

BAB I

PENDAHULUAN

I.1. Latar Belakang Masalah

Keputusan Presiden tahun 2004 tentang pergulaan, dalam pasal 1, menetapkan bahwa gula dibagi ke dalam tiga kelompok, yaitu gula putih (*white plantation*), gula mentah (*raw sugar*), dan gula rafinasi (*refined sugar*). Gula putih adalah gula yang diproduksi dari tanaman tebu dalam negeri dan digunakan untuk konsumsi langsung masyarakat. Gula mentah adalah bahan baku yang digunakan untuk memproduksi gula putih ataupun gula rafinasi. Gula rafinasi adalah gula konsumsi yang berkualitas tinggi dengan derajat kemurnian gula yang tinggi dan kadar abu & SO₂ yang sangat rendah serta memenuhi syarat keamanan pangan sehingga sesuai/cocok untuk kebutuhan gula konsumsi industri makanan dan minuman serta konsumsi langsung¹. Gula rafinasi menggunakan bahan baku gula mentah yang berasal dari impor.

Secara umum, penggunaan gula dibagi dua macam. Pertama, gula digunakan untuk konsumsi langsung masyarakat. Gula yang digunakan untuk konsumsi langsung adalah gula putih. Penggunaan gula yang kedua, yaitu untuk memenuhi kebutuhan bahan baku industri makanan dan minuman. Gula yang digunakan untuk memenuhi industri makanan dan minuman adalah gula rafinasi.

Industri gula putih di Indonesia sudah ada sejak zaman kolonial Belanda. Dalam perkembangannya saat ini, industri gula putih mengalami berbagai macam masalah. Lebih dari 10 tahun terakhir industri gula putih mengalami masalah produktivitas². Berdasarkan data Dewan Gula Indonesia (DGI), perkembangan konsumsi nasional gula

¹ Asosiasi Gula Rafinasi Indonesia (AGRI), *Booklet Informasi Dan Promosi Industri Gula Rafinasi 2004*.

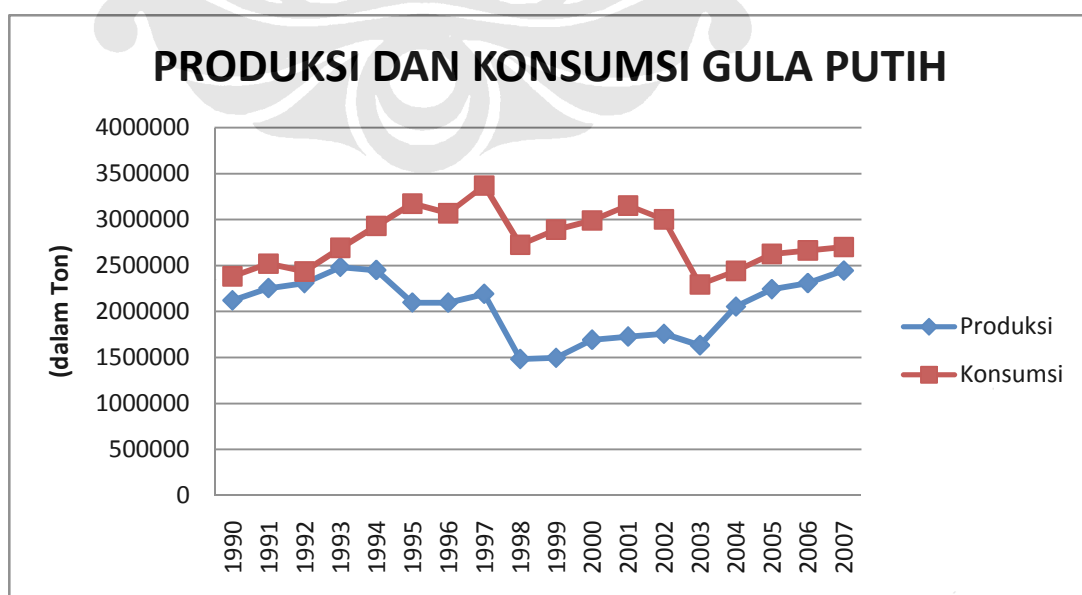
² Sumber: Buku Laporan Tahunan Dewan Gula Indonesia (DGI) 2008.

putih meningkat setiap tahunnya. Peningkatan konsumsi nasional ini tidak diikuti oleh kemampuan produksi gula putih nasional yang tinggi pula.

Berdasarkan data statistik Dewan Gula Indonesia, pada tahun 2005, konsumsi nasional untuk gula putih mencapai 2.625.540 ton. Pada tahun 2006, konsumsi gula meningkat menjadi 2.664.135 ton. Kemudian, pada tahun 2007, konsumsi nasional gula putih kembali meningkat menjadi 2.699.831 ton. Dalam kurun waktu 3 tahun tersebut, konsumsi gula putih nasional meningkat rata-rata sebesar 37.145,5 ton.

Peningkatan tersebut tidak diikuti oleh jumlah produksi nasional yang mencukupi. Pada tahun 2005, jumlah produksi nasional gula putih sebesar 2.241.741 ton. Pada tahun 2006, produksi nasional gula putih menurun menjadi 2.307.988 ton. Kemudian, pada tahun 2007 produksi nasional gula putih kembali meningkat menjadi 2.442.761 ton. Dari jumlah produksi selama tiga tahun terakhir ini, terlihat bahwa industri gula putih dalam negeri tidak mampu memenuhi kebutuhan konsumsi nasional gula putih.

Gambar 1.1. Produksi dan Konsumsi Gula Putih



Sumber: Buku Laporan Tahunan Dewan Gula Indonesia (DGI) 2008.

Keadaan yang sebaliknya terjadi dalam industri gula rafinasi. Industri gula rafinasi mengalami perkembangan dalam jumlah produksi. Berdasarkan data Dewan Gula Indonesia, jumlah produksi gula rafinasi pada tahun 2006 sebesar 1,2 juta ton. Dari jumlah produksi tersebut, terjadi kelebihan stok gula rafinasi sebesar lebih dari 420.000 ton. Kemudian pada tahun 2007, jumlah produksi gula rafinasi kembali meningkat menjadi 1,44 juta ton. Sama seperti tahun sebelumnya, jumlah produksi pada tahun 2007 ini juga menciptakan kelebihan stok. Pada tahun 2007, kelebihan stok yang dihasilkan oleh industri gula rafinasi sebesar 540.000 ton.

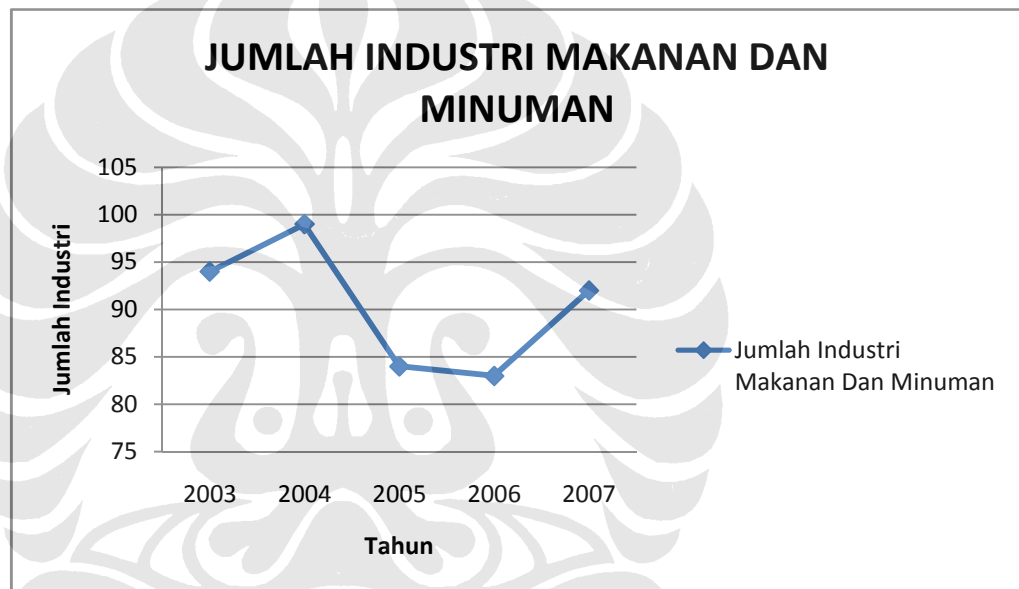
Perkembangan dalam industri gula rafinasi juga terjadi dalam bidang investasi. Pada tanggal 3 Januari 2007, terdapat tiga pabrik baru gula rafinasi di daerah Cilegon yang diresmikan oleh Presiden. Disamping pendirian pabrik baru, pada waktu yang bersamaan, diresmikan pula perluasan salah satu areal pabrik gula rafinasi yang telah ada. Perkembangan investasi terus berlanjut, pada akhir tahun 2007, pembangunan tiga pabrik baru tengah berlangsung. Tiga pabrik baru tersebut berada di Lampung, Cilegon, dan Makasar.

Besarnya perkembangan investasi pada industri gula rafinasi seakan tidak terpengaruh oleh serangkaian hambatan yang ada. Adanya kelebihan jumlah stok gula rafinasi yang ada pada tahun 2006 dan 2007 menunjukkan bahwa pertumbuhan pasar gula rafinasi (industri makanan dan minuman) tidak sebesar pertumbuhan industri gula rafinasi itu sendiri. Kemudian, adanya izin dari departemen perdagangan yang memperbolehkan industri makanan dan minuman untuk mengimpor kebutuhan bahan baku gula rafinasi secara langsung dapat dikatakan merupakan ancaman bagi perkembangan industri gula rafinasi.

I.2. Rumusan Masalah

Pertumbuhan pasar gula rafinasi (industri makanan dan minuman) tidak sebesar pertumbuhan industri gula rafinasi. Adanya izin yang dikeluarkan pemerintah bahwa industri makanan dan minuman boleh mengimpor kebutuhan gula rafinasi secara langsung menjadikan industri makanan dan minuman lebih memilih gula rafinasi impor daripada gula rafinasi dalam negeri³.

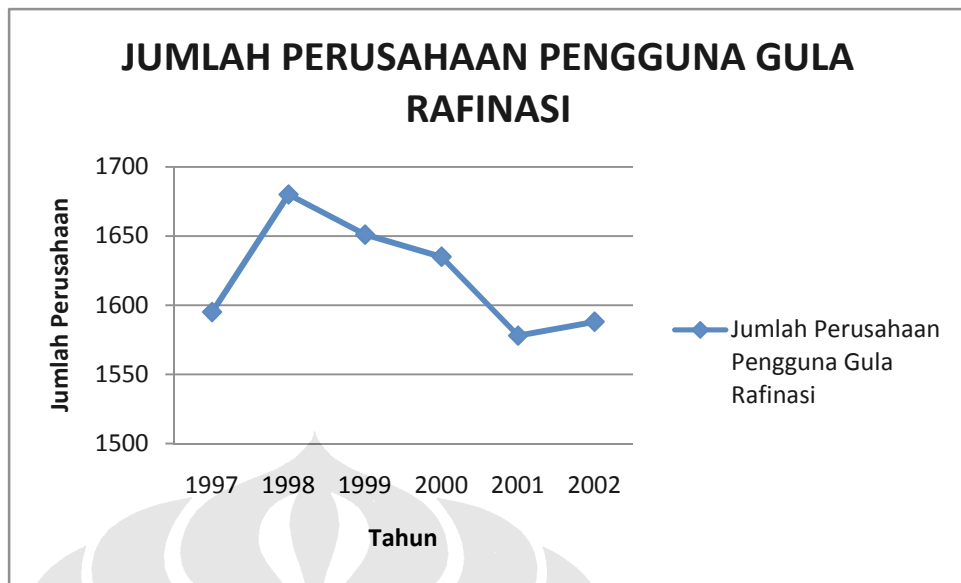
Gambar 1.2. Jumlah Industri Makanan dan Minuman



Sumber: Buku Laporan Tahunan Dewan Gula Indonesia (DGI) 2008.

³ Suara Pembaruan, "Gula Rafinasi Ancam Gula Lokal", 8 Januari 2007.

Gambar 1.3. Jumlah Perusahaan Pengguna Gula Rafinasi



Sumber: BPS, 2008.

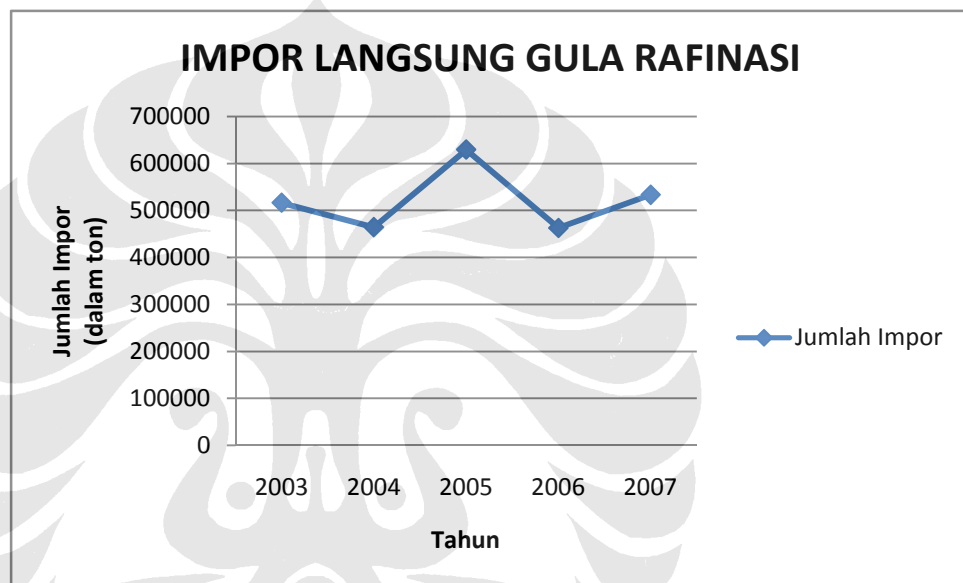
Pasar dari Industri gula rafinasi yang paling utama adalah industri makanan dan minuman. Disamping industri makanan dan minuman, industri farmasi juga menggunakan gula rafinasi sebagai bahan baku. Dalam lima tahun terakhir ini, jumlah industri makanan, minuman, dan juga industri farmasi mengalami penurunan. Pada tahun 2003 dan 2004, industri pengguna gula rafinasi berjumlah 94 industri dan 99 industri. Pada tahun berikutnya, tahun 2005, terjadi penurunan jumlah industri makanan, minuman, dan farmasi menjadi 84 industri. Sampai dengan tahun 2007, jumlah industri pengguna gula rafinasi ini berjumlah 92 industri.

Penurunan besar pasar industri gula rafinasi juga dapat dilihat dari perkembangan jumlah perusahaan pengguna gula rafinasi. Pada tahun 1997, tercatat jumlah perusahaan pengguna gula rafinasi sebanyak 1.595 perusahaan. Kemudian pada tahun 1998, sempat mengalami peningkatan menjadi 1.680 perusahaan. Untuk tahun-tahun setelahnya, jumlah perusahaan pengguna gula rafinasi mengalami penurunan

menjadi 1.651 (tahun 1999), 1.635 (tahun 2000), 1.578 (tahun 2001), dan 1.588 (tahun 2002).

Selain jumlah industri pengguna gula rafinasi yang mengalami penurunan, kebijakan pemerintah yang memberikan izin kepada industri makanan, minuman, dan farmasi untuk mengimpor langsung kebutuhan bahan baku gula rafinasi.

Gambar 1.4. Impor Langsung Gula Rafinasi



Sumber: Buku Laporan Tahunan Dewan Gula Indonesia (DGI) 2008.

Peningkatan impor langsung gula rafinasi oleh industri makanan dan minuman memiliki pengaruh bagi industri gula rafinasi. Semakin besar jumlah gula rafinasi yang diimpor langsung, maka secara tidak langsung akan semakin menurunkan pangsa pasar industri gula rafinasi.

Permasalahan-permasalahan tersebut merupakan permasalahan yang terjadi pada struktur pasar industri gula rafinasi yang bersifat *uncontrollable*. Kemudian, selain menggunakan variabel struktur pasar yang bersifat *uncontrollable*, penulis juga menambahkan variabel struktur pasar yang bersifat *controllable* sebagai pembanding.

Dengan menggunakan teori SCP (*structure-conduct-performance*), maka rumusan masalah di dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Apakah variabel struktur pasar industri gula rafinasi yang bersifat *uncontrollable* berpengaruh terhadap tingkat profitabilitas industri gula rafinasi?
2. Apakah variabel struktur pasar industri gula rafinasi yang bersifat *controllable* berpengaruh terhadap tingkat profitabilitas industri gula rafinasi?
3. Diantara variabel struktur pasar yang bersifat *controllable* dan *uncontrollable*, manakah yang memiliki pengaruh lebih besar terhadap tingkat profitabilitas di dalam industri gula rafinasi?

I.3. Tujuan Penelitian

Melihat permasalahan yang ada pada industri gula rafinasi, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Mengetahui pengaruh struktur pasar yang bersifat *uncontrollable* terhadap tingkat profitabilitas di dalam industri gula rafinasi.
2. Mengetahui pengaruh struktur pasar yang bersifat *controllable* terhadap tingkat profitabilitas di dalam industri gula rafinasi.
3. Mengetahui perbandingan besar pengaruh antara struktur pasar yang bersifat *controllable* dan struktur pasar yang bersifat *uncontrollable* terhadap tingkat profitabilitas di dalam industri gula rafinasi.

I.4. Hipotesis Penelitian

Variabel struktur industri gula rafinasi, yaitu konsentrasi pasar, *capital-sales ratio*, efisiensi, *capital productivity*, nilai tukar mata uang Rupiah terhadap Dollar AS, impor gula rafinasi, dan jumlah industri makanan & minuman. Variabel struktur

tersebut mempengaruhi variabel kinerja industri gula rafinasi. Oleh karena itu, hipotesis penulisan ini adalah:

- Struktur pasar yang bersifat *controllable*:
 - a) Tingkat konsentrasi pasar memiliki hubungan positif terhadap tingkat profitabilitas di dalam industri gula rafinasi.
 - b) *Capital-sales ratio* memiliki hubungan positif terhadap tingkat profitabilitas industri di dalam gula rafinasi.
 - c) Efisiensi memiliki hubungan positif terhadap tingkat profitabilitas di dalam industri gula rafinasi.
 - d) *Capital productivity* (produktivitas modal) memiliki hubungan positif terhadap tingkat profitabilitas di dalam industri gula rafinasi.
- Struktur pasar yang bersifat *uncontrollable*:
 - a) Nilai tukar mata uang Rupiah dengan Dollar AS memiliki hubungan negatif terhadap tingkat profitabilitas di dalam industri gula rafinasi.
 - b) Impor gula rafinasi memiliki hubungan negatif terhadap tingkat profitabilitas di dalam industri gula rafinasi.
 - c) Jumlah industri makanan dan minuman memiliki hubungan positif terhadap tingkat profitabilitas di dalam industri gula rafinasi.

I.5. Metodologi Penelitian

Penelitian ini mencoba untuk melihat pengaruh struktur (*structure*) terhadap kinerja industri gula rafinasi. Kemudian, penelitian ini juga untuk mengetahui pengaruh perilaku (*conduct*) terhadap kinerja industri gula rafinasi.

Dalam mencoba menjawab pengaruh struktur terhadap kinerja industri gula rafinasi digunakan model ekonometri. Dalam teori analisa "*structure-conduct-*

performance” yang dikemukakan oleh Joe S. Bain pada tahun 1956, kemudian teori tersebut kembali digunakan oleh John E. Kwoka Jr dalam karyanya *Does the Choice on Concentration Measure Really Matter?*, mengemukakan bahwa tingkat profitabilitas suatu industri dipengaruhi oleh rasio output dari empat perusahaan terbesar dengan total output industri (CR4) dan rasio besar modal yang digunakan dengan jumlah penjualan yang dihasilkan (KSR).

Melihat karakteristik industri gula rafinasi, dimana ketersediaan mesin-mesin produksi lebih dibutuhkan daripada tenaga kerja, maka efisiensi dan produktivitas kapital (*capital productivity*) merupakan variabel yang mempengaruhi tingkat profitabilitas. Bahan baku gula mentah didapatkan melalui impor, maka nilai tukar juga merupakan variabel yang mempengaruhi tingkat profitabilitas. Disamping variabel nilai tukar, variabel lain yang mempengaruhi tingkat profitabilitas adalah jumlah impor gula rafinasi. Kemudian, variabel jumlah industri makanan dan minuman juga mempengaruhi tingkat profitabilitas industri gula rafinasi. Oleh karena itu, setelah ditambahkan variabel-variabel yang relevan tersebut, model ekonometri yang akan diuji adalah sebagai berikut:

$$PCM_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 HHI_{it} + \alpha_2 KSR_{it} + \alpha_3 EFF_{it} + \alpha_4 PRODCAP + \alpha_5 EXC_t + \alpha_6 IMPRS_t + \alpha_7 FBIND_t$$

Dimana:

- i = Perusahaan
- t = Tahun
- HHI = Tingkat konsentrasi di dalam pasar,

Hirschman Herfindahl Index

- KSR = *Capital-Sales Ratio*
- EFF = Efisiensi
- PRODCAP = *Capital productivity*
- EXC = Nilai tukar mata uang Rupiah terhadap Dolar AS
- IMPRS = Impor gula rafinasi
- FBIND = Jumlah industri makanan dan minuman

Model tersebut akan diuji dengan menggunakan metode pengolahan data panel (*panel data*). Dengan menggunakan metode tersebut dapat dilihat pengaruh masing-masing variabel terhadap produktivitas industri gula rafinasi.

Selanjutnya, untuk memaparkan atau melihat pengaruh perilaku industri gula rafinasi terhadap kinerjanya digunakan metode deskriptif. Perilaku yang akan dijelaskan adalah perilaku perusahaan pada industri gula rafinasi dalam menetapkan harga. Pemaparan secara deskriptif ini berdasarkan sumber-sumber informasi yang berasal dari wawancara, karya ilmiah, dan juga data statistik.

I.6. Ruang Lingkup Penelitian

Penelitian ini menggunakan data sekunder yang meliputi perusahaan-perusahaan yang terdapat dalam industri gula rafinasi. Data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini mulai dari tahun 2002 sampai dengan tahun 2005. Pengumpulan data dilakukan dengan cara *panel data*, dimana jumlah perusahaan-perusahaan yang ada dikelompokkan per tahun. Data-data sekunder tersebut merupakan data-data yang diperoleh dari Badan Pusat Statistik (BPS), Departemen Perindustrian Indonesia, dan Departemen Pertanian Indonesia.

I.7. Sistematika Penulisan

Untuk mempermudah penyajian penelitian, akan digunakan sistematika penulisan sebagai berikut:

- **BAB I (PENDAHULUAN)**

Berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, hipotesis penelitian, metodologi penelitian, serta sistematika penelitian.

- **BAB II (TINJAUAN LITERATUR)**

Memaparkan teori yang relevan dengan masalah dalam penelitian, kerangka berpikir analisis, dan merupakan jawaban sementara terhadap masalah yang dirumuskan.

- **BAB III (PERKEMBANGAN INDUSTRI GULA RAFINASI)**

Menjelaskan awal perkembangan industri gula rafinasi sampai dengan perkembangan industri gula rafinasi saat ini. Kemudian, dijelaskan pula beberapa permasalahan mendasar yang dihadapi oleh industri gula rafinasi dalam perkembangannya.

- **BAB IV (METODOLOGI PENELITIAN)**

Bab ini adalah penjelasan pendekatan model penelitian, penentuan data dan sumbernya, metode pengolahan data, serta analisis data.

- **BAB V (ANALISA HASIL DAN PEMBAHASAN)**

Berisi hasil-hasil pengujian model penelitian dan penjelasan terhadap hasil-hasil penelitian tersebut.

- **BAB VI (KESIMPULAN DAN SARAN)**

Mengungkapkan kesimpulan dari seluruh penelitian yang telah dilakukan serta saran yang dapat digunakan untuk menyempurnakan penelitian yang telah didapatkan.