

## **PENGUATAN KEBIJAKAN KETAHANAN PANGAN: REFORMASI MEKANISME PENYALURAN BENIH JAGUNG HIBRIDA**

Imelda Magdalena Freddy<sup>1</sup>, Endy Kumara Gupta<sup>1</sup>  
<sup>1</sup>Center for Indonesia Policy Studies (CIPS)  
imelda.freddy@gmail.com, endykumara@gmail.com

### **ABSTRAK**

Penelitian ini ingin menggali efektivitas dan dampak dari penerapan program Upaya Khusus (UPSUS) pemberian bantuan benih jagung hibrida gratis melalui studi kualitatif di 2 kota sentra Jagung, yaitu: Dompu (NTB) & Sumenep (Jawa Timur). Hasil penelitian menunjukkan bahwa untuk meningkatkan efektivitas program bantuan benih jagung hibrida UPSUS, pasar jagung di daerah perlu dikategorikan berdasarkan kekuatan mereka, yaitu pasar jagung lemah, pasar jagung semi-kuat, dan pasar jagung kuat. Program UPSUS dinilai lebih efektif jika diterapkan pada daerah pasar jagung semi-kuat karena pasar ini mendukung transisi dari penggunaan benih jagung tradisional ke benih jagung hibrida, sehingga berdampak positif pada peningkatan level produksi jagung. Sementara itu, penyerapan benih bantuan UPSUS pada pasar jagung yang lemah dan kuat dinilai rendah, sehingga pendistribusian benih di kedua pasar ini dapat berpotensi membuka pasar gelap di mana petani secara ilegal menjual benih UPSUS yang mereka dapat demi membiayai kebutuhan lain. Penelitian juga membuktikan bahwa benih jagung hibrida UPSUS produksi Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian (Balitbangtan) Kementerian Pertanian dan produsen domestik berlisensi dinilai memiliki kualitas yang lebih rendah daripada benih yang diproduksi oleh produsen swasta, sehingga dapat menghalangi para petani untuk meningkatkan produksi jagungnya.

**Kata Kunci:** Benih Jagung Hibrida, Program UPSUS

## **STRENGTHENING FOOD SECURITY POLICIES: REFORMING THE MECHANISM FOR DISTRIBUTING HYBRID CORN SEEDS**

### **ABSTRACT**

This study probes into the effectivity and impact of the implementation of Social Efforts Program (Upaya Khusus/UPSUS) in providing free hybrid maize seed, through qualitative researches in two maize central cities: Dompu (West Nusa Tenggara) and Sumenep (East Java). The research shows that to improve the overall effectiveness of the UPSUS Program, local maize markets need to be categorized by their particular strength: thin-maize market, semi-strong maize market, and strong

maize market. The study identifies that the UPSUS Program is most effective in areas with semi-strong maize markets because here it supports the transition from traditional to hybrid maize types with positive effects on production levels. While region with thin and strong maize markets are deemed to be lower in UPSUS seed absorption, distributing seeds in these markets appears to contribute to the emergence of black-markets where farmers illegally sell their UPSUS seeds to finance other needs. The study also finds the hybrid maize seed produced by Research and Development Agency of the Ministry of Agriculture (Balitbangtan) and licensed domestic producers are lower in quality compare to seed produced by the private sector, hence, it may hinder the improvement of maize production for the farmers.

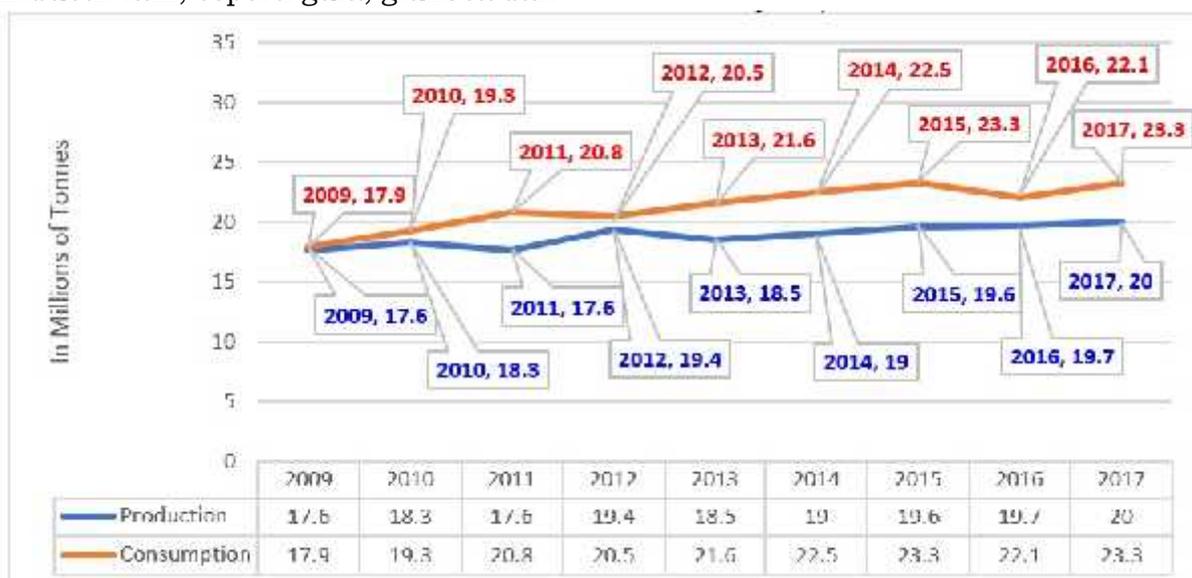
**Keyword:** Hybrid Corn Seeds, UPSUS Program

## PENDAHULUAN

Jagung adalah komoditas penting untuk mencapai ketahanan pangan di Indonesia karena nilai strategisnya sebagai konsumsi manusia dan juga sebagai komponen utama pakan ternak. Menurut Kementerian Pertanian (Kementan) Indonesia (Panikkai, Nurmalina, Mulatsih & Purwati, 2013, hal. 41), diperkirakan 58% permintaan nasional jagung adalah untuk pakan ternak, sementara 30% untuk konsumsi manusia dan sisanya untuk industri lain, seperti gula, glukosa dan

minyak. Industri peternak unggas menyerap sekitar 87% dari suplai jagung pakan ternak, sementara sisanya dikonsumsi untuk budidaya perairan, ternak sapi dan babi (USDA, 2018a).

Akan tetapi, seperti ditunjukkan pada Gambar 1, telah terjadi defisit antara produksi jagung Indonesia dan konsumsi domestik sejak tahun 2009. Antara tahun 2009 hingga 2017, produksi jagung Indonesia gagal memenuhi kebutuhan konsumsi nasional sebesar rata-rata 2,4 juta ton per tahun.

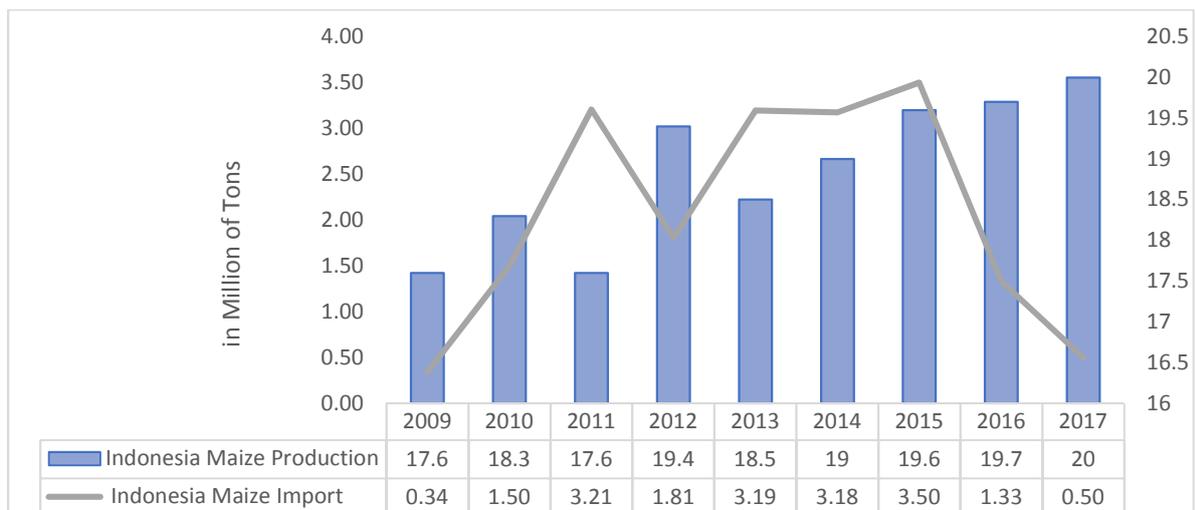


Gambar 1. Produksi dan Konsumsi Jagung Indonesia, 2009 – 2017

Sumber: OECD-FAO Agricultural Outlook (2018)

Kondisi kekurangan suplai jagung ini belum dapat diatasi dengan impor. Peraturan Kementerian Perdagangan mengenai impor jagung (Permendag No. 20/2016 dan No. 21/2018) mengizinkan impor jagung dilakukan untuk memenuhi permintaan pangan, pakan ternak dan bahan baku industri. Akan tetapi, jagung untuk kebutuhan pakan ternak hanya dapat diimpor oleh Badan Urusan Logistik (BULOG). Lalu untuk mengimpor jagung kebutuhan pangan dan bahan baku industri dapat dilakukan oleh perusahaan swasta. Permentan No. 20/2016 mewajibkan adanya rekomendasi dari Kementan dan izin dari Kementerian

Perdagangan (Kemendag)<sup>1</sup> untuk melakukan impor. Kedua kementerian tersebut memberlakukan agenda swasembada pangan nasional dan mengurangi impor secara drastis dari 3,5 juta ton di 2015 menjadi 1,3 juta ton di 2016. Impor menyentuh level terendah hingga 500.000 ton di tahun 2017. Gambar 2 menunjukkan bahwa impor jagung tidak dapat menutupi level produksi yang tidak mencukupi, terutama sejak impor dikurangi setelah tahun 2015. Kekurangan ketersediaan jagung mencapai rata-rata 3,1 juta ton per tahun setelah 2015 dan angka itu lebih tinggi sebesar 37,9% dibandingkan rata-rata defisit dari tahun 2009 hingga 2015.



Gambar 2. Impor dan Produksi Jagung Indonesia 2009 – 2017

Sumber: Untuk tahun 2009-2016 data didapatkan dari BPS (Kementan, 2016a; Kementan, 2016b). Untuk tahun 2017, data diambil dari Departemen Pertanian Amerika Serikat (USDA, 2018a). Untuk Produksi Jagung Indonesia data didapatkan dari OECD-FAO Agricultural Outlook (2018)

Defisit suplai jagung domestik dan pembatasan impor menyebabkan terjadinya importasi ilegal seperti yang ditunjukkan di beberapa laporan media dan siaran pers DPR. Pada Januari 2016, Kementan menemukan

353.000 ton jagung yang diimpor secara ilegal ke Indonesia melalui lima pelabuhan di Indonesia (Agustinus, 2016; Rachman, 2016; Adrianto, 2016). Para importir tersebut mengatakan bahwa mereka

<sup>1</sup> Permendag No.21/2018 menggantikan Permendag No.20/2016 dan tidak mensyaratkan BULOG untuk

menerima rekomendasi impor dari Kementerian Pertanian lagi.

mengimpor jagung karena kekurangan suplai jagung pakan ternak domestik. Pada Februari 2016, BULOG berencana untuk membeli 445.000 ton jagung yang diimpor oleh Gabungan Perusahaan Makanan Ternak (GPMT), (Dewan Perwakilan Rakyat, 2016). Transaksi tersebut akhirnya gagal untuk direalisasikan karena impor jagung tidak memiliki rekomendasi impor dari Kementan.

Sementara itu, kekurangan suplai menyebabkan peningkatan harga jagung di Indonesia. Antara tahun 2009 - 2017, harga rata-rata jagung di Indonesia dua kali lebih mahal jika dibandingkan dengan pasar internasional (Bank Dunia, 2017). Tahun 2017, harga jagung domestik bahkan tiga kali lebih tinggi daripada pasar internasional (Gambar 3).



Gambar 3. Perbandingan Harga Jagung Pasar Domestik dan Internasional Tahun 2009 – 2017

Sumber: Harga internasional didapatkan dari Bank Dunia (2017); harga domestik tahun 2009-2016 didapatkan dari BPS (2018) dan data 2017 dari Kementerian Perdagangan (Kemendag 2017 & 2018)

Banyak negara lainnya seperti Korea Selatan, Vietnam dan Meksiko mengimpor jagung untuk konsumsi domestik dalam kuantitas yang jauh lebih banyak dibandingkan Indonesia. Di negara-negara tersebut, harga jagung lebih murah daripada di Indonesia. Cina dan Thailand juga mengimpor jagung namun dalam jumlah yang tidak signifikan dibandingkan dengan jumlah yang mereka konsumsi. Tapi tetap saja harga jagung domestik mereka setengah kal lebih murah dari harga

jagung domestik Indonesia (Tabel 1). Hal ini dikarenakan Cina dan Thailand telah mencapai level produksi jagung yang sangat tinggi. Cina adalah negara produsen jagung terbesar kedua di dunia dan mulai melakukan ekspor jagung sejak tahun 2016 (Reuters, 2016) dan Thailand adalah salah satu eksportir jagung terbesar di Asia Tenggara (Phongphanich & Peng, 2017).

Untuk mengatasi defisit produksi, Pemerintah Indonesia menerapkan berbagai kebijakan bantuan benih

jagung (Tabel 2), skema yang terakhir dinamakan UPSUS (Upaya Khusus). Tujuan utama bantuan ini adalah untuk mengurangi biaya input pertanian untuk para petani dan meningkatkan level produksi jagung.

Program Cadangan Benih Nasional memiliki tujuan tambahan, yaitu berperan sebagai jaminan bagi para petani yang mengalami gagal panen dengan mengganti kerugian mereka dengan benih baru.

Tabel 1: Tipe Skema Bantuan Benih di Indonesia

Tipe Subsidi Bantuan	Tahun Implementasi***	Deskripsi
Harga Subsidi Harga Benih Jagung*	2005 - 2017	Program ini menyediakan benih dengan harga diskon kepada petani. Pemerintah menunjuk dua Badan Usaha Milik Negara (BUMN) - PT Sang Hyang Seri dan PT Pertani untuk melaksanakan produksi benih bagi program ini.
Cadangan Benih Nasional (CBN)*	2006 - 2017	Program ini memberikan benih bersertifikasi (beras, jagung, kacang kedelai) kepada para petani yang terkena imbas bencana alam atau bagi yang bersedia untuk mencoba jenis benih baru di desa mereka (Kementan Permentan No. 46/2006).
Bantuan Langsung Benih Unggul (BLBU)*	2007 - sekarang	Program ini diperkenalkan tahun 2007 dan untuk menyediakan petani dengan benih bersertifikasi gratis (beras, jagung dan kedelai non-hibrida dan hibrida). (Kementan Permentan No. 72/2007) (Perpres No.11/2011)
Program Upaya Khusus (UPSUS)**	2015 - sekarang	Program ini menyediakan benih jagung hibrida secara gratis bagi petani-petani dengan benih jagung hibrida secara gratis. Termasuk juga di dalam program ini komponen lainnya, seperti peningkatan jaringan irigasi, optimalisasi lahan, pengadaan pupuk,

---

pengadaan peralatan & mesin pertanian, dll.<sup>2</sup>

---

Sumber:

\*: OECD Review of Agricultural Policies Indonesia 2012 (2012, hal.157-158)

\*\* : Kementerian Pertanian (2015a, hal.2)

\*\*\*: Kementerian Keuangan 2018 (2018)

### **Kerangka Pengaturan Program UPSUS**

Program UPSUS ditetapkan di bawah Permentan No. 03/2015 (Kementan, 2015a), dan menjadi strategi terkini pemerintah Indonesia untuk mencapai swasembada pangan dalam hal produksi jagung. Tujuan umum program ini adalah untuk meningkatkan produksi jagung nasional melalui peningkatan sistem irigasi dan kegiatan pendukung lainnya, termasuk pengadaan bantuan benih jagung hibrida kepada petani.

Peraturan ini juga mengatur kriteria petani yang dapat menerima bantuan dan kriteria benih yang didistribusikan, ini meliputi jenis dan potensi panen dari benih bantuan tersebut. Penerima bantuan benih adalah kelompok petani yang bersedia untuk mengadopsi teknologi baru serta mau aktif berpartisipasi dalam program UPSUS seperti yang disyaratkan oleh pemerintah daerah. Benih bantuan yang diberikan oleh pemerintah dinyatakan sebagai benih unggul dan didistribusikan oleh Kementan setidaknya satu bulan sebelum tanggal kedaluwarsa. Untuk memproduksi benih dalam program ini, pemerintah pusat secara langsung menunjuk BUMN dan sektor swasta tanpa proses lelang seperti yang diatur dalam Peraturan Presiden (Perpres) No.172 tahun 2014 sebagai

Amendemen Ketiga Peraturan Presiden No. 54 tahun 2010 mengenai Pembelian Barang/Jasa Pemerintah (Kementan, 2015a, hal. 12). Selain itu, pada peraturan yang sama dijelaskan bahwa dalam rangka menjaga optimalisasi kinerja Program UPSUS, Penyuluh Pertanian Lapangan (PPL) harus dikerahkan untuk memberikan panduan kepada petani dari awal proses penanaman hingga pascapanen.

Dalam Petunjuk Teknis edisi 2018, Pemerintah Indonesia menyatakan bahwa jumlah benih jagung hibrida yang disediakan melalui program UPSUS adalah 15 kg/ha (Kementan, 2018, hal.35). Selain itu, pemerintah juga mencantumkan daftar kriteria bagi para petani yang dapat menerima program UPSUS. Persyaratannya termasuk: (1) petani adalah anggota aktif Kelompok Petani (Poktan) atau Gabungan Kelompok Petani (Gapoktan). Kelompok ini harus memiliki lahan dan struktur organisasi lengkap yang setidaknya terdiri dari Ketua, Sekretaris dan Bendahara; (2) mendapat dukungan dari kepala desa atau Penyuluh Pertanian Lapangan (PPL), dan; (3) mampu mengikuti semua aktivitas yang disebutkan di dalam panduan (Kementan, 2018, hal.27).

---

<sup>2</sup> Rekomendasi kebijakan ini berfokus pada program UPSUS bantuan benih jagung dan tidak membahas komponen program UPSUS secara menyeluruh.

Sebagai tambahan, menurut Kepala Departemen Tanaman Pangan di Kabupaten Sumenep, ada tiga kriteria tambahan untuk menentukan apakah sebuah kelompok petani dapat menerima benih bantuan: keaktifan kelompok petani, tipe lahan<sup>3</sup> yang dimiliki kelompok petani, dan ketersediaan air di lahan yang dimiliki oleh kelompok petani.

Dalam implementasi program UPSUS, Pemerintah memprioritaskan penggunaan benih jagung hibrida domestik kelas 3 yang diproduksi oleh Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian (Balitbangtan) dan produsen lainnya yang ditunjuk serta sudah mendapatkan lisensi dari Balitbangtan. Produksi benih yang mereka lakukan mencapai setidaknya 65% dari total alokasi benih di program UPSUS dan mencakup 2.576.000 hektare lahan jagung. Sementara itu, perusahaan swasta nasional dan multinasional, seperti PT Bisi Internasional Tbk, PT. DuPont Indonesia, dan PT. Syngenta Indonesia, hanya dapat berkontribusi maksimum 35% dari total alokasi benih untuk program ini, yaitu mencakup 1.387.400 hektar.

## METODOLOGI

Penelitian ini diadakan di Dompu (Nusa Tenggara Barat) dan Sumenep (Jawa Timur) karena lokasi tersebut merupakan pusat produksi jagung di Indonesia. Produksi Jagung di Dompu merupakan kedua tertinggi di Indonesia, sedangkan produksi jagung di Sumenep termasuk dalam 5 produksi jagung tertinggi di Jawa Timur. Waktu pelaksanaan penelitian

dilakukan dari Bulan April hingga Mei 2018.

Studi menggunakan metode kualitatif untuk mengidentifikasi dampak keseluruhan serta efektifitas dari benih jagung hibrida pada UPSUS program. Metode Kualitatif dipilih agar para peneliti dapat mengelaborasi topik penelitian secara ekstensif pada setiap wawancara serta menangkap informasi mendalam mengenai topik terkait (Morris, 2015). Data primer dikumpulkan melalui observasi lapangan, wawancara mendalam, Focus Group Discussion, serta kuesioner terbuka yang dilakukan kepada para petani benih jagung hibrida yang menerima bantuan dari Program UPSUS di Kota Dopu dan Sumenep. Selain itu data primer juga dikumpulkan melalui wawancara mendalam bersama para pemangku kepentingan pada industry jagung lokal seperti perwakilan produsen benih jagung swasta, petugas pemerintah dari Dinas Pertanian Daerah, penjual benih jagung eceran, pedagang jagung lokal, serta pemilik gudang jagung besar.

Observasi lapangan dilakukan untuk mendapatkan informasi mengenai alur operasional dari pemberian subsidi benih jagung hibrida di lapangan. Sedangkan wawancara mendalam, kuesioner terbuka serta FGD dilakukan untuk menggali informasi mengenai perspektif petani mengenai topik seperti efektifitas dari program subsidi saat ini peran dari sektor swasta serta permasalahan tentang kebocoran benih dan kondisi infrastruktur pertanian pada daerah tersebut.

<sup>3</sup> Tipe lahan yang cocok untuk menanam jagung adalah lahan kering dengan cukup air, lahan tadah

hujan, lahan bertingkat, lahan gambut pulih atau lahan basah.

Penelitian ini juga didukung oleh data sekunder dari BPS, Laporan OECD dan data harga jagung dari Kementrian Pertanian dan Kementrian Perdagangan Indonesia.

Untuk menganalisa data yang di kumpulkan, penelitian ini menggunakan teknik coding dalam penelitian Kualitatif. Teknik Coding

berguna untuk memfilter kompleksitas data yang dilakukan dengan cara memberikan label yang dapat mewakili kelompok elemen yang relevan terhadap konsep yang ditentukan (Flick, 2013). Sebagai contoh, studi ini menggunakan *coding* seperti:

Table 2: Contoh *Coding* dalam Analisa

Coding	Deskripsi
Kualitas Benih Jagung	Kualitas dari benih jagung yang diterima oleh petani melalui program UPSUS atau dibeli sendiri
Petani Mandiri Secara Financial	Situasi dimana para petani memiliki kemampuan finansial untuk membeli benih jagung sendiri
Benih yang Dipilih	Jenis benih jagung hibrida yang diinginkan oleh petani berdasarkan varietas dan produsen
Pemangku Kepentingan dalam Pasar Jagung	Hadirnya para aktor dalam pasar jagung di wilayah tersebut, seperti: pedagang, produsen benih, penjual benih eceran, dan gudang besar.
Pendampingan dari Pemerintah	Adanya pendampingan, pelatihan atau workshop yang diberikan oleh pemerintah bagi para petani jagung.

## Analisis

### Varietas Benih

Dalam Panduan UPSUS Bagian IV (F) ditetapkan bahwa semua benih jagung hibrida UPSUS harus tahan/semi-tahan/toleran terhadap penyakit dengan potensi panen minimum 10 ton/ha. Varietas genotipe jagung yang disetujui UPSUS secara resmi dinyatakan memiliki potensi panen sekitar 8,27 - 10 ton/ha (Bantimurung Hibrida Bima 2) hingga 11,8 - 13,6 ton/ha (BIMA 18, BIMA 17) (Tabel 2). Akan tetapi, kelompok petani di Dompu dan Sumenep bersikeras bahwa benih yang berasal dari 65% kuota produksi

Balitbangtan dan produsen domestik tersebut hanya mencapai panen 3 - 5 ton/ha. Hasil panen yang minim ini bahkan tetap terjadi ketika para petani menggunakan teknik budidaya yang baik. Kelompok tersebut mendapatkan hasil panen yang lebih banyak ketika menggunakan benih kuota 35% yang berasal dari perusahaan nasional dan multinasional. Hasil panen benih ini mencapai 7 - 10 ton/ha, yaitu dua kali lebih tinggi daripada benih dari kuota 65%, namun tetap lebih rendah daripada pernyataan resmi tentang potensi benih bantuan UPSUS yakni 10 - 13 ton/ha. Sementara itu, benih jagung hibrida yang dibeli diluar

program UPSUS dapat menghasilkan panen jagung hingga 13 ton/hektare.

Tabel 3: Potensi Panen Benih Jagung (ton/ha)

Sumber benih*	Varietas Genotipe (contoh)*	Potensi panen resmi/haektare*	Potensi panen/hektare ha seperti yang dialami petani**
65% benih UPSUS diproduksi oleh Balitbangtan dan produsen domestik berlisensi	Beberapa varietas terdaftar di Panduan, termasuk Bantimurung Hibrida Bima 2, BIMA 18, BIMA 17	8,27 - 13,6 ton/ha	3 - 5 ton/ha
35% benih UPSUS diproduksi oleh perusahaan nasional dan internasional	BISI 2 FS 4 disilangkan dengan FS9,	10 - 13 ton/ha	7 - 10 ton/ha
BISI 18 FS46 disilangkan dengan FS47	10 - 13 ton/hektareha	10 - 13 ton/ha	hingga 13 ton/ha

Sumber:

\*: Kementerian Pertanian (2013)

\*\* : Diskusi Kelompok Terarah dengan Petani di Dompu (FGD 1, Komunikasi Pribadi, 25 April 2018)

Para petani yang ditemui saat studi lapangan melaporkan bahwa benih yang berasal dari 65% kuota Balitbangtan dan produsen domestik lainnya tidak mencapai level produksi optimal (FGD 1, Komunikasi Pribadi, 25 April, 2018). Perwakilan dari produsen benih swasta dan ketua kelompok tani (Responden 1, Wawancara Pribadi, 24 April 2018; Responden 2, Wawancara Pribadi, 25 April 2018) mengeluh bahwa pemerintah menunjuk penangkar benih yang tidak berkualifikasi sehingga kualitas produksi benih yang dihasilkan rendah. Menurut penyuluh pertanian di lapangan dan beberapa petani, sebagian dari benih kuota 65% itu berbeda bentuk dan warna, mengindikasikan bahwa benih tersebut akan sulit tumbuh jika ditanam (Responden 3 dan Responden

4, Wawancara Pribadi, 25 April 2018). Pada beberapa kasus ekstrem, benih-benih tersebut mengeluarkan bau tidak sedap, terbalut jamur dan kutu. Dalam kondisi seperti ini benih tidak dapat digunakan sama sekali. Secara umum para petani dapat mengidentifikasi jenis benih yang memiliki kualitas buruk dan ketika mereka mendapatkan benih tersebut, mereka akan menolak untuk menanamnya.

Petani biasanya sudah memiliki pilihan benih tersendiri dan meminta varietas benih dari perusahaan tertentu yang berpartisipasi dalam kuota 35% program UPSUS. Akan tetapi, kuota ini masih dibagi lagi kepada beberapa perusahaan benih swasta, sehingga semakin mengurangi kesempatan petani untuk bisa

mendapatkan benih yang mereka inginkan.

Distribusi benih berkualitas rendah ini menimbulkan kerugian besar bagi petani. Meskipun mereka menerima benih gratis, biaya terkait penanaman (waktu, energi, biaya pupuk, dsb.) cukup tinggi. Mereka mungkin tidak akan menerima keuntungan dari menanam benih kuota 65% dan bahkan berisiko gagal panen (Responden 2, Wawancara Pribadi, 25 April 2018). Dari perspektif pembiayaan negara, hal ini menunjukkan bahwa sebagian dari anggaran nasional telah terbuang sia-sia karena benih yang disediakan tidak memberikan dampak yang dikehendaki.

### **Mekanisme Alokasi Benih**

Walaupun dalam Petunjuk Teknis dikatakan bahwa alokasikan kuota benih yang diproduksi oleh Balitbangtan dan produsen domestik lebih besar, namun para petani tetap dapat mengajukan permohonan benih dari kuota yang 35%. Akan tetapi, studi lapangan yang CIPS lakukan di Dompu dan Sumenep menunjukkan bahwa semua petani mengajukan permohonan benih dari kuota 35% dan tidak petani yang meminta benih dari kuota Balitbangtan.

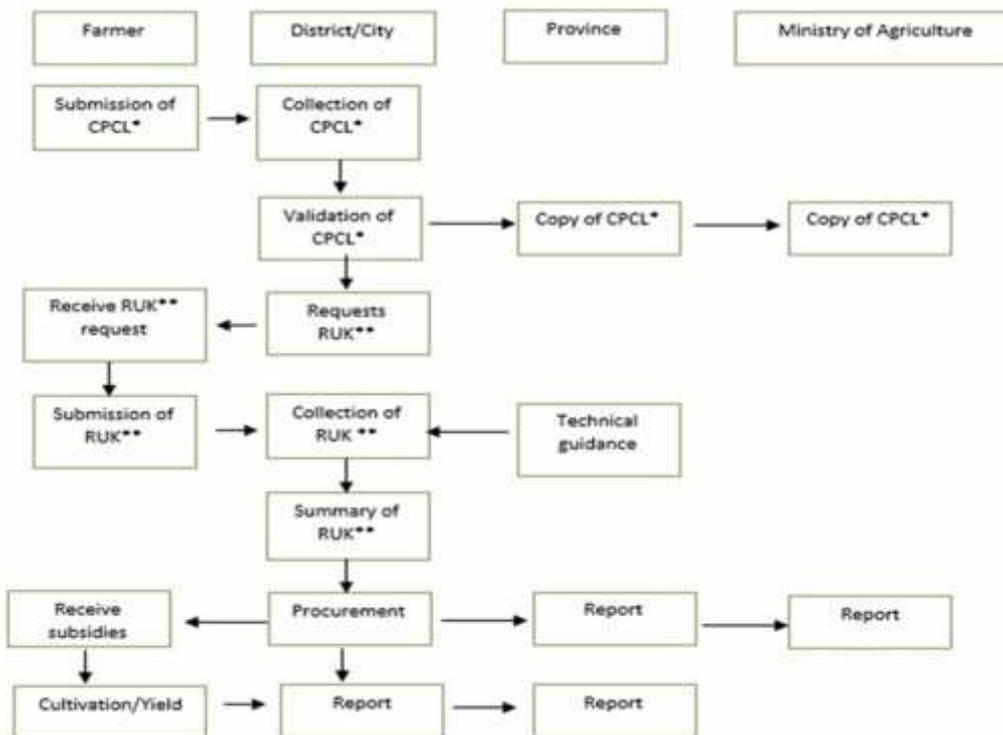
Petani yang sudah mengajukan permohonan merasa kecewa kalau mereka menerima benih dari kuota Balitbangtan, yang seringkali terjadi ketika kuota untuk benih yang diproduksi oleh sektor swasta sudah habis. Dinas Pertanian Kabupaten mengurus permohonan benih yang diajukan oleh petani dengan menggunakan system "siapa cepat dia dapat". Petani yang mengajukan

permohonannya lebih cepat memiliki kesempatan lebih besar untuk menerima benih bantuan yang sesuai dengan keinginan mereka. Bagi para petani yang lebih lambat mengajukan permohonan, kemungkinan besar mereka akan menerima benih dari kuota 65%.

Gambar 4 di bawah menunjukkan prosedur yang harus dijalankan dalam proses permohonan bantuan benih dari petani hingga sampai ke produsen benih. Petani memasukkan formulir permohonan mereka (Calon Petani Calon Lokasi/CPCL) kepada PPL dari Dinas Pertanian di level pemerintah kabupaten/kota. Formulir CPCL berisi data kelayakan kelompok petani, varietas benih yang diminta dan rencana periode penanaman. Pemerintah kabupaten/kota memvalidasi semua permohonan dan mengirimkan salinannya ke pemerintah provinsi dan kepada Kementan. Pemerintah kabupaten/kota kemudian meminta Rencana Usaha Kegiatan (RUK) dari petani, yang di dalamnya berisi data tentang volume benih yang diminta, varietas benih, dan juga rencana periode penanaman. Setelah RUK diterima, pihak pemerintah kabupaten/kota mengumpulkan dan merangkum data tersebut, mengajukan data tersebut kepada produsen benih, memperoleh benih dan mendistribusikannya kepada petani. Karena adanya perbedaan kualitas yang cukup besar antara benih kuota 65% dan 35%, petani sangat berharap untuk bisa mendapatkan benih yang mereka minta. Kalau mereka menerima benih berkualitas rendah, mereka menjadi tidak percaya kepada pemerintah

daerah karena PPL dianggap tidak cukup cepat dalam memproses CPCL yang diajukan. Selain itu, beredar informasi bahwa sistem saat ini

memberikan keuntungan kepada petani yang memiliki hubungan erat dengan CPCL/ pemerintah di daerah mereka.



Gambar 4: Mekanisme Distribusi Subsidi Benih Jagung Hibrida UPSUS  
Sumber: Petunjuk Teknis Gerakan Aksi Pengembangan Jagung Hibrida 2016  
(Kementan, 2016a, hal.48)

Keterangan:

\*CPCL (Calon Petani Calon Lokasi)

\*\*RUK (Rencana Usulan Kegiatan)

Proses di Gambar 4 mendeskripsikan interaksi antara petani dan pemerintah kabupaten/kota sebelum proses pembelian dan pendistribusian benih dari produsen dilakukan. Proses ini berpotensi mengakibatkan terlambatnya kedatangan benih jagung hibrida yang disediakan melalui program UPSUS yang akhirnya berimbas negatif pada waktu penanaman. Kalau penanaman tertunda, petani memiliki risiko gagal

panen. Untuk mencegah terjadinya hal semacam itu, petani lebih memilih untuk membeli sendiri benih jagung hibrida yang mereka tanam atau mengganti ke komoditas lain untuk memastikan panennya sukses. Dengan membeli sendiri benih jagung yang mereka tanam, menunjukkan bahwa petani sebenarnya mampu secara finansial untuk memperoleh benih jagung hibrida.

Dari hasil studi lapangan, Perwakilan Dinas Pertanian

pemerintah daerah melaporkan bahwa benih bantuan yang datang terlambat disebabkan karena keterlambatan produksi dan pengiriman benih (Responden 5, Wawancara Pribadi, 23 April 2018). Akan tetapi, perwakilan produsen benih (Responden 6, Wawancara Pribadi, 3 Mei 2018) memiliki argumentasi bahwa benih hanya dapat diproduksi setelah instruksi dari pemerintah pusat telah diterima. Hal ini menunjukkan ketidakselarasan komunikasi antara pemerintah dan produsen benih. Selain itu, semua petani yang diwawancara dalam survei lapangan ini menyampaikan bahwa jika mereka mendapat benih yang datang terlambat dan berasal dari kuota Balitbangtan, maka mereka biasanya akan menjual benih tersebut di pasar gelap atau mereka tidak menggunakannya sama sekali. Kalau benih terlihat berjamur, mereka bahkan tidak bisa memberikannya kepada ayam.

### **Bantuan dari Penyuluh Pertanian Lapangan dan dari Sektor Swasta**

Menurut Kepala Departemen Tanaman Pangan di Kabupaten Sumenep (H. Hidayat, Wawancara Pribadi, 4 Mei 2018), kebanyakan dari penerima benih hibrida UPSUS adalah petani jagung tradisional yang terbiasa bercocok tanam dengan teknik tradisional. Dalam menanam benih jagung hibrida UPSUS, mereka hanya memberikan pupuk sekali, menanam benih dengan cara menabur, dan memberikan jarak tanam yang sempit. Cara tersebut dapat menurunkan hasil dan kualitas jagung yang dihasilkan karena dalam menanam benih jagung hibrida memerlukan

teknik yang berbeda. Perwakilan produsen benih menyatakan bahwa menanam benih jagung hibrida dengan teknik tradisional dapat mengurangi pendapatan petani karena pembeli akan menolak kualitas jagung yang jelek atau yang tidak memenuhi standar (Responden 7, Wawancara Pribadi, 1 Mei 2018). Maka dari itu, Praktik Budidaya Pertanian yang Baik (GAP) harus diaplikasikan dari proses penanaman hingga pascapanen agar para petani dapat menghasilkan panen jagung berkualitas lebih tinggi.

Dalam pelaksanaan program UPSUS, pemerintah memberikan pendampingan kepada petani. Akan tetapi, meskipun para petani (FGD 2, Komunikasi Pribadi, 2 Mei 2018) menekankan bahwa mereka bersedia untuk bergabung dan berpartisipasi dalam kegiatan ini, mereka menyampaikan bahwa frekuensi pendampingan yang diberikan tidak cukup. Mereka menyatakan bahwa penyuluh lapangan pemerintah (PPL) hanya hadir pada saat pendistribusi benih UPSUS. Sebagian dari mereka bahkan mengungkapkan tidak menerima pendampingan dari PPL sama sekali sepanjang tahun.

Menurut seorang staf Dinas Pertanian di Kabupaten Sumenep, terdapat kekurangan tenaga PPL di Indonesia (Responden 8, Wawancara Pribadi, 4 Mei 2018). Idealnya, satu PPL pemerintah mendampingi satu desa; akan tetapi, di Kabupaten Sumenep hanya ada 126 penyuluh untuk mendampingi 330 desa. Menurut Badan Penyuluhan dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Pertanian (BPPSDMP) dari Kementan, pada tahun 2016 terdapat 68.623 personil PPL di seluruh Indonesia (BPPSDMP, 2016). Jika mereka

didistribusikan secara ideal dengan asumsi setiap penyuluh menangani satu desa, maka dengan jumlah desa di Indonesia sebanyak 80,888 pada tahun 2016, maka akan ada kekurangan mencapai 12.625 tenaga PPL untuk memandu petani.

Selain itu, sebagian besar PPL pemerintah belum memiliki kapasitas untuk memberikan pendampingan yang efektif kepada petani jagung karena kebanyakan dari mereka lebih fokus pada tanaman padi dan pekerjaan administratif lainnya (Stuart Higgins Consulting Company, 2017a). Mereka pun mungkin tidak terlalu mengerti tentang perkembangan terakhir dalam dunia pertanian, seperti penggunaan herbisida dan pestisida tipe baru, sehingga mereka tidak dapat membantu petani menanam benih jagung hibrida dengan teknik yang baik.

Sebagai alternatif, petani menerima pelatihan dan pendampingan dari PPL swasta yang dipekerjakan oleh produsen benih swasta. Mereka menyediakan demo plot dan mengadakan *farm field days*<sup>4</sup> yang efektif untuk memberikan pengetahuan dan ketrampilan kepada petani. Perwakilan dari produsen benih swasta (Responden 7, Wawancara Pribadi, 1 Mei 2018) menyatakan bahwa sektor swasta akan menyediakan lebih banyak lagi penyuluh lapangan untuk mendampingi petani apabila penjualan benih yang mereka

produksi meningkat, baik secara melalui pembelian oleh para petani secara langsung atau melalui program pemerintah. Cara tersebut memberikan keuntungan bagi produsen benih swasta untuk memperluas area penjualan serta dapat mengurangi beban biaya yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah untuk menyediakan PPL.

### **Klasifikasi Pasar Jagung**

Sebuah pasar dibentuk oleh jaringan pembeli, penjual dan pelaku pasar lainnya yang saling bertemu untuk bertransaksi produk atau jasa. Dalam studi ini, kekuatan pasar jagung diklasifikasikan dalam tiga komponen utama: (1) inti pasar yang terdiri atas pembeli dan penjual; (2) penerapan Praktik Budidaya Pertanian yang Baik (GAP) pada saat proses penanaman dan pascapanen; dan (3) faktor pendukung lainnya, seperti infrastruktur, irigasi, dan modal.

1. Pembeli dan penjual adalah petani dan aktor sektor swasta yang berinteraksi dalam value chain (rantai nilai) jagung di suatu daerah. Pelaku sektor swasta terdiri dari produsen benih swasta, pembeli, pengecer dan pedagang. Petani jagung biasanya terbagi menjadi petani komersial atau subsisten<sup>5</sup>, dan menanam varietas jagung tradisional atau hibrida.
2. Praktik Budidaya Pertanian yang Baik (GAP) terdiri dari kode etik,

<sup>4</sup> "Peran dari farm field days adalah untuk memperkenalkan petani pada teknologi dan teknik baru sehingga para peserta dapat melihat bagaimana teknologi dan teknik tersebut digunakan dan diterapkan secara praktis." Fountas S, Blackmore S, E.D, Hawkins S, Blumhoff G, Lowenberg Heiniger RW, Havlin JL, Crouse DA, Kvien C, Knowles T (2002). "Seeing is believing: The role of field days and

tours in precision agriculture education. Precision Agric., 3: 309-318

<sup>5</sup> Petani subsisten mengkonsumsi sebagian besar dari yang mereka hasilkan dan menjual sangat sedikit di pasar (Clifton, 1968) sementara petani komersial memproduksi kebanyakan untuk pasar (Stat SA Aricultural Survey, 1996).

standar dan peraturan yang berperan sebagai panduan untuk mendukung produktivitas optimal sehingga dapat memastikan kualitas dan keamanan hasil panen. Menurut FAO, praktik tersebut adalah praktik yang berfokus pada lingkungan, ekonomi dan ketahanan sosial untuk proses pertanian: (FAO, 2003). Sejalan dengan FAO, menurut Kementan, praktik GAP mencakup penerapan teknologi yang ramah lingkungan, penjagaan kesehatan dan peningkatan kesejahteraan pekerja, penjegahan penularan organisme pengganggu tumbuhan (OPT) dan menetapkan prinsip *traceability*<sup>6</sup> (Permentan No. 48/2006). GAP perlu diterapkan oleh petani jagung saat penanaman, panen dan proses pascapanen untuk memastikan produksi jagung berkualitas tinggi.

Faktor pendukung lainnya seperti infrastruktur, modal dan irigasi, sangatlah penting dalam rantai pasokan pasar jagung. Infrastruktur merupakan aspek penting karena berfungsi untuk menyediakan akses ke pasar. Irigasi memasok akses air, dan modal akan menentukan bagaimana petani membiayai aktivitas pertanian mereka.

Kekuatan dari pasar jagung dikelompokkan ke dalam tiga tingkatan, yaitu pasar jagung kuat, semi-kuat, dan lemah. Semakin kuat pasar jagung di sebuah daerah, maka value chain nya akan semakin berkelanjutan. Perlu ditegaskan bahwa makalah ini hanya membahas pasar jagung, oleh karena itu

pengkategorian di bawah ini hanya berlaku untuk produksi jagung dan bukan untuk semua pasar komoditas pertanian. Sangat penting untuk diketahui bahwa dalam satu kabupaten/kota dapat memiliki lebih dari satu jenis pasar. Tiga dari delapan kecamatan di Dompu memiliki Pasar Jagung Kuat (Mangalewa, Kilo, Kempo) dan sisanya adalah Pasar Jagung Semi-Kuat (Dompu, Pajo, Pekat, Woja, Hu'u). Di kabupaten Sumenep, 8 dari 24 kecamatan memiliki Pasar Jagung Semi-Kuat (Progoon, Guluk-guluk, Pasongsongan, Ganding, Rubaru, Leteng, Bluto, Saronggi), dan sisanya adalah pasar jagung yang lemah (misalnya, Batang-Batang, Gayam, dan Kalianget).

#### 1. Pasar Jagung Kuat

Pada jenis pasar ini, semua petani dikategorikan sebagai petani komersial sehingga menunjukkan bahwa wilayah ini memiliki fokus komoditas untuk industri tertentu. Daerah dengan pasar jagung kuat bersifat kompetitif dan terdiri dari banyak pelaku pasar, diantaranya: terdapat setidaknya 5 produsen benih swasta, 10 kios benih, dan 3 pembeli jagung berskala besar. Untuk menjaga kualitas jagung mereka, kebanyakan petani menerapkan GAP, memperhatikan persiapan lahan, jarak penanaman, dan jumlah benih per lubang, pengendalian gulma dan hama/penyakit, serta penanganan pascapanen yang baik. Lebih lanjut, kebanyakan lahan pertanian pada pasar jagung kuat diperuntukan bagi perkebunan jagung hibrida dan kebanyakan para petaninya

<sup>6</sup> Prinsip *traceability* merupakan prinsip bahwa suatu produk dapat ditelusuri asal-usulnya.

memanfaatkan Kredit Usaha Rakyat (KUR) dari pemerintah Indonesia untuk mengoperasikan lahan mereka.

## 2. Pasar Jagung Semi-Kuat

Di pasar jagung semi-kuat, mayoritas petani masih menanam jagung secara tradisional dan kurang dari setengahnya memiliki pengalaman dalam menanam jagung hibrida. Terdapat petani subsisten dan petani komersial. Pada daerah dengan jenis pasar ini value chain jagungnya sudah terbentuk tetapi sistem pasar masih kurang kompetitif karena pelaku pasar jagungnya masih terbatas. Hal ini ditunjukkan dengan hanya terdapat dua hingga empat produsen benih swasta dan satu atau dua pembeli jagung berskala besar. Lebih lanjut, karena kebanyakan petani di daerah ini masih pemula dalam menanam jagung hibrida, kebanyakan teknik penanaman yang mereka gunakan dipengaruhi oleh metode tradisional. Metode penanaman tradisional ini dapat terlihat dari jumlah benih yang ditanam dalam satu lubang, jenis pengendali gulma dan hama yang digunakan, serta cara mereka menangani proses pascapanen.<sup>7</sup> Kebanyakan lahan di daerah ini adalah lahan kering dan cocok untuk

menanam jagung, tetapi hanya setengah dari lahan tersebut yang digunakan untuk menanam jagung hibrida. Petani yang menggunakan fasilitas pinjaman dari bank untuk mendanai pertanian mereka masih tergolong sedikit dan kebanyakan lebih memilih untuk menggunakan modal mereka sendiri.

## 3. Pasar Jagung Lemah

Di daerah dengan pasar jagung lemah terdapat sedikit sekali petani yang menanam jagung. Petani jagung yang ada dikategorikan sebagai petani subsisten dan mereka hanya menanam benih jagung tradisional dan bukan hibrida. Hampir tidak ada pelaku pasar jagung di daerah tersebut, sekalipun ada mereka hanya berinteraksi dengan petani yang menanam jagung tradisional. Bahkan jika terdapat suplai jagung untuk diperdagangkan, jumlahnya sangat sedikit dan hanya digunakan untuk konsumsi rumah tangga. Petani jagung di daerah ini hanya menerapkan teknik penanaman tradisional. Kebanyakan lahan ditujukan untuk komoditas lain, seperti buah-buahan dan biji kedelai, dan petani menggunakan modal pribadi untuk membiayai kegiatan pertanian jagung mereka.

---

<sup>7</sup> Dalam metode konvensional, petani cenderung menaburkan lebih dari dua benih ke dalam satu lubang. Para petani cenderung tidak meletakkan benih ke dalam lubang tetapi menebarkannya di lahan. Dalam penanganan pascapanen, petani akan

memeriksa kadar air pada jagung dengan cara digigit dan bukan menggunakan alat, memeriksa tingkat kekeringan jagung melalui tingkat kelekatan jagung, dan mengupas biji jagung dengan tangan dan bukan mesin.

Tabel 4: Klasifikasi &amp; Karakteristik Pasar Jagung

	Pasar Jagung Kuat	Pasar Jagung Semi-Kuat	Pasar Jagung Lemah
<b>Pembeli/ Penjual</b>	<p><b>Petani:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>100% dari total petani jagung di kabupaten/kota ini menanam jagung hibrida.</li> <li>Setidaknya 80% petani menggunakan benih jagung hibrida dengan potensi hasil minimum sebesar 9 ton/ha. Petani membeli benih dari produsen benih swasta.</li> <li>Petani memiliki tujuan komersial dengan cara menjual hasil panen jagung mereka</li> <li>Seluruh anggota dari Kelompok petani merupakan petani jagung.</li> <li>Potensi Pendapatan petani dari jagung sekitar Rp. 30 juta/ha per panen.<sup>10</sup></li> </ul> <p><b>Sektor swasta:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Terdapat minimum 5 perusahaan benih swasta yang beroperasi di kabupaten ini.</li> <li>Terdapat minimum 10 kios benih pada level Ritel 1.<sup>11</sup></li> <li>Terdapat minimum 3 pembeli jagung berskala besar.</li> <li>Terdapat kompetisi di antara pelaku pasar.</li> </ul>	<p><b>Petani:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Minimum 20% dari total petani jagung di kabupaten/kota ini menanam jagung hibrida dan 80% petani masih menanam jagung secara tradisional.</li> <li>90% petani jagung hibrida menggunakan benih dengan potensi hasil hingga 5 ton/ha. Benih jagung hibrida ini dibeli oleh petani atau diperoleh melalui UPSUS.</li> <li>Tujuan menanam jagung nya untuk konsumsi pribadi dan untuk dijual.</li> <li>Kelompok petani nya terdiri dari berbagai jenis petani, tidak hanya petani yang menanam jagung.</li> <li>Pendapatan potensial petani dari jagung sekitar Rp. 10 juta/ha per panen.<sup>12</sup></li> </ul> <p><b>Sektor swasta:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Terdapat 2 hingga 4 perusahaan benih swasta yang beroperasi di daerah ini.</li> <li>Terdapat 4 hingga 9 kios benih pada level Ritel 1.</li> <li>Terdapat 1 atau 2 pembeli jagung berskala besar.</li> <li>80% produksi jagung dijual ke pedagang lokal.</li> <li>Pasar jagung nya kurang kompetitif.</li> </ul>	<p><b>Petani:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Kurang dari 10% petani di kabupaten/kota ini menanam jagung.</li> <li>Petani hanya menanam benih jagung tradisional.</li> <li>Tujuan menanam jagung ini adalah untuk konsumsi pribadi saja.</li> </ul> <p><b>Sektor swasta:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Tidak ada perusahaan benih swasta yang beroperasi di area ini.</li> <li>Tidak ada pembeli jagung di area ini.</li> <li>Penjual kios hanya menjual benih untuk komoditas lain.</li> </ul>
<b>Praktik Budaya Pertanian yang Baik</b>	<p><b>Proses Penanaman:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Minimal 80% petani menerapkan teknik pemberian jarak tanaman dalam proses penanaman.</li> <li>Minimal 80% petani menggunakan pupuk sebanyak dua kali.</li> <li>Minimal 80% petani menanam 1 benih per lubang.</li> </ul> <p><b>Pascapanen:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Minimal 80% petani jagung menggunakan mesin perontok untuk memisahkan jagung dari tongkolnya.</li> <li>Minimal 80% petani menjual semua jagung setelah dikeringkan untuk menjaga kualitas.</li> <li>Minimal 90% petani menggunakan alat untuk mengukur kadar air jagung.</li> </ul>	<p><b>Proses Penanaman:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Antara 50 s/d 80% petani menerapkan teknik pemberian jarak tanaman dalam proses penanaman.</li> <li>Antara 50 s/d 80% petani jagung menggunakan pupuk dua kali.</li> <li>Antara 50 s/d 80% petani jagung menanam 1 benih per lubang.</li> </ul> <p><b>Pascapanen:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Antara 50 s/d 80% petani jagung menggunakan mesin perontokan untuk memisahkan jagung dari tongkolnya.</li> <li>Antara 50 s/d 80% petani jagung menjual semua jagung setelah dikeringkan.</li> <li>Antara 50 s/d 90% petani menggunakan alat untuk mengukur kadar air jagung.</li> </ul>	<p><b>Proses Penanaman:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Kurang dari 50% petani menerapkan teknik pemberian jarak tanaman dalam proses penanaman.</li> <li>Kurang dari 50% petani jagung menggunakan pupuk dua kali.</li> <li>Kurang dari 50% petani jagung menanam 1 benih per lubang.</li> </ul> <p><b>Pascapanen:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Kurang dari 50% petani jagung menggunakan mesin perontokan untuk memisahkan jagung dari tongkolnya.</li> <li>Kurang dari 50% petani jagung menjual semua jagung setelah dikeringkan.</li> <li>Kurang dari 50% petani menggunakan alat untuk mengukur kadar air jagung.</li> </ul>
<b>Faktor pendukung:</b> • Infrastruktur • Irigasi • Keuangan	<ul style="list-style-type: none"> <li>Minimal 80% lahan jagung adalah lahan kering.</li> <li>Minimal 80% dari lahan kering diperuntukkan untuk jagung.</li> <li>Minimal 80% petani menggunakan Kredit Usaha Rakyat (KUR) dari pemerintah.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Antara 60 dan 80% lahan jagung adalah lahan kering.</li> <li>Antara 60 dan 80% dari lahan kering diperuntukkan untuk jagung.</li> <li>Antara 50 dan 80% petani menggunakan Kredit Usaha Rakyat (KUR) dari pemerintah.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kurang dari 60% lahan adalah lahan kering.</li> <li>Kurang dari 60% lahan kering diperuntukkan untuk jagung.</li> <li>Kurang dari 50% petani menggunakan Kredit Usaha Rakyat (KUR) dari pemerintah.</li> </ul>

Sumber: Dikumpulkan dari wawancara pribadi dengan kepala dinas tanaman pangan di Kabupaten Sumenep & Kabupaten Dompu, perwakilan produsen benih swasta, kelompok petani, dan penjual kios benih

### Dampak program UPSUS di setiap tipe pasar jagung

#### 1. UPSUS di Pasar Jagung Kuat

Daerah dengan pasar jagung kuat dianggap sebagai “medan

pertempuran” bagi semua pelaku pasar di industri jagung, yang artinya terdapat kompetisi pasar yang intens. Petani saling berlomba untuk memberikan jagung berkualitas tinggi dalam jumlah yang besar. Untuk itu,

mereka memilih menggunakan benih jagung hibrida premium yang dibeli dari produsen benih swasta. Karena petani sudah memiliki pemahaman yang baik terkait jagung hibrida dan teknologi dalam penanaman jagung, mereka enggan menggunakan benih jagung hibrida dari program UPSUS yang benihnya dianggap menghasilkan tingkat produksi yang lebih rendah (lihat Tabel 2). Lebih lanjut, petani menyatakan bahwa mereka mampu secara finansial dan ingin membeli sendiri benih jagung hibrida selama kualitas benih tersebut sesuai dengan harapan mereka (Diskusi Grup Terarah/FGD 1, Komunikasi Pribadi, 25 April 2018; FGD 2, Komunikasi Pribadi, 2 Mei 2018). Oleh karena itu, meskipun petani bisa mendapatkan benih dari program UPSUS, mereka tetap lebih memilih benih premium dari sektor swasta, yang hasil panennya dijamin lebih tinggi dibandingkan dengan benih dari program UPSUS.

Hal ini menunjukkan bahwa petani di pasar jagung kuat tidak menyerap benih UPSUS secara optimal. Situasi ini dapat menimbulkan distorsi ketika petani menjual benih gratis tersebut ke pasar gelap agar dapat membeli benih berkualitas premium. Benih UPSUS biasanya dijual ke petani jagung lain yang masih kekurangan benih untuk ditanam. Benih ini dijual dengan harga yang relatif lebih rendah yaitu sebesar Rp. 25-40 ribu/kg. Situasi ini tidak selaras dengan ketentuan program dan tidak mendukung usaha Program UPSUS dalam memperluas area penanaman jagung yang sudah ada atau meningkatkan intensitas tanam (Stuart Higgins Consulting Company, 2017b).

Secara umum, program UPSUS tidak cocok untuk diterapkan di daerah dengan pasar jagung kuat karena program ini tidak efektif untuk mencapai tujuan Program UPSUS. Selain membuka peluang untuk aktivitas pasar gelap, program ini juga berpotensi merugikan. Menurut perwakilan produsen benih swasta (Responden 7, Wawancara Pribadi, 1 Mei 2018) yang terlibat dalam program UPSUS, salah satu alasan mengapa para perusahaan benih swasta berpartisipasi dalam program ini adalah karena adanya permintaan dari pemerintah dan peluang profit bagi perusahaan. Namun, program ini juga mengharuskan perusahaan untuk menyesuaikan produksi dan strategi pemasaran. Akibatnya, ketika mereka mengalihkan fokus dan sumber dayanya untuk menghasilkan benih bagi program bantuan pemerintah, mereka sering mengalami keterlambatan dalam distribusi benih komersial mereka, dan ini pada akhirnya akan berdampak negatif terhadap profit perusahaan

## 2. UPSUS di Pasar Jagung Semi-Kuat

Di daerah dengan pasar jagung semi-kuat, dimana petaninya kebanyakan menanam jagung hibrida untuk pertama kali, distribusi bantuan benih jagung hibrida gratis mendorong mereka untuk mencoba benih jagung hibrida. Di pasar ini, program UPSUS dapat secara efektif menstimulasi petani jagung untuk beralih dari benih jagung tradisional ke benih jagung hibrida. Peralihan dalam penggunaan benih ini dapat memberikan hasil panen yang lebih tinggi dibandingkan dengan benih jagung tradisional. Selain itu, karena

didaerah tersebut terdapat pasar jagung hibrida yang sedang berkembang, maka distributor benih dan kios dari sektor swasta akan tersedia. Ketika petani sukses mencapai tingkat produktivitas yang lebih tinggi dengan menanam benih jagung hibrida dari program UPSUS, maka dalam musim tanam selanjutnya mereka dapat membeli benih hibrida lain dari kios yang menjual benih produksi produsen swasta.

Menurut perwakilan dari produsen benih swasta (Responden 7, Wawancara Pribadi, 1 Mei 2018), perusahaannya tergabung dalam program UPSUS karena program ini dapat memperluas jangkauan pasar mereka. Program UPSUS dapat menjadi instrumen bagi perusahaan untuk mempromosikan benih mereka. Tetapi jika program ini dilakukan terus-menerus maka akan menciptakan dua dampak negatif. Pertama, ketika petani jagung di daerah ini sudah menjadi ahli dalam menanam jagung hibrida, maka mereka akan lebih memilih untuk beralih ke benih jagung hibrida berkualitas tinggi yang diproduksi oleh produsen benih swasta di luar program UPSUS. Efeknya akan sama seperti yang terjadi di pasar yang kuat, ketika petani yang sudah ahli tetap menerima bantuan benih, mereka akan menjual benih UPSUS ke pasar gelap dan hasilnya akan digunakan untuk membeli benih yang lebih berkualitas. Situasi ini akan menjadikan program UPSUS menjadi tidak efektif.

Kedua, program UPSUS dapat membuat petani bergantung pada bantuan benih pemerintah dan menghalangi produsen benih swasta untuk memasuki pasar. Meskipun

petani secara finansial mampu membeli benih hibrida berkualitas tinggi dengan harga pasar, keberadaan benih gratis dari pemerintah membuat mereka enggan melakukannya. Program UPSUS juga dapat merugikan kios penjual benih karena mereka tidak dapat bersaing dengan program UPSUS yang memberikan benih gratis kepada petani. Mereka kehilangan penjualan karena harus berkompetisi dengan benih gratis. Akibat hal ini, para produsen benih swasta mengurangi stok penjualan, benih komersial menjadi semakin sulit dicari, dan akhirnya para petani akan tetap bergantung terhadap program pemerintah (Stuart Higgins Consulting Company, 2017b).

Secara umum, program UPSUS di daerah Pasar Jagung Semi-Kuat dapat membantu mencapai tingkat produksi jagung yang lebih tinggi. Namun, jika program ini diterapkan tanpa batas waktu dan berlanjut terus menerus, hal ini dapat memengaruhi petani secara negatif dan juga menghalangi pengembangan pasar jagung yang berkelanjutan.

### 3. UPSUS di Pasar Jagung Lemah

Pada daerah dengan pasar jagung lemah, sebenarnya lahan pertaniannya cocok untuk ditanam jagung hibrida. Karena itulah pemerintah Indonesia mendistribusikan bantuan benih UPSUS kepada petani di daerah ini dengan harapan mereka mau menanam jagung sehingga areal tanam jagung jadi semakin luas.

Akan tetapi, sebagian besar petani di pasar jagung lemah tidak terbiasa menanam benih jagung hibrida, hal ini terlihat dari teknik yang mereka

gunakan mulai dari proses penanaman sampai dengan pascapanen (Responden 9, Wawancara Pribadi, 2 Mei 2018). Mereka juga menganggap bahwa menanam jagung kurang menguntungkan jika dibandingkan dengan menanam komoditas pertanian lainnya, seperti buah dan sayuran (Responden 9, Wawancara Pribadi, 2 Mei 2018). Keenganan para petani dalam menanam jagung disertai teknik budidaya yang kurang baik, jadi semakin diperburuk dengan pemerintah yang masih tidak mampu menyediakan PPL terlatih untuk mendampingi petani dalam menanam jagung hibrida.

Akibatnya, para pelaku pasar swasta tidak akan tertarik untuk beroperasi di daerah tersebut karena merasa pasar jagungnya lemah, sehingga tidak ada insentif yang bisa didapat. Selain itu, jumlah pembeli dan produsen benih swasta di daerah ini sangat terbatas, sehingga petani jadi tidak termotivasi untuk menanam jagung hibrida sekalipun diberi benih secara gratis. Akhirnya karena benih jagung hibrida UPSUS tidak terlalu diminati di daerah tersebut, maka situasi ini dapat mendorong terciptanya pasar gelap dan menjadikan pelaksanaan program UPSUS di pasar jagung yang lemah ini tidak efektif.

### **KESIMPULAN DAN REKOMENDASI KEBIJAKAN**

Program benih jagung hibrida UPSUS secara umum dapat meningkatkan tingkat produksi jagung, tetapi beberapa reformasi kebijakan harus dilakukan untuk memastikan agar program ini menjadi

lebih efektif dan tidak memiliki konsekuensi negatif. Pertama, mekanisme program UPSUS yang berlaku saat ini tidak mengikutsertakan aspek dari kekuatan pasar jagung lokal. Untuk dapat mencapai tingkat produksi jagung yang lebih tinggi, tidak cukup jika pemberian bantuan benih oleh pemerintah didasarkan hanya pada potensi individu dari para petani. Peraturan ini dapat menjadi lebih efektif jika pemerintah menambahkan pembahasan mengenai klasifikasi daerah penerima yang terbagi ke dalam tiga jenis: pasar jagung kuat, pasar jagung semi-kuat, dan pasar jagung lemah seperti yang dijelaskan dalam Matriks Klasifikasi (Tabel 4). Berdasarkan klasifikasi ini, pemerintah daerah dapat menilai kekuatan pasar jagung di daerah masing-masing dan mengidentifikasi area mana yang cocok untuk diikutsertakan ke dalam program UPSUS. Setelah kekuatan pasar jagung di area tersebut telah diidentifikasi, langkah selanjutnya adalah menerapkan mekanisme program UPSUS yang cocok bagi masing-masing pasar.

Pemerintah perlu juga untuk mengadakan kegiatan evaluasi berkala untuk menentukan apakah pasar jagung di daerah tersebut telah menjadi cukup kuat untuk tidak lagi menerima bantuan benih melalui program UPSUS. Setelah hasil evaluasi menunjukkan bahwa pasar jagung di daerah tersebut telah memenuhi kriteria pasar jagung kuat, maka program UPSUS di daerah tersebut harus dihapus.

Mekanisme Penilaian semacam ini telah berhasil dilakukan di Kabupaten Sumenep dan program

bantuan benih UPSUS dilaksanakan untuk jangka waktu yang terbatas. Selama tahun pertama, sebagian petani di daerah Sumenep mendapatkan sampel benih jagung hibrida gratis dari produsen benih swasta, yang kemudian membawa dampak positif terhadap hasil pertanian para petani karena tingkat produksi panen mereka menjadi lebih tinggi melalui penanaman sampel benih ini. Setelah menyaksikan hal ini, pada tahun kedua semakin banyak petani yang tertarik menanam jagung hibrida. Pada tahun ketiga, semua petani di area ini mulai menanam benih jagung hibrida yang mereka beli sendiri dari kios pertanian.

Kedua, program UPSUS sebaiknya meningkatkan kegiatan/program pengembangan kapasitas yang dilakukan dengan cara bekerja sama dengan produsen benih swasta. Perlu diketahui bahwa produsen benih swasta akan tertarik dengan kerja sama ini jika ada peluang bagi mereka untuk memasarkan produknya. Jika program bantuan benih UPSUS dihapuskan di pasar yang kuat maka akan memberikan kesempatan bagi produsen benih swasta untuk memperluas bisnis mereka di daerah itu. Melalui kerja sama ini, pemerintah dan produsen benih swasta dapat meningkatkan Praktik Budidaya Pertanian yang Baik (GAP) para petani dalam menanam jagung hibrida. Hal ini juga dapat membantu mengatasi masalah kekurangan tenaga PPL yang dialami oleh pemerintah daerah. Sampai saat ini, pelaksanaan kerja sama dengan PPL dari produsen benih swasta masih bersifat informal. Dengan adanya kerja sama resmi, maka pendampingan dari produsen benih swasta dapat lebih

ditingkatkan. Setelah program UPSUS berakhir, perlu ada mekanisme yang dapat memastikan para petani memiliki akses ke pasar agar dapat mempertahankan industri jagung di daerah tersebut. Pengalaman di Dompu menunjukkan bahwa pemerintah daerah memainkan peran penting dalam membangun kekuatan pasar jagung. Dari tahun 2011 hingga 2012, bupati Dompu dan stafnya melakukan kunjungan rutin kepada pelaku agri-bisnis swasta untuk meyakinkan mereka agar membuka usahanya di Dompu. Kemudian, mereka memperkenalkan para pelaku pasar swasta tersebut kepada kelompok petani dan membantu membangun hubungan yang baik di antara kedua belah pihak. Pemerintah daerah juga mengundang para petani setempat untuk mengikuti studi banding komoditas jagung di daerah lain untuk menunjukkan potensi dari menanam jagung. Upaya ini mendorong minat para petani di Dompu untuk menanam jagung dan membentuk industri/pasar jagung yang berkelanjutan antara produsen benih, pembeli, dan petani jagung.

Ketiga, pemerintah perlu memberikan pilihan bagi daerah dengan pasar jagung lemah untuk menghentikan program UPSUS di daerah tersebut. Dalam memutuskan hal ini sebaiknya pemerintah daerah terlebih dulu melakukan analisis daya saing untuk menentukan apakah komoditas jagung memiliki potensi untuk berkembang di daerah tersebut, atau malah ada komoditas lain yang sebenarnya lebih layak untuk dikembangkan. Jika daerah ini memiliki pasar yang lebih kuat untuk komoditas lain dan para petaninya lebih tertarik untuk menanam

tanaman yang dianggap lebih menguntungkan, maka pemerintah daerah sebaiknya tidak mengimplementasikan program UPSUS jagung di daerah tersebut dan lebih mendukung perkembangan komoditas lain yang disukai oleh petani. Selain itu, pemerintah juga sebaiknya menghentikan program UPSUS bagi daerah dengan pasar jagung kuat. Petani di daerah ini secara finansial mampu membeli benih berkualitas tinggi yang diproduksi oleh sektor swasta. Oleh karena itu dengan mengadakan program UPSUS di area ini maka target pemerintah untuk meningkatkan produksi jagung menjadi tidak efektif karena program ini dapat menghalangi pertumbuhan petani, sektor swasta, serta industri pertanian jagung yang berkelanjutan. Jika Program UPSUS tetap diadakan di daerah dengan pasar jagung kuat maka akan membuka peluang distorsi karena pemberian benih jagung hibrida UPSUS berpotensi untuk diperdagangkan secara ilegal di pasar gelap. Dengan menarik bantuan dari daerah ini dapat memberikan dampak positif melalui sektor swasta yang termotivasi untuk mengembangkan pasar komersial sehingga value chain menjadi lebih kuat dan usaha pertanian yang berkelanjutan dapat tercapai.

Keempat, kualitas benih yang kurang baik adalah salah satu kendala utama dari program UPSUS. Pengaturan kuota sebesar 65% benih jagung hibrida dari Balitbangtan dan produsen domestik berlisensi sebaiknya dihapus dari pelaksanaan program UPSUS. Jika rekomendasi yang disampaikan diatas diterapkan

oleh Pemerintah sehingga program UPSUS di hentikan di sebagian daerah dengan pasar jagung lemah dan di semua pasar jagung kuat, maka stok benih dengan kualitas tinggi akan menjadi lebih banyak sehingga para petani di daerah Pasar Jagung Semi-Kuat memiliki peluang yang lebih tinggi untuk mendapatkan benih jagung sesuai pilihan mereka. Kedepannya, ketika program Kartu Tani dan program pemberian bantuan berdasarkan Basis Data Kemiskinan Universal (Universal Poverty Database) sudah terbentuk dengan baik, maka pemerintah perlu memikirkan juga distribusi bantuan benih melalui kedua program ini. Sementara itu, lembaga pemerintah pusat dan daerah sebaiknya fokus pada penguatan pasar jagung di daerah sehingga petani dapat mulai menanam jagung hibrida. Jika petani di pasar semi-kuat menerima benih yang mereka inginkan, hal ini dapat mengurangi pemborosan biaya pemerintah dan target umum dari program UPSUS dapat tercapai

## REFERENSI

Agricensus. (12 Februari 2018). South Korea's KOCOPIA returns to buy 120,000 mt of US corn. Diakses 5 Juli 2018, dari <http://www.agricensus.com/Article/South-Korea-s-KOCOPIA-returns-to-buy-120-000-mt-of-US-corn-827.html>

Badan Penyuluhan dan Pengembangan SDM Pertanian Kementerian Pertanian (BPPSDMP). (2007). Database Ketenagaan Penyuluh Pertanian.

Badan Pusat Statistik. (2018). Harga Jagung Domestik Eceran 2009-2016.

- Bank Dunia. (2017). The World Bank Commodities Price data (the Pink Sheet) – Dari 2009 hingga 2017. [File Data]. Diakses pada 22 Juni 2018, dari Bank Dunia, <http://www.worldbank.org/commodities>
- Detik.com (28 Januari 2016). Kementan: 353.000 Ton Jagung Impor Masuk Secara Ilegal di Januari 2016 [Kementerian Pertanian: Diakses pada 19 Juni 2018 dari <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-3129862/kementan-353000-ton-jagung-impor-masuk-secara-ilegal-di-januari-2016>
- Detik Finance.com (26 Januari 2016). Produsen Pakan Ternak ke Mentan: Jangan Hanya Lindungi Petani, Peternak Juga. Diakses pada 6 Juli 2018 dari: <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-3129563/produsen-pakan-ternak-ke-mentan-jangan-hanya-lindungi-petani-peternak-juga>
- Diskusi Kelompok Terarah 1. (25 April 2018) Diskusi Kelompok Terarah dengan Petani di Dompu.
- Diskusi Kelompok Terarah 2. (02 Mei 2018) Diskusi Kelompok Terarah dengan Kelompok Petani di Sumenep.
- DPR.GO.id. (4 Februari 2016). Bulog Seharusnya Tidak Beli Jagung dari Importir Ilegal. Diakses pada 4 Februari 2016 dari: <http://dpr.go.id/berita/detail/id/12211/t/Bulog+Seharusnya+Tidak+Beli+Jagung+dari+Importir+Ilegal>
- FAO. (Juni 2003). Development of a Framework for Good Agricultural Practices. Diakses pada 23 Juni 2018 dari FAO <http://www.fao.org/docrep/meeting/006/y8704e.htm>
- FAO. (2018). GIEWS FPMA Tool: Monitoring and Analysis of Food Prices. Diakses pada 5 Juli 2018 dari: <http://www.fao.org/giews/food-prices/tool/public/#/home>
- Flick, Uwe. (2013). The SAGE Handbook of Qualitative Data Analysis. Sage Publication
- Hidayat, H. (4 Mei 2018). Wawancara Pribadi dengan Kepala Dinas Tanaman Pangan di Kabupaten Sumenep
- Kementerian Pertanian. (2006). Peraturan Menteri Pertanian Nomor 48 Tahun 2006 Tentang Pedoman Budidaya Tanaman Pangan Yang Baik Dan Benar.
- Kementerian Pertanian. (2013). Deskripsi Varietas Unggul Jagung. Badan Penelitian dan Pengembangan Tanaman Pertanian. Vol. 7, hlm. 75.
- Kementerian Pertanian (2015). Peraturan Kementerian Pertanian Nomor 03 Tahun 2015 Tentang Pedoman Upaya Khusus (UPSUS) Peningkatan Produksi Padi, Jagung dan Kedelai Melalui Program Perbaikan Jaringan Irigasi dan Sarana Pendukungnya Tahun Anggaran 2015.
- Kementerian Pertanian. (2015). Outlook Komoditas Pertanian Tanaman Pangan Jagung 2015. Jakarta: Kementerian Pertanian
- Kementerian Pertanian. (2016). Outlook Komoditas Pertanian Tanaman Pangan Jagung 2016. Jakarta: Kementerian Pertanian

- Kementerian Pertanian. (2016a). Petunjuk Teknis Gerakan Pengembangan Jagung Hibrida. Jakarta: Direktorat Jenderal Tanaman Pangan, Kementerian Pertanian.
- Kementerian Pertanian. (2016). Analisis Kinerja Perdagangan Komoditas Jagung. Jakarta: Kementerian Pertanian.
- Kementerian Pertanian. (2017). Petunjuk Pelaksanaan Kegiatan Budidaya Jagung Tahun 2017. Jakarta: Direktorat Jenderal Tanaman Pangan, Kementerian Pertanian.
- Kementerian Pertanian. (2018). Petunjuk Teknis Pelaksanaan Kegiatan Jagung Tahun 2018 – Revisi 1. Jakarta: Direktorat Jenderal Tanaman Pangan, Kementerian Pertanian.
- Kementerian Pertanian. (2017). Statistik Harga Komoditas Pertanian Tahun 2017. Diakses 22 Juni 2018, dari Kementerian Pertanian <http://epublikasi.setjen.pertanian.go.id/download/file/387-statistik-harga-komoditas-pertanian-2017>
- Kementerian Keuangan. (2018). Nota Keuangan APBN 2018.
- Kementerian Perdagangan. (2017). Analisis Perkembangan Harga Bahan Pangan Pokok di Pasar Domestik dan International November 2017.
- Kementerian Perdagangan. (2018). Analisis Perkembangan Harga Bahan Pangan Pokok di Pasar Domestik dan International Maret 2017.
- Kompas.com. (2 Desember 2017). Kementan Siapkan Strategi Atasi Kekurangan Penyuluh 2017. Diakses pada 19 Juni 2018 dari <https://www.republika.co.id/berita/ekonomi/makro/17/12/02/p0c0ly415-kementan-siapkan-strategi-atasi-kekurangan-penyuluh>
- Morris, Allan. (2015). A Practical Introduction to In-Depth Interviewing. Sage Publication.
- OECD Review of Agricultural Policies: Indonesia 2012. (2012). OECD Review of Agricultural Policies. doi:10.1787/9789264179011-en
- OECD-FAO. (2018). OECD-FAO Agricultural Outlook 2009-2017, berdasarkan komoditas. Diakses pada 23 Juni 2018 dari OECD-FAO <https://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=71240#>
- Panikkai, S., Nurmalina, R., Mulatsih, S. & Purwati, H., (2017). Analisis Ketersediaan Jagung Nasional Menuju Swasembada Dengan Pendekatan Model Dinamik. Informatika Pertanian, 26(1), 41. Doi:10.21082/ip.v26n1.2017. Hlm 41-48
- Phongphanich, B., & Peng, K. (2017). Productivity Change Trend Analysis of Thai Maize Production: An Application of Malmquist Productivity Index Approach. IRA-International Journal of Management & Social Sciences (ISSN 2455-2267), 7(2), 223-231. doi: <http://dx.doi.org/10.21013/jmssRen>, Tianzhi. (2018). China Agriculture: Challenge & Countermeasures. Chinese Academy of Agricultural Sciences.
- Republika.co.id. Indonesia Kekurangan Penyuluh Pertanian (22 Agustus 2017). Diakses 22 Juni 2018: <https://www.republika.co.id/berita/nasional/umum/17/08/22/ov3i6e284->

indonesia-kekurangan-penyuluh-pertanian

Republika.co.id. (14 Januari 2016). Kementan Temukan 17 Ribu Ton Jagung Ilegal di Semarang. Diakses pada 19 Juni 2018 dari <https://www.republika.co.id/berita/%20nasional/daerah/16/01/14/o0xzer219-kementan-temukan-17-ribu-ton-jagung-ilegal-di-semarang>

Responden 1. (24 April 2018) Wawancara pribadi dengan Perwakilan Produsen Benih di Dompu.

Responden 2. (25 April 2018) Wawancara Pribadi dengan Kepala Kelompok Petani di Dompu.

Responden 3. (25 April 2018) Wawancara pribadi dengan Penyuluh Lahan Agrikultur dari Dinas Pertanian di Kabupaten Dompu.

Responden 4. (25 April 2018) Wawancara pribadi dengan petani di Dompu

Responden 5. (23 April 2018) Wawancara pribadi dengan pejabat Dinas Pertanian di Kabupaten Dompu

Responden 6. (03 Mei 2018) Wawancara Pribadi dengan perwakilan Produsen benih swasta di Sumenep.

Responden 7. (01 Mei 2018) Wawancara pribadi dengan Perwakilan Produsen Benih di Sumenep.

Responden 8. (4 Mei 2018) Wawancara Pribadi dengan pejabat Dinas Pertanian di Kabupaten Sumenep

Responden 9. (02 Mei 2018) Wawancara pribadi dengan Perwakilan Benih Swasta di Sumenep.

Reuters. (2016). China Set to Export Corn, Threatening Global mMarket. Diakses pada 9 Juli 2018 dari <https://www.reuters.com/article/us-china-corn-exports-idUSKCN1201GB>

Sindonews.com. (9 Agustus 2017). Indonesia Kekurangan 28.000 Penyuluh Pertanian. Diakses pada 19 Juni 2018 dari: <https://ekonomi.kompas.com/read/2017/08/09/190000126/indonesia-kekurangan-28.000-penyuluh-pertanian>

Stuart Higgins Consulting Company. (2017a). Report: NTB Case Study.

Stuart Higgins Consulting Company. (2017b). National Maize Policy Study.

Tempo.co. (26 Januari 2016). Kisruh Jagung Impor Masih Berlangsung. Diakses pada 19 Juni 2018 dari: <https://bisnis.tempo.co/read/740700/kisruh-jagung-impor-masih-berlangsung>

USDA. (2018a). GAIN Report, Indonesia Grain and Feed Annual Report. Diakses pada 23 Juni 2018, dari USDA Foreign Agricultural Service, [https://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Grain%20and%20Feed%20Annual\\_Jakarta\\_Indonesia\\_3-29-2018.pdf](https://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Grain%20and%20Feed%20Annual_Jakarta_Indonesia_3-29-2018.pdf)

USDA. (2018b). Gain Report, Vietnam Grain and Feed Annual Report. Diakses pada 6 Juli 2018, dari USDA Foreign Agricultural Service, <http://agri.ckcest.cn/ass/7aa69ce1-98e3-48a1-baeb-9734d4649260.pdf>