

REVITALISASI PABRIK GULA MILIK NEGARA DALAM JERATAN *DECOUPLING*

Bambang Hariadi

Universitas Brawijaya, Jl. MT. Haryono 165, Malang, 65145
Surel: hariadimadura@gmail.com

<http://dx.doi.org/10.18202/jamal.2015.08.6024>



Jurnal Akuntansi Multiparadigma
JAMAL
Volume 6
Nomor 2
Halaman 175-340
Malang, Agustus 2015
ISSN 2086-7603
e-ISSN 2089-5879

Tanggal Masuk:

15 April 2015

Tanggal Revisi:

6 Agustus 2015

Tanggal Diterima:

14 Agustus 2015

Abstrak: Revitalisasi Pabrik Gula Milik Negara dalam Jeratan *Decoupling*. Artikel ini bertujuan menelaah fenomena perubahan dibalik revitalisasi pabrik gula milik negara yang bertujuan untuk meningkatkan produktivitas gula dalam rangka mencapai swasembada gula nasional. Melalui pendekatan prosedural dalam kajian insitusalisasi ditemukan bahwa manajemen pabrik gula milik negara Kerebet Baru Rajawali menghadapi tekanan yang tidak sederhana dalam melakukan transformasi untuk meningkatkan kinerjanya. Manajemen menghadapi dilemma antara meningkatkan produktivitas dan sekaligus juga menyesuaikan diri dengan tuntutan lingkungan yang dihadapi untuk mendapatkan legitimasi. Industri gula terbelit dengan berbagai kebijakan pemerintah yang tidak konsisten dan kurang terintegrasi satu sama lain yang tidak kondusif untuk meningkatkan produktivitas.

Abstract: Government-Owned Sugar Mill in the Web of Decoupling. This article aims to analyse government-owned sugar mill revitalisation that up to this day has not yet been successful to improve sugar productivity significantly. Through processual analysis in the context of institutionalisation, it is found that sugar mill managers based on people's sugar cane production, did not only face pressure from both filed production as well as government bureaucracy, but also from sugar market. Administration policy of sugar that did not side sugar farmers as well as inconsistency by the government, in turn affect institutional relation between sugar mill and farmers that is not conducive to improve sugar productivity.

Kata kunci: Revitalisasi, Insitusalisasi, Produktivitas dan Legitimasi

Penelitian ini berawal dari perhatian terhadap pelaksanaan program revitalisasi pada salah satu badan usaha milik negara (BUMN) yaitu Pabrik Gula (PG) Kerebet Rajawali di Malang Jawa Timur. Rasa prihatin muncul mengingat semakin besarnya impor gula nasional dari tahun ke tahun, padahal di lain pihak pemerintah mempunyai ambisi untuk swasembada gula. Program revitalisasi pabrik gula sudah berjalan lebih 10 tahun dan sampai saat ini belum berhasil meningkatkan produktivitas gula nasional. Tingkat rendemen gula secara umum masih berkisar antara 6% sampai 9%, sehingga biaya produksi gula lokal masih mahal dan sulit bersaing dengan industri gula negara lain yang memiliki tingkat rendemen sampai 12%. Jumlah pabrik gula milik negara

makin lama makin menyusut, sebagian ada yang sakit dan sebagian lagi hanya berusaha bertahan hidup. Timbul pertanyaan apa yang sebenarnya terjadi dibalik program pemerintah tersebut. Sementara itu, hasil-hasil penelitian sebelumnya tentang restrukturisasi menunjukkan hasil yang bertentangan yaitu sebagian perusahaan menjadi lebih efisien dan kompetitif, tetapi sebagian yang lain justru mengalami kegoncangan dan menciptakan ketidakpastian tentang masa depan perusahaan dan arus kas (Miller, 1984, Rohman *et al.* 2005).

Revitalisasi seperti yang dikatakan Daft (2004), merupakan strategi perubahan yang bisa bersifat radikal atau bertahap (*incremental*). Perubahan radikal umumnya akan merubah referensi, arah dan kebijakan or-

ganisasi, sedangkan yang bertahap adalah perubahan operasional. Strategi revitalisasi dapat dilakukan dengan cara *downsizing dan restructuring* (Nadrick 1995), atau menjadi *turnaround strategy* yang sekarang dikenalkan dengan *survival strategy* untuk menghentikan pendarahan – *stop the bleeding* (Miller 1984). Restrukturisasi merupakan strategi menata kembali organisasi maupun proses bisnis untuk dapat memperbaiki kinerja perusahaan dengan menurunkan biaya secara relatif (*strategic cost reduction*). Pengurangan karyawan merupakan salah satu perampingan yang umum dilakukan untuk penyegaran organisasi, memperbaharui energi karyawan yang sudah kelelahan (*re-energised*), memperkuat aspirasi, merubah fokus dan mendorong terciptanya inovasi.

Menengok ke belakang mengenai upaya-upaya perbaikan industri gula nasional, program revitalisasi sudah pernah disampaikan Menko Ekuin tahun 1999 yang menyimpulkan bahwa diperlukan industri gula nasional yang kuat untuk meningkatkan daya saing melalui peningkatan efisiensi dan produktivitas industri secara keseluruhan (Pakpahan dan Supriyono, 2005). Studi tersebut memberikan rekomendasi yaitu perlunya dalam jangka pendek diatur stok gula nasional sehingga dicapai harga yang wajar dan dalam jangka panjang diperlukan revitalisasi industri gula nasional yang mencakup antara lain:

1. Restrukturisasi organisasi atau kelembagaan pabrik gula yang diarahkan agar *sense of belonging* terhadap keberadaan PG dari petani meningkat, demikian pula *sense of community* dari masyarakat sekitar.
2. Rasionalisasi industri gula melalui optimalisasi sumber daya menuju pembiayaan yang rasional untuk mencapai unit cost tertentu yang wajar dan bersaing.
3. Restrukturisasi industri gula dengan menjadikan PG sebagai unit otonom yang kerjanya menyatu dengan koperasi petani dan lembaga keuangan/perbankan.
4. Reengineering sehingga dicapai total nilai tambah nasional.

Rekomendasi dari hasil studi ini masih terasa relevansinya sampai saat ini mengingat upaya Indonesia untuk melakukan swasembada gula masih belum tercapai. Awalnya negara membuat target swasembada gula akan tercapai pada tahun 2008, kemudian molor menjadi tahun 2009 dan

terakhir ini negara memasang target tahun 2014 supaya Indonesia dapat mencapai swasembada gula. Rekomendasi hasil studi masih relevan pula, khususnya dalam membangun ruh, jiwa dan kerangka industri per-gulaan masa depan. Restrukturisasi, baik dalam pengertian industri, maupun dalam pengertian *corporate* perlu segera dilaksanakan untuk membangun suasana sinergi dalam mendorong industri gula nasional mampu memenuhi sendiri kebutuhan gula nasional pada tahun 2014.

Pabrik gula BUMN berbasis tebu rakyat mempunyai hubungan kelembagaan yang erat dengan petani yang menjadi pemasok utama tebu dan pemerintah sebagai *stakeholders*. Oleh karena itu, perbaikan kinerja pabrik gula tidak bisa dilepaskan dari hubungan kelembagaan dengan petani tebu dan pemerintah. Pelaksanaan strategi revitalisasi selain menyangkut perubahan struktur dan teknologi, juga harus diikuti dengan perubahan kultur pabrik gula dan petani tebu yang lebih terbuka agar perusahaan sebagai organisasi dalam jangka panjang lebih diterima oleh lingkungannya. Menjaga kehidupan, sudah semestinya tidak hanya dilihat dari sudut efisiensi belaka melainkan dapat memandangnya juga dari sudut institusional atau kelembagaan yang mempertimbangkan tidak hanya kepentingan ekonomi saja melainkan juga faktor sosial, politik dan budaya.

Industri gula domestik sebenarnya sudah lama menghadapi tekanan kelembagaan sejak digulirkannya Inpres berupa Program Tebu Rakyat Intensifikasi (TRI) tahun 1975 dan Undang-Undang Nomor 12 tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman yang memberi 'kebebasan' kepada petani untuk memilih jenis komoditas dan varietas yang akan mereka budidayakan. Akibat regulasi tersebut, banyak pabrik gula berbasis tebu rakyat kesulitan berinvestasi karena tidak ada jaminan bahan baku. Program TRI 1975 memang memberikan tekanan berat pada pabrik gula karena sistem sewa tanah oleh pabrik gula dihapus dan penanaman tebu giling sepenuhnya diusahakan oleh petani tebu. Fungsi pabrik gula hanya menjadi penyuluh dan pengolah tebu.

Proses institusionalisasi atau pelem-bagaan (lihat gambar 1) merupakan proses perubahan yang melibatkan suatu ide yang kemudian dipahami bersama dan menjadi tindakan sehari-hari. Perubahan pada dasarnya bersifat unik bagi setiap organisasi

secara individu, karena terkait dengan lingkungannya. Institusionalisasi bisa membuat suatu organisasi benar-benar solid (*highly coupled*) dimana kecil kemungkinan terjadinya kepura-puraan. Tetapi, institusionalisasi bisa juga membuat organisasi nampak kuat tetapi sebenarnya berpura-pura (*decouple*) karena organisasi hanya berusaha menampakkan ketaatannya terhadap tuntutan lingkungan dan hanya bersifat *ceremonial*. Menurut para ahli institusi, cara suatu organisasi melembagakan praktik-praktik atau ide baru sarat dengan faktor budaya dan kontekstual. Pelembagaan ini dipengaruhi oleh faktor internal dan eksternal (Scott 2003). Sejumlah penelitian menunjukkan bahwa alasan teknis di permukaan cenderung menyembunyikan agenda yang sesungguhnya yaitu isu budaya dan politis (Grandlund 2002; Covalleski, *et al.* 2003; Collier 2001).

METODE

Tujuan penelitian adalah untuk memahami dan memaknai proses perubahan yang terjadi dibalik pelaksanaan program revitalisasi pabrik gula milik negara dengan mengambil kasus di Pabrik Gula Krebbe Rajawali Malang. Dalam konteks industri gula berbasis tebu rakyat, adalah sangat penting untuk melihat secara lebih dekat dinamika proses revitalisasi pabrik gula karena proses perubahan tersebut sudah berlangsung lama tapi belum mampu memperkuat daya saing dan kelangsungan hidup pabrik gula. Pabrik gula mendapat tekanan luar biasa dari berbagai pihak untuk segera berbenah karena gula merupakan salah satu bahan pokok selain beras yang punya muatan politis yang besar. Restrukturisasi merupakan strategi menata kembali organisasi maupun proses bisnis untuk dapat memperbaiki kinerja perusahaan melalui pembenahan operasional di pabrik (*off-farm*) dan peningkatan lahan di kebun milik petani tebu (*on-farm*).

Studi ini menggunakan pendekatan prosessual dalam konteks institusionalisasi yang dimaksudkan untuk mendapatkan pemahaman yang penuh tentang dinamika perubahan organisasi karena adanya revitalisasi. Para peneliti organisasi makin banyak yang menggunakan perspektif *prosessual* dan pendekatan ini umumnya dilakukan dalam penelitian yang bersifat kualitatif (Hinnings, 1977 dan Djahuri, 2009). Pettigrew (1997, 338) mendefinisikan proses sebagai "*a sequence of individual and collec-*

tive events, actions, and activities unfolding overtime in context". Alasan dibalik pendekatan proses adalah bahwa realitas sosial itu tidak statis, melainkan proses yang dinamis yang terjadi sepanjang waktu. Pendekatan prosessual digunakan untuk menghubungkan teori dan data empiris dalam pola dialog yang terus menerus dengan para informan yaitu direksi pabrik gula Krebbe Rajawali I dan petani tebu Gondang Legi.

Untuk mendapatkan data yang valid dan relevan tentang bagaimana implementasi revitalisasi pabrik gula dijalankan, peneliti melakukan penyelidikan dokumentasi dan wawancara secara intensif dengan direktur utama Rajawali I Surabaya bapak Syaiful Alim yang didampingi direktur produksi pak Agus dan pak Pasaribu selaku direktur keuangan. Wawancara yang bersifat formal di kantor Rajawali Surabaya maupun dengan Manajer Umum pabrik gula Krebbe Baru Bululawang, Malang maupun yang bersifat informal di kediaman Syaiful Alim. Wawancara informal dapat dilakukan karena adanya kedekatan hubungan emosional sehingga sangat memungkinkan mendapatkan informasi yang selengkap mungkin tentang obyek penelitian. Peneliti juga melakukan observasi proses penggilingan tebu menjadi gula di pabrik gula Krebbe Bululawang dan melakukan wawancara dengan sejumlah petani tebu yang biasa menyeter tebu ke pabrik dan beberapa karyawan produksi.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Mengupas dunia pergulaan Indonesia terasa tidak lengkap tanpa mengikutsertakan PG Rajawali Nusantara Indonesia (RNI) yang membawahi PG Krebbe Baru, Malang. Pasalnya, karena sekitar 15% dari produksi gula nasional (gula Kristal putih) sebesar 2,6 juta ton setiap tahun adalah produksi pabrik gula BUMN ini. PG Krebbe sendiri sudah berusia lebih satu abad, persisnya berdiri pada tahun 1906. Bersama dengan pasang surut pergolakan politik dan ekonomi nasional serta nyaris bangkrut, perusahaan milik negara ini sampai sekarang nampak masih berdiri kokoh dan memberikan andil cukup besar dalam mendukung Jawa Timur sebagai provinsi gula. PG Krebbe Baru Malang menjadi bagian dari 62 pabrik gula pengolah tebu, 55 persen pabrik itu di Jawa. Luas areal tebu hampir setengah juta hektardan 64 persen disumbangkan pulau Jawa. Jumlah PG di Jawa 49 unit, 65 persen di antaranya milik BUMN dengan 70 persen

di antaranya berkapasitas kecil, kurang dari 4.000 ton per hari (TCD).

PG milik BUMN bergantung pada bahan baku tebu (90 persen) yang berasal dari petani dengan beragam keahlian, kemampuan modal, dan minatnya. Sejak 20 tahun terakhir, hampir semua PG di Jawa mengalami kesulitan memperoleh bahan baku tebu, areal tebu beralih ke lahan kering serta beroperasi di bawah kapasitas giling. Semua itu telah berpengaruh terhadap biaya produksi GKP yang semakin mahal (sekitar Rp 8.000 per kg), padahal PG swasta kurang dari Rp 5.000 per kg. Sedangkan PG Krebbe dengan kapasitas di atas 10.000 ton per hari mampu menekan biaya produksi sekitar Rp 6.000 per kg sehingga masih bisa bersaing dengan pabrik gula swasta.

Pemerintah telah lama memberikan sejumlah dukungan/subsidi dan proteksi, tetapi sekedar “menghilangkan rasa sakit sementara”, tidak menyembuhkan “penyakit parah” pada industri gula. Revitalisasi PG milik BUMN dengan perbaikan kapasitas dan teknologi, hampir semuanya seperti berjalan di tempat. Tingkat produksi selama 10 tahun terakhir tidak meningkat banyak, bahkan jauh dari target yang dirancang sebesar 5,7 juta ton per hari pada tahun 2014. PG Krebbe adalah hanya sedikit dari PG yang mempunyai kapasitas di atas 10.000 ton per hari. Berbagai regulasi telah dikeluarkan pemerintah terutama sejak tahun 1975 dengan program Tebu Rakyat Intensifikasi (TRI) untuk meningkatkan kesejahteraan petani tebu dengan maksud menjadikan petani sebagai tuan di tanahnya sendiri. Terakhir adalah program revitalisasi 2008 untuk meningkatkan produktivitas gula nasional yang dicanangkan sejak era presiden Megawati sampai era SBY. Kini Presiden Jokowi juga mengalami kerisauan yang sama terhadap industri gula karena Indonesia makin dikenal sebagai importir gula utama dunia. Untuk mengatasi kerisauannya, sang Presiden seperti halnya sang pendahulunya juga mempunyai target yang sama untuk segera swasembada gula dan kebutuhan pokok lainnya.

Konflik Kebijakan. Gula adalah salah satu komoditas yang sarat kebijakan pemerintah untuk mempengaruhi keputusan pelaku usaha, termasuk konsumen, agar tercapai tujuan nasional swasembada gula. Namun sayangnya, kebijakan pergulaan nasional terpilah-pilah antar kementerian/ lembaga, tak bersinergi satu sama lain.

Masing-masing lembaga, seperti Kementerian Pertanian, Kementerian Perindustrian, Kementerian Perdagangan, BUMN, BKPM merancang kebijakan sektoral yang kerap bertentangan dengan tujuan nasional. Konflik kementerian/ lembaga kerap terjadi. Tidak hanya itu, konflik petani tebu dan pabrik gula juga kerap terjadi terutama menyangkut cara menghitung rendemen, penetapan harga pokok petani (HPP) versi pemerintah yang menjadi salah satu acuan penetapan harga gula serta isu gula impor. Berbagai konflik ini sering mengganggu PG BUMN dalam mengejar produktivitas gula atau mematuhi aturan main sekedar untuk mendapat legitimasi dari pemerintah maupun petani tebu.

Berdasarkan data, pengamatan dan wawancara dengan direksi PG Krebbe Baru, Rajawalimaka adatiga hal utama dalam proses revitalisasi yang saling terkait yaitu produktivitas, legitimasi dan tata niaga gula. Produktivitas menyangkut hubungan kelembagaan antara pabrik gula dengan petani tebu sedangkan tata niaga gula terkait dengan kebijaksanaan pengendalian pasar gula konsumsi oleh pemerintah. Tiga isu utama tersebut yang sering menimbulkan konflik di hulu maupun hilir dan mempengaruhi proses transformasi dan kinerja PG Krebbe Baru, Rajawali akan dijelaskan dibawah ini.

Produktivitas dan Legitimasi. Kehadiran pabrik gula tebu di Indonesia sudah berlangsung lama lebih satu abad dan Indonesia pernah dikenal sebagai produsen utama gula dunia. Pada saat itu pabrik gula dan lahan tebu dikelola dalam satu kesatuan oleh pemerintah kolonial Hindia Belanda dan petani tebu diperlakukan sebagai buruh di tanahnya sendiri. Namun sejak adanya program Tebu Rakyat Intensifikasi tahun 1975, pabrik gula dan lahan tebu dikelola secara terpisah. Petani tebu diberi kebebasan sepenuhnya untuk mengelola kebun. Kebijakan ini dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan petani tebu, tetapi dikemudian hari ternyata menyulitkan pabrik gula untuk mendapatkan tebu yang berkualitas sehingga produktivitas gula menurun dan Indonesia terpaksa impor gula untuk memenuhi kebutuhan yang meningkat. Untuk mengembalikan keadaan, pemerintah melakukan program revitalisasi mesin-mesin untuk meningkatkan kapasitas produksi gula dan mengintegrasikannya dengan pembenahan lahan kebun milik petani.

Pabrik gula Krebet Rajawali awalnya adalah pabrik tua peninggalan Belanda dengan mesin-mesin lama yang besar dan hitam pekat. Dalam program revitalisasi, guna meningkatkan kapasitas produksi maka dilakukan pembenahan mesin pabrik secara bertahap. Pembaharuan mesin-mesin tua dapat meningkatkan kapasitas giling pabrik sampai diatas 10,000 ton sehari. Mesin baru masih bercampur dengan mesin lama sehingga *recovery* pabrik belum optimal. Direksi bersikap kompromi terhadap pembaharuan mesin-mesin yang berjalan lambat karena menyadari terbatasnya dana pemerintah. Disamping itu, manajemen pabrik gula Krebet juga terpaksa bersikap kompromi terhadap kualitas tebu petani tebu Bululawang yang masih menyukai varietas tebu jenis BL yang tidak butuh perawatan intensip dengan rendemen yang tidak tinggi. Sampai tahun 2013, biaya produksi di PG Krebet Rajawali masih tinggi yaitu antara 65% - 77% selama 4 tahun terakhir dan laba bersih rata-rata hanya sebesar 5% dari omset.

Dalam wawancara dengan direktur utama PG Krebet Rajawali, Sjaiful Alim, beliau dan staff dengan antusias menjelaskan bahwa manajemen telah menjalankan tahap-tahap revitalisasi untuk meningkatkan produktivitas melalui ide, wacana sampai dengan hal-hal yang bersifat teknis seperti pembaharuan mesin pabrik, menekan pemborosan (*zero waste*), diversifikasi produk dan re-organisasi. Direksi Rajawali berusaha mengembangkan ide baru dengan melakukan transformasi bisnis yaitu dari pabrik gula menuju industri berbasis tebu dengan produksi gula dan non-gula dengan tujuan untuk meningkatkan efisiensi. Sjaiful Alim menegaskan bahwa jika dibandingkan dengan pabrik gula milik negara lainnya, pabrik gula Krebet yang paling efisien. Walaupun begitu, beliau mengakui bahwa masih kalah efisien dengan pabrik gula milik swasta. Merubah cara pandang dan cara kerja karyawan pabrik gula dan petani tebu menjadi faktor yang paling sulit dan tidak mudah dilakukan dalam proses transformasi merubah pabrik gula yang ahli berproduksi tapi juga ahli menjual gula dan non-gula.

Manajemen pabrik gula milik negara telah berusaha untuk bersikap professional, tetapi sebagai manajemen perusahaan milik negara mereka sulit bersikap otonom dan bebas dari intervensi pemerintah. Padahal Mastenbrook (1987:52) mengatakan bahwa: *"a company that wants to revitalize must*

strengthen both the autonomy and the interdependency of its organizational units". Berbagai kebijakan pemerintah terkait sebagai perusahaan BUMN dan kepentingan produksi pangan sampai dengan pembatasan harga jual gula sangat menghambat gerak pabrik gula. Salah seorang direksi PG Krebet Rajawali mengatakan bahwa:

"wah pak bagaimana mungkin kami bisa bekerja efektif dan bersaing dengan swasta kalau kaki kami sebagai perusahaan BUMN seolah diikat dengan berbagai aturan yang mengekang gerak untuk menjemput peluang usaha..."

Bahkan ketika karena alasan strategis bisnis, salah satu pabrik gula negara di Jawa Timur akan menutup tujuh unit pabrik gulanya maka pemerintah langsung menolak keras rencana tersebut karena dinilai tidak berpihak pada petani. Gubernur Soekarwo menyatakan bahwa Jawa Timur merupakan lumbung gula nasional dan penutupan pabrik gula akan memberikan citra yang buruk terhadap sebutan Jawa Timur sebagai lumbung gula dalam masa kepemimpinannya (Bisnis Indonesia, Kamis 4 November 2011). Pemerintah bersikap ambigu dan tidak konsisten, di satu pihak menghendaki pabrik gula meningkatkan efisiensi tetapi di lain pihak memilih menjaga legitimasi karena alasan politis.

Sjaiful Alim menyampaikan bahwa produktivitas pabrik gula tebu (*off-farm*) tidak hanya tergantung pada kemampuan manajerial dan mesin pabrik, juga sangat dipengaruhi oleh bagaimana petani mengelola tebu di kebun (*on-farm*) yaitu dimulai dari pemilihan varietas tebu, pemupukan, pola tebang angkut menuju pabrik. Proses di kebun tergantung juga pada kondisi infrastruktur lahan, struktur kepemilikan lahan petani serta anomali iklim. Lahan tebu sepenuhnya adalah hak petani untuk menanam atau tidak, maka hubungan yang menghargai sikap dan kebiasaan petani Bululawang akan menentukan kelancaran pasokan tebu dalam jangka panjang. Pasokan yang tidak tepat sesuai jadwal giling akan menurunkan produktivitas gula dan menyebabkan terjadinya inefisiensi. Oleh karena itu, disamping kalkulasi ekonomi, manajemen PG Krebet perlu menjaga hubungan sosial dengan petani tebu Gondanglegi dan pemerintah daerah serta tokoh masyarakat setempat dan para ulama yang menjadi pa-

nutan rakyat Bululawang untuk mencegah konflik. Acara ritual seperti pesta giling, aksi-aksi sosial untuk panti asuhan, sumbangan ke sekolah-sekolah merupakan bagian rutin untuk mendapatkan legitimasi dan rasa memiliki dari masyarakat Gondanglegi terhadap pabrik gula.

Oliver (1991) membangun suatu *conceptual framework* yang menunjukkan berbagai kemungkinan respons organisasi terhadap tekanan kelembagaan seperti bersikap pasif, meniru organisasi lain yang sukses, mentaati atau pura-pura taat, menentang atau bersikap kompromi untuk menyesuaikan diri dengan tuntutan lingkungan untuk menjaga legitimasi. Berbagai tekanan yang dihadapi organisasi menimbulkan konflik antara aturan kelembagaan/seremonial sebagai pilihan organisasi yang rasional dalam menunjukkan legitimasi kepada masyarakat dan aturan teknis atau pertimbangan efisiensi.

Manajemen PG Krebet Rajawali sebagai perusahaan milik negara menghadapi situasi dilematis dalam mempercepat proses revitalisasi untuk meningkatkan efisiensi dan menjaga legitimasi di tengah berbagai kendala produksi dan tekanan pihak-pihak yang mempunyai kepentingan berbeda-beda. Sejumlah penelitian menunjukkan bahwa alasan teknis di permukaan cenderung menyembunyikan agenda yang sesungguhnya yaitu isu budaya dan politik (Carpenter dan Dirsmith 1993; Carpenter dan Ferroz 1992:2001; Covalski *et al.* 2003; Collier 2001).

Pembenahan industri gula yang tidak komprehensif yang dijalankan pemerintah saat ini hampir tidak pernah tuntas karena pemerintah lebih mengutamakan penyelesaian jangka pendek untuk mengatasi kekurangan gula dengan jalan impor. Pembentukan mesin-mesin pabrik gula yang sudah tua berjalan lambat, bantuan program bongkar lahan yang berdampak baik terhadap kualitas tebu petani juga tidak berkelanjutan. Motivasi petani tebu Gondanglegi untuk memelihara tebu secara intensif tidak mendapat imbalan yang memadai karena harga gula yang tidak stabil. Disamping itu, program investasi kembali keuntungan pabrik gula untuk menambah daya saing pabrik gula malah tidak nyambung dengan besarnya kewajiban deviden yang musti dibayarkan perusahaan milik negara untuk kepentingan politik anggaran pemerintah. Hubungan kelembagaan pabrik gula dan

petani tebu yang dapat meningkatkan sinergi dan produktivitas gula di kebun dan pabrik dalam jangka panjang makin lama makin renggang karena kebijakan pemerintah yang tidak konsisten terkait harga gula, transparansi rendemen, derasnya gula impor/rafinasi yang bahkan kadang dilakukan pada musim panen seringkali mengganggu hubungan antara petani tebu dan pabrik gula sehingga mudah terjadi krisis kepercayaan.

Model kerangka kinerja organisasi multi sistem pada gambar di atas merupakan suatu manifestasi yang disebut dengan *sociotechnical systems perspective* (Pasmore 1988), yaitu suatu pendekatan dalam rancangan organisasi dimana setiap organisasi meliputi dua sistem berpasangan yang kompleks (*two complex and inter-coupled systems*): *the technical and the social system*. Efektivitas organisasi dianggap merupakan fungsi bagaimana sistem sosial dan teknik dirancang dengan memperhatikan satu sama lain dan juga mempertimbangkan pasar. Model yang dikembangkan lebih lanjut oleh Cabrera *et al.* (2001) ini untuk meningkatkan kinerja organisasi menuntut adanya kesesuaian (*vertical fit*) dalam tiga level berjenjang dari atas kebawah yaitu: *strategic level, capability level dan infrastructure (or architecture) level*. Disamping itu, untuk meningkatkan kinerja, harus ada kesesuaian horizontal (*horizontal fit*) antara struktur teknis (*technical structure*) dan struktur sosial (*social structure*).

Kesesuaian berbagai elemen organisasi dengan lingkungan institusional akan meningkatkan kemampuan bersaing dan menjaga hidup perusahaan secara berkelanjutan atau *corporate sustainability*. Integrasi yang kokoh menekankan kebersamaan, keserasian dan keseimbangan yang dinamis untuk mempertahankan kelangsungan hidup korporasi yang berkelanjutan. Tidak ada satu cara terbaik untuk menjalankan model-model perubahan seperti revitalisasi, melainkan pendekatan yang spesifik (*unique*) sesuai dengan nilai-nilai yang diyakini perusahaan bersama lingkungannya (*shared values*). Budaya organisasi yang berorientasi pada produktivitas yang inovatif dan berorientasi pada lingkungan menjadi suatu hal yang mutlak harus dibangun untuk menjaga kelangsungan hidup organisasi (Sohal dan Terziowski, 2000).

Proses perubahan yang terjadi di PG Krebet Baru Rajawali menunjukkan bahwa transformasi lebih terlihat pada penekanan sisi keras berupa pembenahan mesin-mesin baru. Semen-

tara itu upaya-upaya restrukturisasi organisasi pabrik gula agar muncul budaya inovasi tidak hanya mampu memproduksi gula saja tetapi juga produk non-gula sehingga terjadi *transfer price* dan menurunkan harga pokok gula kurang tergarap serius. Manajemen Rajawali memang telah membentuk unit pemasaran baru untuk mengembangkan produk non-gula dan daerah pemasaran baru, tetapi masih lemahnya budaya bisnis karyawan dan besarnya resiko pemasaran yang dihadapi membuat upaya ini masih belum berhasil memuaskan. Lingkungan budaya birokrasi yang lebih menekankan pada kepatuhan untuk mendapatkan legitimasi serta budaya petani tebu Gondanglegi yang kurang berorientasi pada peningkatan kualitas tebu menyulitkan manajemen pabrik gula Krebet Baru Rajawali untuk melakukan terobosan dalam pembenahan pabrik gula negara menjadi lebih baik dari saat ini.

Dalam studi tentang institusi dan budaya korporasi telah diakui adanya indikasi seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya mengenai terjadinya *decoupling* dalam praktik-praktik organisasi dibandingkan dengan sistem pengendalian organisasi yang formal dengan maksud agar nampak *legitimate* (Carpenter and Feroz 2001).

Dapat dijelaskan bahwa *de-coupling* adalah proses *dis-integrasi* bagian-bagian berbeda dari elemen struktural organisasi sebagai respon terhadap tekanan institusional untuk mentaati norma-norma yang tidak konsisten. Berbagai aktivitas seperti tujuan dibuat mendua, integrasi dihalangi, implementasi program diabaikan, inspeksi dan evaluasi hanya sekedar bersifat seremonial. Reaksi manajemen terhadap berbagai tekanan sebenarnya ingin menunjukkan bahwa organisasi mempunyai perhatian terhadap tuntutan lingkungan.

Teori institusional memberikan tekanan yang kuat pada simbol-simbol agar supaya organisasi memperoleh legitimasi. Struktur organisasi menjadi pajangan simbolis tentang ketaatan yang sesuai dengan aturan yang dilembagakan (Scott 1987). "*The way organizations are organized and operate, to the extent they are visible to the public, are purposely designed to accommodate social expectations*" (Fogarty 1992:333). Namun demikian, secara teknis terjadi ketidakselarasan antara praktik dengan struktur organisasi. *Decoupling* menjadi penting akibat adanya perbedaan yang bersifat substansial antara struktur resmi dan praktik-praktik organisasi yang sesungguhnya dalam bentuk prosedur dan aturan yang dirat-

sionalkan dengan budaya daripada ke proses teknis.

Mereka menganggap bahwa pada waktu yang sama, tindakan yang bersifat sosial bisa lebih atau kurang teknis dan bersifat institusional. Sejumlah perusahaan seperti bank, maskapai penerbangan dan pelayanan umum adalah contoh organisasi yang mengalami tekanan serentak antara tuntutan efisiensi/efektivitas dan tuntutan mengikuti aturan main yang bersifat prosedural. Menghadapi tekanan tersebut, manajemen bisa memberikan respon yang beragam seperti mengikuti dengan kesadaran berbagai aturan yang berlaku atau malah menentang dan mempermasalahkannya munculnya berbagai aturan.

Revitalisasi industri gula domestik untuk meningkatkan kinerja pabrik gula bukanlah perkara yang sederhana. Berbagai masalah di hulu dan di hilir saling kait terkait. Tiada panen tebu yang gampang, peningkatan produktivitas pabrik gula berbasis tebu rakyat melalui revitalisasi seperti berjalan di tempat. Program revitalisasi pabrik gula yang sudah dicanangkan lebih 10 tahun yang lalu dalam rangka mencapai swasembada gula nasional dipastikan gagal karena sampai tahun 2015 diberitakan bahwa produksi gula nasional tidak mencapai target dan Indonesia kembali harus impor gula untuk memenuhi kebutuhannya. Pembenahan yang tidak seimbang antara aspek teknis dan sosial telah memperlambat proses perubahan suatu institusi menjadi lebih baik. Penelitian ini menambah konfirmasi terhadap hasil-hasil penelitian sebelumnya yang menunjukkan banyak perusahaan yang gagal dalam melakukan strategi perubahan melalui revitalisasi dan restrukturisasi karena besarnya tekanan yang dihadapi serta kurang terintegrasinya hubungan antar bagian (Cameron *et al.* 2006; Cascio 1995, Hariadi, 2013).

Tata Niaga Gula Nasional. Hubungan kemitraan antara petani tebu Bululawang dan pabrik gula Krebet sudah berlangsung lama dan punya peran penting terhadap peningkatan produktivitas gula tebu maupun untuk menjaga kelangsungan hidup pabrik gula. Namun hubungan kelembagaan yang baik itu seringkali dirusak oleh kisruh program tata niaga gula nasional yang hampir tiap tahun terjadi terkait dengan penetapan harga jual gula petani oleh pemerintah (HPP) yang terlalu rendah dan masuknya gula impor yang menekan harga gula lokal sehingga banyak petani tebu yang dirugikan. Peme-

rintah beralasan perlu impor gula (rafinasi) khususnya untuk memenuhi keperluan industri makanan minuman sedangkan gula tebu dari pabrik gula lokal untuk memenuhi konsumsi rumah tangga. Pemerintah seringkali tak mampu menahan turunnya gula karena sudah sejak lama melepaskan peran Bulog sebagai penyangga pasar dan membiarkan pedagang gula yang mengatur pasar. Lemahnya sanksi hukum bagi para importir gula nakal dan para penyelundup gula membuat harga gula seringkali tidak terkendali.

Dunia pergulaan nasional tidak pernah sepi dari instabilitas persediaan gula dan fluktuasi harga gula yang sering merugikan petani tebu bahkan konsumen secara keseluruhan. Posisi Indonesia sebagai produsen sekaligus pengimpor gula membuat situasinya lebih rumit. Jika stok gula dunia melimpah dan harganya sangat murah, banjir gula impor mengancam kelangsungan usaha petani tebu dan pabrik gula. Sebaliknya, jika harga pokok produk naik drastis yang tidak diimbangi dengan kapabilitas produksi sesuai kebutuhan maka akan menimbulkan kesulitan yang rumit dalam melindungi konsumen rumah tangga dan industri makanan dan minuman.

Penetapan harga patokan gula petani oleh pemerintah (HPP) dan rasio pembagian hasil gula antara petani dan pabrik gula merupakan suatu sistem yang secara struktural dan kultural sudah lama dilembagakan, dan cenderung tidak perlu dipersoalkan lagi untuk sekian waktu lamanya. Namun demikian, *“the ongoing processes by which institutional arrangements are formed and transformed tend to be highly political”* (Covalesski et al. 2003:324) dan seringkali secara simbolis diadopsi tanpa perlu dipertimbangkan secara serius dalam proses pengambilan keputusan (Oliver 1991; DiMaggio dan Powell 1983). Sesuai pula dengan apa yang disampaikan Meyer (1990:64), *“the artificiality of the decision – its ritualistic aspect as a core element of extreme cultural emphases on rationality – creates an emphasis on rational form that dominates rationality in content”*. Akuntansi telah berubah menjadi mitos dalam pengambilan keputusan organisasi yang rasional. Karena itu, peranannya adalah seringkali *“to legitimate individual and organizational behavior (rather) than to support efficient and rational decision making”* (Power 2003: 379).

Politik harga gula murah yang dijalankan pemerintah untuk melindungi kon-

sumen dan industri makanan dan minuman seringkali membuat petani ngambek dan enggan membudidayakan tebu dengan baik karena rugi dan sebagian pindah ke tanaman lain. Akibatnya, pabrik gula yang 90 persen pasokan tebunya dari petani terkena imbas. Pabrik gula menjadi sulit mengembangkan produksinya dan tidak bisa investasi membeli mesin baru agar proses produksi lebih efisien. Kondisi ini seperti lingkaran setan dan kemerosotan produksi gula pun tak terhindarkan. Persoalan yang menyangkut pergulaan memang kompleks. Kompleksitas itu sendiri bukan bersumber dari teknologi semata, bukan hanya bersumber dari kondisi alam lingkungan secara fisik. Berbagai kepentingan yang saling bertentangan mengungkapkan betapa sulitnya merumuskan strategi dan kebijakan yang mampu menyenangkan semua pihak.

Dalam industri gula nasional, konflik kepentingan terjadi antara pabrik gula berbasis tebu rakyat dengan keterlibatan petani berlahan sempit, industri gula rafinasi berbahan gula mentah impor dan industri pangan pengguna gula serta konsumen rumah tangga. Ketika pemerintah menetapkan kebijakan pergulaan nasional untuk menguatkan kelembagaan dan dijalankan setengah hati, maka kebijakan yang menguntungkan salah satu pihak pasti akan mengundang reaksi pihak lain dan menimbulkan terjadinya dis-integrasi atau *decoupling*. Persoalan yang dihadapi nampaknya berakar pada persoalan institusi, nilai dan manusia itu sendiri. Pandangan dan kepentingan para *stakeholders* yang berbeda-beda akibat adanya konflik kebijakan pemerintah membuat upaya meningkatkan produktivitas pabrik gula berbasis tebu rakyat dengan melibatkan ribuan petani tebu di tengah liberalisasi ekonomi sangat tidak mudah dijalankan.

Peran Akuntansi. Akuntansi mempunyai peran penting dalam proses transformasi suatu organisasi dan lingkungannya. Dalam konteks ini, akuntansi seharusnya tidak lagi dilihat sebagai rasionalisasi teknis atau jasa suatu organisasi (Tinker, et al. 1982). Secara teknis, akuntansi merupakan perhitungan berbagai elemen keuangan suatu entitas, tetapi secara sosial harus memperhitungkan berbagai transaksi social entitas dengan lingkungannya yang lebih luas. Akuntansi membentuk dan dibentuk oleh munculnya konflik makro antar kelas yang berbeda. Sebagai contoh, akuntansi tidak dapat dipisah-

kan dari masyarakat gula tempat akuntansi diterapkan dan tidak bisa netral secara teknis atau bebas dari kepentingan. Akuntansi merupakan produk lingkungan dan dapat dikatakan sebagai ilmu yang sarat dengan elemen sosial. Manfaat akuntansi sebagai ilmu sosial tergantung dari seberapa besar manfaat yang diberikan pada lingkungan sosialnya secara keseluruhan dibandingkan hanya memberikan manfaat pada sekelompok orang saja.

Rendahnya harga patokan petani (HPP) yang ditentukan pemerintah atas perhitungan akuntansi rata-rata sebesar 10% di atas harga pokok yang tadinya dimaksudkan sebagai harga jual minimal untuk membantu petani tebu agar tidak mendapat harga yang lebih rendah malah seringkali hanya memberi manfaat pada pedagang gula agar harga gula lelang tidak jauh di atas HPP. Perhitungan HPP gula yang rendah dan tidak semanis rasanya, tentu akan merugikan sebagian besar petani tebu yang punya lahan rata-rata dibawah 2 ha dan bisa menyurutkan semangat petani untuk ikut merasa memiliki (*sense of belonging*) industri gula. Oleh karena itu, pilihan mayoritas petani tebu Gondanglegi menanam varietas tebu BL yang berat dengan masak akhir dan paling mudah perawatannya adalah pilihan yang rasional untuk meniasati biaya tanaman tebu yang makin mahal dan HPP yang tidak sepadan.

Perhitungan harga patokan petani sering berbeda dengan perhitungan Dewan Gula Indonesia maupun Asosiasi Petani menunjukkan bahwa akuntansi terkait erat dengan kepentingan ekonomi, sosial dan politik. Perbedaan perhitungan ini memperjelas bahwa akuntansi merupakan sebuah alat yang tidak bebas nilai. Akuntansi merupakan produk sosial dan merefleksikan kepentingan masing-masing lapisan masyarakat. Penetapan harga yang adil bagi petani tebu memang belum tentu adil bagi pihak lain. Jika harga gula kristal putih naik tinggi maka di protes oleh pengguna gula rumah tangga maupun para industri makanan minuman. Namun jika petani tebu dirugikan terus menerus dan kurang memperhatikan kondisi riil petani tebu dan tanah garapan, maka pergulaan Indonesia tidak akan pernah maju. Oleh karena itu, pemerintah perlu lebih seksama menyusun skema penetapan harga jual gula (HPP) yang masih memberikan ruang bagi petani tebu untuk bernafas lega melalui sistem lelang gula yang transparan dan mencegah

‘permainan’ pedagang gula yang merugikan petani tebu sambil diikuti secara konsisten dengan pembaharuan mesin-mesin pabrik dan restrukturisasi organisasi agar kapasitas pabrik meningkat.

Akhirnya, apa yang dikemukakan di atas tentang harga patokan petani menunjukkan bahwa ada hubungan yang erat, saling terkait dan saling tergantung antara akuntansi dan organisasi dalam proses institusionalisasi. Akuntansi merupakan bagian organisasi yang bisa melemahkan atau bisa menguatkan proses pelembagaan program revitalisasi. Jika akuntansi hanya dipakai untuk membenarkan tindakan dan membuatnya nampak baik daripada membuatnya rasional, maka akuntansi menjadi *decouple* dari pengambilan keputusan organisasi yang sesungguhnya. Dalam proses tersebut, sudah seharusnya kita memberikan perhatian yang lebih terhadap konteks sosial dan organisasi dimana akuntansi diterapkan. Akuntansi menjadi bagian organisasi dan seharusnya kita melihat akuntansi sebagai dibentuk dan membentuk proses sosial yang lebih luas.

SIMPULAN

Pabrik gula Krebet Baru Rajawali telah melakukan berbagai upaya inovasi revitalisasi di tengah berbagai tekanan dari pemerintah, petani tebu maupun pasar gula. Tidak mudah bagi manajemen Rajawali sebagai pabrik gula milik negara untuk melakukan transformasi di tengah tekanan kualitas penanganan tebu di lahan petani yang makin menurun serta kebijakan tata niaga gula pemerintah dan impor gula yang merugikan petani tebu. Program pembenahan secara bertahap mesin-mesin baru memang membuat pabrik gula Krebet Rajawali mampu meningkatkan kapasitas produksi dan menyatakan diri sebagai pabrik gula milik BUMN paling efisien. Namun, besarnya ketergantungan pabrik gula milik negara terhadap setoran tebu petani dan ketatnya kontrol pemerintah terhadap gula sebagai bahan pokok membuat PG Krebet Rajawali harus pandai-pandai menjaga hubungan baik dengan petani tebu Gondanglegi dan para tokoh masyarakat. Manajemen nampak bersikap kompromi terhadap berbagai tekanan dan berusaha menjaga keseimbangan antara tuntutan efisiensi dan legitimasi demi kelangsungan hidup pabrik gula berbasis tebu rakyat.

Proses revitalisasi pabrik gula milik negara secara umum berjalan lambat dan tidak terlepas dari berbagai kebijakan Pemerintah yang kurang konsisten dan tidak terintegrasi sehingga menimbulkan konflik antar pelaku industri gula dan tidak kondusif bagi peningkatan produktivitas gula. Menjadikan gula sebagai salah satu kebutuhan pokok yang harus dikontrol untuk menjaga keterseediaannya dengan harga terjangkau menjadikan program revitalisasi lebih menekankan pada menjaga legitimasi daripada mengejar produktivitas. Program pemerintah untuk memperbaiki produktivitas gula dan sekaligus menekan harga gula di tingkat konsumen, tidak memberikan insentif yang memadai bagi petani tebu. Penegakan hukum yang lemah terhadap pedagang gula yang nakal serta sikap pemerintah yang mendua dan terkesan lebih mementingkan kepentingan politik ekonomi jangka pendek membuat petani tebu kecewa dan melalaikan pemeliharaan tebu untuk menyiasati harga jual gula yang rendah. Kualitas tebu yang kurang baik membuat kinerja pabrik tidak optimal dan produktivitas gula masih tetap rendah. Hubungan kelembagaan antara petani tebu dan pabrik gula nampak mudah terganggu (*less-couple*) karena harga gula yang tidak stabil dan kurang terintegrasinya berbagai kebijakan pemerintah dalam pembenahan industri gula.

DAFTAR RUJUKAN

- Babbie, E. 2007, *The practice of social research* (Eleven ed.), California: Thompson.
- Burke, Rj. and Leiter, M.P. 2000, "Contemporary organizational realities and professional efficacy: downsizing, reorganization and transition", in Dewe, P., Leiter, M.P. and Cox, T. (Eds), *Coping and Health in Organizations*, Taylor and Francis, London, pp. 232-58.
- Cabrera, A., Cabrera, F. & Barajas, S. 2001, The key role of organizational culture in a multi system view of technological change, *International Journal of Information Management* 21, 245-261.
- Cameron, K. S., & Quinn, R. E. 2006. *Diagnosing and changing organizational culture: Based on the competing values framework* (rev. ed.). Reading, MA: Addison-Wesley.
- Carpenter, B. and Dirsmith, M. 1993. "Sampling and the Abstraction of Knowledge in the Auditing Profession: An Extended Institutional Theory Perspective". *Accounting Organizations and Society*. 18(1): 41-63
- Carpenter, V.L. & Feroz, E.H. 2001, Institutional theory and accounting rule choice: An analysis of four state government's decision to adopt GAAP: *Accounting, Organization and Society*, 26, 565-596.
- Carruters, B.G. 1995, Accounting, ambiguity, and the new institutionalism, *Accounting, Organization and Society*, 20(4), 313-328.
- Cascio, W.F. 1995, "Whither industrial and organizational psychology in a changing world of work?", *American Psychologist*, 50 (11), 928-39.
- Covaleski, M., Dirsmith, M., and Samuels, S., 1996. Managerial Accounting Research: the contribution of organizational and sociological theories, *Journal of Management Accounting Research*, 8, 1-35.
- Covaleski, M.A., & Dirsmith, M.W. 1983, "Budgeting as a Means for Control and Loosely coupling", *Accounting, Organization & Society*. 8: 323-340.
- Covaleski, M.A., & Dirsmith, M.W. 1988. An institutional Perspective on Rise, Social Transformation, and Fall of a University Budget Category, *Administrative Science. Q.* 33, 562-587.
- Covaleski, M.A., Dirsmith, M.W., and Rittenberg, L. 2003. "Jurisdictional Disputes Over professional Work: The institutionalization of the Global Knowledge Expert". *Accounting Organizations and Society*. 28: 323-355
- Collier, P.M., 2001. The Power of Accounting: a field study of local financial management in a police force. *Management Accounting Research* 12, 465-486.
- Creswell, J.W. 1998, "Qualitative Inquiry & Research Design – Choosing among five Traditions. Thousand Oaks CA: Sage Publication.
- Daft, R. L. 2004. *Organization Theory and Design*. 8th Edition. Mason, Ohio: Thomson.
- Daghani, R., Nasr, M.D. & Khanbeigi, M.A. 2011. Productivity, New Paradigm for Management, Accountant & Business Environment. *International Journal of Business & Management*, 6 (6).
- Diena Lestari & Martin S, "Harga Gula Tak semanis rasanya" Perlu political will untuk swasembada", *Bisnis Indonesia*, Rabu, 26 Agustus 2009.

- DiMaggio, P. J. & Powell, W.W. 1983, The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review* 48:147-60.
- DiMaggio, P. J. & Powell, W. W. 1991. Introduction. In W.W. Powell & DiMaggio (Eds.), *The new institutionalism in organizational analysis* (1-38). The University of Chicago Press.
- Djamhuri, Ali, 2009. "A Case Study of Governmental Accounting & Budgeting Reform at Local Authority in Indonesia; An Institutional Perspective". Thesis, University Sains Malaysia.
- Djamhuri, A.,Nabiha, Zainuddin 2012, *Indonesian Government Accounting Reform, A Case study of Governmental Accounting and Budgeting reform at Local Authority in Indonesia*. Published Doctor Philosophy Thesis, University of Sains Malaysia.
- Fogarty, T.J. 1992,"Financial Accounting Standard Setting as an institutionalized action fields: Constraints, Opportunities & Dilemmas, *Journal of Accounting & Public Policy*, Vol. 11: 331-335.
- Grandlund, Mark. 2002. "Changing Legitimate Discourse: A Case Study". *Scandinavian Journal of Management*. Vol. 18: 365-391
- Greenwood, R.,Suddaby, R., Hinning, C.R., 2002. Theorizing change: The Role of Professional Associations in The Transformation of Institutionalized Fields. *Academic Management. J.* 45, 58-80.
- Hariadi, B. 2013. "Revitalisasi Pabrik Gula Rajawali: Mengungkap Dinamika Proses Revitalisasi", Tesis, Universitas Brawijaya Malang.
- Hasselbladh, H., Kallinikos, J., 2000. The Project of Rationalization: A Critique and Reappraisal of Neo-Institutionalism in Organization Studies, *Organization Study*. 21, 697-720.
- Hemas E P. "Dulu eksportir, Kini Importir" Kompas, 23 Juli 2009.
- Hermas E P."Tata niaga, Simalakama Gula impor", Kompas, 27 Agustus 2009.
- Hermas E P."Komoditas gula, Menunggu Integrasi Kebijakan",Kompas,9 Juli 2009
- Hinnings, C.R. 1997, Reflection on processual research, *Scandinavian Journal of Management* 13(4), 493-503.
- Hoque, Z. 2005, Securing institutional legitimacy or organizational effectiveness ? : A case examining the impact of public sector Reform initiatives in an Australian local authority *International Journal of Public Sector Management*, 18(4), 367-382.
- Kasali, R. 2007, "Change", Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Mastenbrook, 1987 Management and Organization Development – John Wiley & Sons
- Khudori, 2013. Kemelut Harga Pangan, Kompas, 21 Maret.
- Meyer, J.W., Rowan, B. 1977. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. *The American Journal of Sociology*. 83, 340-363.
- Meyer, J.W., & Rowan, B. 1991, Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony, in W.W. Powell & P.J. DiMaggio (Eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis* (p. 41-62). The University of Chicago Press.
- Meyer, J.W. 1990." Sources & Effects of decisions: A comment on Brunsson, *Accounting Organization & Society*, vol. 15/1-2: 61-65.
- Miller, J. R., 1984. Revitalization: The Most Difficult of All Strategies. *Human Resource Management*, Vol. 23, No.3. p. 293-313. John Wiley & Sons, Inc.
- Modell, S., 2001. Performance measurement and institutional process: a study of managerial responses to public sector reform. *Manag. Account. Res.* 14, 333-359.
- Nadrack, R. 1995." Corporate surveys can't find a productivity revolution either ", *Challenge*, 38, 31-4.
- Oliver, C., 1991. Strategic responses to institutional processes. *Academic Management Review* 15, 145-179.
- Orton, J.D., Weick, K.E. 1980 Loosely coupled systems: A Reconceptualization, *Academic Management Review*. 15. 203-244
- Pakpahan dan Supriyono A. 2005, "Ketika Tebu Mulai Berbunga: Mencari Jalan Revitalisasi Industri Gula", Indonesia. Sugar Observer, Bogor.
- Pasmore, W.A. 1988, Designing Effective Organization: The Sociotechnical Systems Perspective, New York: Wiley.
- Pettigrew, A. M. 1979. On studying organizational cultures. *Administrative Science Quarterly*, 24(4): 570-581.

- Power, M. K. 2003. "Auditing and the Production of Legitimacy". *Accounting Organizations and Society*. 28: 379-394
- Rohman, Wasis dan Putra 2005, *Arum Sabil Mendobrak Belenggu Petani Tebu*, Institute of Civil Society, Jember.
- Ruddle, K., & Feeny, D. 1997. Transforming the organisation: New approaches to management, measurement and leadership. *Oxford Executive Research Briefing*, Templeton College, Oxford University.
- Scott, W.R., 2003, *Organizations: Rational, Natural and Open System* (fifth ed.), Upper Saddle River, New Jersey; Prentice-Hall.
- Scott, W.R., 2001. *Institutions and Organizations*, Second ed. Sage, Thousand Oaks, CA.
- Scott, W. R., 1995. *Introduction Institutional theory and organizations*, in W.R. Scott & S.
- Scott, W.R. 1987, The Adolescence of Institutional Theory, *Administrative Science of Quarterly*, December, pp. 493-511.
- Scott, W.R., Meyer, J.W., 1991. *The organization of societal sectors: proposition and early evidence*. In: Powell, W.W., DiMaggio, P.J. (Eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. The University of Chicago Press, Chicago, pp. 108-140.