

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara agraris dan penghasil tanaman pangan yang tersebar di seluruh Indonesia. Berbagai komoditas subsektor pertanian menjadi andalan yang dihasilkan oleh Indonesia. Terdapat beberapa komoditas pertanian Indonesia yang menjadi komoditas unggulan yang dikelompokkan kedalam lima subsektor yaitu subsektor tanaman pangan, perkebunan, perikanan, pertanian dan kehutanan (Sayifullah, 2018). Sektor pertanian memegang peranan yang sangat penting dan strategis dalam mendukung pembangunan nasional Negara Indonesia (Kusumaningrum, 2019). Peranannya terlihat jelas dalam penerimaan devisa negara melalui nilai ekspor pertanian Januari-Desember 2022 sebesar Rp. 640,56 triliun atau naik 3,93% dibandingkan periode yang sama tahun 2021, penciptaan lapangan kerja dimana pada tahun 2022 sektor pertanian menyerap pekerja sebesar 28,21%, pemenuhan kebutuhan konsumsi dalam negeri, penyediaan bahan baku berbagai untuk industri dalam negeri, peningkatan nilai tambah dan daya saing serta optimalisasi pengelolaan sumber daya alam secara berkelanjutan (BPS, 2023).

Peranan sektor pertanian dalam kegiatan perekonomian di Indonesia dapat dilihat dari kontribusinya terhadap Produk Domestik Bruto. Produk Domestik Bruto (PDB) menurut sektor pertanian terbagi menjadi beberapa subsektor terdiri dari tanaman pangan, tanaman hortikultura, tanaman perkebunan, peternakan, jasa pertanian dan perkebunan, kehutanan, dan perikanan. Salah satu subsektor yang memiliki potensi besar adalah subsektor tanaman pangan. Kontribusi subsektor tanaman pangan dalam PDB Indonesia tahun 2021 adalah sebesar 2,6 persen (Lampiran 1).

Subsektor tanaman pangan menjadi penting dalam pembangunan sejalan dengan ditetapkannya tujuan utama diversifikasi konsumsi pangan pada pembangunan Indonesia tahun 2014 hingga 2019 yaitu meningkatkan ketersediaan pangan yang berasal dari dalam negeri (Haris dkk, 2018). Salah satu sektor tanaman pangan adalah palawija. Jagung merupakan komoditi

palawija utama yang banyak dibudidayakan oleh masyarakat Indonesia. Awalnya jagung hanya dimanfaatkan sebagai bahan pangan untuk memenuhi kebutuhan karbohidrat baik langsung maupun sebagai olahan pangan. Beberapa daerah di Indonesia jagung bahkan menjadi pangan utama (Nura, 2021).

Jagung memiliki peranan penting dan strategis, baik sebagai ketahanan pangan maupun sebagai penggerak perekonomian nasional. Jagung memiliki nilai ekonomis yang tinggi dan berpeluang untuk dikembangkan. Jagung merupakan sumber karbohidrat dan protein setelah beras, selain itu jagung juga berperan sebagai pakan ternak, bahan baku industri dan rumah tangga. Beberapa tahun terakhir ini, kebutuhan terhadap jagung terus meningkat karena meningkatnya jumlah penduduk dan kebutuhan akan pakan yang terus meningkat. Berkembangnya industri pakan menyebabkan kebutuhan jagung dalam negeri juga semakin meningkat sehingga diharapkan produktivitas dan produksi jagung meningkat (Aini, 2019). Seiring pesatnya perkembangan industri peternakan, jagung menjadi komponen utama (60%) pakan ternak. Diperkirakan lebih dari 55% kebutuhan jagung dalam negeri digunakan untuk pakan ternak, namun hanya sekitar 30% yang digunakan untuk konsumsi manusia dan selebihnya untuk keperluan industri lainnya serta bibit. Bahkan pada saat ini sudah mulai digunakan sebagai bahan bakar alternatif (Dirjen Tanaman Pangan, 2016). Dengan demikian, jagung sebenarnya sudah beralih peran bukan lagi sebagai komoditas pangan pokok tetapi telah berubah menjadi bahan baku industri (Kasryno dkk, 2007).

Pemerintah Indonesia telah melakukan beberapa kebijakan untuk meningkatkan produksi jagung dalam negeri. Ada enam program Kementerian Pertanian dalam mewujudkan swasembada jagung yaitu (1) melakukan perluasan garapan 3-4 juta ha untuk peningkatan produksi, (2) integrasi tanaman jagung dengan tanaman perkebunan, (3) menggarap lahan tidur untuk perluasan area bersama Gerakan Pemuda Petani (Gempita), (4) membangun kerja sama kemitraan Gabungan Perusahaan Makanan Ternak (GPMT) dengan petani jagung, (5) mengeluarkan kebijakan perlindungan harga petani dengan harga atas dan harga bawah sehingga penetapan harga acuan diharapkan bisa mengendalikan harga di tingkat konsumen tetapi tetap menguntungkan petani.

Namun kenyataannya harga rata-rata jagung di tingkat produsen tahun 2023 Rp. 5.160,- per kg dan harga konsumen pedesaan Rp. 7.694,- per kg melampaui HAP sehingga kenaikan harga jagung menyebabkan harga daging ayam potong dan telur naik serta (6) mengendalikan rekomendasi impor jagung pakan ternak dan mendorong peningkatan ekspor jagung (Kementerian Pertanian, 2021).

Pemerintah berupaya untuk menggenjot produksi jagung untuk memenuhi kebutuhan nasional. Tujuan peningkatan produksi adalah untuk swasembada berkelanjutan guna mencapai swasembada pangan. Pada tahun 2018-2021 produksi jagung terus mengalami laju pertumbuhan yang positif. Pada tahun 2018 produksi jagung sebesar 21.655.172 ton sedangkan pada tahun 2021 produksi jagung sebesar 23.042.756 ton naik sebesar 6,4% (Lampiran 2).

Produksi jagung nasional pada tahun 2021 sekitar 84% disumbang oleh 12 provinsi. Jawa Timur menjadi provinsi menjadi penghasil jagung terbesar pada tahun 2021, menyumbang 20,81% produksi jagung nasional. Menyusul Jawa Tengah diperingkat kedua dengan pangsa produksi 13,04%. Provinsi lainnya menyumbang 2%-9% pada produksi nasional tahun 2021. Provinsi Lampung merupakan sentra produksi setelah Jawa Tengah dengan produksi jagung melebihi 2 juta ton pada tahun 2021. Sementara produksi jagung di Sulawesi Selatan, NTB, Sumatera Utara, dan Jawa Barat kurang dari 2 juta ton. Sedangkan, produksi jagung di provinsi lain dibawah 800 ribu ton pada tahun 2021 (BPS, 2022). Pasokan jagung dipasaran sangat dipengaruhi oleh produksi jagung di wilayah sentra produksi.

Berdasarkan data hasil BPS tingkat kebutuhan jagung nasional dari tahun 2018-2021 berfluktuatif namun cenderung meningkat setiap tahunnya. Pada tahun 2021 kebutuhan jagung dalam negeri mencapai 25.969.000 ton mengalami kenaikan sebesar 16,3% selama lima tahun tahun. Ada beberapa faktor yang mendorong meningkatnya permintaan jagung dari tahun ke tahun diantaranya karena penambahan jumlah penduduk, perubahan kondisi ekonomi dan pola konsumsi, urbanisasi dan berkembangnya industri pengguna jagung (Sulaiman dkk, 2018).

Indonesia sebagai produsen jagung di dunia tidak membuat Indonesia bebas dari kegiatan impor. Impor jagung dilakukan untuk memenuhi permintaan

jagung yang tinggi terutama untuk industri pakan dan menstabilkan harga pangan serta harga pakan di dalam negeri. Pada tahun 2022 Indonesia mengimpor jagung sebanyak 1.325.418 juta ton, volumenya mengalami kenaikan 9,85% jika dibandingkan tahun 2021 sebanyak 1.206.571 ton (Lampiran 3).

Tingginya impor jagung dikarenakan produksi jagung nasional belum bisa mencukupi, sedangkan kebutuhan jagung untuk bahan baku industri tinggi terutama industri pakan menyebabkan permintaan jagung impor meningkat. Untuk memenuhi konsumsi akibat tingkat kebutuhan jagung nasional yang terus meningkat untuk bahan baku peternakan dan pangan maka dilakukan impor jagung (Varina, 2018). Ketergantungan impor jagung juga disebabkan oleh mutu jagung lokal masih rendah, karena kadar air yang masih tinggi sekitar 25-35%. Sehingga pabrik pakan lebih memilih jagung impor dibandingkan jagung lokal karena kadar air jagung impor sudah sesuai dengan kebutuhan pabrik pakan. Sedangkan jagung lokal harus dikering ulang sehingga menambah harga untuk mencapai kadar air yang sesuai dengan kebutuhan pabrik pakan, hal ini menunjukkan daya saing jagung Indonesia masih rendah (Situmorang, 2020). Besarnya volume impor selain bisa menguras devisa negara juga tidak dikehendaki dalam kerangka politik pangan Indonesia yang mengusung kemandirian pangan dan kedaulatan pangan.

Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 6/PMK.010/2017 tentang Penetapan Sistem Klasifikasi Barang dan Pembebanan Tarif Bea Masuk atas Barang Impor, untuk produk yang menggunakan jagung sebagai bahan dasar dan turunannya dikenakan tarif bea masuk sebesar 5 persen. Menurut Lestari (2020), kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah dengan menetapkan tarif jagung adalah untuk melindungi jagung domestik sehingga jagung produksi petani dapat bersaing dengan jagung impor dari segi harga.

Indonesia tidak selalu melakukan impor jagung, pada saat yang sama juga Indonesia telah melakukan ekspor jagung. Berdasarkan data BPS pada tahun 2022 ekspor jagung Indonesia 33.490 ton mengalami penurunan dari sisi volume sebesar 36,02% dan dari sisi nilai naik sebesar 2,14% dibandingkan dengan tahun 2021 ekspor jagung Indonesia sebesar 85.570 ton (Lampiran 3)

dengan tujuan utama ekspor ke Filipina, Korea Selatan, Jepang, Thailand dan Vietnam. Ekspor jagung didominasi oleh jagung olahan terdiri dari menir/tepung jagung, pati jagung, maizena, minyak mentah dan sekam/dedak jagung. Hal ini dapat menggambarkan kemampuan daya saing komoditas jagung Indonesia. Upaya yang dilakukan untuk meningkatkan produktivitas dan pengembangan komoditas jagung adalah dengan melihat daya saing dan kebijakan pemerintah terhadap komoditas jagung di wilayah sentra produksi.

Daya saing merupakan hal yang penting bagi suatu komoditas agar bisa bertahan di era pasar bebas. Apabila suatu komoditas tidak memiliki daya saing maka tidak dapat bersaing dengan komoditas dari negara lain yang memiliki daya saing yang lebih tinggi. Pemerintah suatu negara melakukan intervensi dalam mewujudkan daya saing suatu komoditas. Tujuan campur tangan pemerintah dalam mewujudkan daya saing suatu komoditas adalah untuk melindungi petani produsen. Suatu komoditas memiliki daya saing di pasar karena adanya kebijakan pemerintah (Saptana, 2017).

Daya saing akan dicapai apabila perekonomian tidak mengalami distorasi. Komoditas yang memiliki daya saing juga memiliki efisiensi secara ekonomi (Sudaryanto dan Simatupang, 1993). Salah satu komoditas strategis yang diupayakan memiliki daya saing adalah jagung. Sebagaimana tercantum dalam Rencana Strategis Kementerian Pertanian tahun 2020-2024, komoditas strategis tersebut adalah padi, jagung, kedelai, cabai, bawang, tebu dan daging sapi/kerbau (Kementerian Pertanian, 2021). Peningkatan daya saing usahatani merupakan agenda penting dalam pembangunan pertanian untuk menghadapi perdagangan bebas dan menjamin pemenuhan kualitas pangan nasional (Haryono dkk, 2019). Ada dua pendekatan yang digunakan untuk melihat daya saing yaitu tingkat keuntungan dan efisiensi. Keuntungan dilihat dari dua sisi yaitu keuntungan privat merupakan keuntungan tanpa adanya campur tangan pemerintah dan keuntungan sosial merupakan keuntungan dengan adanya campur tangan pemerintah. Sedangkan efisiensi dilihat dari dua indikator yaitu keunggulan kompetitif dan keunggulan komparatif.

Daya saing jagung juga berkaitan dengan kemampuan penggunaan input produksi yang efisien yaitu ketersediaan lahan, penggunaan bibit unggul,

penggunaan pupuk yang optimal, penggunaan tenaga kerja, inovasi teknologi dan faktor-faktor lain. Pemerintah telah menyalurkan bibit unggul dan mendorong petani menggunakan bibit unggul. Tersedianya sumberdaya lokal, teknologi dan adanya dukungan dari pemerintah menjadi peluang yang besar untuk bisa meningkatkan produksi jagung (Situmorang, 2020). Pemerintah memberikan subsidi pupuk kepada petani untuk meningkatkan produksi jagung. Berdasarkan Permentan Nomor 10 Tahun 2022 pemerintah memberikan subsidi pupuk urea dan NPK untuk sembilan komoditas yaitu padi, jagung, kedelai, cabai, bawang merah, bawang putih, tebu, kopi dan kakao. Kebijakan subsidi pupuk diharapkan bisa meningkatkan produksi sehingga bisa memberi insentif kepada petani berupa peningkatan keuntungan usahatani jagung. Tetapi program pemberian subsidi input belum berhasil karena pelaksanaan pemberian subsidi pupuk belum sesuai dengan pedoman teknis (Darmayanti, 2018)

Daya saing komoditas pertanian dipengaruhi oleh kebijakan pemerintah di sektor pertanian. Kebijakan pemerintah yang mengakibatkan biaya input menurun dan menambah nilai guna output akan meningkatkan daya saing komoditas. Namun jika kebijakan pemerintah mengakibatkan biaya input naik dan nilai guna output menurun maka akan menurunkan daya saing. Menurut Pearson (2005), ada tiga bentuk kebijakan yang mempengaruhi sektor pertanian yaitu kebijakan harga pertanian, kebijakan makro ekonomi dan kebijakan investasi publik. Kebijakan pemerintah merupakan faktor eksternal yang bisa berdampak input dan output pada proses perusahaan (Atiqah, 2021). Pada tingkat mikro, kebijakan dalam menghadapi perdagangan bebas ditujukan untuk membantu petani dalam penetrasi pasar internasional dengan meningkatkan efisiensi, produktivitas dan kualitas.

Secara khusus kebijakan harga pertanian, kebijakan makro ekonomi dan kebijakan investasi publik dianalisis dengan pendekatan *Policy Analysis Matrix* (PAM). PAM dapat memberikan informasi dan membantu pengambil kebijakan baik pusat maupun daerah untuk menelaah isu yang berkaitan dengan apakah sistem usahatani memiliki daya saing pada tingkat harga dan teknologi yang ada dan untuk mengetahui dampak investasi publik terhadap tingkat efisiensi usahatani. Kebijakan harga mengubah nilai output dan biaya input sehingga

memberikan keuntungan privat. Keuntungan privat sebelum dan sesudah kebijakan memperlihatkan pengaruh dari perubahan kebijakan pada daya saing pada harga aktual (Pearson, 2015).

B. Rumusan Masalah

Provinsi Sumatera Barat merupakan salah satu daerah penghasil jagung setelah Jawa Timur, Jawa Tengah, Lampung, Sulawesi Selatan, NTB, Sumatera Utara, Jawa Barat, Gorontalo dan Sulawesi Utara. (Lampiran 2). Sumatera Barat juga merupakan penyumbang produksi jagung nasional namun produksi jagung di Sumatera Barat lebih kecil bila dibandingkan provinsi lainnya. Produksi jagung Sumatera Barat berdasarkan data Badan Pusat Statistik Provinsi Sumatera Barat tersebar pada 19 Kabupaten/Kota. Produksi jagung di Sumatera Barat dari tahun ke tahun mengalami fluktuasi. Pada tahun 2022 produksi jagung di Sumatera Barat sebanyak 853.024 ton, jumlah tersebut mengalami penurunan sebanyak 34.947 ton dibandingkan tahun sebelumnya 887.961 ton. Penurunan produksi seiring dengan penurunan luas panen sebesar 13,48% dari 134.801 ha pada tahun 2021 menjadi 128.944 ha (Lampiran 4).

Tanah Datar merupakan kabupaten agraris, 45% penggunaan lahan untuk sektor pertanian. Sektor pertanian berkontribusi sekitar 30% terhadap PDRB Tanah Datar. Jagung merupakan tanaman pangan yang penting setelah padi dan salah satu komoditas yang banyak ditanam oleh petani dan komoditas unggulan di Tanah Datar. Pemerintah daerah Provinsi Sumatera Barat telah menetapkan Kabupaten Tanah Datar sebagai salah satu sentra produksi jagung di Sumatera Barat. Kabupaten Tanah Datar ditetapkan pemerintah Sumatera Barat sebagai kabupaten penyangga tanaman jagung melalui SK Gubernur Nomor: 521.849.2019 tentang penetapan kawasan pertanian tanaman pangan dan hortikultura. Pada tahun 2022 produksi jagung di Kabupaten Tanah Datar 25.014,30 ton atau 10 % total produksi jagung di Sumatera Barat tahun 2022 (Lampiran 5).

Ada tiga daerah yang ditetapkan sebagai kawasan pertanian tanaman jagung yaitu Kecamatan Sungai Tarab, Kecamatan Rambatan dan Kecamatan Lintau Buo. Dari tiga kecamatan di Kabupaten Tanah Datar, Kecamatan Sungai Tarab menjadi kecamatan yang paling tinggi produksi jagung

pada tahun 2022 (Lampiran 7). Namun berdasarkan data Badan Pusat Statistik tahun 2023 produksi jagung di Kabupaten Tanah Datar pada tahun 2018-2022 mengalami penurunan. Rata-rata penurunan produksi jagung dari tahun 2018-2022 adalah 27,8% (Lampiran 6). Sehubungan dengan hal tersebut, penurunan produksi akan mempengaruhi daya saing jagung lokal untuk memenuhi permintaan. Padahal kebutuhan jagung di Kabupaten Tanah Datar mencapai 150 ton per hari untuk pakan ternak, sedangkan Kabupaten Tanah Datar hanya mampu menghasilkan 6,5 ton per hektar. Angka ini masih jauh dari produktivitas jagung nasional yang diharapkan oleh pemerintah yaitu 8-9 ton/ha (Kementerian Pertanian Republik Indonesia, 2020). Rendahnya produktivitas jagung di Kabupaten Tanah Datar disebabkan oleh pengalokasian faktor-faktor produksi yang belum efisien. Produktivitas jagung yang rendah akan menyebabkan harga jagung tinggi.

Permintaan dan harga jagung di Kabupaten Tanah Datar sangat dipengaruhi oleh masuknya jagung dari luar daerah seperti Sulawesi Utara dan NTB. Hal ini menjadikan posisi jagung dari Kabupaten Tanah Datar mendapatkan persaingan dari jagung luar. Menurut Harmen (2021), permintaan jagung terbanyak di Sumatera Barat adalah Kabupaten Lima Puluh Kota, Kabupaten Padang Pariaman, Kota Payakumbuh dan Kabupaten Tanah Datar.

Keberlanjutan usahatani jagung pakan di Kabupaten Tanah Datar menjadi penting karena merupakan salah satu komoditas unggulan yang telah diusahakan sejak lama dan memiliki arti penting bagi masyarakat. Pemerintah Kabupaten Tanah Datar melalui Dinas Pertanian dan Hortikultura melakukan berbagai kebijakan untuk meningkatkan produksi, produktivitas dan mutu hasil tanaman jagung yaitu pemberian subsidi benih, pupuk dan alat mesin pertanian serta melakukan pengawalan dan pendampingan petani. Selain itu juga bertujuan untuk menyukseskan program swasembada pangan yang merupakan program nasional. Menurut Zulfauzan (2018), keberhasilan dalam meningkatkan produksi jagung ditentukan oleh aspek teknis maupun ekonomis yang akan mempengaruhi petani dalam berproduksi. Perubahan harga jagung dan input seperti pupuk dan pestisida akan mempengaruhi penggunaan input dan keputusan untuk berproduksi. Selain itu, juga akan berpengaruh terhadap

pendapatan yang diterima oleh petani jagung karena keberlanjutan usahatani jagung dipengaruhi oleh besar kecilnya pendapatan yang diterima oleh petani.

Keterlibatan pemerintah dalam membuat kebijakan harga input dan output memegang peranan penting dalam perdagangan, karena mempengaruhi daya saing suatu komoditas. Kebijakan yang menurunkan biaya input dan meningkatkan nilai guna output akan meningkatkan daya saing usahatani, sedangkan kebijakan yang meningkatkan biaya input dan menurunkan nilai guna output akan menurunkan daya saing usahatani. Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Situmorang (2020), bahwa dengan adanya kebijakan input melindungi petani jagung, namun kebijakan output tidak melindungi petani jagung. Sedangkan menurut Rum (2022), bahwa kebijakan pemerintah berdampak terhadap pendapatan usahatani jagung khususnya pada keuntungan privat.

Dengan berbagai kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Tanah Datar, sejak ditetapkan pemerintah Provinsi Sumatera Barat sebagai kabupaten penyangga tanaman jagung, belum ada informasi mengenai daya saing jagung di wilayah tersebut. Padahal informasi ini sangat penting sebagai acuan bagi pemerintah daerah dalam menentukan kebijakan atau langkah-langkah intervensi untuk pengembangan komoditas jagung di Kabupaten Tanah Datar khususnya dan Provinsi Sumatera Barat pada umumnya.

Dalam perkembangan ekonomi global, komoditas jagung Indonesia terutama Sumatera Barat diharapkan bisa memenuhi kebutuhan lokal dan bersaing di pasar dalam negeri maupun luar negeri sehingga bisa memberikan devisa negara. Oleh karena itu perlu dilakukan penelitian yang dapat memberikan gambaran mengenai **Daya Saing dan Dampak Kebijakan Pemerintah Terhadap Usahatani Jagung di Kabupaten Tanah Datar**. Dengan penelitian ini dapat diketahui daya saing komoditas jagung di Kabupaten Tanah Datar. Berdasarkan uraian yang di atas, maka dapat diidentifikasi beberapa permasalahan dalam penelitian ini, yaitu:

1. Bagaimana daya saing usahatani jagung pakan di Kabupaten Tanah Datar dilihat dari keunggulan kompetitif dan komparatif?

2. Bagaimana dampak kebijakan pemerintah terhadap usahatani jagung pakan di Kabupaten Tanah Datar?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, tujuan dari penelitian Analisis Daya Saing dan Dampak Kebijakan Pemerintah Terhadap Usahatani Jagung Pakan di Kabupaten Tanah Datar adalah sebagai berikut:

1. Menganalisis daya saing usahatani jagung pakan di Kabupaten Tanah Datar melalui keunggulan kompetitif dan komparatif.
2. Menganalisis dampak kebijakan pemerintah terhadap usahatani jagung pakan di Kabupaten Tanah Datar.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian Analisis Daya Saing dan Dampak Kebijakan Pemerintah Terhadap Usahatani Jagung di Kabupaten Tanah Datar diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi dunia pendidikan khususnya Ilmu Ekonomi Pertanian dalam menganalisis keunggulan kompetitif dan keunggulan komparatif serta pengaruh kebijakan pertanian terhadap usahatani jagung.
2. Petani, sebagai evaluasi dan bahan pertimbangan untuk meningkatkan produksi dan produktivitas usahatani jagung.
3. Bagi pemerintah, sebagai bahan untuk meningkatkan pengembangan usaha dan evaluasi untuk pengambilan kebijakan yang dapat dilakukan untuk pengembangan usahatani jagung,
4. Bagi peneliti dan mahasiswa, penelitian ini sebagai sarana dalam menerapkan teori dan ilmu yang dipelajari dan juga sebagai bahan studi dan referensi bagi penelitian selanjutnya.