

## ANALISIS POSISI DAN TINGKAT KETERGANTUNGAN IMPOR GULA KRISTAL PUTIH DAN GULA KRISTAL RAFINASI INDONESIA DI PASAR INTERNASIONAL

*(Analysis of the Position and Level of Dependency on Imported White Sugar and Refined Sugar Crystals of Indonesia in International Market)*

Handini Pujitiasih, Bustanul Arifin, Suriaty Situmorang

Jurusan Agribisnis, Fakultas Pertanian, Universitas Lampung, Jl. Prof. Dr. Soemantri Brojonegoro No. 1  
Bandar Lampung 35145, Telp. 085269384611, e-mail: handinie@ymail.com

*This research aims to analyze the Indonesian sugar trading position in international trade and level of Indonesia's dependence on imported sugar. The analysis method used in this research was analysis of Indonesian sugar trade positions using the Agricultural Specialization Index, and analysis dependence on sugar imports using the Import Dependency Ratio. The results showed that: (1) sugar of Indonesia has weak competitiveness because the value of Indonesian sugar trade specialization index was under one ( $<1$ ). This indicated that Indonesia is a net importer of the sugar commodity, sugar that can be directly consumed or sugar is used as raw material for the food and beverage industry (2) Indonesian sugar import dependency rate that was calculated by Import Dependency Ratio indicated the extent of dependency on Indonesian imported sugar.*

*Keywords: refined sugar, import dependence, white sugar*

### PENDAHULUAN

Gula merupakan salah satu komoditas pertanian yang telah ditetapkan Indonesia sebagai komoditas khusus dalam forum perundingan Organisasi Perdagangan Dunia (WTO), bersama beras, jagung dan kedelai (Arifin, 2008). Gula merupakan salah satu komoditas strategis dalam perekonomian Indonesia, terutama untuk memenuhi kebutuhan pokok dan kalori bagi masyarakat maupun industri di satu sisi, dan di sisi lain merupakan sumber pendapatan dan kehidupan sekitar satu juta petani dan hampir dua juta tenaga kerja yang terlibat langsung dalam sistem industri gula.

Secara historis, agribisnis gula merupakan salah satu agribisnis perkebunan tertua di Indonesia. Hal ini ditunjukkan oleh sejarah dimulainya industri gula di Indonesia sejak abad ke-17 pada zaman pemerintahan Belanda. Pada tahun 1928 Indonesia mengalami era kejayaan industri gula di mana terdapat 178 pabrik gula dengan luas areal panen kira-kira 200.000 hektar dan menghasilkan hampir 3 juta ton gula. Pada saat itu Indonesia menjadi negara eksportir gula terbesar kedua di dunia setelah Kuba (Maria, 2009).

Sejak tahun 1870, pemerintah kolonial Belanda telah melakukan segala upaya untuk meningkatkan produksi gula antara lain melalui penelitian, peningkatan budidaya, pembangunan jaringan irigasi, penataan tataguna tanah yang optimal dan meningkatkan manajemen dan permodalan.

Kesemuanya itu bertujuan untuk mencapai produktivitas yang tinggi agar diperoleh rendemen dan hablur yang tinggi pula.

Saat ini luas areal tebu di Indonesia secara umum berfluktuasi dengan kecenderungan menurun dari tahun 2006 sampai 2011, yang diakibatkan karena penghapusan sistem Tebu Rakyat Intensifikasi. Penurunan luas areal diikuti dengan penurunan produksi gula. Penurunan produksi gula disebabkan oleh banyaknya dari petani tebu yang mengubah komoditas pertaniannya ke komoditas non tebu. Selain itu, pabrik gula banyak yang sudah tidak efisien karena umur mesin yang sudah tua serta pemeliharaan yang kurang diperhatikan. menyebabkan penurunan produksi. Perkembangan luas areal, jumlah produksi, dan konsumsi gula Indonesia tahun 2006-2011 nasional dapat dilihat pada Tabel 1.

Ketidakpastian dalam perdagangan gula saat ini sangat memprihatinkan karena pemenuhan kebutuhan gula Indonesia sangat bergantung pada pasar dunia. Sebagai ilustrasi untuk menunjukkan ketergantungan Indonesia terhadap pasar gula dunia ditunjukkan oleh kondisi produksi dan konsumsi gula secara nasional sebelum dan setelah krisis tahun 1998. Sebelum terjadinya krisis tahun 1996, produksi gula Indonesia mencapai 2,1 juta ton, namun setelah krisis ekonomi, produksi gula Indonesia mengalami penurunan yang sangat signifikan pada tahun 2000 produksi gula hanya sekitar 1,7 juta ton.

Tabel 1. Perkembangan luas areal dan jumlah produksi tebu Indonesia tahun 2006-2011

Tahun	Luas Areal (ha)	Produksi Gula (ton)	Konsumsi Gula (ton)
2006	396.441	2.307.027	2.481.135
2007	428.401	2.448.143	2.681.833
2008	436.504	2.668.428	2.680.575
2009	422.935	2.519.675	2.593.658
2010	418.259	2.214.488	2.610.740
2011	437.731	2.721.727	2.641.858

Sumber: Dewan Gula Indonesia, 2012

Konsumsi gula terus meningkat karena meningkatnya jumlah penduduk dan semakin berkembangnya industri yang menggunakan gula sebagai bahan baku industri. Pada tahun 1996 konsumsi gula Indonesia hanya 3 juta ton, pada tahun 2000 konsumsi gula sudah meningkat menjadi 3,3 juta ton. Pemenuhan kebutuhan gula yang semakin meningkat ini sangat bergantung pada impor gula. Pada tahun 1996, impor gula Indonesia sekitar 975 ribu ton meningkat jumlahnya menjadi 1,6 juta ton pada tahun 2000. Hal tersebut memperlihatkan betapa besarnya ketergantungan Indonesia terhadap impor gula (Hafsah, 2002).

Ketidakseimbangan produksi dengan konsumsi gula di Indonesia menimbulkan keharusan bagi pemerintah untuk mengimpor gula. Hal tersebut menyebabkan volume gula impor semakin meningkat di Indonesia (Zaini, 2008). Peningkatan impor gula disebabkan kebutuhan gula dalam negeri yang semakin meningkat. Pertimbangan inilah yang mendorong dilakukannya penelitian mengenai posisi perdagangan gula Indonesia di pasar internasional dan tingkat ketergantungan Indonesia terhadap impor gula. Tujuan penelitian adalah untuk menganalisis posisi perdagangan gula Indonesia di pasar internasional dan menganalisis tingkat ketergantungan Indonesia terhadap impor gula.

### METODE PENELITIAN

Jenis data yang digunakan dalam penelitian adalah data sekunder dengan rentang waktu (*time series*), tahun 2006-2011. Sumber data penelitian adalah beberapa instansi terkait, yaitu Biro Pusat Statistik, Dewan Gula Indonesia, dan Kementerian Pertanian Direktorat Jenderal Perkebunan. Data yang diperlukan antara lain adalah volume impor gula, produksi gula dalam negeri, dan volume ekspor gula Indonesia.

Metode yang digunakan untuk mengetahui posisi perdagangan gula Indonesia adalah Indeks Spesialisasi Perdagangan (ISP). ISP digunakan untuk mengetahui peran Indonesia dalam perdagangan gula, apakah sebagai negara eksportir atau importir. Secara matematis, Tambunan (2004) merumuskan penghitungan indeks spesialisasi perdagangan sebagai berikut:

$$ISP = ( X_{ia} - M_{ia} ) / ( X_{ia} + M_{ia} ) \dots\dots\dots (1)$$

Keterangan:

- X = Ekspor
- M = Impor
- i = Komoditas tertentu
- a = Negara

Nilai dari ISP adalah antara -1 dan +1. Jika nilai dari ISP ( $0 < ISP \leq 1$ ), maka komoditas bersangkutan mempunyai daya saing yang kuat atau negara tersebut cenderung sebagai pengekspor komoditas tersebut (supply domestik lebih besar daripada permintaan domestik). Sebaliknya, daya saing rendah atau cenderung sebagai pengimpor (supply domestik lebih kecil daripada permintaan domestik) jika nilai ISP negatif ( $-1 \leq ISP < 0$ ). Jika indeksinya naik berarti daya saingnya naik dan sebaliknya (Tambunan 2004). ISP juga dapat digunakan untuk mengidentifikasi tingkat pertumbuhan suatu komoditas dalam perdagangan yang terbagi ke dalam 5 tahap, yaitu:

#### 1. Tahap pengenalan

Tahap pengenalan adalah tahap ketika suatu industri di suatu negara (sebut A) mengekspor produk-produk baru dan industri pendatang belakangan (negara B) mengimpor produk-produk tersebut. Dalam tahap ini, nilai indeks ISP adalah -1,00 sampai -0,50.

#### 2. Tahap substitusi impor

Pada tahap substitusi impor, nilai indeks ISP naik antara -0,51 sampai 0,00. Pada tahap ini, industri di negara B menunjukkan daya saing yang sangat rendah, karena tingkat produksinya tidak cukup tinggi untuk mencapai skala ekonominya. Industri tersebut mengekspor produk-produk dengan kualitas yang kurang bagus dan produksi dalam negeri masih lebih kecil daripada permintaan dalam negeri. Dengan kata lain, untuk komoditas tersebut, pada tahap ini negara B lebih banyak mengimpor daripada mengekspor.

### 3. Tahap pertumbuhan

Pada tahap pertumbuhan nilai indeks ISP negara B naik antara 0,01 sampai 0,80, dan industri di negara B melakukan produksi dalam skala besar dan mulai meningkatkan eksportnya. Di pasar domestik, penawaran negara B untuk komoditas tersebut lebih besar daripada permintaan.

### 4. Tahap kematangan

Pada tahap kematangan nilai indeks negara B berada pada kisaran 0,81 sampai 1,00. Pada tahap ini produk yang bersangkutan sudah pada tahap standarisasi, terutama dalam hal yang menyangkut teknologi yang dikandungnya. Pada tahap ini negara B merupakan negara *net exporter*.

### 5. Tahap kembali mengimpor

Pada tahap kembali mengimpor nilai indeks ISP negara B kembali menurun antara 1,00 sampai 0,00. Pada tahap ini industri di negara B kalah bersaing di pasar domestiknya dengan industri dari negara A, dan produksi dalam negeri lebih sedikit dari permintaan dalam negeri.

Metode yang digunakan untuk mengetahui posisi perdagangan gula Indonesia di pasar internasional dilakukan dengan metode *Import Dependency Ratio* (IDR). IDR atau rasio ketergantungan impor yaitu alat yang digunakan untuk melihat tingkat ketergantungan impor suatu negara terhadap komoditas tertentu. Dengan menganalisis IDR dapat diketahui seberapa besar ketergantungan impor suatu negara terhadap suatu komoditas. Secara matematis, rasio ketergantungan impor dapat dirumuskan sebagai (Pusat Data dan Informasi Pertanian, 2009) :

$$IDR = \{M_{ia} / (Produksi + M_{ia} - X_{ia})\} \times 100 \dots(2)$$

Keterangan :

- M = Impor
- X = Ekspor
- I = Jenis barang
- A = Negara

IDR menunjukkan tingkat ketergantungan impor suatu negara atas komoditas tertentu. Semakin besar nilai IDR maka ketergantungan impor negara tersebut terhadap suatu komoditas juga semakin tinggi. Sebaliknya semakin kecil nilai IDR, maka ketergantungan impor suatu negara juga semakin rendah.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Pemerintah Indonesia menetapkan tiga jenis gula yang beredar di Indonesia, yaitu gula kristal mentah (*raw sugar*), gula kristal rafinasi (*refined sugar*), dan gula kristal putih (*white sugar*). Gula kristal putih adalah gula yang dapat dikonsumsi langsung tanpa memerlukan proses lebih lanjut. Gula kristal putih merupakan gula yang dikonsumsi masyarakat sehari-hari tanpa diproses lebih lanjut. Bahan baku pembuatan gula kristal putih adalah tebu. Gula kristal rafinasi adalah jenis gula yang digunakan sebagai bahan baku pembuatan industri makanan maupun minuman. Bahan baku pembuatan gula kristal rafinasi adalah gula kristal mentah. Gula kristal mentah adalah gula yang diproses untuk digunakan sebagai bahan baku industri. Dalam penelitian ini gula yang diteliti hanya gula kristal putih dan gula kristal rafinasi.

### 1. Indeks Spesialisasi Perdagangan (ISP)

#### a) ISP Gula Kristal Putih Indonesia

Berdasarkan nilai ISP gula kristal putih yang disajikan pada Tabel 2, dapat disimpulkan bahwa gula kristal putih Indonesia memiliki daya saing yang rendah. Kondisi ini terjadi karena nilai ISP gula kristal putih yang dihasilkan oleh Indonesia memiliki nilai ISP yang kurang dari atau sama dengan satu. Berdasarkan nilai ISP gula kristal putih, indeks spesialisasi tertinggi terjadi pada tahun 2010. Hal ini terjadi karena pada tahun 2010 jumlah gula kristal putih yang diimpor oleh Indonesia merupakan jumlah impor tertinggi selama kurun waktu tahun 2006-2011, yaitu sebesar 378.643.824 ton.

Nilai ISP terendah terjadi pada tahun 2009. Hal ini terjadi karena Indonesia melakukan impor gula dalam jumlah yang terhitung rendah selama periode waktu 2006-2011, yaitu sebesar 3.000.100 ton. Rendahnya jumlah impor gula ini disebabkan adanya penetapan tarif bea masuk atas impor gula yang dikeluarkan pemerintah melalui Menteri Keuangan sebesar Rp400,00/kg untuk tarif gula kristal putih. Dengan indeks rata-rata sebesar -0,98, dapat disimpulkan bahwa gula kristal putih Indonesia berada pada tahap pengenalan produk dalam tingkat perdagangan. Selain itu, dapat disimpulkan pula bahwa negara Indonesia merupakan negara pengimpor gula jenis gula kristal putih.

Tabel 2. Nilai ISP gula krisal putih Indonesia tahun 2006-2011

Tahun	Indeks Spesialisasi Perdagangan
2006	-0,99903
2007	-0,99975
2008	-0,98632
2009	-0,90454
2010	-0,99959
2011	-0,99621
Rata-rata	-0,98091

b) ISP Gula Kristal Rafinasi

Berdasarkan hasil perhitungan indeks spesialisasi perdagangan jenis gula rafinasi yang disajikan pada Tabel 3, diketahui bahwa nilai ISP gula kristal rafinasi Indonesia memiliki nilai di bawah atau sama dengan satu. Pada tahun 2006 nilai ISP yaitu -0,99739, sedangkan tahun 2007 hasil indeks spesialisasi perdagangan untuk jenis gula rafinasi juga tidak jauh berbeda yaitu memiliki nilai -0,99980. Hal ini terjadi karena jumlah ekspor dan jumlah impor tahun 2006-2007 tidak terlalu berbeda jauh jumlahnya sehingga berdasarkan perhitungan indeks yang dihasilkan juga tidak berbeda jauh hasilnya.

Dengan indeks rata-rata sebesar -0,99, dapat disimpulkan bahwa gula kristal rafinasi Indonesia berada pada tahap satu, yaitu tahap pengenalan produk. Dengan diketahuinya indeks spesialisasi perdagangan ini, maka dapat diketahui bahwa negara Indonesia merupakan negara pengimpor gula jenis gula kristal rafinasi.

Asmarantaka (2012), dalam penelitiannya menyimpulkan bahwa nilai RCA ekspor gula Indonesia sangatlah kecil. Hal ini menunjukkan industri gula Indonesia atau ekspor gula Indonesia tidak memiliki keunggulan komparatif. Kondisi tersebut sesuai dengan penelitian ini, meskipun dengan menggunakan metode yang berbeda.

Tabel 3. Nilai ISP gula kristal rafinasi Indonesia tahun 2006-2011

Tahun	Indeks Spesialisasi Perdagangan
2006	-0,99739
2007	-0,99980
2008	-0,99977
2009	-0,99832
2010	-0,99581
2011	-0,98321
Rata-rata	-0,995719

Penelitian dengan menggunakan metode indeks spesialisasi perdagangan juga menunjukkan hasil yang sama yaitu nilai daya saing Indonesia rendah. Namun dalam metode indeks spesialisasi perdagangan gula Indonesia mendapatkan hasil lebih dalam yaitu dapat diketahuinya apakah Indonesia menjadi negara pengekspor atau sebagai negara pengimpor untuk komoditas gula, tidak hanya untuk mengetahui daya saing komoditas gulanya saja.

2. *Import Dependency Ratio (IDR)*

a) IDR Gula Kristal Putih

Berdasarkan nilai IDR gula kristal putih yang disajikan pada Tabel 4, terlihat bahwa Indonesia memiliki ketergantungan impor gula jenis gula kristal putih. Pada tahun 2006 Indonesia mengalami ketergantungan terhadap impor gula kristal putih sebesar 3,55 persen. Selain itu, diketahui juga bahwa ketergantungan Indonesia akan impor gula kristal rafinasi meningkat tajam pada tahun 2007, yaitu sebesar 13,19 persen. Hal tersebut diakibatkan oleh jumlah produksi gula kristal putih yang meningkat tajam, yaitu dari 2.448.143 ton pada tahun 2006 menjadi 2.668.428 ton pada tahun 2007. Peningkatan produksi ini diikuti oleh peningkatan jumlah konsumsi gula kristal putih nasional, yaitu sebesar 2.481.1335 ton di tahun 2006 menjadi 2.681.833 ton di tahun 2007.

Tingkat ketergantungan impor gula kristal putih Indonesia tertinggi terjadi pada tahun 2010, yang disebabkan oleh adanya peningkatan jumlah impor gula kristal putih, yaitu sebesar 3.000.100 ton di tahun 2009 menjadi 378.643.824 ton di tahun 2010. Peningkatan jumlah produksi tersebut masih belum memenuhi kebutuhan konsumsi gula putih nasional, sehingga diperlukan impor gula putih. Hal ini mengakibatkan tingkat ketergantungan impor gula kristal putih juga menjadi meningkat.

Tabel 4. Nilai IDR gula kristal putih Indonesia tahun 2006-2011

Tahun	<i>Import Dependency Ratio</i> (persen)
2006	3,55
2007	13,19
2008	1,28
2009	0,12
2010	14,60
2011	4,07
Rata-rata	6,13

b) IDR Gula Kristal Rafinasi

Berdasarkan nilai IDR yang disajikan pada Tabel 5, diketahui bahwa nilai IDR gula kristal rafinasi mengalami kecenderungan impor gula yang menurun. Nilai IDR gula kristal rafinasi tahun 2006 sebesar 35,23 persen, yang berarti bahwa tingkat ketergantungan impor gula kristal rafinasi sebesar 35,23 persen. Tingkat ketergantungan impor gula rafinasi mengalami penurunan menjadi 33,03 persen di tahun 2007. Hal tersebut menandakan bahwa sebesar 33,03 persen gula rafinasi yang beredar di Indonesia berasal dari impor gula rafinasi.

Pada kurun waktu tahun 2009-2011, tingkat ketergantungan impor gula kristal rafinasi mengalami penurunan yang sangat tajam. Hal ini terjadi karena adanya peningkatan jumlah gula rafinasi yang mampu diproses oleh pabrik gula di Indonesia, sehingga impor gula rafinasi dapat dikurangi.

Peningkatan jumlah gula rafinasi yang diproses disebabkan oleh meningkatnya jumlah pabrik gula rafinasi yang dimiliki Indonesia dari enam buah pabrik menjadi delapan buah pabrik gula rafinasi. Pendirian pabrik gula rafinasi memiliki tujuan agar negara Indonesia memperoleh nilai tambah dan mampu menyerap tenaga kerja serta pemerintah tidak perlu mengimpor gula rafinasi secara langsung.

Berdasarkan hasil penelitian, terlihat bahwa Indonesia mengalami ketergantungan impor untuk kategori gula kristal putih dan gula kristal rafinasi. Kondisi ini tentu kurang baik bagi industri gula Indonesia. Apabila impor gula semakin meningkat setiap tahunnya, maka gula domestik akan semakin terancam apabila harga gula dunia semakin menurun sehingga akan mengakibatkan harga gula impor akan semakin rendah pula. Apabila harga gula domestik tidak dapat mengimbangi harga gula impor maka konsumen akan lebih memilih gula dengan harga murah yaitu gula impor. Bila hal itu terjadi maka petani tebu juga akan mengalami kerugian, karena harga gula dalam negeri akan semakin kalah bersaing dengan gula yang berasal dari impor yang memiliki harga yang lebih murah. Dikhawatirkan para petani tebu akan beralih ke komoditas lain yang keuntungannya lebih menjanjikan daripada bertanam tebu, sehingga akan menurunkan produksi gula nasional.

Tabel 5. Nilai IDR gula kristal rafinasi Indonesia tahun 2006-2011

Tahun	<i>Import Dependency Ratio</i> (persen)
2006	35,23
2007	33,08
2008	32,45
2009	4,56
2010	7,50
2011	2,93
Rata-rata	19,29

Dengan adanya kondisi tersebut maka pemerintah wajib menetapkan kebijakan-kebijakan yang akan melindungi petani tebu seperti program bongkar ratoon (penggantian bibit tebu dengan bibit baru) setiap 2-3 tahun dan memberikan bantuan bibit unggul untuk meningkatkan rendemen tebu. Dukungan bantuan infrastruktur juga dibutuhkan karena sebagian jalan dari areal perkebunan tebu menuju ke pabrik gula rata-rata sangat jauh, sehingga biaya operasional dalam proses pengangkutan tebu relatif tinggi. Program rekonstruksi pabrik gula juga penting untuk dilakukan mengingat pabrik-pabrik gula di Indonesia sudah digunakan sejak zaman Belanda. Selain itu, peran pemerintah juga sangat diharapkan, yaitu dengan melakukan penetapan tarif impor gula yang tepat untuk melindungi gula domestik serta melakukan pembatasan volume impor gula yang masuk ke Indonesia untuk menjaga kestabilan harga sekaligus menjamin kelangsungan hidup industri gula nasional dan petani tebu sebagai produsen gula.

**KESIMPULAN**

Gula Indonesia memiliki daya saing yang lemah, karena nilai Indeks Spesialisasi Perdagangan (IDP) gula Indonesia lebih kecil dari satu. Hal ini menandakan bahwa Indonesia merupakan negara pengimpor untuk komoditas gula, baik gula yang dapat langsung dikonsumsi (GKP) ataupun gula yang digunakan sebagai bahan baku industri makanan dan minuman (GKR). Tingkat ketergantungan impor gula Indonesia yang dihitung dengan menggunakan *Import Dependency Ratio* dapat menunjukkan seberapa besar tingkat ketergantungan impor gula Indonesia baik itu GKP maupun GKR. Tingkat ketergantungan impor gula Kristal putih pada kurun waktu tahun 2006-2011 rata-rata sebesar 6,13 persen, sedangkan tingkat ketergantungan impor gula rafinasi tahun 2006-2010 rata-rata sebesar 19,29 persen.

**DAFTAR PUSTAKA**

- Arifin B. 2008. "Ekonomi Swasembada Gula". *Jurnal Economic Review Volume. 21 Maret 2008*.
- Asmarantaka RW. 2012. "*Ekonomi Gula*". PT Gramedia Pustaka Utama. Jakarta.
- Hafsah dan Jafar M. 2002. *Bisnis Gula Indonesia*. Pustaka Sinar Harapan. Jakarta
- Maria. 2009. "Analisis Kebijakan Tataniaga Gula Terhadap Ketersediaan dan Harga Gula pasir di Indonesia". *Makalah pada Seminar Nasional Peningkatan Daya Saing Agribisnis Berorientasi Kesejahteraan Petani yang diselenggarakan oleh Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian tanggal 14 Oktober 2009 di Bogor*.
- Prasodjo H. 2013. "Pengaruh Globalisasi Bagi Kebangkitan Ekonomi India (Masa Pemerintahan Narasimha Rao-Manmohan Singh)". <http://haryo-prasodjo.blogspot.com/2013/04/pengaruh-globalisasi-bagikebangkitan.html>. Diakses pada 12 Agustus 2013.
- Pusat data dan Informasi Pertanian. 2009. *Kinerja Perdagangan Komoditas Pertanian Volume 1 No 1*. Pusat data dan Informasi Pertanian Departemen Pertanian. Jakarta.
- Tambunan TTH. 2004. *Globalisasi dan Perdagangan Internasional*. Gamalia. Bogor.
- Zaini A. 2008. "Pengaruh Harga Gula Impor, Harga Gula Domestik, dan Produksi Gula Terhadap Permintaan Gula Impor di Indonesia". *Jurnal EPP Volume 5 No 2 tahun 2008*.