

## I. PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Gula merupakan salah satu kebutuhan pokok yang dikonsumsi oleh masyarakat di Indonesia. Sehingga, gula merupakan komoditas yang sangat strategis dalam perekonomian Indonesia. Hampir di setiap daerah di Indonesia terdapat lahan yang digunakan untuk perkebunan tebu sebagai bahan baku pembuatan gula. Dalam 15 tahun terakhir luas perkebunan tebu semakin meningkat dengan pertumbuhan rata-rata sebesar 3,75 % per tahun dari hanya seluas 340.660 ha pada 2000 meningkat menjadi seluas 473.841 ha pada tahun 2009. Pada tahun 2010 dilakukan peningkatan luas areal perkebunan tebu secara bertahap hingga mencapai 478.208 ha (Dewan Gula Indonesia, 2013). Dengan semakin meningkatnya perkebunan tebu diharapkan dapat menambah produksi gula sehingga dapat memenuhi kebutuhan gula dalam negeri.

Tetapi peningkatan produksi gula diikuti pula dengan peningkatan konsumsi gula di Indonesia, karena jumlah penduduk di Indonesia juga semakin meningkat. Pada tahun 2014 kebutuhan gula nasional mencapai 5,700 juta ton. Untuk memenuhi kebutuhan gula tersebut diupayakan melalui Program Swasembada Gula Nasional, secara kuantitatif sasaran yang ingin dicapai oleh pemerintah adalah tercapainya Program Swasembada Gula Nasional pada tahun 2014 dengan target produksi hablur sebesar 3,571 juta ton dari existing dan 2,129 juta ton dari perluasan dan pembangunan PG baru (Direktorat Jenderal Perkebunan, 2013).

Pemerintah telah melakukan usaha secara bertahap dalam rangka pencapaian swasembada gula, dalam kurun waktu 2010 hingga 2014 dengan langkah-langkah intensifikasi untuk peningkatan produktivitas tebu diatas 87 ton per ha dan peningkatan mutu atau rendemen sebesar 8,5 % yang dilaksanakan melalui upaya rehabilitasi tanaman tebu dengan bongkar ratoon dan rawat ratoon secara intensif; penataan varietas dan penyediaan benih unggul bermutu melalui kultur jaringan; penerapan budidaya sesuai baku teknis melalui percontohan atau demplot; peningkatan kapabilitas petani melalui pemberdayaan petani, pengawalan dan pendampingan.

Selain itu diusahakan dengan langkah-langkah ekstensifikasi dengan perluasan areal atau mempertahankan luasan yang ada dan pembangunan PG baru. Peningkatan tersebut kiranya akan dapat dicapai bila adanya sinergitas diantara seluruh aspek baik ditingkat *on-farm* maupun *off-farm*, meliputi sistem manajemen industri gula, rehabilitasi tanaman, penyediaan bibit bermutu, ketersediaan dana, ketersediaan pupuk, efisiensi manajemen tebang angkut dan rehabilitasi pabrik serta dukungan teknologi (Direktorat Jenderal Perkebunan, 2013).

Menurut Direktorat Jenderal Perkebunan 2013, hasil evaluasi akhir tahun 2009 dan sementara tahun 2010 menunjukkan bahwa pencapaian sasaran produksi secara nasional memang belum sepenuhnya tercapai yaitu produksi pada tahun 2009 sebesar 2,6 juta ton dan masih terhitung 96 % dari target awal yaitu 2,8 juta ton sedangkan produksi pada tahun 2010 sesuai retaksasi September 2010 sebesar 2,29 juta ton atau 76,59 % dari target sebesar 2,99 juta ton. Jika dilihat keragamannya dari tahun 2003 sejak awal pelaksanaan program akselerasi peningkatan produktivitas tebu menunjukkan angka kenaikan yang signifikan yaitu dari produksi gula sebesar 1,632 juta ton pada tahun 2003 meningkat 40,9 % menjadi 2,29 juta ton pada tahun 2010 (Tabel 1).

Diharapkan dengan peningkatan produksi ini, momentum berswasembada bahkan menjadi eksportir gula seperti era 1930-an, hanya tinggal menunggu waktu saja. Keyakinan tersebut didukung oleh tiga hal, yang pertama yaitu sepertiga industri gula Indonesia masih efisien, kemudian yang kedua, para ahli gula dunia berpendapat bahwa Indonesia termasuk satu dari 33 negara Indian Ocean Rim yang berperan penting dalam pergulaan dunia. Ketiga, iklim Indonesia sesuai untuk budidaya tanaman tebu. Selain itu, Indonesia juga merupakan negara terkaya sumberdaya genetik tebu dan diyakini sebagai daerah asal tebu dunia (provinsi Papua) (Khudori, 2008). Oleh karena itu, untuk mengetahui potensi swasembada gula di Indonesia maka dibutuhkan peramalan produksi dan konsumsi gula sehingga dapat dilihat kebutuhan dan produksi gula tahun mendatang agar pemerintah dapat mengambil kebijakan berdasarkan informasi tersebut.

Tabel 1. Tingkat Produksi dan Konsumsi Gula di Indonesia Tahun 2000-2010

Tahun	Produksi Gula (ton)	Konsumsi Gula (ton)	Defisit (ton)
2000	1.690.004	2.989.170	-1.299.166
2001	1.725.467	3.085.820	-1.360.353
2002	1.755.434	3.190.540	-1.435.106
2003	1.631.919	3.301.872	-1.669.953
2004	2.051.643	3.402.429	-1.350.786
2005	2.241.742	3.436.623	-1.194.881
2006	2.307.027	4.252.793	-1.945.766
2007	2.448.143	4.703.434	-2.255.291
2008	2.668.428	4.341.114	-1.672.686
2009	2.299.504	5.292.110	-2.992.606
2010	2.214.488	4.757.383	-2.542.895

Sumber: Dewan Gula Indonesia (2011)

Menurut Rismawati (2009), peramalan permintaan dibutuhkan untuk mengetahui informasi pokok mengenai kecenderungan dan pola konsumsi produk. Jenis peramalan terbagi menjadi dua yaitu secara kualitatif dan kuantitatif. Pengukuran dengan metode kuantitatif menggunakan metode statistik, sedangkan pengukuran dengan metode kualitatif berdasarkan pendapat (*Judgment*) dari yang melakukan peramalan. Berkaitan dengan hal tersebut, dalam peramalan dikenal istilah prakiraan dan prediksi. Prakiraan didefinisikan sebagai proses peramalan suatu variabel (kejadian) di masa datang dengan berdasarkan data variabel itu pada masa sebelumnya. Data masa lampau itu secara sistematis digabungkan dengan menggunakan suatu metode tertentu dan diolah untuk memperoleh prakiraan keadaan pada masa datang. Sementara, prediksi adalah proses peramalan suatu variabel di masa datang dengan lebih mendasarkan pada pertimbangan intuisi daripada data masa lampau. Prediksi peramalan yang baik sangat tergantung pada kemampuan, pengalaman, dan kepekaan dari pembuat peramalan. (Herjanto, 2003).

Peramalan produksi dan konsumsi gula penting dilakukan untuk mengetahui ketimpangan antara jumlah produksi dan konsumsi gula nasional, serta mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhinya sehingga dapat digunakan sebagai acuan untuk mendeskripsikan kemampuan Indonesia dalam berswasembada gula pada tahun 2020. Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat

dijadikan sebagai acuan oleh pemerintah untuk membuat kebijakan maupun perencanaan program untuk pencapaian swasembada gula di Indonesia.

## 1.2 Rumusan Masalah

Gula merupakan salah satu kebutuhan pokok, sehingga permintaan gula dipasar sangat tinggi, mengingat konsumen gula tidak hanya dari skala rumah tangga tetapi juga berbagai industri. Dalam sistem pergulaan nasional kebutuhan gula dibagi menjadi 2, yaitu untuk konsumsi langsung (rumah tangga) dengan kualitas Gula Kristal Putih (GKP). Kemudian untuk kebutuhan tidak langsung untuk industri makanan, minuman, dan farmasi dengan kualitas Gula Putih Rafinasi (GKR) (Direktorat Jendral Perkebunan, 2008). Tetapi faktanya tingginya permintaan tersebut tidak sebanding dengan produksi gula yang cenderung menurun tiap tahunnya. Maka dari itu, gula termasuk dalam daftar pemerintah untuk dicanangkan swasembada agar kebutuhan gula dalam negeri dapat terpenuhi.

Penurunan produksi tersebut telah menyebabkan kemampuan negara dalam menyediakan gula bagi masyarakat menurun, ditunjukkan dengan masih dilakukannya impor gula dalam jumlah yang tinggi (Tabel 2.). Tingginya impor tersebut merupakan ancaman bagi kemandirian bangsa yang tidak dapat memenuhi kebutuhan warga negaranya sendiri sehingga harus bergantung pada negara lain sebagai importir kebutuhan pokok seperti gula. Hal tersebut akan mengakibatkan rendahnya ketahanan pangan terutama bagi negara berkembang seperti Indonesia dan memiliki daya beli yang rendah. Selain berdampak pada ketahanan pangan, impor gula yang dilakukan secara terus menerus juga mengakibatkan tingginya pengeluaran devisa negara (Susila, 2007).

Direktur Eksekutif AGI (Asosiasi Gula Indonesia) menyatakan stok awal tahun 2015 yang diperkirakan mencapai 1,5 juta ton, yakni 1,12 juta di gudang dan sisanya di pengecer. Pihaknya memprediksi produksi gula berbasis tebu di 2015 akan mengalami penurunan menjadi 2,54 juta ton dibandingkan 2014 sebanyak 2,58 juta ton. Sementara untuk konsumsi 2015 diprediksi mencapai 2,89 juta ton, dengan asumsi kenaikan jumlah penduduk dari 253,8 juta penduduk menjadi 255,4 juta penduduk dan kenaikan konsumsi dari 11,24 kg per kapita menjadi 11,32 kg per kapita. Produksi gula sebesar 2,54 juta ton dan tambah stok

sebanyak 4 jutaan memberi harapan Indonesia untuk menghentikan impor dan mencapai swasembada gula nasional (Antara, 2015). Setidaknya terdapat dua alasan mengapa swasembada perlu untuk dikaji, yaitu melihat faktor-faktor yang mempengaruhi konsumsi dan produksi gula nasional dan untuk meramalkan produksi dan konsumsi gula di masa yang akan datang sehingga dapat memperkirakan kemampuan Indonesia untuk melakukan swasembada gula.

Tabel 2. Jumlah Impor Gula Indonesia Tahun 2003-2010

Tahun	Impor (Ton)		
	Gula Putih	<i>Raw Sugar</i>	Total
2003	647.908	673.399	1.321.307
2004	256.589	475.493	732.082
2005	453.160	771.555	1.224.715
2006	216.490	462.741	679.231
2007	448.681	865.746	1.314.427
2008	49.025	489.290	538.315
2009	13.000	254.230	267.230
2010	423.092	308.277	731.369

Sumber: Dewan Gula Indonesia (2011)

Ket: *Raw Sugar*= bahan baku gula rafinasi untuk industri

Berdasarkan uraian permasalahan tersebut, maka dapat diperoleh rumusan masalah sebagai berikut:

1. Faktor-faktor apakah yang mempengaruhi produksi gula di Indonesia?
2. Faktor-faktor apakah yang mempengaruhi konsumsi gula di Indonesia?
3. Bagaimanakah peramalan produksi dan konsumsi gula tahun 2016-2025?
4. Apakah Indonesia mampu untuk berswasembada gula tahun 2020?

### 1.3 Tujuan

Tujuan yang akan dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Menganalisis faktor-faktor yang berpengaruh terhadap produksi gula di Indonesia.
2. Menganalisis faktor-faktor yang berpengaruh terhadap konsumsi gula di Indonesia.
3. Meramalkan produksi dan konsumsi gula tahun 2016-2025.
4. Mendeskripsikan kemampuan Indonesia untuk berswasembada gula tahun 2020.

#### 1.4 Kegunaan

Kegunaan dari penelitian ini adalah:

1. Memberikan tambahan informasi bagi pihak-pihak terkait dengan industri gula di Indonesia serta bagi pengambil keputusan dalam membuat kebijakan dalam upaya pencapaian swasembada gula di Indonesia
2. Mampu meningkatkan wawasan keilmuan penulis, khususnya mengenai peramalan dan faktor-faktor yang mempengaruhi produksi serta konsumsi gula di Indonesia.

