

I. PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Hortikultura menjadi salah satu subsektor dalam pertanian yang mempunyai peranan penting dalam menyumbang PDB Indonesia. Subsektor hortikultura berkontribusi rata – rata sebesar 1,49 persen dari total PDB Indonesia selama periode 2012 – 2016 (BPS 2017). Hortikultura pada masa ini menduduki urutan ke lima setelah subsektor tanaman perkebunan, tanaman pangan, perikanan dan peternakan. Tanaman hortikultura juga mempunyai peran yang sangat strategis dalam menjaga keamanan dan ketahanan pangan nasional. Peranan subsektor hortikultura tersebut dapat dijelaskan pada Tabel 1.1

Tabel 1.1 Kontribusi subsektor hortikultura terhadap PDB Indonesia tahun 2012–2016 atas dasar harga berlaku tahun 2010

| Lapangan Usaha | Tahun | | | | |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
| a. Pertanian, Peternakan, Perburuan dan Jasa Pertanian | 10,47 | 10,42 | 10,31 | 10,27 | 10,21 |
| 1) Tanaman Pangan | 3,55 | 3,48 | 3,25 | 3,45 | 3,42 |
| 2) Tanaman Hortikultura | 1,45 | 1,44 | 1,52 | 1,51 | 1,51 |
| 3) Tanaman Perkebunan | 3,75 | 3,75 | 3,77 | 3,51 | 3,46 |
| 4) Peternakan | 1,52 | 1,55 | 1,58 | 1,60 | 1,62 |
| 5) Jasa Pertanian dan Perburuan | 0,20 | 0,20 | 0,19 | 0,20 | 0,20 |

| Lapangan Usaha | Tahun | | | | |
|----------------------------------|-------|------|------|------|------|
| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
| b. Kehutanan dan Penebangan Kayu | 0,76 | 0,73 | 0,71 | 0,72 | 0,69 |
| c. Perikanan | 2,14 | 2,21 | 2,32 | 2,51 | 2,56 |

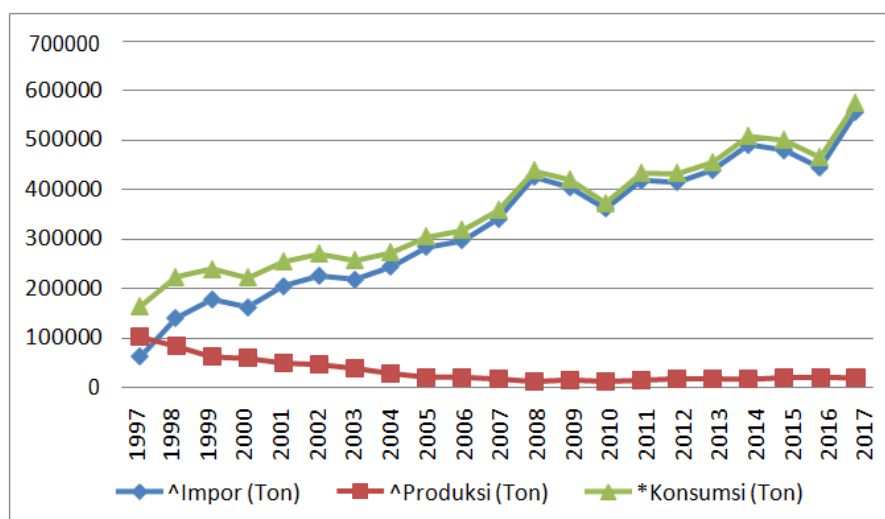
Sumber : Badan Pusat Statistik 2017

Tanaman hortikultra dibagi menjadia dua berdasarkan kegunaannya yaitu pertama tanaman hortikultura yang dapat dikonsumsi seperti sayuran, buah – buahan dan tanaman biofarmaka. Kedua adalah tanaman hortikultura yang tidak dapat dikonsumsi yaitu tanaman hias. Sayuran berdasarkan pengelompokkannya terdiri dari bawang daun, bawang merah, bawang putih, bayam, buncis, cabai, kacang panjang, kacang merah, kangkung, kentang, ketimun, kol/kubis, lobak, melinjo, nangka muda, petai, sawi, terong panjang, tomat sayur, wortel dan lain sebagainya (Kementan, 2015)

Bawang putih merupakan salah satu komoditas penting dalam kelompok sayuran. Bawang putih mempunyai nama lain *Allium sativum* L. yang merupakan komoditas dari kelompok sayuran yang sangat dibutuhkan masyarakat. Menurut Adiyoga et al (2004) bawang putih menempati urutan kedua yang paling dimanfaatkan setelah bawang bombay. Menurut Zulkarnain (2013) sentra produksi bawang di Indonesia yaitu di daerah Kabupaten Tegal (Jawa Tengah) dan Kabupaten Lombok Timur (NTB). Selain daerah tersebut sekarang komoditas bawang putih dapat dikembangkan di daerah Batu, Malang (Jawa Timur) dan Kabupaten Tawamangu (Jawa Tengah). Bawang putih termasuk komoditas pangan strategis yang sangat bergantung pada pasokan luar negeri. Kementrian

Perdagangan menyebut, 95 persen kebutuhan dipenuhi dari impor. Negara pemasok utama bawang putih di Indonesia adalah Cina dan India.

Konsumsi bawang putih di Indonesia menjadi dua yaitu konsumsi langsung oleh kelompok rumah tangga dan konsumsi tidak langsung seperti pemenuhan kebutuhan bahan baku industri, kebutuhan benih, dan tercecer (Kementan, 2017). Berdasarkan dari data Kementan pada tahun 2017, konsumsi bawang putih langsung oleh sektor rumah tangga mencapai 92,63 persen dan untuk konsumsi tidak langsung mencapai 7,37 persen. Berdasarkan data pendukung dari Dirjen Hortikultura untuk bawang putih selama periode 1997 – 2017 cenderung meningkat walaupun ada sedikit terjadi fluktuasi. Pada Gambar 1.1 menunjukkan bahwa rata – rata perkembangan konsumsi bawang putih mengalami peningkatan. Konsumsi bawang putih terendah terjadi pada tahun 2017 sebesar 575.096 ton. Berikut adalah grafik yang menunjukkan keadaan Produksi, Konsumsi dan Impor bawang putih dari tahun 1997 – 2017 dapat dilihat pada Gambar 1.1



Sumber : Dirjen Hortikultura

Gambar 1.1 Produksi, Konsumsi dan Impor Bawang Putih di Indonesia

tahun 1997–2017

Peningkatan jumlah konsumsi bawang putih tidak diikuti dengan peningkatan jumlah produksi bawang putih lokal. Pada Gambar 1.1 produksi bawang putih lokal cenderung terus mengalami penurunan mulai dari tahun 1997 hingga 2008. Penurunan produksi bawang putih pada periode ini disebabkan oleh menurunnya minat petani yang mengusahakan komoditas bawang putih. Volume impor bawang putih yang besar di tahun 2008 mencapai 437.612 ton sehingga petani kalah bersaing dalam hal harga maupun kualitas bawang putih. Pada tahun 2008 hingga 2017 terus mengalami fluktuasi karena mulai adanya perubahan tingkat konsumsi dan adanya perubahan – perubahan kebijakan oleh pemerintah untuk menjaga bawang putih lokal.

Keadaan yang berbanding terbalik antara konsumsi dan produksi bawang putih di Indonesia sehingga menyebabkan tidak terpenuhinya kebutuhan masyarakat akan komoditas bawang putih. Oleh sebab itu, pemerintah melakukan upaya untuk memenuhi kebutuhan bawang putih tersebut dengan melakukan impor bawang putih dari negara lain.

Impor bawang putih dilakukan oleh pemerintah guna memenuhi kebutuhan bawang putih nasional. Indonesia mengimpor bawang putih sebesar 95 persen dari total kebutuhan domestik dan sisanya 5 persen dipenuhi oleh produksi dalam negeri (BPS, 2017). Impor terbesar bawang putih dimulai pada tahun 1998 yang mencapai dua kali lipat dari jumlah impor tahun sebelumnya. Hal tersebut terjadi karena dilakukan penandatanganan Letter of Intent (LOI) bersama IMF yang mewajibkan Indonesia melakukan penghapusan segala hambatan perdagangan termasuk kuota dan tarif impor untuk bahan pangan pada tahun 1997. Oleh karena itu, impor bawang putih merupakan hal yang tidak bisa dihindarkan. Demi

mendorong kemandirian pangan pemerintah melakukan pembatasan gerak impor hortikultura yang bertujuan untuk menekan defisit neraca perdagangan melalui beberapa kebijakan dan program – program di dalamnya seperti hambatan tarif dan non tarif. Penentuan tarif impor disesuaikan dengan peraturan perjanjian internasional WTO (World Trade Organization) maupun FTA (Free Trade Area). Sedangkan contoh kebijakan non tarif yang diberlakukan untuk komoditas bawang putih yaitu Peraturan Menteri Pertanian Nomor 38/Permentan/HR.060/2017 tentang Rekomendasi Impor Produk Hortikultura (RIPH) dan Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 30/M.DAG/PER/5/2017 tentang Ketentuan Impor Produk Hortikultura (KIPH).

Pada Gambar 1.1 dapat dilihat bahwa impor bawang putih setiap tahunnya mengalami fluktuasi namun cenderung meningkat dari tahun 1997 hingga 2017. Impor bawang putih tahun 1997 masih sangat rendah yaitu 62.776 ton dan hingga tahun 2017 jumlah impor bawang putih mencapai 555.976 ton. Bawang putih impor di Indonesia berasal dari negara Cina, India, Amerika Serikat, Malaysia, Jerman, Switzerland dan Australia (Kementan, 2017). Cina adalah negara yang menempati posisi pertama pengekspor bawang putih ke Indonesia. Indonesia sangat bergantung pada negara – negara tersebut dalam memenuhi kebutuhan konsumsi yang terus meningkat dari waktu ke waktu. Oleh karena besarnya jumlah impor bawang putih lokal, pemerintah berinisiatif untuk mengurangi tekanan impor bawang putih melalui program wajib tanam bawang putih bagi importir.

Kementrian Pertanian Republik Indonesia berusaha melindungi para petani bawang putih dengan membantu meningkatkan produksi, daya saing bawang

putih serta menekan tingkat impor bawang putih. Hal tersebut diwujudkan melalui Peraturan Menteri Pertanian yang baru Nomor 38 tahun 2018 pasal 33 ayat 1. Peraturan tersebut berisi tentang Rekomendasi Impor Produk Hortikultura (RIPH). Importir bawang putih diwajibkan menanam 5% dari volume rekomendasi impor yang diajukan. Importir diajarkan bermitra dengan petani bawang putih langsung untuk memenuhi aturan yang telah dibuat. Peran serta masyarakat dan para petani bawang putih mutlak diperlukan dalam rangka mengawasi pelaksanaan wajib tanam dan wajib menghasilkan.

Pembuatan program juga perlu proses yang partisipatif dan melibatkan semua stakeholder yang terkait terutama bagi kelompok sasaran kebijakan. Karena dalam praktek proses pembuatan kebijakan sangat sarat dengan kepentingan dan kekuasaan. Sehingga dalam praktek proses pembuatan program yang dibuat untuk mempertahankan kekuasaan, kepentingan kelompok atau pribadi. Program tentunya merupakan suatu gerbong pemerintah untuk berbuat baik dan kesejahteraan rakyatnya, karena itu program dibuat untuk kepentingan umum, bukan kelompok atau individu. Dapat dinyatakan dalam berbagai instrumen seperti instrumen legal (hukum) seperti peraturan dan perundang – undangan.

Berdasarkan penjelasan dari latar belakang, bawang putih merupakan salah satu jenis tanaman hortikultura yang memiliki nilai ekonomis yang tinggi. Semakin tinggi tingkat konsumsi bawang putih karena semakin maraknya industri makanan olahan di Indonesia, namun tidak berbanding dengan jumlah produksi bawang putih dalam negeri sehingga pemerintah melakukan impor untuk memenuhi kebutuhan bawang putih dalam negeri. Pemerintah melakukan

tindakan melihat pertumbuhan angka impor yang terus meningkat melalui beberapa program. Salah satunya dengan program wajib tanam 5 persen bawang putih dari total RIPH yang diajukan oleh importir. Penelitian ini untuk melihat keberhasilan penerapan program pemerintah tentang wajib tanam bawang putih di Jawa Timur. Oleh karena itu, peneliti mengambil judul “Implementasi Program Wajib Tanam Bawang Putih Lokal Bagi Importir Jawa Timur”.

1.2 Rumusan Masalah

Bawang putih sudah menjadi kebutuhan yang penting bagi berbagai jenis kuliner khas Indonesia dan memiliki permintaan cukup tinggi. Permintaan yang tinggi dilatar belakangi oleh konsumsi bawang putih yang tinggi, tetapi konsumsi tersebut tidak didampingi oleh produksi bawang putih dalam negeri. Hal tersebut mengharuskan pemerintah Indonesia melakukan impor bawang putih pada saat permintaan bawang putih tinggi agar kebutuhan bawang putih terpenuhi. Konsumsi bawang putih di Indonesia dibagi menjadi dua yaitu konsumsi langsung untuk rumah tangga dan konsumsi tidak langsung untuk kebutuhan benih dan bahan baku industri olahan. Konsumsi langsung oleh rumah tangga mencapai 92,63 persen dan 7,37 persen dikonsumsi oleh kelompok industri (Kementan, 2017).

Tingkat impor yang besar membuat bawang putih lokal tidak mampu bersaing dengan bawang putih impor dari segi harga maupun segi kualitas. Harga riil bawang putih lokal di tingkat petani berkisar Rp. 20.269,78/kg sedangkan di tingkat konsumen harga bawang putih berkisar Rp. 30.035,89/kg. namun lain dengan keadaan dibukanya impor membuat petani lokal kalah bersaing dari segi harga dan kualitasnya. Harga bawang putih impor hanya berkisar Rp.

14.036,43/kg dan dengan kualitas umbi yang besar membuat konsumen lebih memilih bawang putih impor daripada bawang putih lokal. Hal ini yang mendasari petani enggan untuk menanam bawang putih.

Kondisi seperti ini, pemerintah mencanangkan program wajib tanam bawang putih sesuai dengan 38/PERMENTAN/HR.060/11/2017 tentang Rekomendasi Impor Produk Hortikultura, telah diatur Rekomendasi Impor Produk Hortikultura. Program ini mungkin mengalami beberapa hambatan dalam pelaksanaannya. Hambatan tersebut diantaranya penyediaan benih bawang putih yang berkualitas masih terbatas. Selain itu faktor biaya produksi bawang putih lokal yang tinggi juga diduga menyebabkan produksi bawang putih menurun (Sari, 2013). Berpijak dari fenomena yang telah berlangsung diatas, maka penulis memfokuskan untuk mengetahui perkembangan pemberlakuan program wajib tanam terhadap tingkat produksi bawang putih dalam negeri.

Berdasarkan uraian permasalahan di atas maka dapat diidentifikasi permasalahan – permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana perkembangan impor bawang putih di Jawa Timur selama sepuluh tahun terakhir?
2. Apa saja faktor – faktor yang mempengaruhi tingkat impor bawang putih di Jawa Timur?
3. Bagaimana implementasi program wajib tanam bawang putih di Jawa Timur melalui persepsi importir bawang putih?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis perkembangan impor bawang putih di Jawa Timur selama sepuluh tahun terakhir.

2. Untuk menganalisis faktor – faktor yang mempengaruhi tingkat impor bawang putih di Jawa Timur.
3. Untuk menganalisis implementasi program wajib tanam bawang putih di Jawa Timur melalui persepsi importir bawang putih.

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang dapat diambil dari penelitian yaitu :

1. Bagi Kebijakan

Penelitian ini dibuat agar mampu memberikan sumbangan pemikiran dan informasi yang dihasilkan dapat digunakan oleh pemerintah atau instansi yang terkait sebagai bahan pertimbangan untuk menetapkan kebijakan – kebijakan dibidang tanaman hortikultura khususnya bawang putih dimasa yang akan datang.

2. Bagi Petani

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan informasi dan bahan untuk pertimbangan bagi petani bawang putih tentang pemberlakuan program wajib tanam mengenai dampak positif dan negatif dalam pelaksanaan program tersebut.

3. Bagi Peneliti Berikutnya

Sebagai bahan literatur bagi penelitian – penelitian yang lain yang bermaksud untuk melakukan penelitian lebih lanjut mengenai kebijakan pemerintah dibidang tanaman hortikultura khususnya bawang putih.

1.5 Ruang Lingkup

Ruang lingkup penelitian ini meliputi :

1. Ruang Lingkup Data

Penelitian ini menggunakan data sekunder yaitu data yang resmi dan tercatat. Data tersebut terdiri dari data produksi, konsumsi dan impor bawang putih, luas areal panen bawang putih dan produktivitas bawang putih.

2. Ruang Lingkup Analisis

Penelitian ini dimulai dengan menganalisis volume impor bawang putih dari tahun 2007 hingga 2018 menggunakan analisis trend untuk membandingkan volume impor saat sebelum adanya program wajib tanam serta memproyeksikan volume impor bawang putih untuk lima tahun kedepan menggunakan metode ARIMA (Autoregressive Integrated Moving Average). Kedua, penelitian ini menganalisis faktor – faktor yang mempengaruhi volume impor bawang putih dari tahun 2007 – 2018 menggunakan metode Regresi Linier Berganda. Ketiga, menganalisis implementasi program wajib tanam bawang putih di Jawa Timur melalui persepsi importir bawang putih terhadap program tersebut menggunakan skala Likert untuk mengukur sikap dan pendapat importir terhadap program wajib tanam bawang putih.

3. Ruang Lingkup Komoditas

Komoditas yang digunakan dalam penelitian ini adalah komoditas bawang putih secara umum, artinya adalah bukan bawang putih dengan jenis dan kualitas tertentu.