

I. PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pertanian dipandang sebagai suatu sektor yang memiliki kemampuan khusus dalam memadukan pertumbuhan dan pemerataan (*growth with equity*) atau pertumbuhan yang berkualitas (Daryanto, 2009). Semakin besarnya perhatian terhadap melebarnya perbedaan pendapatan memberikan stimulan yang lebih besar untuk lebih baik memanfaatkan kekuatan pertanian bagi pembangunan. Besarnya jumlah penduduk yang menggantungkan kehidupan ekonomi dari sektor pertanian, menjadi bagian penting untuk dikembangkan sektor pertanian unggulan yang mampu untuk penguatan ketahanan pangan dan penanggulangan kemiskinan. Kontribusi besar yang dimiliki sektor pertanian tersebut memberikan sinyal bahwa pentingnya membangun pertanian yang berkelanjutan secara konsisten untuk mendorong pertumbuhan ekonomi sekaligus kesejahteraan rakyat.

Salah satu ciri strategi pembangunan yang harus dimiliki oleh daerah yang memiliki potensi yang besar di sektor pertanian adalah kebijaksanaan yang menjaga keterkaitan antar sektor pertanian dan industri. Kaitan yang paling sesuai adalah pengolahan produk-produk pertanian ke dalam pengembangan agroindustri. Melalui keterkaitan ini, semakin banyak produksi yang diolah oleh suatu industri, maka semakin tinggi tingkat perkembangan daerah tersebut. Hal ini disebabkan kegiatan industri pertanian mempunyai manfaat ekonomis khususnya dari industri pengolahan produk pertanian yang berlokasi di daerah pedesaan. Dengan pengembangan agroindustri berarti menempatkan kebijakan pembangunan pertanian pada posisi sebenarnya berdasarkan ketersediaan sumber daya yang ada (Sumodiningrat, 1991).

Industri berbasis perkebunan mempunyai kemampuan sebagai *leading sector* dalam pertumbuhan ekonomi, lapangan kerja, dan juga mendorong perbaikan distribusi pendapatan. Salah satu industri hilir perkebunan tersebut adalah industri gula. Menurut Susila (2008), industri ini efektif dalam meningkatkan pendapatan tenaga kerja dan rumah tangga di wilayah pedesaan. Gula menjadi salah satu komoditas strategis dalam perekonomian Indonesia. Dengan luas areal sekitar 350 ribu hektar pada periode tahun 2000-2005, industri

gula berbasis tebu menjadi salah satu sumber pendapatan bagi sekitar 900 ribu petani. Total jumlah tenaga kerja yang terlibat diperkirakan bahkan mencapai sekitar 1.3 juta orang (Departemen Pertanian, 2005).

Peran penting lainnya juga dapat dilihat dari sisi ketahanan dan keamanan pangan, penyerapan investasi, serta luasnya keterkaitan dalam industri hilir, seperti industri makanan, industri minuman, industri gula rafinasi, industri farmasi, kertas, MSG, *particle board*, dan *bio-energy*. Khudori (2002) mengatakan bahwa industri gula juga sangat terkait dengan sumberdaya lokal, sehingga dapat dikembangkan *high value commodity* bagi pemberdayaan ekonomi rakyat. Oleh sebab itu keberadaan industri gula dapat menjadi aset ekonomi dan sekaligus sebagai aset sosial (*social capital*) yang penting.

Industri gula yang ada di Indonesia saat ini belum dapat memenuhi kebutuhan gula nasional yang selalu meningkat dari tahun ke tahun, sementara Indonesia termasuk negara potensial dalam pengembangan industri gula. Pada tahun 2010, kebutuhan masyarakat Indonesia akan konsumsi gula diperkirakan mencapai 4,15 juta ton atau rata – rata meningkat 3,87 persen per tahun. Produksi tebu nasional dalam wujud gula hablur pada periode tahun 2000-2011 cenderung meningkat, akan tetapi dalam 3 tahun terakhir (2008-2011) produksi tebu cenderung menurun. Jika tahun 2000 produksi gula hablur Indonesia hanya sebesar 1,69 juta ton, maka tahun 2011 meningkat menjadi 2,23 juta ton atau meningkat sebesar 3,16%. Produksi tebu tertinggi selama periode tahun 2000-2011 terjadi pada tahun 2008 yang mencapai 2,69 juta ton. Namun sejak tahun 2008 hingga tahun 2011, produksi tebu mengalami penurunan hingga 17,30% atau berkurang 155.362 ton/tahun, sehingga kesenjangan antara kebutuhan akan konsumsi gula dengan produksi gula yang dihasilkan menjadi sekitar 32 persen (Pusat Data dan Sistem Informasi Pertanian, 2013).

Dengan adanya kesenjangan antara kebutuhan akan konsumsi gula dengan produksi gula yang dihasilkan tersebut maka diperlukannya adanya impor gula dari luar negeri (Mubyarto, 1984). Dengan adanya kondisi seperti ini, maka menimbulkan beban bagi perekonomian Indonesia baik perekonomian nasional maupun perekonomian daerah. Menurut Simatupang *et al* (2000) bahwa ketahanan pangan merupakan salah satu indikator stabilitas ekonomi. Maka

apabila keadaan industri gula Indonesia semakin mengalami kemunduran dari segi produksi akan berdampak pada fluktuasi harga gula yang tinggi, inflasi yang meningkat, ketahanan pangan yang menurun, dan mengganggu stabilitas ekonomi Indonesia secara makro.

Hal ini dikarenakan, keterbatasan Indonesia akan devisa yang dihasilkan dan harga gula dunia yang dari tahun ke tahun semakin meningkat seiring dengan menurunnya produksi gula yang dihasilkan. Dengan begitu, industri gula dapat menjadi salah satu sektor perindustrian yang dapat meningkatkan perekonomian masyarakat dan perekonomian daerah dengan adanya penyerapan tenaga kerja dan apabila produksi gula yang dihasilkan meningkat maka Indonesia tidak lagi membutuhkan impor gula ke luar negeri, akan tetapi bisa mengekspornya ke luar negeri untuk meningkatkan perekonomian nasional dan perekonomian daerah.

Rendahnya produksi gula nasional antara lain disebabkan oleh rendahnya produktivitas pabrik gula-pabrik gula di dalam negeri. Kondisi pabrik gula dengan mesin-mesin yang telah berusia lanjut, mengakibatkan produktivitas gula yang dihasilkannya kurang maksimal. Padahal, untuk menutupi kekurangan kebutuhan gula nasional serta mencapai swasembada gula pada 2014, diperlukan peningkatan produktivitas pabrik gula yang telah ada dan penambahan sedikitnya 20 pabrik gula baru. Penataan pola distribusi tebu berdasarkan alokasi sumber daya yang optimal dapat mendukung terhadap pengembangan industri tebu. Membiarkan industri gula terus mengalami kemunduran dapat menimbulkan masalah bagi Indonesia. Pertama, industri gula melibatkan sekian juta petani dan tenaga kerja yang mempunyai ketergantungan ekonomi yang tinggi terhadap industri ini. Meskipun sebagian dari mereka memungkinkan melakukan usaha lain di luar industri gula, tetapi khususnya petani tebu lahan tegalan dan pekerja di pabrik gula tidak akan mudah untuk beralih pada usahatani yang lain

Provinsi Jawa Timur merupakan salah satu sentra produksi gula terbesar di Indonesia. Pada tahun 2008-2012 produksi gula tebu di Jawa Timur berkontribusi sebesar 43.87% terhadap gula nasional (Disbun Jatim, 2014). Sumbangan yang besar ini tidak terlepas dari dukungan penyedia bahan baku tebu di beberapa daerah potensial. Berdasarkan data luas areal perkebunan yang ada di Jawa Timur, provinsi ini memiliki areal perkebunan tebu 192.587 ha dengan produksi sebesar

1.051.642 pada tahun 2011. Perkebunan tebu ini merupakan areal perkebunan terluas ke-2 di Jawa Timur setelah perkebunan kelapa. Produktivitas tebu yang relatif tinggi dibandingkan produktivitas perkebunan lain serta adanya industri gula menunjukkan bahwa perkebunan tebu di Provinsi Jawa Timur cukup potensial untuk dikembangkan. Namun berdasarkan Tabel 1.1 produksi tebu di Jawa Timur masih cenderung mengalami fluktuasi dari tahun ke tahun. Produksi tebu di Jawa Timur pada tahun 2009 dan 2010 mengalami penurunan. Akan tetapi, pada tahun 2011–2012 produksi tebu di Jawa Timur mulai mengalami peningkatan yaitu pada tahun 2011 mencapai 1.051.642 ton tebu dan pada tahun 2012 meningkat menjadi 1.252.788 ton tebu.

Tabel 1.1 Kontribusi Produksi Hablur Tebu Jawa Timur Terhadap Nasional Tahun 2008 – 2011

| Tahun Giling | Gula Nasional (Ton) | Gula Jawa Timur (Ton) | Kontribusi (%) | Pertumbuhan (%) |
|------------------|---------------------|-----------------------|----------------|-----------------|
| 2008 | 2.703.976 | 1.065.523 | 39,41 | |
| 2009 | 2.624.068 | 1.020.481 | 38,89 | -4,32 |
| 2010 | 2.388.636 | 1.014.272 | 42,46 | -0,61 |
| 2011 | 2.228.259 | 1.051.642 | 47,2 | 3,68 |
| 2012* | 2.438.198 | 1.252.788 | 51,38 | 19,13 |
| Rata-rata | 2.476.627 | 1.080.941 | 43,87 | 4,49 |

Keterangan : *) Angka Sementara

Sumber : Dinas Perkebunan Pemerintah Provinsi Jawa Timur, 2014

Sejalan dengan adanya peningkatan produksi tebu tersebut diharapkan industri gula lebih mampu berkembang. Pengembangan industri gula ini tidak hanya akan mendorong pengembangan usahatani tebu, tetapi juga akan mendorong pengembangan industri-industri lain yang menggunakan gula sebagai bahan baku yang tentunya juga akan meningkatkan perekonomian wilayah Provinsi Jawa Timur.

1.2 Rumusan Masalah

Gula merupakan salah satu komoditas strategis yang perlu dikembangkan terkait dengan stabilitas ekonomi. Pengembangan industri gula merupakan hal yang penting mengingat sifat industri yang tergolong dalam klasifikasi industri yang mampu menciptakan lapangan kerja dan menghasilkan nilai tambah yang cukup besar melalui upah, laba dan sewa lahan .

Selain itu, gula sendiri merupakan bahan pangan yang penggunaannya bersifat luas, yakni gula pada satu sisi merupakan bahan pangan yang dapat dikonsumsi langsung, pada sisi lain gula merupakan bahan baku bagi cukup banyak industri. Hal ini berarti pengembangan industri gula tidak hanya akan mendorong pengembangan industri-industri lain yang menggunakan gula sebagai inputnya, yang pada akhirnya juga dapat meningkatkan kinerja perekonomian wilayah.

Peningkatan kebutuhan gula seharusnya diikuti dengan peningkatan produksi gula nasional. Pada tahun 2007, luas areal tanaman tebu di Indonesia mencapai 395.000 hektar dengan kontribusi utama adalah di Jawa Timur (43,29%), Jawa Tengah (10,07%), Jawa Barat (5,87%), dan (Lampung 25,71%) (BPS, 2011). Menurut Khudori (2002), produksi gula domestik pertumbuhannya lebih lambat dibandingkan dengan konsumsi gula domestik, sehingga untuk memenuhi kebutuhan konsumsi tersebut, Indonesia mengimpor gula dari negara produsen gula dunia. Demikian halnya dengan Jawa Timur yang masih mengimpor gula. Pada Tahun 1998-2004 impor gula yang dilakukan Jawa Timur sendiri terus mengalami peningkatan seiring dengan meningkatnya kebutuhan konsumsi domestik.

Tabel 1.2 Jumlah Produksi, Permintaan dan Impor Gula di Provinsi Jawa Timur

| Tahun | Produksi | Konsumsi | Impor |
|-------|-----------|----------|---------|
| | (Ton) | (Ton) | (Ton) |
| 1998 | 951.722 | 640.112 | 181.173 |
| 1999 | 865.332 | 786.708 | 218.713 |
| 2000 | 924.636 | 812.066 | 254.798 |
| 2001 | 978.737 | 920.330 | 348.712 |
| 2002 | 998.765 | 945.250 | 362.417 |
| 2003 | 1.002.359 | 964.115 | 427.750 |
| 2004 | 1.022.459 | 895.339 | 431.007 |
| 2005 | 1.049.247 | 769.989 | 381.017 |
| 2006 | 1.060.185 | 653.761 | 393.041 |
| 2007 | 1.135.997 | 687.667 | 473.759 |
| 2008 | 1.142.453 | 736.430 | 487.510 |
| 2009 | 1.184.000 | 809.287 | 557.823 |
| 2010 | 1.235.000 | 831.427 | 589.000 |
| 2011 | 1.214.900 | 882.697 | 652.078 |
| 2012 | 1.272.788 | 900.135 | 637.823 |

Sumber : Dinas Perkebunan Pemerintah Provinsi Jawa Timur. 2014

Berdasarkan Tabel 1.2 produksi gula di Provinsi Jawa Timur tidak selalu mengalami penurunan tetapi juga mengalami peningkatan produksi seperti yang terjadi pada tahun 2009-2010. Produksi pada tahun 2009 sebesar 1.184.000 ton, pada tahun 2010 terjadi peningkatan produksi sebesar 51.000 ton sehingga total produksi gula pada tahun 2010 menjadi 1.235.000 ton, sedangkan pada tahun 2010-2011 produksi gula mengalami penurunan sebesar 21.900 sehingga total produksi gula pada tahun 2011 hanya sebesar 1.214.900 ton.

Permintaan gula akan semakin meningkat sejalan dengan peningkatan jumlah penduduk, pendapatan masyarakat, dan berkembangnya industri makanan dan minuman. Dari data 15 tahun terakhir produksi gula di Jawa Timur masih mampu memenuhi kebutuhan konsumsi total, namun kegiatan impor gula masih tetap dilakukan oleh pemerintah (Disbun Jatim, 2014). Impor gula sebenarnya dapat ditekan karena negara Indonesia khususnya Provinsi Jawa Timur mempunyai keunggulan tersendiri yaitu sumber daya alam yang melimpah, eksistensi pabrik gula yang masih banyak beroperasi mampu menghasilkan produksi gula yang melebihi target. Hal tersebut adalah salah satu cara untuk menekan tingkat impor gula di Jawa Timur agar dapat menciptakan kemandirian dan pertumbuhan ekonomi wilayah

Kinerja industri gula di Jawa Timur akan mempengaruhi pertumbuhan sektor-sektor lainnya, khususnya bagi industri-industri yang membutuhkan gula sebagai input seperti industri makanan dan minuman. Jawa Timur memiliki potensi besar dalam menghasilkan produk industri makanan dan minuman baik dalam skala besar, menengah maupun kecil yang rata-rata setiap tahun jumlahnya mengalami kenaikan sekitar 3,6%. Pertumbuhan sektor industri Jawa Timur memiliki perkembangan yang cukup bagus pada tahun 2012 yaitu sekitar 57% industri di Jawa Timur disumbang dari industri makanan dan minuman yang mampu menyerap tenaga kerja cukup besar (Disperindag Jatim, 2013). Dengan demikian pengembangan sektoral yang cukup efektif dapat diorientasikan pada sektor industri seperti industri gula. Sebab, sektor industri merupakan penggerak utama perekonomian wilayah, mengingat potensinya yang cukup besar dalam mengatasi masalah ketenagakerjaan (pengangguran), persediaan permintaan

domestik, serta *linked* (keterkaitan) antara sektor industri dengan sektor lainnya baik secara *backward* maupun *forward*.

Berdasarkan uraian diatas, maka menarik untuk dilakukan analisis peranan industri gula terhadap perekonomian daerah Provinsi Jawa Timur dengan menggunakan pendekatan analisis *input-output*. Dengan demikian perumusan masalah yang dikaji dalam penelitian yaitu :

1. Bagaimana kontribusi sektor industri gula terhadap perekonomian Jawa Timur dalam struktur permintaan barang dan jasa, nilai tambah bruto, ekspor-impor, output sektoral dan penyerapan tenaga kerja?
2. Bagaimana keterkaitan antara industri gula dengan sektor-sektor lain di Provinsi Jawa Timur?
3. Bagaimana dampak penyebaran industri gula di Jawa Timur terhadap sektor-sektor lain di Provinsi Jawa Timur?
4. Bagaimana dampak ekonomi yang ditimbulkan oleh sektor industri gula berdasarkan efek multiplier (output, tenaga kerja dan pendapatan) di Provinsi Jawa Timur?

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini secara umum bertujuan untuk mengetahui peranan industri gula terhadap perekonomian daerah Provinsi Jawa Timur. Secara khusus tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui kontribusi sektor industri gula terhadap perekonomian Jawa Timur dalam struktur permintaan barang dan jasa, nilai tambah bruto, ekspor-impor, output sektoral dan penyerapan tenaga kerja.
2. Untuk mengetahui keterkaitan antara industri gula dengan sektor-sektor lain di Provinsi Jawa Timur
3. Untuk mengetahui dampak penyebaran industri gula di Jawa Timur terhadap sektor-sektor lain di Provinsi Jawa Timur.
4. Untuk mengetahui dampak ekonomi yang ditimbulkan oleh sektor industri gula berdasarkan efek multiplier (output, tenaga kerja dan pendapatan) di Provinsi Jawa Timur.

1.4 Kegunaan Penelitian

Adapun hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi berbagai pihak diantaranya:

1. Bagi masyarakat, untuk memberikan pemahaman terhadap peranan industri gula terhadap pertumbuhan ekonomi Provinsi Jawa Timur.
2. Bagi pemerintah Provinsi Jawa Timur, sebagai bahan masukan dalam pembuatan kebijakan, perencanaan, dan pelaksanaan pembangunan industri gula untuk meningkatkan potensi sektor perekonomian daerah.
3. Bagi peneliti, dapat digunakan sebagai bahan referensi untuk melakukan penelitian lebih lanjut.

