

Ekonomi Politik Pergulaan :

Studi tentang Regulasi

Tata Niaga Gula di Provinsi Jawa Timur

Ratna Rosalia D*

ABSTRAK

Gula merupakan salah satu bahan pokok strategis kedua yang terkait dengan berbagai dimensi sehingga diperlukan adanya suatu regulasi pergulaan nasional yang komprehensif. Studi tentang regulasi tata niaga gula memunculkan masalah-masalah pada tahapan implementasinya, misalnya pada regulasi Kep.Memperindag No.527/MPP/Kep/9/2004 dan regulasi Kep.Memperindag No.334/MPP/Kep/5/2004) dimana permasalahan yang ada dapat dikaji melalui pendekatan ekonomi politik.

Kedua regulasi tersebut ditujukan untuk mengatur pemberlakuan tata niaga gula impor dan perdagangan gula antar pulau yang mana diputuskan oleh Kementerian Perindustrian dan Perdagangan. Namun dalam implementasinya terjadi perembesan gula rafinasi ke pasaran umum karena kurangnya pengawasan pada jalur pendistribusian ataupun kelebihan raw sugar yang dapat mengancam produk lokal. Sedangkan dalam perdagangan gula antar pulau terjadi hambatan dalam implementasinya ketika kepala daerah memutuskan gula yang berasal dari Jatim ditahan untuk keluar pulau sehingga dapat mengancam ketahanan pangan nasional.

Permasalahan-permasalahan yang ada dalam kedua regulasi diatas menimbulkan kerugian bagi petani tebu karena para investorlah yang membeli gula para petani melalui mekanisme lelang sehingga daya tawar yang mereka miliki masih lemah. Walau interaksi antara investor dengan petani tebu saling bersimbiosis mutualisme, namun daya tawar yang dimiliki petani tebu masih lemah dalam pergulaan nasional. Peranan Negara pun hanya sebatas mengatur dan selebihnya diserahkan pada mekanisme pasar. Gula kini telah bergeser menjadi komoditas politik dan tak hanya berkisar pada kebutuhan pangan rakyat saja.

Kata kunci : regulasi tata niaga gula, implementasi, ekonomi politik, petani tebu.

Abstract

Sugar is one of the staples of second strategic be related to various dimensions so that the required presence of a national comprehensive sugar regulation. Studies on the regulation of Commerce sugar gave rise to problems in the implementation stage, for instance on regulation industry and trade ministry number 527/MPP/Kep/7/2004 and number 334/MPP/Kep/5/2004 where existing problems can be examined through the political economy approach.

Both the regulation aimed at regulating the enforcement of Commerce Import and trade of sugar between the island of which is decided by the Ministry of industry and trade. But its implementation in the market refined sugar permeation of the public due to lack of oversight on the distribution or excess raw sugar may threaten local products. While the sugar trade barriers between islands occurs when the head of the regional decide sugar not exit from East Java that may threaten national food security.

The existing problems in both the above regulations result in losses for sugarcane farmers because investors (nine dragons) who bought sugar farmers through an auction mechanism so that their bargaining power is still weak. Although the interaction between investors with sugarcane farmers symbiosis mutualisme, however its bargaining power owned a sugar cane farmers are still weak in national sugar industry. The role of the State was only limited to set up and the rest were handed on market mechanisms. Sugar has now shifted into a political commodity and does not only revolve around people's food needs.

Keywords: The commercial distribution sugar regulation, implementation, political economy, sugarcane farmers.

***Mahasiswa S1 Ilmu Politik FISIP Universitas Airlangga, email: Nize.Ama@gmail.com**

I. PENDAHULUAN

Gula merupakan salah satu bahan pokok strategis kedua yang terkait dengan berbagai dimensi seperti dimensi ekonomi, politik, dan sosial. Gula sebagai komoditas pangan sangat penting bagi kebutuhan manusia sehingga setiap negara harus menjamin kebutuhan pangan di negaranya sendiri, tak terkecuali di Indonesia dimana stok pangan tersebut harus aman dalam artian mencukupi kebutuhan dalam negeri. Hal ini terkait dengan ketahanan pangan suatu negara yang berhubungan dengan subsistem ketersediaan pangan yang mencakup aspek produksi dan cadangan beserta keseimbangan antara impor dengan ekspor (Mahela dan Adi Susanto, Jurnal Protein Konsep Ketahanan Pangan, Volume 12 Nomor 2, 2006 : 196).

Realitasnya, Indonesia masih mengimpor bahan pangan pokok dari negara lain untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri. Pada tahun 2009 saja kebutuhan gula mencapai 3,83 juta ton untuk keperluan rumah tangga dan 1,51 juta ton untuk industri makanan serta minuman. Selanjutnya pada tahun 2010 sekitar 2,97 juta ton untuk keperluan rumah tangga dan 1,57 juta ton untuk keperluan industri makanan serta minuman (Krisnamurti, ed, 2012). Maka untuk memenuhi kebutuhan konsumsi diperlukan adanya peningkatan capaian ketahanan pangan di tingkat nasional melalui program swasembada pangan yang bertujuan untuk meminimalkan ketergantungan pada perdagangan pangan dengan meningkatkan produksi domestik.

Gula sendiri memiliki peran penting sebagai sebuah komoditi pokok sehingga seharusnya terdapat pengaturan pada industri gula yang dirangkai dalam sebuah kebijakan nasional atau regulasi. Regulasi yang ada pada masa Orba yakni regulasi program TRI (Tebu Rakyat Intensifikasi) dimana peran negara sangat mendominasi yang tercermin dalam implementasi program TRI. Kemudian regulasi pergulaan menjadi berkembang seiring dengan pertumbuhan ekonomi dan pertumbuhan demokrasi akibat dari adanya arus globalisasi yang memunculkan regulasi pemberlakuan tata niaga gula impor (Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor.643/MPP/9/2002 yang dicabut dan diubah menjadi Nomor.527/MPP/Kep/9/2004) yang mana menjadi persoalan ketika

dalam implementasinya fungsi pengawasan tidak dijalankan dengan baik sehingga gula impor dapat merembes ke pasaran umum.

Sementara itu, terdapat juga regulasi yang mengatur perdagangan antar pulau (Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor.61/MPP/Kep/2/2004 yang direvisi menjadi Nomor.334/MPP/Kep/5/2004) dimana implementasinya dalam hal distribusi gula ke pulau atau provinsi lainnya yang mengalami kekurangan stock gula. Namun hal ini sempat terhambat ketika Gubernur mengeluarkan SK mengenai gula tidak boleh keluar dari Jatim. Hal ini kemudian ditanggapi oleh APTRI dan para investor yang membentuk tim kecil untuk berupaya agar SK Gubernur tersebut dicabut karena nantinya dapat mengancam ketahanan pangan secara nasional.

Pertumbuhan pergulaan nasional tidak bisa dilepaskan begitu saja dengan regulasi-regulasi yang ada. Ketika regulasi itu dijalankan maka timbul persoalan yang berdampak bagi petani tebu, apalagi dominasi pasar saat ini pun cukup tinggi. Harga gula pada tahun 2012 saja sudah mencapai sekitar Rp 11.500,00 tanpa merek, sedangkan harga gula yang bermerek sudah mencapai Rp 12.800,00 bahkan sampai lebih dari Rp 15.190,00 per kg. Tentu saja bila harga tersebut dibandingkan dengan gula dari petani tebu yang dilelang di pabrik gula terasa cukup berbeda. Sebut saja di pabrik Gula Candi Baru Sidoarjo pada akhir bulan September 2012 berkisar Rp 8.800,00 per kg. Di sisi lain, rupanya penentuan harga gula dapat dimainkan oleh bos-bos besar dimana komunitas pergulaan menyebutnya sebagai 9 Naga/9 Samurai. Gula seharusnya sebagai komoditas pokok, kini telah bergeser menjadi sebuah komoditas politik dimana terdapat berbagai kepentingan yang melingkupinya.

Pada dasarnya gula dapat dikaitkan dengan politik pertanian ataupun politik pangan, namun penelitian ini lebih memfokuskan pada politik pangan dimana memunculkan sub tema tersendiri yakni politik pergulaan. Hal ini menarik untuk diteliti dengan menggunakan perspektif ilmu politik karena dibalik regulasi tata niaga gula nasional terdapat berbagai polemik yang mana dapat menguntungkan bahkan merugikan pihak-pihak tertentu yang terlibat di dalamnya yakni mengenai hubungan antara pemerintah, pasar, dan masyarakat. Penelitian ini mengangkat

permasalahan mengenai bagaimana implementasi regulasi tata niaga gula di Provinsi Jawa Timur dan dampak negatif dari regulasi tata niaga gula bagi petani tebu.

Tujuan penelitian yaitu untuk memperoleh data dan menganalisis lebih jauh mengenai implementasi regulasi tata niaga gula secara empirik. Selain itu, penelitian ini juga ingin mengetahui bagaimana posisi petani tebu dalam industri gula khususnya untuk memaparkan relasi antara petani tebu dengan pabrik gula beserta investor/pemodal. Penelitian ini juga dimaksudkan untuk lebih memahami bahwasanya gula yang sejatinya merupakan salah satu komoditi pangan pokok dan menyangkut ketahanan pangan yang berkaitan dengan aspek kedaulatan pangan bangsa telah berubah wajah dalam pergulatan kepentingan.

Manfaat yang dapat diperoleh yakni dapat memahami fenomena yang terjadi dalam implementasi regulasi tata niaga gula dan dapat memaparkan daya tawar petani tebu dalam industri gula. Di sisi lain, dapat menambah wawasan pengetahuan terhadap realitas politik yang terjadi dalam dimensi ekonomi politik.

II. PEMBAHASAN

Dominasi Negara yang Tercermin Dalam Implementasi Program TRI

Intervensi negara pada masa Orde Baru sangat kuat terhadap pergulatan nasional dengan dikeluarkannya Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1975 tentang Tebu Rakyat Intensifikasi. Regulasi ini semakin mengukuhkan peran negara dalam dominasi kekuasaan melalui aparatur-aparatur yang terlibat di dalam program TRI. Program TRI merupakan suatu program yang ditujukan untuk meningkatkan minat dan pendapatan petani tebu. Namun dalam implementasinya terjadi pemaksaan dalam mendorong peningkatan produksi tebu untuk kepentingan nasional. Intervensi negara dalam mengatur dan menjaga ketahanan pangan nasional sangat dominan dimana peran negara begitu kuat memasuki sendi-sendi kehidupan petani tebu yang diatur dan diorganisir secara terpusat dari level atas sampai bawah melalui aparat pemerintahan desa.

Hegemoni negara yang sangat besar menyebabkan beberapa daerah melakukan pembangkangan terselubung, hal ini dapat tercermin dalam penelitian yang dilakukan oleh

Prof. Hotman Siahaan di Kecamatan Pajar, Kabupaten Kediri Provinsi Jawa Timur. Alasan melakukan pembangkangan terselubung karena para petani tebu tidak puas dengan hasil perhitungan rendemen dan tidak adanya transparansi dari pabrik gula. Seperti yang diungkapkan oleh Prof. Hotman Siahaan, kuatnya dominasi negara yang cenderung berbentuk mobilisasi dan koersi tidak mampu mengartikulasikan kepentingan para petani tebu sehingga program TRI tidak hanya berkisar pada model interaksi produksi melainkan lebih luas lagi menjadi suatu bentuk organisasi produksi yang memiliki dimensi ekonomi politik (Kompas Online, 30 September 1996).

Walaupun begitu, program TRI dianggap sebagai bentuk perhatian pemerintah terhadap para petani tebu melalui pemberian pelatihan dalam pengembangan metode penanaman yang baik, pemberian bantuan modal, dan lain sebagainya. Pada saat ini, kebanyakan petani tebu menganggap bahwa apa yang dilakukan pemerintahan Orde Baru cukup baik dalam meningkatkan kemampuan mereka. Program TRI merupakan awal dari adanya kelompok-kelompok tani dan KUD berperan secara aktif untuk mempermudah jangkauan petani tebu dalam upaya peningkatan penghasilan.

Program TRI memang penuh dengan kontroversi, walaupun begitu regulasi tersebut juga memiliki dampak positifnya. Dampak positifnya antara lain adalah petani lebih mendapat kepastian harga, pabrik gula mendapat kepastian areal tebu, dan adanya budidaya tata ruang tebu karena pengelompokan petani. Program TRI sendiri baru berakhir ketika masa reformasi muncul dan terjadi beberapa perubahan seiring dengan perkembangan zaman. Diantaranya adalah berubahnya sistem penyaluran dana, sistem pelelangan gula, dan beberapa sistem lainnya.

Regulasi Tata Niaga Gula

a. Regulasi Mengenai Gula Impor

Regulasi tata niaga gula difokuskan pada regulasi Kep. Menperindag No. 527/MPP/Kep/9/2004 dan Kep. Menperindag No. 334/MPP/Kep/5/2004. Regulasi tata niaga gula merupakan pengaturan terhadap suatu aktivitas perdagangan gula dimana dimulai dari tahapan produksi sampai pada konsumsi. Tahapan produksi yaitu petani tebu memiliki lahan tebu yang dikelola dan lahannya ada yang

berasal dari sewa ataupun milik sendiri. Tebu dapat dipanen selama kurang lebih setahun dan kemudian ditebang lalu diangkut ke pabrik gula yang sudah disepakati/kontrak. Biasanya jarak pengangkutan antara lahan tebu dengan pabrik gula tidak begitu jauh dan setiap 1 km ditentukan dengan harga yang sudah ditetapkan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota. Setelah sampai di pabrik gula maka akan terjadi penggilingan tebu menjadi gula kristal putih. Hasil gula diukur dari tingkat rendemen yang dimiliki dalam batang tebu sehingga pada tahap pelelangan yang digunakan adalah total rendemen dalam satu musim giling. Dalam pelelangan terjadi proses tawar menawar yang dilaksanakan secara terbuka dan pedagang besar/investorlah yang membeli gula dari petani tebu.

Regulasi mengenai tata niaga gula impor (Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No.527/MPP/Kep/9/2004) dimana importir wajib menyangga harga petani, adanya HPP yang dinilai dari besarnya harga patokan dari pemerintah, dan tentang IT impor. HPP ditentukan oleh Menteri Pertanian bersama Menteri Perdagangan dimana mengumpulkan seluruh pokja wilayah guna melakukan pendataan biaya produksi dan lain-lainnya yang diperdebatkan oleh kelompok-kelompok kepentingan seperti APTRI (Asosiasi Petani Tebu Rakyat Indonesia). Namun pemerintah menentukan HPP gula sebesar Rp 8.100,00 dan ini menjadi masalah ketika batas HPP selisihnya jauh lebih tinggi daripada harga pasar. Contohnya apabila harga di pasaran sekitar Rp 10.000,00 dan terdapat selisih yang tinggi sekitar Rp 1.800,00. Seharusnya harga gula petani sekitar Rp 9.200,00 agar tidak memiliki selisih yang tinggi. Adanya gula impor bisa merugikan petani tebu apabila tidak ada pengawasan yang ketat pada perdagangan gula dan jumlah kuota impor berlebihan. Izin impor gula putih (*Plantation White Sugar*) hanya dapat dilaksanakan oleh perusahaan yang telah mendapat penunjukan sebagai Importir Terdaftar Gula (IT Gula) seperti PTPN X, PTPN XI, PT.RNI, dan lain-lain.

Realitas pada tahap implementasinya, negara seharusnya menjalankan fungsi pengawasan dalam tata niaga gula. Tapi sulit sekali dilakukan pengawasan ketat terhadap jalur pendistribusian. Gula impor bisa saja merembes ke pasaran Jatim karena jalur

perdagangan gula sendiri bisa melewati jalur mana saja termasuk jalur darat. Di sisi lain, adanya harga dasar dan dana talangan adalah dampak dari adanya arus globalisasi seperti perdagangan bebas internasional. Negara menyerahkan wewenangnya pada produsen yang bekerja sama dengan para investor dalam industri gula sehingga muncul sistem profit sharing yakni suatu sistem bagi hasil keuntungan antara broker gula dengan petani tebu.

b. Regulasi Mengenai Perdagangan Gula Antar Pulau

Provinsi Jawa Timur terkenal sebagai salah satu sentra gula nasional yang didukung dengan luas areal perkebunan tebu yang tersebar di berbagai daerah. Contohnya pada Kabupaten Malang yang menyumbang hasil produksi tertinggi dibandingkan dengan daerah lain, walau rata-rata pada tahun 2010 terjadi penurunan prosentase produksi karena adanya anomali iklim.

Memang tidak dapat sepenuhnya mengandalkan pasokan domestik karena kebutuhan pangan masyarakat semakin kompleks seperti kebutuhan industri makanan dan minuman sehingga melakukan impor gula. Di Jatim terdapat tiga puluh satu pabrik gula yang diantaranya milik PTPN X, PTPN XI, PT. RNI I, PT. Kebon Agung (BUMS) yang telah berperan penting dalam pergulaan nasional. Adapun pembangunan pabrik gula baru di Pulau Madura yang diharapkan dapat berkontribusi bagi kecukupan kebutuhan gula secara nasional yang artinya dapat mendukung swasembada gula. Hal ini bisa mendukung ketahanan pangan nasional sehingga lambat laun bisa mencapai negara yang berdaulat pangan.

Regulasi mengenai perdagangan gula antar pulau (Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No.334/MPP/Kep/5/2004) dimana implementasinya ketika terdapat provinsi yang mengalami kekurangan stock gula maka Disperindag pada provinsi tersebut mengkomunikasikan dengan Disperindag Jatim. Selama stok gula yang ada di Jatim masih terpenuhi, maka dapat dikirim ke provinsi lain seperti Sumatra Utara. Perdagangan gula di Jatim bersifat bebas kecuali jika keluar dari Provinsi harus menggunakan SPPGAP. Namun perdagangan antar pulau ini dapat terhambat akibat adanya SK Gubernur yang dikeluarkan

pada tahun 2009/2010 yang melarang gula produksi Jatim keluar dari Provinsi. Hal ini memunculkan masalah karena jika SK tersebut tidak dicabut maka Kepala Daerah/Gubernur di luar Pulau Jawa akan mengimpor gula sendiri-sendiri yang akan merugikan kalangan petani tebu dan investor yang dapat mempengaruhi pergulaan nasional.

Pergulaan nasional pun didukung dengan para investor yang sudah bergelut semenjak lama dan tidak bisa menggoyahkan kekuatan yang dimiliki. Misalnya jika ada pengusaha baru memasuki kancah pergulaan tanpa disertai dengan kedudukan yang kuat dan modal yang besar malah menimbulkan kerugian. Apalagi bisnis gula semakin pesat karena didukung dengan kebutuhan konsumsi yang selalu meningkat seiring dengan pertumbuhan penduduk. Kebutuhan konsumsi gula dapat dihitung dengan cara membagi jumlah produksi gula dengan jumlah penduduk di suatu daerah (per jiwa). Kebutuhan Gula di Provinsi Jawa Timur saja mencapai 550 ribu ton pada tahun 2012, dimana kebutuhan rumah tangga/masyarakat mencapai 450 ribu ton dan kebutuhan untuk industri makanan serta minuman/mamin sekitar 100 ribu ton. Kebutuhan gula merupakan kebutuhan pokok yang mempunyai pengaruh langsung pada inflansi, jika harga dibiarkan tetap fluktuatif dengan keragaman harga tahunan sekitar 48% maka akan berpengaruh negatif terhadap upaya pencapaian ketahanan pangan (Agus Pakpahan, 2000).

Pemerintah pusat terjebak dalam pilihan yang sulit antara mengakomodasi kepentingan konsumen atau petani tebu. Realitasnya pemerintah pusat belum cukup mampu mengakomodir kepentingan-kepentingan yang ada atas regulasi yang dikeluarkan. Di setiap daerah tahap pengimplementasian regulasinya pun berbeda-beda tergantung dari keputusan politik setiap kepala daerahnya dimana setiap kepala daerah memiliki *previllege* sendiri. Di samping itu, mekanisme harga gula dapat dimainkan oleh kalangan elit bisnis yang dikenal oleh kalangan industri gula sebagai sembilan samurai atau sembilan naga. Melalui negara, sembilan naga itu memanfaatkan negara sebagai instrumen untuk memperkaya diri mereka. Para elit bisnis tersebut dapat dikatakan sebagai elit penguasa karena mereka memiliki sumber-sumber kekuasaan seperti kekayaan yang dapat

mengontrol industri gula khususnya dalam mekanisme harga. Di sisi lain, tidak adanya transparansi soal keuntungan yang didapat atas hasil rendemen malah merefleksikan tindakan pemerintah yang lebih berpihak pada elit bisnis.

Gula memang memiliki dimensi yang luas dan kompleks, keputusannya saja terkait dengan banyak menteri dan bahkan terkait dengan tujuh belas instansi. Padahal para menteri atau setiap instansi memiliki perspektif dan kepentingan yang berbeda-beda serta memiliki self interest yang berbeda pula. Hal ini tentu saja sangat berpengaruh terhadap keputusan yang diambil, contoh beberapa Menteri yang terkait diantaranya adalah Menteri pertanian, perindustrian dan perdagangan, dan lain-lain. Keputusan mereka bisa dikatakan sebagai keputusan ekonomi politik dimana keputusan tersebut menyangkut regulasi ekonomi yang didalamnya terdapat proses-proses politik.

Regulasi Tata Niaga Gula Menimbulkan Kerugian Bagi Petani Tebu

Dalam industri gula, Jatim sudah dikenal sebagai basis produksi tebu semenjak dahulu kala sehingga wajar apabila saat ini pertumbuhan industri gula semakin pesat. Tetapi sangat disayangkan ketika pabrik-pabrik gula tersebut usianya sudah tua dan mengakibatkan nilai rendemen rendah sehingga perlu adanya program revitalisasi. Namun program revitalisasi tersebut terkesan belum berjalan dan terdapat pembangunan pabrik gula baru yang dicurigai oleh para petani tebu apakah untuk meningkatkan efisiensi atau malah melindas kepentingan petani tebu. Petani tebu sendiri sebenarnya mendukung adanya pembangunan pabrik gula yang efisien karena akan menaikkan nilai rendemen, namun dengan syarat pengolahannya menggunakan bahan baku dari petani tebu. Petani tebu merasa dirugikan ketika gula rafinasi beredar di pasaran, apalagi sebenarnya hanya diperuntukkan untuk industri makanan dan minuman.

Dalam pergulaan nasional dikuasai oleh kartel yang dikenal dengan nama 9 naga/9 samurai. Pergulaan terdiri dari beberapa pemain yang terlibat sehingga pasar lebih dikenal oligopolistik. Kekuatan 9 naga ini masuk ke setiap lini pergulaan nasional mulai dari tahapan produksi sampai pada tahapan

distribusi. Sembilan naga ini memperlak petani tebu guna mendukung lancarnya kepentingan mereka. Misalnya saja pada perdagangan gula antar provinsi dimana mereka mengakusisi petani tebu untuk memperjuangkan agar SK Gubernur dicabut agar pasokan gula di Jatim tidak ditahan dan bisa dikirim ke provinsi lainnya. Petani tebu memang memiliki kepentingan sendiri ketika mereka memperjuangkan agar SK tersebut dicabut karena yang membeli gula milik petani adalah para investor. Posisi yang tak strategis ini kemudian dijadikan alat untuk memainkan posisi petani tebu sehingga daya tawar mereka lemah. Hubungan antara petani tebu dengan para investor beserta pabrik gula yang dimiliki oleh PT/PTPN adalah saling bersimbiosis mutualisme dimana mereka saling bergantung, memiliki kepentingan sendiri, dan tentu saja saling menguntungkan. Walaupun pada dasarnya petani tebu memiliki daya tawar lemah terhadap para investor, namun petani tebu tetap memiliki bargaining position yang cukup dalam melakukan lobbying ketika mereka tergabung dalam suatu organisasi APTRI. Dalam APTRI mereka dapat memperjuangkan kepentingan dan mendialogkan kepentingan yang ada dengan berbagai pihak termasuk pihak pemerintah.

Peranan pemerintah pusat hanya sebatas pengaturan regulasi tanpa disertai dengan intervensi negara dalam pasar yang oligopolistik. Dominasi negara hanya sebatas untuk mengatur regulasi, meningkatkan swasembada gula, mengakomodasi kebutuhan pangan pokok untuk rakyat dan tentu saja implementasinya diserahkan pada daerah masing-masing. Pemerintah hanya memiliki kepentingan bagaimana caranya untuk mencukupi kebutuhan pangan pokok rakyatnya termasuk kebutuhan konsumsi gula baik yang digunakan untuk industri maupun rumah tangga/umum. Pemerintah selain mengimpor juga meningkatkan pasokan domestik melalui revitalisasi pabrik gula, pembangunan pabrik gula baru, meningkatkan luas areal perkebunan tebu, memberikan subsidi (pupuk). Pemberian subsidi ini identik dengan Partai Keadilan Sejahtera dimana Menteri Pertanian Suswono saat ini berasal dari PKS yang menggunakan salah satu strategi ini sebagai bentuk pencitraan PKS. Pergulaan nasional terkait dengan berbagai instansi

pemerintah sehingga perspektif yang dimiliki pun juga berbeda-beda yang pada akhirnya menjadikan regulasi tata niaga gula carut marut.

Regulasi tata niaga gula saat ini cenderung berpihak pada pasar dan melupakan penetrasi negara dalam melindungi kepentingan petani tebu. Hal ini berbeda sekali ketika Orba dimana intervensi negara dalam mewujudkan ketahanan pangan nasional sangat tinggi. Pada masa itu kebutuhan logistik seperti gula diurus oleh DOLOG dan stabilisasi harga diurus oleh BULOG. Di samping itu juga ada kelompok-kelompok tani yang kini telah bergeser menjadi individu-individu karena dominasi ekonomi politik pergulaan dimana 9 naga bisa memonopoli mekanisme harga. Peran negara saat ini digantikan oleh 9 naga dimana realitas gula telah terlingkupi oleh berbagai kepentingan yang tak diimbangi dengan campur tangan negara terhadap pergulaan nasional khususnya dalam mekanisme pasar dan akomodasi kepentingan petani tebu.

Sistem pergulaan nasional saat ini menggunakan sistem lelang terbuka dimana dihadiri para investor. Para investor tersebut melalui tiga tahapan dalam lelang dan yang hadir pada saat pelelangan adalah anak buahnya. Setiap lelang yang dihadiri tetap saja yang hadir itu-itu saja, tak ada pergantian investor. Hambatan untuk masuk pasar memang tinggi karena gula tidak hanya diposisikan sebagai kebutuhan, namun juga kepentingan untuk mendapatkan keuntungan.

III. PENUTUP

Implementasi regulasi tata niaga gula di Provinsi Jawa Timur menunjukkan hal menarik dari aspek ekonomi politik. Regulasi Kep.Memperindag Nomor 527 tahun 2004 dimana mengatur tentang ketentuan impor gula menimbulkan kerugian bagi petani tebu karena minimnya pengawasan pada jalur pendistribusian sehingga gula impor dapat merembes ke pasar yang dapat mengancam produk lokal. Sementara Kep.Memperindag Nomor 334 tahun 2004 mengenai perdagangan antar pulau dimana Jatim mendistribusikan gula ke wilayah yang kekurangan stock gula. Hal ini dapat terhambat ketika adanya pelarangan gula keluar dari Jatim sehingga secara tidak langsung dapat mengancam ketahanan pangan nasional.

Petani tebu sebagai mitra kerja dengan pabrik gula beserta bank sangat erat kaitannya.

Petani sebagai pemilik lahan tebu sekaligus penggarap, sedangkan pabrik gula memiliki fasilitas penggilingan, bank disini sebagai penyalur dana dari pabrik gula. Posisi petani tebu lemah karena dapat dimainkan oleh 9 naga walaupun mereka sudah memiliki kesadaran dalam memperjuangkan kepentingannya dalam APTRI. Pada dasarnya petani tebu juga bersimbiosis mutualisme dengan para investor gula karena merekalah yang membeli gula petani yang dijual pada saat pelelangan. Sistem pelelangan yang ada saat ini terlepas dari dominasi pemerintah dan mengikuti alur mekanisme pasar.

Di sisi lain, swasembada gula masih jauh dari harapan dan target ekonomi politik pemerintah tersebut dibebankan pada petani tebu. Pemerintah ingin mewujudkan ketahanan pangan bangsa, namun regulasi yang ada tidak disertai dengan implementasi yang benar dan pemerintah terjebak antara mengakomodasi masyarakat sebagai konsumen atau petani tebu.

IV. DAFTAR PUSTAKA

BUKU :

- Arifin, DR. Bustanul. 2004. *Analisis Ekonomi Pertanian Indonesia*. Jakarta : PT. Kompas Media Nusantara.
- Caporaso, James A. dan David P. Levine. 2008. *Teori Teori Ekonomi Politik*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar.
- Deliarnov. 2006. *Ekonomi Politik*. Jakarta : Erlangga.
- Hafsah, Dr.Ir Mohammad Jafar. 2011. *Mewujudkan Indonesia Berdaulat Pangan*. Jakarta : PT. Pustaka Sinar Harapan.
- Harrison, Lisa. 2009. *Metodelogi Penelitian Politik*. Jakarta : Kencana Pernada Media Group.
- Krisnamurthi, Bayu (ed). 2012. *Ekonomi Gula*. Jakarta : PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Lane, Jan-Erik dan Svante Errson. 2002. *Ekonomi Politik Komparatif, Demokratisasi dan Pertumbuhan Benarkah Kontradiktif*. Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada.
- Mubyarto. 1984. *Masalah Industri Gula di Indonesia*. Yogyakarta : BPFE-UGM.
- dan Daryanti. 1991. *Gula Kajian Sosial Ekonomi*. Yogyakarta : Aditya Media.
- . 1995. *Pengantar Ekonomi Pertanian*. Jakarta : LP3ES.
- Nugroho, Dr.Riant. 2008. *Public Policy*. Jakarta : PT. Elex Media Komputindo.
- Noufal, Zacky F, Geneng Dwi Yoga Isnaini, et al. 2010. *Petaka Politik Pangan Indonesia, Konfigurasi Kebijakan Pangan Yang Tak Memihak Rakyat*. Malang : Intrans Publishing.

HASIL PENELITIAN DAN JURNAL

- Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia. 2010. *Posisi Paper KPPU terhadap Kebijakan Dalam Industri Gula*. Jakarta : KPPU Press.
- Mahela dan Adi Susanto. 2006. *Jurnal Protein Konsep Ketahanan Pangan* Volume 12 Nomor 2.
- Meireni Dachliani, Diesy. 2006. *Tesis Permintaan Impor Gula Indonesia Tahun 1980-2003*.

INTERNET

- <http://jurnaltoddoppuli.wordpress.com/2010/11/11/sejarah-baron-pemain-perdagangan-gula-nasional/> (diakses: 11 Oktober 2012)
- <http://ridwansubagja.blogspot.com/> (diakses: 13 Oktober 2012)
- <http://kuliah sosiologi.blogspot.com/2011/03/paradigma-konflik-dan-teori-teorinya.html> (diakses: 12 Oktober 2012)
- http://www.kppbumn.depkeu.go.id/Industrial_Profile/PK4/

Profil%20Tebu1_files/page0003.htm
(diakses: 27 Oktober 2012)

<http://www.library.ohiou.edu/indopubs/1996/09/30/0043.html> (diakses: 10 November 2012)

<http://tesisdisertasi.blogspot.com/2009/12/empat-komponen-utama-metode-penelitian.html> (diakses: 16 November 2012)

<http://isukomunikasi.blogspot.com/2011/03/menentukaninformanrespondensampelhtml> (diakses: 16 November 2012)

<http://osanug.wordpress.com/2009/04/09/gejolak-politik-dan-regulasi-terhadap-gejolak-ekonomi-di-indonesia/> (diakses: 25 November 2012)

<http://akubesertakamu.blogspot.com/2011/03/tata-niaga-sebagai-kegiatan-produktif.html> (diakses: 25 November 2012)

ofiqnasihudin.blogspot.com/2010/10/teori-politik-negara.html (diakses: 20 Desember 2012)

<http://zickymilendo.wordpress.com/2011/07/31/teori-teori-klasik-tentang-negara-dan-masyarakat-sipil/> (diakses: 20 Desember 2012)