

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Pertanian merupakan sektor utama perekonomian dari sebagian besar negara-negara berkembang. Indonesia merupakan salah satu negara berkembang dengan sektor pertanian sebagai sumber mata pencaharian penduduknya. Konsekuensinya adalah bahwa kebijakan pembangunan pertanian di negara-negara tersebut sangat berpengaruh terhadap keberhasilan pembangunan sektor-sektor lainnya. Keadaan ini menuntut kebijakan pemerintah pada sektor pertanian disesuaikan dengan keadaan dan perkembangan yang terjadi di lapangan dalam mengatasi berbagai persoalan yang menyangkut kesejahteraan bangsa. Sejak awal, pengembangan sektor pertanian dianggap strategis di Indonesia. Hal ini disebabkan karena wilayah daratan Indonesia yang sangat luas dan ditunjang oleh struktur geografis yang beriklim tropis sangat cocok untuk pembudidayaan berbagai komoditi pertanian.

Kenyataan yang terjadi bahwa sebagian besar penggunaan lahan di wilayah Indonesia diperuntukan sebagai lahan pertanian, dan hampir 50 persen dari total angkatan kerja masih menggantungkan kebutuhan hidupnya pada sektor pertanian. Hal ini dapat dibuktikan dengan hasil tabel dari data statistik BPS (Badan Pusat Statistik) yang menggambarkan lapangan pekerjaan penduduk usia 15 tahun ke atas yang bekerja menurut lapangan pekerjaan utama dari Agustus 2007 sampai dengan Februari 2009. Dapat dilihat dari tabel di bawah, mayoritas lapangan pekerjaan di Indonesia, yaitu sektor pertanian. Hal ini menunjukkan bahwa besarnya lapangan pekerjaan utama sektor pertanian di Indonesia menjadi peran utama bagi pekonomian nasional.

Tabel 1.1
Penduduk Usia 15 Tahun ke Atas yang Bekerja menurut Lapangan
Pekerjaan Utama Agustus 2007 - Februari 2009 (juta orang)

Lapangan Pekerjaan Utama	2007	2008		2009
	Agustus	Februari	Agustus	Februari
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Pertanian	41,21	42,69	41,33	43,03
Industri	12,37	12,44	12,55	12,62
Konstruksi	5,25	4,73	5,44	4,61
Perdagangan	20,55	20,68	21,22	21,84
Transportasi, Pergudangan dan Komunikasi	5,96	6,01	6,18	5,95
Keuangan	1,40	1,44	1,46	1,48
Jasa Kemasyarakatan	12,02	12,78	13,10	13,61
Lainnya*)	1,17	1,27	1,27	1,35
Total	99,93	102,04	102,55	104,49

*)Lapangan Pekerjaan Utama/Sektor Lainnya terdiri dari:Sektor Pertambangan serta Listrik, Gas dan Air

Sumber: Badan Pusat Statistik

Dari tabel di atas dapat digambarkan bahwa lapangan pekerjaan utama terbesar berada pada sektor pertanian yaitu sebesar 43,03 juta jumlah ini paling besar jika dibandingkan dengan sektor industri, konstruksi dan lain-lain. jumlah lapangan pekerjaan utama yang bekerja pada sektor pertanian ini meningkat dari tahun ke tahun, ini menggambarkan mayoritas masyarakat Indonesia masih tergantung pada sektor pertanian.

Salah satu hasil dari sektor pertanian subsektor perkebunan adalah gula. Gula yang dikenal masyarakat adalah gula berbahan baku tebu, yang dikenal dengan gula putih atau gula pasir. Di Indonesia, jenis gula berbahan baku tebu dibagi menjadi tiga jenis, yaitu gula mentah (*raw sugar*), gula kristal putih (*plantation white sugar*) dan gula kristal rafinasi (*refined sugar*). Jenis gula berbahan baku tebu yang diperuntukkan konsumsi langsung oleh masyarakat

adalah gula kristal putih (*plantation white sugar*) atau lebih dikenal dengan gula pasir atau gula putih. Sedangkan *raw sugar* digunakan sebagai bahan baku utama produksi gula rafinasi dan penggunaan gula rafinasi diperuntukkan sebagai bahan baku industri makanan, minuman dan farmasi.

Kebutuhan akan konsumsi gula ini cenderung meningkat dari tahun ke tahun seiring dengan semakin bertambahnya penduduk, pertumbuhan industri yang baru dan kenaikan kesejahteraan masyarakat. Sebagian besar perusahaan perkebunan tebu berasal dari perkebunan rakyat, perkebunan pemerintah dan perkebunan swasta.

Tabel 1.2
Luas Areal dan Produksi Perkebunan Tebu Seluruh Indonesia

TAHUN / Year	LUAS AREAL / Area (Ha)				PRODUKSI / Production (Ton)			
	PR / Smallholders	PBN / Government	PBS / Private	Jumlah / Total	PR / Smallholders	PBN / Government	PBS / Private	Jumlah / Total
2002	196,509	79,975	74,238	350,722	967,16	297,685	490,509	1,755,354
2003	172,015	87,251	76,459	335,725	839,028	370,476	422,414	1,631,918
2004	184,283	78,205	82,305	344,793	1,028,681	383,892	639,071	2,051,644
2005	211,479	80,383	89,924	381,786	1,193,653	423,421	624,668	2,241,742
2006	213,876	87,227	95,338	396,441	1,226,845	453,234	626,948	2,307,027
2007	249,487	81,655	96,657	427,799	1,514,529	424,692	684,565	2,623,786
2008*)	261,88	83,588	96,683	442,151	1,605,793	503,623	691,53	2,800,946
2009**)	292,564	90,747	96,837	480,148	1,898,979	591,595	845,979	3,336,553

Sumber: Direktorat Jenderal Perkebunan

* : estimasi

** : proyeksi

PR : perkebunan rakyat

PBS : perkebunan besar negara

PBS : perkebunan besar swasta

Dari keterangan di atas dapat digambarkan estimasi produksi tahun 2009 sebesar 3,336,553 ton ini meningkat dari tahun sebelumnya yaitu sebesar 2,800,946 ton, jumlah terbanyak tebu dihasilkan oleh perkebunan rakyat. Pada tahun 2005 areal tanaman tebu di Indonesia seluas 381.786ha dengan produktivitas tanaman 6,2 ton hablur/ha dan produksi nasional 2,24 juta ton. Untuk 2008 diperkirakan meningkat menjadi 405.597 ha dengan produktivitas tanaman 6,75 ton hablur/ha dan produksi gula nasional 2,73 juta ton, dan tingkat konsumsi 2,73 ton. Sedangkan 2009 luas areal diperkirakan mencapai 407.810 ha

sementara produktivitas tanaman 6,9 ton hablur/ha dan produksi gula 2,85 ton serta tingkat konsumsi mencapai 2,79 juta ton(www.kompas.com, 2009). Jumlah tersebut sudah mencukupi kebutuhan gula dalam negeri.

Hal senada juga dikemukakan oleh Dirjen Perkebunan Departemen Pertanian

“Pada tahun 2009 gula nasional dengan tingkat konsumsi per kapita 12 Kg/tahun maka secara keseluruhan untuk masyarakat mencapai 2,76 juta ton. sedangkan konsumsi industri 2009 diperkirakan sekitar 0,89 juta ton, sehingga total konsumsi gula nasional mencapai 3,6 juta ton. Dengan tingkat tersebut untuk masyarakat terjadi kelebihan produksi sedangkan bagi industri akan dilakukan impor (www.kompas.com, 2009).”

Kondisi saat ini untuk gula konsumsi sudah dapat dipenuhi dari produksi dalam negeri dan stok gula sampai akhir tahun 2009 sudah dapat dipenuhi sampai mei 2010 atau sampai masa giling dimulai. Tapi dengan keadaan stok gula yang cukup tersebut tidak mencerminkan keadaan harga domestik gula saat ini yang mana harga gula domestik cukup tinggi, ini mengakibatkan konsumen merasa dirugikan dengan kondisi saat ini. Agus Pakpahan, Deputi Bidang Usaha Agroindustri, Kelautan, Kertas, Percetakan, dan Penerbitan Kementerian Negara Badan Usaha Milik Negara berkomentar bahwa berdasarkan perhitungan Departemen Perdagangan di awal perencanaan, kebutuhan gula konsumsi bisa dipenuhi dari produksi domestik (www.kompas.com, 2009), katanya lagi, kebutuhan rata-rata gula konsumsi hanya 200.000-250.000 ton. Dengan begitu, produksi gula konsumsi 2,7 juta ton sangat mencukupi(www.kompas.com, 2009).

Persediaan gula untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri harus mencapai minimal 1 juta ton, jumlah tersebut harus dipenuhi sampai akhir tahun 2009 dan stok tersebut akan digunakan pada tahun 2010 sampai bulan Mei 2010 atau sampai musim giling dimulai. Keadaan stok gula saat ini yang berjumlah 1,108 juta ton sudah mencukupi sampai musim giling dimulai. Jumlah termasuk untuk gula konsumsi (gula putih) dan gula rafinasi. Ini dapat di lihat dari tabel di bawah ini:

Tabel 1.3
Neraca Gula Indonesia

Neraca Gula (juta ton)	
Kebutuhan	
Konsumsi Langsung (Gula Putih)	2.7
Konsumsi Industri (Gula Rafinasi)	1.5
Jumlah	4.2
Realisasi sampai 15 Agustus	
Gula Putih	
Pengadaan (Stok + Produksi)	1,99
Konsumsi	1,542
Stok	0,448
Gula Rafinasi	
Pengadaan (Stok + Produksi + Eks Impor)	1,47
Konsumsi	1,05
Sisa Stok	0,15
Periode 15 Agustus-31 Desember	
Gula Putih	
Tambahan Produksi	1,6
Persediaan	2,048
Konsumsi + Hari Raya	1,05
Stok Akhir 2009	0,998*
Gula Rafinasi	
Tambahan Produksi	0,52
Jumlah	0,67
Konsumsi	0,56
Stok Akhir 2009	0,11
*cukup sampai Mei 2010	

Sumber : Asosiasi Gula Indonesia

Dari keterangan di atas dapat dilihat jumlah konsumsi gula Indonesia pada tahun 2009 berjumlah 4,2 juta ton. Jumlah tersebut termasuk untuk konsumsi langsung dan konsumsi industri. Kebutuhan akan gula konsumsi (gula putih) dapat dipenuhi dengan produksi dalam negeri. Kebutuhan gula konsumsi yang sudah dipenuhi dari dalam negeri tersebut tidak mencerminkan harga gula konsumsi di pasaran walaupun dengan stok gula yang sudah mencukupi. Hal ini sesuai dengan sumber lain yang mengatakan hal senada:

Pasalnya, di awal tahun 2009 harga gula pasir masih dalam kisaran Rp 6.500 hingga 7.000/kg. Dalam hitungan bulan, kenaikannya sudah lebih di atas Rp 3.000/kg. Suliyah (38), pedagang lain di Pasar Bener mengungkapkan, meski terjadi kenaikan harga yang sulit dikendalikan, tapi sejauh ini stok barang di pasaran masih relatif cukup. Terbukti, meskipun harganya mahal pedagang masih memiliki barang yang cukup untuk dijual. "Tidak kebayang kalau sudah mahal stok barangnya tidak ada, pasti harganya semakin tinggi. Kami juga tidak tahu penyebab gejolak harga sekarang ini apa," katanya. Kabid Perdagangan Disperindagkop, Heru Sasongko menduga, meski sulit dibuktikan, tapi ulah spekulasi ikut memicu terjadinya gejolak harga. "Kita dapat merasakan hal itu. Begitu ada indikasi harga naik, banyak yang menyimpan stok menunggu harga maksimal," katanya. (www.suaramerdeka.com):

Tabel 1.4
Harga Rata-rata Gula Nasional 2008-2009

Harga Rata-rata Gula Nasional (Rp/kg)												
	Jan	Feb	Mar	Apr	Mei	Jun	Jul	Agu	Sept	Okt	Nov	Des
2008	6.415	6.430	6.437	6.301	6.440	6.502	6.441	6.463	6.446	6.426	6.434	6.481
2009	6.649	7.502	7.902	8.050	8.406	8.563	8.468	8.930	9.440	9.840	9.790	10.120

Sumber : Asosiasi Gula Indonesia

Dari keterangan di atas menggambarkan pada tahun 2009 Indonesia terbentuknya harga gula domestik sangat tinggi yang mengakibatkan konsumen merasa dirugikan oleh kondisi gula saat ini. Pada kasus gula domestik yang menjadi persoalan ialah pada tingkat konsumen. Harga gula sejak awal Januari hingga 2 September 2009 terus meningkat. Harga gula mencapai Rp. 9.440 per Kg lebih tinggi Rp. 440 dibandingkan hari-hari sebelumnya (www.suaramerdeka.com, 2009).

Kondisi stok gula yang sudah dipenuhi sampai bulan Mei 2010 ini bertolak belakang dengan pernyataan Deputi Menko Perekonomian Bidang Pertanian dan Kelautan Bayu Krishnamurti mengatakan jumlah produksi gula dalam negeri turun sekitar 200 ribu ton (www.kontan.com, 2009).

Hal ini dipertegas dengan hasil wawancara salah satu narasumber sebagai berikut:

Masa giling tebu di seluruh pabrik gula, baik milik PTPN/RNI maupun swasta, sudah berakhir. Sementara, produksi GKP nasional tahun 2009 yang semula diperkirakan mencapai 2,9 juta ton, kenyataannya diprediksi hanya 2,6 juta ton atau berkurang 300 ribu ton. Menurunnya produksi gula dalam negeri tahun 2009, khususnya dialami oleh Pabrik Gula milik BUMN. Penurunan kinerja PG BUMN, disebabkan revitalisasi pabrik untuk peningkatan kapasitas dan efisiensi giling belum berjalan sesuai yang diharapkan (Putranto, 2009).

Dalam mengatasi kebutuhan stok gula akhir tahun 2009 dan untuk tingginya harga gula konsumsi di tingkat konsumen pemerintah melakukan intervensi dengan kebijakannya. Salah satu kebijakan pemerintah mengenai masalah impor gula adalah dengan dikeluarkannya peraturan tanggal 24 September 2009 Pemerintah memberlakukan tarif baru atas impor melalui PMK No. 150/PMK.011/2009. Tarif bea masuk untuk gula tebu (*raw sugar*) sebesar Rp. 150 per kilogram yang tarif sebelumnya Rp. 550 per kilogram. Sedangkan bea masuk untuk gula rafinasi sebesar Rp. 400 per kilogram dari yang sebelumnya sebesar Rp. 790. PMK tersebut berlaku dari Oktober 2009 sampai dengan Desember 2009. Diharapkan dengan dikeluarkannya peraturan ini, maka kebutuhan stok gula sampai akhir tahun terpenuhi dan harga gula domestik di tingkat konsumen yang tinggi saat ini dapat ditekan sehingga dengan begitu harga gula domestik dapat stabil.

Kebijakan itu tentu haruslah diputuskan dengan sangat bijak dan hati-hati. Jika tidak, kebijakan tersebut justru akan mengguncang kembali suasana pergulaan nasional yang saat ini tengah bergairah menyusul membaiknya harga gula dunia(www.kompas.com, 2009). Intervensi yang dilakukan pemerintah dalam

pasar suatu komoditi pada dasarnya merupakan upaya untuk mempengaruhi harga. Intervensi pemerintah banyak dilakukan baik di berkembang maupun di negara maju. Alasan yang sering dikemukakan untuk melakukan intervensi adalah untuk menjaga stabilitas harga, meningkatkan kesejahteraan petani, perlindungan terhadap konsumen, perlindungan terhadap konsumen atau untuk meningkatkan penerimaan pemerintah (www.kompas.com, 2009).

Persediaan gula domestik berasal dari produksi dalam negeri dan melalui impor, saat ini produksi dalam negeri tidak dapat memenuhi kebutuhan permintaan gula dalam negeri karena produksi nasional sebagian di produksi oleh pabrik pabrik milik pemerintah yang sudah tua dan tidak efisien yang menyebabkan produksi tinggi dan tidak dapat bersaing dengan gula impor dan produksi gula nasional memang tidak dapat memenuhi kebutuhan gula dalam hal ini persediaan gula domestik. Keterkaitan pasar gula domestik dengan pasar gula dunia menyebabkan adanya interaksi harga diantara kedua pasar, sehingga fluktuasi harga yang terjadi di pasar gula dunia akan segera direspons oleh pasar gula domestik. Terlihat bahwa setelah Indonesia meliberalisasi pasar gulanya sejak tahun 1998, pergerakan harga gula domestik cenderung mengikuti pergerakan harga gula dunia. Hal ini berbeda dengan kondisi pada era monopoli Bulog (sebelum liberalisasi perdagangan gula). Liberalisasi perdagangan ini melalui Keputusan Presiden Nomor 19 tahun 1998 tentang pelaksanaan liberalisasi perdagangan gula, artinya impor gula tidak lagi dimonopoli oleh Bulog. Kebijakan ini sekaligus mengawali terjadinya persaingan antara gula lokal dan gula dunia, serta keterkaitan antara harga gula di pasar domestik dengan harga gula di pasar dunia. Pasar gula dunia saat ini sangat berfluktuasi dan arahnya tidak menentu. Paradigma konvensional yang ada tentang pasar gula dunia yang ditentukan hanya oleh faktor penawaran dan permintaan sudah mulai bergeser. Terjadinya konflik politik dan kuatnya intervensi pemerintah baik di negara maju maupun Negara berkembang menyebabkan terdistorsinya pasar gula dunia. Munculnya hambatan tarif dan non tarif dalam perdagangan dunia berdampak sangat signifikan terhadap kondisi pergulaan Indonesia.

1.2. Pokok Permasalahan

Permasalahan yang terjadi menyangkut masalah pergulaan saat ini adalah harga gula domestik yang tinggi dan kebutuhan akan (stok) gula pada akhir tahun 2009 menipis. Pemerintah mengeluarkan ketetapan melalui PMK NO.150/PMK.011/2009, dalam jangka waktu tiga bulan yaitu Oktober 2009 sampai Desember 2009 diharapkan dapat memenuhi persediaan gula sampai akhir tahun 2009 dan menstabilkan harga gula domestik di tingkat konsumen dan dapat memenuhi stok gula samapi akhir tahun 2009. Pemerintah melakukan penurunan tarif bea masuk impor gula pada PMK NO.150/PMK.011/2009 untuk kelangsungan industri makanan dan minuman, dan kepentingan konsumen serta menjaga stok gula konsumsi dalam negeri.

Dari latar belakang di atas dirumuskan permasalahan pokok sebagai berikut, yaitu:

- a. Bagaimana implementasi kebijakan penurunan tarif bea masuk impor gula sebagai salah satu instrumen stabilitas persediaan (stok) gula domestik?
- b. Permasalahan-permasalahan apa saja yang timbul dalam implementasi kebijakan penurunan tarif bea masuk impor gula sebagai salah satu instrumen stabilitas persediaan (stok) gula domestik?

1.3. Tujuan dan Signifikansi Penelitian

1.3.1. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian yang akan dilakukan adalah :

- a. Untuk mengetahui implementasi kebijakan penurunan tarif bea masuk impor gula sebagai salah satu instrumen stabilitas persediaan (stok) gula domestik.
- b. Untuk mengetahui permasalahan-permasalahan apa saja yang timbul dalam implementasi kebijakan penurunan tarif bea masuk impor gula sebagai salah satu instrumen stabilitas persediaan (stok) gula domestik

1.3.2. Signifikansi Penelitian

Signifikansi dari penelitian ini adalah:

a. Signifikansi Akademis

Secara akademis penelitian ini dilakukan guna menambah wawasan dan pengetahuan baik bagi penulis pada khususnya, dan umumnya bagi para pembaca mengenai implementasi kebijakan penurunan tarif bea masuk impor gula sebagai salah satu instrumen stabilitas persediaan (stok) gula domestik serta Permasalahan-permasalahan apa saja yang timbul dalam implementasi kebijakan penurunan tarif bea masuk impor gula sebagai salah satu instrumen stabilitas persediaan (stok) gula domestik.

b. Signifikansi Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan pertimbangan bagi pemerintah dalam membuat kebijakan publik mengenai kebijakan penurunan tarif bea masuk impor gula. Agar kebijakan tersebut dapat diterima oleh semua lapisan, tidak hanya menguntungkan satu pihak saja, serta tepat sasaran.

1.3.3. Sistematika Penulisan

Skripsi ini disusun dengan sistematika sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini terbagi menjadi beberapa sub-bab yang terdiri dari latar belakang masalah, pokok permasalahan, tujuan penelitian dan signifikansi penelitian, serta sistematika penulisan dalam menyusun skripsi ini.

BAB II KERANGKA PEMIKIRAN DAN METODE PENELITIAN

Bab ini terbagi menjadi tiga sub-bab, yaitu Tinjauan Pustaka yang merupakan ulasan dan perbandingan dengan penelitian yang telah lebih dulu ada dan konsep-konsep maupun teori-teori yang akan menjadi panduan dalam menganalisa untuk menjawab pokok permasalahan, Kerangka pemikiran yang merupakan skema alur pikir dari latar belakang dan inti permasalahan yang

akan dibahas peneliti. Sub-bab yang terakhir adalah Metode Penelitian, yang terdiri dari pendekatan penelitian yang digunakan, jenis penelitian, metode dan strategi penelitian, hipotesis kerja, narasumber, proses penelitian dan keterbatasan penelitian.

BAB III GAMBARAN UMUM IMPOR GULA INDONESIA, PERKEMBANGAN KEBIJAKAN GULA INDONESIA DAN KEBIJAKAN PENGENAAN BEA MASUK ATAS GULA (PMK No.150/PMK.011/2009)

Pada Bab ini akan dijabarkan gambaran umum impor gula Indonesia, perkembangan kebijakan gula Indonesia dan kebijakan pengenaan bea masuk atas gula (PMK No.150/PMK.011/2009)

BAB IV IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENURUNAN TARIF BEA MASUK GULA SEBAGAI SALAH SATU INSTRUMEN STABILISASI PERSEDIAAN (STOK) GULA DOMESTIK PERIODE OKTOBER 2009 S/D DESEMBER 2009

Pembahasan utama dalam Bab ini adalah implementasi kebijakan penurunan tarif bea masuk impor gula dan permasalahan-permasalahan apa saja yang timbul dalam implementasi kebijakan penurunan tarif bea masuk impor gula

BAB V SIMPULAN DAN REKOMENDASI

Bab ini terdiri dari dua sub-bab yaitu simpulan yang merupakan rangkuman atas seluruh isi skripsi ini, dan rekomendasi yang merupakan masukan dari penulis atas hasil penelitian yang dilakukan.