

I. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Sektor industri perkebunan memiliki peran strategis sebagai penggerak pertumbuhan ekonomi, penyedia lapangan pekerjaan, serta pendorong pemerataan pendapatan masyarakat (Muta'ali, 2019). Kontribusi subsektor perkebunan terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) mencapai sekitar 3,88% pada tahun 2023 yang menjadikannya urutan pertama di sektor pertanian, peternakan, perburuan dan jasa pertanian. Salah satu industri berbasis perkebunan adalah industri tebu yang menjadi bahan baku utama dalam produksi gula. Industri gula nasional sangat bergantung pada pasokan tebu sehingga keberlangsungan dan produktivitas usahatani tebu menjadi kunci dalam menjaga stabilitas produksi gula nasional.

Struktur industri gula nasional mencakup rangkaian kegiatan yang dimulai dari budidaya tebu di tingkat petani hingga pengolahan tebu menjadi gula oleh pabrik gula (PG). Pabrik gula dalam pelaksanaannya tidak dapat beroperasi secara mandiri tanpa dukungan pasokan tebu dari petani. Merujuk pada hal tersebut maka hubungan antara petani tebu dan pabrik gula terbangun dalam suatu kemitraan di mana petani berperan sebagai pemasok utama tebu dan pabrik gula berperan sebagai pengolah tebu menjadi gula. Kondisi ini mengindikasikan bahwa keberhasilan industri gula tidak hanya ditentukan oleh produktivitas usahatani tebu tetapi juga oleh keterpaduan hubungan kemitraan antara petani tebu dengan pabrik gula.

Perkebunan tebu di Indonesia menurut pengusahaannya dibedakan menjadi Perkebunan Besar (PB) dan Perkebunan Rakyat (PR). Perkebunan Rakyat (PR) merupakan lahan kebun yang dikerjakan dan dimiliki oleh rakyat sedangkan PB

adalah lahan perkebunan yang dimiliki oleh BUMN atau perusahaan milik negara atau swasta dengan status hak milik (BPS, 2024). Perkembangan luas areal dan produksi tebu di Indonesia dalam kurun waktu 2019-2023 menunjukkan dinamika yang fluktuatif. Berdasarkan Badan Pusat Statistik, luas areal kebun tebu nasional yang mencakup PR dan PB pada tahun 2023 yaitu sekitar 489,34 ribu hektar dengan kontribusi PR seluas 60%. Berikut merupakan data terkait data tren luas areal tanam tebu dan hasil produksi gula tahun 2019-2023.



Gambar 1. 1 Luas Areal dan Produksi Gula di Indonesia Tahun 2019-2023
Sumber: Kementerian Pertanian; data diolah.

Gambar 1.1, menunjukkan bahwa luas areal dan produksi gula nasional sebagian besar dikuasai oleh perkebunan rakyat dengan dominasi lebih dari 60% terhadap total luas areal dan produksi gula di Indonesia. Kondisi ini menunjukkan bahwa keberlanjutan industri gula nasional tidak dapat dilepaskan dari kinerja perkebunan tebu rakyat sebagai ujung tombak kinerja gula nasional (Ditjenbun, 2020). Fenomena fluktuatif pada luas areal dan produksi tebu juga menyebabkan produktivitas tebu yang fluktuatif. Fluktuasi produktivitas tebu di antaranya disebabkan oleh luasan areal tebu yang didominasi oleh tebu rakyat yang masih

belum menerapkan *Good Agriculture Practices* (GAP) yang berpengaruh terhadap rendahnya produktivitas gula nasional (Irham *et al.*, 2018). Hal ini menunjukkan bahwa jika terjadi permasalahan di tingkat petani tebu akan secara langsung berdampak pada kinerja pabrik gula dan industri gula nasional secara keseluruhan.

Pemerintah menargetkan tercapainya swasembada gula konsumsi pada tahun 2030 melalui Peraturan Presiden Nomor 40 Tahun 2023 tentang Percepatan Swasembada Gula Nasional. Sasaran tersebut diwujudkan melalui peningkatan produktivitas tebu hingga 93 ton/ha, penambahan luas areal tanam sebesar 700.000 hektar, serta penguatan kinerja pabrik gula melalui peningkatan efisiensi operasional, kapasitas produksi, dan tingkat utilisasi untuk mencapai rendemen sebesar 11,2%. Pertumbuhan produktivitas tebu pada periode 2019-2023 masih menunjukkan kecenderungan yang relatif stagnan bahkan menurun dengan rata-rata penurunan sebesar 4,36% per tahun. Kondisi tersebut menunjukkan masih adanya kesenjangan antara target kebijakan dan capaian aktual sehingga peningkatan kinerja usahatani tebu menjadi aspek yang perlu mendapat perhatian.

Pulau Jawa memiliki keunggulan komparatif dalam pengembangan industri gula nasional yang didukung oleh kondisi sumber daya alam, seperti iklim dan kesesuaian lahan yang relatif baik untuk budidaya tebu. Data tahun 2020 menunjukkan terdapat 40 pabrik gula (PG) yang beroperasi di Pulau Jawa, sedangkan 17 pabrik gula lainnya tersebar di wilayah Sumatera, Sulawesi, dan Nusa Tenggara Barat (Ditjenbun, 2020). Jawa Timur menjadi provinsi dengan jumlah pabrik gula terbanyak, yaitu 29 PG dengan kapasitas giling mencapai 144.800 TCD (*Ton Cane per Day*). Kontribusi PG di Jawa Timur terhadap industri gula nasional juga cukup besar, tercermin dari persentase luas areal tebu dan produksi tebu pada

tahun 2023 yang masing-masing mencapai 46,57% dan 38,53% dari total nasional. Besarnya kontribusi tersebut menempatkan kinerja usahatani tebu serta pola kerja sama antara petani tebu dan pabrik gula sebagai faktor penting dalam mendukung keberlanjutan industri gula nasional.

Tabel 1. 1. Kinerja Produksi Gula di Pabrik Gula Jawa Timur 2019-2023

Keterangan	2019	2020	2021	2022	2023
Luas Lahan (Ha)	153.971	144.128	194.458	218.193	227.746
Produksi Tebu (Ton)	11.353.978	10.439.871	14.502.019	16.997.274	15.816.960
Produksi Gula (Ton)	915.848	760.518	1.076.866	1.163.759	1.126.799
Produktivitas Tebu (Ton/Ha)	73,74	72,43	74,58	77,90	69,45
Produktivitas Gula (Ton/Ha)	5,95	5,28	5,54	5,33	4,95
Rendemen (%)	8,07	7,28	7,43	6,85	7,12

Sumber: Arsip P3GI (*Unpublished*)

Berdasarkan data pada Tabel 1.1, kinerja produksi tebu di beberapa PG Jawa Timur menunjukkan fenomena peningkatan luas lahan dan produksi tebu yang tidak diikuti oleh peningkatan produktivitas. Luas lahan tebu meningkat sebesar 47,9% pertahun dan produksi tebu meningkat sebesar 39,3% pertahun namun pertumbuhan produktivitas justru mengalami penurunan sekitar 5,82% per tahun. Fenomena tersebut menunjukkan bahwa permasalahan industri gula tidak hanya berkaitan dengan ketersediaan atau penambahan lahan, melainkan juga dipengaruhi oleh tingkat optimalisasi penggunaan sarana produksi dan kualitas pengelolaan budidaya tebu.

Pengelolaan sebagian besar pabrik gula di Jawa Timur berada di bawah perusahaan negara yang tergabung dalam PT Perkebunan Nusantara (PTPN)

melalui PT Sinergi Gula Nusantara (SGN) sebagai anak perusahaan yang berfokus pada industri gula. PG Gempolkrep merupakan salah satu pabrik gula yang berada dalam pengelolaan PT SGN dengan wilayah kerja mencakup Kabupaten Mojokerto, Jombang, Lamongan, dan Gresik. Kinerja PG Gempolkrep berdasarkan data kinerja produksi gula PT SGN di Jawa Timur juga menunjukkan penurunan produktivitas tebu dan menunjukkan tingkat produktivitas relatif lebih rendah dibandingkan pabrik gula lainnya. Berikut merupakan data kinerja produksi gula di Pabrik Gula naungan PT SGN Provinsi Jawa Timur tahun 2023.

Tabel 1. 2. Kinerja Produksi Gula di Pabrik Gula PT SGN Provinsi Jawa Timur Tahun 2023

Pabrik Gula	Luas Lahan (ha)	Produksi Tebu (ton)	Produksi Gula (ton)	Produktivitas Tebu (ton/ha)	Produktivitas Gula (ton/ha)	Rendemen (%)
Pradjekan	5.648	426.169	35.638	75,44	6,31	8,36
Semboro	7.156	512.149	35.896	71,57	5,02	7,01
Gempolkrep	11.731	712.835	57.063	60,76	4,86	8,01
Krebet Baru	20.190	1.545.902	116.192	76,57	5,75	7,52
Ngadiredjo	8.526	673.101	53.458	78,95	6,27	7,94

Sumber: Arsip P3GI (*Unpublished*)

Produktivitas tebu PG Gempolkrep pada tahun 2023 tercatat sebesar 60,76 ton/ha yaitu lebih rendah sekitar 17-30% dibandingkan pabrik gula lain yang telah mencapai produktivitas di atas 71 ton/ha. Produktivitas gula PG Gempolkrep juga hanya mencapai 4,86 ton/ha dan tertinggal hampir 30% dari pabrik gula dengan kinerja terbaik. Kondisi ini menunjukkan adanya permasalahan kinerja produksi gula yang perlu dilakukan kajian lebih mendalam khususnya pada level usahatani tebu rakyat sebagai pemasok utama tebu di PG Gempolkrep. Berikut merupakan data kinerja produksi gula tebu rakyat di Pabrik Gula Gempolkrep periode tahun 2019-2023.

Tabel 1. 3. Kinerja Produksi Gula Tebu Rakyat di Pabrik Gula Gempolkrep Tahun 2019-2023

Keterangan	2019	2020	2021	2022	2023
Luas Lahan (Ha)	11.233	10.164	9.109	11.455	11.731
Produksi Tebu (Ton)	808.307	686.401	737.647	927.751	712.835
Produktivitas Tebu (Ton/Ha)	71,96	67,53	80,97	80,99	60,76
Rendemen (%)	8,01	7,58	7,77	7,35	8,01
Produksi Gula (Ton)	64.766	52.041	57.296	68.166	57.063
Produktivitas Gula (Ton/Ha)	5,77	5,12	6,29	5,95	4,86

Sumber: Arsip P3GI (*Unpublished*)

Kinerja usahatani tebu rakyat di wilayah kerja PG Gempolkrep sebagaimana ditunjukkan pada Tabel 1.3. memperlihatkan tren penurunan produktivitas selama periode 2019-2023. Kondisi tersebut mengindikasikan bahwa pemanfaatan berbagai input usahatani serta penerapan teknik budidaya belum berjalan secara optimal. Penggunaan sumber daya yang kurang optimal dapat menyebabkan penurunan produktivitas sekaligus meningkatkan biaya produksi sehingga berpotensi mengurangi pendapatan yang diterima petani tebu rakyat. Upaya peningkatan efisiensi dalam alokasi dan pemanfaatan sumber daya produksi perlu dilakukan agar tujuan usahatani tebu dapat dicapai secara lebih efektif dan berkelanjutan (Irham *et al.*, 2018).

Permasalahan produktivitas yang semakin menurun menjadi persoalan utama industri gula di Indonesia. Persoalan utama produksi tebu dan gula disebabkan oleh masalah yang kompleks mulai dari penggunaan bibit yang tidak standar, pemupukan yang suboptimal, penebangan tebu yang tidak mengikuti kemasakan optimal, hingga tebang angkut yang belum tersistem dengan baik. Hal tersebut yang mengakibatkan pendapatan petani rendah. Persoalan produktivitas dan rendemen di tingkat petani bukan hanya disebabkan masalah pada teknik budidaya tapi juga masalah sosial yang terkait dengan sistem pengorganisasian tebu dalam pengelolaan usahatannya (Irham *et al.*, 2018). Permasalahan baik teknis dan

non teknis yang tidak disikapi akan membangun ekosistem usahatani yang terus bermasalah bahkan terancam karena hal ini akan mempengaruhi besaran pendapatan yang berhubungan dengan modal dan investasi yang akan dimiliki oleh petani. Usaha atau solusi jangka pendek atas *trend* kinerja produktivitas tebu dan gula yang menurun, menunjukkan perlunya kajian efisiensi teknis. Efisiensi teknis pada suatu usahatani diperlukan untuk menghindari pemborosan dalam proses produksi. Upaya efisiensi teknis dilakukan untuk menekan jumlah dan biaya sarana produksi (saprodi) agar dapat meningkatkan pendapatan usahatani tebu khususnya bagi usahatani TR sebagai ujung tombak industri gula nasional. Penelitian oleh Asyarif dan Hanani (2018) juga mengungkapkan bahwa penggunaan input yang berlebih merupakan penyebab efisiensi teknis belum tercapai secara optimal.

Urgensi kajian efisiensi teknis dilakukan di PG Gempolkrep dengan pertimbangan kontribusi luas lahan tebu yang cukup besar. Peningkatan *trend* kinerja luas lahan tebu di Gempolkrep pada periode 2019-2023 rerata meningkat sebesar 2,06% hektar. Peningkatan luas lahan tidak sebanding dengan produktivitas tebu yang setiap tahunnya menunjukkan pertumbuhan yang menurun yaitu rerata pada periode tahun 2019-2023 sebesar 1,25% hektar per tahun. Hal ini tentu berdampak pada produktivitas gula/hablur yang dihasilkan, yaitu cenderung mengalami penurunan rerata sebesar 1,71% ton/ha per tahun (2019-2023). Menurut studi yang dilakukan oleh Permadhi *et al.* (2024) peningkatan luas lahan tebu khususnya pada tebu rakyat dipengaruhi oleh *trend* harga gula lelang ataupun tebu petani TR yang semakin meningkat, sebaliknya produktivitas gula yang semakin menurun dipengaruhi oleh berbagai faktor seperti curah hujan, pemupukan, fasilitas budidaya (alsintan dan infrastruktur) dan biaya usahatani tebu yang semakin tinggi.

Hubungan yang dibangun petani tebu dengan pabrik gula dijelaskan dengan hubungan kemitraan di mana juga berperan dalam penentuan tingkat pendapatan petani tebu. Kemitraan antara petani tebu dan pabrik memiliki dua skema yang berlaku dengan orientasi penjualan yang berbeda. Dua skema kemitraan yang sekarang berlaku di beberapa PG adalah SBH (Sistem Bagi Hasil) dan SPT (Sistem Pembelian Tebu). Beberapa PG BUMN dan swasta cukup banyak yang menerapkan sepenuhnya SBH ataupun SPT. Sistem Bagi Hasil (SBH) merupakan sistem pembelian yang orientasinya dengan melihat pembagian persentase rendemen gula antara petani dan pabrik gula dengan proporsi pembagian sebesar 66% untuk petani dan 34% untuk pabrik gula. SPT merupakan skema kemitraan yang menggunakan kualitas tebu sebagai dasar penentuan nilai pembelian. Penerapan mekanisme SPT mulai didorong oleh pemerintah melalui Surat Edaran Nomor 593/TI.050/E/7/2019 tanggal 19 Juli 2019 (Ditjenbun, 2019).

Penetapan nilai BPP (Biaya Pokok Produksi) dan HPP (Harga Pokok Produksi) memiliki pengaruh terhadap pemilihan petani TR untuk memilih kemitraan Sistem Bagi Hasil (SBH) dengan PG, sedangkan petani yang memilih kemitraan Sistem Pembelian Tebu (SPT) tidak terpengaruh atas kebijakan tersebut. Kondisi tersebut mendorong sebagian petani untuk beralih dari skema SBH ke skema SPT. Peralihan tersebut dipengaruhi oleh beberapa pertimbangan, salah satunya terkait mekanisme pembentukan harga. Harga tebu dalam skema SPT ditentukan berdasarkan kondisi pasar, sedangkan harga lelang gula pada skema SBH masih dipengaruhi oleh ketentuan HPP (Harga Pokok Produksi) dan HET (Harga Eceran Tertinggi) yang dinilai kurang memberikan keuntungan optimal bagi petani tebu rakyat (Ditjenbun, 2019).

Pemerintah mengasumsikan SPT mampu memberi lebih banyak keuntungan bagi petani dibanding dengan skema SBH (Ditjenbun, 2019). Dasar pertimbangan tersebut terletak pada mekanisme penentuan harga yang disesuaikan dengan kualitas tebu yang dihasilkan oleh masing-masing petani. Implementasi regulasi SPT pada praktiknya masih menimbulkan perbedaan pandangan di kalangan petani. Menurut Afandi (2024) kedua skema kemitraan ini memiliki kelebihan dan kekurangan masing-masing. SPT memiliki beberapa kelebihan yaitu petani mendapatkan uang tunai tanpa menunggu lelang, tidak terbebani inefisiensi pabrik gula, dan rantai pasok gula menjadi lebih pendek. Kekurangan SPT yaitu mengubah hubungan petani dan pabrik gula dari kemitraan menjadi transaksional. Mekanisme SPT tidak memberikan fasilitas selayaknya yang diberikan pada kemitraan SBH sehingga produksi tidak terintegrasi. Kebutuhan modal kerja yang besar untuk pembelian tebu juga menjadi tantangan bagi pabrik gula dalam penerapan skema SPT serta berpotensi meningkatkan persaingan usaha antar pelaku industri. Sebaliknya SBH dianggap lebih menekankan aspek kemitraan walaupun pencairan hasil sering terlambat dan transparansi nilai rendemen kerap menjadi sumber ketidakpuasan petani.

Beberapa penelitian juga menunjukkan variasi persepsi yang berbeda antara SBH dan SPT. Penelitian oleh Yusvianto dan Kuntadi (2022) di Situbondo menemukan bahwa keputusan petani dalam memilih skema kemitraan lebih banyak dipengaruhi oleh durasi pembayaran daripada perbedaan fasilitas atau pendapatan. Penelitian oleh Permadhi *et al.*, (2024) di Kabupaten Malang menunjukkan bahwa SBH memberikan pendapatan lebih tinggi dibanding SPT meski harga tebu yang fluktuatif tetap menjadi faktor risiko penting. Penelitian di Mojokerto khususnya

Kecamatan Jetis oleh Azmie *et al.*, (2019) juga mengungkap masih adanya kendala kemitraan antara petani dengan pabrik gula. Kendala dari sisi petani terjadi seperti jadwal penyerahan tebu tanpa volume yang jelas, nota hasil produksi gula yang tidak rinci, serta keterlambatan pencairan hasil lelang. Kendala dari sisi pabrik menyebutkan berupa praktik kecurangan petani yang tidak menyerahkan seluruh tebu sesuai kontrak serta ketergantungan pada Bulog yang memperlambat pembayaran hasil lelang. Temuan-temuan tersebut menunjukkan bahwa setiap skema kemitraan memiliki kelebihan dan kekurangan yang mempengaruhi tingkat kesejahteraan petani tebu rakyat khususnya pada masalah tingkat profitabilitas.

Penelitian ini mengkaji tingkat profitabilitas tiap skema SBH dan SPT untuk melihat perbandingan skema yang paling menguntungkan di antara keduanya. Pertimbangan pemilihan kategori tanaman PC membantu dalam proses perhitungan analisis profitabilitas pada tingkat penggunaan benih. Hal ini juga membantu dalam proses analisis tingkat efisiensi pada input produksi benih. Pemilihan lahan tegal dilakukan karena dominasi budidaya tebu yang sudah mulai bergeser ke lahan marginal atau lahan kelas dua. Menurut Pratiwi *et al.* (2018), kecenderungan pemanfaatan lahan tegal untuk budidaya tebu dipengaruhi oleh persaingan penggunaan lahan sawah dengan komoditas pertanian lainnya yang dinilai lebih kompetitif. Karakteristik lahan tegal umumnya menghasilkan tingkat produktivitas tebu yang lebih rendah dibandingkan lahan sawah. Berdasarkan hal tersebut maka upaya peningkatan produktivitas tebu di lahan tegal menjadi aspek yang penting untuk dikaji. Perbaikan efisiensi diharapkan dapat mendorong petani untuk menerapkan praktik budidaya yang lebih produktif dan mengurangi ketergantungan pada pola budidaya yang kurang optimal.

Hasil penelitian diharapkan dapat menjadi sumber informasi bagi pemangku kepentingan, pemerintah daerah, serta lembaga terkait dalam merumuskan strategi yang mendukung keberlanjutan industri gula nasional dan peningkatan kesejahteraan petani tebu. Informasi mengenai perbandingan profitabilitas antara skema kemitraan SBH dan SPT dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan bagi petani dalam menentukan sistem kemitraan yang berpotensi memberikan keuntungan lebih tinggi. Penelitian ini memberikan gambaran mengenai kemitraan usahatani tebu rakyat di wilayah kerja PG Gempolkrep, analisis efisiensi teknis dan faktor yang mempengaruhinya serta membandingkan tingkat profitabilitas di skema kemitraan SBH dan SPT. Keterkaitan antara pola kemitraan, efisiensi teknis, dan profitabilitas memberikan pemahaman yang lebih komprehensif mengenai bagaimana sistem kemitraan dapat memengaruhi pengelolaan faktor produksi dan berdampak pada tingkat keuntungan yang diperoleh petani. Harapannya hasil penelitian dapat menjadi dasar dalam penyusunan strategi peningkatan produktivitas, efisiensi, dan pendapatan petani tebu rakyat secara berkelanjutan, sehingga mendukung terciptanya industri gula nasional yang lebih berdaya saing dan berkelanjutan.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang, rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu:

1. Bagaimana pola kemitraan Sistem Bagi Hasil (SBH) dan Sistem Pembelian Tebu (SPT) pada usahatani Tebu Rakyat (TR) di Wilayah Kerja PG Gempolkrep?
2. Bagaimana tingkat efisiensi teknis usahatani tebu rakyat di Wilayah Kerja PG Gempolkrep dan faktor-faktor yang mempengaruhi efisiensi teknis?

3. Bagaimana tingkat profitabilitas usahatani tebu rakyat dalam skema kemitraan Sistem Bagi Hasil (SBH) dan Sistem Pembelian Tebu (SPT) di Wilayah Kerja PG Gempolkrep?

1.3. Tujuan

1. Mendeskripsikan pola kemitraan Sistem Bagi Hasil (SBH) dan Sistem Pembelian Tebu (SPT) pada usahatani Tebu Rakyat (TR) di Wilayah Kerja PG Gempolkrep
2. Menganalisis tingkat efisiensi teknis usahatani tebu rakyat di Wilayah Kerja PG Gempolkrep dan faktor-faktor yang mempengaruhi efisiensi teknis
3. Menganalisis profitabilitas usahatani tebu rakyat dalam skema kemitraan Sistem Bagi Hasil (SBH) dan Sistem Pembelian Tebu (SPT) di Wilayah Kerja PG Gempolkrep

1.4. Manfaat

Adapun manfaat penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagi petani tebu, penelitian ini dapat dijadikan sebagai informasi dalam pengambilan keputusan pemakaian kombinasi input dan skema kemitraan
2. Bagi pemerintah, penelitian ini dapat dijadikan sebagai pertimbangan dalam pembuatan kebijakan terkait pembangunan pertanian komoditas tebu
3. Bagi peneliti, penelitian ini dapat dijadikan sebagai satu bahan rujukan untuk penelitian lebih lanjut.