

DINAMIKA HARGA DAN PERDAGANGAN KOMODITAS JAGUNG

BENNY RACHMAN

Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian, Bogor
Badan Litbang-Departemen Pertanian

ABSTRACT

Corn price in Indonesia is quite related to corn price in the world market, exchange rate, and trade policy. These aspects give some impact on domestic price stabilization policy. In line with those issues, the objectives of this study are: (1) to analyze domestic and international corn price prospective, (2) trade situation of corn commodity, and (3) to asses price transmission elasticity. Results of this study reply that corn price in the international market tend to decrease gradually. Growth of domestic corn price is affected by international economic condition i.e. international price and exchange rate. This case indicated by perfectly price transmission. Furthermore, to anticipate lower corn price in the international market and to support domestic producers, government should have implemented import tariff periodically. In addition to support price policy, government should also consider the improvement institutional aspects, such as marketing structure, farmers' empowerment, and price stabilization.

Key words: Liberalization, Price Transmission, Price Policy

PENDAHULUAN

Posisi perdagangan komoditas pangan dalam kerangka GATT/WTO sangat unik, mengingat kompleksnya masalah yang dihadapi dalam kaitannya dengan aspek ekonomi, sosial dan politik suatu negara. Berbagai instrumen proteksi yang dimplementasikan harus disesuaikan dengan kesepakatan yang tertuang dalam GATT/WTO. Selain mengatur mengenai prosedur dan mekanisme perdagangan internasional, sejatinya GATT berupaya mengatur perdagangan melalui penurunan tarif, penghapusan hambatan non-tarif serta peningkatan akses pasar. GATT tidak melarang semua bentuk subsidi kepada produsen, namun terdapat dua bentuk subsidi, yakni yang diperbolehkan (*green box*) dan subsidi yang terkena komitmen pengurangan. Pasar penetapan yang termasuk kategori *green box* bilamana kebijakan tersebut tidak memiliki dampak distorsi terhadap perdagangan dan secara sosial dan politis diperlukan, misalnya bantuan yang berhubungan dengan faktor produksi serta ketahanan pangan (*food security*).

Perubahan rejim pasar komoditas pertanian yang mengarah pada pasar bebas membawa konsekuensi harga komoditas pertanian, khususnya pangan di pasar domestik semakin terbuka terhadap gejolak pasar internasional. Dengan pengertian lain, harga komoditas pangan di pasar dunia secara langsung akan mempengaruhi harga komoditas pangan domestik. Jagung sebagai salah satu komoditas pangan, maka dinamika harganya tidak terlepas dari arah kebijakan perdagangan, pasar komoditas pangan dunia, stabilitas harga dan fluktuasi nilai tukar. Akumulasi perubahan dari berbagai aspek tersebut secara simultan akan mempengaruhi dinamika harga komoditas jagung domestik.

Kebutuhan akan komoditas jagung untuk bahan pangan, bahan pakan serta bahan baku industri terus meningkat. Dalam satu dekade terakhir produksi jagung nasional mengalami penurunan sekitar -0,94 persen per tahun, sementara kebutuhan jagung cenderung meningkat, yakni 0,34 persen per tahun. Kebutuhan jagung nasional untuk pakan ternak semakin meningkat sejalan dengan pesatnya perkembangan industri peternakan yang menuntut kontinuitas pasokan bahan baku, sehingga untuk memenuhi kebutuhan bahan baku pakan sebagian dipenuhi dari jagung impor. Semakin meningkatnya volume impor jagung cukup beralasan mengingat harga jagung impor relatif rendah dibanding harga jagung di pasar domestik, disertai terjaminnya kualitas produk.

Mencermati perkembangan harga internasional dan dalam upaya meningkatkan daya saing jagung di pasar domestik maupun pasar luar negeri, pemerintah perlu menerapkan strategi kebijakan perdagangan yang efektif, sehingga mampu mewujudkan ketersediaan pasokan komoditas jagung dan pengamanan harga jagung di tingkat petani. Meningkatnya volume produksi jagung yang diperdagangkan di pasar dunia dan kecenderungan menurunnya harga jagung di pasar dunia menuntut kebijakan pemerintah yang seksama dalam mengendalikan stabilisasi harga jagung domestik. Dalam hubungan ini, kajian difokuskan untuk menganalisis: (1) dinamika harga dan transmisi harga, (2) keragaan perdagangan internasional jagung, (3) peluang dan tantangan komoditas jagung, dan (4) merumuskan implikasi kebijakan.

PERKEMBANGAN KEBIJAKAN PERDAGANGAN

Kebijakan perdagangan komoditas pertanian memiliki tujuan yang berbeda-beda sesuai dengan jenis komoditasnya. Kebijakan tarif atau hambatan-hambatan non-tarif misalnya, bertujuan untuk melindungi komoditas substitusi impor. Kebijakan pajak ekspor atau pembatasan ekspor bertujuan agar kebutuhan dalam negeri dapat tercukupi atau mencegah kenaikan harga komoditas tersebut di dalam negeri. Demikian pula halnya kebijakan perdagangan dalam negeri umumnya diarahkan untuk memperlancar atau menghambat pemasaran komoditas antar daerah. Bentuk kebijakan perdagangan ini tidak terlepas dari kebijakan produksi dan pemasaran dalam negeri.

Sejak Pelita I instrumen kebijakan perdagangan pertanian yang diterapkan pemerintah telah mengalami perkembangan dan berdampak terhadap keragaan ekonomi berbagai komoditas pertanian. Untuk komoditas jagung, instrumen kebijakan pemerintah yang menonjol adalah kebijakan harga dasar, stabilisasi harga dalam negeri dan perdagangan. Kebijakan harga jagung dimaksudkan untuk melindungi petani dari jatuhnya harga jagung terutama pada musim panen.

Kebijakan harga dasar jagung diawali tahun 1977/78, jauh setelah pemerintah menetapkan kebijakan harga dasar gabah/beras yang sudah dimulai sejak 1969. Penetapan harga dasar jagung dipandang penting karena produksi jagung saat itu cenderung meningkat dan ekspor jagung yang prospektif. Disamping itu, jagung merupakan bahan makanan pokok kedua setelah padi, khususnya di daerah-daerah tertentu dan juga merupakan bahan baku utama untuk pakan.

Upaya menstabilkan harga jagung di dalam negeri, mulai tahun 1977/78 pemerintah memberi mandat kepada Bulog melakukan pengadaan jagung yang bersumber dari petani dan impor. Pengadaan jagung tersebut kemudian disalurkan ke pasar dalam negeri dan ekspor. Sebelum tahun 1988, perdagangan antar propinsi dan antar pulau sepenuhnya dikendalikan oleh Bulog dengan tujuan untuk menciptakan keseimbangan permintaan dan pasokan.

Harga dasar jagung pada tahun 1977/78 ditetapkan Rp 40 per kg, dan kemudian menjadi Rp 105 per kg selama kurun waktu 1981/82 – 1983/84, dan Rp 110 per kg untuk tiga tahun berikutnya (1984/85 – 1987). Selanjutnya, untuk tahun 1988, 1989 dan 1990 harga dasar jagung terus mengalami perkembangan masing-masing tercatat Rp 125/kg, Rp 140/kg, dan Rp 155/kg. Nisbah antara harga dasar jagung terhadap harga dasar gabah kering giling (GKG) semula meningkat dari 0,56 menjadi 0,91 dalam periode 1977/78 – 1980/81, namun kemudian menurun menjadi 0,57 pada tahun 1990. Dari perkembangan nisbah harga dasar tersebut tampak bahwa pemerintah awalnya ingin memacu produksi jagung lebih cepat dari produksi padi, tetapi kenyataan menunjukkan kondisi sebaliknya (Tabel 1).

Tabel 1. Perkembangan Harga Dasar Jagung, 1977/78 – 1990

Tahun	Harga Dasar Jagung (Rp/kg)	Tanggal Berlaku	Nisbah HDJ terhadap HDG (GKG)
1977/78	40	1/2/78	0,56
1978/79	43	1/10/78	0,57
1979/80	67	1/11/79	0,79
1980/81	95	1/11/80	0,91
1981/82	105	1/11/81	0,88
1982/83	105	1/11/82	0,78
1983/84	105	1/11/83	0,72
1984/85	110	1/12/84	0,67
1986	110	1/1/86	0,63
1987	110	1/1/87	0,58
1988	125	1/1/88	0,60
1989	140	1/1/89	0,56
1990	155	1/1/90	0,57

Sejalan dengan perkembangannya, kebijakan harga dasar jagung dinilai tidak efektif dan kemudian dihentikan pada tahun 1990, karena harga pasar di tingkat petani senantiasa berada diatas harga dasar. Tataniaga jagung dibebaskan kepada pedagang swasta sehingga harga jagung ditentukan oleh mekanisme pasar. Sejak saat itu Bulog tidak lagi melakukan

intervensi dalam pemasaran jagung dengan pertimbangan : (1) intervensi Bulog semacam itu memerlukan biaya besar, (2) kompetisi antar sesama pedagang akan menciptakan keuntungan bagi petani, (3) permintaan yang tinggi sepanjang tahun.

Kebijakan perdagangan lain untuk komoditas jagung adalah pengenaan tarif impor jagung dengan tujuan melindungi petani jagung dalam negeri. Selama tahun 1974 -1979 besarnya tarif yang dikenakan adalah 5 persen, kemudian meningkat menjadi 10 persen selama tahun 1980 – 1993. Tarif impor kembali diturunkan menjadi 5 persen pada tahun 1994, dan pada tahun 1995 – hingga sekarang tarif impor jagung ditiadakan. Sungguhpun tarifikasi dan bentuk-bentuk proteksi lainnya akan mempengaruhi kesejahteraan petani produsen, namun semua bentuk proteksi dipandang sebagai upaya sementara sebelum sistem produksi nasional mampu bersaing secara efisien.

SITUASI PERDAGANGAN JAGUNG

Pasar Domestik

Selama tiga dekade terakhir permintaan jagung untuk pangan maupun untuk bahan baku pakan domestik terus meningkat seiring dengan berkembangnya pabrik pakan dan industri perunggasan. Kebutuhan jagung domestik meningkat pesat sebesar 6,6 persen per tahun, sementara produksi hanya mengalami laju peningkatan sekitar 2,5 persen per tahun. Mengingat permintaan dari industri pakan memerlukan kontinuitas pasokan bahan baku jagung, sementara pemenuhan dari produksi domestik belum memadai, maka ketergantungan terhadap jagung impor juga mengalami peningkatan, yakni 16,6 persen per tahun (Tabel 2).

Permintaan pakan terus mengalami peningkatan. Pesatnya perkembangan usaha perunggasan di Indonesia merupakan faktor utama yang mendorong pesatnya permintaan jagung domestik, sehingga Indonesia saat ini menjadi negara pengimpor jagung dalam volume cukup besar. Volume impor tahun 1990 tercatat 135 ribu ton, meningkat menjadi 842 ribu ton tahun 1995, dan pada tahun 2000 mencapai 1,3 juta ton. Sementara itu, keragaan ekspor jagung Indonesia relatif tidak memperlihatkan adanya peningkatan, bahkan cenderung mengalami penurunan dalam kurun waktu lima tahun terakhir, dari 559 ribu ton pada tahun 1997 dan untuk tahun 2001 menjadi 50 ribu ton.

Tabel 2. Produksi, Ekspor, dan Impor Jagung di Indonesia (ribu ton)

Tahun	Produksi	Ekspor	Impor	feed
1961	2283	0	0	135
1962	3243	0	0	195
1963	2358	0	0	140
1964	3769	0	0	225
1965	2365	5	0	140
1966	3717	86	0	225
1967	2369	159	0	140
1968	3166	66	0	190
1969	2293	156	0	140
1970	2825	286	0	170
R (%/thn)	-0.12	36.41	0	0.04
1971	2606	219	0	250
1972	2254	80	5	300
1973	3690	181	142	365
1974	3011	197	0	415
1975	2903	51	0	405
1976	2572	4	69	375
1977	3143	10	14	475
1978	4029	21	46	645
1979	3606	7	70	530
1980	3991	15	34	585
R (%/thn)	4.51	-28.99	6.25	8.61
1981	4509	5	2	631
1982	3235	1	198	700
1983	5087	18	51	900
1984	5288	160	59	1000
1985	4330	5	50	1100
1986	5000	4	61	1500
1987	4800	77	200	1500
1988	5200	230	15	1700
1989	5000	125	0	1900
1990	5000	28	135	2025
R (%/thn)	2.11	17.50	0.51	12.56
1991	5400	145	228	2300
1992	5650	81	357	2800
1993	5400	35	1082	3200
1994	6100	60	1736	4000
1995	6000	37	842	4300
1996	5950	20	895	3800
1997	5700	559	516	2700
1998	6500	144	455	3700
1999	6200	50	1229	4350
2000	5500	50	1300	3950
R (%/thn)	0.93	4.89	6.32	4.11
2001	6000	50	1200	4050

Sumber : ERS. FAS. USDA (diolah)

Pasar Dunia

Dalam satu dekade terakhir, laju produksi jagung dunia mencapai 1,6 persen per tahun. Produksi jagung dunia tahun 1992/93 tercatat 538,5 juta ton dan meningkat menjadi 614,7 juta ton pada tahun 2000/01. Produksi jagung tahun 2000/01 diperkirakan meningkat sekitar 2,0 persen, sejalan dengan meningkatnya produksi jagung di Amerika Serikat sebesar 7,7 juta ton. Sementara itu, volume jagung yang diperdagangkan di pasar internasional pada kurun waktu yang sama masing-masing sebesar 62,2 juta ton dan 70,8 juta ton atau rata-rata sekitar 11,5 persen dari produksi jagung dunia. Kendatipun volume yang diperdagangkan merupakan yang terbesar selama kurun waktu tersebut, namun hal ini terkesan bahwa *marketable surplus* jagung dunia masih relatif kecil (Tabel 3).

Tabel 3. Produksi, Ekspor dan Impor Jagung Dunia, (ribu ton)

Tahun	Produksi	Perdagangan Dunia	Persentase (%)
1992/93	538,575	62,226	11.6
1993/94	475,494	56,374	11.9
1994/95	559,579	71,189	12.7
1995/96	513,078	65,489	12.8
1996/97	592,179	66,696	11.3
1997/98	576,153	62,995	10.9
1998/99	605,944	68,348	11.3
1999/00	604,409	69,535	11.5
2000/01	614,729	70,835	11.5

Sumber : USDA-FAS, 2001 (diolah)

Peta negara produsen utama jagung dunia dalam periode yang sama relatif tidak mengalami perubahan, dimana untuk tahun 200/01 Amerika Serikat (AS) masih menempati posisi terbesar dengan pangsa sekitar 41 persen dari produksi jagung dunia. Peringkat berikutnya adalah China (22,5%), Uni Eropa (6,8%), Brazil (5,9%), Mexico (3,4%) dan Argentina (2,9%) dengan total produksi keenam negara tersebut mencapai 82,5 persen dari produksi jagung dunia. Disamping dominasi AS dalam produksi jagung, juga peranan nyata dimainkan oleh China, the nations of the Mercado Commun Sudamericano (MERCOSUR), dan Uni Eropa (Tabel 4).

Kontribusi China terhadap produksi jagung dunia tampak konsisten selama periode tersebut, yakni lebih dari 20 persen, sementara produksi Argentina dan Brazil mencapai 8,8 persen dalam waktu yang sama. Produksi jagung di China menunjukkan kenaikan yang cukup fantastis dengan laju 3,5 persen per tahun. Tingkat produksi ini telah meningkatkan pangsa produksi jagung China di dunia, dari 17 persen pada tahun 1993 menjadi 22,5 persen pada tahun 2000.

Tabel 4. Negara Produsen Utama Jagung Dunia, 1992/93-2000/01 (ribu ton)

Negara	92/93	93/94	94/95	95/96	96/97	97/98	98/99	99/00	00/01
U.S	240,719 (49.59)	160,954 (38.16)	256,621 (50.33)	187,305 (41.03)	234,518 (43.52)	233,864 (45.17)	247,882 (44.94)	239,719 (43.63)	247,407 (44.29)
China	95,380 (19.65)	102,700 (24.35)	99,280 (19.47)	112,000 (24.53)	127,470 (23.66)	104,300 (20.15)	132,954 (24.10)	128,000 (23.30)	125,000 (22.38)
E U	30,242 (6.23)	30,487 (7.23)	28,298 (5.55)	28,952 (6.34)	34,794 (6.46)	38,522 (7.44)	35,295 (6.40)	37,241 (6.78)	38,765 (6.94)
Brazil	29,200 (6.02)	32,934 (7.81)	36,982 (7.25)	31,595 (6.92)	35,700 (6.63)	30,100 (5.81)	32,350 (5.86)	33,000 (6.01)	33,500 (6.00)
Mexico	18,631 (3.84)	19,141 (4.54)	17,005 (3.34)	16,000 (3.50)	18,922 (3.51)	16,934 (3.27)	17,788 (3.22)	19,000 (3.46)	19,000 (3.40)
Argentina	10,200 (2.10)	10,000 (2.37)	10,900 (2.14)	10,660 (2.33)	15,500 (2.88)	19,360 (3.74)	13,500 (2.45)	16,000 (2.91)	16,500 (2.95)
India	9,992 (2.06)	9,600 (2.28)	9,120 (1.79)	9,800 (2.15)	10,612 (1.97)	10,852 (2.10)	10,680 (1.94)	10,500 (1.91)	11,000 (1.97)
Rumania	6,829 (1.41)	8,000 (1.90)	8,500 (1.67)	9,923 (2.17)	9,610 (1.78)	12,680 (2.45)	8,500 (1.54)	10,500 (1.91)	10,500 (1.88)
Canada	4,883 (1.01)	6,501 (1.54)	7,043 (1.38)	7,271 (1.59)	7,380 (1.37)	7,180 (1.39)	8,952 (1.62)	9,096 (1.66)	10,200 (1.83)
South Africa	9,990 (2.06)	13,275 (3.15)	4,845 (0.95)	10,200 (2.23)	10,136 (1.88)	7,693 (1.49)	7,700 (1.40)	9,700 (1.77)	9,500 (1.70)
Yugoslavia	6,650 (1.37)	5,912 (1.40)	7,500 (1.47)	8,300 (1.82)	8,300 (1.54)	10,500 (2.03)	8,700 (1.58)	9,500 (1.73)	9,300 (1.66)
Hungaria	4,301 (0.89)	4,012 (0.95)	4,300 (0.84)	4,600 (1.01)	6,000 (1.11)	6,800 (1.31)	6,000 (1.09)	7,000 (1.27)	7,500 (1.34)
Indonesia	5,650 (1.16)	5,400 (1.28)	5,500 (1.08)	6,200 (1.36)	5,950 (1.10)	5,700 (1.10)	6,500 (1.18)	6,200 (1.13)	6,200 (1.11)
Egypt	4,500 (0.93)	4,980 (1.18)	5,650 (1.11)	5,738 (1.26)	5,825 (1.08)	6,010 (1.16)	5,605 (1.02)	5,678 (1.03)	5,800 (1.04)
Philipine	4,810 (0.99)	5,030 (1.19)	4,534 (0.89)	4,300 (0.94)	4,215 (0.78)	3,528 (0.68)	4,894 (0.89)	4,500 (0.82)	4,300 (0.77)
Thailand	3,400 (0.70)	2,900 (0.69)	3,800 (0.75)	3,700 (0.81)	3,900 (0.72)	3,700 (0.71)	4,300 (0.78)	3,800 (0.69)	4,100 (0.73)
Jumlah	485,377	421,826	509,878	456,544	538,832	517,723	551,600	549,434	558,572

Keterangan.: Angka dalam kurung menunjukkan proporsi (%)

Sumber : USDA-FAS (2001)

Jagung yang diperdagangkan di pasar dunia relatif konstan atau sekitar 11,5 persen dari produksi jagung dunia. Dari produk jagung yang diperdagangkan di pasar dunia sebagian besar berasal dari Amerika Serikat, kemudian diikuti China, Fiji, Brazil, Mexico dan Argentina. Namun tidak semua negara produsen jagung menjadi negara pengekspor. Sebagai ilustrasi, Brazil merupakan salah satu produsen jagung dunia, tetapi bukan merupakan negara eksportir jagung. Hal ini dikarenakan tingginya kebutuhan domestik akan jagung, sehingga hampir semua produksinya dialokasikan untuk pemenuhan dalam negeri. Hal serupa terjadi pada Uni Eropa, dimana produksi jagung hampir diperuntukkan bagi negara-negara

anggotanya. Gambaran relatif berbeda terlihat untuk negara China, disamping berperan sebagai negara eksportir jagung, sekaligus berperan sebagai negara importir (Tabel 5).

Tabel 5. Exportir dan Importir Utama Jagung Dunia 1992/93 – 2000/01 (Ribu ton)

Negara	92/93	93/94	94/95	95/96	96/97	97/98	98/99	99/00	00/01
	EKSPOR								
U.S	41,766	33,148	58,645	52,500	46,633	37,687	51,886	46,500	49,500
Argentina	4,779	4,230	6,046	6,700	10,210	12,756	7,849	8,800	9,500
China	12,623	11,796	1,413	250	3,892	6,173	3,340	9,000	6,000
Hungary	222	18	370	500	1,122	1,250	1,766	1,700	2,000
South Afric	-	3,006	2,525	1,600	1,581	1,125	790	1,200	1,300
Romania	1	1	47	750	537	874	400	400	300
Ukraine	-	-	-	-	22	593	35	100	200
EU	1,256	1,722	347	350	243	382	100	100	100
Thailand	198	88	160	100	-	-	-	-	-
IMPOR									
Japan	16,760	16,165	16,481	15,900	15,963	16,422	16,336	16,250	16,100
Sout Korea	6,544	5,696	8,223	8,800	8,336	7,528	7,617	9,000	8,500
Taiwan	5,629	5,316	6,288	5,900	5,742	4,474	4,575	5,000	5,100
Mexico	396	1,691	3,166	6,400	3,141	4,376	5,615	4,600	5,000
Malaysia	1,957	1,977	2,415	2,300	2,332	2,195	2,388	2,500	2,600
EU	1,611	2,615	3,400	2,900	2,595	2,065	3,000	2,500	2,500
Brazil	1,170	1,134	1,435	150	514	1,491	968	1,600	1,400
Chilie	395	439	551	425	783	851	1,268	1,200	1,300
Venezuela	1,126	945	1,170	1,200	1,494	1,161	1,500	1,250	1,300
Indonesia	357	962	1,738	900	895	516	475	450	600
Canada	1,190	585	1,108	650	879	1,418	903	800	500
Philipine	-	1	138	525	446	455	129	375	375
U.S	166	519	245	385	285	126	388	325	325
Thailand	80	8	222	300	231	253	150	350	300
China	-	-	4,287	1,600	75	287	262	250	250

Sumber : USDA-FAS (2001)

Negara-negara pengeksportir utama jagung dunia relatif mengalami pergeseran. Untuk tahun 1993 negara pengeksportir jagung utama yaitu, Amerika Serikat, Argentina, Hungaria, Uni Eropa, dan Thailand, kemudian berubah menjadi, Amerika Serikat, Argentina, China, Hungaria, dan Afrika Selatan. Sejak tahun 1996 hingga tahun 2001 Thailand tidak lagi menjadi negara pengeksportir jagung, mengingat kebutuhan domestiknya yang terus mengalami peningkatan pesat dari 3,0 juta ton tahun 1993 menjadi 4,4 juta ton pada tahun 2001.

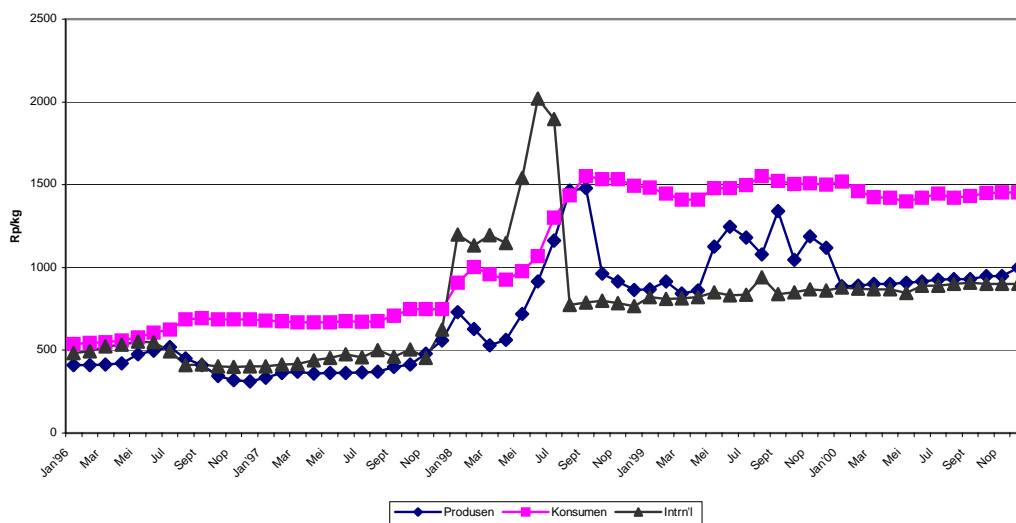
Negara pengimportir terbesar di dunia berada di wilayah Asia dengan total impor sebesar 33,8 juta ton atau sekitar 73,2 persen dari total impor dunia. Data tahun 2000/01 memperlihatkan bahwa tiga importir jagung terbesar dunia berada di wilayah Asia, yakni Jepang (35%) dan Korea Selatan (18,4%) dan Taiwan (11,0%). Importir terbesar di wilayah Amerika Selatan adalah Mexico (10,8%) dan Brazil (3,0%), sementara volume impor Uni Eropa mencapai 5,4 persen dari total impor jagung di pasar dunia.

DINAMIKA DAN TRANSMISI HARGA

Dinamika Harga

Harga jagung di tingkat produsen dan konsumen domestik hingga bulan Juli 1996 relatif stabil, namun fenomena berbeda menjelang bulan September-Desember 1996 dimana penurunan harga jagung di tingkat produsen diikuti dengan arah pergerakan harga yang berbeda di tingkat konsumen. Kecenderungan serupa juga terjadi pada bulan Maret-April 1998. Periode berikutnya harga jagung di tingkat konsumen relatif stabil, sementara harga jagung di tingkat produsen menunjukkan fluktuasi harga yang tajam. Selanjutnya, memasuki tahun 2000 harga jagung memperlihatkan kecenderungan relatif stabil (**Tabel 6 dan 7**).

Sampai akhir tahun 1997, perkembangan harga jagung di pasar dunia senantiasa berada diatas harga produsen maupun harga konsumen domestik. Memasuki tahun 1998 terlihat harga jagung di pasar dunia meningkat tajam dimana harga jagung mencapai tingkat harga tertinggi yaitu Rp 2020 per kg. Selanjutnya, dinamika harga pada bulan Agustus 1998 di pasar dunia mencapai harga terendah yaitu Rp 770 per kg, dan cenderung meningkat hingga akhir tahun 2000 (**Tabel 8**). Meningkatnya harga tersebut erat kaitannya dengan fluktuasi nilai tukar rupiah. World bank (1996) melaporkan bahwa produksi jagung dunia meningkat lebih cepat dibanding laju permintaannya, sehingga harga jagung di pasar dunia diproyeksikan cenderung akan terus melandai hingga tahun 2005, yakni 85 dolar AS per ton.



Gambar 1. Perkembangan Harga Bulanan Jagung di Tingkat Produsen, Konsumen dan Internasional, 1996-2000

Tabel 6 Perkembangan Harga Jagung di Tingkat Produsen (Rp/kg)

Tahun	Jan	Feb	Mar	Apr	Mei	Jun	Jul	Agust	Sept	Okt	Nop	Des	Rataan	R (%/bln)
1996	410	410	413	421	475	498	519	450	410	345	320	313	415	-2.073
1997	333	365	370	360	365	364	366	369	398	413	480	559	395	3.562
1998	729	629	530	562	718	916	1161	1464	1480	963	914	865	911	5.437
1999	870	915	842	863	1125	1245	1180	1080	1340	1045	1190	1120	1068	0.08
2000	886	890	900	900	910	915	925	930	930	950	950	1000	924	0.682

Tabel 7 Perkembangan Harga Jagung di Tingkat Konsumen (Rp/kg)

Tahun	Jan	Feb	Mar	Apr	Mei	Jun	Jul	Agust	Sept	Okt	Nop	Des	Rataan	R (%/bln)
1996	536	544	n d	561	578	606	624	685	693	685	685	685	619	2.752
1997	680	675	670	669	670	675	672	676	709	750	750	750	700	1.022
1998	910	1004	958	925	977	1069	1301	1434	1552	1532	1532	1494	1224	5.784
1999	1481	1445	1410	1410	1478	1478	1497	1552	1524	1505	1507	1500	1480	0.039
2000	1520	1460	1425	1420	1400	1422	1445	1420	1430	1450	1455	1455	1440	-0.206

Tabel 8 Perkembangan Harga Jagung di Pasar Internasional (Rp/kg)

Tahun	Jan	Feb	Mar	Apr	Mei	Jun	Jul	Agust	Sept	Okt	Nop	Des	Rataan	R (%/bln)
1996	482	494	523	535	553	549	496	410	416	404	399	403	472	-2.692
1997	402	416	419	440	453	475	457	501	462	505	455	626	468	2.732
1998	1199	1135	1195	1148	1541	2021	1897	773	790	800	784	768	1171	-4.366
1999	820	810	815	821	850	832	837	940	840	852	870	860	846	0.03
2000	880	872	870	870	845	890	890	900	910	900	900	900	886	495

Transmisi Harga

Liberalisasi perdagangan dan informasi yang simetrik menyebabkan sektor pangan mengalami proses globalisasi dalam artian terintegrasi kuat dengan pasar global. Fluktuasi harga produk pangan dan sarana produksi usahatani di pasar global akan ditransmisikan dengan cepat dan hampir sempurna hingga ke tingkat petani. Hal ini akan menyebabkan terciptanya media transaksi bagi nilai tukar rupiah untuk secara cepat dan kuat mempengaruhi harga produk pangan (jagung) dan sarana produksi di tingkat petani.

Seberapa jauh pengaruh perubahan relatif harga di pasar dunia terhadap harga di pasar domestik, maupun pengaruh harga di tingkat konsumen terhadap harga di tingkat produsen domestik, dapat dindikasikan dari transmisi harganya. Sejalan dengan regulasi perdagangan komoditas pertanian yang diterapkan pemerintah, terlihat dinamika harga jagung di pasar dunia ditransmisikan langsung ke pasar domestik, dengan arti lain harga jagung di pasar domestik berasosiasi kuat dengan perubahan nilai kurs dan harga jagung internasional.

Kuatnya pengaruh harga jagung dunia terhadap harga jagung domestik tercermin dari besaran nilai transmisi harganya yang mendekati satu. Namun demikian, cepat dan kuatnya transmisi harga dunia tersebut membawa pengaruh perubahan harga di pasar domestik yang tidak proporsional, dimana perubahan harga relatif di pasar dunia ($e = 0,77$) diikuti perubahan harga relatif yang lebih besar di pasar domestik ($e = 0,81$). Kecenderungan yang sama di

pasar domestik, untuk harga jagung di tingkat konsumen ditransmisikan langsung ke tingkat produsen. Eratnya korelasi harga pasar tersebut terlihat dari nilai transmisi harga yang cukup tinggi (0,89).

Tingkat transmisi harga dunia ke harga pedagang besar serta transmisi harga pedagang besar ke harga di tingkat produsen dipengaruhi oleh sistem pemasaran dari komoditas tersebut. Dengan pengertian lain, semakin efisien suatu sistem pemasaran, semakin tinggi elastisitas transmisi harga dan semakin kecil margin pemasaran. Erwidodo dan Hadi (1999) menemukan bahwa pemasaran jagung relatif efisien sebagaimana tercermin dari margin pemasaran sekitar 16-20 persen serta tingginya harga jagung di tingkat produsen yang mencapai 84 persen dari harga jagung di tingkat pedagang besar.

Analisis dekomposisi fluktuasi harga di pasar domestik yang dilakukan oleh Simatupang dan Syafaat (1999) menemukan bahwa dibandingkan kondisi kuartal IV 1998, harga jagung pada kondisi kuartal I 1999 mengalami penurunan 0,6 persen. Penurunan harga jagung domestik ini tergolong rendah karena pada saat yang sama terjadi depresiasi rupiah.

Disisi lain, pada saat harga jagung dunia menurun, pemerintah justru meningkatkan derajat liberalisasi perdagangan melalui penghapusan beberapa hambatan tarif. Hal ini terlihat dari pertumbuhan komponen sisa yang negatif (-16,2%), dan hal ini mengindikasikan bahwa penurunan harga domestik lebih banyak disebabkan oleh penurunan siklus harga dunia dan peningkatan liberalisasi perdagangan. Terdapatnya korelasi negatif antara harga jagung domestik dengan nilai tukar memberi makna adanya penguatan nilai tukar cenderung akan menurunkan harga jagung domestik.

PELUANG DAN TANTANGAN PASAR

Peluang Pasar

Meningkatnya permintaan di pasar domestik dan ekspor terhadap penyediaan serelia pada umumnya, dan jagung khususnya seiring dengan semakin berkembangnya industri pengolahan makanan maupun industri pakan ternak. Laju impor jagung di pasar domestik dan pasar dunia meningkat 7,3% dan 0,3% per tahun. Keadaan ini dapat merupakan peluang bagi usahatani jagung domestik untuk meningkatkan produksi dan produktivitasnya dalam memenuhi permintaan pasar.

Proyeksi Ditjen Peternakan, kebutuhan jagung di luar pabrik pakan pada tahun 2003 mencapai 7,79 juta ton, dan untuk tahun 2008 dan tahun 2013 masing-masing 8,2 juta ton dan 8,3 juta ton. Sedangkan proyeksi kebutuhan jagung pakan unggas pada tahun 2003 sebesar 4,16 juta ton, meningkat menjadi 6,2 juta ton tahun 2008, dan untuk tahun 2013 mencapai 9.0

juta ton. Secara agregat kebutuhan jagung untuk pasar domestik tahun 2003 diperkirakan sebesar 11,9 juta ton dan pada tahun 2008 diperkirakan meningkat menjadi 21,2 juta ton.

Sementara itu, rata-rata produksi jagung dunia selama satu dekade terakhir tercatat 576,6 juta ton per tahun, dan jagung yang diperdagangkan di pasar ekspor tahun 2000/01 mencapai 70,8 juta ton atau sekitar 11,5 persen dari produksi jagung dunia, sehingga *marketable surplus* jagung dunia masih tergolong rendah. Relevan dengan peluang pasar, Purwoto dan Suryana (1977) mengungkapkan bahwa menurut pola perdagangan, Indonesia memiliki keunggulan komparatif dalam usahatani jagung, baik untuk tujuan perdagangan antar daerah (IR), substitusi (IS) dan tujuan peningkatan ekspor (EP) layak diusahakan di hampir semua daerah di Indonesia.

Potensi peningkatan produksi jagung di Indonesia masih cukup besar, baik melalui peningkatan produktivitas maupun pengembangan dan perluasan tanaman jagung pada lahan sawah dan lahan kering. Peningkatan mutu intensifikasi terutama dengan menggunakan varietas jagung hibrida dan komposit. Pengembangan jagung benih unggul (hybride) yang berdaya hasil tinggi merupakan alternatif untuk memenuhi permintaan jagung yang semakin meningkat dan mengurangi kesenjangan hasil (yield). Peluang pengembangan usahatani jagung di Indonesia dapat ditempuh melalui : (1) peningkatan produktivitas melalui perbaikan intensifikasi, (2) penyediaan dan penggunaan benih unggul yang bermutu, dan (3) perluasan dan peningkatan kemitraan usaha antara pabrik pakan dan petani produsen jagung.

Tantangan Pasar

Permintaan jagung yang terus meningkat bagi kebutuhan pangan dan pakan ternak perlu diimbangi dengan kontinuitas pasokan bahan baku jagung yang bermutu. Upaya menopang ketersediaan bahan baku jagung, selain peningkatan produksi dan produktivitas, aspek penting lainnya menyangkut kegiatan pasca-panen. Penanganan pasca panen yang tepat sangat penting upaya mengurangi susut hasil, baik susut kuantitas maupun susut kualitas. Secara umum penanganan pasca panen jagung menurut Thahir dkk (1998) meliputi: pemanenan, pengupasan, pengeringan, pemipilan, penyimpanan, pengangkutan, grading dan standarisasi. Belum optimalnya penanganan pasca-panen menyebabkan produk jagung yang dihasilkan tidak mampu bersaing di pasar. Upaya meningkatkan daya saing jagung maka preferensi pasar merupakan acuan.

Areal tanam intensifikasi jagung umumnya berlangsung pada musim hujan, sehingga panen raya jatuh pada bulan Januari-Maret. Masalah yang kerap kali dihadapi terkait dengan mutu jagung yang kurang sesuai dengan standar dan harga yang relatif rendah. Dengan

demikian, penanganan pasca panen yang dibutuhkan antara lain pemipil, pengering, silo, gudang dan alat pengukur kadar air.

Ditingkat petani peralatan ini masih kurang sehingga penanganan pasca panen untuk mempertahankan mutu hasil belum optimal. Kondisi demikian tidak menggairahkan petani untuk menanam jagung karena tidak ada jaminan harga yang memadai. Hal ini menyebabkan kontinuitas pasokan terganggu mengingat tidak seimbanginya ketersediaan jagung antar waktu, sehingga pabrik pakan kesulitan memperoleh bahan baku jagung dari dalam negeri.

Sungguhpun peluang pasar jagung relatif terbuka, namun banyak tantangan dan hambatan yang dihadapi, diantaranya: (1) lemahnya permodalan petani dalam mengupayakan jagung hibrida atau komposit, (2) benih bermutu belum cukup tersedia, dan saat ini banyak petani yang menggunakan benih jagung hibrida namun efektivitinya diragukan, (3) ketidakpastian pemasaran hasil menyebabkan petani skeptis untuk menerapkan jagung hibrida, (4) impor jagung semakin meningkat, dan (5) hambatan perdagangan berupa penerapan pajak pertambahan nilai (PPN) dan pajak penghasilan (PPh).

Upaya mengatasi hal itu, perlu adanya kelembagaan kerjasama antara produsen jagung dan pabrik pakan ternak dengan tujuan agar petani dapat menyediakan bahan baku jagung yang bermutu dan kontinu, sementara pabrik pakan ternak memberikan kepastian harga yang wajar. Dalam penerapan pajak seyogyanya dilakukan secara efisien dan efektif, dan tidak mengganggu kelancaran lalu-lintas komoditas yang dipedagangkan.

KESIMPULAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN

1. Fluktuasi harga jagung di pasar domestik erat terkait dengan dinamika harga produk sejenis di pasar internasional, nilai kurs rupiah dan kebijakan perdagangan. Penerapan bea masuk impor yang realistis serta disesuaikan dengan siklus harga jagung dan nilai kurs rupiah dipandang penting sebagai langkah antisipatif terhadap penurunan harga jagung di pasar internasional, dan merangsang petani untuk meningkatkan produktivitasnya. Kebijakan proteksi harga hanya efektif bilamana ada potensi peningkatan produktivitas, respon harga terhadap penawaran dan sistem pemasaran yang efisien. Dengan demikian, peningkatan efisiensi pemasaran melalui perbaikan infrastruktur, struktur pemasaran, dan kelembagaan petani memegang peranan penting.
2. Persaingan pasar yang semakin ketat menuntut dipenuhinya standarisasi mutu produk jagung sesuai preferensi pasar (industri pangan atau pakan). Kualitas produk yang prima dan berdaya saing di pasar dalam negeri maupun luar negeri sangat terkait dengan sistem produksi yang efisien dan penanganan pasca-panen yang tepat. Peningkatan efisiensi

produksi dan pemasaran merupakan kunci utama agar produk yang dihasilkan dapat kompetitif.

3. Rendahnya harga jagung di tingkat petani masih dirasakan sebagai isu permasalahan yang perlu diatasi. Untuk itu perlu terus dijalin suatu kemitraan antara petani produsen dengan industri pangan atau pakan. Upaya meningkatkan efisiensi produksi, maka areal pengembangan jagung perlu dikaitkan dengan sistem pemasaran hasil yang efisien. Pengembangan jagung seyogyanya mempertimbangkan luasan skala ekonomi dan terkonsentrasi pada wilayah yang sesuai agroekologi serta keterpaduan kawasan usaha melalui kemitraan dengan industri pangan dan pakan.
4. Dalam era OTDA bentuk kebijakan yang tertuang dalam Peraturan Daerah (Perda), seperti pajak, retribusi dan kebijakan di seputar kegiatan perdagangan produk pertanian cenderung bias kearah peningkatan PAD, sehingga menciptakan biaya ekonomi tinggi, tertekannya harga di tingkat petani dan produsen serta meningkatkan harga di tingkat konsumen. Hal ini dapat mengganggu iklim usaha dan memperlemah daya saing usaha pertanian, dan pada gilirannya menghambat perkembangan ekonomi daerah. Untuk mengatasi hal ini, maka kebijakan daerah yang diimplementasikan seyogyanya mempertimbangkan: (a) selektivitas dalam pemungutan, (b) tidak mengganggu kelancaran lalu-lintas komoditas yang diperdagangkan, dan (c) prosedur pemungutan dan penyetoran tidak birokratis.

DAFTAR PUSTAKA

- Erwidodo dan Prayogo U. Hadi. 1999. Effects of Trade on Agriculture in Indonesia: Commodity Aspects. Working Paper 48. The GPRT Centre, Bogor.
- Food and Agriculture Organization (FAO). 1999a. Food Outlook. FAO, Rome
- _____ 1999b. Commodity Market Review 1998 – 1999, Commodity and Trade Division, FAO, Rome.
- Meng, Erika dan J. Ekboir. 2001. Current and Future Trend in Maize Production and Trade. USDA-FAS.
- Timmer, C.P. 1987. The Corn Economy of Indonesia. Cornel University Press. Ithaca, New York.
- Rachman, B., S.H. Susilowati, H. Malian, dan I.K. Karyasa, 2000. Dinamika dan Prospek Harga dan Perdagangan Komiditi Pertanian. Seminar Nasional Perspektif Pembangunan dan Kehutanan.
- Simatupang, P. dan N. Syafaat. 1999. Analisis Anjloknya Harga Komoditas Pertanian Selama Semester I-1999. Pusat Penelitian dan pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian.
- Sudaryanto, T. dan B. Rachman. 2000. Arah Kebijakan Perdagangan Beras dalam Mendukung Ketahanan Pangan. Semi-loka Perberasan, Ditjen Tanaman Pangan.
- Thahir, Sudaryono, Soemardi dan Soeharmadi, 1988. Teknologi Pasca Panen Jagung. Fakultas Pertanian dan Kehutanan . UNHAS..

LAMPIRAN

Analisis Transmisi Harga

Formulasi hubungan tingkat harga komoditas pertanian di pasar dunia dan harga di pasar domestik :

$$P_d = P_n + M \dots\dots\dots (1)$$

M adalah marjin dan merupakan fungsi linier dari tingkat harga internasional (George dan King, 1971) yaitu :

$$M = \alpha + \beta P_d$$

Dengan mengasumsikan persamaan (2) ke persamaan (1) didapat :

$$P_w = P_d + \alpha + \beta P_w \text{ atau } P_d = -\alpha + (1-\beta) P_w$$

$$\text{Untuk } -\alpha = \alpha \text{ dan } \beta = (1-\beta), \text{ maka } P_d = \alpha + \beta P_w \dots\dots\dots (3)$$

$$\text{Elastisitas harga di pasar dunia } (\epsilon) \text{ adalah } (\partial q/\partial P_w) \times (P_w/q) \dots\dots\dots (4)$$

$$\text{Elastisitas harga di pasar domestik } (\phi) \text{ adalah } (\delta q/\delta P_d) \times (P_d/q) \dots\dots\dots (5)$$

$$(\delta q/\delta P_w) = (\delta q/\delta P_d) \times (\delta P_d/\delta P_w)$$

$$(\delta q/\delta P_d) = (\delta q/\delta P_w) \times (\delta P_w/\delta P_d) \dots\dots\dots (6)$$

$$\text{Dari persamaan (3) didapat } (\delta P_d/\delta P_w) = \beta \dots\dots\dots (7)$$

Selanjutnya, persamaan (5), (6) dan (7) disubstitusikan ke persamaan (4) :

$$\begin{aligned} \epsilon &= (\delta q/\delta P_w) \times (P_w/q) \\ &= (\delta q/\delta P_d) \times (\delta P_d/\delta P_w) \times (P_w/q) \\ &= (\delta q/\delta P_d) \times \beta \times (P_w/q) \\ &= \beta (\delta q/\delta P_d) \times (P_w/q) \times (P_d/P_w) \\ &= \beta (\delta q/\delta P_d) \times (P_d/q) \times (P_w/P_d) = \beta \times \phi \times (P_w/P_d) \dots\dots\dots (8) \end{aligned}$$

Fleksibilitas transmisi harga ($1/\eta$) adalah rasio perubahan harga relatif di pasar dunia terhadap perubahan harga relatif di pasar domestik :

$$1/\eta = (\delta P_d/P_d) \times (\delta P_w/P_w) \dots\dots\dots (9)$$

Apabila persamaan (7) disubstitusikan ke persamaan (9) didapat :

$$1/\eta = \beta (P_w/P_d) \dots\dots\dots (10)$$

dimana

$1/\eta$ = fleksibilitas transmisi harga

β = koefisien regresi antara P_w dan P_d

P_w = harga di pasar dunia

P_d = harga di pasar domestik