

**Keberadaan Industri Gula di Jawa dan
Dukungan Sistem Usahatani Tebu Sebagai Bahan
Baku Industri Sesudah Perubahan Kebijakan
Pergulaan Tahun 1998**

*The Existence Of Sugar Industry In Java And
The Support Of Sugarcane Supply System
After The Sugar Policies Change In 1998*

Dyah Ismoyowati, Mochammad Maksum

Fakultas Teknologi Pertanian UGM

Sri Widodo, Slamet Hartono

Fakultas Pertanian UGM

Abstract

Policies change in 1998 influenced Java sugar industry's existence because there was no more obligation to plant sugarcane. This study aims to identify (1) existing sugarcane procurement by the industry, (2) the profitability, in private as well as social prices, of sugarcane farming system as the industry's supplier, and (3) sensitivity analysis on relevant sugar dynamics.

The study was conducted on five industry samples spread over Java. The primary data for profitability analysis covered 300 units originated from 185 farmers and 115 industry's plantation units in a proportional spreading.

The finding exhibits three alternatives of procurement: (1) partnership with farmers based on minimum return on land, (2) partnership with farmers as the industry provides assistance, and (3) purchasing sugar from free farmers. Using data in 2002, only two samples were financially profitable, those were east part and west part of Java, while the only region gained social profit was the east part. In spite of that, if social price of sugar using relevant foreign production costs instead of CIF, Java has its comparative

advantage. Sensitivity analysis resulted in Java will achieve financial profit if sugar price rises by 10 percent, or productivity rises by 15 percent, or tariff of 50 percent imposes.

Key word: sugarcane, profitability, industry, policy

Pendahuluan

Pada tahun 2000, Indonesia menjadi negara pengimpor gula terbesar keempat di dunia setelah Rusia, Uni Eropa dan USA (FAS USDA, 2001). Indonesia sangat bergantung pada pasar gula dunia untuk memenuhi sekitar 50 % dari sekitar 3,5 juta ton kebutuhan gula per tahunnya (Ismoyowati, 2001). Pada tabel 1 dapat dicermati secara terinci dinamika penawaran, dari produksi domestik dan impor, dan permintaan gula untuk beberapa tahun.

Dalam situasi pergulaan dunia yang terdistorsi oleh perilaku negara-negara baik *net producer* maupun *net exporter* yang ingin melindungi industri gulanya (ASA, 2000), ditambah kebijakan pergulaan nasional yang kompleks, industri gula Indonesia mengalami pasang surut dalam hal jumlah unit produksi, luas areal tebu sebagai bahan baku, dan jumlah produksi gulanya seperti tersaji pada tabel 2

Dinamika industri gula tersebut terbentuk antara lain karena resesi dunia, perang, gangguan iklim dan kebijakan pemerintah yang mempengaruhi kinerja industri gula (Setiyanto, 1994). Perubahan kebijakan pemerintah pada tahun 1998

Tabel 1 Konsumsi, produksi dan impor gula Indonesia, 1985 - 1986, dan 1995 - 2000

Tahun	Konsumsi (ton)	Produksi(ton)	Impor(ton)	Impor terhadap konsumsi (%)
1985	1.888.480	1.725.179	1.200	0,06
1986	2.033.260	2.024.171	25.000	1,23
1995	3.343.200	2.092.003	688.800	20,60
1996	3.069.900	2.094.195	975.800	31,79
1997	3.363.300	2.189.975	1.364.600	40,57
1998	3.300.000	1.491.553	1.811.732	54,90
1999	3.360.000	1.498.817	2.187.133	65,09
2000	3.300.000	1.693.851	1.949.000	59,06

Sumber : P3GI, SDGI, BULOG, Perusahaan gula dalam Basuki (2001)

Tabel 2. Dinamika keberadaan industri gula Indonesia

Tahun	Jumlah Pabrik Gula	Luas areal (Ha)	Jumlah produksi (juta ton)
1930	179	200.000	3
1935	39	28.500	0,592
1940	92	83.500	1,5
1950	30	27.800	0,26
1993	67	420.623	2,48
2000	55	341.076	1,69

Sumber: olahan data dari Birowo (1992) dan Basuki (2001)

berpengaruh pada kehidupan industri gula secara mendasar (Soetojo, 2000). Setelah berpuluh tahun berada dalam pengaturan pemerintah, manajemen industri gula harus berperilaku berbeda untuk mengantisipasi lingkungan eksternal yang juga berbeda. Perbedaan penting yang dihadapi manajemen industri gula adalah persoalan pengadaan bahan baku. Manajemen pengadaan bahan baku mutlak harus berubah dari perilaku dahulu yang mengandalkan peraturan pemerintah untuk memaksa petani secara bergiliran menanam tebu melalui program TRI (Ismoyowati, 1997).

Pada masa lalu, industri gula Indonesia sangat diintervensi pemerintah dengan banyak pihak yang terlibat. Pada sistem demikian pergulaan nasional terisolasi dari fluktuasi (harga) dunia (Ismoyowati, 1994).

Pada masa tersebut kebijakan pergulaan nasional menggunakan instrumen yang sangat banyak dan rumit, beberapa bahkan saling bertentangan sehingga meniadakan pengaruh antara kebijakan satu dengan yang lain. Pengaruh akhirnya jadi tidak biasa, bahkan dengan menggunakan standar kebijakan pergulaan negara manapun di dunia (Nelson dan Panggabean, 1991). Usahatani tebu banyak menyerap tenaga kerja (Widodo, 1992), sehingga memungkinkan banyak permasalahan sosial yang timbul (Soemardjan *et al.*, 1983), terlebih lagi aturan *glebagan* bukan satu-satunya kebijakan pemerintah yang mengatur gula. Pada tahun 1998 IMF dengan LoI yang ditandatangani pada 15 Januari 1998 mengharuskan pemerintah melakukan deregulasi pada industri gula.

Mencermati kecenderungan produksi gula sebagai komoditas strategis yang terus merosot dan impor yang cenderung meningkat, saat ini keberadaan industri gula berada pada kondisi bertahan (*survival*). Manajemen industri gula yang dapat mengantisipasi dinamika usaha terutama dalam pengadaan bahan baku

tebu masih berpeluang akan mampu bertahan. Sementara itu, pengadaan bahan baku pada dasarnya akan tetap berlangsung apabila bisnis usahatani tebu menjanjikan keuntungan. Berdasarkan permasalahan tersebut, maka tujuan penelitian mencari jawaban dari pertanyaan berikut.

1. Bagaimanakah industri gula di Jawa melakukan pengadaan bahan baku tebu dalam rangka mempertahankan keberadaannya sesudah perubahan kebijakan pergulaan nasional tahun 1998?
2. Apakah usahatani tebu sebagai bahan baku industri gula di Jawa menguntungkan baik bagi pengusaha maupun bagi masyarakat dalam mendukung keberadaan industri tersebut?

Cara Penelitian

Responden industri gula dipilih dari populasi pabrik gula (PG) yang berlokasi di Jawa mengingat kompleksitas persoalan pengadaan bahan baku serta peran industri yang masih besar. Data primer untuk keperluan analisis tingkat keuntungan meliputi 300 responden yang berasal dari 185 petani dan 115 kebun yang dikelola PG dengan penyebaran proporsional dengan data total PG masing-masing.

Penelitian ini meliputi variabel-variabel penyusun analisis usaha tani tebu sebagai sistem penyedia bahan baku industri gula, antara lain variabel biaya seperti bibit, pupuk, obat-obatan, tenaga kerja, dan biaya terbang angkut (BTA), serta variabel pendapatan seperti produksi tebu, rendemen, produksi gula, faktor bagi hasil yang menunjukkan biaya proses pengolahan tebu menjadi gula dan bagi hasil tetes.

Penghasilan petani tercermin dari sistem bagi hasil yang bisa berupa 66 : 34 atau 65 : 35 untuk petani. Biaya proses pengolahan tebu menjadi gula dan tetes atau 'ongkos giling' yang dikeluarkan petani adalah 34 atau 35 persen dari total hasil gula. Hasil tetes yang diterima petani bervariasi, namun lazimnya didasarkan atas bobot kuintal tebu; yakni 2 atau 2,5 kg tetes per kuintal tebu. Selain analisis usahatani, matriks PAM (*Policy Analysis Matrix*) (Monke dan Pearson, 1995) digunakan dalam studi ini.

Hasil Dan Pembahasan

Pengadaan Bahan Baku oleh Industri Gula di Jawa

Bagian timur Jawa merupakan daerah penyumbang produksi gula terbesar hasil dari 32 PG atau sekitar 68 % dari total populasi PG yang beroperasi di Jawa

(Hadi dan Sutrisno, 2001). Wilayah ini juga memiliki karakteristik masyarakat petani tebu yang dominan terlihat dari proporsi tebu rakyat yang dominan dibanding dengan tebu sendiri pada pengadaan bahan baku pabrik gula. Kondisi ini bahkan terjadi baik pada wilayah dengan lahan pertanian beririgasi maupun lahan tegalan.

PG pada wilayah timur-1 merupakan pabrik gula pada wilayah mayoritas lahan tegalan yang pengadaan bahan bakunya didominasi oleh tebu rakyat sekitar 98 % pada tahun 2001, sedangkan PG pada wilayah timur-2 berada pada wilayah yang lahan sawahnya lebih luas dibanding lahan tegalan dengan dominasi tebu rakyat juga masih besar yakni hampir 95 % pada tahun 2001. Kedua PG tersebut memiliki kapasitas giling terpasang yang termasuk pada kategori besar, yakni di atas 5000 ton tebu per hari.

Di Jawa bagian tengah, PG pada wilayah tengah-1 berada pada wilayah mayoritas lahan sawah bagi pengadaan bahan baku tebunya, sedangkan PG pada wilayah tengah-2 justru sebaliknya. Namun demikian, dalam hal proporsi yang seimbang antara pengadaan bahan baku dari tebu rakyat dan tebu sendiri kedua PG ini hampir sama. Di Jawa bagian barat, PG pada wilayah barat-1 berada pada wilayah dimana lahan sawah lebih dominan, serta proporsi tebu sendiri yang lebih besar dibanding tebu rakyat dalam total pengadaan bahan bakunya. Ketiga pabrik gula berada pada kategori kapasitas giling yang sama yakni antara 3000 – 5000 ton tebu per hari. PG pada bagian lain Jawa memiliki kapasitas di bawah 5000 ton tebu per hari.

Temuan lapangan menunjukkan bahwa pengadaan bahan baku tebu dapat dilakukan dengan beberapa cara antara lain (1) menjalin kemitraan dengan petani melalui pemberian jaminan pendapatan, (2) menjalin kemitraan dengan petani melalui pemberian bantuan dan pendampingan dengan jaminan pasok tebu pada musim giling, dan (3) membeli tebu dari petani tebu rakyat bebas.

Pemberian jaminan pendapatan kepada petani pemilik lahan pada beberapa skema kemitraan bahkan berupa jaminan pendapatan minimum yang berarti masih ada peluang bagi petani pemilik lahan untuk mendapatkan tambahan pendapatan apabila hasil kebun ternyata melebihi tingkat tertentu yang disepakati dengan pembagian kelebihan hasil sesuai kesepakatan pula. Pada kemitraan ini usahatani tebu pada prakteknya dilakukan oleh PG. Pola ini menuntut dana besar yang harus disediakan PG, baik untuk membayar uang jaminan pendapatan (minimum) maupun biaya operasional dan ketersediaan sumberdaya manusia yang memadai.

Pola kemitraan lainnya adalah kemitraan dengan usahatani tebu dilakukan oleh petani, baik pada lahannya sendiri maupun lahan petani lainnya atau lahan

AGRO EKONOMI

sewa. Pada pola ini, PG menyediakan bantuan pendampingan teknis kendati tidak terlalu penting karena petani telah memiliki pengalaman (>15 tahun) dalam hal teknis budidaya. Bantuan PG yang penting dalam hal ini adalah menyediakan bibit, menyediakan jasa traktor, dan fasilitasi pengadaan kredit. Pada beberapa wilayah kecuali bagian timur Jawa, aktivitas tebang dan angkut juga mengandalkan PG.. Sesudah tidak ada lagi monopoli pemasaran domestik, pelaksanaan pemasaran lazim dilakukan melalui mekanisme lelang. PG dalam beberapa kesempatan juga berperan sebagai fasilitator sesuai permintaan petani yang akan menjual gulanya. Pada pola ini dana besar tidak diperlukan namun jaringan kerjasama yang baik dengan para petani tebu sangat dibutuhkan. Komitmen para petani untuk benar-benar mengirim tebu ke PG yang bersangkutan merupakan resiko yang terkadang harus dihadapi.

Pola ketiga yang berupa pembelian tebu dari petani 'bebas' terjadi melalui mekanisme tawar menawar. Pengambilan keputusan oleh petani pemasok tebu ke PG tertentu dipengaruhi oleh tingkat harga tebu yang ditawarkan oleh PG dan jarak antara kebun dan PG yang menentukan biaya angkut. Kinerja pelayanan manajemen industri gula dalam hal ini ternyata juga menjadi pertimbangan para petani 'bebas' ini. Tingkat harga tebu yang ditawarkan kepada petani, selain mengandung komponen biaya angkut juga mencerminkan kinerja giling dari industri yang bersangkutan. Pola ini merupakan terobosan karena kinerja giling dan

Tabel 3. Tingkat keuntungan finansial sistem (rasio)

Wilayah	R/C finansial
Timur-1	1,08
Timur-2	0,95
Tengah-1	0,82
Tengah-2	0,97
Barat-1	1,04
Jawa	0,93

pelayanan yang baik merupakan modal untuk memberikan tawaran yang menarik bagi petani. *Zoning* bisa efektif berdasar jarak dan kinerja PG bukan sekedar peraturan batas perwilayahan itu sendiri, sehingga memungkinkan menjadi kekuatan mendorong efisiensi menjadi lebih baik untuk meningkatkan daya saing dalam industri. Ketiga alternatif dapat ditempuh industri sesuai dengan kondisi minat petani sefempat untuk terlibat dalam usahatani tebu, baik dengan pola kemitraan kesatu atau kedua, serta ketersediaan pasok tebu bebas pada wilayah

PG tersebut. Daya tawar industri terhadap pemasok bahan baku sedikit banyak ditentukan oleh proporsi tebu rakyat (TR) terhadap total pengadaan bahan baku dan kinerja giling.

Tabel 4. Harga bayangan untuk barang yang diperdagangkan

Jenis barang	Harga bayangan (Rp/kg)
Gula	2.250,36
Tetes	951,97
Urea	1.118,73
ZA	877,90
SP-36	825,72
KCI	1.426,26

Tingkat Keuntungan Sistem Usahatani Tebu sebagai Penyedia Bahan Baku Industri Gula di Jawa

1. Tingkat keuntungan finansial

Analisis tingkat keuntungan finansial pada berbagai wilayah di Jawa menghasilkan rasio pendapatan terhadap biaya (R/C) seperti tersaji pada tabel 3. Sebagian wilayah timur dan barat Jawa memetik keuntungan yang tipis terlihat dari rasio yang tercapai masing-masing hanya 1,08 dan 1,04. Bagian tengah Jawa mengalami kerugian yang beragam terlihat dari rasio yang tercapai hanya 0,82 dan 0,97. Apabila analisis dilakukan untuk keseluruhan Jawa dengan harga rata-rata per kilogram untuk output sistem, yakni gula dan tetes masing-masing Rp 2.838,51 dan Rp 443,47, maka pada musim giling tahun 2002 sistem usahatani tebu di Jawa sebagai bahan baku industri gula mengalami kerugian dengan rasio 0,93.

2. Tingkat keuntungan sosial dan keunggulan komparatif

Dalam situasi pergulaan internasional yang terdistorsi, tingkat keuntungan sosial dan keunggulan komparatif ditinjau dari dua ukuran efisiensi internasional yang berbeda, yakni harga bayangan untuk gula dengan menggunakan (1) harga CIF ditambah biaya pengangkutan, dan (2) harga pokok produksi rata-rata negara pesaing produsen gula dunia. Untuk ukuran efisiensi yang pertama, pada tahun 2002, dengan nilai tukar bayangan (SER) Rp 10.499,20 per US \$, maka harga bayangan bagi output utama pada sistem usahatani tebu untuk bahan baku industri

A G R O E K O N O M I

gula adalah Rp 2.250,36 per kilogram gula sebagaimana tersaji pada tabel 4 yang juga menyajikan harga bayangan untuk output sampingan yakni tetes, serta berbagai input yang diperdagangkan seperti pupuk.

Pada tabel 5 nampak bahwa kendati secara total Jawa tidak memiliki keunggulan komparatif dengan nilai rasio DRC mencapai 1,13, namun apabila dicermati lebih jauh wilayah timur memiliki keunggulan komparatif bahkan pada kondisi harga gula dunia terdistorsi tersebut, terutama wilayah timur-1 (0,98).

Wilayah tengah Jawa memiliki kecenderungan yang berbeda antara kedua bagian yang diteliti, ada bagian yang lebih tidak unggul secara komparatif dibanding yang lainnya. Meskipun wilayah barat juga tidak memiliki keunggulan komparatif,

Tabel 5. Rasio R/C ekonomi rasio DRC

Wilayah	R/C ekonomi	Rasio DRC
Timur-1	1,01	0,98
Timur-2	1,00	1,00
Tengah-1	0,85	1,21
Tengah-2	0,94	1,08
Barat-1	0,95	1,07
Jawa	0,91	1,13

namun wilayah tengah-1 (1,21) lebih tidak unggul dibanding wilayah barat (1,07).

Pada analisis dengan menggunakan ukuran efisiensi internasional yang berupa harga pokok produksi beberapa negara produsen gula, tingkat harga bayangan yang digunakan adalah Rp 3.163,30 (P3GI, 2001). Pada kondisi ini, total Jawa memiliki keunggulan komparatif (rasio DRC: 0,80) dengan kinerja sosial yang baik (1,21) seperti nampak pada tabel 6. Hal ini terjadi pada seluruh bagian Jawa, serta pada segala macam pola pengusahaan.

Tabel 6. Kinerja sosial (rasio R/C ekonomi) dan keunggulan komparatif jangka panjang

Wilayah	R/C ekonomi	DRC ratio
Timur-1	1,36	0,70
Timur-2	1,30	0,75
Tengah-1	1,13	0,88
Tengah-2	1,25	0,77
Barat-1	1,27	0,76
Jawa	1,21	0,80

3. Analisis sensitivitas

Analisis sensitivitas dilakukan pada beberapa variabel berikut dalam kerangka pikir upaya peningkatan kinerja sistem dalam mencapai tingkat keuntungan yang positif dan keunggulan komparatif.

(1) Harga gula

Harga gula pada pasar domestik tidak hanya merupakan hasil dari mekanisme pasar dalam bentuk pasok produksi domestik dan impor saja, namun juga hasil dari situasi yang umum dipahami sebagai pasok ilegal dan juga praktek penimbunan stok gula yang tidak jarang dijumpai. Pengaturan pasok domestik dan distribusinya yang diatur dalam SK Menperindag no. 643/ tahun 2002 dimaksudkan untuk mengangkat harga gula domestik yang diharapkan dapat dinikmati produsen gula domestik. Dengan mengandaikan adanya perubahan tingkat harga gula di pasar domestik meningkat 10 %, maka tingkat keuntungan finansial sistem sudah mencapai titik positif, yakni rasio R/C 1.01 untuk Jawa.

(2) Harga bayangan gula

Harga bayangan gula bisa saja berubah karena fluktuasi harga gula dunia. Situasi harga gula dunia pada tahun 2002 termasuk dalam kategori harga yang rendah akibat distorsi proteksi negara-negara lain yang menekan harga gula dunia pada tingkat rendah tersebut. Apabila perundingan pada forum internasional dapat mendorong negara-negara yang terkait terutama negara maju untuk melakukan reformasi kebijakannya yang diharapkan berujung pada terangkatnya harga gula dunia, maka pencapaian keunggulan komparatif sistem akan dapat diraih. Pada kenaikan harga bayangan gula sampai 15 %, sistem pada Jawa akan meraih keunggulan komparatif (rasio DRC 0,98).

(3) Nilai tukar rupiah

Peran nilai tukar rupiah sangat penting menentukan keuntungan sosial sistem usahatani; terlebih lagi dalam situasi fluktuasi terjadi karena perkembangan politik mengimbas ke pasar. Perubahan nilai tukar rupiah, dalam hal ini rupiah menguat sampai 20 % sehingga mencapai kisaran nilai Rp 8.400 per US \$ akan menyebabkan tingkat keuntungan sosial sistem usahatani tebu sangat tertekan sehingga R/C sosial hanya mencapai 0.76. Tidak pelak lagi pada situasi ini Jawa semakin tidak memiliki keunggulan komparatif dengan rasio DRC sampai pada tingkat 1.41. Pada situasi penguatan nilai tukar rupiah seperti ini, sistem usahatani

tebu di Jawa yang memasok bahan baku bagi industri gula akan menjadi sistem yang menguntungkan secara sosial apabila produktivitas naik lebih dari 40 %, dalam bentuk hasil gula per ha bagian petani.

(4) Hasil gula per ha

Upaya peningkatan produktivitas merupakan hal yang tidak mudah dalam kondisi perubahan lingkungan eksternal sistem usahatani tebu, semisal persoalan luas hamparan yang semakin menyempit, menurunnya kualitas teknis budidaya dan mahalnnya peralihan tanaman tunas ke tanaman baru, serta tekanan pergeseran usahatani dari lahan sawah ke lahan tegal. Jawa secara keseluruhan akan memiliki tingkat keuntungan positif secara finansial (1.01) pada kenaikan hasil gula per ha sebesar 10 %, meskipun sistem ini belum meraih keunggulan komparatif (rasio DRC = 1.02). Keunggulan komparatif oleh Jawa baru dapat diraih apabila kenaikan produktivitas tersebut mencapai paling tidak 15 %, sedangkan wilayah tengah-1 yang paling tidak unggul berhasil meraih keunggulan tersebut bila kenaikan produktivitas mencapai 25 %.

(5) Tariff

Upaya peningkatan tingkat keuntungan finansial dalam lingkungan internasional yang terdistorsi dapat dilakukan melalui mekanisme pengenaan tariff terhadap gula impor, terlebih kesepakatan global dalam WTO juga masih memungkinkan. Perkembangan pengenaan tariff gula impor menunjukkan bahwa sesudah SK Menkeu RI No. 324/KMK.01/2002 yang menetapkan bea masuk masing-masing 20 % dan 25 % untuk gula mentah dan gula putih, selanjutnya sesuai SK Menperindag RI No. 456/MPP/Kep/6/2002 pengenaan tariff Rp 550 per kg bagi gula mentah dan RP 700 per kg untuk gula putih diberlakukan. Selanjutnya, pemerintah menetapkan berlakunya mekanisme proteksi industri gula domestik melalui SK Menperindag No. 643/MPP/Kep/9/2002 tentang tata niaga impor gula. Peraturan ini membawa implikasi adanya upaya pengaturan tingkat harga gula domestik pada tingkat produsen sehingga berkisar pada harga Rp 3.400 per kg.

Berdasarkan perkembangan tersebut, analisis terhadap sistem industri gula yang diteliti dilakukan pada dua perubahan tariff, yakni (1) pada saat pengenaan tariff Rp 700 per kg, dan (2) pengenaan tariff 50 % yang membawa harga gula domestik pada tingkat produsen sebesar Rp 3.375,50 per kg atau mendekati kisaran harga yang diinginkan pada pengaturan tata niaga impor gula. Tabel 7 memuat

pengaruh kedua perubahan tersebut terhadap tingkat keuntungan finansial sistem industri gula di Jawa yang ditunjukkan oleh rasio R/C finansial.

Pengenaan tariff sebesar Rp 700 per kg ternyata belum cukup mendorong tingkat keuntungan finansial Jawa menjadi positif (R/C 0.96), kendati beberapa bagian Jawa tidak lagi menelan kerugian finansial melalui pengenaan tariff tersebut seperti timur-2 dan tengah-2. Dilain pihak, pengenaan tariff Rp 700 per kg yang membawa tingkat harga gula domestik pada tingkat produsen berkisar pada Rp. 2.950.36 per kg bahkan menurunkan kinerja finansial barat-1 yang

Tabel 7. Nilai rasio R/C finansial apabila terjadi perubahan tingkat tariff

Wilayah	Rasio R/C finansial	
	Tariff Rp700/kg	Tariff 50%
Timur-1	1,11	1,26
Timur-2	1,00	1,13
Tengah-1	0,88	1,00
Tengah-2	1,00	1,14
Barat-1	1,02	1,16
Jawa	0,96	1,09

pada tahun 2002 menikmati harga lebih tinggi. Pada saat pengenaan tariff sebesar 50 %, Jawa terhindar dari kerugian finansial. Seluruh bagian Jawa tidak ada yang merugi pada pengenaan tariff sebesar 50 % ini.

Dukungan Kebijakan yang Diperlukan

Mencermati pembahasan diatas, beberapa dukungan kebijakan diperlukan untuk mendorong tercapainya keberlangsungan industri memanfaatkan sistem yang sudah ada dengan pasar yang besar dan mapan. Beberapa perihal berikut perlu mendapat perhatian pemerintah melengkapi kebijakan yang ada.

(1) Proteksi

Proteksi yang telah ada, yang diberlakukan pada musim giling tahun 2002 adalah adanya tarif impor sebesar 20 % bagi *raw sugar* dan 25 % bagi *refined sugar*. Dalam kondisi demikian, ternyata nilai tarif proteksi efektif (TPE) relatif rendah kecuali bagi petani tebu di wilayah barat-1 (18,25%) dan timur-1 (13.67%) seperti tersaji pada tabel 8.

A G R O E K O N O M I

Nilai TPE Jawa hanya 8.67%. Kondisi ini lebih banyak dipicu oleh keberadaan hasil samping yang berupa tetes (Indonesia merupakan *net importer*) yang menikmati harga pasar hanya separuh dari harga sosialnya. Atau dengan kata lain harga sosial tetes yang merupakan penerimaan petani tebu memiliki harga sosial 100 % lebih besar dari harga pasarnya.

Tabel 8. Nilai tingkat proteksi efektif (TPE) masing-masing wilayah

Wilayah	TPE (%)
Timur-1	13,67
Timur-2	0,41
Tengah-1	1,18
Tengah-2	7,84
Barat-1	18,25
Jawa	8,67

Perkembangan kebijakan proteksi dari pemerintah terhadap industri gula domestik sebagaimana diungkapkan dalam bahasan sebelumnya tentang pengaruh perubahan tariff terhadap tingkat keuntungan finansial, menunjukkan bahwa nilai TPE dalam kerangka skema proteksi yang diamati naik seperti tersaji pada tabel 9.

(1) Kebijakan investasi tanaman baru, bibit, dan proses pengolahan

Peningkatan produktivitas adalah hal mutlak bagi industri gula di Jawa. Kendati demikian menilik dari kondisi keuntungan finansial sistem yang rendah, peluang untuk mendorong sendiri tingkat produktivitas adalah hal yang berat. Kebijakan pemerintah untuk mendorong produktivitas melalui riset tentang bibit

Tabel 9. Nilai TPE pada masing-masing wilayah apabila terjadi perubahan tarif

Wilayah	TPE (%)	
	Tariff Rp700/kg	Tariff 50%
Timur-1	18,42	37,20
Timur-2	6,28	22,04
Tengah-1	11,10	28,85
Tengah-2	12,12	30,64
Barat-1	16,35	35,44
Jawa	13,69	32,78

yang baik dan tepat juga patut melengkapi bantuan pemerintah melalui program akselerasi untuk membongkar tanaman tunas menjadi tanaman baru yang tingkat produktivitasnya lebih tinggi. Secara simultan, sebenarnya dapat disimak bahwa pada tahap proses pengolahan tebu menjadi gula di pabrik gula pun secara teknis masih berpotensi besar untuk ditingkatkan. Perbaikan fasilitas pengolahan membutuhkan dana investasi yang tidak sedikit, sehingga dalam kondisi tingkat keuntungan industri gula yang rendah upaya ini juga tidak mungkin dilakukan sendiri oleh pabrik gula.

(2) Kebijakan kredit untuk pertanian dan agroindustri gula

Pada dasarnya, secara umum telah dipahami bahwa kredit bagi usaha pertanian memerlukan komitmen yang tinggi dari pemerintah karena sifat usahanya yang beresiko tinggi sehingga sebagian besar sulit mendapat akses kredit. Mengingat biaya bunga yang paling tidak meliputi 13 % dari total biaya dan tingkat keuntungan finansial yang rendah, maka kebijakan kredit yang lebih longgar akan sangat menolong. Bagi perbaikan produktivitas pengolahan seperti telah disebut di atas, kredit ini diperlukan tidak hanya bagi usahatani saja, namun juga pada tahap proses pengolahan yang pada akhirnya akan berimbas positif pada tingkat keuntungan sistem usahatani tebu.

Kesimpulan

1. Sesudah perubahan kebijakan tahun 1998, ada tiga alternatif pengadaan bahan baku yang dapat dilakukan industri gula di Jawa yakni (1) menjalin kemitraan dengan petani melalui pemberian jaminan pendapatan (minimum), (2) menjalin kemitraan dengan petani melalui pemberian bantuan dan pendampingan dengan jaminan pasok tebu pada musim giling, dan (3) membeli tebu dari petani tebu rakyat bebas. Ketiga alternatif dapat ditempuh industri sesuai dengan kondisi minat petani setempat untuk terlibat dalam usahatani tebu serta ketersediaan pasok tebu bebas pada wilayah sekitar yang masih layak.
2. Pada tahun giling 2002, sistem usahatani tebu sebagai bahan baku industri gula di Jawa belum menguntungkan bagi pengusaha (rasio R/C finansial 0,93), namun wilayah timur dan barat Jawa memetik keuntungan dengan rasio R/C finansial masing-masing 1,08 dan 1,04. Sistem produksi ini juga belum memiliki keunggulan komparatif atau tidak menguntungkan masyarakat kecuali wilayah Jawa bagian timur dengan rasio DRC 0,98. Namun, apabila digunakan harga

pokok produksi negara-negara produsen yang berpotensi menjadi pesaing sebagai harga perbatasan, maka Jawa memiliki keunggulan komparatif (rasio DRC: 0,80) dengan tingkat keuntungan sosial yang baik (1,21).

3. Analisis sensitivitas menunjukkan bahwa keuntungan sistem usahatani tebu sebagai bahan baku industri gula di Jawa tercapai apabila (a) harga gula di pasar domestik naik 10 %, atau (b) harga bayangan gula naik 15 %, atau (c) hasil gula per ha naik 10 %, atau tariff paling tidak menjadi 50 %. Dengan demikian, keberlangsungan keberadaan industri gula di Jawa masih dapat diupayakan melalui peningkatan produktivitas serta kebijakan pemerintah yang tepat antara lain agar harga yang wajar (fair) diterima produsen.

Daftar Pustaka

- ASA (*American Sugar Alliance*), 2000. World sugar price: Foreign subsidies distort global market. <http://www.sugaralliance.com>
- Basuki, Untung, 2001. Pokok-pokok permasalahan dalam perdagangan gula. Makalah dalam Rakernas Asosiasi Petani Tebu Rakyat Indonesia (APTRI) di Cirebon pada 28 April 2001.
- Birowo, AT, Dibyo Prabowo, dan Poerwadi Djojonegoro, 1992. *Perkebunan Gula*. LPP, Yogyakarta.
- FAS USDA, 2001. Sugar: World markets and Trade. <http://www.fas.usda.gov/>
- Hadi, Samsul dan Sutrisno, 2001. Ikhtisar angka perusahaan tahun giling 2000. P3GI. Pasuruan.
- Ismoyowati, Dyah, 1994. Sugar price structure in Indonesia. Tesis pada University of the Philippines at Los Banos (UPLB).
- Ismoyowati, Dyah, 2001. Kebijakan industri gula Indonesia: Keberadaan dan keberlangsungan industri dalam perdagangan gula dunia. Makalah pada Seminar Kebijakan Industri oleh ISTMI di Yogyakarta, pada 21 Mei 2001
- Monke, Eric A dan Scott R. Pearson, 1995. *The policy analysis matrix for agricultural development*. Cornell University Press. Ithaca.

AGRO EKONOMI

- Nelson, GC dan M Panggabean, 1991. The Costs of Indonesian Sugar Policy: A policy analysis matrix approach. *American Journal of Agricultural Economics*. 73(3): 703-712.
- Soemardjan, Selo, ZB Biran, S Jatiman, SHZ Biran, dan H Joedo, 1983. *Petani tebu: Masalah-masalah dalam pelaksanaan program TRI di Jatim, Jateng dan Jabar*. Yayasan Ilmu-ilmu Sosial dan Dewan Gula Nasional. Jakarta.
- Soetojo, 2000. Peningkatan manajemen pergulaan di Indonesia. Makalah dalam Semiloka Nasional Pergulaan di Indonesia di Yogyakarta, 11 November 2000.
- Widodo, Sri, 1991. *The sugarcane economy in Indonesia*. Dewan Gula Indonesia dan FAO. Jakarta.