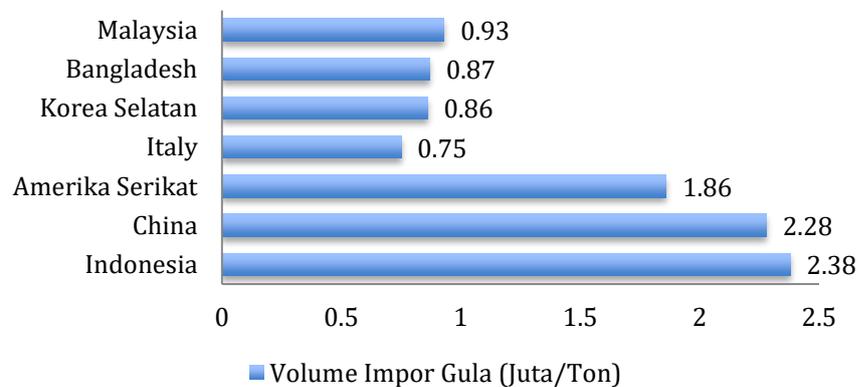


I. PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Gula merupakan produk turunan dari tanaman tebu yang termasuk kedalam sembilan bahan pokok kebutuhan masyarakat dan menjadi komoditas pangan strategis kedua, setelah beras (Kementerian Pertanian, 2015). Selain sebagai komoditas pangan yang penting bagi masyarakat baik skala besar maupun kecil gula juga penting bagi kebutuhan rumah tangga, industri serta farmasi. Indonesia pernah menjadi negara penghasil dan eskportir gula di dunia. Namun sejak pertengahan tahun enam puluhan Indonesia mengimpor hampir sepertiga kebutuhan gula karena tidak mampu mencukupi kebutuhan dalam negeri walaupun sebelum era kemerdekaan Indonesia pernah menjadi eksportir gula terbesar kedua di dunia. Indonesia pernah mengalami masa kejayaan industri gula dan menjadi salah satu negara produsen sekaligus eksportir gula terbesar di dunia pada tahun 1930-1940 namun hal itu tidak berlangsung lama, kemudian pada tahun 1967 pemerintah Indonesia mulai melakukan impor gula (Dachliani, 2006). Berikut negara dengan volume impor terbesar di dunia Tahun 2021.

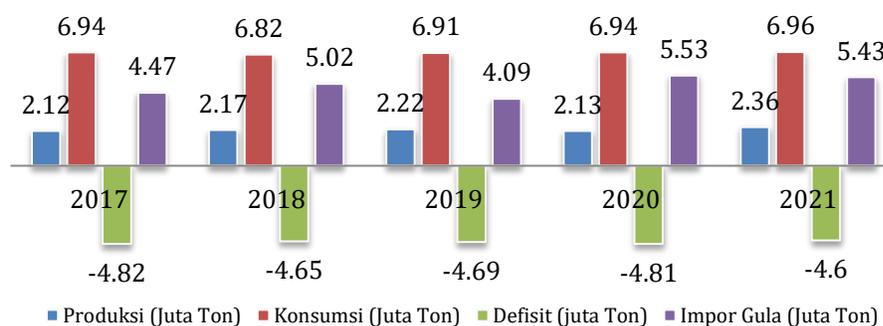


Gambar 1. Negara Dengan Volume Impor Gula Terbesar Dunia Tahun 2021
Sumber: UN Comtrade, (2022)

Berdasarkan pada gambar 1 menjelaskan bahwa pada tahun 2021 Indonesia kembali menduduki posisi pertama sebagai negara importir gula terbesar dunia yang diikuti oleh negara China, Amerika Serikat, Malaysia dan Korea Selatan (UN Comtrade, 2022). Pada tahun 2021 sebelumnya Indonesia berhasil menduduki posisi pertama sebagai importir gula tebu terbesar dunia

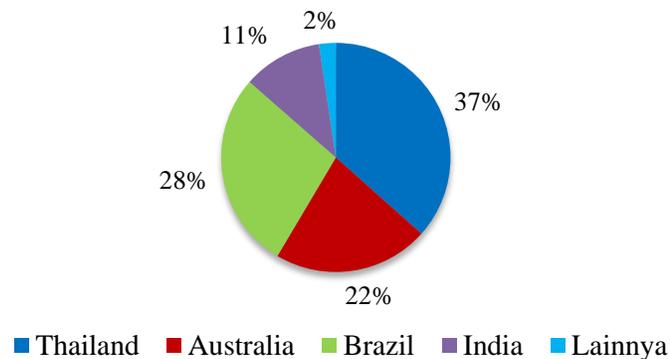
dengan volume 2,38 juta ton dan China berada di posisi kedua dengan volume impor gula tebu sebanyak 2,28 juta ton. Sedangkan Amerika Serikat masih sebagai negara importir terbesar ketiga dengan volume impor sebesar 1,86 juta ton, kemudian diikuti Malaysia sebesar 0,93 juta ton dan Bangladesh sebesar 0,87 juta ton. Tingginya volume impor yang dialami Indonesia tahun 2021 menjadi catatan sejarah volume impor paling besar yang pernah Indonesia lakukan. Volume impor gula sebagai pemenuhan kebutuhan gula untuk industri, rumah tangga, dan kebutuhan masyarakat belum mampu dipenuhi oleh produksi domestik menjadi alasan utama dilakukannya impor gula.

Produksi gula domestik yang mengalami fluktuasi cenderung stagnan berdampak permintaan gula domestik yang semakin meningkat. Selanjutnya, konsumsi gula domestik secara keseluruhan mengalami fluktuasi cenderung mengalami peningkatan, sejalan dengan meningkatnya pertumbuhan penduduk dan industri yang mengakibatkan produksi gula belum mampu memenuhi kebutuhan konsumsi domestik. Disisi lain, pemerintah Indonesia telah mengupayakan peningkatan produktivitas nasional, namun belum maksimal. Hal ini menginisiasi Pemerintah Indonesia masih berupaya mengembangkan komoditas gula melalui peningkatan produksi perkebunan tebu memenuhi kebutuhan dalam Negeri. Berikut produksi, konsumsi, defisit dan impor gula Indonesia Tahun 2017-2021 dalam gambar 2.



Gambar 2. Perkembangan Produksi, Konsumsi dan Impor gula Indonesia tahun 2017-2021
 Sumber: Pusat Data dan Informasi (2022), Badan Pusat Statistik (2022)

Pada gambar 2 menunjukkan jumlah konsumsi nasional dan produksi gula di Indonesia mengalami kesenjangan atau adanya gap antara produksi dan kuantitas konsumsi domestik. Dimana produksi dalam negeri belum mampu memenuhi kebutuhan domestik. Laju konsumsi yang cenderung lebih tinggi dibandingkan dengan laju produksi dalam negeri akan berpengaruh terhadap defisit pemenuhan kebutuhan gula di Indonesia. Ketidakseimbangan tersebut mendorong pemerintah untuk melakukan impor gula dari berbagai negara produsen gula dunia baik di kawasan Asean maupun kawasan non Asean. Adapun Negara asal utama gula impor Indonesia tahun 2021 dapat dilihat pada Gambar 3.



Gambar 3. Negara Asal Utama Gula Impor Indonesia
 Sumber : Badan Pusat Statistik, 2022

Berdasarkan gambar 3 Impor gula Indonesia terbesar berasal dari negara Thailand dengan persentase 37 persen atau sebesar 2.027.117 ton yang menduduki posisi pertama, kemudian diikuti negara Brazil sebesar 1.547.314,2 ton atau 28 persen sementara posisi ke 3 ditempati oleh negara Australia sebesar 22 persen. Rata-rata impor gula 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.

Permasalahan gula nasional masih berkisar pada kesenjangan antara produktivitas yang rendah, inefisiensi pabrik gula, dan kurangnya luas lahan perkebunan tebu dihadapkan dengan peningkatan permintaan gula dan impor gula

(Syafa'at *et al.*, 2020). Sementara itu, permintaan gula nasional semakin meningkat seiring dengan meningkatnya jumlah penduduk dan industri baik makanan maupun minuman yang juga terus bertambah (Kurniasari *et al.*, 2015). Untuk mengatasi hal tersebut Pemerintah Indonesia harus melakukan impor gula. Kebijakan ini diterapkan karena ketidakmampuan Indonesia dalam memenuhi kebutuhan dalam negeri setiap tahunnya. Sementara itu, ketersediaan gula harus dipenuhi karena merupakan kebutuhan pokok (Suriani *et al.*, 2012).

Terjadinya peningkatan konsumsi gula domestik serta penurunan produksi gula dalam negeri, menyebabkan terjadinya *shortage* atau kekurangan penyediaan gula di Indonesia, sehingga *shortage* gula yang terjadi harus dipenuhi pemerintah dengan memberikan izin impor. Impor gula yang semakin meningkat jumlahnya setiap tahun membuat pemerintah khawatir, karena dapat menjadi ancaman bagi para pelaku industri gula nasional khususnya para petani tebu, serta keadaan ini juga dikhawatirkan dapat mempersulit realisasi target kemandirian pangan yang telah dicanangkan oleh pemerintah.

Meningkatnya volume impor gula yang dilakukan dapat berdampak pada turunnya produksi gula nasional dan peningkatan harga gula domestik. Volume impor yang terus meningkat serta harga dunia yang murah dapat mempersulit posisi sebagian besar pabrik gula untuk bertahan dalam industri gula nasional apalagi untuk berkembang. Apabila terjadi kenaikan impor gula sebesar 86 persen, maka akan meningkatkan harga impor gula, meningkatkan harga gula eceran dalam negeri, penurunan konsumsi gula oleh masyarakat Indonesia (Saputri & Respatiadi, 2018). Permasalahan ini mengakibatkan terjadinya ketergantungan impor yang tinggi dan masalah pada industri gula yang belum bisa teratasi meskipun berbagai upaya telah ditempuh (Dachliani, 2006). Minimnya upaya peningkatan produksi gula sekaligus dengan meningkatnya permintaan, mendorong pemerintah melakukan impor gula (Nainggolan, 2018).

Pemerintah Indonesia telah membuat regulasi tentang impor gula yang diberlakukan untuk komoditas gula (Andriani *et al.*, 2020). Pada tahun 1998 pemerintah Indonesia melalui perjanjian *International Monetary Fund* (IMF)

menetapkan tarif impor gula sebesar nol persen yang dikeluarkan oleh SK Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 25/MPP/Kep/1/1998. Hal ini mengakibatkan tingginya kuantitas volume impor gula, sehingga harga gula di pasar domestik mengalami penurunan sehingga berdampak pada menurunnya luas lahan dan produksi gula yang diusahakan petani. Berbagai hal yang mengakibatkan perbedaan harga gula antara lain adalah total produksi gula dalam negeri. Menurut Herawati Rusdi pada tahun 2021 salah satu faktor besar yang mempengaruhi volume impor gula Indonesia diantaranya produksi domestik yang belum mampu menjadi sumber utama gula Indonesia. Dalam beberapa tahun terakhir belum terjadinya perluasan areal tanaman tebu secara besar atau signifikan yang dapat meningkatkan produksi domestik. Harga adalah salah satu faktor yang mempengaruhi impor gula Indonesia.

Tabel 1. Perkembangan Harga Gula Domestik Dan Harga Gula Dunia Tahun 2016-2021

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	-0.01	0.35	-0.13
2018	12.395	-0.08	0.28	-0.20
2019	12.613	0.02	0.27	-0.04
2020	15.400	0.22	0.34	0.26
2021*	15.750	0.02	0.37	0.09
Rata-rata	13.854	0,036	0,335	-0,004

Sumber : Pusat Data dan Informasi Pertanian, BPS (Diolah), 2022
)* Angka Sementara

Tabel 1 menunjukkan perkembangan harga gula domestik dan harga gula dunia yang beredar pada tahun 2016 sampai 2021. Harga gula dunia pada tahun 2016 sebesar 0,40 US\$ kemudian mengalami penurunan pada tahun 2017 sebesar 0,35 US\$ atau -0,13 persen. Pada tahun 2018 kembali mengalami penurunan menjadi 0,28 US\$ atau sebesar 0,20 persen dan pada tahun 2020 harga gula meningkat tajam menjadi 0,34 US\$ atau sebesar 0,26 persen dari tahun sebelumnya peningkatan ini terjadi akibat penyebaran wabah Covid-19 sehingga pemerintah memberlakukan *lockdown* (Pembatasan sosial berskala besar) sehingga rantai pasok pangan mengalami

gangguan dan menyebabkan terjadinya kenaikan harga pangan termasuk harga gula (Cariappa, 2022).

Rata-rata pertumbuhan harga gula domestik dari tahun 2016-2021 mengalami kenaikan harga dengan persentase sebesar 0,036 persen. Harga gula domestik yang cenderung meningkat akan mengakibatkan konsumen dalam negeri beralih ke gula impor hal ini menyebabkan kerugian petani dan produsen lokal. 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 1 Perkembangan harga gula dunia dari tahun 2016-2021 mengalami penurunan dengan rata-rata sebesar 0,004 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 adalah suatu keadaan dimana harga barang dan jasa meningkat secara terus menerus. Inflasi salah satu indikator yang menggambarkan perekonomian suatu negara, dan impor juga dipengaruhi oleh tingkat inflasi, Adapun perkembangan inflasi Indonesia tahun 2016-2021 sebagai berikut:



Gambar 4. Perkembangan Inflasi Indonesia tahun 2016-2021
Sumber: Bank Indonesia (2022)

Berdasarkan gambar 4 menunjukkan bahwa inflasi dalam 6 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 persen. Dari tahun 2018 hingga tahun 2020 inflasi kembali turun perlahan dengan nilai inflasi sebesar 1,69 persen kemudian inflasi kembali meningkat di tahun 2021 sebesar 1,89 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 impor dari berbagai negara.

Sesuai dengan uraian dan permasalahan yang telah dijelaskan bahwa Indonesia termasuk negara importir gula terbesar dunia. Dengan kondisi demikian diharapkan volume impor gula Indonesia dapat mengalami penurunan karena jika impor terus meningkat tentu akan menurunkan devisa negara dari sisi impor. Hal ini disertai dengan ketidakmampuan produksi gula nasional dalam memenuhi kebutuhan domestik menjadikan impor gula sebagai salah satu alternatif untuk menjaga ketersediaan dan kestabilan harga. Dari fenomena tersebut terlihat bahwa perlu dilakukan kajian untuk menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi volume impor gula, agar ketergantungan terhadap impor dapat dikurangi. Berdasarkan uraian di atas maka penulis melakukan penelitian tentang **"Analisis Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Volume Impor Gula di Indonesia Tahun 1991-2021"**

1.2 Perumusan Masalah

Produksi dalam negeri belum mampu memenuhi kebutuhan nasional. Permintaan gula domestik akan membuat pengaruh terhadap tingkat impor gula nasional. Selanjutnya, peningkatan konsumsi gula mampu membuat peningkatan kebutuhan gula, sehingga diperlukan ketersediaan gula yang lebih besar. Dengan kemampuan

produksi gula Indonesia yang terbatas maka perlu melakukan impor gula. Permasalahan lainnya dimana harga gula dunia berpengaruh terhadap impor yang dilakukan oleh negara importir termasuk negara Indonesia.

Stabilitas harga merupakan hal yang diharapkan karena gula merupakan salah satu bahan pokok. harga gula dunia juga memiliki pengaruh terhadap impor gula Indonesia. Sehingga, harga gula impor, tingkat produksi dan permintaan gula berdampak pada harga gula domestik. Sehingga semakin rendah harga gula dunia maka dapat membuat volume impor gula akan semakin besar. Disisi lain, Harga gula dunia yang cenderung 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 pernah menjadi eksportir gula dunia pada tahun 1930. Di samping itu, Provinsi Jawa Timur menjadi produsen utama gula dan selayaknya Indonesia mampu memproduksi gula secara besar melalui beberapa provinsi dan PG (perusahaan gula) yang ada di Indonesia.

Perkembangan volume impor gula Indonesia disebabkan beberapa faktor seperti permintaan gula nasional yang terus meningkat sejalan dengan meningkatnya populasi penduduk Indonesia, luas areal perkebunan tebu Indonesia yang cenderung mengalami penurunan menyebabkan produksi gula menurun. 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.

Berbagai permasalahan gula di Indonesia antara lain yaitu kesenjangan antara produksi gula domestik yang rendah, kurangnya luas lahan perkebunan tebu dihadapkan dengan peningkatan permintaan gula dan impor gula. Sehingga, Indonesia sangat tergantung dengan negara lain dalam memenuhi kebutuhannya. Volume impor gula di Indonesia yang cukup tinggi dan selalu mengalami peningkatan yang tidak diiringi dengan peningkatan produksi maka perlu melakukan analisis terkait faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi impor gula tersebut. Berdasarkan uraian di atas maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana dinamika volume impor gula Indonesia dan faktor-faktor yang mempengaruhi volume impor gula di Indonesia tahun 1991-2021?
2. Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi volume impor gula di Indonesia tahun 1991-2021?

1.3 Tujuan Penelitian

Bedasarkan latar belakang dan rumusan masalah penelitian maka, tujuan dalam penelitian ini adalah:

1. Mendeskripsikan dinamika volume impor gula Indonesia dan faktor-faktor yang mempengaruhi volume impor gula di Indonesia tahun 1991-2021
2. Menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi volume impor gula di Indonesia tahun 1991-2021.

1.4 Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagi peneliti, penelitian ini bertujuan melatih kemampuan penulis dalam menganalisis suatu permasalahan dan bagaimana cara mengatasinya berdasarkan ilmu yang sudah didapatkan serta untuk memenuhi persyaratan dalam pemerolehan gelar sarjana pertanian Fakultas Pertanian Universitas Jambi
2. Bagi pemerintah, penelitian ini diharapkan menjadi bahan referensi dalam melakukan kebijakan impor dan dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan penetapan kebijakan akan impor gula guna menunjang kesejahteraan petani dan masyarakat di Indonesia.
3. Bagi mahasiswa, penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan dan menjadi referensi untuk penelitian selanjutnya ataupun untuk kebutuhan tugas kuliah yang terkait dengan impor gula di Indonesia.
4. Bagi peneliti-peneliti lain, penelitian ini diharapkan sebagai salah referensi, bahan rujukan serta perbandingan dalam melakukan untuk penelitian selanjutnya.

5. Bagi pembaca dan masyarakat, penelitian ini diharapkan dapat memberi informasi dan wawasan yang bermanfaat terkait impor gula di Indonesia.