

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pangan merupakan kebutuhan dasar manusia yang paling utama dan harus tercukupi, pemenuhannya merupakan bagian dari hak azasi manusia yang dijamin dalam Undang-Undang Dasar Negara Indonesia tahun 1945. Pemenuhan kebutuhan pangan juga terkait dengan upaya peningkatan kualitas kesehatan masyarakat sehingga diperoleh kualitas sumberdaya Indonesia yang mempunyai daya saing yang tangguh dan unggul sebagai bangsa. Menurut Kementerian Perdagangan (2014), jika dikaitkan dengan upaya mewujudkan ketahanan pangan, ada beberapa masalah dan isu yang berkaitan dengan industri dan pasar pangan gula. Selama lima tahun terakhir, lebih sekitari 55% pemenuhan gula Indonesia yaitu untuk konsumsi langsung maupun industri makanan dan minuman dipenuhi dengan impor. Hasil penelitian Puska PDN (2013) dalam Kementerian Perdagangan (2014) juga menunjukkan bahwa antara permintaan dan penawaran beberapa pangan sampai tahun 2050 memiliki kesenjangan yang semakin besar dimana tingkat permintaan lebih besar daripada penawaran. Kondisi tersebut menyebabkan ketergantungan impor semakin tinggi, artinya dinamika pangan di dalam negeri akan sangat dipengaruhi oleh dinamika pangan di luar negeri.

Sektor pertanian, kehutanan, dan perikanan mempunyai peranan yang cukup penting dalam kegiatan perekonomian di Indonesia. Hal ini dapat dilihat dari Tabel 1.1, bahwasanya kontribusi sektor pertanian, kehutanan, dan perikanan

terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) yang cukup besar yaitu dengan rata-rata sekitar 13,25 persen pada tahun 2014 hingga 2018.

Tabel 1.1 Produk Domestik Bruto Indonesia Atas Dasar Harga Berlaku Menurut Lapangan Usaha (Miliar Rupiah) Dalam Sektor Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan Tahun 2014-2018.

PDB Lapangan Usaha	2014	2015	2016	2017	2018	Rata-rata
1. Pertanian, Peternakan, Perburuan dan Jasa Pertanian						
a. Tan. Pangan	343.252 (3,24)	397.409 (3,45)	425.186 (3,43)	438.890 (3,23)	449.822 (3,03)	410.912 (3,28)
b. Tan. Hortikultura	160.569 (1,52)	174.453 (1,51)	187.403 (1,51)	197.321 (1,45)	218.712 (1,47)	187.692 (1,49)
c. Tan. Perkebunan	398.261 (3,77)	405.292 (3,52)	428.783 (3,46)	471.308 (3,47)	489.249 (3,30)	438.578 (3,50)
d. Peternakan	167.008 (1,58)	184.152 (1,60)	201.124 (1,62)	213.306 (1,57)	231.711 (1,56)	199.460 (1,59)
e. Jasa Pertanian dan Perburuan	20.460 (0,19)	22.664 (0,20)	24.371 (0,20)	26.043 (0,19)	27.580 (0,19)	24.224 (0,19)
2. Kehutanan dan Penebangan Kayu						
	74.618 (0,71)	82.322 (0,71)	87.542 (0,71)	91.564 (0,67)	97.338 (0,66)	86.677 (0,69)
3. Perikanan						
	245.488 (2,32)	288.917 (2,51)	317.190 (2,56)	348.854 (2,57)	385.936 (2,60)	317.277 (2,51)
Total	1.409.656 (13,34)	1.555.209 (13,49)	1.671.599 (13,48)	1.787.286 (13,15)	1.900.348 (12,81)	1.664.820 (13,25)

Keterangan : Angka dalam kurung menyatakan persentase kontribusi sektor terhadap PDB
Sumber : Badan Pusat Statistik (2019).

Pada waktu krisis ekonomi, sektor pertanian merupakan sektor yang cukup kuat menghadapi guncangan ekonomi dan ternyata dapat diandalkan dalam pemulihan perekonomian nasional. Salah satu sub sektor yang cukup besar potensinya adalah sub sektor perkebunan. Kontribusi sub sektor perkebunan dalam PDB yaitu sekitar 3,30 persen pada tahun 2018 atau merupakan urutan pertama di sektor Pertanian, Peternakan, Perburuan dan Jasa Pertanian. Tebu sebagai bahan

baku industri gula merupakan salah satu komoditi perkebunan yang mempunyai peran strategis dalam perekonomian di Indonesia.

Kebijakan pembangunan pertanian nasional yang dituangkan dalam rencana strategis Kementerian Pertanian Tahun 2010 – 2014, diarahkan untuk mencapai empat target sukses, yaitu: (1) Pencapaian Swasembada untuk komoditas kedelai, daging, gula dan Swasembada Berkelanjutan untuk komoditas beras dan jagung; (2) peningkatan Diversifikasi Pangan; (3) Peningkatan Nilai Tambah, Daya Saing, dan Ekspor, (4) peningkatan kesejahteraan petani. Dari sisi produksi, telah disadari bahwa untuk mencapai program tersebut, tidaklah mudah dengan masih adanya beberapa permasalahan mendasar untuk pembangunan pertanian dan peningkatan ketahanan pangan. Menyikapi berbagai kendala tersebut, maka pemanfaatan sumberdaya pertanian dan pangan harus dilakukan secara efisien dan optimal agar pangan yang dibutuhkan dapat dipenuhi. Jika tidak, maka ketergantungan impor masih akan tinggi. Karena itu perlu dirumuskan kebijakan pangan yang mendukung ketahanan pangan dan bersifat proaktif. Perumusan kebijakan tersebut perlu didukung oleh data prospek pasar pangan serta analisis kebijakan yang terkait (Kementerian Perdagangan, 2014).

Menurut Kementerian Perdagangan (2014), perkembangan pasar pangan domestik diwarnai dengan belum adanya angka kebutuhan masyarakat akan pangan sehingga berdampak pada kekurangan pasokan yang berimplikasi pada kenaikan harga pangan terutama menjelang hari raya lebaran, Idul Adha, Natal dan Tahun baru. Pola ini terus berlanjut setiap tahun yang berdampak pada keseimbangan harga komoditi pangan pada titik harga yang baru dan umumnya cenderung menjadi lebih

tinggi. Tingginya harga produk pangan pokok di dalam negeri menunjukkan bahwa masih ada gap antara produksi dengan konsumsi/kebutuhan. Oleh karena itu, ketersediaan pasokan sangat penting dengan mekanisme distribusi yang efisien menjadikan produk pangan dapat diakses oleh masyarakat dengan harga yang terjangkau. Kedepan, upaya peningkatan produksi pangan menjadi langkah prioritas dalam memenuhi kebutuhan pangan masyarakat. Secara historis pergerakan harga pangan yang dalam tulisan ini terbagi pada 3 (tiga) kelompok yaitu pangan produk hasil industri (beras, minyak goreng, tepung terigu dan gula); produk pangan hasil peternakan (daging ayam, telur dan daging sapi) serta produk hortikultura (cabai, bawang merah, bawang putih) menunjukkan pola harga yang relatif berfluktuasi dalam periode 5 (lima) tahun terakhir.

Gula merupakan salah satu pangan pokok yang memegang peranan penting untuk masyarakat Indonesia. Dari sisi pangsa pengeluaran rumah tangga, gula memiliki kontribusi yang cukup signifikan dengan pangsa sekitar 4% dalam 10 tahun terakhir (BPS, 2013), hanya kalah dari beras. Dari sisi frekuensi, gula dikonsumsi setiap hari baik dikonsumsi langsung maupun tidak langsung melalui berbagai makanan dan minuman olahan. Dari segi partisipasi konsumsi, gula dikonsumsi oleh semua golongan masyarakat dan semua tingkatan umur.

Nilai koefisien elastisitas konsumsi yang kecil bervariasi sekitar 0.18-0.4 (Abidin, 2000; Susila, 2005; Widayanti, et. al., 2007) memberi indikasi bahwa gula adalah pangan pokok dan akan tetap dikonsumsi walaupun harganya meningkat cukup signifikan. Produksi gula di Indonesia salah satunya adalah GKP (Gula Kristal Putih). Menurut Kementerian Perdagangan (2014), produksi GKP secara

umum ditentukan oleh luas areal tebu yang digiling, produktivitas tebu (ton/ha), rendemen berupa persentase gula yang diperoleh dari per bobot tebu tertentu. Makin luas areal tebu, makin tinggi produktivitas, dan makin tinggi rendemen, maka makin tinggi gula yang dihasilkan.

Pertumbuhan luas areal, produksi, dan produktivitas tebu di Indonesia tahun 2014-2018 dapat dilihat pada Tabel 1.2

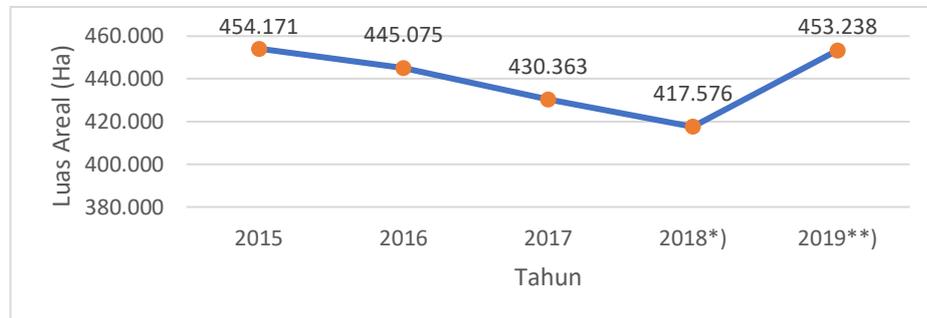
Tabel 1.2 Luas Areal, Produksi, dan Produktivitas Tebu di Indonesia Tahun 2015-2019

Tahun	Luas Areal (ha)	Pertumbuhan (%)	Produksi (ton)	Pertumbuhan (%)	Produktivitas (ton/ha)	Pertumbuhan (%)
2015	454.171	-	2.497.997	-	5.605	-
2016	445.075	-2,00	2.204.619	-11,74	5.042	-10,04
2017	430.363	-3,31	2.121.671	-3,76	4.985	-1,13
2018*)	417.576	-2,97	2.174.400	2,49	5.259	5,50
2019**)	453.238	8,54	2.450.000	12,67	5.464	3,90
Rata-rata	440.085	0,05	2.289.737	-0,07	5.271	-0,36

Keterangan : *) Angka Sementara, **) Angka Estimasi
Sumber : Kementerian Pertanian Republik Indonesia (2019).

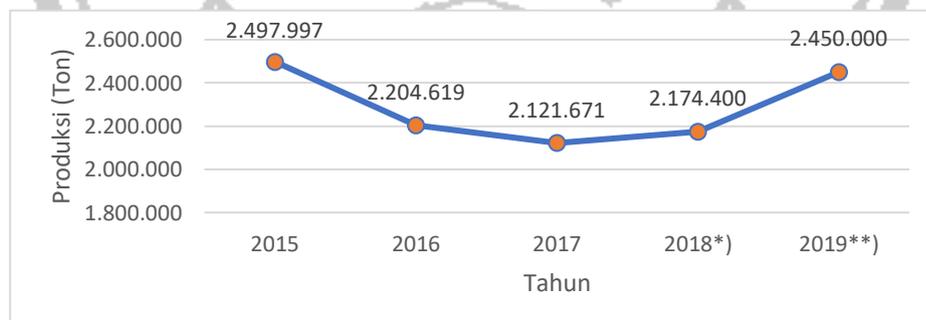
Tabel 1.2 menunjukkan bahwa luas areal tebu di Indonesia pada periode 2015-2018 secara umum menurun setiap tahunnya. Rata-rata pertumbuhan luas areal tebu di Indonesia tahun 2015-2019 sebesar 0,05% dan luas areal sekitar 440.085 ha/tahun. Laju pertumbuhan luas areal tertinggi diestimasikan terjadi pada tahun 2019 sebesar 8,54% dari luas areal 417.576 ha menjadi 453.238 ha, sedangkan laju pertumbuhan terendah terjadi pada tahun 2017 sebesar -3,31% dari

luas areal 445.075 ha menjadi 430.363 ha. Perkembangan luas areal tebu di Indonesia selama periode tahun 2015-2019 dapat dilihat pada Gambar 1.1 berikut.



Gambar 1.1 Perkembangan Luas Areal Tebu di Indonesia Tahun 2015-2019

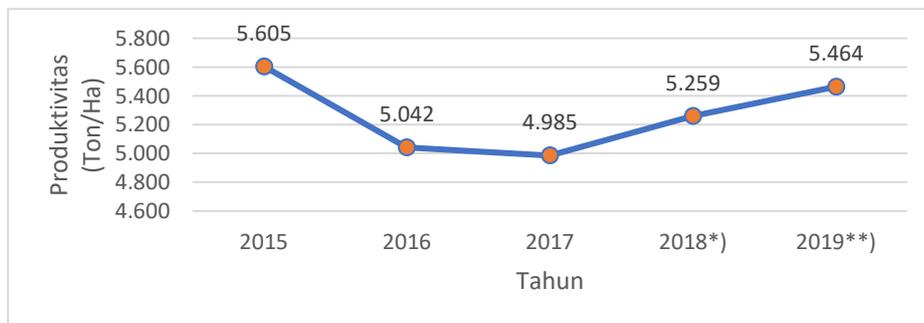
Laju pertumbuhan produksi tebu per tahun di Indonesia selama periode 2015-2019 mengalami pertumbuhan negatif sebesar -0,07% dengan rata-rata produksi sebesar 2.289.737 ton. Produksi tebu diestimasikan tertinggi pada tahun 2019 sebesar 2.450.000 ton, dengan laju pertumbuhan sebesar 12,67%. Sedangkan produksi tebu terendah pada tahun 2016 dengan laju pertumbuhan sebesar -11,74% dari produksi 2.497.997 ton menjadi 2.204.619 ton. Perkembangan produksi tebu di Indonesia selama periode tahun 2015-2019 disajikan pada Gambar 1.2.



Gambar 1.2 Perkembangan Produksi Tebu di Indonesia Tahun 2015-2019

Produktivitas tebu di Indonesia selama periode tahun 2015-2019 mengalami penurunan dengan rata-rata laju pertumbuhan per tahun sebesar -0,36% dan rata-rata

produktivitas per tahun sebesar 5.271 ton/ha. Produktivitas tertinggi terjadi pada tahun 2015 sebesar 5.605 ton/ha, sedangkan produktivitas terendah terjadi pada tahun 2017 sebesar 4.985 ton/ha. Perkembangan produktivitas tebu di Indonesia selama periode tahun 2015-2019 dapat dilihat pada Gambar 1.3 berikut.



Gambar 1.3 Perkembangan Produktivitas Tebu di Indonesia Tahun 2015-2019

Tanaman tebu tergolong tanaman perdu dengan nama latin *Saccharum officinarum* adalah bahan baku dari industri gula. Tebu sebagai bahan baku industri gula merupakan salah satu komoditas perkebunan yang mempunyai peran strategis dalam perekonomian di Indonesia. Industri gula berbahan baku tebu adalah salah satu sumber pendapatan bagi ribuan petani tebu dan pekerja dalam bidang industri gula. Gula merupakan salah satu sumber kebutuhan pokok masyarakat dan sumber kalori. Gula pasir adalah gula hasil kristalisasi cairan tebu yang membentuk serbuk serbuk seperti pasir. Gula pasir umumnya berwarna putih namun ada juga yang berwarna kekuningan atau sedikit coklat. Gula pasir biasanya digunakan sebagai pemanis minuman, makanan dan pembuatan kue (BPS, 2018).

Produksi tebu di Indonesia pada tahun 2018 mengalami peningkatan, karena guna memenuhi permintaan gula dalam negeri. Permintaan gula pasir akan terus meningkat setiap tahunnya seiring bertambahnya jumlah penduduk, sehingga perlu

upaya peningkatan produksi, ketersediaan lahan, maupun potensi hasil dan teknologi. Kondisi ini membuat usahatani tebu memiliki prospek yang baik dan menjanjikan, baik dari segi permintaan maupun harga jualnya. Tabel 1.3 berikut menggambarkan kondisi permintaan gula pasir di Indonesia pada tahun 2015-2019

Tabel 1.3 Konsumsi Gula Pasir di Indonesia Tahun 2015-2019

Tahun	Langsung (ton)	(%)	Khusus (ton)	(%)	Industri RT (ton)	(%)	Permintaan (ton)	(%)
2015	1.739.300	-	782.099	-	398.717	-	2.920.116	-
2016	1.930.969	11,02	863.378	10,39	423.934	6,32	3.218.281	10,21
2017	1.816.421	-5,93	872.927	1,11	428.623	1,11	3.117.971	-3,12
2018*)	1.803.364	-0,72	882.300	1,07	433.225	1,07	3.118.889	0,03
2019**)	1.823.008	1,09	891.486	1,04	437.736	1,04	3.152.230	1,07
Rata-rata	1.822.612	1,09	858.438	2,72	424.447	1,91	3.105.497	1,64
Persentase	58,69		27,64		13,67		100,00	

Keterangan : *) Angka Sementara, **) Angka Perkiraan, (%) menyatakan pertumbuhan., Konsumsi Langsung (penduduk x tkt konsumsi), Konsumsi Khusus (Hotel, restoran, catering, RS)
Sumber : Pusat Data dan Sistem Informasi Pertanian (2019).

Berdasarkan Tabel 1.3 permintaan gula pasir di Indonesia selama periode 2015-2019 sebagian besar digunakan untuk konsumsi langsung yang mencapai sebesar 58,69, sedangkan untuk konsumsi industri rumah tangga hanya sebesar 13,67%. Laju pertumbuhan permintaan gula pasir di Indonesia setiap tahunnya meningkat sebesar 1,64%, dengan rata-rata permintaan sebesar 3.105.497 ton per tahun. Laju pertumbuhan permintaan gula pasir di Indonesia tertinggi pada tahun 2016 sebesar 10,21%, sedangkan pertumbuhan terendah terjadi pada tahun 2017 sebesar -3,12%. Laju pertumbuhan konsumsi gula pasir secara langsung di Indonesia memiliki bentuk yang sama dengan permintaan gula pasir di Indonesia, dimana laju pertumbuhan tertinggi terjadi pada tahun 2016 sebesar 11,02% dan terendah terjadi pada tahun 2017 sebesar -5,93%. Laju pertumbuhan konsumsi

khusus (hotel, restoran, catering, RS) mengalami peningkatan pada tahun 2016 sebesar 10,39%, sedangkan pertumbuhan terendah diestimasikan akan terjadi pada tahun 2019 sebesar 1,04%. Laju pertumbuhan konsumsi gula pasir terhadap industri rumah tangga di Indonesia tertinggi pada tahun 2016 sebesar 6,32%, sedangkan pertumbuhan terendah diestimasikan akan terjadi pada tahun 2019 sebesar 1,04%. Perkembangan permintaan gula pasir di Indonesia periode tahun 2015-2019 disajikan pada Gambar 1.4 berikut.



Gambar 1.4 Perkembangan Permintaan Gula Pasir di Indonesia Tahun 2015-2019

Menurut BPS (2018), permintaan gula pasir masyarakat Indonesia relatif tinggi seiring dengan peningkatan jumlah penduduk, perkembangan industri makanan dan minuman serta perkembangan hotel dan restoran. Hal ini ditunjukkan melalui data hasil Survei Sosial Ekonomi Nasional tahun 2017 bahwa rata-rata konsumsi gula pasir per kapita dalam sebulan adalah 5,212 ons. Proyeksi penduduk Indonesia tahun 2017 adalah sebesar 261,8609 juta jiwa, sehingga diperkirakan konsumsi gula pasir tahun 2017 adalah 3,376 juta ton sedangkan luas areal

perkebunan tebu dari tahun 2014 hingga 2017 terus menurun begitu pula dengan produksi gula pasir di Indonesia. Pasokan gula pasir yang tidak mampu dipenuhi oleh produksi domestik memunculkan terjadinya aktivitas impor gula pasir.

Permintaan gula tidak dapat dipenuhi seluruhnya dari produksi gula dalam negeri, sehingga Indonesia harus mengimpor gula. Permintaan gula secara nasional diperkirakan akan terus meningkat seiring peningkatan jumlah penduduk, dan konsumsi gula. Sedangkan penawaran gula terdiri dari produksi gula dalam negeri dan impor gula. Peningkatan produksi gula dalam negeri perlu dilakukan untuk mendukung swasembada gula. Secara teoritis harga gula akan ditentukan oleh berbagai faktor yang menentukan perubahan-perubahan terhadap penawaran dan permintaan gula dalam negeri. Faktor-faktor yang mempengaruhi masing-masing sisi tersebut menjadi menarik untuk dipelajari, karena selain karakteristik struktur pasar gula di Indonesia bersifat oligopol. Permintaan gula dipengaruhi oleh beberapa faktor, salah satu diantaranya yakni jumlah penduduk dan harga gula dalam negeri. Impor gula dipengaruhi oleh produksi gula dalam negeri, dan kebijakan bea masuk impor gula. Penawaran gula terdiri dari produksi gula, impor gula, dan ekspor gula. Tabel 1.4 berikut menggambarkan penawaran gula di Indonesia periode tahun 2015-2018.

Tabel 1.4 Produksi dan Stok Awal Gula Pasir di Indonesia Tahun 2015-2019

Tahun	Produksi (ton)	(%)	Stok Awal (ton)	(%)
2015	2.561.829	-	1.182.400	-
2016	2.204.619	-13,94	816.592	-30,94
2017	2.121.671	-3,76	1.245.000	52,46
2018*)	2.174.400	2,49	1.248.197	0,26
2019**)	2.450.000	12,67	1.458.967	16,89
Rata-rata	2.302.504	-0,51	1.190.231	7,73

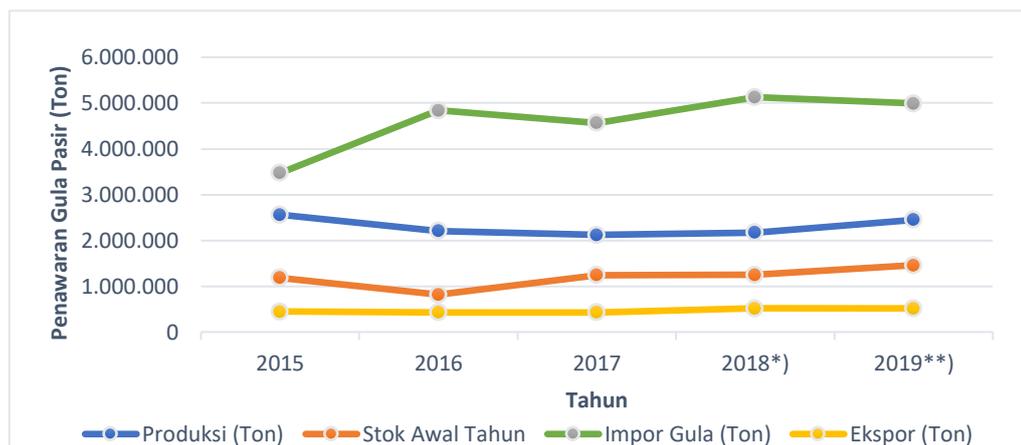
Keterangan : *) Angka Sementara, **) Angka Perkiraan, (%) Pertumbuhan
Sumber : Pusat Data dan Sistem Informasi Pertanian (2019).

Tabel 1.5 Penawaran Gula Pasir di Indonesia Tahun 2015-2019

Tahun	Impor (ton)	(%)	Ekspor (ton)	(%)	Penawaran (ton)	(%)
2015	3.472.012	-	443.347	-	7.659.588	-
2016	4.840.018	39,40	426.844	-3,72	8.288.073	8,21
2017	4.568.355	-5,61	428.891	0,48	8.363.917	0,92
2018*)	5.129.077	12,27	514.882	20,05	9.066.556	8,40
2019**)	4.991.020	-2,69	515.511	0,12	9.415.498	3,85
Rata-rata	4.600.096	8,67	465.895	3,39	8.558.726	4,27

Keterangan : *) Angka Sementara, **) Angka Perkiraan, (%) Pertumbuhan.
Sumber : Pusat Data dan Sistem Informasi Pertanian (2019).

Berdasarkan tabel 1.5 penawaran gula di Indonesia selama periode 2015-2019 memiliki laju pertumbuhan sebesar 4,43%, dengan rata-rata penawaran gula di Indonesia selama periode 2015-2019 sebesar 7.626.936 ton per tahun. Laju pertumbuhan penawaran gula pasir di Indonesia tertinggi pada tahun 2016 sebesar 9,77%, sedangkan pertumbuhan terendah terjadi pada tahun 2017 sebesar 0,97%. Berdasarkan tabel 1.4 laju pertumbuhan produksi gula pasir mengalami peningkatan diestimasikan pada tahun 2019 sebesar 12,67%, sedangkan pertumbuhan terendah terjadi pada tahun 2016 sebesar -13,94%. Laju pertumbuhan stok gula pasir awal tahun di Indonesia tertinggi pada tahun 2017 sebesar 52,46%, sedangkan pertumbuhan terendah terjadi pada tahun 2016 sebesar -30,94% sehingga menyebabkan Indonesia harus impor gula dengan laju pertumbuhan sebesar 39,40% dan laju pertumbuhan ekspor gula pasir terendah terjadi pada tahun 2017 sebesar -5,61%. Laju pertumbuhan ekspor gula pasir pada periode tahun 2015-2019 mengalami peningkatan pada tahun 2018 sebesar 20,05% sedangkan pertumbuhan terendah terjadi pada tahun 2016 sebesar -3,72%. Perkembangan penawaran gula pasir di Indonesia periode tahun 2015-2019 disajikan pada Gambar 1.5 berikut.



Gambar 1.5 Perkembangan Penawaran Gula Pasir di Indonesia Tahun 2015-2019

Semakin tinggi pertumbuhan jumlah penduduk, semakin meningkat pula kebutuhan konsumsi gula bagi masyarakat Indonesia. Fenomena yang terjadi pada kondisi pergulaan di Indonesia periode tahun 2015-2019 adalah semakin tinggi permintaan namun produksi gula dalam negeri menurun sebesar -0,51% ton/tahun berdasarkan data yang diperoleh dari Pusat Data dan Sistem Informasi Pertanian yang telah tersedia pada tabel 1.4 dan pada tabel 1.5 penawaran gula di Indonesia periode tahun 2015-2019 meningkat sebesar 4,43%.

Berdasarkan paparan diatas, peneliti tertarik untuk mengetahui perkembangan permintaan dan penawaran gula pasir di Indonesia agar dapat diupayakan pemenuhannya. Selain itu, perlu juga diketahui tentang faktor-faktor yang mempengaruhi permintaan dan penawaran gula pasir, agar dapat diperkirakan perubahan yang mungkin terjadi pada permintaan dan penawaran apabila faktor-faktor yang mempengaruhinya mengalami perubahan, maka perlu dilakukan suatu penelitian tentang permintaan dan penawaran gula pasir di Indonesia.

1.2 Rumusan Masalah

Adapun beberapa rumusan masalah yang diangkat dalam penelitian ini sebagai berikut :

1. Bagaimana *trend* permintaan gula pasir di Indonesia?
2. Bagaimana *trend* penawaran gula pasir di Indonesia?
3. Bagaimana *trend gap* gula pasir antara permintaan dan penawaran di Indonesia?
4. Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi permintaan gula pasir di Indonesia?
5. Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi penawaran gula pasir di Indonesia?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan perumusan masalah, maka dapat disusun tujuan penelitian sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui *trend* permintaan gula pasir di Indonesia.
2. Untuk mengetahui *trend* penawaran gula pasir di Indonesia.
3. Untuk mengetahui *trend gap* gula pasir antara permintaan dan penawaran di Indonesia.
4. Untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi permintaan gula pasir di Indonesia.
5. Untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi penawaran gula pasir di Indonesia.

1.4 Kegunaan Penelitian

Dalam penelitian ini diharapkan akan memberikan manfaat, sebagai berikut:

1. Manfaat bagi pemerintah, penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan dalam pengambilan kebijakan pangan terutama yang berkaitan dengan permintaan dan penawaran gula pasir.
2. Bagi pihak lain, penelitian ini dapat digunakan sebagai tambahan informasi dalam penelitian sejenis.

