

I. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Salah satu bahan makanan yang menjadi kebutuhan manusia serta dapat digunakan sebagai pemanis makanan tanpa bahan pengawet yaitu gula. Gula dapat dikatakan sebagai bahan makanan pokok karena mengandung kalori yang dapat memberikan energi bagi tubuh manusia. Sebagai salah satu sumber bahan pemanis utama, gula telah digunakan secara luas dan dominan baik untuk keperluan konsumsi rumah tangga maupun bahan baku industri pangan, sehingga gula menempati posisi yang strategis dalam kebutuhan pokok rakyat setelah sereal, umbi-umbian, pangan hewani, serta minyak dan lemak. Sebagai salah satu bahan pangan pokok, konsumsi gula selalu mengalami peningkatan dari tahun ke tahun. Pada tahun 2009 seiring dengan bertambahnya jumlah penduduk dengan populasi sebesar 225 juta jiwa dan rata-rata konsumsi gula sebesar 20 kg per kapita, kebutuhan gula untuk konsumsi langsung dalam negeri mencapai 2,7 juta ton dan konsumsi tidak langsung sekitar 1,84 juta ton, sedangkan pada tahun 2010 kebutuhan gula Indonesia diperkirakan meningkat sebesar 9 ribu ton atau naik rata-rata 1 % per tahun (DGI, 2011). Ketergantungan konsumen terhadap konsumsi gula cukup besar karena kecil kecenderungan untuk mensubstitusikannya dengan gula buatan atau pemanis lain (Sugiyanto, 2007).

Gula merupakan komoditas yang paling terdistorsi atau terpolitisasi oleh kebijakan pemerintah, dibanding dengan komoditas yang lain. Bentuk distorsi tersebut berupa proteksi yang menyebabkan harga gula dunia jauh dibawah biaya produksi, dengan rata-rata harga gula dunia pada dekade terakhir sebesar US\$ 8,36/lb (1 lb = 0,48 kg) yang jauh di bawah biaya produksi yang rata-rata mencapai US\$ 17,46/lb (Groombridge, 2001) dan (Kennedy, 2001), sehingga menyebabkan banyak negara untuk melindungi produsen domestik dari barang impor yang harganya lebih murah. Sekitar tahun 2002, semenjak diterapkannya kebijakan tata niaga impor negara produsen dan konsumen utama melakukan subsidi dan proteksi yang sangat tinggi (Larson dan Borrell, 2004). Dengan demikian, gula menjadi komoditas yang menempati posisi istimewa untuk seluruh negara penghasil gula terbesar dunia, seperti Brazil, China, India, dan Thailand.

Amerika Serikat secara historis menerapkan berbagai kebijakan untuk mendukung atau melindungi industri gulanya. Kebijakan tersebut menyebabkan sekitar 67% pendapatan produsen gula di AS merupakan komponen dari kebijakan harga subsidi atau *price support*. Landasan hukum terbaru yang digunakan AS untuk mendukung kebijakan tersebut adalah *Farm Security And Rural Investment Act of 2002*. Salah satu dari kebijakan tersebut yaitu *tariff-rate quota* atau yang biasa dikenal dengan (TRQ). TRQ merupakan suatu kebijakan pengendalian harga domestik dengan instrumen pengendalian impor. TRQ sangat efektif mengendalikan harga di dalam negeri karena TRQ merupakan kombinasi antara tarif dan kuota. Kebijakan ini masih diizinkan diterapkan dalam kerangka liberalisasi perdagangan. Akibat kebijakan TRQ dan kebijakan lainnya, harga gula di pasar domestik USA jauh di atas harga gula dunia. Gula mentah di USA memiliki perbedaan harga di Pasar internasional dan harga domestik mencapai US\$ 12/lb atau 126%, sedangkan untuk gula putih sekitar US\$ 13/lb atau 104% (USDA, 2003).

Eropa Barat (EC) dikenal sebagai kelompok negara dengan tingkat distorsi paling tinggi. Intervensi ini dilakukan hampir pada semua aspek industri dan perdagangan gula. Kelompok negara Eropa Barat (EC) menerapkan tingkat tarif impor yang tinggi untuk melindungi tekanan dari pasar internasional. Hal ini didasarkan kepada kebijakan seperti *variable levies*, artinya tarif impor dapat dinaikkan jika harga gula di pasar internasional turun secara signifikan. Namun, kebijakan yang paling distortif yang diterapkan EC identik dengan yang dilakukan di AS, yaitu subsidi input atau kredit dan jaminan harga. Kebijakan ini diimplementasikan dengan membagi produksi menjadi tiga kategori yaitu kuota A, B, dan C. Untuk kuota A yang dipasarkan di dalam negeri, petani menerima harga sesuai dengan harga intervensi (harga subsidi). Untuk kuota B, produsen juga menerima harga subsidi, namun dikurangi pajak yang lebih tinggi yaitu 39,50% dibandingkan kuota A yang pajaknya 2%. Untuk produksi di atas kuota A dan B, produsen menerima harga sesuai dengan harga di pasar internasional. Kebijakan subsidi harga diperkirakan mencapai 41% dari pendapatan petani. Di sisi lain, konsumen menerima beban sekitar US\$ 3,80 miliar/tahun sebagai akibat harga gula domestik yang tinggi (Noble, 1997).

India juga melakukan intervensi yang cukup intensif terhadap industri gulanya. Salah satu landasan hukum kebijakan pergulaan di India adalah dimasukkannya gula pada *Essential Commodities Acts of 1955*. Kebijakan pergulaan India pada dasarnya ditekankan pada aspek produksi harga dan distribusi harga. Dengan kebijakan tersebut, pengolah diwajibkan mengalokasikan produksi gulanya 30-60% untuk dijual ke *Food Corporation of India (FCI)*, semacam Bulog di Indonesia. Gula tersebut dikenal sebagai *levy sugar* dan dijual dengan harga yang lebih rendah dari harga yang berlaku di pasar. Kemudian *Levy sugar* dibeli oleh konsumen dengan menggunakan suatu kartu yang dikenal sebagai *ration card*. *Ration card* diberikan sama untuk setiap konsumen tanpa mempedulikan tingkat pendapatan (Pursell dan Gupta, 1997). Secara garis besar, upaya atau kebijakan tersebut dibagi menjadi tiga kelompok yaitu peningkatan efisiensi di tingkat usaha tani, peningkatan efisiensi di tingkat pabrik, dan penciptaan persaingan yang adil.

Disisi lain harga gula yang rendah di pasar dunia tidak memberikan indikasi kuat bahwa negara-negara produsen gula dunia khususnya negara-negara maju akan menggantungkan kebutuhan gulanya dari pasar dunia. Hal yang sebaliknya terjadi, negara-negara maju mengurangi impor gula dengan tingkat pengurangan hingga separuh dari posisi impor gula pada tahun 1970, yaitu dari sebelumnya hampir mencapai 80% menjadi 40% pada tahun 2000. Sedangkan negara-negara berkembang mengimpor lebih banyak gula dari pasar dunia dengan posisi dari sekitar 20 juta ton pada tahun 1970 menjadi hampir 40 juta ton pada tahun 2000, atau meningkat sebesar 100%. Oleh karena itu, pasar gula negara-negara berkembanglah yang akan terus meningkat mengingat sekitar dekade 90 laju konsumsi gula di negara-negara berkembang juga terus meningkat dengan laju sekitar 2,6%. Sebagai contoh pada perindustrian gula di negara Indonesia yang hanya dilindungi oleh kebijakan tarif impor sebesar 25%, sedangkan industri gula dunia juga sangat distortif. Menyebabkan posisi Indonesia untuk saat ini masih tergolong dalam kelompok negara pengimpor gula dan menjadikan Indonesia sebagai negara pengimpor gula terbesar kedua dunia (Bakrie, 2004).

Pada tahun 1967 Indonesia menjadi negara pengimpor gula dan sejak tahun 1998 Indonesia telah masuk dalam jajaran 5 negara pengimpor gula terbesar

di dunia. Saat ini produksi gula di Indonesia sekitar 2,3 juta ton/tahun, jauh ketinggalan dengan negara produsen gula yang lain seperti: Brazilia 29 juta ton, India 14 juta ton, China 11 juta ton, Australia 5,5 juta ton dan Thailand 5 juta ton. Bahkan pada saat ini Indonesia telah menggeser China yang menduduki peringkat kedua dalam impor gula sedunia (Deptan, 2004).

Sementara itu, rendahnya produksi nasional diikuti kebutuhan gula dalam negeri yang semakin meningkat. Rata-rata konsumsi nasional perkapita pertahun selama tahun 1999-2000 adalah sekitar 14,83 kg/kapita/tahun. Kecenderungan peningkatan total kebutuhan konsumsi gula di Indonesia seiring dengan pertumbuhan penduduk yang semakin lama juga semakin meningkat. Laju pertumbuhan konsumsi gula di Indonesia mencapai 4,33% sekitar periode 1999-2003. Pada tahun 1999 konsumsi gula sebanyak 3,36 juta ton dan terus meningkat menjadi 3,45 juta ton pada tahun 2003 (Tabel 1). Pada Tabel 1. tersebut, dapat dikatakan bahwa trend konsumsi gula Indonesia cenderung meningkat setiap tahunnya. Namun jumlah konsumsi tersebut tidak diimbangi dengan jumlah produksi, sehingga masih terdapat defisit produksi yang menyebabkan tidak terpenuhinya permintaan konsumsi gula di Indonesia. Konsumsi tertinggi terdapat pada tahun 2008 yaitu sebesar 5.340.000 ton dengan produksi gula sebesar 2.568.434 ton (DGI, 2011).

Tabel 1. Produksi, Konsumsi, dan Impor Gula Indonesia

Tahun	Produksi Gula (ton)	Konsumsi Gula (ton)	Impor (ton)
1999	1.488.599	3.360.000	2.187.133
2000	1.690.667	3.300.000	1.556.700
2001	1.725.467	3.360.000	1.500.000
2002	1.755.434	3.300.000	1.377.584
2003	1.631.919	3.451.000	1.571.278
2004	2.006.575	2.460.000	791.861
2005	2.237.000	3.990.000	2.371.133
2006	2.310.667	4.300.000	1.710.700
2007	2.946.467	4.700.000	2.840.000
2008	2.568.434	5.340.000	2.040.584
2009	2.302.400	4.541.000	2.751.000
2010	2.239.775	4.550.000	2.911.000

Sumber: DGI, 2011

Impor gula di Indonesia yang terus meningkat, akan melemahkan industri gula dan pada akhirnya menimbulkan masalah bagi Indonesia. Pertama, industri

gula melibatkan sekitar 1,4 juta petani dan tenaga kerja (Bakrie, 2004). Kedua, kebangkrutan industri gula juga berkaitan dengan aset yang sangat besar dengan nilai sekitar 50 triliun rupiah. Ketiga, gula merupakan kebutuhan pokok yang mempunyai pengaruh langsung terhadap inflasi, sesuatu yang mengkhawatirkan pelaku bisnis, masyarakat umum, dan pemerintah. Lebih jauh, membiarkan ketergantungan kebutuhan pokok yang harganya sangat fluktuatif dengan koefisien keragaman harga tahunan sekitar 48% akan berpengaruh negatif terhadap upaya pencapaian ketahanan pangan (Pakpahan *et al*, 2004). Kondisi perkembangan pergulaan Indonesia yang cukup menurun tersebut, tentunya akan menjadi tantangan berat bagi pemerintah dalam upaya mengembangkan industri gula kedepan, mengingat dalam program revitalisasi pabrik gula yang saat ini tidak mampu memperbaiki industri gula dalam negeri. Banyak faktor yang menjadi penyebab meningkatnya impor gula dan yang terutama adalah ketidakmampuan industri gula dalam negeri untuk memenuhi kebutuhan gula masyarakat yang terus meningkat akibat pertambahan jumlah penduduk dan meningkatnya pendapatan per kapita, sehingga perlu mengetahui faktor-faktor penyebab meningkatnya volume impor gula di Indonesia untuk memperbaiki industri gula di dalam negeri.

1.2. Perumusan Masalah

Permintaan gula masih sangat tinggi baik permintaan domestik maupun luar negeri. Besarnya permintaan domestik gula, ternyata belum dapat dipenuhi oleh negara Indonesia. Produksi gula di dalam negeri masih belum mampu bersaing di pasar luar negeri dalam hal kualitas, kuantitas, dan kontinuitas. Banyaknya alih fungsi lahan pertanian membuat produksi gula dalam negeri semakin menurun. Pertumbuhan populasi penduduk di Indonesia semakin lama semakin meningkat, sehingga menyebabkan permintaan akan gula nasional juga akan semakin meningkat. Jika tidak diimbangi dengan peningkatan produksi, maka impor gula di Indonesia akan terus berlanjut. Disamping itu, pabrik-pabrik gula Indonesia yang mayoritas dari warisan kolonial belanda yang umurnya telah mencapai ratusan tahun tidak akan mampu mengolah tebu menjadi gula secara

maksimal dan tidak mampu bersaing dengan kemajuan teknologi dengan negara maju dalam hal mengolah gula.

Meski demikian, permasalahan gula nasional ternyata tidak hanya terletak pada *on-farm* serta kondisi pabrik gula yang ada di Indonesia. Tetapi juga terletak pada ketidakadilan kondisi pasar harga gula dunia, yang mengakibatkan tidak adanya insentif bagi gula nasional untuk berproduksi. Bentuk dari ketidakadilan tersebut yaitu rendahnya harga dunia akibat surplus pasokan, merangsang konsumen dalam negeri untuk memilih gula impor daripada gula produksi lokal (Deptan, 2004). Kondisi gula impor yang dilihat dari segi harga lebih murah daripada produksi gula domestik sebenarnya menguntungkan bagi konsumen dalam negeri seperti Indonesia, akan tetapi hal tersebut akan menyebabkan masalah bagi kondisi pergulaan nasional. Permasalahan yang pasti terjadi jika terus membiarkan impor gula berlanjut, akan melimpahnya jumlah gula impor dibandingkan dengan jumlah gula produksi dalam negeri. Dengan demikian, akan berimbas pada ketidak berdayaan perindustrian gula dalam negeri untuk bersaing dengan gula impor yang harganya jauh lebih murah. Lemahnya kebijakan makro ekonomi nasional, strategi perdagangan regional dan internasional juga merupakan beberapa penyebab permasalahan pergulaan nasional di negara Indonesia. Sebenarnya banyak faktor yang menjadi penyebab meningkatnya impor gula sehingga petani maupun industri gula nasional harus berhadapan dengan perdangan internasional gula yang tidak adil.

Ketergantungan terhadap impor gula semakin lama akan semakin meningkat, sehingga akan mengancam kemandirian pangan negara Indonesia, dimana dengan jumlah penduduk yang sangat tinggi namun masih memiliki daya beli rendah. Disamping itu, kemandirian pangan negara mensyaratkan pemenuhan kebutuhan pokok harus berasal dari produksi dalam negeri. Mengingat Indonesia merupakan negara agraris yang sebagian besar kemakmuran berasal dari bertani, memiliki potensi sumberdaya alam yang memadai agar dapat memperbaiki kondisi pergulaan nasional lebih baik daripada saat ini.

Oleh karena itu, perlu dilakukan sebuah penelitian mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi volume impor gula di Indonesia. Penelitian ini dilakukan agar dapat memberikan wawasan kepada masyarakat atau kepada pemerintah agar

dapat memperbaiki sistem perdagangan nasional maupun internasional di negara Indonesia. Sehingga kondisi perekonomian makro di negara Indonesia semakin membaik.

Dalam mengetahui seberapa besar volume permintaan impor gula di Indonesia, maka perlu dikaji mengenai:

1. Bagaimanakah kondisi perkembangan industri gula di Indonesia pada tahun 1991-2010 ?
2. Faktor-faktor apa saja yang berpengaruh terhadap volume impor gula di Indonesia ?
3. Berapa besarnya elastisitas impor terhadap faktor-faktor yang berpengaruh secara signifikan terhadap besarnya impor gula ?

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penulisan skripsi ini sejalan dengan perumusan masalah yang telah diuraikan di atas yaitu:

1. Mendeskripsikan gambaran umum perkembangan industri gula di Indonesia pada tahun 1991-2010.
2. Mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi volume impor gula Indonesia.
3. Mengetahui berapa elastisitas impor terhadap faktor-faktor yang berpengaruh secara signifikan terhadap besarnya impor gula.

1.4. Kegunaan Penelitian

Hasil penulisan skripsi ini diharapkan berguna sebagai:

1. Bagi petani berguna untuk mengetahui faktor apa saja yang perlu ditingkatkan agar dapat menyelamatkan pergulaan nasional.
2. Bagi pemerintah yang bergerak di bidang pertanian dapat digunakan untuk menentukan regulasi baru dalam meminimalisir impor gula di Indonesia.
3. Sebagai informasi bagi mahasiswa untuk menciptakan penelitian selanjutnya.