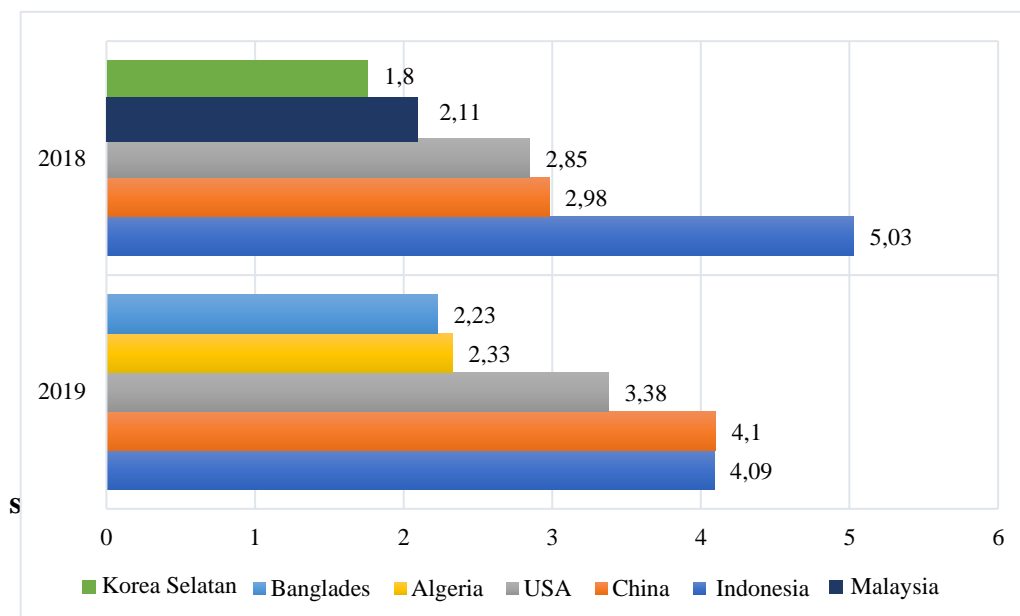


I. PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia dikenal sebagai negara agraris, karena sumberdaya alamnya yang melimpah dan masyarakat bergantung pada sektor pertanian. Dengan kondisi tanah yang subur, *good climate*, lahan pertanian yang luas dan telah memproduksi beberapa komoditas perkebunan sehingga sangat cocok dengan perkebunan tebu yang merupakan tanaman tropis penghasil gula (Nadeak, 2020). Berdasarkan laporan Sekretariat Direktorat Jenderal Perkebunan (2021), bahwa Indonesia telah memproduksi berbagai komoditas andalan perkebunan seperti karet, lada, kopi dan komoditas lainnya termasuk tebu. Tebu merupakan salah satu komoditas penting di Indonesia yang banyak dimanfaatkan sebagai bahan baku utama pembuatan gula. Oleh sebab itu, tebu menjadi penopang produksi gula Indonesia karena gula menjadi produk turunan utama dari tanaman tebu. Peran vital komoditas tebu dalam konsistensi gula Indonesia mengakibatkan keluarnya kebijakan baru untuk memenuhi kebutuhan masyarakat (Tyasmoro *et al.*, 2021).

Gula telah menjadi kebutuhan pangan yang strategis dari beberapa kebutuhan pokok yang ditetapkan pemerintah dalam keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 20/M-DAG/PER/3/2017. Keputusan tersebut mengharuskan Indonesia agar bisa memenuhi kebutuhan masyarakat dengan memproduksi kebutuhan pangan. Ketersediaan pangan merupakan hal yang utama bagi masyarakat dalam pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari. Tebu yang menjadi penopang produksi gula belum mampu memenuhi kebutuhan masyarakat, hal ini dapat dilihat dari laporan Badan Pusat Statistik (2021), bahwa Indonesia merupakan importir terbesar dengan volume impor 5,03 juta Ton pada tahun 2018.



Gambar 1. Negara Dengan Volume Impor Gula Tebu Terbesar Dunia Tahun 2018 dan 2019
Sumber: BPS, (2020) dan UN COMTRADE, (2020)

Berdasarkan Gambar 1 Menjelaskan bahwa pada tahun 2018 Indonesia menduduki posisi pertama sebagai importir terbesar yang diikuti oleh negara China, Amerika Serikat, Malaysia dan Korea Selatan (UN COMTRADE, 2022). Pada tahun 2019 China berhasil menduduki posisi pertama sebagai importir gula tebu terbesar dunia dengan volume 4,1 juta ton dan menggeser Indonesia di posisi kedua dengan volume impor gula tebu sebanyak 4,09 juta ton. Sedangkan Amerika Serikat masih sebagai negara importir terbesar ketiga dengan volume impor sebesar 3,38 juta ton, kemudian diikuti Algeria sebesar 2,33 juta ton dan Bangladesh sebesar 2,23 juta ton. Pada laporan UN COMTRADE tahun 2020 Indonesia melakukan impor gula tebu sebesar 5,54 juta ton sehingga kembali lagi ke posisi importir terbesar dunia dengan posisi pertama. Tingginya volume impor yang dialami Indonesia tahun 2020 menjadi catatan sejarah volume impor paling besar yang pernah Indonesia lakukan. Volume impor gula tebu sebagai pemenuhan kebutuhan gula untuk industri, rumah tangga, dan kebutuhan masyarakat luas belum mampu

dipenuhi oleh produksi domestik menjadi alasan utama dilakukannya impor gula tebu di Indonesia.

Indonesia telah melakukan impor gula tebu sejak 55 tahun yang lalu, selama kurun waktu tersebut menggambarkan kondisi pergulaan Indonesia bahwa produksi dalam negeri tidak mencukupi kebutuhan gula nasional. Dikarenakan hal tersebut, pemerintah selalu berupaya menangani permasalahan diantaranya dengan memberikan dan memaksimalkan kebijakan swasembada gula nasional agar produksi gula Indonesia terpenuhi. Pemerintah mengeluarkan kebijakan dari aspek *on farm* dan *off farm*, kebijakan menurut aspek *on farm* yaitu (1) Deregulasi penyediaan lahan, (2) Pemanfaatan lahan perhutani, dan (3) Peningkatan produksi dan produktivitas areal PG (perusahaan gula) *existing* terutama pembangunan kebun benih. Sedangkan untuk kebijakan *off farm* adalah (1) Revitalisasi dan amalgamasi PG (perusahaan gula) dan BUMN, (2) Kebijakan industri gula satu pintu, (3) Stabilisasi harga gula, (4) Pengembangan infrastruktur (pelabuhan jalan dan jembatan), (5) Pengembangan riset dan teknologi, (6) Pemantapan SDM dan penguatan kelembagaan petani, (7) Pengembangan industri hilir (Co Generation dan Bio Etanol), (8) Pengendalian impor secara bertahap hingga menjadi nol, (9) Peningkatan pasar ekspor industri hilir berbasis tebu (Dianpratiwi *et al.*, 2020).

Mengutip Berita Utama Ditjenbun (2019), mengkonfirmasi bahwa swasembada gula dicanangkan terwujud pada tahun 2019, kemudian ditunda pada tahun 2022 dan ditunda lagi pada tahun 2024. Dalam jangka dua tahun merupakan masa yang pendek untuk mengubah posisi Indonesia sebagai importir utama menjadi produsen yang mandiri dalam produksi gula tebu. Hal ini dikarenakan produksi yang tidak menunjukkan peningkatan yang signifikan dan sesuai dengan

proyeksi produksi bahwa di tahun 2024 Indonesia masih menghasilkan 2,39 juta ton dan jauh dengan konsumsi sebesar 6,42 juta ton (Pusdatin *et al.*, 2021).

Selain melakukan impor Indonesia juga tercatat melakukan ekspor gula. Dapat dilihat dari tabel 1. Bahwa Indonesia melakukan ekspor dari tahun 2016-2020 dengan total ekspor 56.864 ton dan rata-rata ekspor sebesar 11.372,8 ton. Disamping itu, produksi gula tebu dalam beberapa tahun terakhir juga mengalami penurunan produksi dan luas areal yang dapat dilihat pada Tabel 1.

Tabel 1. Luas Areal Perkebunan, Ekspor Gula dan Produksi Gula Tebu di Indonesia Tahun 2016-2020

Tahun	Ekspor (Ton)	Luas Areal (ha)	Produksi (Ton)	Produktivitas Ton/ha
2016	1.256	440.732	2.204.619	5,00
2017	2.032	425.618	2.121.671	4,98
2018	4.505	429.959	2.170.947	5,05
2019	3.505	422.174	2.227.051	5,28
2020	45.566	418.996	2.123.405	5,07
Total	56.864	2.137.479	10.847.693	25,38
Rata-rata	11.372,8	427.495,8	2.169.538,6	5,08

Sumber: Statistik Perkebunan (2020) & Outlook Tebu Indonesia (2020)

Menurut Herawati Rusdi *et al.* (2021), menyatakan bahwa faktor besar yang mempengaruhi volume impor gula tebu Indonesia diantaranya produksi domestik yang belum mampu menjadi sumber utama gula tebu Indonesia. Dalam beberapa tahun terakhir belum terjadinya perluasan areal tanaman tebu secara besar atau signifikan yang dapat meningkatkan produksi domestik. Tabel 1. Menunjukkan luas areal, ekspor gula dan produksi gula tebu pada tahun 2016-2020 di Indonesia. Ekspor tebu yang dilakukan Indonesia dan Produksi tebu dalam tabel diatas merupakan ekspor dan produksi primer dimana barang dalam bentuk barang jadi atau barang setengah jadi. Melihat perkembangan luas areal dan produksi tebu memiliki rata-rata luas areal 427.495,8 ha dan produksi 2.169.538,6 ton dan Indonesia mengalami rata-rata penurunan masing-masing sebesar 0,88 persen dan 1,24

persen. Begitu pula dengan produktivitas gula tebu Indonesia dengan rata-rata 5,08 ton/ha dalam lima tahun terakhir.

Luas areal perkebunan tebu terbesar pada tahun 2020 berada di Provinsi Jawa Timur dengan luas areal sebesar 188.589 ha dan produksi sebesar 1.003.162 ton. Bahkan produksi gula tebu di Indonesia hanya ada di beberapa provinsi dalam satu kepulauan yaitu Kepulauan Sumatera, Jawa, Nusa Tenggara dan Bali, dan Sulawesi (Lampiran 1). Produsen terbesar gula tebu Indonesia menurut Provinsi ditempati oleh Jawa Timur dengan persentase sebesar 47,24 persen diikuti Provinsi Lampung sebesar 34,33 persen sebagai posisi kedua. Kemudian di posisi ketiga sebagai produsen gula tebu yaitu Provinsi Jawa Tengah sebesar 5,98 persen (BPS, 2021).

Gula sebagai kebutuhan pokok strategis dari kebutuhan pokok lainnya tidak mampu memenuhi kebutuhan masyarakat Indonesia. Hal ini terjadi karena tidak seimbang nya produksi domestik dan meningkatnya konsumsi nasional sehingga dengan keadaan tersebut menyebabkan Indonesia mengalami defisit atau gula yang ada tidak bisa memenuhi kebutuhan masyarakat. Ditambah seiring meningkatnya populasi penduduk setiap tahunnya maka akan bertambah pula konsumsi gula nasional dan Indonesia harus menyediakan stok agar terpenuhinya kebutuhan gula. Berdasarkan pengolahan data pada lampiran 2 bahwa dari tahun 2016-2020 Indonesia hanya mampu memenuhi konsumsi gula melalui produksi gula domestik sebesar 35,1% dan selebihnya konsumsi gula disediakan oleh gula yang diimpor Indonesia sebesar 77,8%. Selain itu, perkembangan konsumsi terus meingkat dan stok gula cenderung mengalami penurunan setiap tahun. Hal tersebut dapat dilihat pada Tabel 2 dibawah ini.

Tabel 2. Konsumsi, Defisit, dan Volume Impor Gula Tebu di Indonesia Tahun 2016-2020

Tahun	Konsumsi (Ton)	Stok (Ton)	Defisit (Ton)	Volume Impor (Ton)
2016	5.982.500	2.203.363	3.779.137	4.746.047
2017	6.095.480	2.119.639	3.975.841	4.472.179
2018	6.091.880	2.166.442	3.925.438	5.028.854
2019	6.226.070	2.223.546	4.002.524	4.090.053
2020	6.290.000*	2.077.839	4.212.161	5.539.678
Rata-rata	6.137.186	2.158.166	3.979.020	4.775.362

Sumber: UN COMTRADE (2020) dan Outlook Tebu Indonesia 2020

)* *Angka Sementara*

Kedaulatan pangan harus diciptakan, namun dalam beberapa tahun terakhir terkhusus tebu mengalami fluktuasi luas areal dan produksi gula sehingga belum mampu memenuhi kebutuhan gula Indonesia. Menilik sejarah pergulaan tahun 1930 Indonesia telah merasakan masa kejayaan dengan produksi gula tebu hampir 3 juta ton dan setelah era tersebut Indonesia mengalami penurunan produksi, yang menyebabkan Indonesia impor gula tebu pertama kali pada tahun 1967 (Wahyuni & Sinuraya, 2009). Menurut Safrida *et al.* (2020), bahwa faktor yang menyebabkan terjadinya produksi gula yang ada di Indonesia berfluktuasi dan cenderung menurun adalah impor gula tebu secara besar, produksi domestik dan harga gula yang beredar dalam negeri.

Sesuai Tabel 2. Diatas bahwa rata-rata volume impor gula tebu Indonesia lima tahun terakhir sebesar 4,77 juta ton dan meningkat sebesar 16,7 persen. Kecenderungan konsumsi yang meningkat tidak diiringi dengan produksi gula tebu domestik sehingga dilakukannya impor setiap tahunnya. Stok dan konsumsi dari tabel diatas merupakan gula yang sudah siap dikonsumsi oleh masyarakat atau barang jadi. Mengutip dari Maghfiroh (2021), bahwa konsumsi gula Indonesia dari tahun 2016-2020 mengalami peningkatan dengan rata-rata 1,26 persen atau 76.875 ton pertahun. Stok gula Indonesia ini berasal dari produksi domestik yang dikurangi

ekspor, dimana dari tahun 2016-2020 Indonesia memiliki stok rata-rata 2,16 juta ton/tahun. Oleh karena itu, tidak sesuainya stok dan konsumsi di Indonesia mengakibatkan defisit gula dari tahun 2016-2020 dengan rata-rata sebesar 3.98 juta ton/tahun. Menurut hasil penelitian Safrida *et al.* (2020), bahwa volume impor gula tebu yang meningkat di Indonesia juga mempengaruhi harga gula domestik.

Tabel 3. Rata-Rata Harga Gula Domestik dan Harga Gula Dunia Tahun 2016-2020

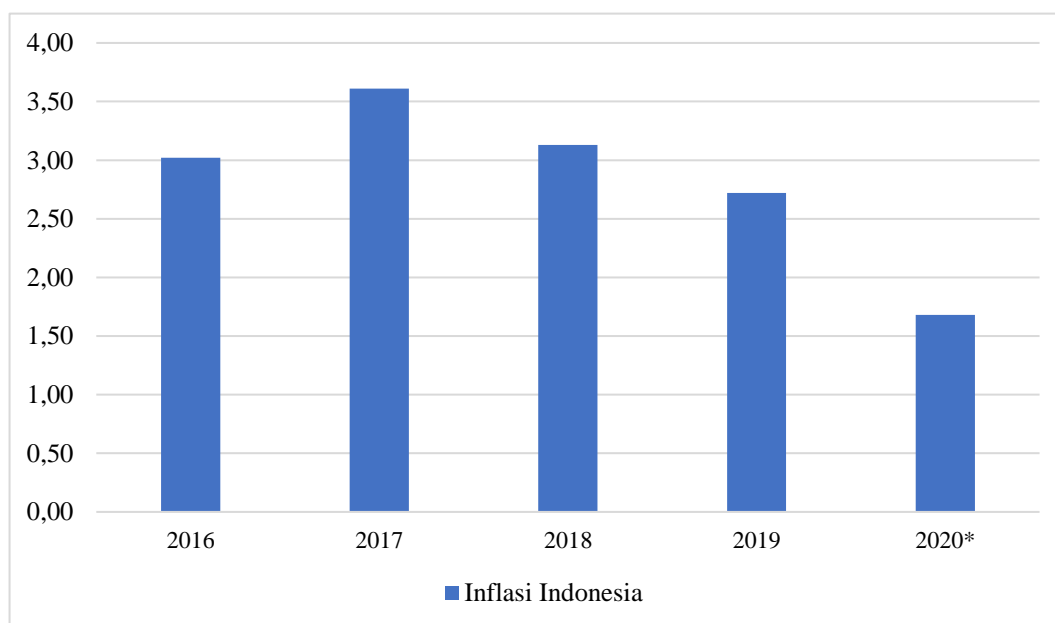
Tahun	Harga gula Domestik (Rp/kg)	Perkembangan Harga Domestik (%)	Harga Gula Dunia (US/kg)	Perkembangan Harga Dunia (%)
2016	13.514		0,40	
2017	13.457	-0,4	0,35	-12,5
2018	12.395	-7,9	0,28	-20
2019	12.616	1,7	0,27	-3,6
2020*	15.400	22,1	0,34	25,9
Rata-rata	13.476	3,8	0,328	-2,5

Sumber : BPS (diolah Pusdatin)

)* Angka Sementara

Harga rata-rata gula domestik beredar pada tahun 2016 sampai 2020 berfluktuatif. Sesuai Tabel 3. bahwa harga gula domestik pada tahun 2018 turun hingga 7,9 persen dan mengalami peningkatan pada tahun 2020 sebesar 22,1 persen. Rata-rata pertumbuhan harga gula domestik dari tahun 2016-2020 mengalami kenaikan harga dengan persentase sebesar 3,8 persen. Harga gula domestik yang cenderung meningkat akan mengakibatkan konsumen dalam negeri beralih ke gula impor dan menyebabkan gula domestik kalah saing dengan gula impor. Oleh karena itu, harga gula domestik yang cenderung mengalami peningkatan akan menyebabkan volume impor gula semakin tinggi. Harga gula domestik yang tidak stabil dipengaruhi oleh harga gula dari luar Indonesia yang mencapai tiga kali lipat dari harga domestik.

Sejalan dengan laporan Pusat Pengkajian Perdagangan Dalam Negeri (2020), Harga gula domestik juga dipengaruhi oleh murahnya harga gula dunia yang dapat dilihat pada Tabel 3. Perkembangan harga gula dunia dari tahun 2016-2020 mengalami penurunan dengan rata-rata sebesar 2,5 persen. Pada tahun 2016-2019 harga gula dunia terus mengalami penurunan hingga tahun 2020 harga gula dunia kembali naik sebesar 0,34 US\$/Kg. Harga gula menjadi salah satu pertimbangan konsumen, apabila harga gula domestik mengalami peningkatan sedangkan harga gula dari luar cenderung menurun maka konsumen domestik akan melakukan perpindahan pembelian gula impor yang relatif rendah. Disamping itu, Harga yang terus menerus mengalami peningkatan akan berdampak pada perekonomian suatu negara. Inflasi menggambarkan indikator perekonomian suatu negara, Adapun inflasi Indonesia dari tahun 2016-2020 sebagai berikut:



Gambar 2. Inflasi Indonesia tahun 2016-2020

Sumber: Bank Indonesia (2020)

Berdasarkan gambar 2 menunjukkan bahwa inflasi dalam 5 tahun terakhir bergerak secara fluktuatif. Pada tahun 2016 inflasi sebesar 3,02 persen dan meningkat pada tahun 2017 dengan inflasi sebesar 3,61 persen atau meningkat

sebesar 19,5%. Dari tahun 2018 hingga tahun 2020 inflasi Kembali turun perlahan dengan nilai inflasi sebesar 1,69 persen. Menurut Triwahyuni (2021) inflasi diartikan meningkatnya harga-harga barang dan jasa secara umum dan terus menerus. Salah satu penyebab inflasi adalah konsumsi yang meningkat sehingga berkaitan dengan rusaknya mekanisme pasar. Kebutuhan gula Indonesia terus mengalami peningkatan dan Indonesia belum mampu memenuhi bahan pokok yaitu gula, sehingga Indonesia harus melakukan perdagangan impor dari berbagai negara.

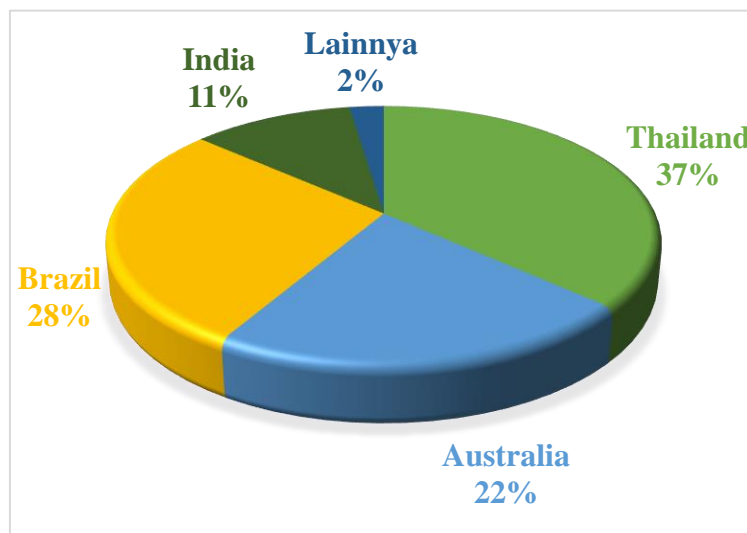
Perdagangan impor gula Indonesia berasal dari tanaman tebu yang diperoleh dari mancanegara. Adapun produksi tebu terbesar dunia dapat dilihat dari tabel 4.

Tabel 4. Negara dengan Produksi Tebu Terbesar di Dunia

Tahun	2014	2015	2016	2017	2018
Brazil	726.108.487	750,290,277	768,594,154	758,646,205	746,828,157
India	352.142.000	362,333,000	348,448,000	306,069,000	376,900,000
China	126.153.469	107,728,911	103,788,445	104,905,705	108,718,971
Thailand	103.697.005	94,138,465	90,220,174	101,870,298	104,360,867
Pakistan	62.826.458	65,482,334	75,482,253	83,332,740	67,173,975
Meksiko	56.672.829	55,396,061	56,446,821	56,954,993	56,841,523
Colombia	38.157.132	36,139,166	34,759,606	56,954,993	36,276,860
Australia	30.517.650	32,379,153	34,403,004	36,561,497	33,506,830
Lainnya	379.680.614	371,173,567	362,468,936	36,561,497	376,417,549

Sumber: Outlook Tebu Indonesia 2020

Tabel 4 menjelaskan bahwa Sebagian negara yang memiliki produksi terbesar adalah negara yang berasal dari daerah tropis seperti Brazil, India, Thailand, Meksiko, Kolombia, Sebagian China dan Australian. Produksi terbesar nomor satu adalah negara Brazil dengan produksi tahun 2018 sebesar 746.828 juta ton. Produk turunan utama tanaman tebu adalah gula dan tidak semua produksi tebu di setiap negara akan mengimpor gula tebunya ke Indonesia. Adapun gula tebu yang diimpor oleh Indonesia yang berasal dari berbagai negara dapat dilihat pada Gambar 3.



Gambar 3. Impor Gula Tebu Indonesia Menurut Negara Asal Utama 2020
Sumber: Badan Pusat Statistik, (2020)

Berdasarkan pada Gambar 3. Impor gula tebu Indonesia terbesar berasal dari negara Thailand dengan persentase 37 persen atau sebesar 2.027.117 ton diikuti negara Brazil sebesar 1.547.314,2 ton atau 28 persen. Rata-rata impor gula tebu Indonesia berasal dari negara yang berada di kawasan tropis dan sedang. Kedaulatan pangan harus dicapai dalam mensejahterakan masyarakat untuk pangan yang lebih baik, maka perlu adanya campur tangan dan komitmen antara konsumen, petani dan pemerintah untuk mewujudkan swasembada gula nasional

Sesuai uraian yang telah dijelaskan diatas bahwa Indonesia merupakan negara importir terbesar dunia. Dengan keadaan yang dialami Indonesia diharapkan volume impor gula akan mengalami penurunan, karena turunnya volume impor gula akan mempengaruhi devisa negara dari sisi impor sehingga perekonomian Indonesia menjadi lebih baik. Volume impor gula tebu Indonesia memiliki jarak yang jauh dengan stok gula domestik, dimana perbandingannya sebesar 2:1 sedangkan perbandingan konsumsi gula dan stok gula sebesar 3:1 (Lampiran 2). Hal tersebut disebabkan karena adanya faktor yang diduga berpengaruh terhadap volume impor gula tebu Indonesia. Berdasarkan fenomena yang diterangkan, maka

perlu dilakukan penelitian tentang beberapa faktor yang mempengaruhi volume impor gula tebu dengan judul “**Analisis Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Volume Impor Gula Tebu di Indonesia**”.

1.2 Rumusan Masalah

Perdagangan lintas negara bisa terjadi karena kelimpahan sumberdaya dan keterbatasan suatu negara yang harus segera dipenuhi. Impor adalah salah satu bentuk dari liberalisasi perdagangan antara lintas negara yang meluas. Impor suatu negara terjadi karena sumberdaya yang dimiliki terbatas kemudian bekerjasama dengan negara yang sumber dayanya melimpah. Indonesia merupakan negara importir gula terbesar di dunia dan Indonesia telah melakukan impor gula sejak 55 tahun yang lalu yang menjadi indikator bahwa produksi domestik tidak mampu memenuhi kebutuhan gula nasional.

Gula tebu merupakan pangan strategis yang berasal dari tanaman tebu. Tebu sebagai bahan baku utama pembuatan gula menunjukkan luas areal tanaman tebu yang cenderung menurun sehingga berpengaruh ke produksi tebu yang cenderung menurun pula. Produksi yang belum mampu memenuhi kebutuhan gula mengakibatkan defisit gula yang besar sehingga dilakukannya impor untuk memenuhi kebutuhan nasional, akan tetapi impor tersebut membuat Indonesia menjadi ketergantungan terhadap gula yang berasal dari negara luar. Disisi lain, Harga gula dunia yang rendah membuat konsumen domestik beralih dan menyebabkan harga gula domestik kalah saing dengan dengan harga gula impor. Seharusnya Indonesia mampu memenuhi kebutuhan nasional melihat tebu tumbuh subur di negara tropis seperti Thailand dan Brazil, serta Indonesia sudah pernah menjadi eksportir gula tebu dunia pada tahun 1930. Di samping itu, provinsi Jawa timur menjadi produsen utama gula tebu dengan produksi 1 juta ton dan selayaknya

Indonesia mampu memproduksi gula secara besar melalui beberapa provinsi dan PG (perusahaan gula) yang ada di Indonesia.

Perkembangan volume impor gula tebu Indonesia disebabkan beberapa faktor seperti konsumsi gula nasional yang terus meningkat sejalan dengan meningkatnya populasi penduduk Indonesia, luas areal perkebunan tebu Indonesia yang cenderung mengalami penurunan sehingga berpengaruh kepada produksi gula dan produksi gula domestik sebagai pemenuhan kebutuhan gula yang belum mampu terpenuhi. Disamping itu, inflasi Indonesia, harga gula dunia dan harga domestik gula juga dapat mempengaruhi keputusan konsumen dan produsen dalam negeri untuk memilih gula yang harus dikonsumsi. Berdasarkan uraian diatas, Adapun rumusan masalah pada penelitian ini yaitu sebagai berikut:

1. Bagaimana perkembangan volume impor gula tebu dan faktor-faktor yang berkaitan tahun 1981-2020?
2. Apa faktor-faktor yang mempengaruhi volume impor gula tebu Indonesia tahun 1981-2020?

1.3 Tujuan Penelitian

Sejalan dengan rumusan masalah, Adapun tujuan dari penelitian yaitu:

1. Untuk mendeskripsikan perkembangan volume impor gula tebu dan faktor-faktor yang berkaitan tahun 1981-2020
2. Menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi volume impor gula tebu di Indonesia tahun 1981-2020

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian yaitu sebagai berikut:

1. Bagi masyarakat, untuk memberikan informasi, wawasan, pola pikir dan bahan evaluasi terkait gula Indonesia.
2. Bagi pihak terkait seperti pemerintah, pelaku kebijakan dan lain-lain dalam mengambil kebijakan pemerintah terkhusus kepada komoditas tebu dan gula.
3. Bagi mahasiswa dan peneliti lain sebagai referensi dalam melakukan penelitian terkait dan sebagai syarat kelulusan.