

I. PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Di Indonesia, gula merupakan salah satu komoditas pangan pokok yang memiliki arti dan posisi yang strategis. Hal ini disebabkan oleh gula menjadi salah satu dari sembilan bahan pokok yang dikonsumsi oleh masyarakat Indonesia. Saat ini terdapat sekitar 69 Pabrik Gula (PG) yang beroperasi di Indonesia. Sebagian besar berlokasi di Pulau Jawa karena daya dukung dan iklim di Pulau Jawa memang memungkinkan untuk dijadikan sebagai sentra produksi tebu nasional (Widiastuty, 2001). Menurut Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian (2007) mengemukakan bahwa gula merupakan salah satu komoditas yang memegang peranan penting di sektor pertanian khususnya subsektor perkebunan dalam perekonomian Indonesia. Gula memegang peranan penting setelah beras dalam sistem ekonomi pangan Indonesia karena menyentuh kebutuhan hidup masyarakat. Perubahan dalam produksi, konsumsi, harga, dan pemasaran gula dapat mengundang timbulnya bermacam gejolak dalam masyarakat baik dalam hal ekonomi maupun politik. Menurut Tunjungsari (2014) menyatakan bahwa kedudukan gula sebagai bahan pemanis utama di Indonesia belum dapat digantikan oleh bahan pemanis lainnya, seperti madu, gula merah atau bahan pemanis buatan lainnya. Hal ini disebabkan gula masih merupakan bahan pemanis dominan yang sebagian besar gula dikonsumsi oleh masyarakat sebagai sumber energi, pemberi cita rasa, dan sebagian lagi digunakan untuk bahan baku industri makanan dan minuman sehingga gula menjadi komoditi pertanian di Indonesia yang mempunyai fungsi permintaan yang cukup besar, bahkan cenderung meningkat setiap tahunnya.

Friyatno, *dkk* (2014) menyatakan bahwa produksi gula nasional mengalami fluktuasi dari tahun ke tahun. Akibat dari produksi gula yang tidak stabil menimbulkan masalah resiko dan ketidakpastian dalam persediaan gula di Indonesia. Sementara itu, agroindustri gula Indonesia pernah menempati posisi yang penting dalam sejarah perkembangan perekonomian dan perindustrian di Indonesia. Sejarah menunjukkan bahwa Indonesia pernah mengalami era kejayaan agroindustri gula pada tahun 1930-an dengan jumlah pabrik gula (PG) yang

beroperasi 179 pabrik yang sebagian besar tersebar di Jawa Timur dengan produktivitas sekitar 14,80%, dan rendemen 11% – 13,80%. Produksi puncak mencapai hingga 3 juta ton dan ekspor gula sebesar 2,40 juta ton. Hal ini mengukuhkan Indonesia menjadi eksportir gula kedua terbesar di dunia setelah Kuba. Keberhasilan tersebut didukung oleh kemudahan dalam memperoleh lahan yang subur, tenaga kerja murah, prioritas irigasi, dan disiplin dalam penerapan teknologi (Susila *dkk*, 2005).

Pada periode 1989-1999, agroindustri gula Indonesia mulai menghadapi berbagai masalah yang serius, antara lain ditunjukkan oleh volume impor gula yang terus meningkat dengan laju 21,62% per tahun pada periode tersebut, sedangkan laju impor pada dekade sebelumnya (1979–1989) hanya 0,98% per tahun. Hal ini terjadi karena konsumsi meningkat dengan laju 2,56% per tahun pada periode 1989–1999, sementara produksi gula dalam negeri menurun dengan laju 2,02% per tahun (Pakpahan, 2000). Pada tahun 1997-2002, produksi gula bahkan mengalami penurunan dengan laju 6,14% per tahun hingga belum mampu menembus angka 2 juta ton (Dewan Gula Indonesia, 2002). Penurunan produksi dan kenaikan defisit yang dihadapi Indonesia disebabkan oleh berbagai faktor internal dan eksternal yang saling terkait. Disamping disebabkan oleh penurunan efisiensi di tingkat usahatani dan PG berbagai faktor kebijakan pemerintah khususnya untuk periode tahun 1982-2000 juga berpengaruh secara signifikan terhadap kemuduran agroindustri gula Indonesia (Susila *dkk*, 2005).

Produksi gula kemudian mengalami kecenderungan peningkatan kembali pada periode 2004 yang mencapai 2.051.644 ton. Hal ini disebabkan karena pemerintah mengeluarkan kebijakan, yaitu penetapan harga *provenue* gula pasir produksi petani yang bertujuan untuk menghindari kerugian petani dan mendorong peningkatan produksi. Selain itu, pemerintah juga menetapkan tarif spesifik untuk impor gula mentah sebesar Rp 550/kg (setara 20 persen) dan gula putih Rp 790/kg (setara 25 persen) yang berlaku hingga sekarang untuk merangsang petani menanam tebu. Walaupun telah dikenakan tarif spesifik, masuknya impor gula ke Indonesia belum dapat dikendalikan. Hal ini disebabkan jumlah konsumsi yang terus meningkat dari tahun ke tahun dan lemahnya

pengawasan ditambah tarif bea masuk gula impor saat ini masih sangat rendah (Nainggolan, 2006).

Sentra produksi pertama gula di Indonesia adalah Provinsi Jawa Timur dengan rata-rata produksi gula selama tahun 2012-2016 sebesar 1,28 juta ton per tahun. Untuk tahun 2014, produksi gula dari provinsi ini mencapai 1.260.632 ton, jauh lebih tinggi jika dibandingkan provinsi penghasil gula lainnya. Produksi ini tersebar hampir di seluruh kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur, namun lima kabupaten dengan produksi gula terbesar adalah Kab. Malang, Kediri, Lumajang, Jombang, dan Mojokerto dengan kontribusi kelima kabupaten ini terhadap produksi gula Provinsi Jawa Timur mencapai 57,36%.

Tabel 1.1 Sentra Produksi Gula di Jawa Timur Tahun 2014

No.	Kabupaten/Kota	Produksi (Ton)	Kontribusi (%)	Kontribusi Kumulatif (%)
1.	Kab. Malang	273.540	21,70	21,70
2.	Kab. Kediri	215.805	17,12	38,82
3.	Kab. Lumajang	121.600	9,65	48,46
4.	Kab. Jombang	57.749	4,58	53,04
5.	Kab. Mojokerto	54.342	4,31	57,36
	Lainnya	537.596	42,64	100,00
	Jawa Timur	1.260.632	100,00	

Sumber : Pusdatin, 2016

Dari Tabel 1.1 menunjukkan bahwa produksi gula terbesar di Jawa Timur pada tahun 2014 terdapat pada Kabupaten Malang, Kabupaten Kediri, Kabupaten Lumajang, Kabupaten Jombang dan Kabupaten Mojokerto. Sentra utama produksi gula di Jawa Timur terdapat di Kabupaten Malang yang tercatat memproduksi gula sebesar 273.540 ton atau 21,70 % dari produksi gula Provinsi Jawa Timur. Sedangkan Kab. Pacitan, Kab. Pamekasan, Kota Blitar dan Kota Surabaya tercatat tidak memproduksi tebu (Pusdatin, 2016). Meskipun Jawa Timur menjadi sentra produksi gula di Indonesia dan dinobatkan menjadi lumbung penghasil gula nasional, namun dalam pelaksanaannya agroindustri gula di Jawa Timur memiliki beberapa permasalahan, diantaranya adalah kegiatan impor gula di Jawa Timur yang terus-menerus dilakukan, sedangkan produksi gula di Jawa Timur masih mampu memenuhi kebutuhan konsumsi.

Tabel 1.2 Jumlah Produksi, Konsumsi, Impor Gula di Jawa Timur Tahun 2012 – 2016

Tahun	Produksi (Ton)	Konsumsi (Ton)	Impor (Ton)
2012	1.272.788	385.684	13.271
2013	1.236.824	392.384	14.681
2014	1.260.632	378.380	7.920
2015	1.369.107	401.295	1.940
2016	1.297.333	403.872	3.023

Sumber : Dinas Perkebunan, Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan, BPS Provinsi Jawa Timur, diolah, 2018

Dari Tabel 1.2 memperlihatkan bahwa produksi gula di Provinsi Jawa Timur mengalami fluktuasi dari tahun ke tahun. Produksi gula terbesar berada di tahun 2015 yaitu sebesar 1.369.107 ton dan produksi gula terkecil berada di tahun 2013 yaitu sebesar 1.236.824 ton. Tidak hanya pada produksi, namun konsumsi gula di Provinsi Jawa Timur juga mengalami fluktuasi dari tahun ke tahun. Hal ini terjadi karena berkaitan dengan jumlah penduduk, kesejahteraan, dan perkembangan industri makanan dan minuman. Dari data pada Tabel 1.2 memperlihatkan bahwa produksi gula di Jawa Timur masih mampu memenuhi kebutuhan konsumsi, Provinsi Jawa Timur masih tetap melakukan kegiatan impor gula. Impor gula sebenarnya dapat ditekan karena negara Indonesia khususnya Provinsi Jawa Timur mempunyai keunggulan tersendiri yaitu sumber daya alam yang melimpah, eksistensi pabrik gula yang masih banyak beroperasi mampu menghasilkan produksi gula yang melebihi target.

1.2 Perumusan Masalah

Agroindustri gula merupakan salah satu industri perkebunan tertua di Indonesia. Hal ini ditunjukkan dari sejarah dimulainya agroindustri gula sejak abad ke 17 pada zaman pemerintahan Belanda di Indonesia (Mubyarto, 1984). Pada tahun 1930-an agroindustri gula berhasil menjadi eksportir gula terbesar kedua di dunia sehingga dapat menguasai pasar Internasional. Pada masa sekarang kondisi agroindustri gula mengalami perubahan yang drastis, dari negara eksportir

menjadi negara importir terbesar pertama di Asia dan terbesar kedua dunia setelah Rusia.

Jumlah impor yang semakin meningkat dari tahun ke tahun tentunya perlu diatasi agar upaya melindungi gula dalam negeri (domestik) dapat terlaksana khususnya di Jawa Timur yang menjadi sentra produksi gula di Indonesia. Jumlah produksi gula di Jawa Timur yang masih dapat memenuhi kebutuhan konsumsi, akan tetapi kegiatan impor masih tetap saja dilakukan. Situasi ini membuat ketidakpastian dan ketidakstabilan harga gula domestik yang akan menyebabkan ketidakstabilan pendapatan para petani tebu. Selain itu, gula dalam negeri (domestik) menjadi tidak kompetitif lagi dibandingkan dengan gula impor dan tanaman tebu terhadap pesaing utamanya, yaitu padi. Akibat lebih jauh, sejumlah pabrik gula tutup karena harga gula domestik menjadi lebih rendah daripada harga pokok produksi gula. Berdasarkan beberapa fakta-fakta yang telah disebutkan diatas penulis merumuskan masalah penelitian sebagai berikut :

- a. Bagaimana perkembangan produksi, konsumsi, dan impor gula di Jawa Timur?
- b. Faktor-faktor apakah yang mempengaruhi produksi, konsumsi, dan impor gula di Jawa Timur ?
- c. Kebijakan apa yang dapat direkomendasikan untuk dijadikan alternatif strategi gula dalam negeri ?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dalam penelitian ini adalah :

- a. Menganalisis perkembangan produksi, konsumsi, dan impor gula di Jawa Timur.
- b. Menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi produksi, konsumsi, dan impor gula di Jawa Timur.
- c. Merumuskan alternatif strategi pengambilan kebijakan gula dalam negeri.

1.4 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi pengambil kebijakan dalam bidang pertanian, pelaku agroindustri gula, penulis, maupun pembaca. Kegunaan yang diharapkan dari penelitian ini adalah:

- a. Bagi pengambil kebijakan khususnya pemerintah, penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi tambahan dalam menentukan kebijakan dan pengambilan keputusan di masa yang akan datang dalam upaya mengatasi masalah gula.
- b. Bagi *stakeholder* agribisnis gula, penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi dalam upaya mengembangkan agribisnis gula di Indonesia khususnya di Jawa Timur.
- c. Bagi penulis, penelitian ini diharapkan dapat menjadi sarana untuk mengaplikasikan ilmu yang sudah didapat selama menuntut ilmu di Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur.
- d. Bagi pembaca, penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat sebagai tambahan informasi, literatur, dan bahan bagi penelitian selanjutnya.

1.5 Ruang Lingkup

- a. Periode Data : Tahun 2003 - 2017
- b. Lokus : Provinsi Jawa Timur
- c. Fokus : Penelitian ini berfokus pada produksi, konsumsi dan impor gula di Provinsi Jawa Timur dengan menggunakan komoditas gula jenis *white sugar* atau gula kristal putih yang umumnya digunakan untuk konsumsi langsung.