

I. PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Gula merupakan salah satu komoditas pangan pokok yang memiliki arti serta posisi strategis. Hal ini disebabkan gula masih merupakan bahan pemanis dominan yang digunakan baik oleh rumah tangga maupun industri. Keberadaan pemanis buatan dan pemanis lainnya sampai saat ini masih belum sepenuhnya bisa menggantikan keberadaan gula pasir (Satriana E.D, dkk, 2005). Industri gula berbahan baku tebu menyebar dikawasan Amerika, Afrika, Asia dan Ocenia. Sekitar 80% - 81% tanaman tebu memberikan kontribusi terhadap produksi gula di dunia, dengan rata-rata biaya produksi 40% lebih rendah dari biaya produksi berbahan baku non tebu (Subiyono dan Wibowo,2005).

Di Asia khususnya Indonesia, pengembangan industri gula tebu juga memegang peran penting dalam pemenuhan kebutuhan pokok rakyat sebagai sumber kalori utama yang relatif murah (Litbang Deptan, 2005). Hal ini menjadi alasan permintaan gula yang cenderung meningkat tiap tahunnya seiring dengan perkembangan jumlah penduduk. Sayangnya kecenderungan meningkatnya permintaan gula tidak diiringi dengan peningkatan jumlah produksi gula domestik, sehingga menyebabkan terjadinya defisit pemenuhan kebutuhan gula.

Berdasarkan perkembangan konsumsi dan produksi gula di Indonesia periode 2000-2011 (Lampiran 1), total konsumsi gula di Indonesia terus mengalami peningkatan, namun produksi gula nasional bersifat fluktuatif. Oleh karena itu, Pemerintah melakukan impor gula untuk menutupi adanya defisit pemenuhan kebutuhan gula domestik. Menurut Sekretariat Dewan Ketahanan Pangan (2004) dalam Nainggolan A.T (2006) tingginya impor gula Indonesia tersebut disebabkan oleh tiga hal, yaitu: 1) Rendahnya harga gula di pasar internasional sebagai akibat surplus pasokan dan distorsi kebijakan dari negara-negara eksportir, 2) Rendahnya proteksi pemerintah terhadap produk-produk pertanian termasuk gula, dan 3) Produksi gula dalam negeri belum mampu memenuhi kebutuhan konsumsi nasional.

Menurut BPS, dalam statistik impor 2011, pasokan gula dunia akan semakin terbatas pada sejumlah kecil negara, karena jumlah gula dunia merupakan residu dari produksi gula yang dikonsumsi suatu negara pengekspor. Situasi ini dapat menjadi permasalahan yang rawan jika ketergantungan impor gula Indonesia terjadi dalam

jumlah besar. Ketergantungan Indonesia pada gula impor merupakan akibat dari keterbatasan produksi gula yang terkait dengan tidak adanya dukungan atau pasokan bahan baku tebu yang memadai (Prihandana R., 2005).

Tabel 1. Perkembangan Luas Panen dan Produktivitas Tebu di Indonesia Tahun 2000-2011

Tahun	Luas Panen (ha)	Produktivitas (ton/ha)
2000	340660	4960.97
2001	344441	5009.47
2002	350722	5004.97
2003	335725	4831.89
2004	344793	5950.36
2005	381786	5871.89
2006	396441	5961.00
2007	427799	6133.00
2008	436505	6113.17
2009	441440	5951.90
2010	454111	5292.00
2011	457615	5030.00

Pasokan tebu di Indonesia berasal dari lahan milik rakyat dengan keterbatasan luas areal dan rendahnya produktivitas per ha. Berdasarkan data luas panen dan produktivitas tebu di Indonesia pada tahun 2000- 2011 yang disajikan pada tabel 1, menunjukkan bahwa luas areal panen tebu berfluktuatif dan cenderung meningkat, sedangkan produktivitas tebu bersifat fluktuatif. Hal ini dapat disebabkan oleh beberapa faktor, diantaranya karena adanya, perubahan iklim, harapan petani terhadap harga dan konversi lahan. Menurut Tambunan (2003) perubahan iklim merupakan faktor eksternal yang biasanya dilihat dalam bentuk curah hujan. Curah hujan dapat mempengaruhi pola produksi, pola panen dan proses pertumbuhan tanaman. Disisi lain, curah hujan tidak dapat dipengaruhi dan diprediksi secara tepat oleh manusia. Kondisi biologis komoditas pertanian membuat petani tidak dapat merespon secara cepat adanya perubahan harga, karena terdapat masa tunggu (*lag*) pada saat tanam hingga panen. Sehingga harga yang terbentuk pada saat panen merupakan harga harapan petani yang terbentuk pada musim panen sebelumnya.

Di Jawa lebih dari 55% lahan pertanian mengalami peralihan fungsi menjadi pemukiman, padahal 70% lahan tebu di Indonesia dan 20 pabrik gula berada di Jawa (Subiyono dan Wibowo, 2005). Hal ini sangat rawan bagi Indonesia jika kebijakan perkembangan gula nasional terpusat di pulau Jawa. Lahan potensial tebu di Indonesia mencapai 1,87 juta hektar, akan tetapi pada tahun 2008 hanya 444 ribu hektar yang dimanfaatkan untuk ditanami tebu (Mulyadi.dkk, 2009). Kondisi ini sangat

kontradiktif jika melihat fakta sejarah pergulaan Indonesia yang pernah mengalami masa kejayaan tahun 1930 an, pada saat itu Indonesia menjadi eksportir gula terbesar kedua di dunia. Di sisi lain Indonesia adalah negara yang beriklim tropis dan mempunyai kontur tanah yang sangat potensial untuk ditanami tebu. Jika potensi lahan yang ada dapat dimanfaatkan dengan maksimal, maka peluang Indonesia untuk mencapai swasembada gula sangat terbuka seiring dengan semakin meningkatnya permintaan gula.

Berdasarkan gambaran kondisi tebu di Indonesia serta potensi yang dimiliki, maka peluang peningkatan produksi tebu di Indonesia masih cukup besar, baik melalui peningkatan produksi, mutu, produktivitas maupun perluasan areal tanam, terutama di luar pulau jawa. Terkait dengan gambaran tentang potensi maupun permasalahan tebu di Indonesia, maka diperlukan informasi mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi penawaran tebu untuk mengetahui sejauh mana faktor-faktor tersebut berpengaruh terhadap peningkatan penawaran tebu di Indonesia. Selain itu, diperlukan informasi tingkat perubahan penawaran tebu di Indonesia terhadap perubahan harga gula dan harga produk pesaing untuk mengetahui sejauh mana perubahan reaksi penawaran tebu terhadap harga. Apabila besarnya respon penawaran tebu di Indonesia diketahui, maka perumusan kebijakan yang terkait dengan pengembangan komoditas tebu di Indonesia melalui luas areal tanam dapat diinformasikan dengan lebih cermat.

1.2 Perumusan Masalah

Tebu merupakan bahan baku utama industri gula Indonesia dan struktur permintaan tebu bersifat *derived demand function*. Faktor produksi gula merupakan turunan permintaan (*derived demand*) yang tergantung dari tingkat gula yang dihasilkan oleh perusahaan dan biaya yang digunakan, mulai dari *on farm* hingga pengolahan tebu menjadi gula. sehingga petani tebu menjadi sumber penawaran faktor produksi yang dibutuhkan oleh industri gula.

Secara internal, industri gula Indonesia mempunyai karakteristik disintegrasi vertikal dalam memproduksi gula, karena terjadi dua tahap dalam proses produksi gula. Pertama, budidaya tebu sebagai bahan baku utama industri gula yang dilakukan oleh petani. Kedua, proses tebu menjadi gula yang dilakukan oleh pabrik gula. Sejak hal ini, lahan yang dikelola pabrik gula di Indonesia melalui persewaan lahan petani disekitarnya menjadi tebu rakyat, sehingga kebutuhan tebu sangat tergantung pada produksi tebu rakyat, dimana produktivitas dan efisiensi usahatani terus mengalami penurunan. Disisi lain, kecilnya margin keuntungan yang diterima pabrik gula, membuat investasi tidak dapat dilakukan secara besar-besaran untuk meningkatkan

efisiensi dan kualitas produk. Hal ini membawa implikasi bahwa masalah yang terjadi pada industri gula tidak terlepas dari permasalahan petani dalam memproduksi tebu.

Tebu merupakan tanaman perkebunan yang memiliki nilai ekonomi tinggi (*cash crops*), sehingga profitabilitas yang diharapkan petani adalah keuntungan yang maksimal, dimana penerimaan petani tebu diperoleh dari produksi dan harga. Namun, disisi lain petani tidak dapat mengontrol harga, karena adanya kebijakan intervensi harga oleh pemerintah dan penentuan harga yang dilakukan secara tertutup dan tidak melibatkan petani tebu, sehingga ketidakpastian harga ini membuat petani mudah beralih ke komoditas pangan yang lebih menguntungkan dalam pemenuhan kebutuhan rumah tangga petani seperti padi. Oleh karena itu, hal yang dapat dikendalikan oleh petani adalah tingkat penggunaan lahan untuk pengembangan budidaya tebu atau dalam tingkat *on farm*.

Pengembangan budidaya tebu dan investasi pembangunan industri gula memerlukan areal penanaman tebu yang cukup luas. Berdasarkan karakteristik sumber daya lahan dan persyaratan tumbuh tebu yang spesifik, areal pertanian di Indonesia dapat dikelola untuk perkebunan tebu dalam skala cukup luas dengan aksesibilitas yang memadai. Pulau Jawa yang selama ini dianggap sebagai sentra produksi tebu, sudah sulit untuk melakukan pengembangan areal bagi kebutuhan pabrik gula karena banyak terjadi konversi lahan. Sementara di luar Jawa, pengembangan komoditas tebu terhambat minimnya informasi potensi sumberdaya lahan, karakteristik lingkungan maupun aksesibilitasnya. Pada tingkat survei semi detil yang diverifikasi oleh pusat penelitian perkebunan gula Indonesia (P3GI) Pasuruan pada kurun waktu 10 tahun (1992-2006), areal yang sesuai dan siap dikembangkan untuk budidaya tebu sekitar 120 ribu ha yang tersebar di seluruh Indonesia khususnya luar pulau jawa (Mulyadi.dkk, 2009). Atas dasar itu, maka upaya peningkatan produksi tebu dalam negeri merupakan pilihan kebijakan yang rasional sejauh upaya itu dapat dipertanggungjawabkan dari segi efisiensi penggunaan sumberdaya.

Berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan gula dalam negeri, peningkatan produksi melalui luas areal tebu harus ditingkatkan dan terus dikembangkan untuk kepastian pasok bahan baku industri gula agar kegiatan produksi gula tetap kontinyu. Oleh karena itu, respon penawaran tebu di Indonesia didekati dengan pendekatan luas areal. Respon terhadap faktor-faktor yang mempengaruhi penawaran tebu di Indonesia perlu diketahui agar dapat diketahui pula seberapa besar pengaruh masing-masing faktor tersebut terhadap luas areal. Banyak sedikitnya luas areal panen, produksi, dan harga gula tahun sebelumnya dapat digunakan sebagai dasar untuk mengetahui faktor-

faktor apa saja yang mempengaruhi respon penawaran tebu di Indonesia. Disamping itu, besarnya perubahan penawaran terhadap perubahan harga tebu dan harga gabah perlu diketahui, karena faktor yang paling dipertimbangkan petani tebu adalah jaminan pasar dan harga gula tersebut. Dengan mengetahui elastisitas penawaran terhadap harga gula dan harga pesaing, maka dapat diprediksi besarnya penawaran tebu di Indonesia pada masa mendatang.

Berdasarkan pemaparan diatas, maka dapat diambil beberapa perumusan permasalahan yang akan dibahas, sebagai berikut :

1. Faktor-faktor apakah yang mempengaruhi respon penawaran tebu di Indonesia melalui pendekatan luas areal?
2. Bagaimanakah elastisitas respon penawaran tebu di Indonesia?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Mengidentifikasi dan menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi respon penawaran tebu di Indonesia melalui pendekatan luas areal.
2. Mengetahui elastisitas respon penawaran tebu di Indonesia.

1.4 Manfaat

1. Bagi pengambil kebijakan dibidang pertanian, khususnya pemerintah, penelitian ini diharapkan dapat menjadi alternatif informasi untuk merumuskan kebijakan yang terkait dengan pengembangan komoditas tebu di Indonesia.
2. Bagi akademisi, penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi dan minat terhadap peluang dan potensi tebu sebagai salah satu komoditas unggulan sektor pertanian serta diharapkan dapat bermanfaat sebagai tambahan informasi dan literatur untuk penelitian selanjutnya.
3. Bagi masyarakat, penelitian ini diharapkan dapat menjadi pengetahuan bagi masyarakat pada umumnya dan dapat menjadi motivasi bagi petani untuk meningkatkan produksi tebu atau menanam tebu lebih intensif.
4. Sedangkan bagi penulis, penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai aplikasi nyata dari ilmu yang didapat selama penulis menuntut ilmu di UB, serta dapat menambah pengetahuan, wawasan, dan pengalaman.