

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar. Belakang Penelitian.**

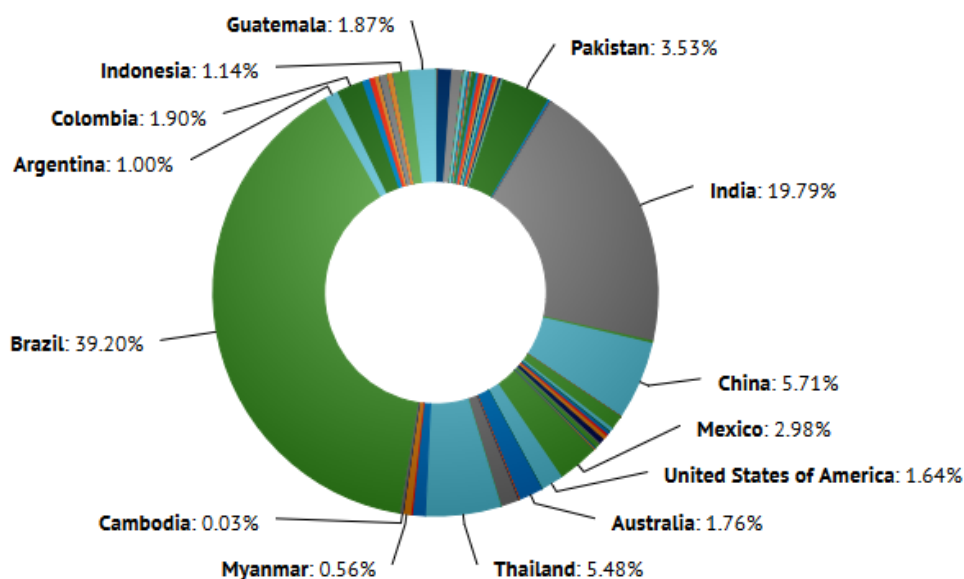
Salah satu sektor yang berperan sangat penting dalam perekonomian Indonesia adalah pertanian. Hal ini disebabkan oleh peranan penting sektor pertanian sebagai penyedia makanan untuk keperluan pokok manusia, mengingat makanan masuk dalam hak asasi manusia yang tercantum dalam UU Nomor 18 Tahun 2012 yang berkaitan dengan makanan.

Peran sektor pertanian memiliki yang sangat penting, pada tahun 2018 dalam kontribusinya terhadap PDB (Produk Domestik Bruto) yaitu sebesar 13,57 persen. Dalam sektor pertanian, sub-sektor yang paling besar yang menyumbang PDB paling besar adalah sub-sektor perkebunan dengan menyumbang sekitar 3,76% atau sekitar 1.005,4 Triliun Rupiah dari total 14.837,4 Triliun Rupiah pendapatan PDB Indonesia (BPS, 2018).

Tebu merupakan komoditas yang sangat penting terutama sebagai sumber lapangan kerja, pendapatan devisa dan sumber pendapatan utama masyarakat pedesaan. Tanaman tebu mengalami banyak masalah, salah satunya adalah fluktuasi produksi tahunan dan monopoli petani tebu dengan sindikat gula yang kuat. Tebu mengkonsumsi banyak air, sehingga kehilangan keunggulan komparatifnya, Oleh karena itu, penting untuk melihat nilai ekonomi yang terdapat dalam produksi tebu (Hussain dkk, 2006). Tebu adalah komoditas perkebunan terpenting dalam perluasan sub sektor perkebunan antara lain untuk memenuhi kebutuhan domestik dan sebagai komoditas ekspor untuk produksi devisa negara. Untuk meningkatkan produksi dan produktivitas tebu dan turut berkontribusi terhadap sukses nya Program Swasembada Gula Nasional, Program Percepatan Produktivitas Gula Nasional telah dilaksanakan di Jawa Timur sejak tahun 2001. Pada tahun 2003 telah dilaksanakannya penggantian varietas menjadi yang lebih unggul melalui pembibitan serta bongkar ratoon.

Komoditas gula kini bisa disamakan dengan tanaman pangan lainnya dalam hal urgensi pasokannya (Sigh., *et al* 2011). Gula merupakan kebutuhan strategis dasar masyarakat, terutama sebagai sumber pangan berkalori yang menempati urutan pertama dalam industri pengolahan makanan dan minuman. Sebagai sumber utama pemanis, gula pasir telah banyak digunakan dan digunakan untuk kebutuhan rumah tangga dan sebagai bahan dasar industri pengolahan makanan. Karena gula dapat menjadi sumber energi alternatif dan terdapat sumber kalori dalam kandungannya, serta dapat dijadikan sebagai bahan pengawet makanan yang tentunya tidak berbahaya bagi tubuh (Dravari, 2012). Menurut Pakpahan (2000) gula merupakan bahan dasar yang ditemukan dalam kehidupan sehari-hari masyarakat. Komoditas ini dinamakan komoditas unggulan yang bertujuan untuk swasembada. Turunnya jumlah produksi dan defisit semakin menambah disebabkan oleh berbagai faktor internal dan eksternal terkait. Hal ini terjadi karena kurangnya efisiensi di tingkat pertanian dan pabrik gula. Harga gula eceran nasional sangat dipengaruhi oleh gula impor yang berkorelasi positif. (Susila et al, 2005).

Berdasarkan data FAO tahun 2018 menunjukkan bahwa Brasil menempati urutan pertama sebagai negara produsen tebu di dunia dengan total produksi sebesar 39,20% terhadap rata-rata volume produksi tebu dunia . India 19,79% berada di urutan kedua diikuti oleh Cina 5,71%, Thailand 5,48%, Berdasarkan rata-rata volume ekspor tahun 2018. Indonesia berada di urutan dua belas dengan kontribusi 1,14% yang akan ditunjukkan oleh Gambar 1.1.



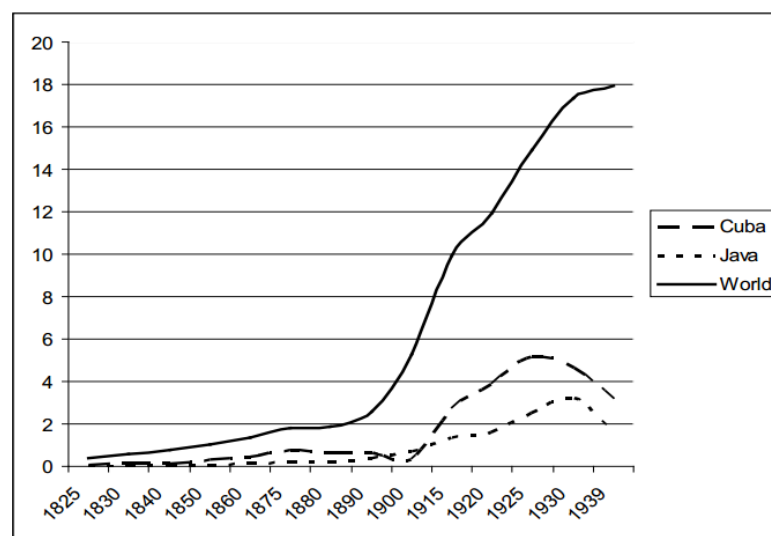
**Gambar 1.1**  
**Produksi Rata-Rata Tebu di Dunia**

Sumber : Food and Agriculture Organization of United Nations, 2018

Dalam sisi historis produksi gula di Indonesia pernah sangat berpengaruh dalam jumlah total produksi gula di dunia. Menurut Sumitro Samadikun (2017), Indonesia adalah negara eksportir gula nomer 2 di dunia setelah Kuba, yaitu pada masa penjajahan Belanda, sekitar tahun 1930-an. Dengan total 179 pabrik gula yang beroperasi, Indonesia mengalami kesuksesan dalam industri gula dengan produktivitas sekitar 14,80% dan rendemen 11% -13,80%. Puncak produksi pada tahun tersebut sekitar 3 juta ton dengan jumlah ekspor mencapai 2,4 juta ton. Mudahnya untuk memperoleh tenaga kerja murah, lahan yang subur, disiplin teknologi melatar belakangi kesuksesan industri gula di Indonesia (Susila et al, 2005). Penerapan sistem tanam paksa (*culturstelsel*) dari tahun 1830 di Jawa Timur mendorong peningkatan jumlah perkebunan tebu. Saat itu, tebu merupakan tanaman wajib selain kopi dan nila. Banyak warga Jawa Tengah yang merantau ke Jawa Timur karena tergoda menanam tebu sebagai sumber penghasilan baru. Akan tetapi, kenaikan produksi terjadi pada saat dihapusnya sistem tanam paksa dan diganti dengan sistem pasar bebas pada tahun 1870. karena memberi peluang

pada pengusaha swasta untuk menanamkan modalnya. Berikut adalah jumlah produksi gula Kuba, Indonesia, dan Dunia pada tahun 1825-1939 dalam (juta ton).

Pada Gambar 1.2 menunjukkan bahwa produksi gula Indonesia yang terbesar terjadi pada tahun 1925-1939. Awal tahun kenaikan produksi gula pada gambar diatas ditunjukkan pada tahun 1875, yaitu 5 tahun setelah penghapusan sistem tanam paksa dan diganti menjadi sistem pasar bebas. Hal ini mendorong Indonesia pada tahun 1930 mengalami puncak produksi tebu dan mampu menjadi eksportir terbesar kedua di dunia.



**Gambar 1.2**  
**Produksi Gula Kuba, Indonesia, dan Dunia**

Sumber : Galloway (1989)

Untuk melihat produksi gula akan ditunjukkan pada Tabel 1.1, produksi gula mengalami fluktuasi dengan tren peningkatan pada periode 2014-2018. Luas panen tahun 2015 menurun dan tingkat produktivitas juga menurun pada tahun 2018. Produktivitas terendah terjadi pada tahun 2018 sebesar 67,1 ton / ha. Puncak penurunan delapan tahun gula tercatat pada tahun 2016, dengan luas pengumpulan 440.733 hektar, hanya mampu menghasilkan produksi 2.204.619 ton. Namun puncak produktivitas tebu tertinggi terjadi pada tahun 2016 dengan luas pengumpulan 440.733 produksi 75,6 ton / ha.

**Tabel 1.1**  
**Perkembangan Luas Panen, Produktivitas, dan Produksi Gula di Indonesia tahun 2014-2018**

No.	Tahun	Areal tanaman (Ha)	Jumlah Tebu		Rend (%)	Jumlah gula	
			(ton)	Ton/ha		(ton)	ton/ha
1	2014	477.122	33.723.377	70,7	7,65	2.579.172	5,41
2	2015	445.650	30.164.096	67,7	8,28	2.497.997	5,61
3	2016	440.733	33.310.838	75,6	6,62	2.204.619	5
4	2017	425.617	28.806.385	67,7	7,37	2.121.671	4,98
5	2018	414.846	27.850.011	67,1	7,8	2.170.948	5,23

Sumber : Dinas Perkebunan Jawa Timur, 2019

Pada Gambar 1.3 selama tahun 2014-2018 tren luas area lahan tebu di Indonesia cenderung menurun. Puncak menurunnya luas lahan dialami pada tahun 2015 sebesar 31.472 hektar dalam kurun satu tahun per tahun 2014. Dari tahun 2015 sampai 2018 terjadi pengurangan penurunan lahan tidak sebesar 30 ribu hektar. Penurunan paling kecil terjadi pada tahun 2016 yaitu sebesar 4.917 hektar. Selama 2014-2018 total penurunan area lahan pada usaha tani tebu sebesar 62.276 hektar.

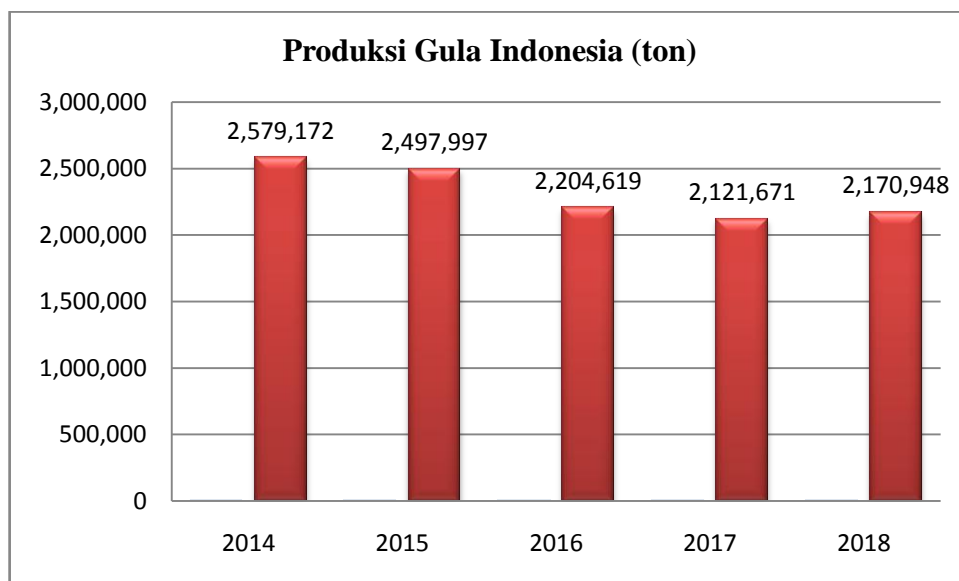
Penurunan luas lahan terjadi karena kurangnya minat petani untuk menanam tebu. HPP (Harga Pokok Penjualan) yang dianggap kurang menjadi kendala untuk petani menanam komoditas tebu. Peningkatan HPP oleh kemendag mendorong para petani meningkatkan optimalisasi efisiensi, akan melakukan bongkar ratoon, dan lebih intensif. (Kementan, 2018).



**Gambar 1.3**  
**Luas Area Tebu di Indonesia**

Sumber : Badan Pusat Statistik, 2019

Jumlah Produksi gula menurut Gambar 1.4 menunjukkan bahwa output gula yang dihasilkan di Indonesia menurun secara signifikan dimulai pada tahun 2014-2015 yang penurunannya sebesar 81.175 ton. Penurunan produksi gula yang terbesar terjadi pada tahun 2015-2016 sebesar 293.378 ton merupakan jumlah penurunan produksi terbesar pada periode 2014-2018. Hal ini menunjukkan bahwa pada tahun 2018 mengalami kenaikan produksi setelah mengalami penurunan pada tahun 2016 dan 2017.



**Gambar 1.4**  
**Jumlah Produksi Gula di Indonesia**

Sumber : Dinas Perkebunan Jawa Timur, 2019

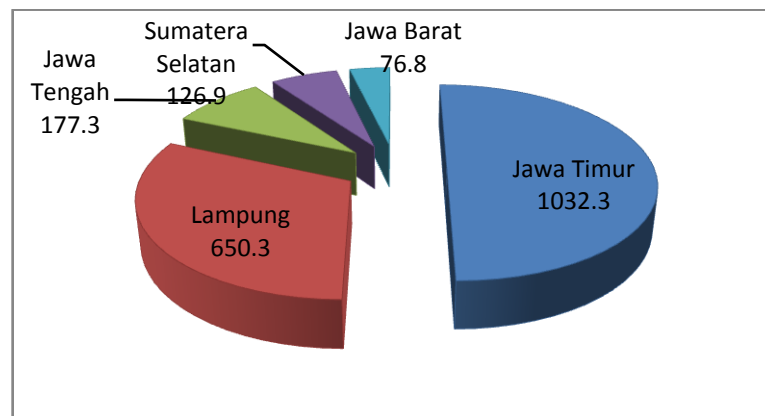
Berdasarkan pada Tabel 1.2 perkembangan produksi, impor, dan konsumsi gula naik-turun. Dapat dilihat bahwa jumlah impor sangat dipengaruhi oleh jumlah gula yang diproduksi dan kebutuhan gula nasional. Jumlah impor terkecil pada tahun 2015 sebesar 1.079.790 merupakan tahun jumlah konsumsi gula nasional terkecil dalam tahun 2014-2018. Jumlah konsumsi berdasarkan jumlah produksi gula nasional ditambah jumlah impor gula nasional. Produksi terkecil terjadi pada tahun 2018 sebesar 2.170.948 akan tetapi pada tahun ini tidak merupakan jumlah impor tertinggi selama 5 tahunan .

**Tabel 1.2**  
**Perkembangan Produksi, Impor, dan Konsumsi Gula di Indonesia tahun 2014-2018**

Tahun	Produksi	Ekspor	Impor	Konsumsi
2014	2.579.172	0	1.328.928	3.908.100
2015	2.497.997	0	1.079.790	3.577.787
2016	2.204.619	0	2.090.125	4.294.744
2017	2.121.671	0	2.071.970	4.193.641
2018	2.170.948	0	1.615.616	3.786.564

Sumber : Dinas Perkebunan Jawa Timur, 2019

Dapat dilihat dari Gambar 1.5 produksi tebu terbesar di Indonesia dihasilkan oleh Jawa Timur sebesar 1.032.3 juta ton pada tahun 2018. Kemudian Lampung sebesar 650.3 ribu ton pada 2018. Di Jawa Timur sendiri produksi tebu relatif fluktuatif karena pemerintah mempunyai konsentrasi terhadap tebu yang mempunyai peluang besar untuk dapat dikembangkan dan Jawa Timur dapat menjadi provinsi utama dalam produksi tebu berkualitas yang mana akan membantu Indonesia dalam persaingan pasar tebu internasional. Berikut adalah perkembangan produksi tebu di Jawa Timur yang akan ditunjukkan pada Gambar 1.5.



**Gambar 1.5**  
**Produksi rata-rata tebu di Indonesia**

Sumber : Badan Pusat Statistik, 2018

Dapat dilihat dari tabel 1.3 dari tahun 2014 sampai 2018 menunjukkan trend yang positif menandakan bahwa Jawa Timur sedang berjalan dalam menjadikan tebu sebagai komoditas yang berpengaruh di perekonomian. Pada tahun 2016 Mengalami penurunan produksi gula terendah yaitu sebesar 1.010.658 merupakan produksi gula terendah. Akan tetapi pada tahun 2018 mengalami kenaikan produksi gula terhitung sebesar 55.065 terhitung pada produksi terendah yaitu pada tahun 2016. Trend tersebut diikuti dengan luas area perkebunan di Jawa Timur yang cenderung relatif stabil. Produksi rata-rata di Jawa Timur akan



dijelaskan pada Tabel 1.3 yang berisi tentang Areal, Produksi, Produktivitas dan rendemen dari usahatani tebu di Jawa Timur.

**Tabel 1.3**  
**Produksi rata-rata tebu di Jawa Timur**

<b>Luas Areal dan Produksi Gula di Jawa Timur</b>							
<b>No.</b>	<b>Tahun</b>	<b>Areal (Ha)</b>	<b>Produksi (ton)</b>		<b>Produktivitas (Ton/Ha)</b>		<b>Rend (%)</b>
			<b>Tebu</b>	<b>Gula</b>	<b>Tebu</b>	<b>Gula</b>	
1	2014	219.111	16.448.673	1.260.632	75,23	5,77	7,66
2	2015	201.972	14.367.469	1.207.733	71,14	5,03	8,40
3	2016	200.202	16.479.186	1.010.658	82,3	5,05	6,33
4	2017	179.675	13.252.605	1.011.045	73,80	5,60	7,60
5	2018	184.752	13.348.944	1.066.593	72,08	5,77	7,99

Sumber : Dinas Perkebunan Jawa Timur, 2019

Berdasarkan hasil produksi tersebut, petani tebu di Jawa Timur seringkali bertekad untuk meminimalisir biaya produksi sehingga keuntungan tidak maksimal. Hal ini tentunya tidak boleh terus dilanjutkan karena akan kehilangan daya saing dengan produk tebu impornya dan berpotensi kalah bersaing di dunia internasional. Daya saing tebu dapat diukur dengan pendekatan tingkat profitabilitas dan efisiensi pertanian. Tingkat profitabilitas yang dihasilkan bisa dilihat dari keuntungan di sisi privat yaitu keuntungan riil dihasilkan oleh petani tanpa pengaruh impor seperti pupuk, benih, dan lain-lain. Kedua, sisi manfaat sosial, yaitu keuntungan yang diperoleh petani sebagai hasil efektifitas pelaksanaan kebijakan pemerintah. Kemudian daya saing diukur dengan indikator keunggulan kompetitif dan keunggulan komparatif. Keunggulan kompetitif adalah mampu atau tidaknya satu negara atau daerah untuk menghasilkan satu output berbagai komoditi yang didapatkan dengan biaya yang rendah dibandingkan perkiraan biaya sosial. Sedangkan keunggulan komparatif adalah suatu keunggulan yang diterapkan oleh berbagai negara yang digunakan sebagai perbandingan berbagai kegiatan manufaktur dan perdagangan domestik terhadap

perdagangan dunia (Murtiningrum, 2013). Permasalahan tersebut dalam usahatani tebu, diperlukan alat PAM (Policy Analysis Matrix). PAM adalah entry pembukuan ganda yang membantu pembuat kebijakan untuk menangani isu-isu sentral terkait pengembangan kebijakan pertanian (Pearson, 1989). Secara umum, PAM digunakan untuk mengukur dampak kebijakan terhadap daya saing dan profitabilitas petani, pengaruh investasi publik terhadap efisiensi sistem pertanian, pengaruh penelitian pertanian, perluasan efisiensi ekonomi dan keunggulan kompetitif maupun komparatif.

## **1.2 Kesenjangan Penelitian**

Dalam Penelitian yang membedakan terkait penelitian-penelitian terdahulu dalam daerah yang sama adalah terdapat perbedaan kebijakan pada harga maupun kebijakan subsidi terhadap input. Hal lain yang menjadi pembeda dari penelitian sebelumnya adalah terdapat skenario pada nilai tukar rupiah sepanjang tahun 2018 dan kebijakan tarif impor.

## **1.3 Rumusan Masalah**

1. Bagaimana daya saing usahatani tebu di Provinsi Jawa Timur ?
2. Bagaimana efisiensi usahatani tebu di Provinsi Jawa Timur ?
3. Bagaimana dampak kebijakan pemerintah terhadap efisiensi usahatani tebu di Provinsi Jawa Timur ?

## **1.4 Tujuan Penelitian**

1. Menganalisa apakah usahatani tebu di Provinsi Jawa Timur memiliki daya saing.
2. Menganalisa apakah usahatani tebu di Provinsi Jawa Timur sudah memiliki efisiensi.
3. Menganalisa apakah efisiensi usahatani tebu di Provinsi Jawa Timur berpengaruh terhadap kebijakan pemerintah yang diterapkan

### **1.5 Manfaat Penelitian**

1. Bagi petani, tulisan ini dapat menjadi tolak ukur agar memaksimalkan laba dan membuat biaya seminimal mungkin dalam usahatani tebu.
2. Bagi pemerintah, diharapkan dapat menjadi pertimbangan dalam mengambil kebijakan pembangunan dalam hal pertanian khususnya usahatani tebu.
3. Bagi mahasiswa, diharapkan menjadi tolak ukur sebagai penelitian selanjutnya yang lingkungannya sejenis mendalam ataupun lebih luas.

### **1.6 Sistematika Skripsi**

#### **BAB I PENDAHULUAN**

Dalam bab ini akan dibahas latar belakang penelitian, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan skripsi.

#### **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

Dalam bab ini dibahas teori-teori menurut para ahli yang diambil dari beberapa sumber maupun kutipan buku berisi tentang pengertian, definisi, penelitian terdahulu, dan kerangka berfikir.

#### **BAB III METODE PENELITIAN**

Dalam bab ini dijelaskan desain penelitian berupa definisi operasional, populasi dan sampel, sumber data, metode pengumpulan data, serta teknik dan analisis data.

#### **BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN**

Dalam bab ini dibahas gambaran mengenai subyek maupun obyek penelitian, deskripsi hasil penelitian, analisis model, serta uji hipotesis dan pembahasan.

#### **BAB V KESIMPULAN DAN SARAN**

Dalam bab ini dapat diambil kesimpulan dan saran kebijakan yang telah diteliti dan dapat bermanfaat bagi penelitian selanjutnya.