

DAMPAK DEREGULASI GULA TERHADAP PENERIMAAN PETANI TEBU

A. Husni Malian¹⁾

ABSTRACT

Sugar deregulation carried out by the government through INPRES No. 5, 1998 has liberated farmers from compulsory of cane planting. Formerly, the input of sugar raw materials to the factory was assured by the compulsory cane rotation planting by the farmers. Following deregulation, the compulsory planting was abolished. To fulfill the raw material needs, the factory was urged to offer more advantageous sharing system pattern and price level to the farmers. Alternatively that could be done is through sugar agribusiness unit development with vertical coordination where sugar factory as the initiator, motivator and coordinator. By doing so, the role of the government is limited on the effort of preventing a monopsonistic practices that might take place.

Key word : *impact, deregulation, sugar.*

ABSTRAK

Deregulasi gula yang dilakukan pemerintah melalui Inpres No. 5 tahun 1998 telah membebaskan petani dari kewajiban menanam tebu. Bila sebelum deregulasi pasokan bahan baku pabrik gula dijamin melalui kewajiban penanaman tebu secara bergilir oleh petani, maka setelah adanya deregulasi kewajiban tersebut dihapuskan. Untuk memenuhi kebutuhan bahan bakunya, pabrik gula saat ini dituntut menawarkan pola bagi hasil dan tingkat harga yang lebih menguntungkan petani dibandingkan perusahaan tanaman pangan. Alternatif yang dapat ditempuh adalah pengembangan Unit Agribisnis Gula (UAG) dengan pola koordinasi vertikal, di mana pabrik gula bertindak sebagai inisiator, motivator dan koordinator. Di sini peran pemerintah dibatasi pada upaya untuk mencegah praktek-praktek monopsonistik yang mungkin terjadi.

Kata kunci : *dampak, deregulasi, gula.*

PENDAHULUAN

Sebagai tindak lanjut kesepakatan antara pemerintah Indonesia dengan *International Monetary Fund (IMF)* tanggal 15 Januari 1998, Pemerintah mengeluarkan Instruksi Presiden (Inpres) No. 5 tahun 1998 tentang penghentian pelaksanaan Inpres No. 9 tahun 1975 mengenai Program Pengembangan Tebu Rakyat. Dalam Inpres ini diinstruksikan agar Menteri Pertanian, Menteri Dalam Negeri dan seluruh gubernur membebaskan petani dari kewajiban menanam tebu.

Sebelum adanya deregulasi, penanaman tebu dilakukan melalui program Tebu Rakyat Intensifikasi (TRI) dengan pola *glebagan*. Dalam pelaksanaannya, Koperasi Unit Desa (KUD) ditunjuk sebagai pelaksana program yang akan menyalurkan kredit dan mengatur pasokan tebu ke pabrik gula yang sudah ditetapkan.

Produk gula yang dihasilkan pabrik selanjutnya dibeli oleh Badan Urusan Logistik (Bulog) sebagai satu-satunya lembaga yang mengendalikan stabilisasi harga gula di dalam negeri.

Propinsi Jawa Timur yang memiliki areal tebu rakyat terluas di Indonesia, sekitar 30 persen dari luas lahan yang berada di setiap kabupaten dikenakan kewajiban menanam tebu untuk memasok kebutuhan bahan baku pabrik gula. Untuk mencegah terjadinya konsentrasi penjualan tebu ke suatu pabrik tertentu, maka setiap pabrik gula memiliki wilayah kerja yang luas areal pertanamannya disesuaikan dengan kapasitas dan hari giling. Kedua kebijaksanaan itu diterapkan secara bergilir kepada petani pemilik lahan, sehingga secara langsung mempengaruhi penerimaan yang diperoleh petani dan keluarganya dari lahan usaha tani yang dikuasai (Malian dan Syam, 1996).

1) Staf Peneliti pada Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian. Bogor.

Setelah petani dibebaskan dari kewajiban menanam tebu, sesuai dengan Inpres No. 5 tahun 1998, pilihan komoditas yang akan diusahakan ditentukan oleh ekspektasi dan stabilitas keuntungan yang akan diterima petani. Dalam hal ini gula dituntut menawarkan pola bagi hasil dan tingkat harga beli gula yang lebih menarik, karena sebagian besar produk yang dihasilkan dapat langsung dijual tanpa melalui Bulog. Aspek lain yang terkait adalah usaha tani tebu yang memerlukan waktu antara 12 sampai 14 bulan atau identik dengan 3 sampai 4 kali panen tanaman pangan. Hal ini membutuhkan pertimbangan tersendiri, agar komoditas tebu memiliki keuntungan kompetitif dibandingkan dengan pola tanam padi dan palawija.

Dari sisi penawaran, produksi gula di Indonesia sampai saat ini belum mampu memenuhi kebutuhan di dalam negeri. Sebelum deregulasi pemerintah telah menunjuk Bulog untuk melakukan monopoli dalam pengadaan gula, baik dengan pembelian di dalam negeri ataupun melalui impor. Dalam perkembangannya, monopoli pengadaan gula telah menimbulkan distorsi ekonomi yang pada gilirannya telah menyebabkan konsumen harus membeli gula dengan harga yang lebih tinggi. Sejak depresiasi nilai tukar rupiah pada bulan Juli 1997, harga gula asal impor ikut meningkat, sehingga pemerintah memberikan subsidi terhadap nilai tukar (*exchange rates*) yang berlaku di pasar dengan nilai tukar yang ditetapkan pemerintah.

Dalam kerangka kesepakatan dengan IMF telah disetujui pula bahwa sejak bulan Februari 1998 pemerintah menghapuskan peran Bulog dalam monopoli pengadaan dan distribusi gula (Kompas, 1998b) dan mulai 1 Oktober 1998 subsidi yang diberikan terhadap gula juga dihapuskan (Kompas, 1998a). Kondisi demikian menyebabkan kenaikan harga eceran gula, karena pihak swasta dan koperasi belum siap berperan dalam persaingan bebas serta terjadinya depresiasi nilai tukar rupiah yang mencapai lebih dari 300 persen pada bulan Juli 1998. Hal ini tercermin dari harga eceran gula pada awal Agustus 1998 yang berkisar antara Rp. 3.500 - Rp. 3.800/Kg, akibat sediaan (*stock*) di gudang-gudang Bulog pada akhir Mei 1998 hanya mencapai 425.000 ton (Tabor *et al.*, 1998) yang diperkirakan cukup untuk satu setengah bulan.

Untuk mencegah kenaikan harga gula yang tidak terkendali, pemerintah pada bulan Juli 1998 kembali memberikan peran kepada Bulog guna melakukan impor sekitar satu juta ton, serta menyalurkan 35 persen gula yang dihasilkan oleh PT Perkebunan Nusantara (PTPN) dan PT Rajawali Nusantara (PTRN) dengan

harga pembelian sebesar Rp. 2.100/Kg (Republika, 1998). Dengan kebijaksanaan ini target harga eceran gula sebesar Rp. 3.000,-/Kg diharapkan dapat tercapai. Namun perkembangan berbeda ternyata berlangsung di pasar, karena selama bulan Agustus 1998 harga eceran gula naik sebesar 28,45 persen (Kompas, 1998d). Untuk menghindari membengkaknya subsidi yang harus dibayar pemerintah, termasuk subsidi perbedaan nilai tukar, sejak tanggal 2 September 1998 pemerintah melepaskan monopoli impor gula yang selamanya ini dipegang oleh Bulog. Di samping itu pemerintah juga memberikan fasilitas bebas bea masuk dengan tarif nol persen. Kesempatan ini perlu dimanfaatkan oleh setiap pelaku agribisnis gula untuk melakukan restrukturisasi dan penyesuaian biaya, termasuk meningkatkan harga beli gula petani agar mampu bersaing dengan komoditas tanaman pangan.

DEREGULASI DAN PERUBAHAN HARGA

Regulasi industri gula di Indonesia dilakukan pemerintah melalui Inpres No. 9 tahun 1975. Untuk melaksanakan Inpres tersebut, pemerintah antara lain telah mengeluarkan kebijaksanaan berupa penetapan harga *provenue* gula. Harga *provenue* ini selalu mengalami penyesuaian, sejalan dengan kenaikan harga sarana produksi dan kebutuhan konsumsi lainnya. Disamping itu tingkat harga tersebut juga ditujukan untuk merangsang petani agar tetap bersedia menanam tebu, mengingat di lahan sawah tebu mempunyai kompetitor kuat yaitu padi (Amang dkk., 1989).

Dalam keadaan ideal, kenaikan persentase harga *provenue* gula diharapkan lebih besar dari kenaikan indeks harga yang dibayar oleh petani, sehingga penerimaan nyata petani dapat meningkat. Sebagai indikator digunakan perbandingan harga *provenue* gula dengan harga dasar gabah. Dalam tahun 1975 tingkat perbandingan ini ditetapkan sebesar 1,59 setara harga gabah yang selanjutnya meningkat menjadi 2,97 pada tahun 1981 (Lembaga Penelitian IPB, 1997). Setelah itu tingkat perbandingan ini dipertahankan pada angka sekitar 2,40 (Soentoro dan Sudaryanto, 1996). Dengan kebijaksanaan seperti itu terlihat adanya hubungan deterministik sempurna antara harga gula dengan harga gabah, tanpa peka terhadap perubahan harga gula di pasar dunia. Hal ini telah menimbulkan inefisiensi yang berkaitan dengan kesalahan alokasi sumber daya yang pada gilirannya akan merugikan petani.

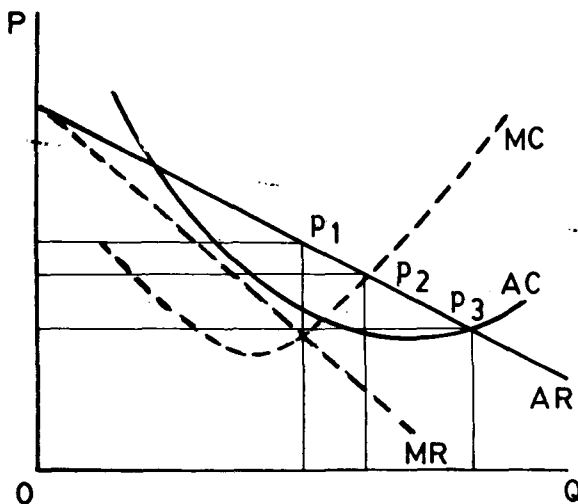
Hasil analisis lain yang dilakukan oleh Malian dan Syam (1996) menunjukkan bahwa dari enam kali

kenaikan harga *provenue* gula yang berlangsung antara 1985 sampai 1994, ternyata hanya dua kali terjadi kenaikan harga nyata *provenue* gula. Hal ini berarti bahwa penerimaan nyata yang diperoleh dari usaha tani tebu selalu menurun dari tahun ke tahun. Dibandingkan dengan 10 tahun yang lalu, harga nyata *provenue* gula yang diterima oleh petani di Jawa Timur telah menurun hampir 20 persen.

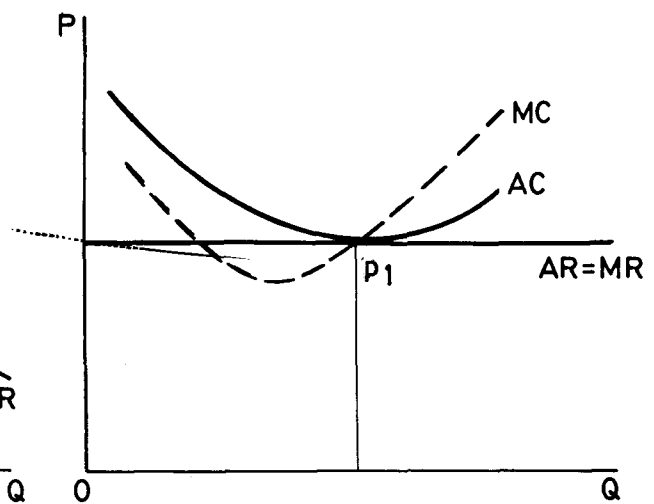
Adanya deregulasi gula melalui Inpres No. 5 tahun 1998 telah menghapuskan penetapan harga *provenue* gula, sehingga secara teoritis dapat meningkatkan harga gula sesuai dengan mekanisme pasar. Menurut Awh (1976) praktek regulasi yang dilakukan pemerintah telah menampilkan pola produksi yang tidak efisien, di mana produsen tidak mendapatkan

tingkat harga tersebut tidak tercapai. Jika diasumsikan bahwa keuntungan marginal sosial (*social marginal gain*) dan biaya marginal sosial (*social marginal cost*) digambarkan oleh kurva AR dan MC, maka tingkat harga yang diterima oleh petani tebu adalah p_2 . Tingkat harga ini lebih rendah dari harga pada keuntungan maksimum yang seharusnya diperoleh (p_1), meskipun lebih tinggi dari harga sesuai dengan biaya pokok yang harus dikeluarkan (p_3).

Harga yang diterima petani sesudah deregulasi, merupakan tingkat harga yang sesuai dengan mekanisme pasar (p_1 pada Gambar 1.b). Menurut Jehle (1991) dalam mekanisme pasar yang kompetitif, maka dalam jangka panjang memungkinkan bagi pengusaha masuk dan keluar dari pasar secara bebas. Pengusaha



(a) Sebelum deregulasi



(b) Sesudah deregulasi

Ket :

MC = biaya marjinal; MR = penerimaan marjinal;

Keuntungan maksimum dicapai pada perpotongan kurva MC dan MR.

AC = biaya rata-rata; AR = penerimaan rata-rata;

Biaya pokok dicapai pada perpotongan kurva AC dan AR.

Gambar 1. Tingkat harga yang diterima petani tebu sebelum dan sesudah deregulasi.

keuntungan maksimum yang seharusnya diperoleh. Dalam Gambar 1 (a) terlihat bahwa keuntungan maksimum petani tebu dicapai pada perpotongan kurva MC dan MR, yaitu pada tingkat harga p_1 . Namun adanya biaya sosial yang harus dibayar petani menyebabkan

akan masuk ke dalam usaha ini sebagai respon positif dari keuntungan ekonomi jangka pendek yang diperoleh, dan akan keluar dari usaha ini sebagai respon negatif akibat kerugian yang diterima. Dengan demikian tingkat harga yang diterima petani tebu pada pasar yang

kompetitif akan memberikan keuntungan maksimum, sesuai dengan biaya yang dikeluarkan dan teknologi budi daya yang diterapkan.

Adanya perdagangan internasional akan ikut mempengaruhi harga gula di Indonesia, sesuai dengan harga di pasar dunia. Depresiasi nilai tukar rupiah yang telah berlangsung selama lebih dari satu tahun telah menaikkan harga gula asal impor pada tingkat yang lebih tinggi dibandingkan dengan harga eceran gula. Dalam kaitan ini setiap pabrik gula dituntut melakukan efisiensi, agar dapat memanfaatkan kenaikan harga gula di dalam negeri dan terus melakukan kegiatannya.

HARGA GULA DOMESTIK DAN DUNIA

Sampai saat ini Indonesia termasuk sebagai salah satu negara pengimpor gula, karena konsumsi gula di dalam negeri meningkat dengan pesat. Peringkat sebagai importir gula terbesar juga selalu berubah setiap tahun, sebagai indikasi belum stabilnya produksi gula nasional. Adanya kecenderungan peningkatan harga gula di pasar dunia yang berlangsung saat ini cukup mengkhawatirkan, karena peningkatan impor dan depresiasi nilai tukar rupiah akan menyita devisa dalam jumlah yang cukup besar. Bank Dunia sendiri memperkirakan harga gula dunia akan terus meningkat sampai tahun 2007, dengan harga rata-rata sekitar US\$ 0,13/pound atau kenaikan lebih dari 12 persen dibandingkan dengan harga tahun 1992 (World Bank, 1993).

Tingkat harga gula di pasar dunia sebelum adanya deregulasi tidak mempunyai pengaruh terhadap harga gula di pasar domestik. Pada saat harga gula di pasar dunia menurun pada tahun 1991, harga *provenue* dan harga eceran gula di pasar domestik terus meningkat. Salah satu faktor penyebab tingginya harga eceran gula adalah besarnya margin tata niaga yang ditetapkan oleh pemerintah, yaitu lebih dari 20 persen dari target harga eceran. Margin tata niaga ini lebih tinggi dibandingkan dengan beras (sekitar 12 persen), meskipun kedua komoditas tersebut berada di bawah pengendalian Bulog. Dibandingkan dengan margin distribusi pupuk urea, margin distribusi gula juga lebih tinggi, meskipun biaya finansial distribusi pupuk 15 persen lebih besar dari biaya ekonomi yang sebenarnya (Hasan *et al.*, 1995). Kenyataan ini menunjukkan bahwa sebelum deregulasi distributor dan grosir banyak menikmati keuntungan dari pengendalian harga gula pasir yang dilakukan oleh Bulog.

Bukti empiris dari masalah ini terlihat pada harga *provenue* gula yang lebih tinggi 57 persen dari harga gula dunia pada tahun 1991, sedangkan harga eceran lebih tinggi 150 persen. Perbedaan tersebut menurun pada bulan Juli 1997, menjadi 27 persen terhadap harga *provenue* gula dan 99 persen terhadap harga eceran gula (Tabel 1). Namun tingkat perbandingan itu terus berubah sejalan dengan depresiasi nilai tukar rupiah.

Setelah adanya deregulasi yang mulai berlaku sejak akhir Januari 1998, harga gula dunia terlihat lebih tinggi dibandingkan dengan harga *provenue* dan harga eceran gula. Dalam bulan April 1998, harga *provenue* gula hanya 47 persen dibandingkan dengan harga gula dunia, sedangkan terhadap harga eceran sebesar 83 persen. Peningkatan harga pembelian gula oleh Bulog dari Rp. 1.450,-/Kg pada bulan April 1998 menjadi Rp. 2.100,-/Kg pada bulan Agustus 1998, ternyata tidak banyak mengubah perbandingan itu. Hal ini menunjukkan bahwa depresiasi nilai tukar rupiah telah menyebabkan kondisi yang berbalik, di mana petani tebu telah berubah menjadi pemberi subsidi kepada konsumen gula di dalam negeri.

Tabel 1. Perbandingan Harga Provenue Gula dan Harga Gula Dunia, serta Harga Eceran Gula dan Harga Gula Dunia, 1987 - 1998.

Tahun	Harga (Rp/Ku)			Perbandingan harga	
	<i>Provenue</i>	Eceran	Dunia	<i>Provenue</i> dan dunia	Eceran dan dunia
1987	46.750	70.333	31.661	1,48	2,22
1988	51.425	77.375	44.252	1,16	1,75
1989	60.000	88.584	56.405	1,06	1,57
1990	65.000	103.825	57.221	1,14	1,81
1991	70.800	112.799	45.061	1,57	2,50
1992	79.200	122.977	47.214	1,68	2,60
1993	79.200	128.483	54.237	1,46	2,37
1994	79.200	132.156	75.898	1,04	1,74
1995	91.080	135.531	91.427	0,99	1,48
1996	91.080	148.100	87.385	1,04	1,69
Juli 1997	96.080	151.100	75.793	1,27	1,99
Des. 1997	96.080	179.800	126.838	0,76	1,42
April 1998	145.000	255.000	306.000	0,47	0,83
Agst. 1998	210.000 ¹⁾	380.000	457.200	0,46	0,83

Keterangan : 1) Harga pembelian gula oleh Bulog dari PTPN dan PTRN

Sumber : diolah dari data Dewan Gula (1994) dan Bulog (1994)

PERUBAHAN PENERIMAAN USAHA TANI TEBU

Pola pembiayaan usaha tani tebu yang dilaksanakan oleh petani dapat ditempuh melalui pola kredit dan swadana. Pertanaman tebu di lahan sawah umumnya diusahakan dengan pola kredit, dengan luas

hamparan kelompok berkisar antara 25 sampai 50 hektar. Sebelum adanya deregulasi, pengelolaan pertanaman tebu diatur oleh ketua kelompok tani, termasuk dalam penggunaan sarana produksi dan pencurahan tenaga kerja. Sementara itu pembagian keuntungan berupa bagi hasil gula yang diterima dari pabrik dilakukan secara merata berdasarkan luas lahan, setelah dikurangi beban kredit TRI (P3GI, 1990). Bertolak-belakang dengan itu, pengelolaan tebu pada lahan kering dengan pola kredit dilakukan secara individual. Dengan pola pengelolaan demikian, petani memiliki pilihan terhadap teknologi yang akan diterapkan serta jumlah kredit yang akan diambil.

Hasil analisis usaha tani tebu yang disajikan dalam Tabel 2 menunjukkan bahwa keuntungan petani pada lahan sawah sebelum adanya deregulasi (Agustus 1997) sebesar Rp. 1.949.100 untuk setiap hektar pertanaman. Keuntungan tersebut memperlihatkan peningkatan setelah deregulasi, karena adanya kenaikan harga gula yang dibeli dari petani sekitar 118 persen. Keuntungan usaha tani yang diperoleh setelah deregulasi (Agustus 1998) diperkirakan sebesar Rp. 5.410.100 untuk setiap hektar pertanaman tebu.

Untuk usaha tani tebu pada lahan kering, keuntungan yang diperoleh lebih rendah dibandingkan dengan lahan sawah. Sebelum deregulasi keuntungan petani untuk setiap hektar pertanaman tebu kepras 2 pada lahan kering adalah Rp. 1.814.600 untuk pola kredit dan Rp. 1.602.500 untuk pola swadana. Setelah deregulasi keuntungan tersebut diperkirakan meningkat menjadi Rp. 5.258.800 untuk pola kredit dan Rp. 4.940.600 untuk pola swadana.

Keuntungan yang diperoleh petani dari usaha tani tebu di lahan sawah diperkirakan masih dapat meningkat, khususnya bila petani melakukan pengelolaan pertanaman secara individual. Data dari Dinas Perkebunan Jawa Timur (1997) menunjukkan bahwa tingkat produktivitas hablur dan rendemen gula di daerah ini lebih tinggi di lahan sawah dibandingkan dengan lahan kering. Selama ini potensi produksi hablur dan rendemen tersebut tidak dapat dicapai, karena pengelolaan pertanaman tebu yang dilakukan oleh pengurus kelompok tani sulit diawasi.

Adanya penghapusan kewajiban petani untuk menanam tebu telah memberikan pilihan bagi petani untuk menanam komoditas alternatif. Dengan kenaikan harga dasar gabah menjadi Rp. 1.000/Kg dan harga pembelian gula oleh Bulog dari PTPN dan PTRN sebesar Rp. 2.100/Kg, maka perbandingan harga pembelian gula dengan harga dasar gabah adalah 2,1.

Tingkat perbandingan ini lebih rendah dari sebelum deregulasi yang mencapai 2,4. Menurut Soentoro dan Sudaryanto (1996), harga *provenue* merupakan faktor penting yang tidak hanya berpengaruh terhadap industri gula, tetapi juga bagi usaha komoditas alternatif lainnya. Harga *provenue* yang terlalu rendah menyebabkan petani enggan menanam tebu, tetapi sebaliknya jika harga terlalu tinggi akan mematikan industri gula.

Pembebasan yang diberikan kepada petani untuk menjual gula yang menjadi bagiannya, diharapkan dapat menggairahkan petani produsen untuk mengelola pertanaman tebu secara lebih baik. Bagi konsumen, penyesuaian terhadap kenaikan harga gula sebagai akibat depresiasi nilai tukar rupiah akan dilakukan dalam bentuk mengurangi kuantitas gula yang dikonsumsi. Hal ini sesuai dengan angka elastisitas harga gula yang bertanda negatif pada semua tingkat pendapatan, baik untuk kelompok masyarakat yang berada di pedesaan maupun perkotaan (Simatupang, *et al.*, 1995)

Tabel 2. Analisis Usaha Tani Tebu (Rp/Ha) Sebelum dan Sesudah Deregulasi pada Tipe Lahan Sawah dan Lahan Kering di Propinsi Jawa Timur.

Uraian	Sebelum deregulasi (Agustus 1997)	Sesudah deregulasi (Agustus 1998)
<i>Provenue</i> gula (Rp/Ku)	96.080	210.000 ¹⁾
Sawah pola kredit, kepras 1		
Biaya produksi	1.356.000	1.813.800
- Sarana produksi	528.300	655.000
- Tenaga kerja	737.200	1.032.100
- Lain - lain	90.500	126.700
Penerimaan usaha tani	3.305.100	7.223.900
Keuntungan usaha tani	1.949.100	5.410.100
Lahan kering pola kredit, kepras 2		
Biaya produksi	1.423.500	1.818.600
- Sarana produksi	568.100	621.000
- Tenaga kerja	758.700	1.062.200
- Lain - lain	96.700	135.400
Penerimaan usaha tani	3.238.100	7.077.400
Keuntungan usaha tani	1.814.600	5.258.800
Lahan kering pola swadana, kepras 2		
Biaya produksi	1.524.700	1.894.500
- Sarana produksi	587.900	583.000
- Tenaga kerja	870.500	1.218.700
- Lain - lain	66.300	92.800
Penerimaan usaha tani	3.127.200	6.835.100
Keuntungan usaha tani	1.602.500	4.940.600

Keterangan : 1) Harga pembelian gula oleh Bulog dari PTPN dan PTRN

Sumber : diolah dari data PSE (1996).

PERKIRAAN DAMPAK DEREGULASI GULA

Untuk mengetahui perkiraan dampak dari deregulasi gula yang dilakukan pemerintah pada awal tahun 1998 digunakan model *Policy Analysis Matrix (PAM)*. Menurut Monke dan Pearson (1989), penggunaan *PAM* ditujukan untuk mengetahui efisiensi ekonomi dan insentif yang diperoleh dari intervensi pemerintah, serta dampaknya terhadap aktifitas usaha tani, pengolahan dan pemasaran. Hasil analisis setelah deregulasi untuk Propinsi Jawa Timur disajikan pada Tabel 3.

Keuntungan usaha tani tebu dalam *PAM* dibedakan menurut harga pasar yang berlaku dan harga sosial yang dianggap sebagai harga yang efisien. Berdasarkan harga pasar, keuntungan yang diperoleh petani setelah deregulasi adalah Rp. 5.410.100 pada lahan sawah, serta Rp. 5.258.800 pada lahan kering dengan pola kredit dan Rp. 4.940.600 untuk lahan kering pola swadana. Berdasarkan harga sosial keuntungan usaha tani yang diterima meningkat menjadi Rp. 8.217.100 pada lahan sawah, serta Rp. 8.068.200 pada lahan kering pola kredit dan Rp. 7.737.700 untuk lahan kering pola swadana. Data di atas menunjukkan bahwa komoditas gula memiliki keunggulan komparatif di pasar internasional. Hal ini terlihat dari tingkat keuntungan pada harga sosial yang lebih tinggi dibandingkan dengan keuntungan yang diperoleh dari harga pasar.

Rendahnya harga gula di dalam negeri terlihat dari transfer *output* yang bertanda negatif, yaitu berkisar antara Rp. 2.689.500 sampai Rp. 2.842.400 untuk setiap hektar pertanaman tebu. Dari sisi petani tebu, angka ini menggambarkan tingkat harga yang diterima produsen tebu di Indonesia lebih rendah dari seharusnya yang mengindikasikan masih adanya kebijakan ekonomi yang distorsif setelah deregulasi. Besarnya perbedaan tingkat harga tersebut dapat dilihat dari indeks *NPCO* sebesar 0,7176 yang berarti harga jual gula dari petani lebih murah sekitar 28 persen dibandingkan dengan harga gula dunia.

Indek *transfer input tradable* berkisar antara -Rp. 204.600 sampai Rp. 275.900 setiap hektar. Angka ini menunjukkan bahwa harga *input tradable* yang dibayar petani lebih murah dari seharusnya. Hal ini terkait dengan kebijakan subsidi yang diberikan pemerintah, khususnya untuk pupuk, guna merangsang petani dalam meningkatkan produksi gula. Besarnya subsidi tersebut dapat dihitung dari indeks *NPCI* yang berkisar antara

0,6546 sampai 0,6799 yang berarti antara 32 sampai 35 persen dibandingkan dengan harga yang seharusnya dibayar oleh petani.

Untuk transfer faktor domestik, nilai yang diperoleh berkisar antara Rp. 240.500 sampai Rp. 312.200 setiap hektar. Angka ini menunjukkan bahwa petani harus membayar biaya faktor domestik, khususnya tenaga kerja, lebih mahal dari prestasi kerja yang diterima. Secara agregat, petani telah membayar tenaga kerja antara 23 sampai 27 persen lebih mahal dari seharusnya.

Tabel 3. Hasil *Policy Analysis Matrix (PAM)* setelah deregulasi gula (Agustus 1998), Kasus Propinsi Jawa Timur.

Uraian	Sawah (kepras 1)	Lahan kering pola kredit (kepras 2)	Lahan kering pola swadana (kepras 2)
Penerimaan (Rp/Ha)			
- Harga Pasar ¹⁾	7.223.900	7.077.400	6.835.100
- Harga Sosial ²⁾	10.066.300	9.862.100	9.524.600
Biaya (Rp/Ha)			
a. <i>Tradable</i>			
- Harga Pasar	523.000	468.700	434.700
- Harga Sosial	798.900	702.300	639.300
b. <i>Domestik</i>			
- Harga Pasar	1.290.800	1.349.900	1.459.800
- Harga Sosial	1.050.300	1.091.600	1.147.600
Keuntungan (Rp/Ha)			
- Harga Pasar	5.410.100	5.258.800	4.940.600
- Harga Sosial	8.217.100	8.068.200	7.737.700
Transfer (Rp/Ha)			
- <i>Transfer Output</i>	-2.842.400	-2.784.700	-2.689.500
- <i>Transfer Input Tradable</i>	-275.900	-233.700	-204.600
- <i>Transfer Faktor Domestik</i>	240.500	258.400	312.200
- <i>Transfer Input Total</i>	-35.400	24.700	107.600
- <i>Transfer Bersih</i>	-2.807.000	-2.809.400	-2.797.10
Indek PAM			
- <i>Private Cost Ratio (PCR)</i>	0,1926	0,2043	0,2281
- <i>Domestic Resource Cost Ratio (DRCR)</i>	0,1133	0,1192	0,1291
- <i>Nominal Protection Coefficient on Tradable Output (NPCO)</i>	0,7176	0,7176	0,7176
- <i>Nominal Protection Coefficient on Tradable Input (NPCI)</i>	0,6546	0,6673	0,6799
- <i>Effective Protection Coefficient (EPC)</i>	0,7231	0,7215	0,7203
- <i>Subsidy Ratio to Producer (SRP)</i>	-0,2788	-0,2849	-0,2937
- <i>Profitability Coefficient (PC)</i>	0,6584	0,6518	0,6385

Keterangan : 1) Harga pasar ditentukan dari harga pembelian Bulog dari PTPN dan PTRN. Bila harga di pasar lebih rendah dari Rp. 2.100/Kg, Bulog wajib membeli dengan harga itu. Sebaliknya, jika harga di pasar lebih tinggi dari Rp. 2.100/Kg, petani dapat menjual gula yang menjadi bagiannya ke pasar bebas (Kompas, 1998c).
2) Harga sosial gula = { harga *cif* gula mentah (*raw sugar*) x nilai tukar rupiah } - perkiraan jumlah biaya transportasi, asuransi dan ekspedisi dari negara pengimpor (Thailand) ke pabrik gula di Jawa Timur - biaya pengolahan ulang oleh pabrik. Nilai tukar rupiah yang digunakan untuk menghitung harga *cif* adalah Kurs Tengah Bank Indonesia (BI) pada tanggal 6 Agustus 1998 sebesar Rp. 12.700.

Sumber : diolah dari data PSE (1996)

Dari hasil analisis ini terungkap pula bahwa indeks *EPC* yang diperoleh berkisar antara 0,7203 sampai 0,7231 yang menggambarkan adanya transfer pada *tradable output* dan *tradable input*. Meskipun *EPC* bukan merupakan indikator lengkap mengenai kebijakan insentif karena mengabaikan efek transfer dari kebijakan pasar faktor domestik, tetapi informasi yang diberikan mencerminkan adanya dukungan kebijakan dari pemerintah untuk melindungi konsumen gula dan merangsang petani berproduksi. Dari besaran indeks *EPC* terlihat bahwa proteksi yang diberikan terhadap konsumen gula lebih besar dari proteksi yang diterima petani produsen tebu, sehingga secara keseluruhan petani telah dirugikan sekitar 28 persen dibandingkan dengan harga gula dan harga sarana produksi yang diperdagangkan di pasar internasional.

Indeks *SRP* yang diperoleh dari analisis ini berkisar antara -0,2788 sampai -0,2937. Indeks *SRP* ini menggambarkan proporsi transfer bersih terhadap total penerimaan sosial. Dari angka indeks terlihat bahwa setelah deregulasi petani berbalik dengan memberikan subsidi kepada masyarakat yang berkisar antara 27 sampai 29 persen.

Untuk mengetahui efisiensi ekonomi relatif dari sistem komoditas gula, digunakan indeks *DRCR*. Kisaran indeks yang diperoleh dari analisis ini adalah 0,1133 sampai 0,1291. Dari besaran indeks tersebut tercermin bahwa usaha tani tebu secara ekonomi dapat dikatakan efisien dalam penggunaan sumber daya domestik. Dengan demikian pengembangan komoditas tebu untuk memasok kebutuhan bahan baku pabrik gula dapat terus dilanjutkan.

POLA PENGEMBANGAN TEBU RAKYAT

Struktur agribisnis gula yang bertumpu pada tebu rakyat dalam penyediaan bahan baku dapat digolongkan dalam tipe *dispersal*. Struktur agribisnis ini dicirikan oleh tidak adanya hubungan fungsional antar pelaku agribisnis di setiap tingkatan (Simatupang, 1997). Hubungan yang terjadi umumnya bersifat tidak langsung dan *impersonal*, sehingga setiap pelaku agribisnis hanya memikirkan kepentingan sendiri tanpa menyadari adanya saling ketergantungan.

Pola hubungan demikian berlangsung sebelum deregulasi, dimana posisi petani tebu dalam sistem agribisnis gula terlihat sangat lemah. Sebagai penyedia bahan baku, petani tidak memiliki informasi pasar yang lengkap, karena bentuk pasar yang berlangsung bersifat monopsoni atau oligopsoni. Menurut Wharton (1962)

informasi pasar yang seharusnya diperoleh petani produsen seringkali ditahan untuk dijadikan alat memperkuat posisi pelaku agribisnis hilir. Hal ini disebabkan oleh kondisi seluruh pabrik gula di Jawa yang tidak efisien secara ekonomis, meskipun secara teknis dapat dianggap efisien. Faktor penyebab ketidakefisienan tersebut adalah struktur persaingan (*market imperfection*) dan struktur kebijakan yang telah menimbulkan insentif yang tidak sejalan dengan efisiensi ekonomi (Panggabean, 1995).

Efisiensi pabrik gula, utamanya yang ada di Jawa, ditentukan oleh banyak faktor. Salah satu faktor yang terpenting adalah pasokan bahan baku tebu yang berasal dari petani. Berdasarkan hasil wawancara dengan petani dan pedagang tebu terungkap bahwa mereka meragukan tingkat akurasi rendemen tebu yang ditetapkan. Sebagai uji coba, mereka pernah memasok hasil tebu pada waktu dan dari lahan yang sama kepada dua pabrik yang berbeda. Ternyata diperoleh tingkat rendemen yang berbeda. Berdasarkan pengalaman ini, petani enggan melakukan peningkatan kualitas tebu, sehingga pabrik gula selalu berproduksi pada tingkat rendemen yang rendah (PSE, 1996). Tingkat rendemen yang ada saat ini berkisar antara 7 sampai 8 persen, jauh lebih rendah dibandingkan dengan rendemen yang diperoleh pada tahun 1930-an yang mencapai 14 persen.

Untuk menggairahkan petani agar tetap menanam tebu, serta meningkatkan pendapatan petani setelah pemerintah melakukan deregulasi, diperlukan pola hubungan yang saling menguntungkan. Pola pengembangan tebu rakyat setelah deregulasi hendaknya berorientasi kepada industrialisasi pertanian, sebagaimana konsep yang ditawarkan oleh Simatupang (1997). Pengertian industrialisasi pertanian dalam konsep ini merupakan konsolidasi usaha tani yang disertai dengan koordinasi vertikal agribisnis melalui mekanisme nonpasar, sehingga karakteristik produk akhir dapat dijamin sesuai dengan preferensi konsumen (Council on Food, Agricultural and Resource Economics, 1994). Untuk itu pelaku agribisnis gula yang terdiri atas petani, pedagang sarana produksi, KUD, pedagang tebu, pabrik gula, pedagang gula dan pabrik pengolahan bahan makanan berhimpun dalam Unit Agribisnis Gula (UAG).

Simatupang (1997) selanjutnya memberikan lima karakteristik dari unit agribisnis di atas, yaitu: (1) lengkap secara fungsional, sehingga alur produk vertikal dapat terpenuhi; (2) memiliki satu kesatuan tindak yang dilaksanakan secara harmoni; (3) memiliki ikatan secara institusional tanpa harus melalui pasar

yang formal; (4) memiliki satu kesatuan hidup dan sifat saling ketergantungan; dan (5) kooperatif untuk mencapai kepentingan bersama.

Unit agribisnis gula yang dapat dipilih adalah pola koordinasi vertikal, di mana fungsi-fungsi agribisnis dalam UAG dilakukan oleh pelaku agribisnis yang manajemennya terpisah, namun memiliki strategi dan implementasi yang harmoni (Simatupang, 1995). Dalam pola ini pabrik gula berperan sebagai inisiator, motivator dan koordinator UAG. Sedangkan peran pemerintah hanya dibatasi dalam pembinaan dan penegak aturan main yang telah disepakati, untuk mencegah praktek-praktek monopsonistik yang mungkin akan terjadi.

Penerapan konsep UAG di atas menuntut peningkatan efisiensi pabrik dan pedagang gula yang sebelum dilakukan deregulasi telah menikmati subsidi. Bagi pelaku agribisnis yang sudah tidak mampu melakukan perubahan dapat keluar dari sistem, karena pemerintah hanya menyediakan subsidi gula untuk konsumen langsung. Di samping itu pemerintah perlu mendorong pengembangan pabrik gula di luar Jawa dengan memberikan kemudahan untuk memperoleh lahan serta pemberian *tax holiday* (pembayaran pajak oleh pemerintah) selama beberapa tahun.

KESIMPULAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN

Dari uraian di atas dapat diberikan beberapa kesimpulan dan implikasi kebijaksanaan sebagai berikut:

1. Deregulasi gula yang dilakukan pemerintah melalui Inpres No. 5 tahun 1998 dengan membebaskan petani dari kewajiban menanam tebu akan menciptakan mekanisme pasar yang lebih kompetitif. Dengan bentuk pasar seperti itu memungkinkan bagi petani tebu untuk memperoleh keuntungan maksimum dari usaha taninya.
2. Kenaikan harga gula di pasar dunia dan depresiasi nilai tukar rupiah terhadap US dollar merupakan kesempatan yang baik bagi pelaku agribisnis gula untuk melakukan penyesuaian, agar perbedaan harga gula di pasar domestik dan dunia berada pada tingkat yang wajar.
3. Dampak deregulasi gula yang dirasakan langsung oleh petani adalah peningkatan keuntungan yang diperkirakan sebesar Rp. 3.461.000 pada lahan sawah dan antara Rp. 3.338.100 sampai Rp. 3.444.200 pada lahan kering untuk setiap hektar pertanaman tebu. Peningkatan ini berkisar antara 178 sampai 208 persen dibandingkan dengan keuntungan sebelum deregulasi.
4. Setelah adanya deregulasi, pengembangan usaha tani tebu pada lahan sawah dan lahan kering lebih efisien dalam penggunaan sumber daya domestik. Indeks *Domestic Resource Cost Ratio* (DRCR) yang diperoleh berkisar antara 0,1133 sampai 0,1291.
5. Untuk mencapai peningkatan penerimaan tersebut, perlu dikembangkan konsep industrialisasi pertanian dalam sistem agribisnis gula. Dengan konsep ini setiap pelaku agribisnis yang selama ini berada pada satu atau beberapa wilayah kerja pabrik gula memadukan diri dalam UAG. Pola UAG yang dipilih adalah koordinasi vertikal, dimana pabrik gula bertindak sebagai inisiator, motivator dan koordinator UAG.
6. Peran pemerintah dalam UAG pola koordinasi vertikal ini dibatasi dalam pembinaan dan penegak aturan main, untuk mencegah praktek-praktek monopsoni yang mungkin terjadi.

DAFTAR PUSTAKA

- Amang, B., Sapuan dan I. Wiradisastra. 1989. Pemasaran dan Mekanisme Penetapan Harga Gula Pasir di Indonesia, hal 52 - 63: dalam Prosiding Seminar Budidaya Tebu Lahan Kering, Pasuruan, 23 - 25 November 1988. Pusat Penelitian Perkebunan Gula Indonesia (P3GI), Pasuruan.
- Awh, R.Y. 1976. *Microeconomics: Theory and Applications*. John Wiley & Sons, Inc., Santa Barbara, USA.
- Badan Urusan Logistik (Bulog). 1994. Statistik Bulog tahun 1983 - 1993. Biro Analisa Harga dan Pasar, Bulog, Jakarta.
- Council on Food, Agricultural and Resource Economics. 1994. *Agricultural Industrialization: What Roles for Government Policy?*, p. 1232. Abstract in *American Journal of Agricultural Economics* 76 (5).
- Dewan Gula. 1994. Bahan Sidang XVI Dewan Gula Indonesia; Buku IV: Lampiran dan Data Penunjang. Departemen Pertanian, Jakarta.
- Dinas Perkebunan Propinsi Jawa Timur. 1997. Laporan Tahunan 1997. Dinas Perkebunan Propinsi Jawa Timur, Surabaya.

- Hasan, M.F., R. Dewina dan J. Quizon. 1995. Studi Kasus Sistem Pemasaran dan Distribusi Gula Pasir di Jawa Timur, Lampung dan Sumatera Barat. Agriculture Group Working Paper N0. 24, APWG - CPIS, Februari 1995.
- Jehle, G.A. 1991. Advanced Microeconomic Theory. Prentice-Hall International, Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, USA.
- Kompas. 1998a. Diagendakan, Reformasi Struktural, hal. 2: *dalam Kompas*, Sabtu, 11 April 1998.
- _____. 1998b. Rincian Bidang Investasi dan Deregulasi, hal. 2; *Dalam Kompas*, Senin, 13 April 1998.
- _____. 1998c. Menperindag: Jangan Beli Gula dari Bulog, hal. 2: *dalam Kompas*, Jum'at, 7 Agustus 1998.
- _____. 1998d. Kedelai, Gula dan Terigu Bebas Diimpor, hal. 1: *dalam Kompas*, Kamis, 3 September 1998.
- Lembaga Penelitian IPB. 1997. Laporan Akhir: Studi Sistem Kelembagaan Kemitraan dalam Pembangunan Pertanian. Kerjasama Lembaga Penelitian IPB dengan Departemen Pertanian, IPB, Bogor.
- Malian, A.H. dan A. Syam. 1996. Daya Saing Usaha Tani Tebu di Jawa Timur, hal. 1 - 11; *Dalam Forum Penelitian Agro-ekonomi*, Vol. 14 No. 1, Juli 1996. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian, Bogor.
- Monke, E.A. and S.K. Pearson. 1989. The Policy Analysis Matrix for Agricultural Development. Cornell University Press, Ithaca (USA) and London.
- Panggabean, M.P.H. 1995. Quo Vadis Industri Gula di Jawa. Makalah Seminar Pergulaan Nasional dalam Rangka Menghadapi Perdagangan Bebas, Jakarta, 23 Januari 1995.
- Pusat Penelitian Perkebunan Gula Indonesia (P3GI). 1990. Studi Kasus Penguasaan Lahan di Wilayah Jawa Timur, Jawa Tengah dan Jawa Barat: Laporan akhir. Kerjasama Fakultas Ekonomi UGM dengan P3GI. P3GI, Pasuruan.
- Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian (PSE). 1996. Dampak Deregulasi Sektor Pertanian dan Prospek Pengembangan Komoditas Pertanian. PSE, Bogor.
- Republika. 1998. Pekan Depan Bulog Guyur Minyak Goreng, hal. 1. dan 12: *dalam Republika*, Kamis, 6 Agustus 1998.
- Simatupang, P., T. Sudaryanto, A. Purwoto and Saptana. 1995. Projections and Policy Implications of Medium and Long-term Rice Supply and Demand in Indonesia. Center for Agro-Socioeconomic Research (Bogor) in collaboration with International Food Policy Research Institute (Washington, D.C., USA).
- _____. 1995. Pengembangan Ekspor sebagai Pemacu Pertumbuhan Sektor Pertanian: Pass Through dan Koordinasi Vertikal sebagai Faktor Kunci. Makalah disampaikan dalam Temu Wicara Dampak Kaitan ke Belakang (*Backward Linkages*) Industri Pengolahan Ubikayu terhadap Besarnya Kesempatan Kerja, Pendapatan, Tenaga Kerja dan Nilai Tambah yang Tercipta dari Kegiatan Ekspor, Cipanas, 9 - 10 April 1995. Biro Pengkajian Ekonomi dan Keuangan, Departemen Keuangan, Jakarta.
- _____. 1997. Industrialisasi Pertanian sebagai Strategi Agribisnis dan Pembangunan Pertanian dalam Era Globalisasi, hal. 15 - 25: *dalam Prosiding Industrialisasi, Rekayasa Sosial dan Peranan Pemerintah dalam Pembangunan Pertanian*. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian, Bogor.
- Soentoro dan T. Sudaryanto. 1996. Perkembangan Produksi Tebu dan Industri Gula serta Kebijakan Pendukungnya: *dalam Dinamika Ekonomi Tebu Rakyat dan Industri Gula Indonesia (Studi Panel Petani Tebu)*. Kerja sama PSE dan P3GI. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi, Bogor.
- Tabor, S.R., H.S. Dillon and M.H. Sawit. 1998. Food Security on the Road to Economic Recovery. Paper Presented at The Indonesian Society of Agricultural Economics (PERHEPI) and Center for Agricultural Policy Studies (CAPS) Meeting, June 26, 1998.
- Wharton, C.R. 1962. Marketing, Merchandising and Money Lending: A Note on Middlemen Monopsony in Malaya, p. 24 - 44. *Malayan Economic Review*, 7 (2).
- World Bank. 1993. Price Prospects for Major Primary Commodities 1990 - 2005; Agricultural Products, Fertilizers and Tropical Timber. Volume II. World Bank, Washington, D.C.

PEMBERDAYAAN PETANI DAN DESENTRALISASI PERENCANAAN PEMBANGUNAN PERTANIAN DI INDONESIA

Erizal Jamal ¹⁾

ABSTRACT

Cheap price of food policy, especially rice, and centralized agricultural development for the last three decades, depressed farmers' welfare. Increase of agricultural commodity price, currently is the time to reorient agricultural development in Indonesia. It should begin with data improvement linkaged with land and human resources of agriculture, and existing institution in rural areas. To optimize local resources, the farmers should be empowered through market information. Agricultural Extension Workers (PPL) should be involved in managing farm business. Farm level planning could be conducted by Agricultural Extension Institute (BPP). The farmers should be supported by government to enable them to purchase agricultural inputs according to the determined prices and to sell the agricultural products at market price. The government had also to develop technology which is neutral to economic of scale, due to land ownership of less than 0.5 hectare. Maintenance of agricultural facilities such as irrigation network should be coordinated by government.

Key word : *cheap food, decentralization, empowerment.*

ABSTRAK

Kebijakan pangan murah, terutama beras, dan sentralisasi kebijakan pembangunan pertanian selama tiga dekade terakhir, menekan kehidupan petani pada kondisi yang memprihatinkan. Membaiknya harga komoditas pertanian akhir-akhir ini merupakan momentum untuk melihat kembali kebijaksanaan pembangunan pertanian di Indonesia. Desentralisasi perencanaan pembangunan pertanian, karena besarnya keragaman antar wilayah, perlu diawali dengan penyempurnaan data yang terkait dengan sumber daya lahan dan manusia yang bekerja di pertanian, serta kelembagaan yang masih berfungsi di pedesaan. Optimalisasi pemanfaatan sumber daya lokal, diupayakan melalui pemberdayaan petani dengan memberikan kesempatan lebih besar mengembangkan kegiatan usaha tani berdasarkan informasi pasar yang benar. Upaya ini perlu didukung dengan menempatkan Penyuluh Pertanian Lapangan (PPL) sebagai *partner* petani dalam manajemen usaha dan melihat peluang usaha yang menguntungkan. Secara kewilayahan, lembaga semacam Balai Penyuluhan Pertanian (BPP) dapat dijadikan ujung tombak perencana di tingkat bawah. Peran pemerintah lebih ditekankan pada upaya yang memungkinkan petani dapat membeli saprodi sesuai harga yang ditetapkan dan menjual hasil sesuai harga pasar, dan pengembangan teknologi yang netral terhadap skala usaha, karena dominannya penguasaan lahan kurang dari 0,5 hektar. Selain itu, pengadaan dan pemeliharaan sarana seperti irigasi, tetap dalam koordinasi pemerintah.

Kata kunci : *pangan murah, desentralisasi, pemberdayaan.*

PENDAHULUAN

Dampak lanjutan dari krisis ekonomi yang melanda Indonesia satu tahun terakhir adalah meningkatnya jumlah penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan. Hasil kajian *International Labour Organization (ILO)*, dalam laporan : "*Employment Challenges of The Indonesian Economic Crisis*", seperti yang dikutip Kompas (1 September 1998), memperkirakan dua dari tiga penduduk Indonesia akan

hidup di bawah garis kemiskinan pada tahun 1999. Hal ini akan terjadi jika keadaan perekonomian Indonesia tidak kunjung membaik. Terlepas dari perdebatan tentang metode dan batasan yang digunakan dalam prediksi tersebut, secara kasat mata dapat diamati semakin sulitnya kehidupan sebagian besar masyarakat Indonesia. Secara makro berbagai ramalan suram tentang pertumbuhan ekonomi yang negatif terus jadi perdebatan, dan pada kondisi seperti saat ini hanya sektor pertanian yang diperkirakan dapat tumbuh di atas nol persen.

1) Staf Peneliti pada Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian. Bogor.