



CIPS
Center for Indonesian
Policy Studies

Mereformasi Kebijakan Perdagangan untuk Menurunkan Harga Jagung di Indonesia

oleh Imelda Magdalena Freddy, Hizkia Respatiadi, dan Gede Endy Kumara Gupta

www.cips-indonesia.org



Mereformasi Kebijakan Perdagangan untuk Menurunkan Harga Jagung di Indonesia

Penulis:

Imelda Magdalena Freddy

Hizkia Respatiadi

Gede Endy Kumara Gupta

Center for Indonesian Policy Studies (CIPS)

Jakarta, Indonesia

November, 2018

Hak Cipta © 2018 oleh Center for Indonesian Policy Studies

Ringkasan Eksekutif

Pada paruh pertama tahun 2018, konsumsi jagung untuk pakan ternak mencapai 8,60 juta ton, lebih dari 70% dari total konsumsi jagung di Indonesia pada periode tersebut. Dari tahun 2009 hingga 2018, konsumsi jagung untuk pakan ternak meningkat sebesar 477.780 ton per tahun. Di sisi lain, produksi jagung dalam negeri hanya bertambah sebesar 294.440 ton per tahun meskipun pemerintah sudah membagikan benih jagung hibrida gratis lewat program UPSUS (Upaya Khusus). Keadaan ini menyebabkan tingginya harga jagung di Indonesia, yang mencapai lebih dari dua kali harga pasar internasional pada bulan Agustus 2018.

Tingginya harga jagung berdampak pada produsen pakan ternak karena mereka menggunakan jagung sebagai bahan baku. Hal ini juga berdampak pada peternak yang harus mengeluarkan biaya mahal untuk memberi makan ternak mereka. Pada akhirnya, hal ini juga menyebabkan kenaikan harga telur ayam, daging ayam, dan daging sapi, yang berdampak pada 21 juta rumah tangga petani dan 35 juta rumah tangga non-petani yang merupakan *net consumers* (membeli jagung lebih banyak daripada yang mereka tanam sendiri).

Penerapan Permentan 57/2015 dan Permendag 21/2018 tidak memecahkan masalah karena keduanya justru saling bertentangan dalam menentukan siapa yang berwenang untuk mengimpor jagung dan dokumen apa saja yang diperlukan oleh para importir resmi. Kedua peraturan tersebut memberlakukan prosedur yang panjang untuk mendapatkan lisensi impor, yang bisa memakan waktu hingga 53 hari kerja untuk diselesaikan. Akibatnya, impor tidak dapat menurunkan harga jagung di Indonesia.

Untuk menurunkan harga jagung, kami mengusulkan dua langkah reformasi kebijakan yang juga memberikan waktu yang cukup bagi para pemangku kepentingan untuk menyesuaikan diri dengan kebijakan baru. Langkah pertama merupakan periode penyesuaian, di mana dalam lima tahun pertama reformasi, pemerintah sebaiknya menghentikan program UPSUS di daerah di mana petani lebih suka menggunakan benih hibrida non-subsidi yang berkualitas tinggi. Pemerintah harus mendukung petani selagi mereka beralih dari benih tradisional ke benih hibrida yang lebih produktif dan tahan penyakit, serta mereka harus bekerja sama dengan sektor swasta untuk memperbaiki proses pascapanen. Lebih lanjut, langkah reformasi ini harus memiliki target spesifik untuk meningkatkan produktivitas dan kualitas jagung dalam negeri.

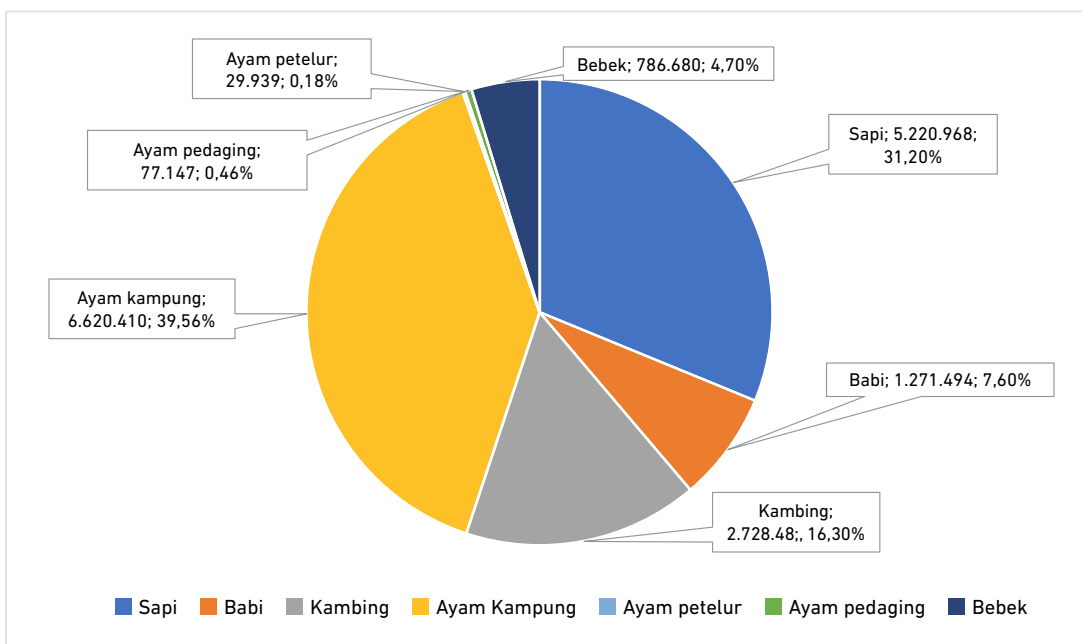
Langkah kedua reformasi dilakukan setelah masa lima tahun pertama di atas. Dalam langkah ini, pemerintah sebaiknya merevisi Permendag 21/2018 dan Permentan 57/2015 sehingga para importir yang memenuhi syarat, baik yang berupa Badan Usaha Milik Negara (BUMN) maupun perusahaan swasta, dapat bersaing secara adil dan transparan. Pemerintah harus mengatasi kontradiksi di antara kedua peraturan tersebut agar keduanya lebih mudah diikuti oleh para importir. Di sisi lain, jangka waktu lima tahun ini dirasa cukup bagi para petani jagung dalam negeri untuk meningkatkan kualitas dan produktivitas mereka dengan dukungan dari pemerintah, sehingga hal ini membuat mereka lebih siap untuk bersaing dengan jagung impor secara terbuka. Kedua langkah reformasi ini akan mendorong pasar jagung untuk lebih kompetitif, menurunkan harga jagung, dan memberikan manfaat baik bagi para produsen pakan ternak maupun para peternak. Pada akhirnya, hal ini dapat menurunkan harga makanan kaya protein bagi para konsumen.

Situasi Saat Ini

Jagung adalah salah satu dari tujuh komoditas pangan strategis di Indonesia, di samping beras, gula, kedelai, cabai, daging unggas, dan daging sapi (Kementerian Pertanian, 2015a, hlm. 2). Statistik resmi memperkirakan bahwa terdapat 5,10 juta rumah tangga petani jagung di Indonesia, yang merupakan sekitar seperlima dari 26,13 juta rumah tangga petani di Indonesia (Kementerian Perdagangan, 2017, Hlm. 2; Badan Pusat Statistik [BPS], 2013, hlm. 10).

Pada tahun 2018, konsumsi jagung di Indonesia mencapai 12,20 juta ton, lebih tinggi daripada negara-negara tetangga seperti Malaysia (4 juta ton), Thailand (5,40 juta ton), dan Filipina (5,55 juta ton) (*US Department of Agriculture [USDA]*, 2018e, hlm. 18, 2018f, hlm. 9, 2018h, hlm. 9–10, 2018g, hlm. 15). Di Indonesia, jagung digunakan sebagai makanan untuk konsumsi manusia dan juga sebagai pakan ternak.¹ Peternakan ayam (ayam pedaging, petelur, dan ayam kampung)² memiliki proporsi terbesar dari seluruh rumah tangga peternakan di Indonesia. Peternakan ayam mewakili 40,20% dari jumlah total, yang kemudian diikuti oleh peternakan sapi dan kambing yang masing-masing sebesar 31,20% dan 16,30% (Gambar 1) (BPS, 2014, hlm. 83).

Gambar 1
Jumlah dan Proporsi Rumah Tangga Peternak di Indonesia



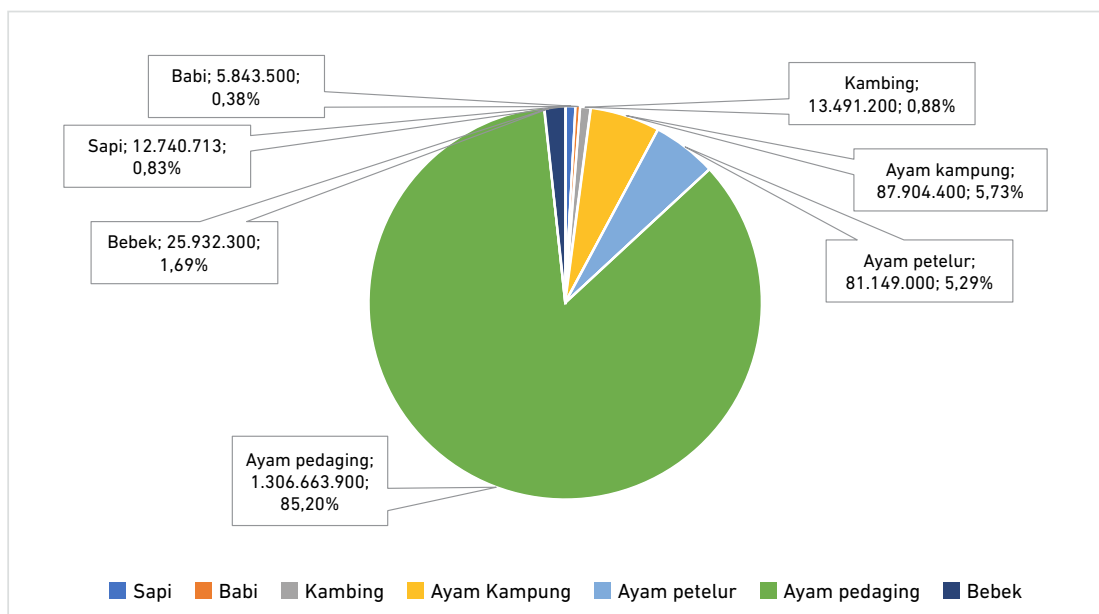
Sumber: Badan Pusat Statistik (2014)

¹ Kami tidak membahas ikan dan hewan air lainnya dalam makalah ini, karena sebagian besar bahan pakan mereka terbuat dari kedelai (Tangendjaja, 2014, hlm. 31).

² Dalam makalah ini, ketika kami menyebutkan istilah ayam pedaging dan ayam petelur, kami merujuk pada ayam yang menghabiskan sebagian besar hidup mereka di kandang dan umumnya dibesarkan di peternakan ayam. Ayam pedaging diternakkan untuk dimanfaatkan dagingnya, sementara ayam petelur diternakkan untuk diambil telurnya. Sementara itu, ayam kampung adalah ayam yang biasanya dibesarkan oleh rumah tangga atau perorangan yang sebagian besar berada di desa. Ayam jenis ini dapat berkeliaran bebas di luar rumah setidaknya selama 51% dari masa hidup mereka (USDA, 2015). Ayam kampung dapat diambil daging maupun telurnya, sesuai dengan keinginan pemiliknya.

Secara total populasi hewan, ayam pedaging merupakan hewan ternak dengan populasi terbesar di Indonesia yang jumlahnya mencapai 85,20% dari total populasi. Ayam kampung dan ayam petelur merupakan kelompok kedua dan ketiga terbanyak, sehingga secara keseluruhan, populasi ayam ternak mencapai 96,22% dari total populasi seluruh hewan ternak di Indonesia. Sementara itu, populasi hewan ternak pemamah biak seperti sapi dan kambing masing-masing hanya sebesar 0,83% dan 0,88% dari total populasi hewan ternak (BPS, 2014, p. 84).

Gambar 2
Populasi Hewan Ternak di Indonesia



Sumber: BPS (2014)

Tabel 1 menunjukkan komposisi bahan pakan³ untuk berbagai hewan ternak yang berbeda. Pada semua pakan ternak di dalam tabel tersebut, komposisi untuk jagung dan produk-produk turunannya berkisar antara 51% hingga 65%. Jumlah ini jauh melebihi komposisi kedelai yang hanya berkisar antara 5% hingga 26%, dan juga lebih besar daripada komposisi beras (antara 6% dan 30%), tergantung pada hewan ternaknya. Bahan-bahan lain, seperti singkong, kelapa, minyak kelapa sawit, dan mineral masing-masing hanya berkomporsi yang tidak lebih dari 7%. Hal ini yang senada juga diungkapkan oleh perwakilan dari produsen pakan ternak di Indonesia, yang menyatakan bahwa setidaknya 50% dari harga pakan ditentukan oleh harga jagung (Perwakilan dari Asosiasi Pengusaha Indonesia [APINDO], Wawancara Pribadi, 9 Juli 2018). Yang bersangkutan menambahkan bahwa sekitar 70% dari harga produk-produk hewan ditentukan oleh harga pakannya.

“Bahan pakan berbagai jenis ternak seperti sapi dan ayam memiliki persentase komposisi jagung dan produk-produk turunannya yang berkisar antara 51% hingga 65%.”

³ Komposisi bahan pakan yang dimaksud di sini adalah proporsi dari tiap-tiap bahan terhadap keseluruhan campuran bahan pakan tersebut. Misalnya, jika jagung memiliki 60% komposisi, maka 40% lainnya terbuat dari bahan-bahan lain.

Tabel 1
Komposisi Bahan-Bahan Pakan Ternak di Indonesia

| Bahan-Bahan Pakan | Komposisi (%) | | | | |
|--|---------------|----------|---------|-------|-------|
| | Tipe Ayam | | | Bebek | Babi |
| | Ayam kampung | Pedaging | Petelur | | |
| Jagung (campuran daun, batang, bonggol, dan/atau biji) | 49 | 56 | 49 | 35 | 42 |
| Jagung (dedak) | - | - | - | 8 | 12 |
| Jagung DDGS* | - | - | 3,5 | 10 | 5,5 |
| Bubuk CGM** | 2 | - | 2,5 | 2 | - |
| Bungkil kedelai | 13,5 | 26 | 21 | 12 | 15 |
| Dedak beras | 30 | 6 | 11 | 25 | 14 |
| Sisa olahan (<i>by-product</i>) ternak | 2,5 | 4,5 | 4,5 | 3 | - |
| Bungkil kanola | 2 | 2 | 0,5 | 3 | 3 |
| Tepung ikan | - | - | - | 1 | 1,5 |
| Minyak kelapa sawit | 1 | 3,5 | 2 | 1 | - |
| Ampas minyak kelapa sawit*** | - | 2 | 3 | - | 7 |
| Lainnya | - | - | 3 | - | - |
| Total | 100% | 100% | 100 % | 100% | 100% |
| Total komposisi berbahan dasar jagung | 51% | 56% | 55% | 55% | 59,5% |

| Komposisi Pakan | Komposisi (%) | |
|--|---------------|---------|
| | Sapi | Kambing |
| Jagung (campuran daun, batang, dan/atau bonggol) | 15 | 23 |
| Jagung (biji-bijian) | 50 | 27 |
| Jagung (dedak) | - | 9 |
| Dedak beras | 15 | 9 |
| Bungkil kedelai | 5 | 17 |
| Singkong kering | 5 | 7 |
| Kelapa kering/kopra | 5 | 6 |
| Mineral | 2 | 1 |
| Kalsium | 2 | 1 |
| Urea | 1 | - |
| Total | 100% | 100% |
| Total komposisi berbahan dasar jagung | 65% | 59% |

Catatan:

Hewan ternak pemamah biak seperti sapi dan kambing membutuhkan bahan pakan yang berbeda dibandingkan dengan babi dan unggas (misalnya, ayam dan bebek). Hal ini disebabkan oleh sistem pencernaan hewan pemamah biak, yang memiliki koloni mikro-organisme di dalam perut depan (rumen) mereka untuk membantu mencerna makanan dan memberi mereka nutrisi penting (Ffoulkes, 2016, hlm. 2).

* : Jagung DDGS: *Distiller Dried Grains with Solubles*: produk sampingan utama dari proses pembuatan ethanol yang menggunakan bahan dasar jagung (UN-FAO, 2014).

** : Bubuk CGM (*Corn gluten meal*) adalah produk sampingan dari pembuatan pati jagung (dan kadang-kadang etanol) yang diperoleh melalui proses penggilingan jagung basah (*maize wet-milling process*). CGM adalah pakan kaya protein yang mengandung sekitar 65% protein kasar, dan biasanya digunakan sebagai sumber protein, energi, dan pigmen untuk spesies ternak (UN-FAO, 2018).

*** : Ampas minyak kelapa sawit (*Palm Kernel Expeller/PKE*) merupakan produk sampingan dari proses ekstraksi minyak sawit dari buah kelapa sawit (Agrifeeds, 2014).

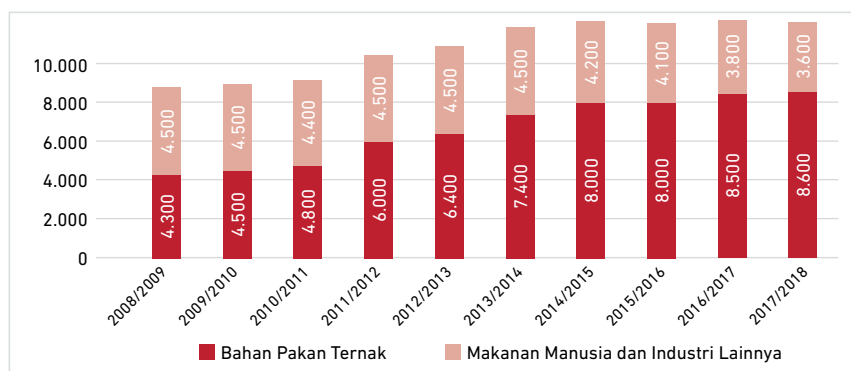
Sumber diperoleh dari Ffoulkes (2016, hlm. 2–6); Rohaeni, Amali, Subhan, Darmawan, & Sumanto (2008, hlm. 128); Tangendjaja (2014, hlm. 31); UN-FAO (1999, hlm. 56); University of Wisconsin (2010).

Pada bulan Agustus 2018, harga rata-rata nasional jagung di Indonesia mencapai Rp6.266 per kilogram, lebih mahal dua-setengah kali lipat daripada harga pasar internasional yang hanya sebesar Rp2.364 per kilogram dalam periode waktu yang sama.

Pada bulan Agustus 2018, harga rata-rata nasional jagung di Indonesia mencapai Rp6.266 per kilogram (Kementerian Perdagangan, 2018a, hlm. 45), lebih mahal dua-setengah kali lipat daripada harga pasar internasional yang hanya sebesar Rp2.364 per kilogram dalam periode waktu yang sama (Bank Dunia, 2018). Harga jagung yang tinggi berdampak yang signifikan bagi peternak. Sebagai gambaran, seorang peternak sapi harus memberi makan setiap ekor sapi (dengan asumsi tiap sapi berbobot 300 kilogram) sekitar 7 kilogram pakan setiap hari, atau sekitar 210 kilogram setiap bulan (Ffoulkes, 2016, hlm. 7). Pakan ini harus berupa campuran dari 15% *forage*,⁴ dan 85% konsentrat,⁵ keduanya sama-sama berbahan dasar utama dari jagung. Komposisi jagung untuk total keseluruhan pakan sapi adalah 65%. Jika kita menghitung biaya bahan pakan berbahan dasar jagung dengan menggunakan harga rata-rata nasional jagung di Indonesia per Agustus 2018, maka peternak tersebut harus mengeluarkan biaya sekitar Rp850.000 per bulan untuk tiap ekor sapi untuk membeli bahan-bahan pakan yang terbuat dari jagung.⁶ Padahal, seandainya saja peternak tersebut menggunakan harga jagung di pasar internasional, maka ia dapat menghemat lebih dari Rp530.000 per bulan untuk tiap ekor sapi.⁷

Harga jagung yang tinggi di Indonesia diakibatkan oleh faktor permintaan dan penawaran. Dari sisi permintaan, tingginya konsumsi jagung didorong oleh kebutuhan bahan baku pakan ternak. Dari tahun 2008/2009 hingga 2017/2018, konsumsi rata-rata jagung untuk pakan ternak diperkirakan mencapai 6,65 juta ton⁸ (USDA, 2011 - 2018) atau 60,95% dari konsumsi rata-rata jagung secara keseluruhan selama periode tersebut. Dalam waktu yang sama, konsumsi jagung untuk pakan ternak setiap tahunnya meningkat sebesar rata-rata 477.780 ton per tahun. Sementara itu, konsumsi jagung untuk industri makanan setiap tahunnya justru menurun sebesar rata-rata 100.000 ton per tahun. Gambar 3 menunjukkan konsumsi jagung di Indonesia untuk pakan ternak dan penggunaan lainnya.

Gambar 3
Penggunaan Jagung di Indonesia (000 ton), tahun 2009/2010 hingga 2017/2018



Sumber: USDA, 2011–2018

Catatan: USDA mengumpulkan data dari periode awal Oktober hingga akhir September di tahun berikutnya.

⁴ *Forage* di sini mengacu pada campuran daun, batang, dan/atau bonggol jagung. Bagian-bagian tanaman tersebut, baik yang segar maupun yang diawetkan, dapat memberikan energi bagi ternak dan menjaga gerakan perut hewan pemamah biak seperti sapi (Ffoulkes, 2016, hlm. 2; University of Maryland, 2017, hlm. 2).

⁵ Konsentrat mengacu pada campuran berbagai bahan pakan ternak yang memberikan nutrisi tambahan yang dibutuhkan oleh hewan dalam menyeimbangkan kebutuhan mikro-organisme di dalam perut mereka, terutama bagi hewan pemamah biak (Agriculture and Horticulture Development Board [AHDB], 2010; Ffoulkes, 2016, hlm. 3).

⁶ Komposisi pakan berbahan dasar jagung untuk pakan ternak sapi: 65% → 65% x 210 kg per bulan = 136,5 kg → Harga di Indonesia → 136,5 kg x Rp6.266 per kg = Rp855.309

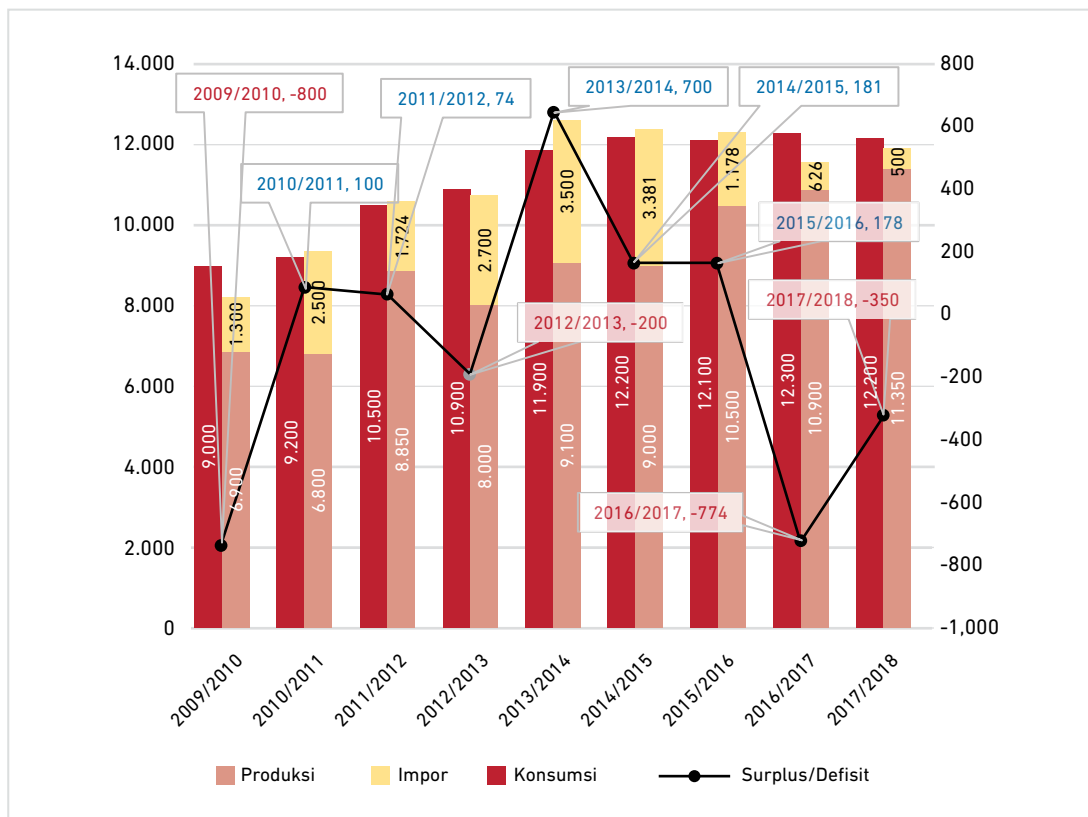
⁷ Selisih harga di pasar Indonesia vs pasar internasional → (Rp6.266 – Rp2.364) x 136,5 kg = Rp532.623

⁸ 1 ton = 1 metrik ton = 1.000 kilogram

Di sisi penawaran, produksi dan produktivitas jagung di Indonesia tertinggal di belakang negara-negara penghasil jagung lainnya. Pada tahun 2017/2018, produksi jagung di Indonesia hanya mencapai 11,35 juta ton, jauh di bawah negara-negara produsen utama jagung seperti Brasil (94,50 juta ton), Tiongkok (215,89 juta ton), dan Amerika Serikat (AS) (376,61 juta ton). Dalam hal produktivitas, Indonesia hanya menghasilkan 3,24 ton jagung per hektar, tertinggal dibandingkan negara tetangga Thailand (4,45 ton per hektar) dan negara-negara produsen utama jagung seperti Brasil (5,37 ton/hektar), Tiongkok (6,09 ton/hektar), dan AS (11,38 ton/hektar) (Capehart, Liefert, & Olson, 2018, hlm. 1; USDA, 2018d, hlm. 18, 2018g, hlm. 9–10, 2018a, hlm. 2, 2018b, hlm. 8).

Permintaan konsumen melebihi produksi jagung dalam negeri di Indonesia. Dari tahun 2009/2010 hingga 2017/2018, rata-rata produksi jagung dalam negeri adalah 9,04 juta ton per tahun dan rata-rata impornya mencapai 2 juta ton seperti yang dijelaskan pada Gambar 4. Pada periode yang sama, konsumsi rata-rata jagung adalah 11,14 juta ton per tahun. Alhasil, rata-rata tahunan dari produksi dalam negeri dan impor masih di bawah rata-rata tahunan konsumsi nasional sebesar 100.000 ton. Dari tahun 2016/2017 hingga 2017/2018, pasokan jagung dari produksi dalam negeri dan impor lebih rendah sebesar 4,59% daripada konsumsi rata-rata sehingga menciptakan defisit rata-rata sebesar 562.000 ton selama periode tersebut.

Gambar 4
Produksi, Impor, Konsumsi, dan Surplus/Defisit Jagung di Indonesia
2009–2018 (dalam 000 ton)



Sumber diperoleh dari USDA (2009 - 2018)

Catatan: USDA mengumpulkan data dari periode awal Oktober hingga akhir September di tahun berikutnya.

“Pemerintah melaporkan bahwa pada Januari 2016 saja terdapat 353.000 ton impor jagung ilegal”

Defisit jagung tersebut bisa terjadi salah satunya disebabkan oleh adanya dengan restriksi impor yang ditetapkan oleh pemerintah. Pada awal 2016, Kementerian Perdagangan (Kemendag) memberlakukan Peraturan Menteri Perdagangan (Permendag) 20/2016, yang menetapkan bahwa jagung untuk pakan ternak hanya dapat diimpor oleh Badan Urusan Logistik (BULOG) (Freddy & Gupta, 2018, hlm. 7). Berbagai media melaporkan bahwa Ketua Umum Asosiasi Produsen Pakan Indonesia (APPI), yang kini telah beralih nama menjadi Gabungan Produsen Makanan Ternak (GPMT), menyatakan bahwa kebijakan ini menciptakan ketidakpastian dalam pasokan jagung, karena semua produsen pakan ternak di Indonesia harus bergantung pada satu perusahaan untuk memasok mereka dengan jagung impor yang mereka perlukan (Aziliya, 2016; Tempo.co, 2016).

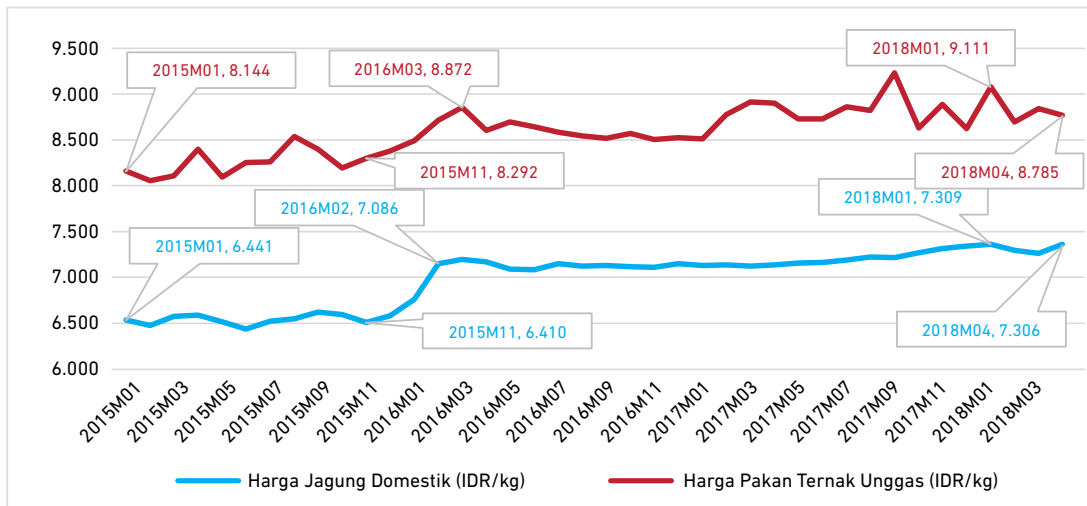
Menurut para pelaku industri jagung pakan ternak, beberapa produsen memutuskan untuk mensubstitusi jagung dengan gandum untuk menjamin stabilitas pasokan bahan bakunya (Perwakilan GPMT, Wawancara Pribadi, 30 Agustus 2018). Di sisi lain, mereka melaporkan konsumsi gandum tersebut sebagai konsumsi jagung guna menghindari pertanyaan-pertanyaan yang tidak diinginkan dari pemerintah (Perwakilan dari APINDO, Wawancara Pribadi, 12 Oktober 2018; Perwakilan dari Forum Peternak Layer Nasional [FPLN], Wawancara Pribadi, 25 Juli 2018). Sementara itu, produsen lain memutuskan untuk mengimpor jagung tanpa melalui BULOG sehingga pihak otoritas pelabuhan menyatakan bahwa impor tersebut mereka ilegal jika mereka berhasil mengetahuinya. Impor seperti ini kemungkinan tidak tercatat dalam statistik resmi, dan bahkan pemerintah melaporkan bahwa pada Januari 2016 saja terdapat 353.000 ton impor jagung ilegal (Agustinus, 2016a; KabarBisnis.com, 2016; Rachman, 2016). Ketidakjelasan yang diciptakan oleh substitusi jagung dengan gandum dan pencatatan yang tidak akurat di satu sisi dan impor ilegal di sisi lain mengakibatkan timbulnya informasi yang kurang jelas mengenai jumlah konsumsi dan impor jagung di Indonesia yang sesungguhnya.

Harga jagung yang tinggi di Indonesia turut berdampak terhadap harga pakan ternak yang lebih mahal. Harga pakan ternak unggas meningkat hingga 7,87% dari Rp8.144 per kilogram pada bulan Januari 2015 menjadi Rp8.785 per kilogram pada bulan April 2018 (Gambar 5). Hal ini sejalan dengan peningkatan harga jagung di Indonesia sebesar 13,43% dari Rp6.441 menjadi Rp7.306 pada periode yang sama. Selain itu, pada bulan Februari 2016, ketika harga jagung di Indonesia mencapai Rp7.086 (meningkat sebesar 10,55% dari harga sebelumnya sebesar Rp6.410 pada bulan November 2015), harga pakan ternak unggas mengikuti tren yang sama di mana harganya meningkat hampir 7% dari Rp8.292 per kilogram pada November 2015 hingga Rp8.872 pada Maret 2016. Ketika harga jagung di Indonesia mencapai puncaknya pada bulan Januari 2018 sebesar Rp7.309, harga pakan ternak unggas naik ke salah satu titik tertingginya di harga Rp9.111—lebih tinggi 11,87% dari harga pada bulan Januari 2015.

“Ketika harga jagung di Indonesia mencapai puncaknya pada bulan Januari 2018 sebesar Rp7.309, harga pakan ternak unggas naik ke salah satu titik tertingginya di harga Rp9.111—lebih tinggi 11,87% dari harga pada bulan Januari 2015.”

Gambar 5

Rata-rata bulanan dari Harga Jagung Domestik & Harga Pakan Ternak Unggas di Indonesia, 2015–2018



Sumber diolah dari Kementerian Perdagangan (2015 - 2018) dan Kementerian Pertanian (2018a)

Harga jagung tidak selalu memiliki dampak yang muncul seketika pada harga pakan ternak. Sebaliknya, perubahan harga jagung mungkin memerlukan waktu beberapa bulan untuk bisa memengaruhi harga pakan ternak (Perwakilan FPLN, Wawancara Pribadi, 25 Juli 2018). Hal ini dikarenakan para pelaku industri pakan ternak pada umumnya menyimpan sebagian hasil produknya sebagai cadangan stok. Cadangan ini mereka gunakan untuk membantu menstabilkan harga ketika mereka mengantisipasi kenaikan harga jagung dan/atau bahan baku lainnya. Oleh karena itu, industri pakan ternak tidak harus menaikkan harga pada saat yang sama dengan kenaikan harga jagung. Meskipun demikian, cadangan stok biasanya hanya bertahan selama satu atau dua bulan, dan setelah cadangan tersebut habis, para pelaku industri mengklaim tidak memiliki pilihan lain selain meningkatkan harga produk mereka.

Meningkatnya harga pakan ternak turut berdampak pada naiknya harga makanan lain di Indonesia, termasuk telur ayam, daging ayam, dan daging sapi. Dari tahun 2015 hingga 2017, harga rata-rata tahunan untuk sumber protein ini meningkat sebesar 2,36% untuk telur ayam, 5,22% untuk daging ayam, dan 5,40% untuk daging sapi (Tabel 2).

Meningkatnya harga pakan ternak turut berdampak pada naiknya harga makanan lain di Indonesia, termasuk telur ayam, daging ayam, dan daging sapi.

Tabel 2

Harga Rata-Rata Tahunan untuk Telur Ayam, Daging Ayam Broiler, dan Daging Sapi di Tingkat Konsumen, 2015–2017

| Komoditas | Harga tahun 2015 (Rp/kg) | Harga tahun 2016 (Rp/kg) | Harga tahun 2017 (Rp/kg) |
|--------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Telur Ayam | 19.648 | 20.473 | 20.580 |
| Daging Ayam* | 30.087 | 31.592 | 33.308 |
| Daging Sapi | 104.328 | 113.555 | 115.779 |

Sumber: BPS (2015 - 2017)

Catatan: *Daging ayam dalam tabel ini hanya mencakup daging yang berasal dari ayam pedaging karena produk daging ayam ini lebih umum dijumpai di pasaran ketimbang daging ayam kampung. Hal ini sejalan dengan tingkat populasi ayam pedaging yang lebih besar dibandingkan dengan ayam kampung (Gambar 2). (BPS, 2014, hlm. 84)

Kebijakan-kebijakan yang Berlaku Saat Ini

Guna menindaklanjuti harga jagung yang tinggi dan harga pakan ternak yang semakin mahal, pemerintah telah mengeluarkan dua kebijakan utama.

A. Meningkatkan produktivitas domestik

Kebijakan yang pertama, Peraturan Menteri Pertanian (Permentan) Nomor 03 Tahun 2015, berfokus pada peningkatan produktivitas jagung dengan menyediakan benih jagung hibrida gratis kepada para petani. Kebijakan ini, umumnya dikenal sebagai UPSUS (Upaya Khusus), bertujuan untuk mendorong petani jagung untuk beralih dari benih tradisional ke benih hibrida yang lebih produktif dan tahan terhadap berbagai penyakit. Pasal III (A.3 dan B.3) dari Permentan 03/2015 menetapkan bahwa benih UPSUS harus berkualitas tinggi, dan Kementerian Pertanian berwenang penuh untuk secara langsung mengelola proses pengadaan dan distribusi benih tersebut. Sekitar 65% dari benih diproduksi oleh Badan Penelitian dan Pengembangan (Balitbangtan) Kementerian Pertanian dan 35% sisanya diproduksi melalui perjanjian sub-kontrak dengan sejumlah perusahaan swasta.

Jagung hibrida adalah hasil perkawinan silang antara dua varietas jagung yang berbeda, masing-masing dengan ciri khasnya sendiri, dan dipromosikan memiliki potensi hasil panen antara 8 hingga 13 ton per hektar, sedangkan potensi panen maksimal benih tradisional hanya mencapai 7 ton per hektar (Kementerian Pertanian, 2018c). Sasaran penerima UPSUS adalah para kelompok petani yang bersedia untuk mengadopsi teknologi baru dan aktif berpartisipasi dalam program-program terkait sesuai dengan penilaian pemerintah daerah terkait (Kementerian Pertanian, 2018b, hlm. 26–27).

Pemerintah bertujuan untuk meningkatkan produktivitas jagung dalam negeri hingga 5 ton per hektar melalui kebijakan ini, yang berarti Indonesia harus meningkatkan produktivitas jagungnya sebesar 1,76 juta ton per hektar di atas tingkat produktivitas saat ini (Kementerian Pertanian, 2015b, hlm. 6).

B. Memperbaiki mekanisme impor jagung

Kebijakan yang kedua, Peraturan Menteri Perdagangan (Permendag) Nomor 21 Tahun 2018, berfokus pada peningkatan efektivitas kebijakan impor jagung Indonesia (Ayat b, hlm.1). Peraturan ini menggantikan kebijakan impor jagung sebelumnya, Permendag Nomor 20 Tahun 2016 dan amendemennya, Permendag Nomor 56 Tahun 2016.⁹ Berdasarkan peraturan baru tahun 2018, BULOG tidak lagi harus mendapatkan rekomendasi dari Kementerian Pertanian sebelum dapat mengimpor jagung (Pasal 5 (2)). Selain itu, masa berlaku lisensi impor telah diperpanjang dari yang sebelumnya hanya tiga bulan kini menjadi enam bulan (Pasal 6 (1)).

Namun, Permendag 21/2018 masih memberlakukan sejumlah restriksi terhadap impor jagung. Restriksi yang terutama adalah pemerintah masih memberlakukan monopoli terhadap impor

⁹ Baik Permendag 20/2016 maupun Permendag Nomor 56/2016 merupakan kebijakan utama impor jagung yang berlaku dari bulan Maret 2016 hingga awal Januari 2018. Salah satu perbedaan utama antara kedua peraturan tersebut dengan Permendag 21/2018 yang saat ini berlaku adalah pada persyaratan untuk mendapatkan rekomendasi dari Kementerian Pertanian sebelum BULOG dapat mengimpor jagung untuk pakan ternak.

jagung untuk produksi pakan ternak di mana hanya BULOG yang dapat melakukannya (Pasal 3 (1)). Monopoli ini adalah bagian dari upaya pemerintah untuk menstabilkan harga jagung, beras, dan kedelai dengan cara mengelola tingkat ketersediannya di pasaran sebagaimana diatur dalam Keputusan Presiden Nomor 48 Tahun 2016 Pasal 2 (3). Sementara itu, Permendag 21/2018 Pasal 3 (3) dan (4) hanya mengizinkan sektor swasta untuk mengimpor jagung yang digunakan untuk konsumsi manusia dan keperluan industri.

Selain itu, Permendag 21/2018 masih memberlakukan prosedur impor yang panjang (Pasal 5 (2)). Semua importir (termasuk BULOG) harus menyiapkan berbagai jenis dokumen sebelum dapat mengimpor jagung, seperti lisensi impor dari Kementerian Perdagangan, Angka Pengenal Importir (API), Pernyataan Impor Barang (PIB), dan bukti kepemilikan gudang penyimpanan. Menurut jangka waktu resmi, proses pengurusan dokumen-dokumen tersebut memerlukan setidaknya 30 hari kerja.

Analisis

A. Praktik Budidaya yang Ideal untuk Jagung di Indonesia

Menurut pedoman budidaya jagung yang diterbitkan oleh Kementerian Pertanian (2009, hlm. 2), jagung di Indonesia dapat tumbuh di dataran rendah maupun dataran tinggi—dengan ketinggian hingga 1.800 meter di atas permukaan laut. Namun, untuk dapat tumbuh optimal, jagung harus tumbuh di dataran dengan ketinggian antara 50 hingga 600 meter di atas permukaan laut. Di lahan beririgasi, jagung membutuhkan curah hujan antara 100 hingga 140 mm per bulan, sedangkan di lahan bertadah hujan, jagung memerlukan curah hujan hingga 200 mm per bulan (Institut Pertanian Bogor, 2016, hlm. 2; Kementerian Pertanian, 2009, hlm. 2). Karena kebutuhannya akan curah hujan inilah jagung idealnya ditanam menjelang akhir musim kemarau dan selama musim hujan (dari bulan Agustus hingga Desember).¹⁰ Setelah ditanam, jagung memerlukan sekitar tiga bulan untuk tumbuh dan siap dipanen (Penyuluh pertanian di Sumenep, Provinsi Jawa Timur, Wawancara Pribadi, 1 Mei 2018).

Panen jagung idealnya dilakukan selama atau mendekati akhir dari musim hujan (dari November hingga Maret). Petani jagung di Indonesia biasanya memiliki tiga musim panen: antara November dan Februari (49%), Maret dan Juni (37%), dan antara Juli dan September (14%) (USDA, 2017, hlm. 7). Jika kondisi ideal ini terpenuhi, petani memiliki waktu selama tiga bulan yang dapat mereka pergunakan untuk menanam tanaman yang membutuhkan air yang lebih sedikit, seperti kacang-kacangan dan sayur mayur. Di Indonesia terdapat pula sejumlah daerah di mana padi adalah tanaman utama dan jagung ditanam sebagai tanaman palawija. Hal ini dikarenakan meskipun kebutuhan air untuk jagung tergolong tinggi, jumlahnya tidak setinggi padi yang memerlukan curah hujan lebih dari 200 mm per bulan (Fuadi, Purwanto, & Tarigan, 2016, hlm. 26; Sudaryono & Mawardi, 2016, hlm. 87).

B. Tanggapan Petani terhadap Program UPSUS

Sebuah studi yang dilakukan oleh *Center for Indonesian Policy Studies* (CIPS) di Dompu, Provinsi Nusa Tenggara Barat, dan Sumenep, Provinsi Jawa Timur pada bulan April 2018 mengungkapkan bahwa para petani di daerah yang berbeda-beda memiliki tanggapan yang beranekaragam terhadap program benih hibrida UPSUS. Daerah-daerah yang berbeda ini diklasifikasikan berdasarkan kekuatan pasar jagung mereka, yang diukur melalui tiga komponen utama: (1) pasar inti yang terdiri atas pembeli dan penjual, (2) penerapan Praktik Budidaya Pertanian yang Baik (*Good Agricultural Practices/GAP*) mulai dari proses penanaman hingga pascapanen, dan (3) faktor-faktor pendukung lainnya seperti infrastruktur, irigasi, dan keuangan (Freddy & Gupta, 2018, hlm. 16–21).

Suatu daerah dengan pasar yang kuat (*strong market*) diisi oleh para petani komersial (bertani dengan tujuan utama untuk kegiatan usaha), para pelaku pasar dalam jumlah besar, penerapan GAP, dan akses terhadap fasilitas pinjaman pemerintah (Kredit Usaha Tani/KUT). Di daerah-daerah ini, para petani enggan untuk menggunakan benih jagung hibrida dari program UPSUS karena selain mereka memiliki pemahaman yang baik tentang jagung hibrida dan teknologi

¹⁰ Dalam kondisi normal, musim hujan di Indonesia berlangsung dari bulan November hingga April (Badan Meteorologi, Klimatologi, dan Geofisika [BMKG], 2018, hlm. 30), sedangkan musim kemarau berlangsung dari bulan Mei hingga Oktober (BMKG, 2018b, hlm. 28).

dalam penanaman jagung, mereka juga menyadari bahwa benih jagung UPSUS kurang produktif jika dibandingkan benih jagung komersial non-subsidi. Selain itu, para petani menyatakan bahwa mereka mampu secara finansial dan bersedia membeli benih jagung hibrida selama kualitas benihnya sesuai dengan harapan mereka. Para petani ini lebih suka menggunakan benih premium buatan perusahaan-perusahaan swasta yang dapat menjamin hasil panen yang lebih tinggi daripada benih yang berasal dari program UPSUS.

Di daerah dengan pasar jagung yang semi-kuat (*semi-strong market*), sebagian besar petani masih menanam jagung secara tradisional dan mereka yang memiliki pengalaman dalam menanam jagung hibrida jumlahnya kurang dari setengah dari seluruh petani yang ada. Meskipun sudah ada rantai nilai perdagangan (*value chain*) untuk jagung, jumlah pelaku pasarnya terbilang sedikit sehingga pasar yang ada menjadi kurang kompetitif. Selain itu, kebanyakan petani lebih suka menggunakan modal sendiri daripada menggunakan fasilitas pinjaman pemerintah. Di daerah ini, program benih jagung hibrida gratis UPSUS telah secara efektif mendorong para petani jagung untuk beralih dari benih tradisional ke benih hibrida UPSUS yang lebih produktif. Karena di daerah ini sudah terdapat pembeli dan penjual, meskipun jumlahnya lebih sedikit daripada di daerah dengan pasar yang kuat, petani yang berhasil meningkatkan hasil panen mereka dengan menggunakan benih jagung hibrida UPSUS dapat terdorong untuk membeli benih hibrida komersial non-subsidi dari sektor swasta untuk musim tanam berikutnya. Hal ini berpotensi membuat hasil panen mereka di musim mendatang lebih meningkat lagi.

Daerah dengan pasar yang lemah (*thin market*) diindikasikan oleh sedikitnya jumlah petani yang menanam jagung, di mana sebagian besar di antaranya masuk dalam kategori petani subsisten (bertani dengan tujuan utama untuk menyambung hidup). Mereka hanya menanam benih tradisional dan hanya mampu menerapkan teknik budidaya tradisional. Pelaku pasarnya pun sangat terbatas jumlahnya dan kebanyakan dari mereka hanya memperjualbelikan benih tradisional. Perdagangan jagung terjadi pada tingkat mikro dan hanya mendukung konsumsi rumah tangga saja. Kebanyakan lahan digunakan untuk komoditas lain, seperti sayur mayur, buah-buahan dan kedelai. Para petani cenderung menggunakan modal pribadi untuk membiayai kebutuhan pertanian mereka. Petani di daerah dengan pasar yang lemah menganggap jagung tidak memberikan laba yang signifikan jumlahnya jika dibandingkan dengan tanaman yang biasanya mereka budidayakan. Karena pasar jagung di daerah tersebut lemah, hal ini tidak menciptakan insentif yang cukup kuat bagi para pembeli dan penjual untuk beroperasi di daerah tersebut. Jumlah pembeli dan produsen benih swasta sangat terbatas, yang membuat petani merasa tidak termotivasi untuk menanam jagung hibrida bahkan ketika mereka memperoleh benih tersebut secara gratis. Pada akhirnya, rendahnya permintaan benih UPSUS justru mendorong praktik pasar gelap,¹¹ sehingga menyebabkan implementasi program UPSUS di daerah dengan pasar lemah menjadi tidak efektif.

Rendahnya permintaan benih UPSUS justru mendorong praktik pasar gelap, sehingga menyebabkan implementasi program UPSUS di daerah dengan pasar lemah menjadi tidak efektif.

¹¹ Hal ini termasuk penjualan benih UPSUS di luar area distribusi yang semestinya dan juga penjualan kembali benih tersebut oleh para petani penerima dengan tujuan agar mereka dapat menggunakan uang hasil penjualannya untuk membeli benih komersial non-subsidi atau kebutuhan mereka yang lain.

C. Dampak Program UPSUS terhadap Kuantitas dan Kualitas Jagung

Setelah penerapan program UPSUS di awal tahun 2015 melalui Permentan 03/2015, produktivitas dan produksi jagung di Indonesia mulai meningkat. Produktivitas rata-rata dari tahun 2015/2016 hingga 2017/2018 mencapai 3,15 ton per hektar, naik sebesar 18,11% dari angka 2,67 ton per hektar yang merupakan produktivitas rata-rata dari tahun 2008/2009 hingga 2014/2015 (sebelum peraturan tersebut diberlakukan) (Tabel 3). Meski demikian, tingkat produktivitas ini masih jauh dari target pemerintah sebesar 5 ton per hektar yang ditetapkan dalam peraturan tersebut.

Dari sisi produksi rata-rata tahunan, jumlahnya meningkat 33,25% atau nyaris sepertiga dari 8,19 juta ton di tahun 2008/2009 hingga 2014/2015 menjadi 10,92 juta ton dari tahun 2015/2016 hingga 2017/2018. Meskipun sudah meningkat, angka produksi ini masih berada di bawah tingkat konsumsi rata-rata sebesar 12,20 juta ton dari tahun 2015/2016 hingga 2017/2018. Dari tahun 2008/2009 hingga 2017/2018, produksi jagung domestik meningkat sebesar 294.440 ton per tahun. Akan tetapi, konsumsi jagung untuk pakan ternak setiap tahunnya meningkat sebesar 477.780 ton per tahun selama periode yang sama.

“Dari tahun 2008/2009 hingga 2017/2018, produksi jagung domestik meningkat sebesar 294.440 ton per tahun. Akan tetapi, konsumsi jagung untuk pakan ternak setiap tahunnya meningkat sebesar 477.780 ton per tahun selama periode yang sama.”

Tabel 3

Produksi dan Produktivitas Jagung di Indonesia tahun 2008/2009 hingga 2017/2018

| Tahun | Area Panen (000 hektar) | Produksi (000 ton) | Produktivitas (ton/hektar) |
|------------------|-------------------------|--------------------|----------------------------|
| 2008/2009 | 3.220 | 8.700 | 2,70 |
| 2009/2010 | 3.060 | 6.900 | 2,25 |
| 2010/2011 | 2.850 | 6.800 | 2,39 |
| 2011/2012 | 3.120 | 8.850 | 2,84 |
| 2012/2013 | 3.000 | 8.000 | 2,67 |
| 2013/2014 | 3.120 | 9.100 | 2,92 |
| 2014/2015 | 3.100 | 9.000 | 2,90 |
| RATA-RATA | 3.067,14 | 8.192,86 | 2,67 |
| 2015/2016 | 3.500 | 10.500 | 3,00 |
| 2016/2017 | 3.400 | 10.900 | 3,21 |
| 2017/2018 | 3.500 | 11.350 | 3,24 |
| RATA-RATA | 3.466,67 | 10.916,67 | 3,15 |

Sumber: USDA (2009 - 2018)

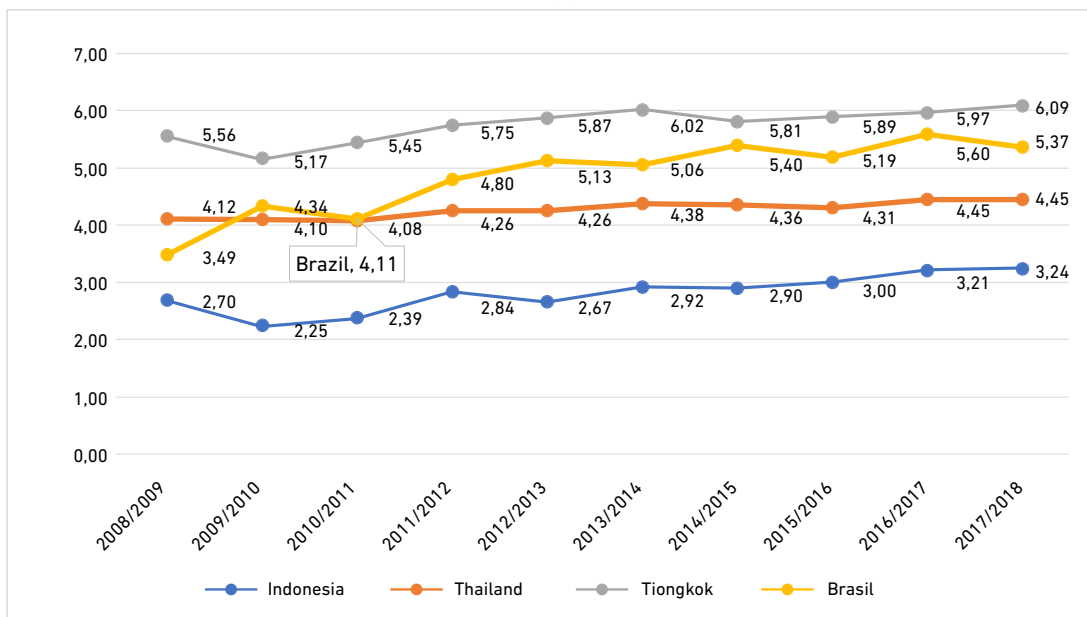
Catatan: USDA mengumpulkan data dari periode awal Oktober hingga akhir September di tahun berikutnya.

Terlepas dari trennya yang meningkat akhir-akhir ini, produktivitas jagung di Indonesia masih tertinggal di belakang negara-negara penghasil jagung lainnya, termasuk Thailand, Tiongkok, dan Brasil. Dari tahun 2008/2009 hingga 2017/2018, rata-rata produktivitas jagung di Indonesia hanya mencapai 2,81 ton per hektar, lebih rendah daripada Thailand (4,28 ton/hektar), Brasil (4,85 ton/hektar), dan Tiongkok (5,76 ton/hektar), sebagaimana digambarkan pada Gambar 6. Pada periode ini, peningkatan produktivitas rata-rata tahunan di Indonesia adalah 60,11 kilogram per hektar per tahun, lebih tinggi dibandingkan Thailand (36,75 kg/hektar/ tahun) dan Tiongkok (59,52 kg/hektar/tahun), tetapi masih jauh di belakang Brasil (209,27 kg/hektar/tahun).

Dari tahun 2008/2009 hingga 2017/2018, rata-rata produktivitas jagung di Indonesia hanya mencapai 2,81 ton per hektar, lebih rendah daripada Thailand (4,28 ton/hektar), Brasil (4,85 ton/hektar), dan Tiongkok (5,76 ton/hektar)

Gambar 6

Produktivitas Jagung di Indonesia, Thailand, Tiongkok, dan Brasil (ton per hektar), 2008/2009 hingga 2017/2018



Rata-Rata Produktivitas dari tahun 2008/2009 hingga 2017/2018 (ton/hektar)

| Indonesia | Thailand | Tiongkok | Brasil |
|-----------|----------|----------|--------|
| 2,81 | 4,28 | 5,76 | 4,85 |

Sumber: USDA (2010–2018)

Catatan: USDA mengumpulkan data dari periode awal Oktober hingga akhir September di tahun berikutnya.

Cuaca merupakan faktor utama dalam produksi jagung di Indonesia. Cuaca buruk dapat menyebabkan tertundanya musim tanam, yang dapat menghambat pertumbuhan jagung yang optimal (Akinuoye-Adelabu & Modi, 2017, hlm. 53). Pada tahun 2009/2010, produktivitas jagung di Indonesia menurun hingga 0,45 poin persentase dari periode sebelumnya akibat El

Nino,¹² dan hal ini menyebabkan tertundanya musim tanam pertama selama dua bulan (USDA, 2010, hlm. 2 & 7). Produksi jagung di Indonesia juga rentan terhadap bencana alam. Pada tahun 2012/2013, produktivitas jagung di Indonesia menurun sebesar 0,17 poin persentase akibat Gunung Sinabung di Sumatera Utara berulang kali meletus sehingga menyebabkan gagal panen di berbagai daerah yang terkena dampak letusannya (Safutra, 2018; Sihombing, 2018; TribunMedan.com, 2018; USDA, 2014, hlm. 5).

Meningkatnya jumlah jagung yang diproduksi di Indonesia dalam beberapa tahun terakhir tidak dapat dikaitkan semata-mata dengan program UPSUS.

Meningkatnya jumlah jagung yang diproduksi di Indonesia dalam beberapa tahun terakhir tidak dapat dikaitkan semata-mata dengan program UPSUS. Para petani jagung yang berhasil meningkatkan hasil panen mereka justru lebih suka menggunakan benih jagung hibrida komersial non-subsidi, dan mereka enggan menggunakan benih gratis dari UPSUS karena mereka nilai kurang produktif dibandingkan benih komersial (USDA, 2016, hlm. 8). Penelitian CIPS mendukung klaim tersebut, khususnya di daerah dengan pasar yang kuat (Freddy & Gupta, 2018, hlm. 12–13). Sesuai hasil observasi di Dompu, Nusa Tenggara Barat dan Sumenep, Jawa Timur (keduanya merupakan provinsi utama penghasil jagung di Indonesia), benih UPSUS yang diproduksi oleh Balitbangtan dari Kementerian Pertanian hanya menghasilkan panen antara 3 hingga 5 ton per hektar, yang mana jumlah ini kurang dari setengah dari apa yang diklaim secara resmi oleh pemerintah (Tabel 4). Sementara itu, benih UPSUS yang diproduksi oleh perusahaan swasta melalui sistem sub-kontrak dengan pemerintah menghasilkan antara 7 hingga 10 ton per hektar, sedikit lebih baik daripada benih yang diproduksi oleh Balitbangtan, tetapi masih lebih rendah dari klaim resmi pemerintah, yaitu antara 10 hingga 13 ton per hektar. Dalam beberapa kondisi ekstrem, benih dari pemerintah mengeluarkan bau yang tak sedap dan benih tersebut sudah berjamur dan berketu sehingga tidak dapat digunakan lagi. Petani jagung umumnya mampu mengidentifikasi benih berkualitas rendah dan menolak untuk menggunakannya. Di sisi lain, benih jagung hibrida komersial non-subsidi yang digunakan oleh para petani di daerah pasar yang kuat menghasilkan panen hingga 13 ton per hektar, sesuai dengan apa yang diiklankan oleh perusahaan-perusahaan pembuatnya, yaitu antara 10 hingga 13 ton per hektar.

¹² El Nino (arti harfiah, "The Little Boy" atau "Anak Laki-laki Kecil") mengacu pada interaksi iklim berskala besar antara lautan dan atmosfer yang biasanya mengarah ke suhu yang lebih hangat dari rata-rata dan kondisi yang lebih kering dari rata-rata di berbagai belahan dunia untuk periode waktu yang panjang (National Oceanic and Atmospheric Administration [NOAA], 2018).

Tabel 4

Potensi Hasil Panen dari Benih Jagung Hibrida di Dompu, Nusa Tenggara Barat dan Sumenep, Jawa Timur

| Sumber Benih | Varietas Genotipe (contoh) | Hasil Panen yang Dinyatakan secara Resmi (ton per hektar) | Hasil Panen yang Didapatkan oleh Petani Jagung (ton per hektar) |
|--|---|---|---|
| Program UPSUS (65%)—Diproduksi oleh Balitbangtan di bawah Kementerian Pertanian dan dari penyemaian lokal berlisensi | BIMA 18, BIMA 17, dan Batimurung Hibrida BIMA 2 | 8,27 s/d 13,6 | 3 s/d 5 |
| Program UPSUS (35%)—Di- sub-kontrakkan kepada sejumlah perusahaan swasta | BISI 2 perkawinan silang FS 4 dengan FS 9, BISI 18 perkawinan silang FS46 dengan FS47 | 10 s/d 13 | 7 s/d 10 |
| Benih komersial non-subsidi | Pioneer P21 perkawinan silang F30Y87 dengan M30Y877 & NK 7328 | 10 s/d 13 | Hingga 13 |

Sumber diolah dari Center for Indonesian Policy Studies (2018, hlm. 12) dan Kementerian Pertanian (2018b, hlm. 81–82)

Studi yang dilakukan CIPS juga menemukan bahwa petani menghadapi kesulitan dalam memperoleh benih hibrida UPSUS yang diproduksi oleh perusahaan-perusahaan swasta (Freddy & Gupta, 2018, hlm. 13) dikarenakan benih buatan Balitbangtan memiliki proporsi pengadaan yang lebih besar (65%). Dengan demikian, pemerintah lebih banyak mendistribusikan benih dari Balitbangtan tanpa memperhatikan permintaan petani untuk memperoleh benih yang diproduksi oleh perusahaan-perusahaan swasta.

Program UPSUS belum mampu meningkatkan kualitas tanaman jagung di Indonesia. Jagung produksi dalam negeri yang dihasilkan masih memiliki kandungan protein yang rendah, serat kasar (*raw fiber*) yang terlalu tinggi, dan memiliki bau yang tengik (USDA, 2016, hlm. 11).¹³ Proses pasca panen yang kurang baik yang ditandai dengan terbatasnya akses petani ke mesin pengering dan fasilitas penyimpanan yang layak menjadi penyebab masalah ini, di mana jagung yang telah dipanen terpapar ke udara yang lembab (APINDO, Wawancara Pribadi, 9 Juli 2018). Akibatnya, produsen pakan dalam negeri enggan untuk membeli jagung dari petani nasional sebagai bahan baku mereka. Hal ini membuat penghasilan para petani jagung dalam negeri menjadi semakin rendah, sedangkan angka permintaan untuk jagung impor semakin meningkat (USDA, 2016, hlm. 11).

¹³ Ketengikan mengacu pada oksidasi jagung sebagian atau utuh saat terkena terlalu banyak uap air, yang memicu pertumbuhan bakteri yang menyebabkan rasa dan bau tidak sedap (Lück & von Rymon Lipinski, 2000, hlm. 677).

“ Para produsen pakan ternak enggan menggunakan jagung dalam negeri sebagai bahan baku karena kualitasnya yang di bawah standar. Akibatnya, penghasilan para petani jagung nasional semakin menurun, sedangkan angka permintaan jagung impor semakin meningkat. ”

D. Peraturan yang Bertentangan

Seperti yang ditunjukkan pada Gambar 3 dan Gambar 4 pada bab sebelumnya, jumlah impor jagung cenderung menurun, padahal kebutuhannya sebagai bahan baku pakan ternak meningkat. Kurangnya kejelasan mengenai peraturan yang ada turut andil dalam situasi ini, terutama dikarenakan dua pasal kunci dalam Permendag 21/2018 yang bertentangan dengan Peraturan Menteri Pertanian (Permentan) Nomor 57 Tahun 2015 tentang Pemasukan dan Pengeluaran Bahan Pakan Asal Tumbuhan ke dan dari Wilayah Republik Indonesia. Pertentangan di antara kedua peraturan ini dijelaskan pada Tabel 5.

Permendag 21/2018 Pasal 3 (1) menyatakan bahwa hanya BULOG yang dapat mengimpor jagung untuk pakan ternak. Perusahaan-perusahaan swasta hanya diizinkan untuk mengimpor jagung untuk konsumsi manusia dan untuk keperluan industri non-makanan.¹⁴ Sebaliknya, Permentan 57/2015 Pasal 1 (2, 3, dan 17) dan Pasal 4 (1) menyatakan bahwa perusahaan swasta dan badan usaha milik negara (BUMN) lainnya dapat mengimpor bahan mentah apa pun, termasuk jagung, untuk memproduksi pakan ternak. Selanjutnya, Permendag 21/2018 Pasal 4 menetapkan bahwa importir tidak memerlukan dokumen rekomendasi dari Kementerian Pertanian, sedangkan Permentan 57/2015 Pasal 16 (1 dan 3) memasukkan dokumen ini sebagai salah satu persyaratan sebelum BUMN mana pun, termasuk BULOG, dapat mengimpor pakan ternak yang terbuat dari tumbuhan apa pun, termasuk jagung.

Tabel 5

Pertentangan antara Permendag Nomor 21 Tahun 2018 dan Permentan Nomor 57 Tahun 2015

| No. | Topik | Pertentangan | |
|-----|---|---|---|
| | | Permendag 21/2018 | Permentan 57/2015 |
| 1. | Perusahaan yang berwenang untuk mengimpor jagung untuk pakan ternak | Pasal 3 (1)—Hanya BULOG yang diberikan wewenang untuk mengimpor jagung untuk pakan ternak | Pasal 1 (2, 3, dan 17) dan Pasal 4 (1)— Baik perusahaan swasta maupun BUMN yang bergerak di bidang peternakan dan kesehatan hewan diberikan wewenang untuk mengimpor pakan ternak berbahan dasar tumbuhan |
| 2. | Rekomendasi dari Kementerian Pertanian (Kementan) | Pasal 4—Rekomendasi dari Kementan tidak lagi diperlukan | Pasal 16 (1 dan 3)—BUMN harus mendapatkan rekomendasi dari Kementan sebelum mengimpor pakan ternak berbahan dasar tumbuhan |

Sumber: Kementerian Perdagangan (2018) dan Kementerian Pertanian (2015)

¹⁴ Seperti etanol, bedak talc, dan kantong plastik yang dapat terurai hayati (Olayide Oyeyemi Fabunmi, Lope G Tabil, Peter R Chang, & Satyanarayan Panigrahi, 2007; Ranum, Peña-Rosas, & Garcia-Casal, 2014; Whysner & Mohan, 2000).

Pertentangan di antara Permendag 21/2018 dan Permentan 57/2015 telah menyebabkan kebingungan di kalangan para produsen pakan ternak, sehingga mereka tidak yakin siapa yang berwenang untuk mengimpor jagung yang menjadi bahan baku mereka dan dokumen impor apa saja yang diperlukan untuk mengimpornya secara legal.

Pertentangan di antara kedua peraturan ini telah menyebabkan kebingungan di kalangan para produsen pakan ternak, sehingga mereka tidak yakin siapa yang berwenang untuk mengimpor jagung yang menjadi bahan baku mereka dan dokumen impor apa saja yang diperlukan untuk mengimpornya secara legal (Perwakilan FPLN, Wawancara Pribadi, 25 Juli 2018). Alhasil, ada beberapa kejadian di mana jagung yang diimpor ditahan oleh pihak berwajib di pelabuhan dengan alasan bahwa impor tersebut tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku (Agustinus, 2016b; Aria, 2016; Idris, 2016).

E. Prosedur yang Rumit dan Panjang untuk Mendapatkan Lisensi Impor

Pemerintah berupaya untuk mengatur keseimbangan yang rumit antara harga jagung yang terjangkau bagi industri pakan ternak dan juga peternak, dengan harga yang memberikan laba yang signifikan bagi para petani jagung dalam negeri. Untuk melakukan hal ini, pemerintah memberlakukan Permendag 21/2018 dan Permentan 57/2015, yang mana keduanya membutuhkan prosedur yang panjang untuk mendapatkan lisensi impor. Dengan demikian, pemerintah melalui Kementerian Perdagangan dan Kementerian Pertanian tetap memiliki wewenang untuk mengabulkan ataupun menolak permohonan untuk melakukan impor jagung.

Proses untuk mendapatkan lisensi impor sebagaimana yang diatur dalam Permendag 21/2018 Pasal 5 (1) dan Permentan 57/2015 Pasal 7 (2) membutuhkan proses yang dapat berlangsung hingga 26 hari kerja untuk BULOG (Tabel 6), dan 53 hari kerja untuk perusahaan swasta (Tabel 6). Durasi ini tidak termasuk beberapa langkah yang tidak memiliki keterangan waktu yang jelas, seperti misalnya proses untuk mendapatkan rekomendasi dari sejumlah kementerian terkait. Durasi ini adalah hasil dari persyaratan resmi untuk mendapatkan seluruh dokumen perizinan yang diperlukan sebelum BULOG ataupun perusahaan swasta dapat mengajukan permohonan untuk memperoleh lisensi impor jagung. Seperti yang diatur dalam Perjanjian Umum Tarif dan Perdagangan (*General Agreement on Tariffs and Trade/GATT*) Tahun 1994 Pasal XI:1, yang diratifikasi oleh pemerintah Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1994 tentang Pengesahan *Agreement Establishing the World Trade Organization* (Persetujuan Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia), memberlakukan prosedur yang terlampaui panjang untuk memperoleh lisensi impor sebagaimana yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia adalah suatu hal yang terlarang. Hanya bea cukai dan pajak saja yang dapat dijadikan retsriksi impor antar negara. Oleh karena itu, baik Permendag 21/2018 dan Permentan 57/2018 berpotensi untuk menimbulkan sengketa perdagangan antar negara, sebagaimana yang terjadi pada kasus Permendag Nomor 59 Tahun 2016 tentang impor daging sapi (Respatiadi & Nabila, 2017, hlm. 15-16).¹⁵

Memberlakukan prosedur yang terlampaui panjang untuk memperoleh lisensi impor sebagaimana yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia adalah suatu hal yang terlarang, sehingga Permendag 21/2018 dan Permentan 57/2018 berpotensi untuk menimbulkan sengketa perdagangan antar negara.

¹⁵ Hasil penelitian CIPS menemukan bahwa Permendag 59/2016 tentang Ketentuan Ekspor dan Impor Hewan dan Produk Hewan memicu tuntutan yang dikemukakan oleh Selandia Baru dan Amerika Serikat (AS) melalui forum Organisasi Perdagangan Dunia (*the World Trade Organization/WTO*). Dalamuntutannya, pihak Selandia Baru dan AS mengklaim bahwa peraturan tersebut membuat proses pengajuan lisensi impor menjadi lebih lama dari yang seharusnya. Kedua negara tersebut juga mengeluhkan bagaimana Permendag 59/2016 menutup akses daging sapi impor ke pasar-pasar tradisional, serta menggunakan kebijakan sanitari dan fitosanitari yang tidak sesuai dengan standar internasional prosedur keamanan pangan (Respatiadi & Nabila, 2017, hlm. 15-16).

Tabel 6

Prosedur dan Dokumen yang Dibutuhkan BULOG untuk Mengimpor Jagung ke Indonesia

| No. | Langkah-Langkah | Dokumen Perizinan yang Dibutuhkan | Dasar Hukum | Perkiraan Waktu Penyelesaian (Hari Kerja) |
|--------------|--|--|---|---|
| 1 | Kementerian Perdagangan memberikan rekomendasi untuk mengimpor jagung | - | Permendag 21/2018 Pasal 3 (2) | Tidak ditentukan |
| 2 | Kementerian Pertanian memberikan dokumen Rekomendasi Impor | - | Permentan 57/2015 Pasal 16 (3) | Tidak ditentukan |
| 3 | Kementerian BUMN menunjuk BULOG untuk mengimpor jagung | - | Permendag 21/2018 Pasal 3 (2) | Tidak ditentukan |
| 4 | BULOG mengumpulkan dokumen-dokumen perizinan untuk mendapatkan lisensi impor sebagaimana yang tertera di dalam Permendag 21/2018 Pasal 5 (1) dan Permentan 57/2015 Pasal 7 (2) | Registrasi Kepabeanaan | Peraturan Kementerian Keuangan (Permenkeu) Nomor 179 Tahun 2016 Pasal 6 (1) dan Pasal 8 (1) | 2 |
| | | Angka Pengenal Importir Umum (API-U) | Permendag 70/2015 Pasal 20 (1) | 5 |
| | | Pemberitahuan Impor Barang (PIB) | Permenkeu 155/2008 Pasal 4, Permenkeu 226/2015 Pasal 9A | 1 |
| | | Bukti Tanda Daftar Gudang (TDG) | Permendag 90/2014 Pasal 6 (4) | 5 |
| 5 | BULOG mengajukan dokumen perizinan melalui Portal Registrasi Importir Indonesia (InaTrade) | Semua dokumen perizinan yang dijabarkan pada Nomor 4 | Permendag 21/2018 Pasal 11 (1) | 10 (untuk proses registrasi <i>online</i>) |
| 6 | Kementerian Perdagangan memberikan persetujuan dan Lisensi Impor kepada BULOG | - | Permendag 21/2018 Pasal 5 (3) | 3 |
| TOTAL | | 26 hari kerja, tidak termasuk waktu yang tidak ditentukan untuk langkah Nomor 1, 2, dan 3 | | |

Sumber diolah dari:

1. Peraturan Kementerian Keuangan (Permenkeu) Nomor 155 Tahun 2008 tentang Pemberitahuan Pabean
2. Permendag Nomor 90 Tahun 2014 tentang Penataan dan Pembinaan Gudang
3. Permendag Nomor 70 Tahun 2015 tentang Angka Pengenal Importir
4. Permenkeu Nomor 226 Tahun 2015 tentang Revisi Permenkeu Nomor 155 Tahun 2008 tentang Pemberitahuan Pabean
5. Permentan Nomor 57 Tahun 2015 tentang Pemasukan dan Pengeluaran Bahan Pakan Asal Tumbuhan ke dan dari Wilayah Negara Republik Indonesia
6. Permenkeu Nomor 179 Tahun 2016 tentang Registrasi Kepabeanaan
7. Permendag Nomor 21 Tahun 2018 tentang Ketentuan Impor Jagung

Tabel 7

Prosedur dan Dokumen yang Dibutuhkan Perusahaan Swasta untuk Mengimpor Jagung ke Indonesia

| No. | Langkah-Langkah | Dokumen Perizinan yang Dibutuhkan | Dasar Hukum | Perkiraan Waktu Penyelesaian (Hari Kerja) |
|-----|--|--|--|---|
| 1 | Perusahaan swasta mengumpulkan dokumen perizinan seperti yang tertera di dalam Permendag 21/2018 Pasal 5 (2) dan Permentan 57/2015 Pasal 7 (2) | Akta Perusahaan | Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, Pasal 10 (6) | 14 |
| | | Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP) | Permendag 77/2013 Pasal 5 | 3 |
| | | Tanda Daftar Perusahaan (TDP) | Permendag 77/2013 Pasal 5 | 3 |
| | | Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) | Peraturan Direktur Jenderal Pajak di bawah Kementerian Keuangan Nomor 20 Tahun 2013, Pasal 4 (7), Pasal 5 (6), dan Pasal 7 (1) | 3 |
| | | Registrasi Kepabeanaan | Permenkeu 179/2016 Pasal 6 (1) dan Pasal 8 (1) | 2 |
| | | Angka Pengenal Importir - Produsen (API-P) | Permendag 70/2015 Pasal 20 (1) | 5 |
| | | Pemberitahuan Impor Barang (PIB) | Permenkeu 155/2008 Pasal 4, Permenkeu 226/2015 Pasal 9A | 1 |
| | | Bukti Tanda Daftar Gudang (TDG) | Permendag 90/2014 Pasal 6 (4) | 5 |
| 2 | Perusahaan swasta mengajukan dokumen perizinan dan memohon Rekomendasi Pemasukan (RP-I) kepada Kementerian Pertanian melalui proses online | Semua dokumen perizinan yang dijabarkan pada Nomor 1 | Permentan 57/2015 Pasal 4 (3) dan Pasal 22 | Tidak ditentukan |
| 3 | Kementerian Pertanian meminta saran dan masukan dari Tim Analisis Kebutuhan (TAK) | - | Permentan 57/2015 Pasal 5 | Tidak ditentukan |
| 4 | Kementerian Pertanian memberikan persetujuan dan mengeluarkan RP-I | - | Permentan 57/2015 Pasal 23 | 1 |

| No. | Langkah-Langkah | Dokumen Perizinan yang Dibutuhkan | Dasar Hukum | Perkiraan Waktu Penyelesaian (Hari Kerja) |
|-------|--|---|---|---|
| 5 | Kementerian Pertanian memberikan persetujuan dan mengeluarkan dokumen Izin Pemasukan | Dokumen RP-I | Permentan 57/2015 Pasal 26 | 3 |
| 6 | Sektor swasta memasukkan dokumen ke Portal Registrasi Importir Indonesia (InaTrade) | Semua dokumen perizinan yang dijelaskan dari nomor 1 sampai 5 | Permendag 21/2018 Pasal 11 (1) | 10 (untuk proses registrasi <i>online</i>) |
| 7 | Kementerian Perdagangan memberikan persetujuan dan memberikan Lisensi Impor kepada perusahaan swasta | - | Permendag 21/2018 Pasal 5 (3) | 3 |
| Total | | | 53 hari kerja , tidak termasuk waktu yang tidak ditentukan untuk langkah nomor 2 dan 3 | |

Sumber diperoleh dari:

1. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas
2. Permenkeu Nomor 155 Tahun 2008 tentang Pemberitahuan Pabean
3. Permendag Nomor 77 Tahun 2013 tentang Penerbitan Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP) dan Tanda Daftar Perusahaan (TDP) Secara Simultan bagi Perusahaan Perdagangan
4. Permendag Nomor 90 Tahun 2014 tentang Penataan dan Pembinaan Gudang
5. Permendag Nomor 70 Tahun 2015 tentang Angka Pengenal Importir
6. Permentan Nomor 57 Tahun 2015 tentang Pemasukan dan Pengeluaran Bahan Pakan Asal Tumbuhan ke dan dari Wilayah Negara Republik Indonesia
7. Permenkeu Nomor 226 Tahun 2015 tentang Revisi Permenkeu Nomor 155 Tahun 2008 tentang Pemberitahuan Pabean
8. Permenkeu Nomor 179 Tahun 2018 tentang Registrasi Kepabeanaan
9. Permendag Nomor 21 Tahun 2018 tentang Ketentuan Impor Jagung
10. Peraturan Direktur Jenderal Pajak di bawah Kementerian Keuangan Nomor 20 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pendaftaran dan Pemberian Nomor Pokok Wajib Pajak

F. Tren Harga Jagung di Indonesia dan Pasar Internasional

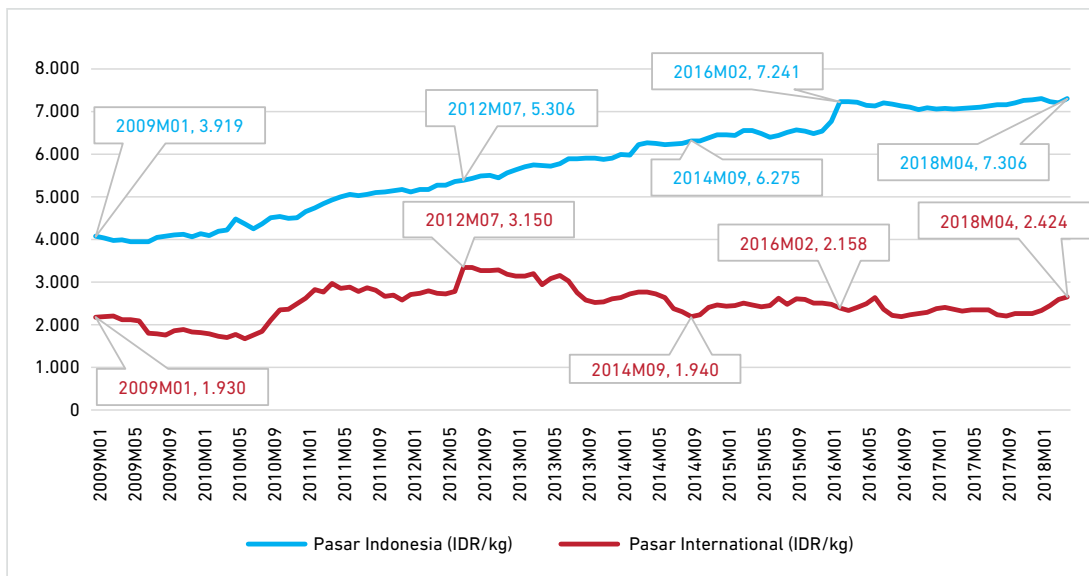
Produksi jagung dalam negeri Indonesia tidak dapat mengikuti permintaan pakan ternak yang terus bertambah. Hal ini diperburuk lagi dengan sulitnya mengimpor jagung dari luar negeri karena regulasi yang saling bertentangan dan proses pengurusan perizinan impor yang memakan waktu lama. Akibatnya, harga jagung di Indonesia naik secara terus-menerus, sebagaimana yang terjadi selama masa observasi dari tahun 2009 sampai dengan April 2018 yang diilustrasikan dalam Gambar 7. Pada bulan April 2018, harga jagung di Indonesia mencapai Rp7.306 per kg, dua kali lipat lebih tinggi dibandingkan harganya di Januari 2009 (Rp3.919 per kg). Di periode yang sama, harga jagung di pasar internasional juga meningkat namun tidak sedrastis di Indonesia. Harga jagung di pasar internasional di bulan April 2018 (Rp2.424 per kg) meningkat 25,60% dari harga di bulan Januari 2009 (Rp1.930 per kg).

Hubungan antara harga jagung di Indonesia dengan di pasar internasional dalam konteks jangka pendek berbeda dengan konteks jangka panjang. Dalam jangka pendek, perubahan 10% pada harga internasional diikuti oleh perubahan sebesar 1,85% ke arah yang sama pada harga jagung di Indonesia. Dalam jangka panjang, perubahan harga di pasar internasional tidak memiliki

dampak yang signifikan terhadap harga jagung di Indonesia, sehingga mengakibatkan harga jagung di Indonesia terdeviasi dan menjauh dari harga di pasar internasional. Perhitungan ini dijelaskan lebih terperinci dalam Lampiran I.

Harga jagung di Indonesia terdeviasi dan menjauh dari harga di pasar internasional.

Gambar 7
Tren Harga Jagung di Indonesia dan Pasar Internasional, 2009 - 2018



Sumber diolah dari Kementerian Perdagangan (2009–2018), Bank Dunia (2009–2018), dan X-Rates.com (2018)

Harga jagung di Indonesia mengikuti kenaikan harga jagung pada pasar internasional. Contohnya, setelah musim panas di Amerika Serikat yang lain dari biasanya yang disebabkan oleh panas berlebihan dan minimnya curah hujan (Bank Dunia, 2012, hlm. 2) pada pertengahan tahun 2012, harga jagung internasional meningkat sebesar 22,95% dari Rp2.562 per kilogram pada bulan Juni 2012 menjadi Rp3.150 per kilogram pada bulan Juli 2012. Pada periode yang sama, harga jagung di Indonesia mengikuti tren yang sama dan meningkat 0,76% dari Rp5.266 per kilogram menjadi Rp5.306 per kilogram.

Akan tetapi, ketika harga jagung di pasar internasional menurun, harga jagung di Indonesia tidak selalu mengikuti. Contohnya, ketika negara-negara penghasil jagung menikmati turunnya harga pupuk kimia, BBM, dan biaya transportasi akibat penurunan harga minyak pada semester kedua 2014 (Bank Dunia, 2012, hlm. 2), harga jagung di pasar internasional menurun 6,09% dari Rp2.066 per kilogram pada bulan Agustus 2014 menjadi Rp1.940 per kilogram pada bulan September 2014, yang mana merupakan salah satu harganya yang terendah selama masa observasi. Akan tetapi, harga jagung di Indonesia justru meningkat 1,19% dari Rp6.201 per kilogram menjadi Rp6.275 per kilogram pada periode yang sama. Contoh lain, pada awal 2016, ketika Kementerian Pertanian akan memberlakukan restriksi impor jagung yang diatur dalam Permendag 20/2016 (versi lama dari Permendag 21/2018), harga jagung di Indonesia mencapai salah satu rekor harga tertinggi, yaitu meningkat 7,13% dari Rp6.759 per kilogram pada bulan

Januari 2016 menjadi Rp7.241 per kilogram pada bulan Februari 2016. Pada periode yang sama, harga jagung di pasar internasional justru menurun 3,48% dari Rp2.236 per kilogram menjadi Rp2.158 per kilogram.

G. Skenario

Ada empat skenario potensial dalam pasar jagung, tergantung pada kebijakan perdagangan yang akan digunakan oleh pemerintah. Seluruh skenario diringkas dalam matriks di lampiran II.

Skenario I — Bisnis seperti Biasa

Pemerintah meneruskan kebijakan yang sudah ada. Program benih hibrida UPSUS berlanjut meskipun ada keengganan dari petani untuk menggunakan benih ini dan mereka lebih memilih menggunakan benih hibrida komersial non-subsidi. Produksi jagung dalam negeri mungkin akan tetap meningkat, namun tetap tidak mampu memenuhi seluruh permintaan pakan ternak, dan produktivitasnya tetap lebih rendah daripada target pemerintah. Impor tetap dibatasi karena masih terdapat pertentangan antara Permendag 21/2018 dan Permentan 57/2015, sehingga menimbulkan kebingungan di antara para importir dan produsen pakan ternak mengenai bagaimana prosedur yang legal untuk mengimpor jagung yang mereka butuhkan. Akibatnya, harga jagung di Indonesia tetap mahal dan lebih tinggi daripada harga di pasar internasional. Hal ini akan menyebabkan tingginya harga pakan ternak, yang kemudian berimbas juga terhadap harga bahan-bahan pangan kaya protein seperti telur ayam, daging ayam, dan daging sapi. Hal ini akan berimbas kepada mereka yang tergolong *net consumers* jagung (membeli jagung lebih banyak daripada yang mereka tanam sendiri), termasuk 21 juta rumah tangga petani dan lebih dari 35 juta rumah tangga non-petani.¹⁶

Skenario II—Menghentikan Program Benih Hibrida UPSUS

Pada skenario kedua, pemerintah merevisi Permentan 03/2015 tentang program benih hibrida UPSUS. Bagian III (A.3 dan B.3) regulasi ini diubah dengan menambahkan prosedur penghentian program UPSUS untuk daerah-daerah yang memiliki pasar kuat dan lemah, sehingga benih hibrida komersial non-subsidi dapat menggantikan benih UPSUS dalam daerah dengan pasar kuat. Petani yang memiliki pengalaman menanam benih hibrida lebih memilih untuk menggunakan benih komersial karena kualitasnya yang lebih tinggi. Dengan demikian, benih UPSUS seharusnya digunakan untuk memperkenalkan benih hibrida kepada petani yang belum pernah menanamnya, terutama bagi mereka yang berada di daerah dengan pasar jagung yang semi-kuat. Meskipun skenario ini akan meningkatkan produksi dan produktivitas jagung dalam negeri, hal ini tidak menjamin bahwa panen jagung yang dihasilkan memiliki kualitas yang sesuai dengan kebutuhan industri pakan ternak. Hal ini disebabkan oleh kurang baiknya proses pascapanen jagung di Indonesia, terutama karena tidak semua petani dapat mengakses fasilitas mesin pengering dan penyimpanan yang layak. Alhasil, industri pakan ternak akan tetap bergantung pada jagung impor, yang mana aksesnya tetap dibatasi pada skenario ini. *Net consumers* jagung akan tetap dirugikan akibat tingginya harga bahan pangan, sebagaimana yang terjadi pada skenario pertama.

¹⁶ Jumlah total rumah tangga di Indonesia adalah 61,39 juta (Badan Pusat Statistik [BPS], 2017b, hlm. 86), dengan 26,10 juta dari mereka bekerja di sektor pertanian (BPS, 2013, hlm. 10). Dari angka ini, sekitar 5,10 juta dari mereka adalah petani jagung. Mereka yang bekerja sebagai petani jenis tanaman lain (26,10 juta - 5,10 juta = 21 juta) dan mereka yang tidak bekerja di sektor pertanian (61,39 juta - 26,10 juta = 35,29 juta) diklasifikasikan sebagai *net consumers* jagung.

Skenario III—Menghapuskan pembatasan impor dan menyelaraskan peraturan yang bertentangan

Skenario ini berfokus pada memperbaiki mekanisme impor dengan dua cara. Pertama, menyelaraskan isi dari Permendag 21/2018 dan Permentan 57/2015 guna memperjelas siapa yang memiliki wewenang untuk mengimpor jagung dan dokumen apa saja yang dibutuhkan untuk melakukan impor tersebut secara legal. Kedua, pemerintah sebaiknya menghapus restriksi impor dengan merevisi Permendag 21/2018 Pasal 3 (1) dengan membuka kesempatan untuk mengimpor jagung sebagai bahan baku pakan ternak bukan hanya kepada BULOG, tetapi juga kepada semua BUMN dan perusahaan swasta yang memenuhi syarat. Pemerintah seharusnya juga merevisi Permendag 21/2018 Pasal 5 (1 dan 2) dan Permentan 57/2015 Pasal 7 (2) guna menyederhanakan dan mempersingkat proses untuk mendapatkan lisensi impor bagi BUMN maupun importir swasta. Proses pemberian lisensi impor seyogyanya menitikberatkan pada identifikasi dan pemeriksaan kualitas melalui cara-cara yang wajar dan dalam waktu yang sesingkat mungkin. Dalam skenario ini, pemerintah harus menjalankan perannya sebagai regulator dengan memastikan kompetisi di antara para importir berlangsung secara adil dan transparan. Semua ini akan membuat proses impor menjadi lebih kompetitif dan memberikan lebih banyak pilihan bagi produsen pakan ternak dan peternak yang membutuhkan jagung impor. Sebagai hasilnya, harga pakan ternak akan menjadi lebih terjangkau dan demikian juga harga-harga komoditas pangan kaya protein seperti telur ayam, daging ayam, dan daging sapi.

Meski demikian, skenario ini berpotensi untuk mendapatkan penolakan dari para petani jagung dalam negeri karena mereka merasa belum siap untuk berkompetisi dengan jagung impor yang memiliki kualitas lebih baik. Ketidakmampuan mereka untuk berkompetisi akan membuat mereka enggan untuk meningkatkan produktivitas mereka, sehingga membuat mereka juga enggan untuk beralih ke benih jagung hibrida yang disediakan oleh program UPSUS dan para produsen yang memproduksi benih komersial non-subsidi.

Skenario IV—Mengurangi program benih hibrida UPSUS, menyelaraskan regulasi impor, dan mengurangi pembatasan impor

Skenario keempat mengacu pada kombinasi skenario kedua dan ketiga, di mana pemerintah melakukan perubahan terhadap Permentan 03/2015 tentang benih hibrida gratis UPSUS, restriksi impor dalam Permendag 21/2018 dan Permentan 57/2015 direvisi, dan dilakukan penyelarasan antara Permendag 21/2018 dan Permentan 57/2015. Dalam skenario ini, dampak positif dari revisi Permendag 21/2018 dan Permentan 57/2015 dan penyelarasan di antara keduanya sama seperti yang dijelaskan dalam skenario ketiga. Sementara itu, dihentikannya program benih hibrida UPSUS di daerah-daerah dengan pasar kuat dan pasar lemah akan memberi jalan bagi benih hibrida komersial non-subsidi dengan kualitas yang lebih baik untuk mendapatkan pangsa pasar yang lebih besar di antara para petani jagung. Hal ini akan turut berdampak pada peningkatan produktivitas dan produksi jagung dalam negeri. Akan tetapi, sebagaimana halnya dalam skenario ketiga, peningkatan jumlah jagung impor yang masuk ke Indonesia berpotensi membuat para petani jagung dalam negeri enggan untuk berusaha meningkatkan produktivitas mereka.

Rekomendasi

Kebijakan pemerintah untuk meningkatkan produksi dan produktivitas jagung dalam negeri sebagaimana diatur dalam Permentan 03/2015 belum dapat mengimbangi meningkatnya permintaan jagung, terutama untuk pakan ternak. Pada saat yang bersamaan, rendahnya kualitas jagung dalam negeri membuat para pelaku industri pakan ternak enggan menggunakannya sebagai bahan baku, sehingga mereka bergantung pada jagung impor yang memenuhi standar yang mereka butuhkan. Meski demikian, pemerintah justru mengenakan restriksi terhadap melalui Permendag 21/2018 yang menyatakan bahwa hanya BULOG yang memiliki wewenang mengimpor jagung untuk pakan ternak. Peraturan tersebut dan juga Permentan 57/2015 mensyaratkan proses yang panjang dan rumit untuk mendapatkan lisensi impor sehingga sulit bagi para importir untuk membantu memenuhi permintaan pasar. Seluruh faktor ini berdampak pada tingginya harga jagung di Indonesia, yang mencapai lebih dari dua setengah kali harga pasar internasional pada bulan Agustus 2018.

Berdasarkan proyeksi keempat skenario di bab sebelumnya, kami mengusulkan dua langkah reformasi kebijakan untuk menurunkan harga jagung sembari memberikan waktu dan kesempatan yang memadai bagi para pemangku kepentingan terkait untuk menyesuaikan diri dengan kebijakan baru. Tahapan-tahapan ini sangatlah perlu untuk menjawab dilema kebijakan yang dihadapi pemerintah ketika harus menangani harga jagung: kalau harga jatuh, petani jagung dalam negeri akan merasa dirugikan, tetapi jika harga terus meningkat, maka produsen pakan ternak, peternak, dan para konsumen bahan pangan yang akan dirugikan.

Langkah yang pertama merupakan masa penyesuaian. Dalam masa reformasi lima tahun, pemerintah sebaiknya menerapkan skenario kedua, di mana mereka merevisi Permentan 03/2015 Bagian III (A.3 dan B.3) dengan menghentikan program UPSUS di daerah-daerah dengan pasar kuat di mana para petani jagung lebih memilih untuk menggunakan benih hibrida komersial non-subsidi yang berkualitas lebih tinggi daripada benih hibrida UPSUS. Program UPSUS juga sebaiknya dihentikan di daerah-daerah dengan pasar lemah di mana para petaninya merasa tidak ada motivasi yang kuat bagi mereka untuk membudidayakan jagung sebagai sumber penghasilan mereka. Di sisi lain, benih hibrida UPSUS sebaiknya digunakan di daerah-daerah dengan pasar semi-kuat dengan memperkenalkan benih hibrida kepada para petani yang belum pernah menanamnya.

“Dalam masa reformasi lima tahun, pemerintah sebaiknya menerapkan skenario kedua, di mana mereka merevisi Permentan 03/2015 Bagian III (A.3 dan B.3) dengan menghentikan program UPSUS di daerah-daerah dengan pasar kuat”

Selama masa ini, pemerintah harus mendukung petani selagi mereka melakukan peralihan dari benih tradisional ke benih hibrida yang lebih produktif dan tahan penyakit. Selain itu, pemerintah harus bekerja sama dengan sektor swasta untuk memperbaiki proses pasca panen. Hal ini dapat dilakukan dengan menyediakan pelatihan bagi para petani dan membuka kesempatan bagi sektor swasta untuk berinvestasi di desa-desa. Investasi pasca panen tersebut misalnya

dapat dilakukan dengan menyediakan akses bagi para petani jagung untuk menggunakan mesin pengering dan fasilitas penyimpanan yang layak melalui mekanisme sewa-menyewa.

Seluruh proses reformasi yang disebutkan di atas ini harus dilaksanakan dengan target yang jelas dan spesifik untuk meningkatkan produktivitas serta kualitas jagung dalam negeri. Tanpa target tersebut, upaya penyesuaian dan reformasi yang dilakukan akan rentan untuk mengalami kegagalan, yang mana dapat menyebabkan harga jagung menjadi semakin mahal dan merugikan konsumen. Dengan menitikberatkan pada kepentingan petani dalam negeri, langkah reformasi ini memiliki peluang yang lebih baik untuk mendapatkan dukungan dari masyarakat maupun para anggota legislatif.

Setelah lima tahun berlalu, langkah kedua dalam reformasi kebijakan harus dimulai. Dalam langkah ini, pemerintah sebaiknya menerapkan skenario keempat dengan merevisi Permendag 21/2018 Pasal 3 (1) dan Pasal 5 (1 dan 2) serta Permentan 57/2015 Pasal 7 (2) guna membuka peluang bagi lebih banyak importir jagung, baik dari BUMN maupun perusahaan-perusahaan swasta, untuk berkompetisi secara adil dan transparan dengan satu sama lain maupun dengan para petani selaku produsen jagung dalam negeri. Pemerintah sebaiknya juga menyelaraskan Permendag 21/2018 dan Permentan 57/2015 guna memastikan impor jagung secara legal sehingga lebih mudah untuk dilaksanakan. Seluruh hal ini penting guna memastikan terciptanya persaingan yang sehat dan menghasilkan pasar jagung yang kompetitif di Indonesia.

Dengan dukungan yang optimal dari pemerintah, jangka waktu lima tahun yang disebutkan di atas diperkirakan cukup bagi para produsen jagung dalam negeri untuk meningkatkan kualitas dan produktivitas mereka. Dengan demikian, diharapkan mereka akan berada di posisi yang lebih baik untuk mampu bersaing secara sehat dengan jagung impor. Yang paling penting adalah reformasi ini akan membantu pasar jagung menjadi lebih kompetitif, menurunkan harga jagung, dan memberikan manfaat baik bagi produsen pakan ternak dan peternak. Hal ini akan menurunkan harga di tingkat konsumen untuk bahan-bahan pangan kaya protein seperti telur ayam, daging ayam, dan daging sapi yang teramat penting bagi rakyat Indonesia.

Pemerintah harus mendukung petani selagi mereka melakukan peralihan dari benih tradisional ke benih hibrida yang lebih produktif dan tahan penyakit. Selain itu, pemerintah harus bekerja sama dengan sektor swasta untuk memperbaiki proses pasca panen.

Setelah lima tahun berlalu, pemerintah sebaiknya menerapkan skenario keempat dengan merevisi Permendag 21/2018 Pasal 3 (1) dan Pasal 5 (1 dan 2) serta Permentan 57/2015 Pasal 7 (2) guna membuka peluang bagi lebih banyak importir jagung, baik dari BUMN maupun perusahaan-perusahaan swasta, untuk berkompetisi secara adil dan transparan dengan satu sama lain maupun dengan para petani selaku produsen jagung dalam negeri.

Referensi

- Agriculture and Horticulture Development Board [AHDB]. (1 Februari 2010). Concentrate Feeds. Diakses pada tanggal 3 November 2018, dari <https://dairy.ahdb.org.uk/technical-information/feeding/concentrate-feeds>
- Agrifeeds. (2014). Palm Kernel Expeller (PKE). Diambil dari <http://www.agrifeeds.co.nz/products/dry-feeds/palm-kernel-expeller-pke>
- Agustinus, M. (28 Januari 2016a). Kementan: 353.000 Ton Jagung Impor Masuk Secara Ilegal di Januari 2016. Diakses dari <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-3129862/kementan-353000-ton-jagung-impor-masuk-secara-ilegal-di-januari-2016>
- Agustinus, M. (28 Januari 2016b). Kementan: Jagung Impor Ditahan di Pelabuhan Karena Belum Lengkapi Perizinan. Diakses pada 4 November 2018, dari <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-3129829/kementan-jagung-impor-ditahan-di-pelabuhan-karena-belum-lengkapi-perizinan>
- Akinuoye-Adelabu, D. B., & Modi, A. T. (2017). Planting Dates and Harvesting Stages Influence on Maize Yield under Rain-Fed Conditions. *Journal of Agricultural Science*, 9(9), 43. <https://doi.org/10.5539/jas.v9n9p43>
- Aria, P. (29 Januari 2016). Jagung Impor Ditahan, Menteri Amran: Bulan Depan Panen Raya. Diakses pada 4 November 2018, from <https://bisnis.tempo.co/read/740513/jagung-impor-ditahan-menteri-amran-bulan-depan-panen-raya>
- Asosiasi Pengusaha Indonesia (APINDO). (9 Juli 2018a). Wawancara Pribadi dengan Perwakilan dari Asosiasi Pengusaha Indonesia (APINDO).
- Asosiasi Pengusaha Indonesia (APINDO). (12 Oktober 2018b). Wawancara Pribadi dengan Perwakilan dari Asosiasi Pengusaha Indonesia (APINDO).
- Aziliya, D. (29 Januari 2016). Industri Pakan Ternak: Kisruh Impor Jagung Kian Meruncing. Diakses dari <http://industri.bisnis.com/read/20160129/99/514195/industri-pakan-ternak-kisruh-impor-jagung-kian-meruncing>
- Badan Meteorologi Klimatologi dan Geofisika (BMKG). (2018a). *Prakiraan Musim Hujan 2018/2019 di Indonesia*. BMKG.
- Badan Meteorologi Klimatologi dan Geofisika (BMKG). (2018b). *Prakiraan Musim Kemarau 2018 di Indonesia*. BMKG.
- Badan Pusat Statistik. (2009). *Laporan Bulanan Data Sosial Ekonomi - Mei 2009 s/d Agustus 2017*.
- Badan Pusat Statistik. (2013). *Laporan Hasil Sensus Pertanian Nasional 2013 (Pencacahan Lengkap)*.
- Badan Pusat Statistik. (2014). *Analisis Rumah Tangga Usaha Peternakan Indonesia: Hasil Survei Rumah Tangga Usaha Peternakan Tahun 2014*. Badan Pusat Statistik.
- Badan Pusat Statistik. (2017a). *Laporan Bulanan Data Sosial Ekonomi*. Jakarta. <https://doi.org/9199017>
- Badan Pusat Statistik. (2017b). *Statistik Indonesia 2017*. Badan Pusat Statistik.
- Bank Dunia. (2012). *Food Price Watch - August 2012* (Food Price Watch). Bank Dunia.
- Bank Dunia. (1 Juli 2015). Global Food Prices Drop to a Five-Year Low. Diakses pada 3 November 2018, dari <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2015/07/01/global-food-prices-drop-to-a-five-year-low>

- Bank Dunia. (2017). *World Bank Commodities Price Data (The Pink Sheet)*.
- Bank Dunia. (2018). *World Bank Commodities Price Data (The Pink Sheet) - Oktober 2018*.
- Capehart, T., Liefert, O., & Olson, D. (2018). *Feed Outlook* (Economic Research Service - Situation and Outlook Report No. FDS-18i). US Department of Agriculture [USDA].
- Engle, R. F., & Granger, C. W. J. (1987). Co-integration and Error Correction: Representation, Estimation, and Testing. *Econometrica*, 55(2), 251–276. <http://dx.doi.org/10.2307/1913236>
- Ffoulkes, D. (2016). Feeding Australian Commercial Cattle in South East Asia. Northern Territory Livestock Exporters Association and Australian Meat and Livestock Corporation. Diakses dari https://nt.gov.au/__data/assets/pdf_file/0019/241066/feeding-cattle-in-south-east-asia-feedlots.pdf
- Forum Peternak Layer Nasional (FPLN). (25 Juli 2018.). Wawancara Pribadi dengan Perwakilan dari Forum Peternak Layer Nasional (FPLN).
- Freddy, I. M., & Gupta, G. E. K. (Juli 2018). Strengthening Food Security Policy: Reforms on Hybrid Maize Seeds Delivery Mechanism. Center for Indonesian Policy Studies [CIPS].
- Fuadi, N. A., Purwanto, M. Y. J., & Tarigan, S. D. (2016). Kajian Kebutuhan Air dan Produktivitas Air Padi Sawah dengan Sistem Pemberian Air Secara SRI dan Konvensional Menggunakan Irigasi Pipa. *Jurnal Irigasi*, 11(1), 23. <https://doi.org/10.31028/ji.v11.i1.23-32>
- Gabungan Pengusaha Makanan Ternak (GPMT). (30 Agustus 2018). Wawancara Pribadi dengan Perwakilan dari Gabungan Pengusaha Makanan Ternak (GPMT).
- Idris, M. (25 Januari 2016). Curhat Pengusaha Pakan Ternak: Jagung Lokal Mahal, Jagung Impor Ditahan. Diakses pada 4 November 2018, dari <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-3125964/curhat-pengusaha-pakan-ternak-jagung-lokal-mahal-jagung-impor-ditahan>
- Institut Pertanian Bogor. (2016). *Produksi dan Produktivitas Tanaman Pertanian Utama di Kabupaten Cianjur Berdasarkan Profil Ketinggian Tempat (Tinjauan Pada Empat Ketinggian Tempat)*. Institut Pertanian Bogor, Bogor. Diakses dari <https://repository.ipb.ac.id/jspui/bitstream/123456789/15099/8/BAB%20IV%20Hasil%20dan%20Pembahasan%20G08yia-6.pdf>
- KabarBisnis.com. (1 Februari 2016). Kisruh pakan ternak, Bulog beli jagung impor pabrikan 445.500 ton. Diakses dari <http://kabarbisnis.com/read/2864416/kisruh-pakan-ternak-bulog-beli-jagung-impor-pabrikan-445-500-ton>
- Kementerian Pertanian. (2009). *Budidaya Tanaman Jagung*. Kementerian Pertanian.
- Kementerian Pertanian. (2015a). *Laporan Analisis Kebijakan Tahun 2015 - Outlook Komoditas Pangan Strategis Tahun 2015-2019*.
- Kementerian Pertanian. (2015b). *Pedoman Upaya Khusus (UPSUS) Peningkatan Produksi Padi, Jagung, dan Kedelai*. Kementerian Pertanian.
- Kementerian Pertanian. (2018a). *Laporan Rekapitulasi Bulanan Komoditas Peternakan*. Diakses pada 1 Oktober 2018, dari <http://aplikasi.pertanian.go.id/smsargakab/qrylaprbtnew.asp>
- Kementerian Pertanian. (2018b). *Petunjuk Teknis Pelaksanaan Kegiatan Jagung Tahun 2018*. Kementerian Pertanian.
- Kementerian Pertanian. (11 Juni 2018c). *Mengenal Perbedaan Jagung Komposit dan Hibrida*. Diakses dari <https://banten.litbang.pertanian.go.id/new/index.php/berita/1405-mengenal-perbedaan-jagung-komposit-dan-hibrida>
- Kementerian Perdagangan. (2017). *Potret Jagung Indonesia Menuju Swasembada Tahun 2017*. Kementerian Perdagangan.

- Kementerian Perdagangan. (2018a). *Analisis Perkembangan Harga Bahan Pangan Pokok di Pasar Domestik dan Internasional - Agustus 2018*. Kementerian Perdagangan.
- Kementerian Perdagangan. (2018b). *Analisis Perkembangan Harga Bahan Pangan Pokok di Pasar Domestik dan Internasional 2014 - 2018*. Kementerian Perdagangan.
- Lück, E., & von Rymon Lipinski, G.-W. (2000). Foods, 3. Food Additives. In Wiley-VCH Verlag GmbH & Co. KGaA (Ed.), *Ullmann's Encyclopedia of Industrial Chemistry*. Weinheim, Germany: Wiley-VCH Verlag GmbH & Co. KGaA. https://doi.org/10.1002/14356007.a11_561
- National Oceanic and Atmospheric Administration [NOAA]. (2018). What are El Niño and La Niña? Diakses pada 1 November 2018, dari <https://oceanservice.noaa.gov/facts/ninonina.html>
- Olayide Oyeyemi Fabunmi, Lope G Tabil, Peter R Chang, & Satyanarayan Panigrahi. (2007). Developing Biodegradable Plastics from starch. In *ASABE/CSBE North Central Intersectional Meeting*. American Society of Agricultural and Biological Engineers. <https://doi.org/10.13031/2013.24179>
- Penyuluh Pertanian Lapangan (PPL) di Sumenep, Provinsi Jawa Timur. (1 Mei 2018). Wawancara Pribadi dengan Penyuluh Pertanian Lapangan (PPL) dari Pelaksana Program PRISMA di Sumenep, Provinsi Jawa Timur.
- Rachman, T. (14 Januari 2016). Kementan Temukan 17 Ribu Ton Jagung Ilegal di Semarang. Diakses dari <https://www.republika.co.id/berita/nasional/daerah/16/01/14/o0xzer219-kementan-temukan-17-ribu-ton-jagung-ilegal-di-semarang>
- Ranum, P., Peña-Rosas, J. P., & Garcia-Casal, M. N. (2014). Global maize production, utilization, and consumption: Maize production, utilization, and consumption. *Annals of the New York Academy of Sciences*, 1312(1), 105–112. <https://doi.org/10.1111/nyas.12396>
- Respatiadi, H., & Nabila, H. (Oktober 2017). Beefing up the Stock: Policy Reform to Lower Beef Prices in Indonesia. Center for Indonesian Policy Studies [CIPS].
- Rohaeni, E. S., Amali, N., Subhan, A., Darmawan, A., & Sumanto. (2008). Pemanfaatan Janggal Jagung sebagai Pakan Ternak Sapi di Kabupaten Tanah Laut, Kalimantan Selatan. *Jurnal Pengkajian Dan Pengembangan Teknologi Pertanian*, 11(2), 126–132.
- Safutra, I. (21 Februari 2018). Dampak Erupsi Gunung Sinabung, Petani Gagal Panen. Diakses pada 1 November 2018, dari <https://www.jawapos.com/jpg-today/21/02/2018/dampak-erupsi-gunung-sinabung-petani-gagal-panen>
- Sihombing, R. A. (2018, April 8). Gunung Sinabung Erupsi, Petani di Kabupaten Karo Gagal Panen. Diakses pada 1 November 2018, dari <https://www.liputan6.com/news/read/3435869/gunung-sinabung-erupsi-petani-di-kabupaten-karo-gagal-panen>
- Sudaryono, & Mawardi, I. (2016). Analisis Kebutuhan Air Tanaman Padi dan Palawija di Desa Batu Betumpang, Kabupaten Bangka Selatan, Propinsi Bangka Belitung, Edisi Khusus, 86–92.
- Tangendjaja, B. (September 2014). Feed Use Estimation: Data, Methodologies and Gaps - The Case of Indonesia. Agricultural Market Information System of the G20 [AMIS].
- Tempo.co. (29 Januari 2016). Kisruh Jagung Impor Masih Berlangsung. Diakses dari <https://bisnis.tempo.co/read/740700/kisruh-jagung-impor-masih-berlangsung>
- TribunMedan.com. (21 Februari 2018). Puluhan Ribu Hektar Lahan Pertanian di Karo Terancam Gagal Panen Akibat Erupsi Sinabung. Diakses pada 1 November 2018, dari <http://medan.tribunnews.com/2018/02/21/puluhan-ribu-hektar-lahan-pertanian-di-karo-terancam-gagal-panen-akibat-erupsi-sinabung>
- UN-FAO. (Desember 1999). Livestock Industries of Indonesia prior to the Asian Financial Crisis. Food and Agriculture Organization of the United Nations.

-
- UN-FAO. (13 Februari 2014). Corn distillers grain. Diakses pada 1 Oktober 2018, dari <https://www.feedipedia.org/node/71>
- UN-FAO. (4 Juli 2018). Corn gluten meal. Diakses pada 1 Oktober 2018, dari <https://www.feedipedia.org/node/715>
- University of Maryland. (2017). Agriculture Terms and Definitions. Maryland Cooperative Extension - University of Maryland. Diakses dari http://extension.umd.edu/sites/extension.umd.edu/files/_docs/Agriculture%20Terms2.pdf
- University of Wisconsin. (2010). Grain-based Feed Rations. University of Wisconsin. Diakses dari <https://sheboygan.uwex.edu/files/2010/08/Grain-basedFeedRationsforGoats.pdf>
- US Department of Agriculture [USDA]. (2010). *Indonesia Grain and Feed Annual Report 2010* (No. ID1010). USDA.
- US Department of Agriculture [USDA]. (2014). *Indonesia Grain and Feed Annual 2014* (No. ID1407). USDA.
- US Department of Agriculture [USDA]. (10 Agustus 2015). Meat and Poultry Labeling Terms. Diakses pada 3 November 2018, dari http://www.fsis.usda.gov/wps/portal/fsis/topics/food-safety-education/get-answers/food-safety-fact-sheets/food-labeling/meat-and-poultry_labeling-terms/meat-and-poultry_labeling-terms
- US Department of Agriculture [USDA]. (2016). *Indonesia Grain and Feed Annual 2016* (No. ID1610). USDA.
- US Department of Agriculture [USDA]. (2017). *Indonesia Grain and Feed Annual Report 2017* (No. ID1707) (hal. 21). USDA.
- US Department of Agriculture [USDA]. (2018a). *Brazil Grain and Feed Annual - 2018* (Global Agricultural Information Network (GAIN) Report No. BR 1807). USDA.
- US Department of Agriculture [USDA]. (2018b). *China (People's Republic of) - Grain and Feed Annual - 2018* (Global Agricultural Information Network (GAIN) Report No. CH 18015). USDA.
- US Department of Agriculture [USDA]. (2018c). *Indonesia Grain and Feed Annual 2009 - 2018*.
- US Department of Agriculture [USDA]. (2018d). *Indonesia Grain and Feed Annual 2011 - 2018*.
- US Department of Agriculture [USDA]. (2018e). *Indonesia Grain and Feed Annual Report 2018* (Global Agricultural Information Network (GAIN) Report No. ID1808). USDA.
- US Department of Agriculture [USDA]. (2018f). *Malaysia Grain and Feed Annual 2018* (Global Agricultural Information Network (GAIN) Report No. MY8002). USDA.
- US Department of Agriculture [USDA]. (2018g). *Philippines Grain and Feed Annual 2018* (Global Agricultural Information Network (GAIN) Report No. RP1801).
- US Department of Agriculture [USDA]. (2018h). *Thailand Grain and Feed Annual 2018* (Global Agricultural Information Network (GAIN) Report No. TH8042). USDA.
- Whysner, J., & Mohan, M. (2000). Perineal application of talc and comstarch powders: Evaluation of ovarian cancer risk, 5.
- X-Rates. (2017). X-Rates Converter Exchange Rates. Diakses pada 14 Februari 2017, dari <http://www.x-rates.com/average/?from=USD&to=IDR&amount=1&year=2010>

Lampiran I

A. Sumber Data dan Periode Data

Kami menganalisis hubungan antara logaritma (log) harga eceran dalam negeri (sama dengan harga konsumen, **PD**) dari komoditas pangan di Indonesia dalam Rp/kg dan log harga dunia untuk komoditas yang sama (**PW**) dalam USD/kg; sembari mengontrol pergerakan kurs konversi rupiah/dolar (**ER**), juga dalam bentuk logaritma. Semua logaritma asli, tidak ada ada rekayasa atau penyesuaian. Rata-rata bulanan dari harga retail dalam negeri (**PD**) diperoleh dari Badan Pusat Statistik (BPS, 2017a) dan Kementerian Perdagangan (2018b) dari bulan Januari 2009 sampai dengan April 2018 (112 observasi). Harga dunia (**PW**) didapatkan dari Bank Dunia (*The Pink Sheet*) (World Bank, 2017), sedangkan nilai kurs tukar rupiah/dolar (**ER**) didapatkan dari X-Rates Converter Exchange Rates (X-Rates, 2017), yang mana keduanya menggunakan periode waktu yang sama sebagaimana harga eceran dalam negeri.

Studi ini mengkombinasikan analisis kualitatif dan kuantitatif. Untuk metode kuantitatif, kami menggunakan *error correction models* (ECM). ECM adalah model dinamis di mana pergerakan setiap variabel dalam periode mana pun terkait dengan perbedaan pada periode sebelumnya dari ekuilibrium jangka panjang (terkointegrasi). Selanjutnya, kalau serial data ini terkointegrasi dan ECM divalidasi, maka hal ini akan memberikan arahan bagi spesifikasi dinamis lainnya - seperti misalnya mekanisme penyesuaian parsial (*partial adjustment mechanism*).

Langkah pertama memerlukan estimasi hubungan jangka panjang antara harga eceran dalam negeri (**PD**) dan harga dunia (**PW**) sembari mengontrol kurs tukar mata uang asing (**ER**) dengan menggunakan metode dua langkah (Engle & Granger, 1987), yang disebut tes simetris ECM. Menurut pendekatan ini, jika variabel terkointegrasi dalam urutan yang sama, maka variabel tersebut terintegrasi dalam urutan satu (I(1)) dengan hubungan kointegrasi sebagaimana dalam formula (1):

$$PD_t = \alpha_0 + \beta_1 PW_t + \beta_2 ER_t + \varepsilon_t \quad (1)$$

Hal ini akan menghasilkan kondisi stasioner $\hat{\varepsilon}_t$ (*error term/residuals*) setelah dilakukan estimasi dengan menggunakan *ordinary least square* (OLS), di mana α dan β adalah parameter yang sudah diestimasi. Apabila residual dari formula (1) bersifat stasioner, maka dapat disimpulkan terdapat ECM.

Kedua, ECM dispesifikasikan dengan menggunakan residual yang diperlambat (*lagged residuals*) dari perhitungan regresi kointegrasi dalam perhitungan (1) sebagai *error correction term* (ECT) dan menggunakan Δ sebagai indikator pembeda (pembeda berarti mengambil selisih antara P_{t-1} dan P_t) dengan formula sebagai berikut (2):

$$\Delta PD_t = \alpha_0 + \beta_1 \Delta PD_{t-1} + \beta_2 \Delta PW_t + \beta_3 \Delta PW_{t-1} + \beta_4 \Delta ER_t + \beta_5 \Delta ER_{t-1} + \beta_6 ECT_{t-1} + v_t \quad (2)$$

B. Penemuan Awal

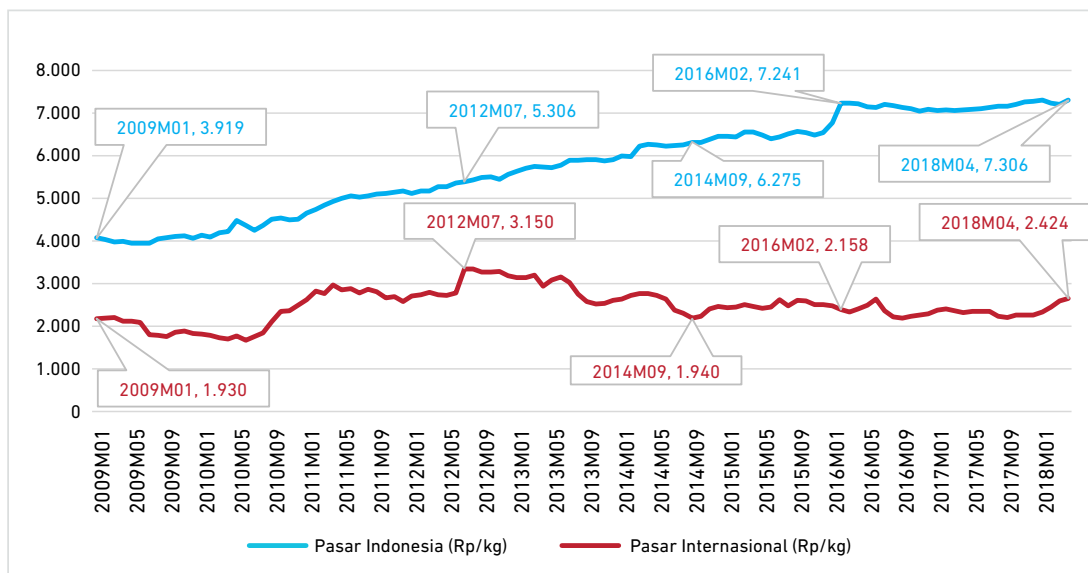
Harga jagung di Indonesia naik secara terus menerus dari bulan Januari 2009 sampai April 2018 (Gambar 8). Pada bulan April 2018, harga jagung di Indonesia mencapai Rp7.306 per kg, lebih dari dua kali lipat lebih mahal daripada harganya di Januari 2009 yang sebesar Rp3.919 per kg. Pada periode yang sama, harga jagung di pasar internasional juga meningkat tetapi tidak sedrastis itu, yaitu sebesar 25,60% dari Rp1.930 per kg di bulan Januari 2009 menjadi Rp2.424 per kg di bulan April 2018.

Harga jagung di Indonesia merespon kenaikan harga jagung pada pasar internasional. Contohnya, ketika harga jagung internasional meningkat sebesar 22,95% dari Rp2.562 per kilogram di bulan Juni 2012 menjadi Rp3.150 per kilogram di bulan Juli 2012, harga jagung di Indonesia mengikuti tren yang sama di mana kala itu harganya meningkat sebesar 0,76% dari Rp5.266 per kilogram menjadi Rp5.306 per kilogram.

Akan tetapi, ketika harga jagung di pasar internasional menurun, harga jagung di Indonesia tidak selalu mengikuti. Misalnya, harga jagung internasional menurun sebesar 6,09% dari Rp2.066 per kilogram di bulan Agustus 2014 hingga mencapai salah satu titik terendahnya sebesar Rp1.940 per kilogram di bulan September 2014. Pada periode yang sama, harga jagung di Indonesia justru meningkat sebesar 1,19%, dari Rp6.201 per kilogram menjadi Rp6.275 per kilogram.

Gambar 8

Tren Harga Jagung di Indonesia dan di Pasar Internasional, 2009 - 2018



Sumber diolah dari Kementerian Perdagangan (2009–2018), Bank Dunia (2009–2018), dan X-Rates.com (2018)

Seperti yang ditunjukkan pada hasil Formula 1 di bawah ini, dalam jangka panjang, perubahan harga jagung dunia tidak berimbas pada perubahan harga jagung domestik.

$$\widehat{PDmaize}_t = 5.627 + .277 PWmaize_t + 0.09^{**} ER_t$$

(**): menunjukkan tingkat signifikansi (*significance level*) statistik sebesar 5%

Dan seperti yang ditunjukkan dalam Formula 2 di bawah ini, dalam jangka pendek, kenaikan 10% pada harga jagung dunia dalam periode saat ini berdampak langsung pada kenaikan sebesar 1,85% pada harga domestik periode yang sama, *ceteris paribus* dan *vice versa*

$$\Delta \widehat{PDmaize}_t = 0.003979 + 0.001 \Delta PDmaize_{t-1} + 0.185^{***} \Delta PWmaize_t + 0.092 \Delta PWmaize_{t-1} + 0.001 \Delta ER_t - 0.671^{***} ECT_{t-1}$$

(***): menunjukkan tingkat signifikansi (*significance level*) statistik sebesar 1%

Lampiran II

Tabel 8
Skenario Rekomendasi Kebijakan Perdagangan Jagung

| Harga Jagung Tetap Tinggi | |
|-------------------------------------|---|
| Kekurangan suplai | <p>1. Bisnis Seperti Biasa Pemerintah meneruskan kebijakan yang berlaku saat ini.</p> <hr/> <ul style="list-style-type: none"> • Progam benih hibrida UPSUS diteruskan meskipun petani tidak menyambut baik program tersebut. • Produksi jagung domestik bertumbuh, tetapi tidak dapat memenuhi kebutuhan pakan ternak. • Impor jagung mengalami restriksi akibat dari proses pemberian lisensi yang memakan waktu lama dan pertentangan antara Permendag 21/2018 dan Permentan 57/2015. • Harga jagung di Indonesia lebih mahal daripada di pasar internasional, • Harga jagung yang tinggi menyebabkan tingginya harga pakan ternak, kemudian akan menyebabkan tingginya harga komoditas pangan kaya protein (seperti telur ayam, daging ayam, dan daging sapi) di tingkat konsumen. • 21 juta keluarga petani dan 35 juta keluarga non-petani akan terkena dampak dari tingginya harga jagung. |
| Kekurangan suplai | <p>2. Menghentikan Program Benih Hibrida UPSUS Hal ini mengacu pada penghentian program benih hibrida UPSUS untuk daerah-daerah dengan pasar jagung kuat dan lemah guna memberikan jalan bagi benih komersial non-subsidi yang berkualitas lebih baik untuk menggantikan benih UPSUS di daerah-daerah tersebut.</p> <hr/> <ul style="list-style-type: none"> • UPSUS hanya digunakan di daerah dengan pasar jagung semi-kuat untuk memperkenalkan benih hibrida kepada petani yang belum berpengalaman. • Produksi jagung dalam negeri meningkat sebagai hasil dari produktivitas yang lebih tinggi dari benih non-subsidi. Meski demikian, kualitas jagung yang dihasilkan tetap di bawah standar industri pakan ternak. • Impor jagung tetap dibutuhkan, akan tetapi impor tetap mengalami restriksi karena alasan yang sama seperti pada skenario pertama. • Harga jagung tetap tinggi, dengan dampak yang sama seperti pada skenario pertama. |
| Kekurangan suplai | <p>3. Menghapus Pembatasan Impor dan Penyelarasan Peraturan Skenario ini mengacu pada penyelarasan Permendag 21/2018 dan Permentan 57/2015 guna memperjelas prosedur impor jagung secara legal. Hal ini juga berhubungan dengan memberikan wewenang untuk mengimpor jagung tidak hanya kepada BULOG, tetapi juga kepada seluruh BUMN maupun perusahaan-perusahaan swasta yang memenuhi syarat guna mendukung terciptanya kompetisi yang adil dan transparan di antara para importir.</p> <hr/> <ul style="list-style-type: none"> • Industri pakan ternak dan juga peternak akan memiliki pilihan lebih banyak sebagai hasil dari meningkatnya jumlah importir jagung. • Harga pakan ternak yang lebih terjangkau akan membuat harga komoditas pangan kaya protein menjadi lebih murah. • Kemungkinan akan menyebabkan petani jagung dalam negeri enggan untuk meningkatkan produktivitas mereka karena mereka tidak bisa bersaing dengan jagung impor yang memiliki kualitas lebih baik, hingga akhirnya menyebabkan produksi jagung dalam negeri menurun. • Sulit untuk mendapatkan dukungan dari para anggota legislatif. |
| Menurunnya risiko kekurangan suplai | <p>4. Mengurangi Program Benih Hibrida UPSUS, Menyelaraskan Regulasi Impor, dan Mengurangi Pembatasan Impor Hal ini mengacu kepada kombinasi skenario kedua dan ketiga. Skenario ini hanya akan berhasil jika skenario kedua digunakan sebagai periode adaptasi sebelum memasuki skenario ketiga.</p> <hr/> <ul style="list-style-type: none"> • Pemerintah harus mendukung petani ketika mereka beralih dari benih tradisional ke benih hibrida; dan pemerintah perlu bekerjasama dengan pihak swasta untuk memperbaiki proses pasca panen. • Dengan petani jagung dalam negeri berhasil meningkatkan produktivitas dan kualitas jagung yang dihasilkannya, mereka berada di posisi yang lebih baik untuk berkompetisi dengan jagung impor. • Kompetisi yang adil di antara jagung dalam negeri dan jagung impor serta di antara para importir jagung akan membuat harga jagung lebih kompetitif. Hal ini akan bermanfaat bagi produsen pakan ternak maupun peternak. • Hal ini dapat menurunkan harga makanan kaya protein di tingkat konsumen. |
| Harga Jagung Menjadi Lebih Rendah | |

Sumber: Analisis data CIPS, 2018





TENTANG PENULIS

Imelda Magdalena Freddy adalah peneliti di Center for Indonesian Policy Studies. Saat ini Imelda terlibat penelitian tentang Kebijakan Pangan dan proyek Ease of Doing Business (EODB). Keterlibatan Imelda di dunia penelitian diawali dengan riset sosial mengenai masyarakat adat dan pekerja migran Indonesia. Sebelumnya, selama 5 tahun Imelda menangani program management di salah satu NGO lokal di Jakarta. Imelda merupakan alumnus dari Wageningen University, Belanda dan Universitas Kristen Maranatha, Bandung.

Hizkia Respatiadi adalah Kepala Bidang Penelitian di Center for Indonesian Policy Studies. Bidang risetnya meliputi sejumlah kebijakan publik yang terkait dengan fokus CIPS di bidang Ketahanan Pangan dan Pertanian. Hizkia saat ini memimpin proyek 'Mewujudkan Harga Pangan yang Terjangkau bagi Keluarga Pra-Sejahtera' yang bertujuan untuk menurunkan harga bahan pokok di Indonesia dengan cara mereduksi hambatan perdagangan antara Indonesia dengan negara-negara lainnya.

Sebelum berkarir bersama CIPS, Hizkia bekerja sebagai Pegawai Negeri Sipil di Kementerian Luar Negeri RI. Pengalaman internasionalnya meliputi penempatan di Kedutaan Besar RI di Zimbabwe, dan beberapa penugasan singkat di Inggris dan sejumlah negara lain di Asia dan Afrika.

Gede Endy Kumara Gupta adalah Asisten Peneliti di Center for Indonesian Policy Studies. Bidang risetnya meliputi kebijakan publik yang terkait dengan fokus CIPS di bidang Ketahanan Pangan dan Pertanian, mencakup kebijakan perdagangan pada sektor pertanian dan komoditas pangan. Saat ini Endy terlibat pada proyek penelitian "Reformasi Kebijakan Impor Jagung". Riset ini berfokus pada bagaimana pemerintah mengatur persediaan jagung untuk memenuhi permintaan domestik, khususnya bagi kebutuhan industri pakan ternak. Penelitian ini ingin menunjukkan bahwa ketersediaan jagung di Indonesia memiliki peran penting terhadap stabilitas harga komoditas lainnya seperti harga ayam dan telur.

TENTANG CENTER FOR INDONESIAN POLICY STUDIES

Center for Indonesian Policy Studies (CIPS) merupakan lembaga pemikir non-partisan dan non profit yang bertujuan untuk menyediakan analisis kebijakan dan rekomendasi kebijakan praktis bagi pembuat kebijakan yang ada di dalam lembaga pemerintah eksekutif dan legislatif.

CIPS mendorong reformasi sosial ekonomi berdasarkan kepercayaan bahwa hanya keterbukaan sipil, politik, dan ekonomi yang bisa membuat Indonesia menjadi sejahtera. Kami didukung secara finansial oleh para donatur dan filantropis yang menghargai independensi analisis kami.

FOKUS AREA CIPS:

Kebijakan Perdagangan Pangan: CIPS memaparkan keterkaitan antara pembatasan perdagangan, harga pangan, serta pemenuhan nutrisi bagi masyarakat Indonesia, terutama mereka yang berpenghasilan rendah.

Pendidikan: CIPS meneliti kuantitas dan kualitas sekolah-sekolah swasta berbiaya rendah dan apakah mereka dapat memenuhi kebutuhan para orang tua murid secara lebih baik ketimbang sekolah-sekolah negeri.

Kesejahteraan masyarakat: CIPS mengkaji berbagai macam bidang yang mempengaruhi kesejahteraan individu dan keluarga. Bidang penelitian ini berfokus pada hak akses dan pengelolaan (*property rights*), kesehatan masyarakat dalam konteks regulasi pelarangan alkohol, dan migrasi Tenaga Kerja Indonesia.

www.cips-indonesia.org

 facebook.com/cips.indonesia

 [@cips_id](https://twitter.com/cips_id)

 [@cips_id](https://www.instagram.com/cips_id)

Grand Wijaya Center Blok F-59
Jalan Wijaya II
Jakarta Selatan 12160