

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sektor pertanian merupakan salah satu sektor andalan dalam mengembangkan kegiatan ekonomi pedesaan melalui pengembangan usaha berbasis pertanian. Pertumbuhan sektor pertanian yang positif dan terjaga konsistensinya akan berpengaruh besar terhadap laju pertumbuhan ekonomi nasional. Salah satu subsektor pertanian yang cukup penting dan menjadi bukti nyata akan kekayaan alam Indonesia adalah subsektor perkebunan yang hingga saat ini masih menjadi sumber penghidupan bagi sebagian penduduk Indonesia yang bermata pencaharian sebagai petani.

Usaha perkebunan di Indonesia sangat berkaitan langsung dengan aspek sosial, ekonomi dan ekologi. Dalam aspek ekonomi, usaha perkebunan telah memberikan peranan penting antara lain dalam penerimaan devisa negara, sumber ekonomi wilayah serta sumber pendapatan masyarakat. Dalam aspek sosial, subsektor perkebunan telah mampu menyerap tenaga kerja yang besar, baik sebagai petani maupun sebagai tenaga kerja, sedangkan dalam aspek ekologi, tanaman perkebunan memiliki sifat tanaman yang berupa pohon, usaha perkebunan mendukung kelestarian sumberdaya alam dan lingkungan hidup, seperti sumberdaya air, penyedia oksigen dan mengurangi degradasi lahan. Salah

satu komoditas subsektor perkebunan yang memberikan andil yang cukup besar bagi pendapatan petani adalah gula.

Gula merupakan salah satu komoditas pertanian yang telah ditetapkan Indonesia sebagai komoditas khusus dalam forum perundingan Organisasi Perdagangan Dunia (WTO), bersama beras, jagung dan kedelai (Arifin, 2008). Gula merupakan komoditi penting bagi Indonesia. Selain sebagai salah satu bahan makanan pokok, gula juga merupakan sumber kalori bagi masyarakat selain padi, jagung dan umbi-umbian. Sebagai bahan pemanis utama, selain dikonsumsi langsung oleh rumah tangga, gula digunakan pula sebagai bahan baku pada industri makanan dan minuman. Oleh karena itu gula menjadi semakin penting perannya pada kebutuhan pangan masyarakat. Gula merupakan salah satu komoditas strategis dalam perekonomian Indonesia, karena pentingnya gula berguna untuk memenuhi kebutuhan pokok dan kalori bagi masyarakat maupun industri di satu sisi, dan di sisi lain merupakan sumber pendapatan dan kehidupan sekitar satu juta petani dan hampir dua juta tenaga kerja yang terlibat langsung dalam sistem industri tersebut. Oleh karena strategisnya, dinamika produksi, konsumsi, dan harga akan berpengaruh, baik langsung maupun tidak langsung, pada parameter ekonomi, seperti inflasi, kesempatan kerja, pendapatan, dan bahkan kesejahteraan petani dan masyarakat.

B. Identifikasi Masalah

1. Perdagangan Gula Indonesia di Pasar Internasional

Perekonomian dunia mengalami perubahan sejak dasawarsa 1970-an hingga tahun 2000-an, yang bersifat mendasar atau struktural dan mempunyai kecenderungan jangka panjang. Perubahan ini diistilahkan sebagai globalisasi. Gejala globalisasi terjadi dalam kegiatan finansial, produksi, investasi, dan perdagangan yang kemudian mempengaruhi tata hubungan ekonomi antar negara, bahkan menimbulkan proses menyatunya ekonomi dunia, sehingga batas-batas antar negara dalam berbagai praktik usaha atau bisnis tidak berlaku lagi.

Dampak globalisasi perdagangan dapat meningkatkan ekspor, impor atau pangsa pasar dunia. Namun globalisasi perdagangan juga dapat mengurangi pangsa pasar jika suatu negara tidak siap menghadapi globalisasi perdagangan sebagai akibat dari persaingan dengan negara produsen lain. Peningkatan persaingan perdagangan terjadi karena arus perdagangan antar negara semakin tidak terbatas sejalan dengan menipisnya batas geografis antar negara dan kecanggihan teknologi komunikasi.

Kondisi perdagangan bebas atau globalisasi berdampak pada nilai ekspor dan impor gula Indonesia. Tercatat nilai ekspor gula Indonesia tertinggi selama tahun 2006-2011 terjadi pada tahun 2006 sebesar 819.521 US\$. Nilai ekspor gula Indonesia mengalami penurunan tahun 2007, yaitu sebesar 156.231 US\$ dan meningkat kembali pada tahun 2011, sebesar 507.937 US\$. Nilai impor terendah pada tahun 2009 yaitu 55.124.031 US\$ dan mengalami kenaikan pada tahun 2011 yaitu sebesar 143.888.777 US\$. Tercatat nilai impor gula Indonesia tertinggi

selama tahun 2006-2011 terjadi pada tahun 2010 (sebesar 422.015.799 US\$).

Hal ini menyebabkan terjadinya pengurangan devisa negara sebagai dampak dari pertambahan nilai impor. Perkembangan ekspor dan impor gula Indonesia tahun 2006-2011 dapat dilihat pada Tabel 1.

Tabel 1. Perkembangan ekspor dan impor gula Indonesia tahun 2006-2011

Tahun	Nilai (US\$)	
	Ekspor	Impor
2006	819.521	273.984.174
2007	156.231	410.183.777
2008	142.404	242.395.264
2009	341.201	55.124.031
2010	316.723	422.015.799
2011	507.937	143.888.777

Sumber : BPS (diolah), 2012

2. Ketergantungan Indonesia terhadap Impor Gula

Secara historis, agribisnis gula merupakan salah satu agribisnis perkebunan tertua di Indonesia. Hal ini ditunjukkan oleh sejarah dimulainya industri gula sejak abad ke 17 pada zaman pemerintahan Belanda di Indonesia. Pada tahun 1928 Indonesia mengalami era kejayaan industri gula di mana terdapat 178 pabrik gula dengan luas areal panen kira-kira 200.000 hektar dan menghasilkan hampir 3 juta ton gula. Pada saat itu Indonesia menjadi negara eksportir gula terbesar ke dua di dunia setelah Kuba (Maria, 2009).

Sejak tahun 1870, pemerintah kolonial Belanda telah melakukan segala upaya untuk meningkatkan produksi gula antara lain melalui penelitian, peningkatan budidaya, pembangunan jaringan irigasi, penataan tataguna tanah yang optimal dan meningkatkan manajemen dan permodalan. Kesemuanya itu bertujuan untuk

mencapai produktivitas yang tinggi agar diperoleh rendemen dan hablur yang tinggi pula. Upaya ini membuahkan hasil, sehingga pada tahun 1920-an sampai tahun 1930-an produktivitas tebu di Indonesia rata-rata sebesar 130,6 ton per hektar dengan rendemen sebesar 11,3 persen dan produksi hablur 14,79 ton per hektar. Dalam periode 1930-1940, produktivitas mencapai 137,8 ton per hektar, rendemen 12,8 persen dengan hablur 17,63 ton per hektar. Angka tersebut merupakan angka produktivitas tertinggi dalam sejarah perkembangan industri gula Indonesia (Hafsah, 2002).

Pada periode tahun 1930-1981 produktivitas, rendemen maupun gula hablur per hektar menunjukkan laju pertumbuhan yang menurun yakni masing-masing sebesar 0,6 persen, 0,7 persen dan 1,2 persen per tahun, akan tetapi luas areal tanam menunjukkan laju peningkatan yang sangat berarti, yakni sebesar 5,1 persen per tahun. Pada tahun 1981, produktivitas tebu hanya mencapai 73,8 ton per hektar, rendemen 8,7 persen dan hablur 6,39 ton per hektar. Angka tersebut merupakan angka terendah pada produktivitas, rendemen, dan produksi hablur per hektar sejak pertanaman tebu ada di Indonesia sampai dengan tahun 1981 (Hafsah, 2002).

Saat ini luas areal tebu di Indonesia secara umum berfluktuasi dengan kecenderungan menurun dari tahun 2006 sampai 2008. Pada tahun 2006 luas areal tebu sebesar 396.441 hektar meningkat hingga tahun 2008 menjadi 436.504 hektar. Produksi tebu Indonesia juga cenderung fluktuatif, pada tahun 2007 jumlahnya adalah 33.289.453 ton menurun menjadi 32.960.166 ton pada tahun 2008. Jumlah produksi tebu paling tinggi terjadi pada tahun 2010, yaitu sebesar

34.216.548 ton. Perkembangan luas areal, jumlah produksi, dan produktivitas tebu Indonesia tahun 1996-2011 disajikan pada Tabel 2.

Tabel 2. Perkembangan luas area, jumlah produksi, dan produktivitas tebu Indonesia tahun 1996-2011

Thn	Luas Areal		Produksi Tebu		Produktivitas		Rendemen	
	Total (ha)	r (%)	Total (ton)	r (%)	Total (ton/ha)	r (%)	Total (%)	r(%)
1996	403.266		28.603.531		70,9		7,32	
1997	385.666	-4,56	27.950.863	-2,34	72,5	2,21	7,84	6,63
1998	395.085	2,38	27.177.684	-2,84	68,8	-5,38	5,45	-43,85
1999	340.823	-15,92	21.397.912	-27,01	62,8	-9,55	6,98	21,92
2000	340.660	-0,05	24.031.365	10,96	70,5	10,92	7,03	0,71
2001	344.441	1,10	25.186.254	4,59	73,1	3,56	6,85	-2,63
2002	350.723	1,79	25.533.429	1,36	72,8	-0,41	6,88	0,44
2003	335.725	-4,47	22.631.109	-12,82	67,4	-8,01	7,21	4,58
2004	344.793	2,63	26.743.179	15,38	77,6	13,14	7,67	6,00
2005	381.786	9,69	31.242.267	14,40	81,8	5,13	7,18	-6,82
2006	396.441	3,70	30.232.833	-3,34	76,3	-7,21	7,78	7,71
2007	428.401	7,46	33.289.453	9,18	77,7	1,80	7,65	-1,70
2008	436.504	1,86	32.960.166	-1,00	75,5	-2,91	8,01	4,49
2009	422.935	-3,21	32.165.572	-2,47	76,1	0,79	7,83	-2,30
2010	418.259	-1,12	34.216.548	5,99	81,8	6,97	6,47	-21,02
2011	437.731	4,45	33.258.084	-2,88	76,0	-7,63	8,18	20,90

Sumber: Dewan Gula Indonesia, 2012

Ket: r = pertumbuhan

Terlihat pada Tabel 2 bahwa penurunan areal tanaman tebu di Indonesia yang cukup drastis terjadi pada tahun 1999 (sebesar 15,92%). Penurunan luas areal tanaman mengakibatkan penurunan produksi tebu (27,01%) dan produktivitas tebu Indonesia (9,55%). Penurunan luas areal tanam yang berdampak pada turunnya produktivitas tebu merupakan akibat dihapuskannya kebijakan tebu rakyat intensifikasi serta adanya konversi lahan (Dirjen Perkebunan 2006).

Dari sisi rendemen, secara nasional rendemen gula Indonesia turun dari 7,78 persen pada 2006 menjadi 7,65 persen pada 2007. Penurunan rendemen terbesar

terjadi pada tahun 2009, yaitu dari 7,83 persen menjadi 6,47 persen pada tahun 2010. Selain itu, penurunan produktivitas gula juga terkait dengan berbagai faktor, seperti penggunaan dan penataan varietas unggul, kultur teknis dan masa tanam tidak optimal, serta manajemen tebang angkut yang belum baik.

Tabel 3. Pertumbuhan produksi gula Indonesia tahun 2005-2011

Tahun	Produksi Gula	
	Total (ton)	Pertumbuhan (%)
2005	2.241.742	8,48
2006	2.307.027	2,83
2007	2.448.143	5,76
2008	2.668.428	8,26
2009	2.519.675	-5,90
2010	2.214.488	-13,78
2011	2.270.000	18,64
Rata-rata	2.381.358	

Sumber: Dewan Gula Indonesia (diolah), 2012

Terlihat pada Tabel 3 bahwa produksi gula nasional mengalami peningkatan dari tahun 2005-2011. Pada tahun 2008 peningkatan jumlah produksi gula mencapai 2.668.428 ton. Namun pada tahun 2010 jumlah produksi gula Indonesia mengalami penurunan yaitu sebesar 2.214.488 ton. Pada tahun 2011 produksi gula nasional mengalami kenaikan yang cukup signifikan yaitu sebesar 18,64 persen dengan total nilai 2.721.727 ton. Hal tersebut terjadi karena pada tahun 2011 terdapat kenaikan jumlah luas areal perkebunan tebu dari 418.259 ha menjadi 437.731 ha.

Masalah-masalah yang dihadapi gula di Indonesia terkait dengan masalah produksi dan konsumsi. Dari sisi produksi, masalah yang dihadapi oleh agribisnis gula antara lain adalah luas areal dan produktivitas yang cenderung menurun

(Tabel 2), karena banyak dari petani tebu yang mengubah komoditas pertaniannya ke komoditas non tebu. Selain itu, pabrik gula juga banyak yang sudah tidak efisien lagi, sehingga menyebabkan penurunan produksi, dan umur mesin sudah tua serta pemeliharaan kurang diperhatikan.

Dari sisi konsumsi, terjadi peningkatan konsumsi gula terutama disebabkan oleh peningkatan jumlah penduduk, peningkatan pendapatan masyarakat, dan pertumbuhan industri pengolahan makanan dan minuman, yang memerlukan gula sebagai bahan bakunya. Perkembangan jumlah penduduk dan jumlah konsumsi gula Indonesia, tahun 2006-2012 disajikan pada Tabel 4.

Tabel 4. Perkembangan jumlah penduduk dan konsumsi gula Indonesia tahun 2006-2012

Tahun	Jumlah penduduk (jiwa)	(r) (%)	Jumlah konsumsi gula (ton)	(r) (%)
2006	224.742.000		2.481.135	
2007	224.986.000	0,1	2.681.833	7,4
2008	228.523.000	1,5	2.680.575	-0,04
2009	231.370.000	1,2	2.593.658	-3,35
2010	237.556.000	2,6	2.610.740	0,65
2011	240.825.720	1,3	2.641.858	1,17
Rata-rata	231.333.787		2.614.967	

Sumber : Dewan Gula Indonesia, 2012

Ket: r = pertumbuhan

Jumlah konsumsi gula terus meningkat karena meningkatnya jumlah penduduk.

Tabel 4 memperlihatkan bahwa pada tahun 2009, jumlah penduduk Indonesia adalah 231.370.000 jiwa, dan mengkonsumsi gula sebanyak 2.593.658 ton, sedangkan pada tahun 2010, jumlah penduduk Indonesia meningkat menjadi 237.556.000 jiwa dan membutuhkan konsumsi gula sebanyak 2.610.740 ton.

Konsumsi gula Indonesia terus meningkat hingga tahun 2011. Pada tahun 2011

jumlah konsumsi gula nasional adalah 2.641.858 ton. Peningkatan konsumsi gula juga diakibatkan oleh peningkatan jumlah pabrik makanan, minuman serta farmasi yang baru didirikan sebagai akibat peningkatan gaya hidup yang juga membutuhkan gula sebagai bahan bakunya.

Ketidakseimbangan produksi dengan konsumsi gula di Indonesia menimbulkan keharusan bagi pemerintah untuk mengimpor gula. Hal tersebut menyebabkan volume gula impor semakin meningkat setiap tahunnya (Zaini, 2008).

Peningkatan impor gula disebabkan kebutuhan gula dalam negeri yang semakin meningkat, tetapi produksi gula dalam negeri tidak dapat memenuhinya. Gula impor yang masuk ke Indonesia menyebabkan petani tebu berada di posisi yang sulit. Harga gula impor yang relatif murah, konsumen cenderung memilih gula impor karena harga yang relatif lebih murah. Harga gula impor yang relatif lebih murah disebabkan oleh tariff yang rendah dan pengawasan masuknya gula impor yang tidak terlalu ketat. Selain itu, tidak ada hambatan nontarif bagi gula impor yang masuk ke Indonesia, sehingga mengakibatkan penurunan kesejahteraan petani dan pabrik gula (Hafsah, 2002).

Ketidakpastian dalam perdagangan gula saat ini sangat memprihatinkan karena pemenuhan kebutuhan gula Indonesia sangat bergantung pada pasar dunia.

Sebagai ilustrasi untuk menunjukkan ketergantungan Indonesia terhadap pasar gula dunia ditunjukkan oleh kondisi produksi dan konsumsi gula secara nasional sebelum dan setelah krisis tahun 1998. Sebelum terjadi krisis (tahun 1996), produksi gula Indonesia mencapai 2,1 juta ton dan mengalami penurunan yang sangat signifikan pada tahun 2000, dengan produksi hanya sekitar 1,7 juta ton, sedangkan konsumsi gula terus meningkat baik karena meningkatnya jumlah

penduduk, maupun karena semakin berkembangnya industri yang menggunakan gula sebagai bahan baku industri. Pada tahun 1996 konsumsi gula Indonesia hanya 3 juta ton, tetapi pada tahun 2000 mencapai 3,3 juta ton. Pemenuhan kebutuhan gula yang semakin meningkat ini dilakukan melalui pada impor. Pada tahun 1996, impor gula Indonesia sekitar 975 ribu ton meningkat jumlahnya menjadi 1,6 juta ton pada tahun 2000. Hal tersebut memperlihatkan betapa besarnya ketergantungan Indonesia terhadap gula impor (Hafsah, 2002). Perkembangan mengenai volume impor gula Indonesia tahun 2006-2011 disajikan pada Tabel 5.

Tabel 5. Volume impor gula Indonesia tahun 2006-2011

Tahun	Volume impor (ton)	(r) (%)
2006	1.405.942	
2007	2.972.788	7,4
2008	983.944	-0,04
2009	1.373.546	-3,35
2010	1.296.248	0,65
2011	982.449	1,17

Sumber: Kementerian Pertanian Direktorat Jenderal Perkebunan, 2012

Ket: r = pertumbuhan

Menurut Sekretariat Dewan Ketahanan Pangan (2004), tingginya impor gula Indonesia disebabkan oleh tiga hal, yaitu: (1) rendahnya harga gula di pasar internasional sebagai akibat surplus pasokan dan distorsi kebijakan (konflik poliik dan inervensi pemerintah di negara produsen gula), (2) rendahnya proteksi (subsidi pupuk dan tarif impor) pemerintah terhadap produk-produk pertanian, termasuk gula, dan (3) produksi gula dalam negeri belum mampu memenuhi kebutuhan konsumsi nasional. Kondisi Indonesia sebagai negara pengimpor gula

membuat Indonesia sangat bergantung pada gula impor untuk memenuhi kebutuhan konsumsi domestik. Apabila impor gula tidak dilakukan, maka kebutuhan konsumsi gula di Indonesia tidak dapat terpenuhi, jika mengandalkan hasil produksi dalam negeri saja hampir dipastikan kebutuhan konsumsi akan gula Indonesia tidak akan terpenuhi karena produksi gula dalam negeri tidak mencukupi. Oleh karena itu, Indonesia sangat bergantung pada gula impor dalam memenuhi kebutuhan konsumsi gula.

Sehubungan dengan uraian sebelumnya, maka dapat dirumuskan masalah penelitian, yaitu:

1. Bagaimana posisi perdagangan gula Indonesia di perdagangan internasional?
2. Bagaimana tingkat ketergantungan Indonesia terhadap impor gula?
3. Bagaimana peramalan volume impor gula nasional 10 tahun mendatang?

3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah, maka penelitian ini dilakukan dengan tujuan:

1. Menganalisis posisi perdagangan gula Indonesia di perdagangan internasional
2. Menganalisis tingkat ketergantungan Indonesia terhadap impor gula
3. Meramal jumlah impor gula nasional dalam sepuluh tahun yang akan datang

4. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi dan manfaat bagi:

1. Pemerintah, sebagai masukan dan informasi untuk membuat kebijakan yang berhubungan dengan peningkatan industri gula nasional dan peningkatan

kesejahteraan masyarakat serta petani tebu pada khususnya dan mengurangi ketergantungan impor gula.

2. Peneliti lain, sebagai bahan rujukan dan bahan pertimbangan atau perbandingan untuk penelitian sejenis.

5. Keterbatasan Penelitian

Dalam melakukan penelitian ini, penulis memiliki keterbatasan penelitian yaitu :

1. Peneliti melakukan pencarian data pada tahun 2012 sehingga hanya memperoleh data hingga tahun 2011.
2. Dalam menganalisis indeks spesialisasi perdagangan gula kristal putih dan gula kristal rafinasi, penulis hanya memperoleh data impor dan ekspor gula tahun 2006-2011.
3. Pabrik gula rafinasi Indonesia aktif beroperasi sejak tahun 2006 sehingga baru dapat diteliti mulai tahun 2006.
4. Peneliti tidak menganalisis gula jenis gula mentah atau *raw sugar* , karena semua gula jenis ini diperoleh dari impor