

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan negara yang memiliki Sumber Daya Alam melimpah. Hasil perkebunan, perikanan, pertanian merupakan bukti bahwa Indonesia mampu menghasilkan komoditi di dalam negeri. Tidak terkecuali bahan pokok seperti gula. Pada periode tahun 1930-1932 Indonesia sudah memiliki 179 pabrik pengelolaan tebu dan mampu memproduksi tiga juta ton gula pertahun dimana sekitar 1,5 sampai 2 juta ton hasil produksi gula Indonesia dapat diekspor ke luar negeri. Banyaknya hasil produksi gula dan ekspor gula di Indonesia menjadikan Indonesia sebagai produsen gula utama diberbagai negara. Namun puncak kejayaan gula di Indonesia tidak berlangsung lama. Hal ini dikarena pada tahun 1967 Indonesia mulai menjadi negara importir gula dengan impor pertama Indonesia sebesar 33 ribu ton.¹ Keadaan tersebut diperparah dengan terjadinya krisis ekonomi di Indonesia, liberalisasi perdagangan gula ditahun 1998, pada saat itu diberlakukan perdagangan bebas gula tanpa ada hambatan.² Pemberlakuan perdagangan bebas gula tanpa hambatan menyebabkan tidak terkendalinya gula impor yang masuk ke Indoneisa dengan harga murah dibawah harga jual gula petani tebu di Indonesia.

¹Pambudy R, "Tebu dan gula milik siapa", *Jurnal Gula Dewan Gula Indonesia*, Januari 2003, h.2

²Herman Prabowo, *Dulu Eksportir Kini Importir*, http://www.unisosdem.org/article_detail.php?aid=1646&coid=2&caid=30&gid=4 (diakses pada tanggal 25 Febuari 2015 pukul 11.04 WIB)

Banyaknya gula impor yang masuk ke Indonesia menyebabkan banyak petani tebu gulung tikar dan memilih menutup pabrik tebunya karena tidak bisa bersaing secara harga dengan produk gula impor. Tingginya impor gula menjadi masalah bagi negara Indonesia sendiri apabila tidak diimbangi dengan ekspor. Selain mengurangi cadangan devisa negara juga mengakibatkan utang negara bertambah.

Tabel 1.1

Tabel Impor di Indonesia Tahun 2003-2014 (Ton)

Tahun	Total
2003	1.490.068
2004	1.130.921
2005	1.996.368
2006	1.511.001
2007	2.972.787
2008	1.018.594
2009	1.393.227
2010	1.785.569
2011	2.502.569
2012	2.815.940
2013	3.344.304
2014	2.965.801

Sumber: Pusat Data dan Informasi Perdagangan Kementerian Perdagangan (Pusdatin Kemendag)

Impor gula yang terjadi di Indonesia dari periode tahun 2003 sampai dengan tahun 2014 mengalami fluktuatif, namun cenderung naik. Hal ini dapat dilihat dari tabel 1.1. Pada periode tahun 2003 sampai dengan 2014 harga

impor gula mengalami kenaikan sebanyak tujuh kali. Kenaikan pertama terhitung dari tahun 2004 dari 1.130.921 ton naik menjadi 1.996.368 ton pada tahun 2005. Walaupun pada tahun 2006 impor gula sempat mengalami penurunan namun, hal itu tidak dapat bertahan lama karena pada tahun 2007 impor gula kembali naik dari 1.511.001 ton pada tahun 2006 menjadi 2.972.787 ton pada tahun 2007, kenaikan ini lebih tinggi dibandingkan kenaikan impor gula pada tahun 2005. Hingga pada akhirnya impor gula terus mengalami kenaikan sejak tahun 2008 hingga tahun 2013, dari 1.018.594 ton menjadi 3.344.304 ton. (Pusdatin Kemendag, 2015).

Pada tahun 2014 merupakan tahun yang cukup berat bagi industri gula Indonesia karena berbagai polemik yang berdampak panjang bagi kelangsungan hidup industri gula berdatangan bertubi-tubi diantaranya pada bidang politik antara lain, penyelenggaraan pemilihan umum, pergantian pemerintahan, dan perubahan orientasi kebijakan pembangunan nasional. Sedangkan masalah dalam bisang ekonomi yaitu pengaruh tidak langsung dari over supply gula dunia yang menyebabkan turunnya harga gula, yang menyentuh level dibawah biaya produksi negara-negara produsen gula dunia termasuk Indonesia.³ Turunya harga gula dunia tidak selalu memberikan keuntungan bagi Indonesia, karena disisi lain turunnya harga gula dunia juga mengancam produsen gula domestik. Rendahnya harga gula dunia memberikan tekanan pada harga jual produsen gula domestik karena sampai saat ini produsen gula domestik masih belum dapat bersaing dengan produsen

³Nusantara Sugar Community, "Pergulaan Nasional dan Internasional", *Jurnal Gula*, Januari 2015, h. 2

gula dunia, baik dari segi kualitas, kuantitas, maupun dari segi harga. Teknologi untuk memproduksi gula dalam negeri yang kurang canggih dan sudah tua menjadi penyebab hasil produksi gula dalam negeri tidak dapat terolah dengan baik.

Meningkatnya volume impor gula di Indonesia disebabkan oleh berbagai faktor. Faktor – faktor yang mempengaruhi tingginya impor gula diantaranya adalah jumlah produksi gula yang tidak bisa mengimbangi kebutuhan konsumen, pertambahan jumlah penduduk didalam negeri, pendapatan nasional, harga gula domestik yang tidak dapat bersaing dengan harga gula dunia, harga gula impor, dan fluktuasi kurs tengah dollar Amerika.

Berbagai usaha pemerintah dalam mengurangi impor gula di Indonesia telah dilakukan, mulai dari perluasan lahan tanam tebu, dan program bongkar ratoon yang pemerintah galakan pada tahun 2003 untuk meningkatkan produktivitas tebu.⁴ Nyatanya hal tersebut tidak banyak membantu dalam peningkatan kualitas dan kuantitas gula dalam negeri. Rendahnya produksi gula dalam negeri dipengaruhi oleh teknologi produksi gula Indonesia yang sudah usang dan tua. Teknologi yang sudah berumur rata-rata 100 tahun ini sudah tidak dapat beroperasi secara maksimal. Produksi gula dalam negeri yang rendah tidak dapat memenuhi permintaan akan kebutuhan gula dalam negeri yang terus meningkat lantaran bertambahnya jumlah penduduk di Indonesia.

⁴ Bambang Priyo Jatmiko, Wujudkan Swasembada Gula, Kementan Galakkan Program Bongkar Ratoon, <http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2013/10/18/1359478/Wujudkan.Swasembada.Gula.Kementrian.Galakkan.Program.Bongkar.Ratoon> (diakses pada tanggal 25 Februari 2015 pukul 11.04 WIB)

Meningkatnya jumlah penduduk dan perbaikan taraf hidup, meningkatkan konsumsi gula dan konsumsi makanan minuman yang mengandung gula serta konsumsi pemanis buatan. Gejala tersebut banyak terjadi di Asia, Afrika Utara dan Timur Tengah. Di negara-negara berkembang, konsumsi gula diperkirakan meningkat 1.8% per tahunnya.⁵

Asosiasi Gula Rafnasi Indonesia menjelaskan bahwa ketika jumlah penduduk meningkat, dan didukung dengan perbaikan taraf hidup akan berpengaruh pada tingginya minat konsumsi masyarakat akan gula. Peningkatan konsumsi masyarakat akan gula juga akan diiringi dengan naiknya permintaan akan gula impor jika produksi gula dalam negeri tidak dapat memenuhi kebutuhan dalam negeri.

Peningkatan jumlah penduduk jika tidak diiringi dengan daya beli pada suatu negara juga tidak akan berdampak banyak pada permintaan impor. Karena permintaan hanya akan sekedar menjadi keinginan saja apabila tidak diiringi dengan daya beli atau pendapatan. Oleh sebab itu peningkatan Produk Domestik Bruto (PDB) menjadi salah satu penyebab dari peningkatan permintaan impor, karena ketika PDB suatu negara tinggi biasanya berpengaruh pada peningkatan minat konsumsi masyarakat terhadap suatu barang, dalam hal ini khususnya gula. Meningkatnya minat konsumsi masyarakat akan gula berpengaruh terhadap peningkatan permintaan gula yang ada didalam negeri dan berdampak pada peningkatan permintaan impor gula. Peningkatan permintaan impor dipengaruhi dari produktivitas negara

⁵Asosiasi Gula Rafinasi Indonesia, *Harga Gula dan Faktor yang Mempengaruhinya* <http://www.agrifinasi.org/tentang-gula/perdagangan-gula/internasional> (diakses pada tanggal 14 Mei 2015 Pukul 11.14 WIB)

pengimpor yang belum mampu untuk memenuhi seluruh kebutuhan dalam negeri.

Faktor lain yang berpengaruh terhadap impor gula di Indonesia adalah harga gula domestik dan harga gula impor. Tingginya harga gula domestik meningkatkan biaya produksi pada berbagai industri makanan dan minuman, sehingga banyak industri makanan dan minuman cenderung memilih membeli gula impor dibandingkan gula domestik untuk menekan biaya produksi. Harga gula impor yang berada dibawah harga rata-rata gula domestik menyebabkan gula domestik tidak dapat bersaing dengan gula impor. Hal ini dapat dibuktikan dengan pernyataan merembesnya gula impor menyebabkan gula lokal tak laku karena persaingan harga. Akibatnya, harga tebu petani yang jadi korban.⁶ Rendahnya harga gula impor yang di bawah rata-rata harga gula domestik sebenarnya memberikan keuntungan bagi pihak importir khususnya Indonesia. Tetapi kalau hal tersebut dibiarkan terus menerus maka produksi gula domestik dan para petani tebu yang akan terugikan. Selain menggerus cadangan devisa, impor gula juga mengancam usaha industri gula Indonesia yang memang saat ini masih belum bisa berproduksi secara efektif dan efisien.

Kurs merupakan faktor lain yang mempengaruhi impor gula di Indonesia. Kurs Indonesia terus melemah, hal ini berakibat pada ketidakseimbangan perekonomian di Indonesia, dimana kurs terjadi secara fluktuatif dan tidak menentu seiring dengan perkembangan perekonomian

⁶ Irwan Kelana, *Nasib Petani Tebu Tak Semanis Gula*, <http://www.republika.co.id/berita/koran/pareto/14/08/18/nai6zu-nasib-petani-tebu-tak-semanis-gula> (diakses pada tanggal 25 Febuari 2015 Pukul 12.40 WIB)

negara-negara lain. Melemahnya nilai tukar rupiah terhadap dollar (kurs) menyebabkan perekonomian Indonesia tidak seimbang. Khususnya dalam kegiatan perdagangan luar negeri yang biasa dilakukan melalui ekspor impor. Melemahnya kurs atau nilai tukar rupiah Indonesia terhadap dollar akan memberikan keuntungan dan kerugian tersendiri. Dalam hal impor Indonesia akan dirugikan dengan melemahnya nilai tukar rupiah ini, tidak terkecuali impor gula. Saat ini Indonesia telah menjadi negara net importir pada komoditas gula, dikarenakan Indonesia hanya melakukan impor gula untuk mengatasi kebutuhan gula dalam negeri. Kurs yang melemah hanya akan memperburuk impor gula, karena nilai tukar yang melemah maka membuat negara harus membayar mahal bahkan sampai berhutang untuk mendapatkan gula impor.

Hal ini didukung oleh fakta yang dikutip dari berita harian Tempo dimana Bank Indonesia mencatat kurs jual 11.865 per dollar AS. Ketua Gabungan Pengusaha Makanan dan Minuman Indonesia (Gapmmi) Selasa, 3 Juni 2014 mengatakan industri makanan dan minuman masih bisa menahan pelemahan nilai tukar hingga maksimal 12.000 per dolar AS. Pelemahan nilai tukar berpengaruh pada industri makanan dan minuman karena rata-rata 60 persen bahan baku industri makanan dan minuman masih diimpor, contohnya bahan baku terigu dan gula yang masih 100 persen bergantung kepada impor. Jika nilai tukar rupiah terhadap dolar AS terdepresiasi hingga 5 persen, biaya

produksi akan naik 3-5 persen.⁷ Melemahnya nilai tukar rupiah akan merugikan Indonesia dalam hal pengeluaran yang habis digunakan untuk membeli gula impor.

Berbagai usaha pemerintah dalam mengurangi impor gula di Indonesia telah dilakukan, mulai dari menaikkan tarif impor gula dalam negeri, pembatasan kuota impor gula, dan melakukan swasembada untuk meningkatkan produksi dalam negeri.

Upaya yang dilakukan pemerintah dalam meningkatkan produksi gula dalam negeri dan mengurangi impor gula tidak terlalu berpengaruh positif. Hal ini dapat terlihat dari impor gula yang cenderung mengalami kenaikan. Oleh sebab itu pemerintah Indonesia belum dapat sepenuhnya dikatakan berhasil dalam menanggulangi ketergantungan akan impor gula. Hal tersebut dapat dikatakan demikian karena Indonesia yang dulunya disebut sebagai net eksportir berubah menjadi nett importir. Sejak tahun 1966 Indonesia masih terus ketergantungan pada impor gula. Hal ini diperparah karena masuknya impor gula ke Indonesia menyebabkan harga gula domestik turun dan banyak petani mengalami kerugian karena harga jual gula yang mereka produksi tidak sebanding dengan biaya produksi yang mereka keluarkan.

⁷Tempo. CO Jakarta, *Rupiah Melemah Pengusaha Cuma Kuat Hingga 12.000*, <http://www.tempo.co/read/news/2014/06/04/090582350/Rupiah-Melemah-Pengusaha-Cuma-Kuat-hingga-12000> (diakses pada tanggal 28 Februari 2015 Pukul 19.23 WIB)

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan diatas maka dapat dikemukakan identifikasi masalah faktor – faktor yang mempengaruhi permintaan gula impor di Indonesia, diantaranya adalah:

1. Pengaruh jumlah penduduk didalam negeri terhadap permintaan gula impor di Indonesia.
2. Produk Domestik Bruto (PDB) yang mengalami kenaikan secara bertahap.
3. Jumlah produksi gula yang tidak dapat memenuhi kebutuhan dalam negeri.
4. Harga domestik yang cenderung naik.
5. Harga gula impor.
6. Fluktuasi kurs tengah dollar Amerika

C. Pembatasan Masalah

Berdasarkan identifikasi masalah diatas, permintaan gula impor dipengaruhi oleh beberapa faktor. Karena keterbatasan peneliti akan waktu dan data penelitian maka penelitian yang akan diteliti dibatasi hanya pada :
“Pengaruh (Produk Domestik Bruto) PDB, harga gula domestik, dan harga gula impor terhadap permintaan gula impor di Indonesia.”

D. Perumusan Masalah

Berdasarkan pembatasan masalah diatas, maka masalah penelitian yang dirumuskan adalah sebagai berikut:

1. Apakah terdapat pengaruh PDB terhadap permintaan gula impor di Indonesia?
2. Apakah terdapat pengaruh harga gula domestik terhadap permintaan gula impor di Indonesia?
3. Apakah terdapat pengaruh harga gula impor terhadap permintaan gula impor di Indonesia?
4. Apakah terdapat pengaruh PDB, harga gula domestik, dan harga gula impor terhadap permintaan gula impor di Indonesia?

E. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan yang diharapkan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Kegunaan teoretis

Dengan penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan baru dan informasi dalam bidang ekonomi khususnya mengenai PDB, harga gula domestik, dan harga gula impor terhadap permintaan gula impor di Indonesia.

2. Kegunaan praktis

Memberikan masukan dan solusi bagi pemerintah dalam merumuskan kebijakan perdagangan luar negeri, dan dalam hal pemecahan masalah

akan ketergantungan gula impor yang terjadi di Indonesia serta untuk menetapkan strategi yang tepat dalam mengatasi permasalahan impor.