

I. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Pengembangan sektor pertanian dianggap penting di Indonesia. Hal ini disebabkan oleh wilayah Indonesia yang luas dan didukung oleh iklim tropis dimana iklim tersebut cocok untuk membudidayakan berbagai jenis komoditi pertanian. Selain itu, mayoritas penduduk Indonesia menggantungkan hidupnya di sektor pertanian. Tujuan dari pembangunan sektor pertanian dalam arti luas adalah meningkatkan produksi dan memperbanyak penganekaragaman hasil pertanian guna memenuhi kebutuhan pangan dan industri pangan dalam negeri.

Salah satu hasil dari pertanian subsektor perkebunan adalah gula. Gula merupakan salah satu dari sembilan bahan makanan pokok yang berfungsi sebagai sumber kalori. Gula merupakan komoditas pangan strategis kedua setelah beras dan dianggap penting bagi masyarakat di Indonesia (Departemen Pertanian, 2007). Pentingnya gula tidak hanya dirasakan oleh konsumen rumah tangga tetapi juga dirasakan oleh konsumen kalangan industri yang mengolah gula menjadi produk dengan *value added* tersendiri.

Sebagai salah satu bahan makanan pokok, konsumsi gula selalu mengalami peningkatan dari tahun ke tahun seperti yang ditunjukkan pada Tabel 1. Ketergantungan konsumen terhadap konsumsi gula cukup besar karena kecilnya/lemahnya kecenderungan untuk mensubstitusikannya dengan gula buatan atau pemanis lain. Permintaan gula secara nasional diperkirakan akan terus meningkat seiring dengan peningkatan jumlah penduduk, pendapatan masyarakat, dan pertumbuhan industri pengolahan makanan dan minuman.

Respon konsumsi gula terhadap perubahan jumlah penduduk adalah elastis, baik untuk jangka panjang maupun jangka pendek (Susila, 2005 dalam Oktariani, 2007). Sebagai contoh, jumlah penduduk tahun 2002 adalah 217,1 juta jiwa mengkonsumsi gula sebanyak 3.183.254 ton dan pada tahun 2012 terjadi peningkatan jumlah penduduk yaitu 259,9 juta jiwa dengan konsumsi yang meningkat sebanyak 5.200.000 ton. Hal ini menunjukkan perubahan jumlah penduduk menyebabkan perubahan konsumsi gula dalam jumlah yang besar.

Perubahan konsumsi ini terutama berkaitan dengan posisi gula yang masih merupakan kebutuhan pokok.

Perkembangan tingkat penawaran, konsumsi, dan impor gula Indonesia pada tahun 1999-2012 ditunjukkan pada Tabel 1. Berdasarkan Tabel 1, dapat diketahui bahwa tingkat penawaran gula semakin tahun semakin meningkat. Tetapi, hal tersebut tidak dapat memenuhi kebutuhan konsumsi masyarakat yang semakin tahun semakin meningkat pula. Ketidakmampuan pemenuhan konsumsi gula nasional diduga disebabkan oleh penurunan produktivitas gula dan kinerja industri gula. Jika pada tahun 2002 produktivitas tebu rata-rata mencapai 72,9 ton/ha, maka pada tahun 2011 hanya mencapai sekitar 62,3 ton/ha (Tabel 2). Rendemen sebagai salah indikator produktivitas juga mengalami fluktuasi. Sejak tahun 2002 hingga 2011 tingkat rendemen cenderung meningkat dengan peningkatan sekitar 0,3 persen.

Tabel 1. Tingkat Produksi, Konsumsi, dan Impor Gula Indonesia Tahun 1999-2012.

Tahun	Produksi (ton)	Konsumsi (ton)	Impor (ton)
1999	1.493.933	3.000.000	1.677.611
2000	1.690.004	3.020.312	1.583.957
2001	1.725.467	3.085.822	1.469.244
2002	1.755.354	3.183.254	1.113.777
2003	1.631.918	3.248.221	1.079.592
2004	2.051.645	3.311.886	1.181.397
2005	2.241.742	3.439.640	1.033.348
2006	2.307.027	3.390.023	1.452.956
2007	2.623.768	3.440.064	1.027.423
2008	2.668.428	3.489.997	1.044.000
2009	2.849.769	3.539.826	1.660.200
2010	2.214.488	4.479.796	1.785.569
2011	2.100.000	4.959.836	2.400.000
2012	2.580.000	5.200.000	2.350.000

Sumber : Sekretariat Dewan Gula Indonesia (2012)

Tingkat produktivitas tebu dan rendemen gula nasional pada tahun 2002-2011 dapat dilihat pada Tabel 2 berikut ini. Berdasarkan Tabel 2 dapat diketahui

bahwa luas areal giling tebu meningkat sejak tahun 2002 sampai 2011 sedangkan untuk produktivitas tebu dan rendemen mengalami fluktuasi setiap tahunnya.

Tabel 2. Tingkat Produktivitas Tebu dan Rendemen Gula Indonesia Pada Tahun 2002-2011.

Tahun	Areal Giling (Ha)	Produktivitas Tebu (Ton/Ha)	Rendemen (%)
2002	375.200	72,9	6,88
2003	340.300	67,1	7,21
2004	344.800	77,6	7,67
2005	381.800	81,8	7,18
2006	396.400	76,3	7,63
2007	427.800	77,7	7,35
2008	436.500	75,5	8,20
2009	422.900	76,1	7,83
2010	436.600	81,8	6,47
2011	435.000	67,3	7,35

Sumber : Direktorat Jenderal Perkebunan (2011)

Kondisi produktivitas tebu nasional yang cenderung fluktuatif dan penawaran gula dalam negeri yang belum cukup untuk memenuhi kebutuhan konsumsi masyarakat, mendorong pemerintah untuk melakukan impor gula agar pemenuhan kebutuhan konsumsi terpenuhi. Ketika pemerintah memberlakukan kebijakan impor yang liberal yaitu pada saat perjanjian *Letter of Intent* (LOI) tahun 1998, pemerintah tidak memberlakukan bea masuk yang mampu melindungi industri dan petani tebu di Indonesia, sehingga pasar gula domestik langsung bersaing dengan pasar gula impor yang lebih baik dari kondisi pasar gula domestik. Impor dalam jumlah yang cukup besar dan harga gula impor yang relatif lebih murah dapat mempengaruhi harga gula domestik (Zaini, 2007). Hal ini menyebabkan permintaan konsumen akan gula impor lebih tinggi dibandingkan permintaan akan gula domestik. Selain itu, industri dan petani gula domestik semakin tidak diuntungkan dengan kebijakan pemerintah tersebut. Oleh karena itu, sejak tahun 1999, pemerintah mengeluarkan kebijakan-kebijakan yang bertujuan untuk mengatasi berbagai permasalahan ekonomi gula di Indonesia, salah satunya adalah pemberlakuan kebijakan tarif impor.

Tarif adalah suatu pajak yang dikenakan pada barang-barang yang diimpor oleh suatu negara. Dengan mekanisme tarif, pemerintah dapat melakukan upaya melindungi industri dalam negeri dengan cara menaikkan ataupun menurunkan beban pungutan atas barang-barang modal ataupun bahan baku/penolong yang diimpor. Pemerintah dapat membebani pungutan yang tinggi bahkan mencapai 300 persen dari tarif bea masuk apabila terdapat jenis-jenis komoditi tertentu yang dianggap sangat perlu dilindungi dari bahaya saingan barang impor. Di lain pihak, pemerintah dapat pula menurunkan tingkat beban pungutan atas barang impor dan apabila perlu, dapat dibebaskan sama sekali dengan pungutan 0 persen. Hal itu tergantung pada kadar pentingnya barang tersebut bagi industri dalam negeri (Pranoto, 1985).

Sejak tahun 1999 berbagai paket kebijakan diberlakukan untuk mengatasi berbagai masalah pergulaan di Indonesia, salah satunya adalah pengaturan bea masuk impor, pembatasan pelaku impor, serta penetapan harga minimum di tingkat petani. Selain itu, pemerintah mengkombinasikan kebijakan tarif impor dengan pembatasan pelaku pengimpor gula. Contohnya pemerintah membatasi impor hanya boleh dilakukan oleh importir produsen yang ditunjuk pemerintah yaitu PTPN IX, X dan XI, PT Rajawali Nusantara Indonesia dan Bulog untuk keperluan stok penyangga.

Kebijakan tarif yang ditetapkan oleh pemerintah berubah sesuai dengan kondisi ekonomi gula nasional. Tarif impor gula yang berlaku saat ini adalah Rp 790,- per kg untuk gula rafinasi dan untuk gula mentah sebesar Rp 550,- per kg. Kebijakan melalui Peraturan Menteri Keuangan No. 600/PMK.010/2004 berlaku mulai 1 Januari 2005 sampai tahun saat ini. Pada tahun 2009, pemerintah menurunkan tarif impor gula karena tingkat harga di pasar internasional naik signifikan hingga mencapai US\$700 per ton sehingga kondisi tersebut dinilai sangat memberatkan konsumen di dalam negeri. Oleh karena itu, pemerintah memutuskan untuk menurunkan tarif impor gula mentah dan gula rafinasi melalui Peraturan Menteri Keuangan No. 150/PMK. 011/ 2009 tentang Penetapan Tarif Bea Masuk atas Impor Gula. Melalui peraturan itu, bea masuk gula rafinasi menjadi Rp400,- per kg sedangkan tarif gula mentah diturunkan menjadi Rp150,- per kg. Tarif ini berlaku dari 1 Oktober 2009 hingga 30 April 2010. Karena tidak

ada perpanjangan masa berlaku penurunan kebijakan oleh pemerintah, maka tarif impor gula kembali pada tarif awal yaitu Rp 790,- per kg untuk gula rafinasi dan untuk gula mentah Rp 550,- per kg.

Pengaruh pemberlakuan tarif dapat dilihat dari sisi produsen, konsumen, dan pemerintah. Pengenaan tarif akan memberikan manfaat bagi produsen dalam negeri yang menghadapi persaingan impor. Semakin besar tarif yang ditetapkan, maka semakin banyak konsumen yang beralih pada produk dalam negeri. Hal ini memberikan keuntungan bagi produsen dalam negeri karena adanya peningkatan produksi. Berlawanan dengan hal di atas, konsumen akan mengalami kerugian karena harus membayar harga yang lebih tinggi. Terhadap pemerintah, tarif mempunyai efek terhadap penerimaan. Penerimaan pemerintah berasal dari jumlah unit tarif dikalikan dengan volume impor yang dikenai tarif. Pemerintah akan menerima pendapatan dari tarif dengan catatan bahwa tarif yang diberlakukan tidak terlalu besar sehingga tidak dapat mencegah semua impor (Lindert dan Kindleberger, 1995 dalam Dianzah, 2009). Berdasarkan uraian di atas, maka penelitian ini penting untuk dilakukan dalam rangka untuk mengetahui dampak kebijakan tarif terhadap penawaran dan permintaan gula di Indonesia.

1.2. Rumusan Masalah

Industri gula nasional merupakan salah satu industri perkebunan tertua dan terbesar yang ada di Indonesia. Industri gula nasional sudah mulai memproduksi gula secara komersial sejak tahun 1600-an. Pada tahun 1930-1932, Indonesia pernah menjadi negara pengekspor gula terbesar kedua di dunia yaitu mampu mengekspor gula sebesar 3 juta ton (Pambudy, *et al*, 2004). Pada saat itu, terdapat 179 unit pabrik gula yang menguasai areal tanaman tebu. Tetapi sejak perusahaan diambil alih oleh pemerintah Indonesia, kinerja industri gula menurun secara perlahan. Penurunan kinerja industri gula ini disebabkan oleh menyusutnya areal tanam tebu, menurunnya produktivitas di tingkat *on farm* (perkebunan tebu) dan tingkat *off farm* (rendahnya mutu bahan baku dan pabrik gula yang sudah tua), serta manajemen yang tidak memadai, baik tingkat pabrik maupun areal penanaman tebu. Indonesia melakukan impor gula sejak tahun 1967 dan menjadi negara pengimpor kedua setelah Rusia.

Permintaan gula nasional diperkirakan akan terus meningkat seiring dengan pertambahan jumlah penduduk, pendapatan penduduk, dan pertumbuhan industri makanan minuman. Pertumbuhan penduduk nasional pada tahun 2000-2012 rata-rata adalah 1,49 persen/tahun atau 211,5 juta jiwa pada tahun 2000 menjadi 259,9 juta jiwa pada tahun 2012. Sedangkan pendapatan per kapita penduduk Indonesia meningkat yaitu dari Rp 6.775.003,- pada tahun 2000 menjadi Rp 33.300.000,- pada tahun 2012 (Badan Pusat Statistik, 2013). Peningkatan permintaan gula tersebut tidak diimbangi dengan tingkat penawaran gula sehingga menyebabkan pemerintah Indonesia harus melakukan impor untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri.

Ketika pemerintah memberlakukan kebijakan impor yang liberal yaitu pada saat perjanjian *Letter of Intent* (LOI) tahun 1998, pemerintah tidak memberlakukan bea masuk yang mampu melindungi industri dan petani tebu di Indonesia, sehingga pasar gula domestik langsung bersaing dengan pasar gula impor yang lebih baik dari kondisi pasar gula domestik. Hal ini menyebabkan permintaan konsumen akan gula impor lebih tinggi dibandingkan permintaan akan gula domestik. Selain itu, industri dan petani gula domestik semakin tidak diuntungkan dengan kebijakan pemerintah tersebut. Oleh karena itu, sejak tahun 1999, pemerintah mengeluarkan kebijakan-kebijakan yang bertujuan untuk mengatasi permasalahan ekonomi gula di Indonesia, salah satunya adalah pemberlakuan kebijakan tarif impor.

Pemerintah menerapkan kebijakan proteksi yaitu dengan memberlakukan tarif terhadap impor gula. Sejak tahun 2005, pemerintah memberlakukan tarif impor untuk gula putih sebesar Rp 790,- per kg untuk gula rafinasi dan Rp 550,- per kg untuk gula mentah. Kemudian pemerintah menurunkan tarif impor gula pada tahun 2009 yaitu Rp 400,- per kg untuk gula rafinasi dan Rp 150,- per kg untuk gula mentah. Tetapi pada tahun 2010, tarif impor kembali seperti tahun 2005. Pemberlakuan tarif impor diharapkan dapat menekan masuknya gula impor ke pasar dalam negeri. Selain itu, pemberlakuan tarif impor dapat meningkatkan penawaran gula dalam negeri sehingga dapat menurunkan jumlah impor gula.

Ketergantungan secara terus menerus terhadap impor gula akan merugikan posisi ekonomi Indonesia. Tingginya volume impor juga secara langsung akan berpengaruh terhadap turunnya harga gula dalam negeri. Sesuai dengan konsep permintaan dan penawaran bahwa jika semakin banyak jumlah impor maka harga gula domestik semakin turun. Kondisi ini dikhawatirkan akan mempengaruhi petani untuk mengurangi bahkan menghentikan produksi tebu dan akan beralih untuk melakukan budidaya komoditas lain yang mempunyai keuntungan lebih besar.

Berdasarkan uraian yang telah dijelaskan, maka dapat dirumuskan permasalahan yang akan diteliti sebagai berikut :

1. Faktor-faktor apa yang mempengaruhi penawaran dan permintaan gula di Indonesia.
2. Bagaimanakah dampak kebijakan tarif impor terhadap penawaran gula di Indonesia.
3. Bagaimanakah dampak kebijakan tarif impor terhadap permintaan gula di Indonesia.

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini antara lain :

1. Menganalisis faktor-faktor apa yang mempengaruhi penawaran dan permintaan gula di Indonesia.
2. Menganalisis dampak kebijakan tarif impor terhadap penawaran gula di Indonesia.
3. Menganalisis dampak kebijakan tarif impor terhadap permintaan gula di Indonesia.

1.4. Kegunaan Penelitian

Kegunaan dari penelitian ini antara lain :

1. Memberikan bahan pertimbangan bagi pemerintah dalam penyusunan kebijakan yang berkaitan dengan gula di Indonesia.

2. Memberikan bahan informasi dan referensi yang menunjang penelitian-penelitian selanjutnya.
3. Memberikan bahan informasi dan referensi bagi instansi yang terkait.

