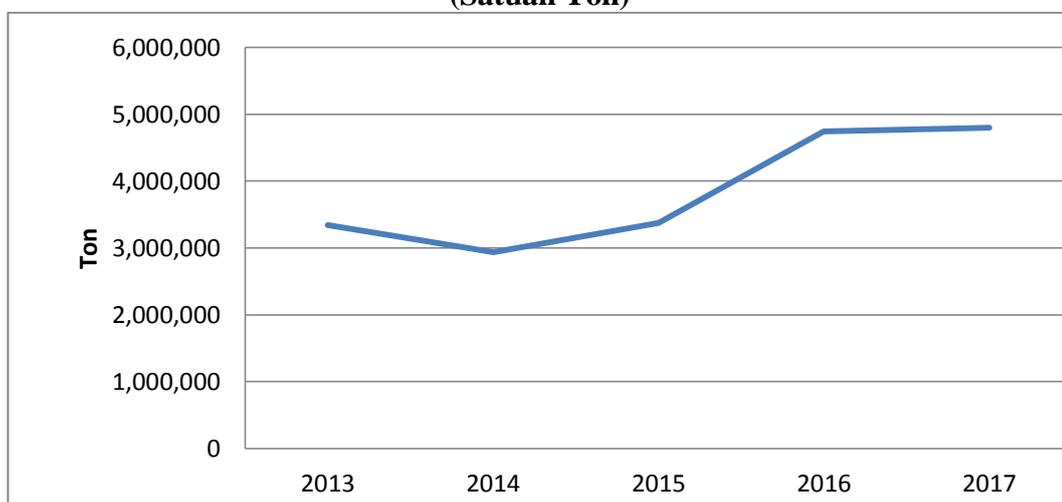
Pada Grafik 1.1 Produktifitas tebu nasional di dapat dari beberapa perkebunan yang ada di Indonesia, yaitu perkebunan milik swasta, perkebunan milik rakyat dan perkebunan milik negara. Produktivitas tebu nasional diperkirakan hanya mencapai 5,4 ton per hektar (Ha) pada 2017. Angka ini lebih rendah dibanding proyeksi 2016 sebesar 7,75 ton per ha dari produksi 2,72 juta ton dengan luas lahan 473 ribu ha. Rendahnya produktivitas tebu yang diiringi meningkatnya konsumsi gula membuat Indonesia harus mengimpor gula dari luar negeri.

Produktivitas tebu Indonesia kalah dibandingkan dengan Malaysia maupun Thailand. Dalam Outlook Tebu 2016, produktivitas tebu Malaysia periode 2009-2013 mencapai 49,47 ton per Ha, sementara Thailand mencapai 7,61 ton per Ha. Sebagai informasi, pemerintah akhirnya memutuskan untuk membatalkan pajak pertambahan nilai (PPN) sebesar 10 persen terhadap petani tebu karena mendapat penolakan dari berbagai pihak. Salah satunya dari Andalan Petani Tebu Republik Indonesia (APTRI). Pasal tersebut dianggap merugikan para petani akibat rendahnya rendemen dan produktivitas tebu. Selain itu petani juga dibebani oleh oleh tingginya biaya produksi. Ditambah lagi pembatasan harga eceran tertinggi (HET) gula semakin memberatkan para petani tebu. (BPS Statistik Tebu Indonesia,2017)

Menurut data Badan Pusat Statistik (BPS) impor gula tebu Indonesia terbesar berasal dari Thailand, yakni mencapai 2,34 juta ton dengan nilai US\$ 1,1 miliar. Impor gula dari Negeri Gajah Putih mencapai lebih dari separuh total impor. Sementara impor gula tebu terbesar kedua berasal dari Brasil, yaitu seberat 1,1 juta ton dengan nilai US\$ 470,9 ribu ton. Adapun terbesar ketiga dari

Australia dengan berat 646 ribu ton senilai US\$ 293,1 juta. Negara Kuba 116 juta ton, sedangkan Negara Guatemala 94 ribu ton dan lainnya adalah di impor dari Negara lain sebanyak 95,4 ribu ton. Pada tahun 2017 Indonesia telah mengimpor 4,37 juta ton gula tebu dengan nilai US\$ 2 miliar atau sekitar Rp 27 triliun. Volume impor gula tebu tersebut turun 5% dari tahun sebelumnya mencapai 4,6 miliar (BPS Statistik Tebu Indonesia, 2017).

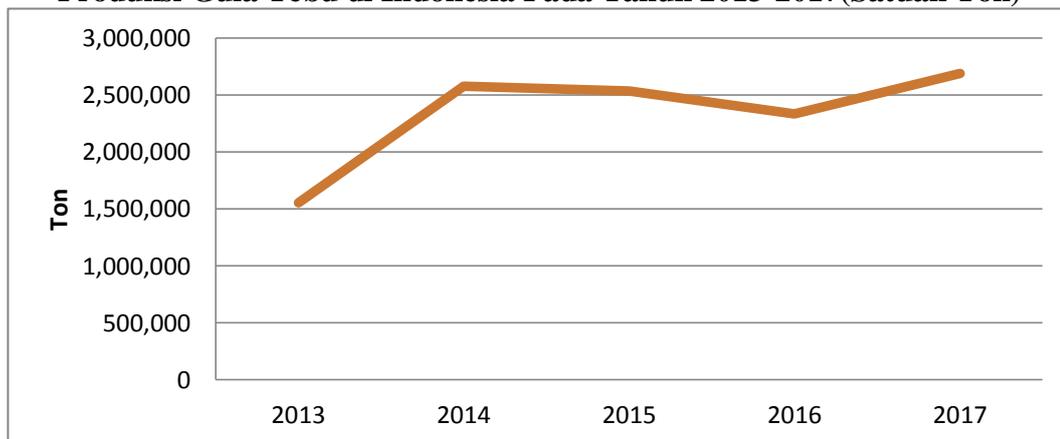
Grafik 1.1
Impor Gula Tebu di Indonesia Tahun 2013-2017
(Satuan Ton)



Sumber: BPS Statistik Tebu Indonesia, 2017

Berdasarkan Grafik 1.1 menunjukkan impor gula di Indonesia mengalami fluktuasi dari tahun 2013 sampai 2017. Misalnya pada tahun 2013 impor gula di Indonesia sebanyak 3.343.809 ton sedangkan pada tahun 2014 turun menjadi 2.933.823 ton, namun pada tahun 2015 naik kembali menjadi 3.369.941 ton, kemudian impor gula di Indonesia pada tahun 2016 naik kembali mencapai 4.746.047 ton dan pada tahun 2017 impor gula sebanyak 4.796.918 ton.

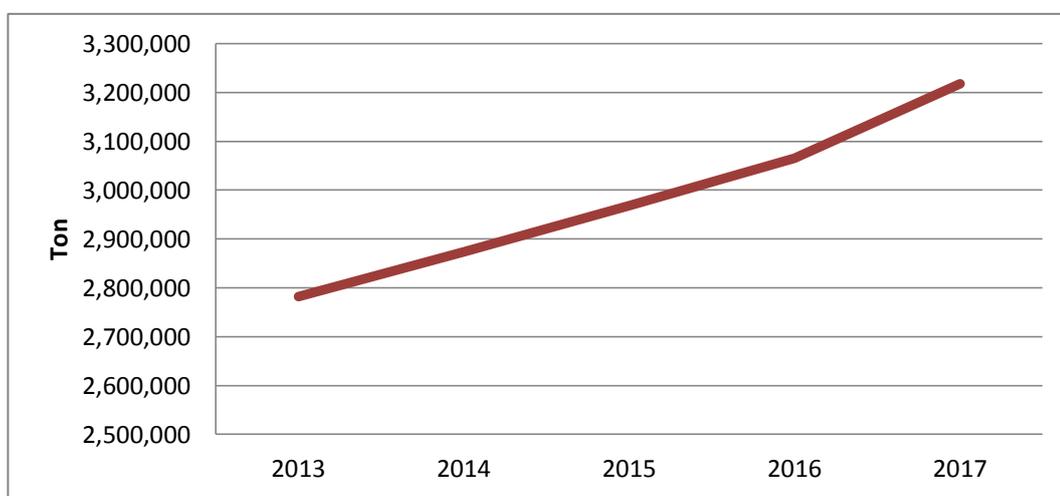
Grafik 1.2
Produksi Gula Tebu di Indonesia Pada Tahun 2013-2017(Satuan Ton)



Sumber: BPS Statistik Tebu Indonesia, 2017

Berdasarkan Grafik 1.2 menunjukkan produksi gula di Indonesia mengalami kenaikan terus menerus dimana pada tahun 2013 sampai 2017. Dapat dilihat pada tahun 2013 produksi gula di Indonesia sebanyak 1.553.551 ton sedangkan pada tahun 2014 menjadi 2.957.539 ton, selanjutnya pada tahun 2015 sebanyak 2.534.872 ton, kemudian produksi gula di Indonesia pada tahun 2016 sebanyak 2.332.497 ton dan pada tahun 2017 produksi gula sebanyak 2.691.724 ton.

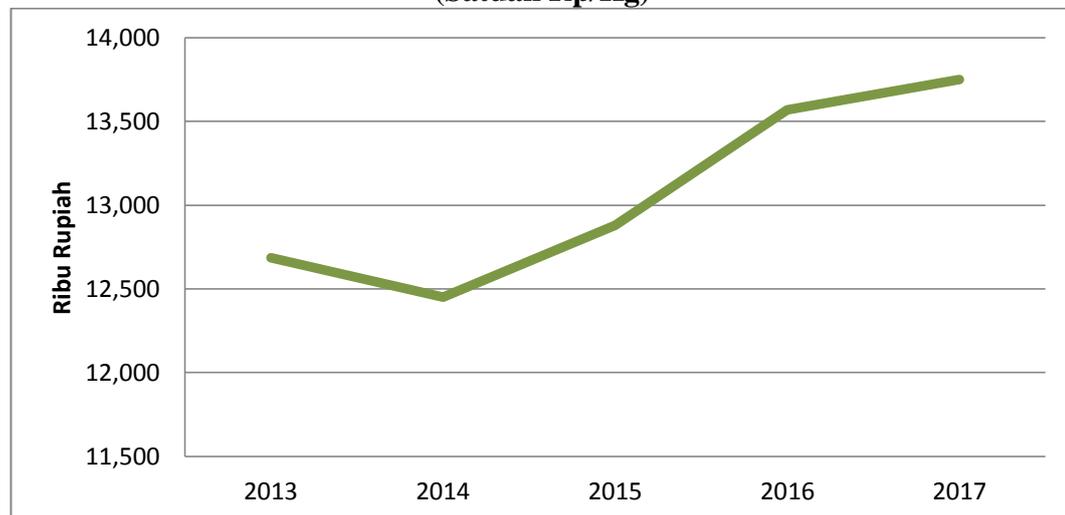
Grafik 1.3
Konsumsi Gula di Indonesia
(Satuan Ton)



Sumber: BPS Statistik Tebu Indonesia, 2017

Berdasarkan Grafik 1.3 menunjukkan konsumsi gula di Indonesia mengalami kenaikan terus menerus dimana pada tahun 2013 sampai 2017. Dapat dilihat pada tahun 2013 konsumsi gula di Indonesia sebanyak 2.782.033 ton sedangkan pada tahun 2014 sebanyak 2.873.613 ton, selanjutnya pada tahun 2015 sebanyak 2.967.870 ton, kemudian konsumsi gula di Indonesia pada tahun 2016 sebanyak 3.064.875 ton dan pada tahun 2017 konsumsi gula sebanyak 3.218.224

Grafik 1.4
Harga Gula Domestik di Indonesia
(Satuan Rp/Kg)



Sumber: BPS Statistik Tebu Indonesia, 2017

Berdasarkan Grafik 1.4 menunjukkan harga gula di Indonesia mengalami kenaikan terus menerus dimana pada tahun 2013 sampai 2017. Dapat dilihat pada tahun 2013 harga gula di Indonesia Rp 12.685 kg sedangkan pada tahun 2014 sebesar Rp 12.450 kg selanjutnya pada tahun 2015 sebesar Rp 12.879 kg, kemudian harga gula di Indonesia pada tahun 2016 sebesar Rp 13.570 dan pada tahun 2017 harga gula Rp 13.750 kg.

Pemberlakuan tataniaga gula memang berhasil menyelamatkan industri gula nasional, namun harga gula yang terjangkau oleh masyarakat perlu juga

diperhatikan. Proteksi pemerintah ini juga membuat industri gula kita tidak mampu bersaing dengan para eksportir gula. Impor gula yang terus meningkat tidak akan menjadi masalah di saat harga gula dunia yang rendah. Akan sangat merugikan di saat harga gula dunia naik lebih tinggi dari harga provenu, ini berarti pemerintah harus mengeluarkan subsidi harga yang jumlahnya tidak dapat diduga mengingat lebih dari separoh kebutuhan gula dalam negeri saat ini kita peroleh dari impor.

Menyadari hal tersebut di atas, semestinya impor tidak perlu meningkat secara drastis. Kita perlu membatasi impor gula yang masuk ke Indonesia untuk menjaga kelangsungan industri gula sekaligus menjaga harga yang terjangkau oleh masyarakat. Untuk bisa mengendalikan aliran gula impor masuk ke wilayah Indonesia, perlu kiranya kita analisis faktor – faktor yang bisa mempengaruhi besarnya impor gula sekaligus mengetahui elastisitas impornya.

Bertitik tolak dari uraian latar belakang diatas penulis ingin menelaah lebih lanjut dengan mengandalkan penelitian yang berjudul :“***ANALISIS FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI PRODUKSI IMPOR GULA DI INDONESIA***”.

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka perumusan masalah yang dibahas dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana pengaruh produksi gula terhadap impor gula di Indonesia?
2. Bagaimana pengaruh konsumsi gula terhadap impor gula di Indonesia?
3. Bagaimana pengaruh harga gula domestik terhadap impor gula di Indonesia?

1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.3.1 Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan dalam melakukan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pengaruh produksi gula terhadap impor gula di Indonesia?
2. Untuk mengetahui pengaruh konsumsi gula terhadap impor gula di Indonesia.
3. Untuk mengetahui pengaruh harga gula domestik terhadap impor gula di Indonesia.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Bagi dunia akademisi, penelitian ini dapat memperluas pengetahuan tentang pengaruh pengangguran perempuan, pendidikan, pengangguran di pedesaan dan kesehatan terhadap kemiskinan.
2. Hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi peneliti-peneliti yang lain, dan merupakan penerapan ilmu ekonomi yang selama ini didapatkan dibangku kuliah.
3. Sebagai bahan acuan bagi pihak terkait baik pemerintah maupun pihak swasta, terutama bagi pemerintah dalam memajukan negara Indonesia agar dapat bersaing dalam perekonomian Internasional antar negara lain.
4. Dapat menambah ilmu pengetahuan di bidang ekonomi terutama dibidang Ekonomi Pembangunan.