

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Gula menjadi salah satu bahan pokok yang dibutuhkan oleh masyarakat Indonesia. Gula yang berasal dari tanaman tebu, sejak zaman penjajahan Belanda sudah diproduksi oleh Indonesia. Melihat dari sisi sumber daya alam dan iklim yang dimiliki Indonesia sebenarnya dapat dijadikan sebagai keunggulan sebagai produsen gula tebu. Karena di wilayah tropis tebu tumbuh secara alamiah dan meluas (Wiranata, 2013). Tanaman tebu memang cocok dengan iklim yang dimiliki Indonesia, sehingga tebu dapat dibudidayakan. Berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 57 tahun 2004 gula ditetapkan sebagai barang dalam pengawasan. Dalam kegiatan perdagangan gula didalam negeri perlu adanya pengawasan karena komoditas gula memiliki nilai strategis bagi ketahanan pangan dan peningkatan pertumbuhan perekonomian masyarakat Indonesia. Gula yang dimaksud dalam Keputusan Presiden tersebut merupakan gula kristal mentah (*raw sugar*), gula kristal rafinasi, dan gula kristal putih.

Sejarah keberadaan industri gula sudah tergolong tua, di Indonesia industri gula diperkirakan sudah ada sejak abad 16. Indonesia merupakan negara pengekspor sekaligus pengimpor gula. Kegiatan impor gula dilakukan mulai tahun 1967 yang seiring berjalannya waktu kegiatan impor gula terus mengalami kenaikan dan menjadikan Indonesia sebagai negara pengimpor gula terbesar di dunia. Namun sebenarnya saat periode tahun 1930-an Indonesia

termasuk dalam negara pengekspor gula terbesar di dunia. Pada tahun 1930-an di Indonesia terdapat 179 pabrik gula yang beroperasi dengan besaran produktivitasnya sekitar 14,80% dan rendemen sebesar 11% - 13,80%. Puncak produksi gula pada tahun tersebut mencapai hingga tiga juta ton sedangkan untuk ekspor gula yang dilakukan mencapai 2,40 juta ton. Tahun tersebut merupakan era kejayaan dari industri gula Indonesia. Hal ini dikarenakan kemudahan dalam memperoleh lahan yang subur, tenaga kerja yang murah, prioritas irigasi, serta disiplin dalam penerapan teknologi (Susila et al., 2005a dalam Outlook Tebu, 2020). Menurut FAO (1997) terdapat 93 pabrik gula pada saat awal Perang Dunia II dan jumlah produksi gula mencapai 1,5 juta ton per tahun. Namun selama masa Perang Dunia II hanya terdapat 30 pabrik gula dengan hasil produksi sebesar 300.000 ribu ton per tahun. Pada masa tersebut Industri gula mengalami penurunan (Nugroho et al., 2020).

Kebutuhan konsumsi gula yang meningkat dari tahun ke tahun seiring dengan meningkatnya jumlah penduduk dan berkembangnya industri makanan dan minuman. Namun meningkatnya kebutuhan konsumsi gula tidak sejalan dengan perkembangan produksi gula dalam negeri. Keadaan tersebut menyebabkan produksi gula tidak mampu untuk memenuhi kebutuhan konsumsi gula dalam negeri yang pada akhirnya Indonesia melakukan impor gula. Kebutuhan konsumsi gula di Indonesia semakin tidak mampu dipenuhi oleh produksi gula dalam negeri tersebut terjadi sejak tahun 1986. Penelitian yang dilakukan oleh I Kadek Eka Saputra dan I Wayan Yogi Swara menyatakan bahwa variabel produksi gula berpengaruh negatif dan signifikan

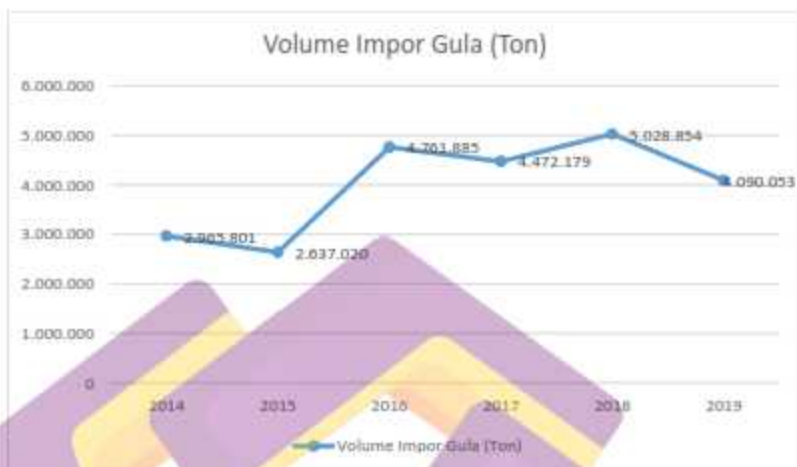
terhadap impor gula Indonesia tahun 2000-2012 yang berarti bahwa setiap kenaikan dalam produksi gula akan menyebabkan menurunnya impor gula. Namun hasil yang berbeda terlihat dalam penelitian yang dilakukan oleh (Pangestika dan Yuliawati, 2019) yang menyatakan bahwa produksi jeruk didalam negeri tidak berpengaruh terhadap impor jeruk. Meskipun volume produksi jeruk didalam negeri tergolong tinggi namun produksi tersebut belum mampu untuk memenuhi permintaan jeruk didalam negeri karena permintaan akan barang dan jasa didalam negeri tidak hanya dipengaruhi oleh ketersediaan barang dan jasa didalam negeri.

Industri pergulaan Indonesia tidak mampu untuk memenuhi kebutuhan baik dari sisi kuantitas maupun kualitas. Dari sisi kuantitas pada tahun 1989 hingga 2018 rata-rata produksi gula di Indonesia masih tergolong rendah yaitu sebesar dua juta ton. Sedangkan jika dilihat dari sisi kualitas produksi gula Indonesia, tentu saja masih kalah bersaing dengan produksi gula negara lain (Aushaf et al., 2020). Kualitas gula diukur melalui standar ICUMSA, dalam kurun waktu lima tahun terakhir pabrik gula yang sudah bisa menghasilkan ICUMSA dibawah 200 IU yaitu hanya sebesar 20% dari 43 pabrik gula BUMN (AGI IKAGI, 2020). Tidak maksimalnya produksi gula dalam negeri disebabkan oleh berbagai permasalahan yaitu luas areal pertanian tebu yang menurun, varietas dan kualitas bibit tebu yang kurang baik, menggunakan tanaman keprasan, inefisiensi pabrik gula dan juga di tingkat usaha tani (Wiranata, 2013). Pada periode tahun 1989-1999 berbagai masalah serius mulai dihadapi oleh industri pergulaan Indonesia. Permasalahan tersebut

mengenai laju volume impor gula yang mencapai 21,62% per tahun sedangkan pada periode 1979–1989 laju volume impor gula hanya sebesar 0,98% per tahun.

Menurut Krugman (1999) terdapat beberapa faktor yang mendorong dilakukannya kegiatan impor antara lain kualitas sumber daya manusia dan teknologi yang dimiliki terbatas, produksi dalam negeri belum atau tidak dapat memproduksi suatu barang atau jasa, belum mencukupinya jumlah atau kuantitas barang didalam negeri (Meydianawati et al., 2014). Di Indonesia terdapat dua macam produksi gula kristal yaitu gula kristal putih dan gula kristal rafinasi. Bahan baku utama gula kristal putih berasal dari tebu, gula jenis ini dijual secara eceran dan dikonsumsi oleh masyarakat. Sedangkan bahan baku yang digunakan untuk gula rafinasi adalah gula mentah (*rawe sugar*). Gula jenis ini di gunakan sebagai bahan baku bagi para pelaku industri makanan atau minuman dan juga farmasi. Terdapat 19 pabrik gula swasta yang masih aktif dengan kapasitas giling sebesar 153.000 TCD (AGI IKAGI, 2020).

Merujuk pada konsep ketahanan pangan (*food security*) yang lebih berpihak kepada liberalisasi perdagangan produk pertanian yang ditandai oleh semakin membanjirnya produk pangan impor yang sangat menggelisahkan. Salah satu produk pertanian yang diimpor ialah gula yang ditunjukkan oleh grafik volume impor gula tahun 2014 hingga 2019 sebagai berikut,



Gambar 1. 1 Volume Impor Gula

Grafik diatas menunjukkan volume impor gula tahun 2014 hingga 2019 yang terlihat berfluktuatif. Pada tahun 2014 impor gula yang dilakukan Indonesia sebesar 2.965.801 ton dan tahun 2015 impor gula mengalami penurunan sejumlah 2.637.020 ton. Volume impor gula mengalami kenaikan tertinggi pada tahun 2018 yaitu sebesar 5.028.854 ton. Kebijakan impor gula yang dilakukan pemerintah disebabkan oleh kurangnya pasokan gula didalam negeri, selain itu penyebab lainnya adalah harga gula dunia yang lebih rendah dibandingkan dengan harga gula domestik. Perkembangan harga gula domestik selama tahun 2014 hingga 2019 relatif lebih tinggi dibandingkan dengan harga gula dunia. Menurut Huang dan Xiong (2020) hal tersebut terjadi karena adanya ketidakseimbangan permintaan dan penawaran sehingga berakibat pada kelangkaan gula domestik. Selain itu penyebab lainnya adalah terlalu longgarnya kebijakan pemerintah dalam hal bea cukai, kuota, dan persediaan

gula awal tahun (Mudzofar dan Prasetyo, 2020). Peningkatan impor gula yang cukup signifikan ini akan memicu ketidakmandirian pangan di Indonesia.

Berbagai negara menjadi pemasok gula untuk Indonesia, tahun 2019 yang menjadi pemasok gula bagi Indonesia sebanyak 20 negara. Lima negara besar yang menjadi pemasok gula Indonesia adalah Thailand, Australia, Korea Selatan, Malaysia, India. Thailand menduduki peringkat pertama sebagai negara pemasok gula dengan besaran gula yang diimpor Indonesia sebesar 3,54 juta ton dengan nilai sebesar US\$ 1,17 miliar. Pada posisi kedua diduduki oleh Australia dengan volume impor mencapai 542,20 ribu ton dan nilai impor sebesar US\$ 189,61 juta. Berikutnya terdapat Korea Selatan dengan volume impor sebesar 7,20 ribu ton dan nilai impor sebesar US\$ 4,78 juta. Volume impor yang berasal dari Malaysia yaitu sebesar 812 ton dengan nilai impor sebesar US\$ 430 ribu. Sedangkan volume impor dari India sebesar 540 ton dan untuk nilai impor adalah sebesar US\$ 208 ribu (Statistik Tebu Indonesia, 2019). Kedaulatan pangan telah diwujudkan pemerintah melalui swasembada pangan. Komoditas gula juga termasuk dalam swasembada pangan namun produksi gula hanya mampu memenuhi kebutuhan gula sebesar 2,2 juta ton, hasil produksi tersebut 50% berasal dari pabrik gula milik BUMN. Angka produksi tersebut jauh dari angka kebutuhan gula total yaitu sebesar 5,9 juta ton (AGI IKAGI, 2020).

Kegiatan impor tidak lepas dari adanya nilai tukar karena nilai tukar sangat diperlukan untuk melakukan transaksi pembayaran internasional (Ihza, 2017). Ketika kurs rupiah melemah maka berdampak pada harga barang impor

yang bertambah mahal begitu juga sebaliknya jika kurs rupiah menguat maka harga barang impor akan semakin murah (Pakpahan dalam Widiya et al., 2019). Menurut Mankiw nilai tukar merupakan tingkat harga yang disepakati penduduk kedua negara untuk saling melakukan perdagangan (Setiawan, 2018). Hasil analisis yang dilakukan oleh (Udiyana et al., 2017) menyatakan bahwa kurs secara parsial berpengaruh signifikan terhadap Ekspor-Import. Hal ini dikarenakan kurs pada periode penelitian relatif berfluktuasi sehingga mempengaruhi ekspor-impor.

Jika dilihat dari satu sisi kegiatan impor gula dapat dikatakan membantu dalam mengatasi kekurangan stok gula nasional serta mencegah lonjakan harga gula di pasar domestik. Namun disisi lain kebijakan mengimpor gula berdampak pada petani tebu. Karena kebijakan mengimpor gula menyebabkan keuntungan yang diperoleh oleh para petani tidak sebanding dengan biaya produksi dalam usaha tani tebu (Zaini, 2008). Kegiatan impor yang terus meningkat tentunya berdampak buruk, selain berdampak pada petani dan industri gula nasional impor gula yang terus meningkat tentunya juga berdampak pada kemandirian pangan. Hal ini yang melatarbelakangi peneliti untuk mengetahui faktor apa saja yang menyebabkan peningkatan impor gula di Indonesia.

1.2 Rumusan Masalah

Gula menjadi salah satu bahan pokok yang dibutuhkan oleh masyarakat Indonesia. Indonesia merupakan negara pengekspor sekaligus pengimpor gula. Kegiatan impor gula dilakukan mulai tahun 1967 yang seiring berjalannya waktu kegiatan impor gula terus mengalami kenaikan dan menjadikan Indonesia sebagai negara pengimpor gula terbesar di dunia. Kebutuhan konsumsi gula yang meningkat dari tahun ke tahun seiring dengan meningkatnya jumlah penduduk dan berkembangnya industri makanan dan minuman. Keadaan tersebut menyebabkan produksi gula tidak mampu untuk memenuhi kebutuhan konsumsi gula dalam negeri yang pada akhirnya Indonesia melakukan impor gula. Kegiatan impor yang terus meningkat tentunya berdampak buruk, selain berdampak pada petani dan industri gula nasional impor gula yang terus meningkat tentunya juga berdampak pada kemandirian pangan.

Rumusan masalah yang terdapat dalam penelitian ini adalah sebagai berikut,

1. Bagaimanakah pengaruh produksi gula terhadap impor gula Indonesia?
2. Bagaimanakah pengaruh nilai tukar terhadap impor gula Indonesia?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dilakukan penelitian ini adalah:

1. Untuk menjelaskan pengaruh dari produksi gula terhadap impor gula Indonesia
2. Untuk menjelaskan pengaruh dari nilai tukar terhadap impor gula Indonesia

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian yang diharapkan adalah sebagai berikut,

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan menambah khasanah keilmuan dalam dunia pendidikan serta memberikan perkembangan mengenai impor gula

2. Manfaat Praktis

a. Masyarakat

Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat memberikan ilmu serta wawasan tentang impor gula di Indonesia

b. Lembaga

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumber referensi bagi pemerintah dalam mengatasi permasalahan serta mengambil keputusan atau tindakan mengenai impor gula Indonesia

c. Penulis

Penelitian ini diharapkan menambah serta memperdalam pengetahuan yang telah dipelajari saat kuliah dan sebagai syarat tugas akhir untuk memperoleh gelar sarjana.

1.5 Sistematika Bab

Berikut ini merupakan susunan sistematika penulisan bab digunakan:

BAB II Tinjauan Pustaka

Pada bab ini penjelasan mengenai landasan teori, penelitian terdahulu, kerangka konseptual, dan hipotesis

BAB III Metode Penelitian

Dalam bab ini berisi tentang objek penelitian, jenis dan sumber data, definisi operasional variabel, metode dan alat analisis

BAB IV Analisis dan Pembahasan

Bab ini menjelaskan mengenai profil komoditi gula di Indonesia, analisis hasil pengolahan data, hasil uji asumsi klasik, hasil uji hipotesis, pembahasan hasil uji

BAB V Penutup

Bab ini berisi kesimpulan dari hasil penelitian serta saran yang direkomendasikan penulis berdasarkan hasil penelitian