

# I. PENDAHULUAN

## 1.1 Latar Belakang

Tebu merupakan komoditas perkebunan yang ditanam untuk gula sebagai bahan baku utama. Di Indonesia, gula pasir merupakan salah satu kebutuhan bahan pokok dan merupakan komoditas pangan yang strategis setelah gula (Maria, 2009). Selain sebagai salah satu kebutuhan pangan terpenting dalam kehidupan sehari-hari di industri makanan dan minuman ukuran dan keluarga, gula pasir juga merupakan sumber kalori bagi masyarakat selain gula, jagung dan umbi-umbian. Hingga saat ini, kehadiran pemanis buatan dan pemanis lainnya belum sepenuhnya menggantikan keberadaan gula pasir karena perannya yang semakin penting dalam kebutuhan pangan masyarakat.

Gula merupakan produk komplementer yang dibutuhkan untuk kehidupan manusia. Gula digunakan hampir setiap hari sebagai pemanis oleh rumah tangga dan industri dalam pembuatan makanan dan minuman. Gula merupakan salah satu komoditas yang memegang peranan penting dalam sektor pertanian khususnya sektor perkebunan dalam perekonomian Indonesia. Selain itu, gula juga merupakan salah satu kebutuhan pokok masyarakat Indonesia dan sumber kalori yang relatif murah.

Berdasarkan Badan Pusat Statistik Indonesia (2022), kebutuhan terhadap gula semakin meningkat seiring dengan meningkatnya jumlah penduduk Indonesia yang pada Tahun 2019 mencapai 268.074.600 jiwa. Kebutuhan gula untuk dikonsumsi pada Tahun 2019 diperkirakan mencapai 6,2 Juta Ton, sementara itu produksi gula pada tahun tersebut hanya mencapai 2,5 Juta Ton. Kurangnya pasokan gula dari

dalam negeri menyebabkan pemerintah harus mengimpor gula setiap tahunnya. Perkembangan konsumsi gula Indonesia dapat dilihat pada tabel 1.

**Tabel 1. Perkembangan Konsumsi Gula Indonesia pada Tahun 2017 - 2021**

<b>Tahun</b>	<b>Konsumsi Gula (Juta Ton)</b>
2017	6.226.070
2018	6.660.000
2019	6.220.000
2020	6.130.000
2021	6.480.000

*Sumber: Badan Pusat Statistik dan Kemenperin, 2022 (Diolah)*

Berdasarkan Tabel 1 menunjukkan bahwa perkembangan konsumsi gula Indonesia dari Tahun 2017-2019 cenderung sama dengan total konsumsi 6.2 juta ton setiap tahunnya, namun pada Tahun 2019-2021 mengalami peningkatan rata-rata sebesar 1.96 persen. Meskipun persentase peningkatannya tidak sebesar tahun-tahun sebelumnya, akan tetapi perkembangan konsumsi gula akan terus meningkat seiring dengan membaiknya perekonomian masyarakat. Hal ini menunjukkan bahwa komoditas tersebut memiliki prospek yang baik untuk dikembangkan.

Perkembangan konsumsi gula di Indonesia dari tahun 2017-2021 memperlihatkan peningkatan dari tahun ke tahun. Konsumsi gula di dalam negeri secara absolut cukup besar dan dari tahun ke tahun menunjukkan kecenderungan yang semakin meningkat sejalan dengan meningkatnya jumlah penduduk. Konsumsi gula tertinggi terjadi pada tahun 2021 dengan jumlah konsumsi sebesar 6.660.000 Ton dan konsumsi gula terendah terjadi pada tahun 2020 dengan jumlah konsumsi sebesar 6.130.000 Ton atau menurun 3,9%. Di tahun selanjutnya, perkembangan konsumsi gula mulai berangsur meningkat rata-rata sebesar 1.9% /tahun. Peningkatan konsumsi dapat diakibatkan oleh berbagai faktor diantaranya adalah jumlah penduduk, pendapatan per kapita, dan harga gula. Pendapatan dan

jumlah penduduk memengaruhi tingkat konsumsi gula nasional. Pendapatan memengaruhi daya beli masyarakat, sedangkan jumlah penduduk memengaruhi jumlah gula yang dikonsumsi secara langsung. Adanya peningkatan kedua faktor tersebut akan memengaruhi fluktuasi konsumsi gula nasional.

Peningkatan produksi gula di Indonesia setiap tahunnya ternyata masih tidak bisa memenuhi kebutuhan konsumsi masyarakat yang menunjukkan pola peningkatan juga setiap tahunnya. Pemerintah mengeluarkan beberapa kebijakan termasuk mengimpor gula dari negara-negara penghasil gula di dunia untuk menjaga stok gula nasional yang mencukupi untuk memenuhi kebutuhan gula masyarakat yang sangat besar. Tabel 2 akan memperlihatkan produksi gula pada tahun 2017-2021

**Tabel 2. Perkembangan Produksi Gula pada Tahun 2017 - 2021**

<b>Tahun</b>	<b>Produksi Gula (Juta Ton)</b>
2017	2,19
2018	2,17
2019	2,23
2020	2,12
2021	2,35

*Sumber : Badan Pusat Statistik, 2022*

Berdasarkan Tabel 2 dapat dilihat bahwa perkembangan produksi gula dari tahun 2017 sampai dengan 2021 cenderung mengalami fluktuasi. Pada tahun 2018 produksi gula sebesar 2,17 juta ton menurun sebesar 19,25 ribu ton (0,88 persen) dibandingkan tahun 2017. Sedangkan pada tahun 2019 produksi gula sebesar 2,23 juta ton meningkat sebesar 55,32 ribu ton (2,55 persen) dibandingkan tahun 2018. Sementara itu, pada tahun 2020 produksi gula sebesar 2,12 juta ton menurun sebesar 103,65 ribu ton (4,65 persen) dibandingkan tahun 2019. Kemudian pada tahun 2021

kembali mengalami peningkatan sebesar 224,93 ribu ton (10,60 persen) menjadi 2,35 juta ton.

Indonesia memiliki keunggulan sebagai penghasil tebu karena tebu merupakan tanaman tropis yang tumbuh secara alami di daerah-daerah dalam jumlah, mutu dan keamanan yang cukup berdasarkan pemanfaatan yang optimal dan keragaman sumber daya dalam negeri. Salah satu ukuran ketahanan pangan adalah sejauh mana suatu negara bergantung pada impor untuk pasokan makanannya. Sebagai negara dengan sumber daya pertanian, Indonesia adalah salah satu produsen dan pengekspor gula pasir terbesar di dunia pada tahun 1930-an dan 1940-an. Namun dengan menurunnya kapasitas produksi gula nasional, predikat negara pengekspor gula yang dulu terbebani kini menjadi negara pengimpor gula yang cukup besar. Jika membiarkan impor gula pasir terus meningkat berarti membiarkan industri pergulaan dalam negeri mengalami kemunduran yang akan menimbulkan masalah bagi negara Indonesia, karena gula pasir merupakan kebutuhan pokok yang mempunyai pengaruh langsung terhadap inflasi, itu sangat mengkuatirkan bagi pelaku bisnis, masyarakat umum, dan pemerintah (Zaini, 2008).

Sejak tahun 2007 sampai tahun 2017, pemerintah mengimpor gula jauh lebih besar dari kebutuhan yaitu rata-rata sebesar lebih dari 3,5 juta ton (sebagian besar dalam bentuk raw sugar, dan sisanya berbentuk white sugar dan refined sugar) dan terus bertambah dari tahun ke tahun. Pada tahun 2017 dialokasikan impor 4,48 juta ton yang berarti bahwa prinsip mengedepankan keseimbangan antara supply dengan kebutuhan dalam kebijakan impor masih jauh dari kenyataan. Faktor-faktor yang mempengaruhi impor gula yaitu (1) produksi gula dalam negeri, stok gula

dalam negeri, konsumsi gula dalam negeri dan produksi gula dalam negeri satu tahun sebelumnya, (2) harga gula lokal, kurs dolar terhadap rupiah dan harga gula di pasar dunia (Hairani, 2014).

**Tabel 3. Perkembangan Impor Gula pada Tahun 2017 - 2021**

<b>Tahun</b>	<b>Impor Gula (Juta Ton)</b>
2017	4.48
2018	5.02
2019	4.09
2020	5.53
2021	5.45

*Sumber : Badan Pusat Statistik 2022*

Dari Tabel 3 dapat dilihat bahwa impor gula di Indonesia terjadi secara fluktuatif pada tahun 2017-2021 impor tertinggi pada tahun 2020 yaitu 5.53 juta ton. Jumlah impor gula menunjukkan tren peningkatan. Hal ini berarti terjadi juga peningkatan nilai impor gula yang berdampak pada berkurangnya devisa negara. Kondisi pergulaan Indonesia yang semakin defisit merupakan suatu permasalahan, dimana rendahnya produksi gula dalam negeri tidak mampu untuk menutupi tingginya tingkat konsumsi gula di Indonesia.

Banyak faktor yang menyebabkan peningkatan impor gula, antara lain ketidakmampuan industri gula dalam negeri untuk memenuhi kebutuhan gula pasir masyarakat yang terus meningkat akibat pertumbuhan penduduk dan peningkatan pendapatan per kapita. Pemerintah berupaya mewujudkan swasembada gula melalui berbagai kebijakan. Diawali dengan pelaksanaan program Tebu Rakyat Intensifikasi (TRI), mendorong pabrik gula Jawa untuk meningkatkan produksi gula, memulihkan dan memperluas kapasitas produksi, membangun pabrik gula baru di luar Jawa, serta menstabilkan harga gula dalam negeri. Namun dari berbagai upaya tersebut masih banyak kendala yang dihadapi pemerintah, mulai dari

semakin sempitnya luas lahan untuk ditanami tebu di pulau Jawa sehingga kapasitas produksi pabrik gula pasir menjadi tidak optimal, teknologi produksi gula pasir yang masih tertinggal dan budidaya tanaman tebu yang tidak mampu bersaing dengan tanaman lain seperti padi dan palawija (Dachliani, 2006).

**Tabel 4. Perkembangan Harga Gula Internasional pada Tahun 2017 - 2021**

<b>Tahun</b>	<b>Harga Gula Internasional (Rp/Kg)</b>
2017	4742
2018	4055
2019	3892
2020	3949
2021	5565

*Sumber : Badan Pusat Statistik 2022*

Perkembangan harga gula internasional dari tahun 2017 sampai dengan 2021 cenderung mengalami fluktuasi. Pada tahun 2018 harga gula internasional sebesar Rp. 4055 / Kg menurun sebesar Rp. 687 / Kg (15 persen) dibandingkan tahun 2017. Sedangkan pada tahun 2021 harga gula Internasional meningkat sebesar Rp 1.616 (29 persen) dibandingkan tahun 2020. Banyak faktor yang menyebabkan perkembangan harga gula Internasional, antara lain pasokan atau cadangan gula yang tidak seimbang antara ketersediaan dan permintaan. Pada saat yang bersamaan, jumlah penduduk dunia terus meningkat.

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.

Permasalahan tersebut harus diselidiki secara mendalam dengan melihat indikator yang berpengaruh terhadap impor 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. Oleh karena itu, penulis merasa perlu adanya penelitian mengenai **“Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Impor Gula Indonesia Tahun 2005-2021”**.

## **1.2 Perumusan Masalah**

Pemenuhan kebutuhan akan gula dapat terpenuhi dengan dua cara, yaitu melalui produksi gula Indonesia dan impor. Pemerintah dan masyarakat dalam negeri berharap gula bisa dipenuhi lewat produksi domestik dan impor hanya dilakukan apabila produksi tebu dalam negeri tidak mampu memenuhi kebutuhan konsumsi gula. Kebutuhan akan gula setiap waktu selalu meningkat seiring dengan bertambahnya jumlah penduduk.

Pertambahan jumlah penduduk Indonesia merupakan suatu tantangan pemerintah terutama dalam menjaga ketahanan pangan. Pertumbuhan penduduk menyebabkan terjadinya permintaan terhadap barang–barang konsumsi terutama barang bahan pemanis seperti gula. Permintaan gula yang terus meningkat ini berbanding lurus dengan pendapatan dan juga konsumsi. Semakin tinggi jumlah penduduk maka tingkat konsumsi pun semakin meningkat. Akan tetapi, ketersediaan gula lokal di Indonesia belum mampu memenuhi kebutuhan gula per kapita di Indonesia sehingga kegiatan impor harus dilakukan agar tidak terjadi kelangkaan stok gula di Indonesia.

Kehadiran gula impor secara melimpah memang suatu keberuntungan bagi masyarakat Indonesia sebagai konsumen. Dimana harga gula internasional lebih murah daripada harga gula Indonesia. Namun, gula impor yang melimpah justru merupakan ancaman bagi keberlangsungan dan kesinambungan produksi petani sekaligus masa depan pembangunan sektor pertanian, khususnya subsektor tanaman pangan. Hal ini juga mempengaruhi stabilitas harga dan tingkat inflasi yang sulit dikontrol. Impor di Indonesia juga berpengaruh pada berkurangnya daya saing produk nasional mulai dari peningkatan impor yang akan berpengaruh terhadap performa neraca perdagangan dan neraca pembayaran. Tarif impor gula juga merupakan salah satu alternatif langkah yang diambil pemerintah untuk melindungi produsen gula dalam negeri. Tarif impor yang ditetapkan adalah tarif *ad-valorem* dengan besar tarif berubah-ubah setiap waktu. Penerapan tarif impor akan meningkatkan produksi dalam negeri dan harga sekaligus menurunkan volume impor terhadap komoditas yang diberlakukan tarif impor.

Arus impor gula di Indonesia yang terus mengalir tidak terlepas dari dampak globalisasi pasar bebas. Pertengahan tahun 1998, Indonesia mengalami krisis ekonomi yang parah sehingga Indonesia terpaksa menambah hutang luar negeri dari *International Monetary Fund* (IMF). Terkait hutang tersebut maka Indonesia harus mengikuti sejumlah persyaratan yang dibuat IMF dan kemudian dijabarkan dalam *Letter of Intent* (LOI), termasuk kebijakan pangan. Eraliberalisasi dimulai.

Berdasarkan uraian di atas maka dapat dirumuskan beberapa permasalahan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana perkembangan impor gula Indonesia, produksi gula Indonesia,



konsumsi gula Indonesia dan harga gula internasional tahun 2005-2021?

2. Bagaimana pengaruh produksi gula Indonesia, konsumsi gula Indonesia dan harga gula Internasional terhadap impor gula di Indonesia tahun 2005-2021?

### **1.3 Tujuan Penelitian dan Kegunaan Penelitian**

#### **1.3.1 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang dan perumusan masalah yang telah dikemukakan, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Mendeskripsikan perkembangan impor gula Indonesia, produksi gula Indonesia, konsumsi gula Indonesia dan harga gula internasional tahun 2005-2021
2. Menganalisis pengaruh produksi gula Indonesia, konsumsi gula Indonesia dan harga gula Internasional terhadap impor gula Indonesia tahun 2005-2021

#### **1.3.2 Kegunaan Penelitian**

1. Sebagai salah satu syarat dalam menyelesaikan studi tingkat sarjana pada Program Sarjana Strata 1 (S1) Fakultas Pertanian Universitas Jambi.
2. Sebagai bahan masukan dan informasi bagi peneliti berikutnya yang tertarik untuk melakukan penelitian lebih lanjut.
3. Sebagai bahan pustaka bagi pembaca dalam menambah wawasan yang berkaitan dengan kesejahteraan dan sebagai acuan untuk mengadakan penelitian selanjutnya mengenai factor-faktor yang mempengaruhi impor.