

# KERAGAAN TEBU RAKYAT DI JAWA TIMUR PADA AKHIR BERLAKUNYA INPRES 9/1975 SERTA IMPLIKASINYA TERHADAP INDUSTRI GULA NASIONAL

Wayan Sudana<sup>1</sup>

## ABSTRACT

During the last two decades, through INPRES No.9/1975, Indonesian government implemented policies that promote the domestic sugar industry. However, through INPRES No.5/1998, the former policy was declared ended or terminated. This study is intended to explore and discuss the sugar mill industry between those two periods of INPRES. The study showed that during the last five years of INPRES No.9/1975, there was a significant decrease in the overall performance of the East Java sugar industry – on the areas of: (1) production areas, yield or productivity, (2) rendemen, (3) sugarcane farmers' income. There are several steps need to be taken to increase the overall performance of the East Java sugar industry: (1) letting the sugar factory be responsible to handle its farmers' fertilizers needs (include supply and distribution), (2) introducing the new high yield varieties, better on-farm practice (such as local/specific fertilizer's package or recommendation), proper ratoon technology, (3) implementing better working plan (between cutting and post-harvest or transporting time).

**Key words:** *sugar mill, performance, area, productivity, rendemen, income.*

## ABSTRAK

Selama dua dekade lebih pemerintah melakukan terobosan kebijakan di bidang industri gula melalui INPRES No.9/1975, sejak tahun 1998 melalui INPRES No.5/ 1998 kebijakan tersebut dihentikan. Tulisan ini bertujuan membahas kinerja industri gula di Jawa Timur menjelang berakhirnya INPRES No.9/1975. Hasil evaluasi, menunjukkan bahwa pada lima tahun terakhir menjelang dicabutnya INPRES No.9/1975 kinerja industri gula di Jawa Timur mengalami penurunan yang cukup signifikan, baik terhadap perkembangan luas tanam, produktivitas, rendemen maupun terhadap pendapatan riil petani tebu. Beberapa hal yang perlu dilakukan untuk meningkatkan kinerja industri gula tersebut antara lain: (1) Menyerahkan pengadaan dan distribusi pupuk kepada pihak PG agar tersedianya pupuk di tingkat petani lebih terjamin; (2) Peningkatan efisiensi melalui perbaikan teknologi budidaya, varietas unggul, rekomendasi pemupukan spesifik lokasi dan teknologi keprasan (*ratoon*) yang tepat guna; (3) Perencanaan luas dan waktu tanam yang tepat sehingga waktu tebang angkut bisa optimal.

**Kata kunci:** *industri gula, kinerja, areal, produktivitas, rendemen, pendapatan.*

## PENDAHULUAN

Untuk meningkatkan ekonomi petani tebu, pemerintah terus melakukan pembenahan di bidang industri gula, salah satu terobosan kebijakan yang cukup menonjol adalah dikeluarkannya INPRES No.9 Tahun 1975. Inpres ini bertujuan untuk memacu produksi dan gairah petani menanam tebu melalui penyediaan kredit Bimas, bimbingan teknis dari pabrik gula dan Dinas Perkebunan, perbaikan lembaga pemasaran dengan melibatkan BUUD dan KUD, serta menciptakan kerja sama yang baik antara petani dan pabrik gula dengan membe-

rikan bagian hasil gula petani dalam bentuk uang. Diharapkan melalui INPRES ini dapat dicapai pemenuhan produksi gula dalam negeri serta terwujudnya peningkatan pendapatan petani secara nyata. Selama dua dasawarsa terakhir sejak dikeluarkannya INPRES tersebut, swasembada gula hanya tercapai dua kali yaitu pada tahun 1987 dan 1993 (Soentoro, *et.al.*, 1999, dan Soetojo, 1999). Sedangkan peningkatan pendapatan petani lebih banyak disebabkan oleh peningkatan harga dari pada peningkatan produktivitas (Soetrisno, 1994). Hasil penelitian Nahdodin (1997), juga menunjukkan bahwa peningkatan produksi gula nasional masih bertumpu pada peningkatan areal

<sup>1</sup> Peneliti Madya pada Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian.

tidak bertumpu pada penerapan teknologi budidaya yang efisien.

Hal ini menunjukkan bahwa kebijakan INPRES No.9/1975 sarat dengan permasalahan yang tidak kunjung terselesaikan secara mendasar; walaupun telah banyak langkah-langkah yang ditempuh baik di tingkat pusat maupun di tingkat provinsi (Anonimous, 1999). Di tingkat pusat langkah-langkah kebijaksanaan yang telah ditempuh menyangkut peningkatan harga dasar gula dan tetes, perubahan porsi bagi hasil antara petani dan pabrik, dimana porsi bagian petani meningkat, penyediaan fasilitas kredit, dan peningkatan pelayanan pasca panen. Sedangkan kebijaksanaan di tingkat provinsi menyangkut penyediaan lahan melalui pola glebagan, peningkatan produktivitas, penyederhanaan kegiatan tebang, angkut serta rayonisasi wilayah kerja pabrik gula.

dasar dalam sistem pembinaan pergulaan nasional yaitu penyelenggaraan program tidak lagi ditempuh melalui sistem Bimbingan Massal (BIMAS), serta gula tidak lagi sebagai komoditas strategis yang dikuasai oleh BULOG. Menurut Soentoro, et.al. (1999), akibat pelaksanaan INPRES No.9 Tahun 1975 ini telah terjadi transformasi struktural pada industri gula yaitu perubahan struktur perusahaan, alokasi sumberdaya lahan dan teknik budidaya tebu dari sistem tebu tanam ke sistem keprasan (*ratoon*). Tulisan ini bertujuan untuk mengetahui kinerja industri gula di Jawa Timur menjelang dicabutnya kebijakan INPRES No. 9 Tahun 1975 melalui INPRES No.5 Tahun 1998. Serta implikasi kebijakan ke depan yang diperlukan di tingkat petani. Dipilihnya Jawa Timur sebagai kasus bahasan tulisan ini, mengingat bahwa Jawa Timur memiliki kontribusi cukup besar terhadap total produksi gula nasional yaitu hampir 50 persen, serta 84

Tabel 1. Perkembangan Areal Tanam Tebu Selama 5 Tahun Musim Tanam (MT) di Jawa Timur (1994 – 1998)

Musim Tanam	Tebu Rakyat		Tebu PG		Total		Realisasi terhadap target (%)
	(Ha)	Pertumbuhan (%)	(Ha)	Pertumbuhan (%)	(Ha)	Pertumbuhan (%)	
1993/94	164.280	-	39.375	-	203.655	-	103
1994/95	177.456	8,02	20.805	(47,16)	198.261	(2,65)	97
1995/96	157.826	(11,06)	21.656	4,09	179.482	(9,47)	84
1996/97	138.452	(12,27)	31.182	43,99	169.634	(5,49)	82
1997/98	130.042	(6,07)	33.592	7,73	63.634	(3,54)	80
Rata-rata	153.611	(5,34)	29.322	1,73	182.933	(5,29)	89

Sumber: Dishutbun Jatim 1999

Keterangan: ( ) nilai minus. PG = Pabrik Gula.

Di dalam perkembangan INPRES No.9 Tahun 1975 pelaksanaannya dicabut melalui INPRES No.5 Tahun 1997. Inpres ini memberikan peranan kepada perusahaan perkebunan industri gula, petani tebu dan koperasi, dalam rangka menyongsong perdagangan bebas melalui pengembangan tebu rakyat. Sebelum INPRES No.5 Tahun 1997 ini dituangkan dalam bentuk petunjuk pelaksanaan sebagai landasan operasional, pelaksanaannya telah dihentikan melalui terbitnya INPRES No.5 Tahun 1998. Inpres ini, memberikan kebebasan kepada petani untuk memilih komoditas dan cara pemeliharannya sesuai dengan UU Budidaya 1992. Sehingga telah terjadi perubahan men-

persen dari total areal tebu di Jawa Timur merupakan areal tebu rakyat.

## KERAGAAN, LUAS AREAL DAN PRODUKSI

Pada lima tahun terakhir dari pelaksanaan Inpres No.9/1975, perkembangan realisasi areal tanam tebu di Jawa Timur seperti terlihat pada Tabel 1. Dari tabel tersebut terlihat bahwa hanya pada musim tanam (MT) 1993/94 saja realisasi tanam melampaui target yang ditetapkan, sedangkan pada MT berikutnya realisasinya di bawah target yang ditetapkan.

kan. Sehingga, selama kurun waktu lima tahun (1993/94 – 1997/98) rata-rata realisasi tanam hanya mencapai 89 persen saja.

kebiasaan yang berlaku untuk komoditas lain di dalam negeri maupun dunia internasional. Disamping itu, dalam struktur harga gula ter-

Tabel 2. Perkembangan Produksi Hablur di Jawa Timur Serta Kontribusinya Terhadap Produksi Nasional

Tahun	Produksi Nasional		Produksi Jawa Timur		Kontribusi (%)
	Ton	Pertumbuhan (%)	Ton	Pertumbuhan (%)	
1994	2.440.682	-	1.316.632	-	54
1995	2.096.054	(14,12)	1.116.237	(15,22)	53
1996	2.090.800	(0,25)	1.035.675	(7,22)	50
1997	2.087.711	(0,15)	981.224	(5,26)	47
1998	1.490.447	(28,61)	685.080	(30,18)	46
Rata-rata	2.041.139	(10,78)	1.026.970	(14,47)	50

Sumber: Dishutbun Jatim 1999

Keterangan: ( ) nilai minus.

Menurunnya realisasi tanam ini sangat ditentukan oleh menurunnya luas tanam tebu rakyat. Selama lima tahun MT hanya sekali terjadi peningkatan luas tanam yaitu dari MT 1993/94 ke MT 1994/95 yaitu sebesar 8,02 persen. Sedangkan pada MT berikutnya setiap tahunnya terjadi penurunan luas tanam. Dalam kurun waktu tersebut, luas tanam rata-rata menurun dengan laju 5,34 persen setiap tahunnya, yaitu menurun sebesar 34.238 hektar pada MT 1997/98 jika dibandingkan dengan MT 1993/94.

Penurunan yang cukup luas dari areal tebu rakyat ini, diakibatkan oleh karena usahatani tebu terutama di lahan sawah tidak kompetitif lagi bila dibandingkan dengan usahatani tanaman pangan seperti padi sawah maupun palawija (Kusbiyanto, *et.al.*, 1988, Malian dan Syam, 1996). Satu siklus umur tebu biasanya 12–14 bulan, kurun waktu tersebut khususnya di lahan sawah irigasi minimal dapat ditanami padi dan palawija empat kali yaitu (padi-padi-palawija-padi). Menurunnya daya saing usahatani tebu disamping disebabkan oleh turunnya harga gula riil, juga disinyalir bahwa tingginya biaya pemasaran gula dari pabrik sampai ke pengecer yang mencapai sekitar 15 persen dari tingkat harga eceran, sehingga keuntungan lebih banyak dinikmati oleh bukan petani tebu. Menurut Iskandar (1995) margin tersebut dinilai relatif tinggi bila dibandingkan dengan

lihat cukup banyaknya komponen pajak, cukai dan *fee* untuk pemerintah sehingga merugikan petani produsen tebu.

Disamping penurunan areal tebu rakyat yang cukup signifikan, laju pertumbuhan areal tebu yang dikelola PG juga tidak terlalu mengembirakan. Selama kurun waktu 5 tahun MT rata-rata laju pertumbuhan areal tanam tebu PG hanya 1,73 persen per tahun, dengan laju pertumbuhan per tahun yang fluktuatif. Rendahnya laju pertumbuhan areal tanam tebu PG ini, disebabkan semakin sulitnya mencari lahan untuk disewa, karena nilai sewa yang ditawarkan PG relatif murah, dan tidak sebanding dengan hasil tanaman pesaing tebu terutama di lahan sawah (Soentoro, 1994). Akibatnya petani enggan melepas lahan sawahnya untuk disewakan kepada pihak PG.

### Produksi Hablur

Dilihat dari kontribusi produksi hablur Jawa Timur terhadap produksi nasional, dari 33 pabrik gula yang ada di Jawa Timur, kontribusinya selama kurun waktu 5 tahun yaitu 1994 s/d 1998, masih cukup tinggi rata-rata sekitar 50 persen dari total produksi hablur nasional (Tabel 2). Namun demikian bila diamati lebih cermat, produksi hablur Jawa Timur sebenarnya mengalami penurunan, dengan rata-rata laju penurunan selama 5

tahun (1994 s/d 1998) adalah 14,47 persen (Tabel 2).

Penurunan produksi hablur yang cukup tajam terjadi pada tahun 1995 dan 1998, baik terhadap produksi nasional maupun produksi hablur Jawa Timur. Penurunan produksi tersebut berturut-turut 14,12 persen dan 28,61 persen untuk produksi nasional, sedang produksi Jawa Timur 15,22 persen dan 30,18 persen. Penurunan yang cukup besar pada tahun 1995, disebabkan oleh faktor alam yaitu kekeringan, sedang pada tahun 1998 penurunan ini erat kaitannya dengan dikeluarkannya Inpres No. 5 tahun 1998 yang intinya mencabut Inpres No. 9 tahun 1975 tentang program Tebu Rakyat Intensifikasi (TRI). Indikasi ini menunjukkan bahwa program TRI tidak mampu meningkatkan pendapatan petani tebu serta daya saing tanaman tebu terhadap tanaman pesaingnya terutama padi dan palawija, hal ini didukung oleh beberapa hasil penelitian lainnya, diantaranya Kusbiyanto, *et al.* (1988), Rasahan (1994), dan Panggabean (1995).

bahan baku gula. Dimana lebih dari 84 persen luas areal tebu di Jawa Timur adalah berasal dari tebu rakyat (Tabel 1). Oleh sebab itu keberhasilan pengadaan produksi gula nasional sangat tergantung suksesnya pelaksanaan program tebu rakyat di wilayah Jawa Timur.

### Produktivitas Hablur

Peningkatan pendapatan petani selain ditentukan oleh harga gula yang diterima petani, juga dipengaruhi oleh produktivitas hablur yang dicapai. Menurut Dishutbun Jatim (1999), potensi produktivitas hablur di lahan sawah minimal 8 ton per ha, sedang di lahan tegalan adalah 5 ton per ha. Dengan tingkat produktivitas tersebut diharapkan pendapatan usahatani tebu akan dapat bersaing dengan komoditas pesaingnya terutama padi dan palawija.

Perkembangan produktivitas hablur selama lima tahun dari beberapa sistem usahatani tebu, menunjukkan kecenderungan laju yang

Tabel 3. Kontribusi Masing-masing Provinsi Terhadap Produksi Gula Nasional, Tahun 1998

No.	Provinsi	Produksi Hablur (ton)	Kontribusi (%)
1.	Jawa Timur	685.080	46,0
2.	Lampung & Sumsel	411.636	27,5
3.	Jawa Tengah	157.805	10,6
4.	Jawa Barat	88.145	5,9
5.	Sumatera Utara	73.394	4,9
6.	Sulawesi Selatan	39.507	2,7
7.	DI Yogyakarta	24.671	1,7
8.	Kalimantan Selatan	10.209	0,7
Total Nasional		1.490.447	100

Sumber: Dewan Gula (1999)

Bila dilihat dari posisi Jawa Timur terhadap provinsi penghasil gula lainnya di Indonesia, kontribusi Jawa Timur selama tahun 1998 menduduki urutan teratas, yaitu sebesar 46 persen dari total produksi nasional. Kontribusi provinsi lainnya yang cukup besar adalah Lampung dan Sumsel yaitu sebesar 27,5 persen, Jawa Tengah 10,6 persen dan provinsi lainnya di bawah 10 persen (Tabel 3). Besarnya kontribusi Jawa Timur terhadap produksi gula nasional, tidak terlepas dari sumbangan dari tebu rakyat sebagai pemasok

menurun (Tabel 4). Penurunan ini terjadi baik pada tebu rakyat (TR) maupun pada tebu sendiri (TS), yaitu tebu yang diusahakan sendiri oleh pihak PG. Penurunan laju produktivitas TS rata-rata lebih kecil dibandingkan TR, hal ini karena pengelolaan usahatani tebu TS relatif lebih baik dibandingkan dengan TR.

Kalau dilihat dari produktivitas selama lima tahun, baik TR maupun TS rata-ratanya sekitar 5,19 ton, hal ini menunjukkan bahwa program tebu yang dilaksanakan oleh pemerintah selama ini, belum dapat meningkatkan

produktivitas tebu petani, sesuai sasaran produktivitas yang telah ditetapkan oleh Dishutbun. Lebih-lebih, bila dibandingkan dengan rata-rata produktivitas haulur di Jawa selama 20 tahun (1965 s/d 1985) dimana produktivitas rata-rata TS 8,84 ton dan TR 6,18 ton (Prabowo, *et.al.*, 1989) menunjukkan bahwa, program TRI selama ini, dapat dikatakan tidak berhasil meningkatkan produktivitas haulur petani.

Penurunan produktivitas ini perlu dicermati lebih dalam dan dianalisis, faktor yang menjadi penyebab rendahnya produktivitas tersebut. Penurunan tersebut dapat disebabkan oleh teknik budidaya yang tidak tepat, varietas yang dipakai tidak unggul atau waktu tebang yang tidak tepat. Menurut Trikuntari (1998), varietas tebu yang ditanam di Jawa masih didominasi oleh varietas lama (BZ.132 dan BZ.148), hampir 61 persen petani tebu di Jawa menanam kedua macam vareitas di atas, sisanya adalah vareitas PS, ROC, dan lain-lain. Faktor yang menyebabkan sulitnya menyebarkan varietas unggul baru adalah berkembangnya sistem keprasan yang dipraktekan oleh petani (Soeponoharjo, 1997). Sistem kepras yang dipraktekkan petani adalah kepras 5 hingga kepras 10, artinya selama 5-10 tahun petani tidak melakukan penanaman tebu baru, sehingga varietasnya tetap seperti penanaman awal.

Penurunan produktivitas ini menarik untuk diteliti karena TS sendiri juga mengalami penurunan yang cukup dratis yaitu dari rata-rata 8,84 ton (1965-1985) menjadi 4,77 ton (1994-1998). Penurunan ini hampir mendekati 50 persen, kalau penurunan ini diduga karena faktor rendahnya kualitas teknik budidaya dan varitas kemungkinannya kecil, karena pengelolaan usahatani tebu TS ini di bawah pengawasan PG, tentunya pengelolaan TS relatif lebih baik dari pada pengelolaan TR. Sehingga penurunan tersebut mungkin disebabkan oleh degradasi kesuburan lahan di Jawa atau sistem usahatani tebu yang telah berubah yaitu dari tebu tanam ke sistem keprasan. Hasil penelitian Soentoro (1999), menunjukkan bahwa akibat program TRI, telah terjadi pergeseran sistem pertanaman tebu ke sistem keprasan, dengan rata-rata keprasan 5 tahun ke atas.

Yang penting lagi dicermati dari Tabel 4 adalah laju penurunan produktivitas yang cukup besar dari tahun 1997 ke tahun 1998. Penurunan produktivitas pada tahun tersebut terjadi lebih dari 30. persen untuk TR dan 20 persen untuk TS. Hal ini diduga disebabkan oleh faktor resesi ekonomi yang melanda Indonesia, yang mengakibatkan harga input terutama pupuk dan pestisida meningkat cukup tajam, petani tidak mampu lagi membeli sarana produksi sesuai takaran yang semes-

Tabel 4. Keragaan Produktivitas Haulur Selama 5 Tahun Pelaksanaan Giling (ton/ha) di Jawa Timur

Tahun	TRS-K		TRT-K		TRI-N		TS		Rata-rata TS+TR (t/ha)
	t/ha	Kena- ikan (%)	t/ha	Kena- ikan (%)	t/ha	Kena- ikan (%)	t/ha	Kena- ikan (%)	
1994	8,01	-	5,10	-	6,64	-	5,32	-	6,46
1995	7,44	(7,12)	4,37	(14,31)	5,25	(20,93)	4,80	(9,77)	5,63
1996	6,80	(8,60)	4,69	7,32	5,86	11,62	4,56	(5,0)	5,77
1997	7,19	(5,73)	5,02	7,01	5,61	(4,27)	5,08	11,4	5,78
1998	4,71	(34,49)	3,36	(33,27)	4,01	(28,52)	4,09	(19,49)	4,06
Rata-rata	6,83	(11,12)	4,51	(11,77)	5,47	(10,52)	4,77	(7,04)	5,19

Sumber : Dishutbun Jatim 1999

Keterangan : TRS-K = Tebu Rakyat Sawah dengan Kredit  
 TRT-K = Tebu Rakyat Tegal dengan Kredit  
 TRI-N = Tebu Rakyat Intensifikasi tanpa Kredit  
 TS = Tebu Sendiri (management PG)  
 ( ) = nilai minus

KERAGAAN TEBU RAKYAT DI JAWA TIMUR PADA AKHIR BERLAKUNYA INPRES 9/1975 SERTA IMPLIKASINYA TERHADAP INDUSTRI GULA NASIONAL *Wayan Sudana*

tinya, sehingga pertumbuhan tanaman tebu tidak maksimal

Menurunnya produktivitas gula ini menurut para ahli dan praktisi gula, diduga disebabkan oleh beberapa faktor, antara lain beralihnya usahatani tebu ke lahan marginal, beralihnya pelaksana usahatani tebu dari pabrik gula ke petani dan sistem alih teknologi yang belum berjalan. Melihat keragaan produktivitas hablur selama 5 tahun (Tabel 4), menunjukkan bahwa pendapat di atas tidak sepenuhnya tepat. Hal ini karena produktivitas TRS-K dan TRT-K sama-sama mengalami penurunan berturut-turut 11,12 persen dan 11,77 persen per tahunnya. Demikian juga bila penurunan produktivitas ini disebabkan oleh beralihnya usahatani tebu dari PG ke petani dan sistem alih teknologi yang belum berjalan juga nampaknya kurang tepat, hal ini ditunjukkan dengan data dari Tabel 4, dimana TS juga mengalami penurunan produktivitas rata-rata 7,04 persen per tahun, dimana diketahui bahwa usahatani TS sepenuhnya di bawah pengelolaan PG, sehingga tidak perlu ada proses alih teknologi. Dengan demikian untuk mengetahui faktor penyebab penurunan produktivitas ini perlu kajian yang lebih mendalam agar arah pengembangan komoditas ini ke depan tepat sasaran.

## Keragaan Rendemen

Rendemen merupakan faktor penentu tercapainya produktivitas hablur. Dalam upaya peningkatan produktivitas, selama ini para pelaksana lebih menitik beratkan kepada peningkatan bobot tebu per hektar dibanding mengusahakan kenaikan rendemen yang dirasakan lebih sulit. Hal ini disebabkan karena rendemen dipengaruhi oleh berbagai faktor mulai dari kegiatan budidaya, penebangan dan pengolahan. Menurut Soeponoharjo (1997), sekitar 75 persen kondisi rendemen dipengaruhi oleh keadaan tebu sebagai bahan baku giling, sedangkan 25 persen dipengaruhi oleh tingkat efisiensi pengolahan.

Ketidakpastian dalam usahatani tebu yang paling nyata dirasakan oleh petani produsen adalah ketidakpastian tentang berapa besarnya rendemen yang diperoleh, karena rendemen ditentukan oleh pihak PG. Kemasaan tebu yang berarti besarnya rendemen, sangat ditentukan oleh periode penebangan tebu petani. Apabila tebu ditebang pada periode optimal maka petani akan memperoleh rendemen tinggi. Sebaliknya apabila tebu ditebang pada periode tidak optimal maka petani akan memperoleh rendemen yang rendah.

Tabel 5. Perkembangan Rendemen Berbagai Sistem Usahatani Tebu Selama Kurun Waktu 1994 – 1998 di Jawa Timur

Tahun	TRS-K		TRT-K		TRI-N		Rata-rata TR		Rata-rata TS	
	R	Pertumbuhan (%)	R	Pertumbuhan (%)	R	Pertumbuhan (%)	R	Pertumbuhan (%)	R	Pertumbuhan (%)
1994	8,63	-	8,55	-	8,09	-	8,43	-	8,35	-
1995	7,07	(18,08)	7,22	(15,55)	7,04	(12,98)	7,35	(12,81)	6,96	(16,65)
1996	7,67	8,49	7,61	5,40	7,36	4,54	7,52	2,31	7,17	3,02
1997	7,95	3,65	7,69	1,05	7,75	5,30	7,83	4,12	7,75	8,09
1998	5,57	(29,94)	5,58	(27,44)	5,50	(29,03)	5,65	(29,12)	5,48	(29,29)
Rata-rata	7,38	(8,97)	7,73	(9,13)	7,15	(8,04)	7,42	(8,87)	7,21	(8,71)

Sumber : Dishutbun Jatim 1999

Keterangan :  
 TRS-K = Tebu Rakyat Sawah dengan Kredit  
 TRT-K = Tebu Rakyat Tegal dengan Kredit  
 TRI-N = Tebu Rakyat Intensifikasi tanpa Kredit  
 TR = Tebu Rakyat  
 TS = Tebu Sendiri (di bawah management PG)  
 ( ) = nilai minus  
 R = rendemen

## PENDAPATAN USAHATANI TEBU

Selama kurun waktu 5 tahun (1995-1998) pelaksanaan giling, perkembangan rendemen mengalami penurunan rata-rata 8 hingga 9 persen per tahun dari setiap sistem tanam tebu (Tabel 5). Bila dilihat dari rata-rata rendemen selama lima tahun antar sistem tanam tebu, rata-rata rendemen yang dicapai juga tidak menunjukkan perbedaan yang signifikan, baik tebu ditanam di sawah maupun di tegalan maupun tebu yang ditanam oleh pihak PG. Hal ini menunjukkan bahwa rendemen tebu sawah maupun tegalan tidak jauh berbeda, demikian halnya terhadap tebu yang mendapat fasilitas kredit maupun tidak (non kredit).

Suatu hal yang penting dicermati dari Tabel 5 adalah tidak adanya perbedaan yang cukup signifikan antara rata-rata rendemen yang dicapai oleh tebu rakyat (TR) dengan tebu di bawah pengawasan pihak PG atau tebu sendiri (TS). Bila ditelusuri lebih mendalam, rata-rata rendemen TS lebih rendah dibandingkan TRS-K maupun TRT-K. Ini menunjukkan bahwa penerapan teknologi budidaya bukan satu-satunya faktor yang menentukan rendemen tinggi. Seperti telah diuraikan di atas rendemen sangat dipengaruhi oleh periode tebang. Sedangkan teknologi budidaya berpengaruh langsung terhadap bobot tebu yang dihasilkan (Simoen, 1998).

Lebih lanjut dapat dijelaskan bahwa, penurunan rendemen yang paling besar terjadi pada tahun 1998, yaitu dengan rata-rata rendemen yang dicapai hanya 5 persen pada berbagai sistem tanam tebu. Bila dibandingkan dengan rendemen yang dicapai oleh tahun sebelumnya, rendemen pada tahun 1998 ini menurun hampir 30 persen (2,5 point lebih). Penurunan rendemen ini merupakan penurunan yang terburuk dalam sejarah perindustrian gula (Anonymous, 1999). Penurunan rendemen yang cukup besar tentunya berakibat pada penurunan pendapatan petani. Pada tahun tersebut terdapat kebijakan pemasaran gula secara bebas yang mengakibatkan harga gula meningkat 3 – 4 kali lipat dari harga yang dipatok pemerintah, sehingga harga gula di tingkat petani waktu itu, rata-rata Rp 2.100 per kilogram. Dengan harga gula yang cukup tinggi tersebut dapat membalas kekecewaan petani terhadap turunnya produksi dan rendemen.

Pada dasarnya pendapatan usahatani tebu sangat ditentukan oleh produksi hablur yang dicapai, harga gula yang berlaku serta besarnya biaya produksi yang dikeluarkan dalam proses produksi tebu. Harga gula yang berlaku selama dua dasawarsa terakhir, selalu bergantung kepada penetapan pemerintah yang dimonopoli oleh BULOG. Pendekatan pemerintah dalam menetapkan provenue gula selama ini agak bersifat tradisional, yakni dengan menggunakan patokan harga dasar gabah yang juga ditetapkan oleh pemerintah. Menurut Susmiadi A. (1994), selama kurun waktu 1983-1993, provenue gula dipertahankan sekitar 2,4 kali harga dasar gabah. Dengan berpatokan pada ketetapan harga dasar gabah, jelas harga provenue gula riil mengalami perubahan, karena harga dasar gabah bukanlah satu-satunya faktor penentu tingkat inflasi.

Dari Tabel 6, terlihat bahwa pendapatan petani tebu di lahan sawah selama kurun waktu 1994-1997, secara nominal pertumbuhannya tidak beranjak secara signifikan, baik pada TRS I dan TRS II. Data menunjukkan pada kurun waktu tersebut rata-rata peningkatan pendapatan per tahunnya berturut-turut 4,68 persen dan 5,91 persen untuk TRS I dan TRS II. Pada tahun 1998 terjadi lonjakan pendapatan petani tebu rata-rata 182 persen lebih dibandingkan dengan pendapatan tahun 1997. Kenaikan pendapatan nominal yang cukup menonjol, baik TRS I dan TRS II sangat dipengaruhi oleh resesi ekonomi yang melanda Indonesia, nilai rupiah terhadap US\$ menurun drastis hingga mencapai titik terendah pada pertengahan Juni 1998. Penurunan nilai tukar rupiah demikian besar sehingga harga paritas impor gula meningkat tajam, bahkan mampu mendongkrak harga gula domestik. Sehingga liberalisasi perdagangan gula menyebabkan harga gula yang diterima petani maupun pabrik gula domestik melonjak tajam. Peningkatan harga gula domestik ini mengakibatkan pendapatan petani gula tahun 1998 meningkat 182 persen lebih bila dibandingkan pendapatan tahun 1997.

Secara riil menunjukkan bahwa kenaikan harga gula tahun 1998 tidak memperbaiki penerimaan per unit gula yang dihasilkan petani.

Tabel 6. Rata-rata Pendapatan Petani Tebu Sawah per Hektar di Jawa Timur dan Provenue Gula Selama Tahun 1994-1998

Tahun	TRS I		TRS II		Provenue gula nominal (Rp/kg)	Index <sup>1)</sup> harga yang dibayar (IHB) (%)	Provenue <sup>2)</sup> gula riil (Rp/kg)
	Rp	Pertumbuhan (%)	Rp	Pertumbuhan (%)			
1994	2.211.764	-	2.140.027	-	793	257	308
1995	2.308.896	4,39	2.350.956	9,86	911	294	310
1996	2.301.058	(0,34)	2.300.876	(2,13)	911	325	280
1997	2.531.164	10,0	2.530.964	10,0	961	353	272
1998	7.151.400	182,53	7.148.500	182,44	2.100	629	334
Rata-rata	3.300.856	49,145	3.294.256	50,04	1.191	372	301

Sumber: Dishutbun Jawa Timur, 1999, Malian 1999.

Keterangan: ( ) = nilai minus

1) Bersumber dari Indikator Ekonomi (BPS, 1999) untuk Jawa Timur tahun dasar 1983=100

2) Harga provenue riil adalah harga provenue nominal dideflasi dengan IHB (1983 = 100\_ dengan rumus  $PR_t = 100/IHB \times PN_t$ , dimana  $PR_t$  = provenue gula riil pada tahun t,  $IHB_t$  = IHB pada tahun t, dan  $PN_t$  = provenue gula nominal pada tahun t.

TRS I : Tebu Rakyat Lahan Sawah pada pertanaman awal

TRS II : Tebu Rakyat Lahan Sawah keprasan/ratoon pertama

Hal ini dapat dilihat dari Tabel 6, bahwa provenue gula riil pada tahun 1998 masih lebih rendah dari provenue gula riil pada tahun dasar 1983 yaitu Rp 350/kg vs Rp 334/kg. Ini menunjukkan bahwa tingkat provenue gula yang terjadi pada tahun 1998 masih lebih rendah dari inflasi yang terjadi, dalam hal ini dinyatakan dengan kenaikan angka Indeks Harga yang di Bayar petani (IHB) sebesar 629 persen yaitu lebih besar 6 kali lipat dibandingkan dengan tahun dasar pada 1983 (100%).

Tabel 7 memperlihatkan keragaan pendapatan usahatani tebu di lahan tegalan per hektar, hampir sama dengan usahatani tebu di lahan sawah, pada kurun waktu 1994-1998 pertumbuhan pendapatan usahatani tebu tidak menunjukkan pertumbuhan yang signifikan. Pertumbuhan pendapatan per tahunnya rata-rata 7,28 persen untuk TRT I, 3,15 persen untuk TRT II dan 0,38 persen untuk TRT III. Peningkatan pendapatan pada tahun 1998 rata-rata hampir 200 persen dibandingkan pendapatan tahun 1997 diakibatkan oleh kenaikan harga akibat resesi ekonomi. Peningkatan pendapatan ini juga secara riil belum dapat memperbaiki penerimaan per unit gula yang dihasilkan petani.

Hal yang menarik untuk dicermati adalah pendapatan TRT I, II dan III rata-rata selama kurun waktu 1994-1998 tidak jauh berbeda, ini menunjukkan bahwa produksi tebu keprasan/ratoon tidak jauh berbeda dengan produksi tebu tanam awal. Alasan ini diduga menjadi pertimbangan petani melakukan keprasan yang berulang-ulang di lahan tegalan. Menurut Soentoro, *et.al.* (1999), sistem keprasan yang dilakukan petani tebu di lahan tegalan bisa mencapai 10 kali keprasan.

Bila pendapatan petani tebu per hektar dibandingkan antara tebu di lahan sawah dan tegalan terlihat perbedaan (Tabel 6 dan 7), dimana pendapatan petani tebu sawah lebih tinggi dibandingkan dengan tebu di lahan tegalan. Sebagai contoh untuk tebu tanam awal (TRS I vs TRT I) terjadi perbedaan 1,15 juta rupiah per hektar. Sedangkan pada tebu keprasan pertama (TRS II vs TRT II) perbedaannya adalah 845 ribu rupiah per hektarnya. Hal ini menunjukkan bahwa produksi tebu lahan sawah di Jawa Timur masih lebih unggul jika dibandingkan dengan lahan tegalan, artinya untuk tebu tanam awal, pendapatan per hektar dari usahatani tebu lahan sawah ekuivalen dengan pendapatan 1,54 hektar tebu di lahan tegalan. Dengan

Tabel 7. Rata-rata Pendapatan Petani Tebu Lahan Tegal per Hektar di Jawa Timur, 1994-1998

Tahun	TRT I		TRT II		TRT III	
	Rp	Pertumbuhan (%)	Rp	Pertumbuhan (%)	Rp	Pertumbuhan (%)
1994	1.218.142	-	1.742.175	-	1.674.963	-
1995	1.261.765	3,58	1.894.174	8,72	1.798.583	7,38
1996	1.365.818	8,25	1.718.775	(9,26)	1.523.876	(15,27)
1997	1.502.400	10,0	1.890.653	10,0	1.676.264	10,0
1998	5.389.400	258,72	4.999.800	164,45	4.516.900	169,46
Rata-rata	2.147.505	70,14	2.449.235	43,48	2.238.117	42,89

Sumber: Dishutbun Jawa Timr 1999

Keterangan: ( ) nilai minus

TRT I = Tebu Rakyat Lahan Tegalan pertanaman awal

TRT II = Tebu Rakyat Lahan Tegalan kepras/ratoon tahun pertama

TRT III = Tebu Rakyat Lahan Tegalan kepras/ratoon tahun kedua

pengelolaan usahatani yang baik dan tepat, tebu di lahan tegalan tidak kalah bersaing bila dibandingkan dengan tebu yang ditanam di lahan sawah. Hal ini ditunjukkan oleh perbandingan produktivitas hablur hasil PT. Gunung Madu Plantation Lampung 6,63 ton/ha dibandingkan 6,83 t/ha hasil TRS K di Jatim (Sudana, *et.al.*, 2000). Ke depan merupakan tantangan bagi praktisi gula, bagaimana memanfaatkan secara optimal lahan tegal di Jawa umumnya dan di Jawa Timur khususnya, sehingga produktivitasnya tidak kalah bersaing dengan lahan sawah.

#### INPRES No.9 TAHUN 1975 DAN KERAGAAN TEBU RAKYAT DI JAWA TIMUR

Kebijakan Inpres No.9/1975 adalah perombakan struktur produksi gula dari sistem perusahaan oleh PG ke sistem perusahaan sendiri oleh petani pemilik tanah, kebijakan Inpres ini dikenal dengan program Tebu Rakyat Intensifikasi (TRI). Sasaran pokok yang saling menunjang yang hendak dijangkau Inpres tersebut yaitu: (1) Peningkatan dan pematangan produksi gula nasional; (2) Peningkatan pendapatan petani tebu; (3) Perluasan lapangan kerja serta pemerataan pendapatan diantara masyarakat pedesaan.

Menurut Kusbiyanto, *et.al.* (1982) ada empat komponen yang dapat dipisahkan tetapi saling mempengaruhi dalam pelaksanaan Inpres No.9/1975 yaitu:

- (1) Petani yang menjadi objek penyuluhan diharapkan menjadi subyek dalam pelaksanaan dan pembaharuan. Petani merupakan pemegang keputusan terakhir dalam penggunaan faktor produksi, terutama faktor produksi tanah dan tenaga kerja.
- (2) Pabrik Gula yang berperan dalam bimbingan teknik, penyalur input dan terutama penyediaan bibit serta fasilitas pengolahan termasuk tebang, angkut tebu.
- (3) Instansi-instansi pemerintah di daerah, BRI sebagai pemberi fasilitas kredit, Dinas Perkebunan sebagai pelaksana penyuluhan dan pemerintah daerah menjamin kemudahan-kemudahan serta koordinasi dalam rangka pelaksanaan Inpres No.9/1975.
- (4) Pemerintah Pusat, terutama dalam menerapkan kebijakan harga.

Di dalam membahas keragaan Inpres No.9/1975 ini dipakai metode analisis sistem, karena di dalam Inpres ini mencakup beberapa sub sistem yaitu, keragaan luas areal, pematangan peningkatan produksi, produktivitas dan pendapatan.

Keragaan luas areal tebu selama lima tahun terakhir (1993/94 – 1997/98) khususnya tebu rakyat tidak menunjukkan pertumbuhan yang menggembirakan, malah mengalami penurunan luas areal yaitu rata-rata 5,34 persen per tahun. Disamping itu realisasi luas tanam tebu rata-rata hanya tercapai 89 persen. Pengalihan luas areal tebu dari tebu PG ke tebu rakyat juga tidak menunjukkan perkembangan yang signifikan. Hal ini ditunjukkan oleh luas areal tebu PG masih menyumbang 20 persen dari total areal tebu rakyat, dengan pertumbuhan areal 1,73 persen per tahun (Tabel 1).

Dilihat dari pemantapan produksi gula nasional selama lima tahun (1994-1998) masih terjadi pasang surut yang cukup tajam, pertumbuhan produksi gula nasional malah mengalami penurunan pertumbuhan rata-rata 10,78 persen per tahun, sedangkan untuk Jawa Timur penurunan terjadi rata-rata 14,47 persen per tahun (Tabel 2). Penurunan pertumbuhan juga terjadi pada produktivitas hablur baik pada program tebu rakyat maupun tebu PG, rata-rata penurunan terbesar terjadi pada tebu rakyat baik tebu di lahan sawah maupun di lahan kering dengan penurunan pertumbuhan berturut-turut 11,12 dan 11,77 persen per tahun (Tabel 4). Demikian halnya terhadap rendemen tebu rakyat baik di sawah maupun di lahan kering, mengalami penurunan rendemen rata-rata berturut-turut 8,97 dan 9,13 persen per tahun (Tabel 5).

Dari sub sistem yang dianalisis, hanya sub sistem pendapatan yang mengalami pertumbuhan yaitu terjadi pertumbuhan yang cukup signifikan pada tahun 1998 pada tebu rakyat (Tabel 6 dan 7). Seperti telah diuraikan pada sub bab pendapatan, ternyata kenaikan pendapatan tersebut bersifat semu karena tidak mampu memperbaiki penerimaan per unit gula yang dihasilkan petani, karena secara riil peningkatan pendapatan petani lebih rendah dari inflasi yang terjadi (Tabel 6).

## KESIMPULAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN

Program TRI yang dicanangkan lewat INPRES No.9/1975, belum mencapai tujuan yang diharapkan, yaitu tercapainya tingkat

swasembada gula dan terwujudnya peningkatan pendapatan petani tebu, serta daya saing tanaman tebu terhadap tanaman pesaingnya terutama padi dan palawija khususnya di lahan sawah. Hal ini ditandai dengan penurunan produktivitas dan rendemen selama lima tahun terakhir. Peningkatan pendapatan petani tebu pada tahun 1998 hanya bersifat semu karena tidak memperbaiki penerimaan per unit gula yang dihasilkan. Agar pendapatan riil petani meningkat, pendekatan hendaknya lebih diarahkan kepada efisiensi usaha melalui terobosan teknologi budidaya termasuk pemupukan, varietas, hama dan penyakit serta teknologi keprasan yang tepat guna terutama tebu di lahan tegalan.

Kontribusi tebu rakyat di Jawa Timur sebagai pemasok bahan baku tebu cukup besar, yaitu 84 persen dari total luas areal tebu di Jawa Timur. Oleh sebab itu suksesnya pengadaan produksi gula nasional sangat tergantung terhadap keberhasilan pelaksanaan program tebu rakyat. Penyelenggaraan program yang ditempuh melalui sistem Bimbingan Masal (BIMAS) sarat dengan permasalahan yang kompleks, serta tidak kunjung dapat diselesaikan secara mendasar, baik di tingkat pra produksi maupun di tingkat prosesing tebu menjadi gula. Agar kebijakan yang baru lebih efektif dalam meningkatkan produksi tebu nasional maka beberapa hal yang perlu dibenahi diantaranya lebih mengoptimalkan fungsinya PG selaku Pimpinan Kerja Operasional Lapangan (PKOL), sehingga pengadaan dan penyaluran pupuk dapat memenuhi kaidah enam tepat, maka pengadaan dan penyalurannya sebaiknya diserahkan kepada pihak PG setempat.

Peluang peningkatan produktivitas tebu baik di lahan sawah dan tegalan masih cukup besar karena masih terdapat senjang hasil (*yield gap*) yang cukup besar antara potensi lahan dengan rata-rata produktivitas yang dicapai petani saat ini. Untuk mempersempit senjang hasil ini maka beberapa hal yang perlu dilakukan antara lain: (1) Mengoptimalkan penerapan baku teknis budidaya tebu; (2) Rekomendasi pupuk hendaknya bersifat lokal spesifik mengacu kepada hasil analisa tanah dan daun; (3) Introduksi varietas-varietas unggul baru; (4) Perencanaan luas tanam dan waktu tanam yang lebih tepat sesuai kapasitas giling

masing-masing PG, sehingga perencanaan tebang angkut bisa optimal, hal ini menjamin tercapainya rendemen yang tinggi.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Anonimous. 1999. Evaluasi Pelaksanaan Program Tebu Rakyat di Jawa Timur. Tim Pembina Kemitraan Tebu Rakyat Jawa Timur. Dinashutbun Jatim.
- Anonimous. 1999. Laporan Tahunan TA 1998/1999. Dinas Perkebunan dan Kehutanan Jawa Timur.
- Ali Susmiadi. Perkembangan Provenue Gula Riil dan Nilai Tukar Gula. Gula Indonesia Media Komunikasi Masyarakat Industri Gula Vol.XIX/2. IKAGI, Juni 1994.
- Chairil A. Rasahan. 1994. Dampak UU No.12 Tahun 1992 Terhadap Hari Depan Industri Gula di Jawa. Gula Indonesia, Vol.XIX/3. IKAGI, September 1994.
- Dibyو Prabowo, S.M.P. Tjondronegoro, Kusbiyanto A. 1989. Peningkatan Efisiensi Usahatani Tebu. Majalah Perusahaan Gula P3GI, Th.XXV No.2-3. Sept.1989.
- Iskandar, D. 1995. Masalah Gula di Tengah Dinamika Ekonomi Indonesia. Makalah disampaikan pada Seminar Pergulaan Nasional. Dalam Rangka Menghadapi Perdagangan Bebas. Jakarta 23 Januari 1995. Balitbang Deptan dan Yayasan Salaharosa.
- Kusbiyanto, A.S. 1988. Bandingan Pendapatan Usahatani Tebu dan Bukan Tebu pada Lahan Sawah dan Tegalan di Beberapa Daerah Penghasil Tebu Rakyat di Jawa Timur MT 1985/86. Makalah Seminar Budidaya Lahan Kering. P3GI Pasuruan.
- Kusbiyanto, A.S. , Nahdodin dan Ali Susmiadi. 1992. Evaluasi Pelaksanaan INPRES No.9 Th.1975 Sampai Dengan Tahun Giling 1980. Majalah Perusahaan Gula BP3G. Pasuruan Th.XVIII No.1, 2, 3.
- Malian, A.H. dan A. Syam. 1996. Daya Saing Usahatani Tebu di Jawa Timur *dalam* Forum Penelitian Agro Ekonomi Vol.14 No.1. Juli 1996. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian. Bogor.
- Malian, A.H. Analisis Komparatif Kebijakan Harga Provenue dan Tarif Impor Gula. Jurnal Agro Ekonomi Vol.18 No.1 Mei 1999. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian. Bogor.
- Nahdodin. 1997. Efisiensi Alokatif Usahatani Tebu di Jawa. Gula Indonesia. Media Komunikasi Masyarakat Industri Gula Vol.XXII/3-4 IKAGI Juli-Desember 1997.
- Pangabean, M.P.H. 1995. Quo Vadis Industri Gula di Jawa. Makalah Seminar Pergulaan Nasional Dalam Kerangka Menghadapi Perdagangan Bebas. Badan Litbang Pertanian. Jakarta, Januari 1995.
- Soentoro. 1991. Studi Base Line Panel Petani Tebu Rakyat Intensifikasi (TRI) di Jatim. P3GI, Pasuruan.
- Soetrisno, N. 1994. Meningkatkan Daya Saing Industri Gula Indonesia Dalam Kerangka AFTA. Majalah Gula Indonesia. Vol.XIX No.2. IKGI.
- Soentoro. 1994. Implikasi Undang-Undang Sistem Budidaya Tanaman Terhadap Pengembangan Industri Gula dalam Prosiding Perspektif Pengembangan Agribisnis di Indonesia, PSE. Bogor.
- Soeponoharjo. 1997. Produktivitas Gula Indonesia vs. Dunia. Gula Indonesia Vol.XXII/3-4. Media Komunikasi Masyarakat Industri Gula. IKAGI, Juli-Desember 1997.
- Soentoro, Novi Indiarito, Abdul Muis S. Ali. 1999. Usahatani dan Tebu Rakyat Intensifikasi di Jawa dalam M. Husein Sawit, dkk. Penyunting. Ekonomi Gula di Indonesia. Penerbit IPB Bogor.
- Simoen Sujanto. 1998. Upaya Mengganti dan Menurunkan Takaran Pupuk Kimia Konvensional di Perindustrian Gula. Gula Indonesia Vol.XXIII/1. Januari-Maret 1998.

Soetojo. 1999. Restropeksi Indudstri Gula. Disampaikan sebagai bahan diskusi di IPB Bogor, 8 Juli 1999. Sekretariat Dewan Gula Indonesia. Dirjen Perkebunan Departemen Kehutanan dan Perkebunan.

Sudana, W., Pantjar Simatupang, Supena F., Chaerul M., dan Tony S. 2000. Dampak Deregulasi Industri Gula Terhadap Re-alokasi Sumberdaya Produksi Pangan dan Pendapatan Petani. Laporan Hasil Penelitian PSE, Balitbang Deptan.

Tri Kuntari Diahpratiwi. 1998. Unsur-Unsur Kemandirian Industri Gula di Jawa. Gula Indonesia Vol.XXIII/1. IKAGI. Januari-Maret 1998.