

Kedudukan Komoditi Jagung Dalam Perekonomian Indonesia

Tahlim Sudaryanto, Khairina Noekman, dan Faisal Kasryno
Pusat Penelitian Agro-Ekonomi

PENDAHULUAN

Dalam tahun 1980-81 jagung menyumbang sebesar 10,4% terhadap Produk Domestik Bruto tanaman pangan. Akan tetapi dalam periode 1982-85 kontribusi jagung menurun menjadi hanya 2,8%. Sebagai bahan pangan, jagung adalah sumber karbohidrat kedua setelah beras. Di samping itu jagung digunakan pula sebagai bahan makanan ternak (pakan) dan bahan baku industri.

Penggunaan jagung untuk pakan meningkat terus dengan laju kenaikan lebih dari 10% per tahun. Kalau pada tahun 1975 jagung yang digunakan sebagai pakan hanya 15%, maka pada tahun 1985 proporsinya telah mencapai 38%. Sebaliknya jagung yang digunakan untuk bahan pangan menurun dari 78% pada tahun 1975 menjadi 48% pada tahun 1985.

Dalam periode tahun 1977-85 produksi jagung meningkat dengan laju kenaikan 4,7% per tahun. Hasil per hektar meningkat pula dari 0,9 ton pada tahun 1969 menjadi 1,8 ton tahun 1985. Namun tingkat produktivitas tersebut masih jauh lebih rendah dari tingkat produksi potensial yang dapat dicapai petani. Di tingkat lembaga penelitian, hasil jagung bersari bebas dapat mencapai 4-5 t/ha sedangkan jagung hibrida 5-7 t/ha (7).

Sebagian kecil dari jagung Indonesia diekspor ke pasar internasional. Sejak diizinkan ekspor jagung tahun 1965, volume ekspor terus meningkat, bahkan pada tahun 1970 mencapai 287 ribu ton atau sekitar 10% dari total produksi. Namun sejak tahun 1975 ekspor komoditi ini terus menurun, mungkin karena terus meningkatnya permintaan jagung di dalam negeri. Sementara itu Indonesia juga mengimpor jagung sejak tahun 1973 sampai sekarang.

Dari uraian di atas tampak bahwa permintaan jagung akan terus meningkat terutama untuk pakan dan bahan baku industri. Sementara itu produktivitas yang dicapai oleh petani masih rendah. Dengan demikian pengembangan usahatani tanaman jagung merupakan tantangan yang mendesak. Selain itu, pengembangan produksi jagung dan palawija

pada umumnya adalah bagian dari usaha diversifikasi untuk menuju struktur pertanian Indonesia yang lebih berimbang.

PRODUKSI DAN PENGGUNAAN JAGUNG

Luas areal panen jagung berfluktuasi dari tahun ke tahun dan dalam periode tahun 1969-85, luas areal panen jagung meningkat dengan laju kenaikan hanya 0,3%/tahun (Tabel 1). Walaupun laju kenaikan areal panen tampak lamban, kenaikan produksi total menunjukkan laju 4,6%/tahun dalam periode 1969-87. Kenaikan produksi ini terutama disebabkan oleh kenaikan produktivitas yang mencapai 4,2% /tahun dalam periode yang sama. Pada tahun 1987, basil jagung mencapai 1,95 t/ha. Namun tingkat basil ini masih jauh lebih rendah dari tingkat hasil potensial yang bisa dicapai yaitu 4-5 t/ha untuk varietas bersari bebas dan 5,0-7,6 t/ha untuk jagung hibrida. Mengingat senjang basil tersebut masih cukup lebar maka peluang untuk meningkatkan produksi jagung masih terbuka.

Tabel 1. Luas panen, produktivitas, dan produksi jagung Indonesia, 1969-87.

Tahun	Luas Panen			Hasil			Produksi		
	Luar Jawa		Indonesi	Luar Jawa		Indonesi	Luar Jawa		Indonesi
	Jawa	Jawa	a	Jawa	Jawa	a	Jawa	Jawa	a
	----- '000 ha-----			----- 't/ha-----			----- '000 t-----		
1969	1596	839	2435	1,00	0,83	0,94	1598	694	2293
1970	2102	838	2939	1,00	0,87	0,96	2100	725	2825
1971	1857	769	2627	1,01	0,94	0,99	1883	724	2606
1972	1508	652	2160	1,09	0,93	1,04	1649	606	2254
1973	2367	1066	3433	1,14	0,94	1,07	2691	999	3690
1974	1934	733	2667	1,10	1,20	1,13	2128	883	3011
1975	1774	671	2445	1,23	1,02	1,19	2177	725	2903
1976	1434	661	2095	1,27	1,13	1,23	1827	745	2572
1977	1710	857	2567	1,30	1,07	1,22	2227	916	3143
1978	2163	862	3025	1,40	1,17	1,33	3025	1004	4029
1979	1793	801	2594	1,49	1,18	1,39	2663	943	3606
1980	1814	921	2735	1,55	1,27	1,46	2819	1172	3991
1981	2008	947	2955	1,65	1,26	1,53	3313	1196	4509
1982	1265	796	2061	1,70	1,36	1,57	2153	1082	3235
1983	2020	982	3002	1,81	1,46	1,69	3656	1431	5087
1984	2153	933	3086	1,82	1,46	1,71	3922	1366	5288
1985	1494	946	2440	1,92	1,54	1,77	2872	1457	4329
1986	1999	1143	3142	2,04	1,61	1,88	4075	1845	5920
1987	1560	1058	2618	2,15	1,64	1,95	3556	1737	5093

Sumber: Biro Pusat Statistik.

Berdasarkan penyebaran daerah produksi, Propinsi Jawa Timur menempati urutan yang pertama diikuti oleh Jawa Tengah (Tabel 2). Kedua propinsi tersebut secara gabungan menyumbangkan hampir 70 % dari seluruh produksi jagung nasional. Di luar Jawa, daerah produsen jagung yang dominan adalah Sulawesi Selatan yang menyumbang sekitar 8% dari total produksi nasional.

Struktur biaya dan pendapatan usahatani jagung di beberapa sentra produksi disajikan pada Tabel 3. Hasil per hektar antar daerah tidak menunjukkan variasi yang menyolok, kecuali perbandingan antara Jawa dan luar Jawa. Perbedaan hasil antara Jawa dan luar Jawa dapat dihubungkan antara lain dari perbedaan pemakaian pupuk. Di Jawa Timur dan Jawa Tengah, pemakaian pupuk masing-masing mencapai 174 dan 163 kg/ha. Untuk Sumatera keseluruhan pemakaian pupuk h-anya mencapai 133 kg/ha.

Dalam struktur biaya produksi, biaya tenaga kerja menempati proporsi yang paling besar (50% untuk Indonesia). Urutan berikutnya adalah biaya untuk pupuk yang mencapai 23 % dari seluruh biaya.

Keuntungan yang diperoleh dari usahatani jagung juga tidak menunjukkan variasi yang menyolok. Nisbah antara penerimaan dan biaya (R/C) mencapai angka sekitar tiga, kecuali untuk Sulawesi yang mencapai nilai sekitar tujuh. Tingginya R/C untuk Sulawesi disebabkan oleh rendahnya pemakaian 'pupuk yang hanya mencapai 18 kg/ha.

Kriteria kelayakan perusahaan jagung seperti di atas belum menunjukkan keunggulan komparatif secara ekonomi. Ukuran yang biasa dipakai untuk ini adalah koefisien Biaya Sumberdaya Domestik (BSD).

Tabel 2. Persentase areal panen dan produksi jagung menurut daerah, 1969-85.

Wilayah	Luas panen (%)			Produksi (%)		
	1969-74	1975-80	1981-85	1969-74	1975-80	1981-85
Jawa Timur	42,92	41,73	40,05	40,54	43,20	42,84
Jawa Tengah	23,02	24,42	22,11	27,05	26,40	24,65
Jawa Barat	3,95	2,98	3,01	4,64	3,20	3,40
Sumatera Utara	0,87	1,48	1,48	1,39	1,48	1,63
Sumatera lainnya	3,66	2,65	4,62	3,94	2,36	4,33
Sulawesi Selatan	9,34	9,28	10,26	7,24	8,61	8,76
Sulawesi lainnya	5,69	6,12	5,90	5,73	5,75	5,29
Indonesia lainnya	10,56	11,34	12,56	9,47	9,00	9,47

Sumber: Diolah dari data Biro Pusat Statistik.

Tabel 3. Rata-rata produksi dan pengeluaran untuk usahatani jagung, 1985.

Produksi /biaya	Indone- sia	Jawa Timur	Jawa Tengah	Sulawesi	Sumatera
1 a. Hasil fisik (ton)	1,8	1,9	2,0	1,5	1,8
b. Nilai (Rp)	232.704	245.077	274.092	202.824	202.824
2 Biaya produksi					
Pupuk	15.21	20.529	21.766	2.022	18.703
Pestisida	598	630	351	131	1.655
Tenaga kerja	33.762	41.296	45.591	14.497	24.284
Sewa alat	390	558	223	393	222
Pengairan	805	1.798	345	93	480
Pemeliharaan	1.476	924	945	1.059	2.743
Pengangkutan	2.583	2.413	2.647	1.851	3.693
Lain-lain	7.814	6.004	11.039	5.695	7.312
Jumlah	67.114	79.632	87.561	28.106	64.018
3 Keuntungan					
(1) - (2)	165.59	165.445	186.531	174.78	148.042
4 RIC	3,5	3,1	3,1	7,2	3,3

Sumber: BPS, Struktur Ongkos dan Pendapatan Usahatani Padi dan Palawija, 1985.

Analisis yang dilakukan Rosegrant *et al.* (8) menunjukkan bahwa usahatani jagung di Indonesia mempunyai keunggulan komparatif untuk keperluan substitusi impor dan untuk diperdagangkan antar daerah (Tabel 4).

Namun untuk mengekspornya, pengusaha jagung dalam negeri tidak menguntungkan. Hal ini ditunjukkan oleh koefisien BSD yang lebih besar dari satu. Ekspor akan layak bila dilakukan setelah devaluasi rupiah.

Dihubungkan dengan penggunaannya, terlihat bahwa sebagian besar jagung yang dihasilkan digunakan untuk bahan makanan (Tabel 5). Dalam kurun waktu 1975-85, persentase jagung yang digunakan sebagai bahan pangan semakin menurun. Sebaliknya persentase jagung yang dipakai sebagai pakan menunjukkan kecenderungan yang meningkat dari 15% tahun 1975 menjadi 38% pada tahun 1985. Hal ini menunjukkan semakin pentingnya usaha peternakan (terutama ayam ras dan sapi perah) yang memakai jagung sebagai salah satu bahan pakan. Selain untuk pakan, jagung digunakan juga sebagai bahan baku industri seperti minyak jagung, tepung jagung, dan bahan pemanis.

Tabel 4. Koefisien biaya sumberdaya domestik (BSD) usahatani jagung pada berbagai rezim perdagangan

Daerah	Sebelum devaluasi			Setelah devaluasi		
	IR	IS	EP	IR	IS	EP
Varietas bersari bebas						
Jawa Barat	-	0,74	1,61	-	0,74	1,02
Jawa Tengah	0,71	0,63	1,35	0,71	0,63	0,84
Jawa Timur	0,75	0,65	1,36	0,75	0,65	0,85
Bali & NT	0,59	0,52	1,17	0,57	0,49	0,76
Sumatera	0,65	0,58	1,24	0,65	0,58	0,80
Sulawesi	0,64	0,60	1,14	0,62	0,60	0,75
Kalimantan		0,62	1,36	-	0,60	0,88
Rata-rata	0,67	0,62	1,32	0,66	0,61	0,84
Varietas Hibrida						
Jawa Tengah	0,65	0,57	1,23	0,66	0,58	0,78
Jawa Timur	0,69	0,59	1,26	0,69	0,59	0,79
Sulawesi	0,58	0,63	1,13	0,56	0,53	0,69
Rata-rata	0,64	0,56	1,21	0,64	0,57	0,75

Sumber: Rosegrant, et al. 1987: Price and Investment Policies in the Indonesian Food Crops Sector, IFPRI-CAER

¹ Koefisien BSD adalah ukuran kelayakan ekonomi suatu kegiatan. Bila BSD <1, lebih menguntungkan untuk mengusahakannya di dalam negeri. Bila BSD >1 lebih menguntungkan untuk mengimpor dibanding mengusahakannya di dalam negeri.

² IR = Interregional Trade; IS = Import Substitution; EP = Export Promotion.

Tabel 5. Penggunaan jagung Indonesia, 1975-85

Tahun	Total jagung tersedia ('000 t)	Penggunaan jagung									
		Bahan makanan		Pakan		Bibit		Industri olahan		Terbuang	
		'000 t	%	'000 t	%	'000 t	%	'000 t	%	'000 t	%
1975	2852	2221	77,9	431	15,1	46	1,6	97	3,4	57	2,0
1976	2623	1873	71,4	514	19,6	66	2,5	118	4,5	52	2,0
1977	3142	2271	72,3	591	18,8	73	2,3	144	4,6	63	2,0
1978	4034	3035	75,2	679	16,8	64	1,6	175	4,3	81	2,0
1979	3787	2539	67,1	781	20,6	65	1,7	213	5,6	189	5,0
1980	3942	2522	64,0	899	22,8	65	1,7	259	6,6	197	5,0
1981	4520	2876	63,6	1033	22,9	69	1,5	316	7,0	226	5,0
1982	3284	1639	49,9	1188	36,2	63	1,9	230	7,0	164	5,0
1983	5068	3047	60,1	1331	26,3	81	1,6	355	7,0	254	5,0
1984	5289	3140	59,4	1491	28,2	76	1,4	378	7,2	204	3,9
1985	4363	2111	48,4	1670	38,3	53	1,2	272	6,2	25	5,9

Sumber: Biro Pusat Statistik, Neraca Bahan Makanan, 1975-85

Sebagai bahan baku pakan, jagung digunakan untuk membuat bahan pakan konsentrat. Setelah dedak padi dan gaplek, jagung adalah komponen ketiga terpenting dalam komposisi bahan pakan (Tabel 6). Pemakaian jagung sebagai bahan pakan mulai tampak melonjak sejak tahun 1980. Dalam kurun waktu 1978-82, pemakaiannya meningkat dengan laju 27% /tahun. Penggunaan tersebut sebagian besar untuk ternak unggas, terutama ayam ras.

Mengenai jagung sebagai bahan makanan, konsumsi per kapita meningkat dari 14 kg tahun 1976, 17 kg tahun 1980 menjadi 20 kg tahun 1984 (Tabel 7). Konsumsi per kapita di pedesaan mencapai sekitar tujuh kali lebih besar dari tingkat konsumsi di kota. Selanjutnya pada tahun 1980 konsumsi jagung di Jawa mencapai 40% lebih besar dari tingkat konsumsi di luar Jawa (9). Hal ini tidak mengherankan mengingat p-usat produksi jagung terkonsentrasi di Jawa.

Tabel 6. Jumlah bahan makanan ternak untuk ransum konsentrat, 1978-82.

Komoditi makanan ternak	(dalam '000 t)					Kenaikan (%/tahun)
	1978	1979	1980	1981	1982	
Jagung	122,1	141,0	270,6	289,8	315,4	26,8
Bungkil kelapa	175,8	200,5	213,1	222,0	243,7	8,5
Dedak padi	863,1	977,9	6	2	6	8,6
Bungkil kedelai	152,5	173,4	183,7	189,9	199,9	7,0
Tepung ikan	22,3	26,2	55,9	60,1	65,5	30,9
Gaplek	328,0	370,3	397,7	410,4	425,4	6,7
Sagu	63,0	67,7	80,9	84,6	91,6	9,8
Lain-lain	174,1	197,8	225,1	234,0	247,9	9,2
Total	1957,4	2221,4	2665,6	2781,8	1958,5	10,9

Sumber: Direktorat Bina Program, Direktorat Jenderal Peternakan.

7. Konsumsi jagung per kapita di Indonesia, 1976, 1980, 1984.

Daerah	1976	1980	1984
	'----- kg -----'		
Pedesaan	16,7	21,3	24,9
Kota	2,2	2,7	3,1
Pedesaan + kota	14,1	17,1	19,8

Sumber: Rosegrant, et al., op. cit.

Peningkatan konsumsi per kapita dari tahun 1976-84 terutama disebabkan oleh peningkatan konsumsi penduduk pedesaan. Selanjutnya, konsumsi per kapita juga hanya meningkat untuk golongan berpengeluaran rendah, sedangkan untuk golongan berpengeluaran lebih tinggi tingkat konsumsi menurun sejak tahun 1976.

Tabel 8 menunjukkan bahwa tingkat konsumsi per kapita lebih tinggi untuk penduduk dengan golongan berpengeluaran rendah (barang inferior). Hal ini terlihat pula dari tingkat partisipasi konsumsi rumah tangga (Tabel 9). Untuk golongan berpendapatan rendah di pedesaan, sekitar 31 % rumah tangga mengkonsumsi jagung, sedangkan golongan berpendapatan tinggi hanya 16% yang mengkonsumsi jagung. Hal yang sebaliknya terjadi untuk penduduk kota. Golongan berpendapatan tinggi mengkonsumsi jagung lebih banyak. Demikian juga dengan tingkat konsumsi per kapita. Namun bentuk jagung yang dikonsumsi golongan penduduk tersebut diduga berupa jagung olahan seperti pop corn dan jagung rebus.

Tabel 8. Konsumsi jagung per kapita menurut kelas pengeluaran, Indonesia, 1981

Kelas pengeluaran		Konsumsi jagung per kapita (kg)
Rendah :	Pedesaan	25,81
	Kota	3,31
	Pedesaan & kota	22,55
Medium :	Pedesaan	11,68
	Kota	2,47
	Pedesaan & kota	8,70
Tinggi :	Pedesaan	9,49
	Kota	2,75
	Pedesaan & kota	5,53
Total :	Pedesaan	17,43
	Kota	2,73
	Pedesaan & kota	12,53

Sumber: Rosegrant et al., op. cit

Tabel 9. Tingkat partisipasi konsumsi jagung menurut kelas pengeluaran (\$), 1981

Wilayah	Kelas pengeluaran	Jawa Timur	Jawa Tengah	Jawa Barat	Sumut	Sulsel	Indonesia
Pedesaan	Rendah	43,87	25,33	4,90	6,06	33,08	30,99
	Menengah	30,31	13,50	7,43	5,20	20,11	18,62
	Tinggi	21,67	10,47	7,22	3,85	14,60	15,52
	Rata-rata	37,71	20,34	6,44	5,24	27,43	23,46
Perkotaan	Rendah	22,25	3,59	4,72	2,27	2,21	13,58
	Menengah	23,13	3,34	7,94	4,84	9,87	12,83
	Tinggi	29,29	5,43	11,20	5,18	9,94	14,76
	Rata-rata	25,11	4,14	8,74	4,79	8,29	13,85
Desa dan Kota	Rendah	41,54	22,30	4,86	5,53	28,48	28,47
	Menengah	28,40	10,22	7,57	5,08	15,99	16,75
	Tinggi	25,74	7,52	9,38	4,70	11,36	15,07
	Rata-rata	34,90	15,93	7,15	5,07	21,03	20,26

Sumber: Rosegrant et al., op. cit

PERDAGANGAN DAN TATANIAGA JAGUNG

Ekspor dan Impor

Selain untuk penggunaan dalam negeri, jagung juga diekspor - walaupun hanya sebagian kecil saja (Tabel 10). Mulai tahun 1973, Indonesia juga mengimpor jagung. Terjadinya ekspor dan impor pada tahun yang sama antara lain disebabkan oleh tidak meratanya musim panen jagung sepanjang tahun (7). Segera setelah musim panen, surplus jagung harus diekspor karena belum tersedianya fasilitas penyimpanan yang memadai. Sebaliknya pada musim paceklik, kekurangan kebutuhan jagung harus diimpor karena terbatasnya persediaan.

Bila diperhitungkan nilai ekspor bersihnya, sampai tahun 1975 ekspor bersih jagung menunjukkan angka yang positif, namun mulai tahun 1976 volume impor lebih besar dari ekspor kecuali tahun 1981 dan 1984. Hal ini menunjukkan semakin tingginya kebutuhan jagung dalam negeri. Tahun 1984 ekspor jagung tampak melonjak, mungkin sebagai reaksi jangka pendek terhadap dilakukannya devaluasi rupiah tahun 1983.

Tabel 10. Perbandingan antara produksi, ekspor, dan impor jagung Indonesia (t), 1969-85.

Tahun	Produksi	Ekspor	Impor	Net ekspor	Net ekspor/ produksi (%)
1969	2.825.220	156.26	0	156.26	6,8
1970	2.825.220	285.83	0	285.83	10,1
1971	2.606.490	218.9	0	218.9	8,4
1972	2.254.360	79.647	0	79.647	3,5
1973	3.629.800	181.28	142.35	38.929	1,1
1974	3.010.780	196.86	30	166.86	5,5
1975	2.902.890	50.723	24	50.699	1,7
1976	2.572.140	3.522	54.38	-50.858	-2,0
1977	3.142.650	10.45	9.505	945	0,0
1978	4.029.200	21.076	26.198	-5.122	-0,1
1979	3.605.540	6.83	70.025	-63.195	-1,8
1980	3.993.770	14.89	33.772	-18.882	-0,5
1981	4.509.300	4.786	1.857	2.929	0,1
1982	3.234.830	541	76.466	-75.925	-2,3
1983	5.132.450	17.936	27.636	-9.7	-0,2
1984	5.287.830	159.85	59.251	100.6	1,9
1985	4.099.040	3.541	50.037	-46.496	-1,1

Sumber: Rosegrant et al., op. cit.

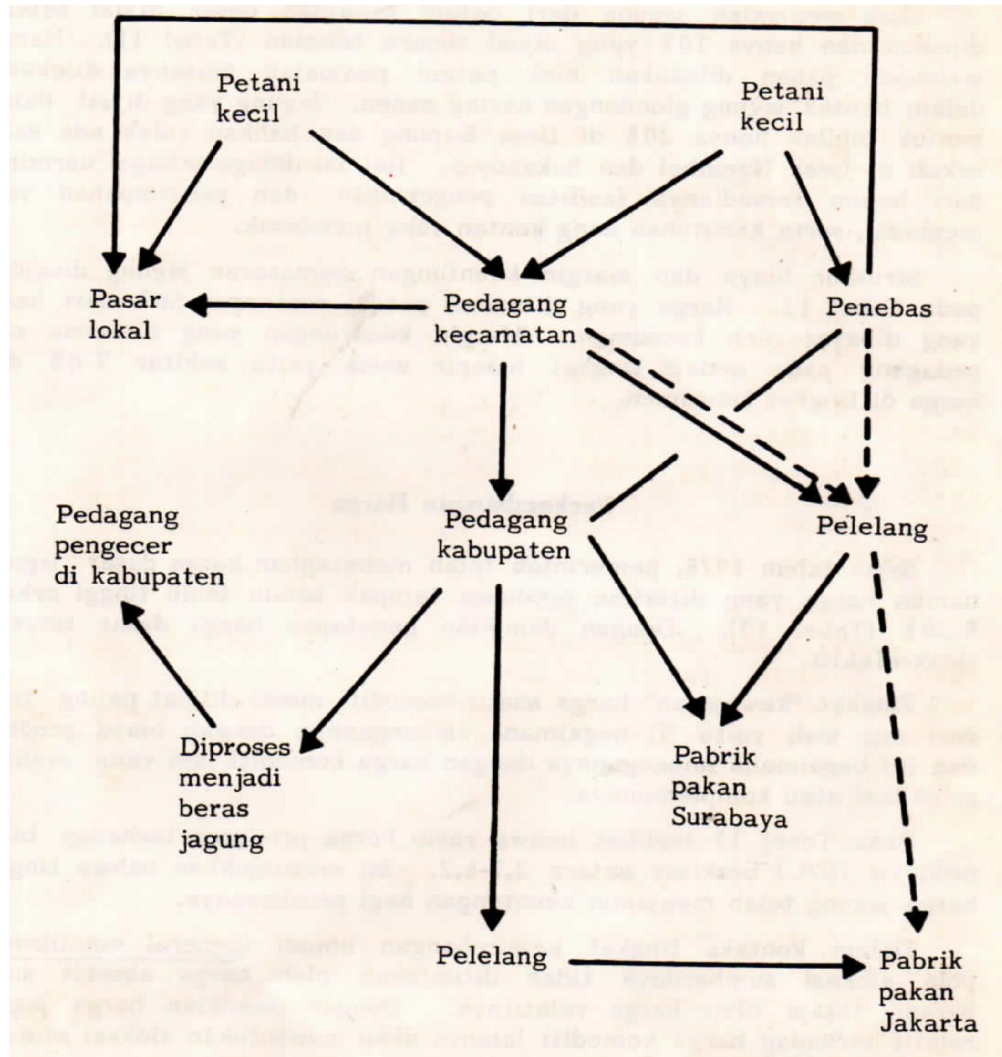
Volume ekspor maupun impor dari tahun ke tahun tampak berfluktuasi. Mengenai ekspor, fluktuasi tersebut antara lain disebabkan oleh naik turunnya volume *exportable surplus*. Berfluktuasinya volume ekspor tersebut merupakan salah satu faktor yang mengurangi kepercayaan importir terhadap Indonesia.

Tataniaga Jagung dalam Negeri

Jagung yang dihasilkan petani selain untuk memenuhi kebutuhan konsumsi juga untuk dijual. Penelitian Mink dan Irianto (6) menunjukkan bahwa persentase jagung yang dijual mencapai 35 % di Jawa Tengah dan 40% di Sulawesi Selatan. Sedangkan penelitian Waluyo et al. (10) mendapatkan bahwa petani jagung di Jawa Timur menjual sekitar 75-80% dari hasil jagungnya.

Rantai tataniaga jagung bervariasi menurut daerah. Mengingat dominannya volume jagung yang dihasilkan di Jawa Timur, di sini akan

dikemukakan rantai tataniaga yang umumnya ditemui di Jawa Timur (Gambar 1). Pengaruh pabrik pakan di Surabaya atau Jakarta cukup dominan walaupun volume jagung yang dijual ke kelompok tersebut tidak mencapai 25% dari seluruh total produksi. Perubahan harga yang terjadi di pabrik pakan Jakarta akan disalurkan ke tingkat harga yang terjadi di pasar Jawa Timur.



Gambar 1. Saluran tataniaga jagung di Jawa Timur.

Sumber: Monteverde, R.T. and C.P. Timmer, 1985. The Corn Economy of Indonesia, Food Research Institute, Stanford University, California.

Dengan dimasukkan peranan BULOG, variasi lain dari rantai tata-niaga di Indonesia adalah seperti terlihat pada Gambar 2. Peranan BULOG dalam hal ini adalah menampung jagung dari pedagang atau KUD dan kemudian mengeluarkannya ke perusahaan pakan, perusahaan pengolahan, dan eksportir. Mekanisme pembelian dan penjualan jagung oleh BULOG diharapkan dapat mengendalikan fluktuasi harga jagung.

Cara penjualan jagung dari petani sebagian besar dijual setelah dipanen dan hanya 10% yang dijual secara tebasan (Tabel 11). Namun walaupun panen dilakukan oleh petani penjualan biasanya dilakukan dalam bentuk jagung glondongan kering panen. Jagung yang dijual dalam bentuk pipilan hanya 20% di Desa Kapung dan bahkan tidak ada sama sekali di Desa Ngembol dan Sukaanyar. Hal ini diduga sebagai cerminan dari belum tersedianya fasilitas pengeringan dan penyimpanan yang memadai, serta kebutuhan uang kontan yang mendesak.

Struktur biaya dan margin keuntungan pemasaran jagung disajikan pada Tabel 12. Harga yang diterima petani mencapai 50% dari harga yang dibayar oleh konsumen. Margin keuntungan yang diterima oleh pedagang pada setiap tingkat hampir sama yaitu sekitar 7-8% dari harga di tingkat konsumen.

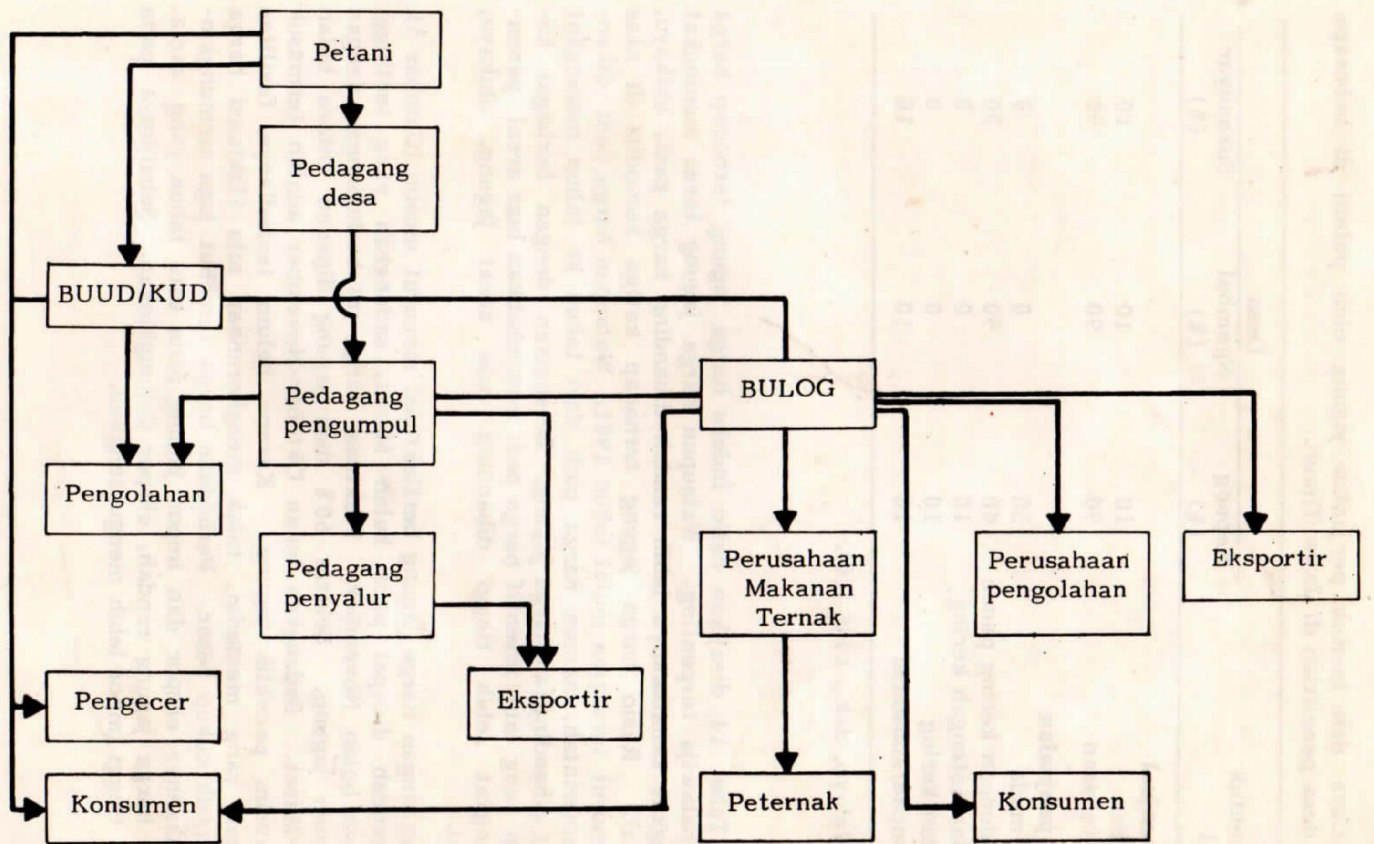
Perkembangan Harga

Sejak tahun 1978, pemerintah telah menetapkan harga dasar jagung, namun harga yang diterima produsen tampak selalu lebih tinggi sekitar 5-30% (Tabel 13). Dengan demikian penetapan harga dasar tersebut tidak efektif.

Tingkat "kewajaran" harga suatu komoditi mesti dilihat paling tidak dari dua sisi, yaitu (i) bagaimana imbangannya dengan biaya produksi dan (ii) bagaimana imbangannya dengan harga komoditi lain yang menjadi substitusi atau komplemennya.

Pada Tabel 13 terlihat bahwa rasio harga produsen terhadap biaya produksi (RIC) berkisar antara 2,7-6,2. ini menunjukkan bahwa tingkat harga jagung telah menjamin keuntungan bagi produsennya.

Dalam konteks tingkat keseimbangan umum (general equilibrium) pola alokasi sumberdaya tidak ditentukan oleh harga absolut suatu barang tetapi oleh harga relatifnya. Dengan demikian harga jagung relatif terhadap harga komoditi lainnya akan menentukan alokasi sumberdaya misalnya luas areal tanam.



Gambar 2. Rantai tataniaga jagung di Indonesia.

Sumber: Badan Urusan Logistik, yang dikutip dari "Commodity Note Jagung" oleh Badan Pengembangan Ekspor Nasional, Departemen Perdagangan, 1984.

Tabel 11. Cara dan bentuk penjualan jagung oleh petani di beberapa desa penelitian di Jawa Timur.

Cara dan bentuk penjual	Desa		
	Kepung (%)	Ngembal (%)	Sukaanyar (%)
1 Cara menjual			
a. Tebasan	10	10	10
b. Non tebasan	90	90	90
2 Bentuk penjualan			
a. Jual muda	30	0	0
b. Glondongan kering panen	40	90	90
c. Pipilan setengah kering	10	0	0
d. Pipilan kering	10	0	0
e. Disimpan/konsumsi	10	10	10

Sumber: Waluyo, dkk., 1986 (10).

Pada Tabel 14 disajikan rasio indeks harga jagung terhadap harga padi dan palawija terpenting. Walaupun harga jagung terus meningkat namun tingkat kenaikannya lebih rendah dibanding harga padi, ubikayu, dan kedelai. Rasio harga jagung terhadap ketiga komoditi di atas sedikit menurut terutama mulai tahun 1981. Walaupun harga padi dikendalikan pemerintah, namun harga padi dari tahun ke tahun meningkat lebih cepat dibandingkan harga jagung. Bersamaan dengan berbagai kebijaksanaan yang lain, insentif harga padi menyebabkan luas areal panennya meningkat lebih tinggi dibanding luas areal jagung, ubikayu, dan kedelai.

Perkembangan harga jagung berfluktuasi menurut musim. (Gambar 3). Harga terendah dicapai pada bulan Maret, sedangkan yang tertinggi adalah pada bulan November. Fluktuasi harga ini berhubungan dengan musim panen jagung. Sekitar 60% dari jagung dipanen antara bulan Desember-Maret. Sedangkan bulan Oktober-November adalah termasuk puncak musim paceklik jagung. Karena belum tersedianya fasilitas penyimpanan yang memadai, tidak mengherankan bila fluktuasi harga tersebut masih cukup besar. Perbedaan harga tersebut juga memungkinkan dilakukannya ekspor dan impor jagung pada satu tahun yang sama. Pada saat harga jagung rendah, ekspor dimungkinkan. Sebaliknya pada saat harga tinggi impor lebih menguntungkan.

Tabell12. Biaya pemasaran jagung pipilan dari petani produsen

di Desa Pare, Kecamatan Pare sampai dengan konsumen (industri makanan ternak) di Kediri, Propinsi Jawa Timur, 1986.

	Uraian	Biaya (Rp/kg)	Harga (Rp/kg)	% dari harga konsumen
1.	Harga dari petani	-	70	50
	Biaya penelitian	7		5
	Angkut	1,5		1
	Bongkar muat	0,9		0,6
	Keuntungan pedagang kecil	10,6		7,5
				14,1
2.	Harga di pedagang kecil		90	64,1
	Biaya prosesing	5,5		3,9
	Ongkos transport	5		3,5
	Bongkar muat	2,3		1,6
	Karung	2,5		1,7
	Komisi/makelar	1,0		0,7
	Susut 3%	2,7		1,9
	Keuntungan pedagang pengumpul			
	besar tingkat kabupaten	11		7,8
				21,6
3.	Harga pedagang pengumpul besar		120	85,7
	Biaya bongkar muat	3		2,1
	Biaya susut 2%	2,4		1,7
	Biaya karung	5		3,5
	Keuntungan pedagang besar/grosir	9,6		6,8
				14,7
	Harga pedagang besar/grosir		140	
4.	Harga konsumen		140	100

Tabel 13. Perkembangan biaya produksi, harga dasar dan harga di tingkat produsen jagung di Indonesia, 1981-85.

Tahun	Biaya produksi (Rp/kg)	Harga dasar (Rp/kg)	Harga di tingkat Produsen		R / C*
			(Rp/kg)	% Terhadap harga pasar	
1981	28,3	105	109,8	104,6	3,9
1982	38,9	105	130,6	124,4	3,4
1983	49,1	105	134,9	128,5	2,7
1984	22,1	110	136,1	123,7	6,2
1985	37,7	110	147,4	134,0	3,9

Sumber: 1. BPS Struktur Ongkos Usahatani Padi dan Palawija.

2. Biro Analisa Harga dan Pasar, BULOG.

3. BULOG Pedoman Monitoring Harga Padi dan Palawija.

*R/C adalah rasio antara harga produsen (penerimaan) terhadap biaya produksi

Tabel 14. Perkembangan rasio indeks harga jagung terhadap indeks harga beberapa komoditi lain di Jawa Timur, 1975-86.

Tahun	Rasio indeks harga		
	Jagung/ padi	Jagung/ ubikayu	Jagung/ kedelai
1975	1,0	1,0	1,0
1976	0,9	0,8	1,2
1977	0,7	0,7	1,0
1978	0,8	0,8	0,9
1979	0,9	0,9	0,9
1980	0,9	0,9	0,9
1981	0,7	0,8	0,8
1982	0,7	0,7	0,9
1983	0,7	0,6	0,9
1984	0,7	0,6	0,7
1985	0,7	0,7	0,6
1986	0,7	0,8	0,7

Sumber: BPS Statistik Harga Perdagangan Besar di Beberapa Propinsi di Indonesia, April 1987

Satu aspek lain mengenai harga adalah bagaimana kecenderungan harga jagung dalam negeri dibanding dengan harga di pasar dunia. Tabel 15 membandingkan harga di tingkat perdagangan besar di Jakarta dengan harga di Bangkok (FOB). Harga di Jakarta merupakan faktor yang dominan dalam penentuan harga jagung di Indonesia. Bangkok adalah salah satu pelabuhan ekspor penting di dunia.

Perkembangan dari tahun 1975-85 memperlihatkan secara konsisten bahwa harga jagung dalam negeri lebih tinggi dari harga di pasaran dunia. Perbedaan yang menonjol tampak untuk tahun 1982 di mana harga di Jakarta 91 % lebih tinggi dari harga di Bangkok. Dalam kaitan ini, usahatani jagung dalam negeri sudah cukup mendapat proteksi dengan tingkat harga yang lebih tinggi dari internasional *opportunity costnya*.

Tabel 15. Perbandingan antara harga jagung tingkat perdagangan besar di Jakarta dan Bangkok (FOB), 1975-86.

Tahun	Harga di Jakarta	Harga di Bangkok	Rasio harga di
			Jakarta/Bangkok (%)
	----- Rp/kg -----		
1975	74,8	58,4	128
1976	90,4	52,1	174
1977	76,7	49,3	156
1978	75,8	73,0	104
1979	126,4	92,5	137
1980	116,9	105,2	111
1981	131,9	99,8	132
1982	177,3	92,6	191
1983	183,1	142,2	129
1984	191,9	146,3	131
1985	208,3	124,0	168

Sumber.: 1. BPS Statistik Harga Perdagangan Besar di beberapa Propinsi di Indonesia, April 1987.

2. Biro Analisa Harga dan Pasar, BULOG.

PERSPEKTIF PENGEMBANGAN DAN MASALAHNYA

Kebutuhan jagung di dalam negeri meningkat pesat sejak tahun 1970 an. Kebutuhan ini terutama untuk bahan pakan sebagai akibat berkembangnya peternakan unggas. Lonjakan permintaan tersebut telah menempatkan Indonesia dalam posisi pengimpor jagung dalam beberapa tahun terakhir.

Melihat kenyataan di atas, pengembangan usahatani jagung merupakan bidang yang masih memberikan kemungkinan cukup terbuka bagi peningkatan produksi yang ditujukan minimal untuk memenuhi kebutuhan jagung dalam negeri.

Mengenai imbalan antara produksi dan kebutuhan jagung tampaknya ada beberapa pendapat yang berbeda. Hasil penelitian Direktorat Jenderal Pertanian Tanaman Pangan (4) memperkirakan bahwa Indonesia akan menghadapi kekurangan jagung sebanyak 200.000 t/tahun sampai tahun 1994. Defisit ini terutama diperkirakan akibat melonjaknya kebutuhan untuk pakan. Sementara itu Monteverde dan Timmer berpendapat bahwa kecenderungan melonjaknya penggunaan jagung untuk pakan di masa lampau tidak akan terulang lagi. Dikontraskan dengan kecenderungan produksi yang terus meningkat, hal ini akan menempatkan Indonesia dalam posisi eksportir jagung. Hal ini diperkuat oleh penelitian Rosegrant et al. (8) yang menunjukkan bahwa pada tingkat harga FOB jangka panjang, ekspor jagung Indonesia menunjukkan kriteria kelayakan secara ekonomi.

Peningkatan produksi jagung merupakan bagian dari usaha diversifikasi usahatani berikut tanaman-tanaman palawija lainnya seperti ubikayu dan kedelai. Dalam usaha diversifikasi ini, salah satu faktor yang menentukan adalah imbalan harga jagung dengan padi dan palawija lainnya. Data menunjukkan bahwa rasio harga jagung terhadap padi dan palawija lainnya menunjukkan perkembangan yang menurun. Hal ini tentu tidak menguntungkan terhadap usaha-usaha diversifikasi terutama pengembangan tanaman jagung.

Aspek lain mengenai harga adalah bahwa fluktuasi harga antar musim ternyata masih cukup besar. Hal ini menunjukkan belum tersedianya fasilitas pengeringan dan penyimpanan yang memadai. Investasi fasilitas-fasilitas tersebut selain akan mengurangi fluktuasi harga, juga akan meningkatkan kualitas jagung. Peningkatan kualitas terutama penting sekali untuk jagung yang akan diekspor.

Diversifikasi pengolahan jagung dalam jangka panjang akan meningkatkan permintaan jagung' dalam negeri walaupun dalam jangka pendek hal ini harus bersaing dengan kebutuhan untuk pakan. Diversifikasi pengolahan untuk bahan pangan mempunyai pengaruh yang positif terhadap diversifikasi menu. Hal ini terutama penting untuk masyarakat kota yang menunjukkan kecenderungan bahwa konsumsi jagung (olahan) meningkat dengan naiknya pendapatan. Sedangkan kecenderungan masyarakat pedesaan adalah sebaliknya yaitu bahwa konsumsi jagung akan berkurang dengan naiknya pendapatan. Hal ini merupakan masalah dalam usaha diversifikasi bahan pangan pokok yang sudah terlanjur terlalu tergantung pada beras.

DAFTAR PUSTAKA

1. **Badan Urusan Logistik. 1985.** Tim monitoring harga gabah dan palawija tingkat pusat. Pedoman Monitoring Harga Gabah dan Palawija di Tingkat Produsen.
2. **Biro Pusat Statistik. 1985.** Struktur ongkos dan pendapatan usahatani padi dan palawija Indonesia. di beberapa propinsi di Indonesia. Desember 1987.
3. _____ .1987. Statistik harga perdagangan besar
4. **Directorate General of Food Crops. 1988.** Supply and demand for food crops in Indonesia.
5. **Hutabarat, B. 1988.** Description of food crops policies in Indonesia. Working Paper No. 6, University of New England Australia, and Center for Agro Economic Research, Bogor.

6. **Mink, S. and Lrianto. 1984.** The rural corn economy in Grobogan Kabupaten, Central Java in Dorosh, P., S. Mink, and D. Perry. Corn Cropping System in Indonesia. Stanford University/Bulog Corn Project.
7. **Monteverde, R.T. and C.P. Timmer. 1985.** The corn economy of Indonesia, Food Research Institute, Standford University, Standford, California.
8. **Rosegrant, M.W., F. Kasryno, L.A. Gonzales, C. Rasahan, Y. Saefuddin. 1987.** Price and investment policies in the Indonesia food crops sector. International Food Policy Research Institute, Washington, D.C. and Center for Agro Economic Research, Bogor.
9. **Suryana, A. and Y. Marisa. 1987.** Patterns of food consumption and expenditure in Jakarta, other urbans and rural Indonesia. Center for Agro Economic Research, Bogor.
10. **Waluyo, Sugiarto, T. Pranadji, dan Y. Yusdja. 1986.** Laporan penelitian prospek pengembangan industri pertanian tanaman palawija. Pusat Penelitian Agro Ekonomi.