

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Gula merupakan komoditi penting bagi masyarakat Indonesia bahkan bagi masyarakat dunia. Manfaat gula sebagai sumber kalori bagi masyarakat selain dari beras, jagung dan umbi-umbian menjadikan gula sebagai salah satu bahan makanan pokok. Kebutuhan akan gula dari setiap negara tidak hanya untuk memenuhi kebutuhan pokok, tetapi juga karena gula merupakan bahan pemanis utama yang digunakan sebagai bahan baku pada industri makanan dan minuman. Peranan gula semakin penting disebabkan oleh belum tersedianya bahan pemanis buatan yang mampu menggantikan keberadaan gula pasir. Kondisi geografis Indonesia yang cukup berpotensi untuk menghasilkan tanaman tebu menjadikan Indonesia sebagai negara yang berpotensi sebagai produsen gula terbesar di dunia (Meireni, 2006: 13).

Sejarah pergulaan Indonesia dimulai ketika Belanda mulai membuka koloni di Pulau Jawa. Banyak tuan-tuan tanah pada abad ke-17 membuka kebun-kebun tebu monokultur yang pertama kalinya di Batavia, lalu berkembang ke arah Timur. Industri gula pada masa kolonial Belanda lebih berorientasi pada ekspor, di mana bidang pemasarannya dikuasai oleh badan pemerintah yang independen dalam upaya mengamankan penerimaan pemerintah kolonial Belanda dari cukai dan mengawasi jumlah konsumsi dalam negeri untuk meningkatkan ekspor tersebut. Pada tahun 1930-1932 Indonesia menjadi negara penghasil utama gula

pasir di dunia. Indonesia mampu memproduksi gula pasir hampir 3 juta ton gula per tahun dengan 179 pabrik pengolahan. Pabrik-pabrik tersebut menguasai areal tanaman tebu sekitar 196,65 ribu Ha dengan kemampuan ekspor gula pasir antara 1,5 sampai 2,0 juta ton (Winarno dan Birowo, 1988:15).

Masa-masa keemasan industri gula Indonesia tidak bertahan lama. Kondisi perekonomian yang tidak stabil di awal kemerdekaan merupakan salah satu penyebab menurunnya produksi gula di Indonesia. Faktor lainnya disebabkan oleh ketertinggalan teknologi produksi dan kebijakan pergulaan yang tidak menentu dari pemerintah juga mampu mengancam keberadaan industri gula di Indonesia. Harga gula mengalami penurunan ketika terjadi krisis ekonomi pada akhir dekade 1930-an menyebabkan pabrik yang bertahan hanya 35 pabrik dengan produksi 500 ribu ton gula per tahun (Hadi dan Sri, 2005: 83).

Kondisi pergulaan Indonesia mulai pulih ketika terjadi Perang Pasifik yang ditandai dengan adanya 93 pabrik yang beroperasi dan mampu memproduksi 1,5 juta ton. Kondisi ini tidak bertahan lama setelah terjadinya Perang Dunia II, di mana hanya tersisa 30 pabrik aktif. Tahun 1950-an Indonesia menjadi eksportir neto yang merupakan aktivitas baru bagi negara penghasil gula. Pada 1957 semua pabrik gula dinasionalisasi dan pemerintah sangat meregulasi industri pergulaan di Indonesia.

Kebijakan pemerintah dalam meregulasi industri pergulaan tidak mengembalikan posisi Indonesia seperti pada masa-masa keemasannya. Produksi total dan produktivitas industri gula yang terus menurun yang tidak seiring dengan

meningkatnya kebutuhan masyarakat akan gula mengakibatkan ekspor gula berhenti sama sekali pada tahun 1966 (Mubyarto, 1984:12). Sejak 1967 Indonesia menjadi negara importir gula dengan impor gula sebesar 33 ribu ton dan terus meningkat hingga melebihi 160 ribu ton pada tahun 1972.

Indonesia menjadi negara importir gula hingga saat ini. Ketergantungan impor yang tinggi terjadi karena inefisiensi pada industri gula yang menjadi kendala utama belum bisa teratasi meskipun berbagai upaya telah ditempuh dan bahkan beban cukai telah dihapuskan seluruhnya pada tahun 1995 di mana cukai seluruhnya ditanggung oleh pemerintah atau pemerintah tidak mengenakan cukai lagi (Sapuan, 1998:17).

Kebijakan lainnya melalui Peraturan Menteri Keuangan No.591/PMK.010/2004 yang menetapkan tarif gula tahun 2005-2010 dalam pola khusus, sebesar 30 persen untuk gula mentah dan 40 persen untuk gula putih, dan juga melalui Peraturan Menteri Keuangan No. 600/PMK.010/2004 yang berlaku mulai tanggal 1 Januari 2005 di mana tarif bea masuk gula putih ditetapkan menjadi sebesar Rp 790/kg dan gula mentah Rp 550/kg. Walaupun kebijakan yang dikeluarkan pemerintah dipandang pro-petani, tetapi hasil kebijakan tersebut belum dapat dibuktikan.

Ada banyak faktor yang menyebabkan Indonesia menjadi negara pengimpor gula. Salah satu faktor utamanya adalah ketidakmampuan industri gula dalam negeri untuk memenuhi kebutuhan dan permintaan gula masyarakat yang terus meningkat. Hal ini dikarenakan meningkatnya jumlah penduduk dan

pendapatan per kapita masyarakat setiap tahunnya. Produktivitas dan efisiensi industri gula di Indonesia yang semakin rendah dapat dilihat dari penurunan jumlah produksi gula yang dihasilkan petani dan pabrik gula yang ada di Indonesia. Hal ini disebabkan oleh rendahnya efisiensi manajemen dari setiap pabrik gula. Kondisi menurunnya produksi gula nasional yang berbanding terbalik dengan konsumsi gula nasional yang terus meningkat, mengakibatkan Indonesia menjadi negara pengimpor gula untuk memenuhi seluruh permintaan gula nasional setiap tahunnya.

Permintaan gula nasional selalu mengalami perubahan dan bahkan cenderung mengalami kenaikan sebanding dengan jumlah penduduk Indonesia yang selalu bertambah setiap tahunnya. Tahun 1990, 1995, 1996 dan 1997 berturut-turut konsumsi gula per kapita/tahun adalah 13,38 kg; 16,54 kg; 15,76 kg dan 17,04 kg. Jumlah penduduk Indonesia yang semakin meningkat menyebabkan total kebutuhan konsumsi gula juga terus meningkat. Laju pertumbuhan konsumsi gula selama periode 1993-2004 adalah 4,33% per tahun. Pada tahun 1993 konsumsi gula sebanyak 2,34 juta ton dan terus meningkat menjadi 2,46 juta ton pada tahun 2004. Kenaikan konsumsi gula di Indonesia tidak diikuti dengan kenaikan tingkat produksi yang mampu menutupi jumlah permintaan gula domestik (Haryanto, 1999:23).

Tabel 1.1
Produksi, Konsumsi dan Impor Gula, 2005-2013

Tahun	Produksi (Ton)	Impor (Ton)	Konsumsi (Ton)
2005	2.241.742	1.980.487	3.057.536
2006	2.307.027	1.405.942	3.760.000
2007	2.448.143	2.972.788	3.750.067
2008	2.668.429	983.944	3.508.000
2009	2.299.503	1.373.546	4.850.109
2010	2.214.489	2.300.089	4.289.000
2011	2.228.259	2.060.000	4.670.770
2012	2.591.687	2.350.000	5.200.000
2013*)	2.762.477	2.260.000	5.516.470

Sumber : Sekretariat Dewan Gula Indonesia 2013

Keterangan : * angka sementara

Pada tahun 2010-2012 total produksi gula Indonesia mengalami kenaikan yang diikuti dengan naiknya tingkat konsumsi gula masyarakat. Total konsumsi gula Indonesia mengalami kenaikan setiap tahunnya. Kebutuhan gula nasional yang terus meningkat tersebut telah menyebabkan terjadinya defisit produksi setiap tahunnya, sehingga harus dipenuhi oleh impor. Impor gula sebagian berasal dari Thailand, Brazil dan India yang memberikan penawaran harga rendah.

Permasalahan lainnya terjadi ketika luas areal tebu yang rata-rata mengalami peningkatan tidak diikuti dengan total produksi gula yang mampu memenuhi konsumsi gula dalam negeri. Rendemen dan luas areal tebu juga mempengaruhi jumlah produksi gula setiap tahunnya. Luas areal tebu dilihat

dalam 7 tahun terakhir lebih cenderung mengalami peningkatan, sedangkan rendemen (kadar gula dalam batang tebu) lebih cenderung naik turun hingga tahun 2012. Rendemen gula Indonesia pada tahun 2012 ini mengalami peningkatan sebesar 8,13 % yang disampaikan oleh Kementerian Pertanian Negara RI.

Tabel 1.2
Rendemen dan Luas Areal Tebu, 2005-2013

Tahun	Rendemen (%)	Luas Areal/ Area (Ha)
2005	7,18 %	381.785,8
2006	7,63 %	396.441,1
2007	7,35 %	428.401,2
2008	8,10 %	436.516,4
2009	7,60 %	416.630,0
2010	6,47 %	418.266,4
2011	7,35 %	450.298,1
2012	8,13%	451.191,3
2013*)	8,20%	451.462,6

Sumber : Dewan Gula Indonesia (DGI) Tahun 2013

Keterangan : *) Sementara / *Preliminary*

Luas areal tebu yang semakin meningkat sementara produksi gula yang tidak mampu memenuhi kebutuhan konsumsi domestik gula di Indonesia menjadi permasalahan yang sangat serius. Tingginya tingkat konsumsi gula mengakibatkan naiknya impor akan gula di Indonesia. Berbagai upaya telah dilakukan, namun impor akan gula masih tetap meningkat.

Upaya mencapai swasembada gula telah dilakukan pemerintah melalui berbagai kebijakan untuk mengatasi segala permasalahan yang dihadapi industri gula. Mulai dari penerapan Tebu Rakyat Intensifikasi (TRI) untuk mendorong peningkatan produksi, rehabilitasi dan perluasan kapasitas pabrik gula di Jawa, pembangunan pabrik-pabrik gula baru di luar Jawa dan stabilisasi harga gula di dalam negeri. Dari berbagai upaya peningkatan produksi yang telah dilakukan pemerintah, terjadi peningkatan produksi gula dari 1,6 juta ton pada tahun 1982 menjadi 2,17 juta ton pada tahun 1990. Selama 9 tahun tersebut impor gula pasir tidak beraturan jumlahnya, jumlah tertinggi pada tahun 1982 sebesar 642 ribu ton. Selama 3 tahun yaitu pada tahun 1984, 1985 dan 1986 Indonesia praktis tidak mengimpor gula di mana total impor hanya 12 ribu ton selama tiga tahun tersebut. Namun hal itu tidak bertahan lama karena pada 3 tahun berikutnya yaitu tahun 1988 sampai tahun 1990 impor kembali meningkat berturut-turut sebesar 119 ribu ton, 283 ribu ton dan 330 ribu ton (Maria, 2009:56).

Volume impor akan gula mengalami fluktuasi dari tahun 2005-2012. Pada tahun 2008 volume impor negara Indonesia menurun jika dibandingkan tahun sebelumnya. Namun jika dibandingkan dengan tingkat produksi gula yang tidak mampu memenuhi permintaan akan gula, hal ini merupakan permasalahan besar yang dihadapi bangsa Indonesia melihat luas areal produksi tebu yang terus meningkat tetapi impor akan gula juga masih terus berjalan.

Kondisi pergulaan Indonesia yang semakin defisit merupakan suatu permasalahan, di mana rendahnya produksi gula dalam negeri untuk menutupi tingginya tingkat konsumsi gula di Indonesia. Ketimpangan pola produksi dan

konsumsi gula di Indonesia menjadi suatu permasalahan besar. Defisitnya produksi gula dalam negeri menyebabkan tingginya permintaan akan kebutuhan impor gula di Indonesia. Permintaan gula dalam negeri yang semakin meningkat mengikuti pertambahan jumlah penduduk di Indonesia. Kondisi pergulaan yang semakin defisit menjadikan suatu ancaman bagi keberlangsungan hidup bangsa Indonesia. Permasalahan tersebut harus dianalisis dengan melihat indikator yang berpengaruh terhadap produksi gula di Indonesia. Pemerintah selaku regulator harus dapat dengan bijak menentukan peraturan maupun kebijakan yang mampu mengatasi permasalahan tersebut. Dalam menentukan kebijakan efektif seperti apa yang akan diterapkan, pemerintah harus melihat bagaimana proyeksi akan kondisi pergulaan di Indonesia untuk masa yang akan datang.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan hasil uraian yang telah disampaikan dalam bagian latar belakang, maka rumusan masalah yang telah disusun dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana proyeksi produksi dan konsumsi gula di Indonesia?
2. Bagaimana pengaruh produksi tebu, luas areal, rendemen, besarnya impor tahun lalu, dan kebijakan tarif bea masuk impor gula putih terhadap produksi gula di Indonesia?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dikemukakan di atas, maka tujuan penelitian yang hendak dicapai adalah:

1. Untuk mengetahui proyeksi produksi dan konsumsi gula di Indonesia

2. Untuk mengetahui pengaruh produksi tebu, luas areal, rendemen, besarnya impor tahun lalu, dan kebijakan tarif bea masuk impor gula putih terhadap produksi gula di Indonesia

1.4 Manfaat Penelitian

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat untuk:

1. Pemerintah, sebagai sumber referensi dan pertimbangan dalam menentukan kebijakan yang lebih efektif khususnya untuk kondisi pergulaan di Indonesia.
2. Pembaca/Peneliti, diharapkan pembaca mampu memahami kondisi pergulaan yang ada di Indonesia dan mampu memberikan kontribusi dalam mengatasi segala permasalahan yang dihadapi industri pergulaan Indonesia.

1.5 Hipotesis

Hipotesis dalam penelitian ini yaitu :

1. Adanya pengaruh yang signifikan besarnya produksi tebu, luas areal, rendemen, besarnya impor tahun lalu dan kebijakan tarif bea masuk impor gula putih terhadap produksi gula Indonesia.
2. Adanya pengaruh positif dan signifikan besarnya produksi tebu terhadap produksi gula Indonesia.
3. Adanya pengaruh positif dan signifikan luas areal tebu terhadap produksi gula Indonesia.

4. Adanya pengaruh positif dan signifikan besarnya rendemen terhadap produksi gula Indonesia.
5. Adanya pengaruh positif dan signifikan besarnya impor gula tahun sebelumnya (tahun lalu) terhadap produksi gula Indonesia tahun berikutnya (tahun sekarang).
6. Adanya pengaruh positif dan signifikan dampak dari diberlakukannya kebijakan tarif bea masuk impor gula putih terhadap produksi gula Indonesia.

1.6 Sistematika Penulisan

Dalam bagian ini disajikan sistematika penulisan dalam penelitian ini yang dapat dibagi menjadi lima bab, yaitu:

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini membahas beberapa unsur antara lain latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA DAN LANDASAN TEORI

Bab ini berisi tiga bagian : pertama, berisi pendokumentasian dan pengkajian dari penelitian – penelitian yang pernah dilakukan pada area yang sama. Kedua, mengenai teori yang digunakan untuk mendekati permasalahan yang akan diteliti. Landasan teori ini berisi teori - teori sebagai hasil dari studi pustaka. Teori – teori yang didapat akan menjadi landasan bagi penulisan

untuk melakukan pembahasan dan pengambilan kesimpulan mengenai judul yang telah dipilih. Ketiga, merupakan formalisasi hipotesis. Hipotesis ini dipandang sebagai jawaban sementara atas rumusan masalah, sehingga hipotesis yang disusun adalah merupakan pernyataan yang menjawab pertanyaan pada rumusan masalah.

BAB III METODE PENELITIAN

Bab ini menguraikan tentang metode analisis yang digunakan dalam penelitian dan data – data yang digunakan beserta sumber data.

BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN

Bab ini berisi semua temuan – temuan yang dihasilkan dalam penelitian. Menguraikan tentang deskripsi data penelitian dan penjelasan tentang analisis data dan hasilnya.

BAB V PENUTUP

Bab ini berisikan kesimpulan dan saran yang diturunkan dari hasil penelitian dan pembahasan.