

USULAN HET PUPUK BERDASARKAN TINGKAT EFEKTIVITAS KEBIJAKAN HARGA PEMBELIAN GABAH

Ketut Kariyasa

*Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian
Jln. A. Yani No. 70 Bogor 16161*

ABSTRACT

Policy to increase the level of highest retail price (HET) of rice is not popular. However, at macro level context, this policy is able to strengthen the current rice production performance, with pre-requisite that rice price at farm level received by the farmers (HPP) should be guaranteed by the government. There are at least four benefits offered by the increasing price of urea fertilizer: (1) Avoid the excess use of urea, (2) Rice production and its conversion rate will increase, (3) Fertilizers subsidy will decrease, and (4) Farmers will consider organic fertilizer as alternative to chemical fertilizers. Simulation analysis showed that the current HPP of urea set by the government Rp 1200/kg, is relevant with that of market reality. Rice price received by the farmers is about Rp 1500/kg (harvest-time dried rice) or 86.7 percent of the HPP stimulated by the government. To keep the farmers' income at this level, if the policy of HPP is in effect at 100 percent, the government is in favor to increase HET of urea up to Rp 1500/kg.

Key words : *rice price, fertilizer price, effectivity, proposal*

ABSTRAK

Kebijakan menaikkan HET pupuk memang tidak populis. Namun dalam konteks makro, kebijakan ini justru mampu memperbaiki kinerja produksi beras saat ini, asal pemerintah menjamin HPP gabah aman sampai di petani. Paling tidak ada empat manfaat jika HET pupuk Urea dinaikan: (1) Menghindari penggunaan pupuk urea berlebihan, (2) Produksi dan rendemen gabah ke beras meningkat, (3) Subsidi pupuk menjadi berkurang, dan (4) Petani akan mulai beralih ke pupuk organik. Hasil simulasi menunjukkan bahwa HET pupuk urea yang ditetapkan pemerintah sekarang sebesar Rp 1200/kg sangat relevan dengan realita di lapangan, dimana harga gabah yang diterima petani hanya sekitar Rp 1500/kg atau 86,7% dari HPP yang ditetapkan pemerintah. Tanpa mengurangi keuntungan petani, jika efektivitas kebijakan HPP gabah bisa mencapai 100%, maka pemerintah sebenarnya masih relevan menaikkan HET pupuk urea menjadi Rp 1500/kg.

Kata kunci : *harga gabah, harga pupuk, efektivitas, dan usulan*

PENDAHULUAN

Pentingnya peranan pupuk dalam peningkatan produktivitas pertanian, termasuk di dalamnya komoditas padi, menyebabkan pemerintah sejak tahun 2003 kembali menerapkan kebijakan pemberian subsidi pupuk untuk sektor. Tujuan

kebijakan tersebut untuk membantu petani agar dapat membeli pupuk sesuai kebutuhannya dengan harga yang lebih murah, sehingga produktivitas dan pendapatan petani meningkat. Kebijakan tersebut masih berjalan pada tahun ini dan tetap akan dilanjutkan pada tahun-tahun berikutnya. Bahkan pada tahun 2007 sesuai harapan Presiden Indonesia, Susilo Bambang Yudhoyono, agar tercapainya peningkatan produksi beras sebesar 2 juta ton, maka salah satunya harus didukung oleh kebijakan subsidi pupuk secara memadai (Fokus, 2007). Lebih lanjut Mentan, Anton Apriyantono, menyatakan bahwa untuk mencapai sasaran peningkatan produksi beras 2 juta ton, maka perlu menyediakan subsidi pupuk sekitar Rp 7,496 Triliun atau perlu tambahan Rp 2,5 triliun (Antara, 2007). Padahal yang dianggarkan pada APBN baru Rp 5,797 triliun.

Namun dikaitkan dengan kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa penggunaan jenis pupuk urea sudah berlebih. Banyak petani padi yang menggunakan jenis pupuk ini di atas 400 kg/ha, padahal yang direkomendasikan sekitar 250 kg/ha. Sementara untuk jenis pupuk SP36 dan KCl masih kurang, sehingga produktivitas padi belum optimal. Penggunaan pupuk yang tidak berimbang juga menyebabkan rendemen dari gabah ke beras menjadi rendah. Padahal perbaikan rendemen gabah ke beras melalui pemupukan berimbang merupakan salah satu sumber pertumbuhan beras yang belum mendapat perhatian banyak pihak. Penggunaan pupuk urea menjadi lebih rasional salah satunya dapat dilakukan dengan menaikkan harga eceran tertinggi (HET) dari jenis pupuk tersebut. Petani akan mengurangi penggunaan jenis pupuk ini, sebaliknya meningkatkan penggunaan pupuk SP 36 dan KCl.

Selain memberikan subsidi pupuk, benih, bunga kredit, dan perbaikan saluran irigasi serta peningkatan pelayanan penyuluhan, pemerintah juga melindungi petani padi dari sisi harga gabah. Berdasarkan Inpres No. 13 Tahun 2005, pemerintah menetapkan harga pembelian gabah (HPP) sebesar Rp 1730/kg GKP. Namun, fakta di lapangan menunjukkan bahwa kebijakan ini tidak sepenuhnya efektif, terbukti secara umum petani jarang sekali menikmati harga gabah sesuai HPP (walaupun untuk kasus lokasi tertentu harga gabah yang diterima petani di atas HPP). Fenomena ini dapat dimaknai, bahwa tanpa mengurangi keuntungan petani, jika kebijakan HPP gabah lebih efektif sebenarnya pemerintah masih relevan untuk menaikkan HET pupuk Urea agar penggunaan pupuk jenis ini menjadi lebih rasional.

Berpijak dari informasi di atas, maka makalah ini difokuskan untuk melihat usulan HET pupuk urea yang masih relevan berdasarkan efektivitas kebijakan HPP gabah tanpa mengurangi insentif berproduksi padi.

KERANGKA KONSEPTUAL

Pentingnya peranan pupuk dalam upaya peningkatan produktivitas dan hasil komoditas pertanian, menjadikan pupuk sebagai sarana produksi yang sangat

strategis. Untuk itu, penyediaan pupuk di tingkat petani diusahakan memenuhi azas 6 yaitu tepat: tempat, jenis, waktu, jumlah, mutu dan harga yang layak sehingga petani dapat menggunakan pupuk sesuai kebutuhan (Direktorat Pupuk dan Pestisida, 2004). Untuk mendukung itu, pemerintah kembali memberikan subsidi pupuk ke petani melalui pabrik pupuk yaitu berupa subsidi gas sebagai bahan baku utama produksi pupuk, dengan harapan harga pupuk yang diterima petani sesuai HET yang ditetapkan pemerintah.

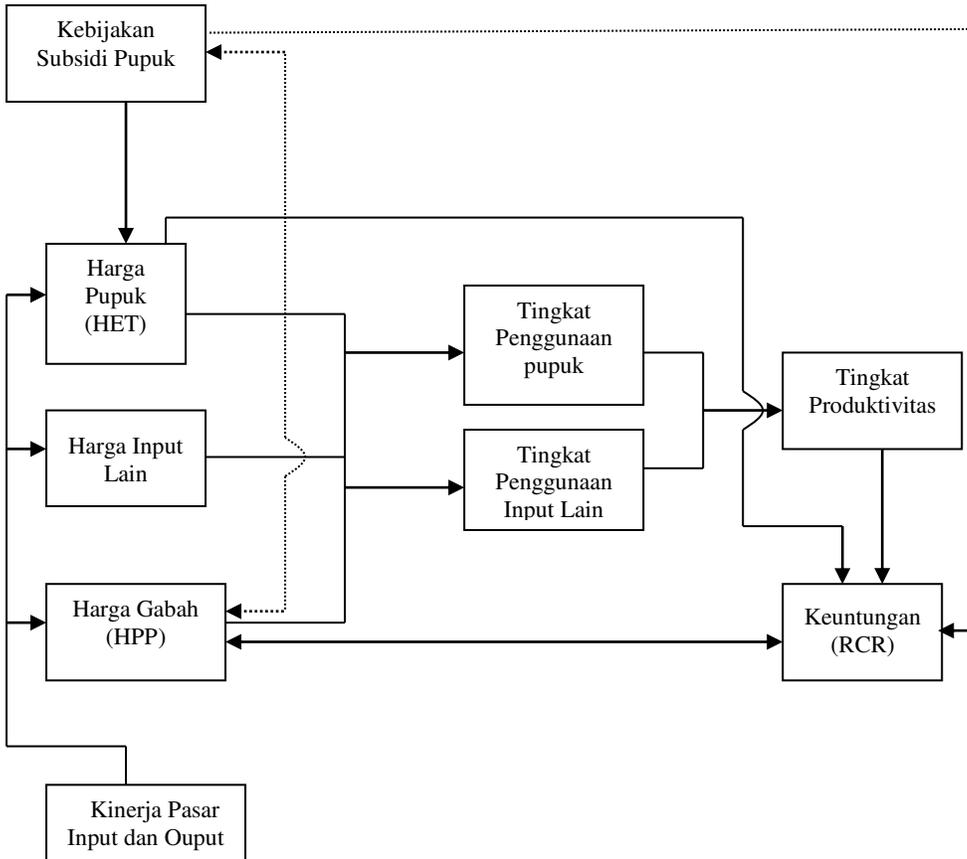
Selain memberikan subsidi pupuk, pemerintah dalam waktu bersamaan juga masih tetap memberlakukan kebijakan harga pembelian gabah dengan tujuan harga gabah yang diterima petani tetap menarik. Pada dasarnya kedua kebijakan ini mempunyai tujuan yang sama, yaitu untuk meningkatkan pendapatan petani padi. Dengan demikian, tingkat efektivitas kedua kebijakan ini sangat menentukan keuntungan petani padi. Oleh karena itu, Untuk mempertahankan keuntungan petani pada besaran tertentu, besarnya HET pupuk yang sebaiknya ditetapkan pemerintah, salah satunya dapat didekati dari tingkat efektivitas kebijakan HPP gabah. Semakin efektif kebijakan HPP gabah, maka HET pupuk yang bisa ditetapkan pemerintah semakin tinggi, begitu sebaliknya. Hal yang sama sebenarnya berlaku dalam penetapan besarnya HPP gabah dapat didekati dari tingkat efektivitas HET pupuk (asumsi biaya lainnya tidak berubah). Namun karena pangsa biaya pupuk relatif rendah (hanya sekitar 15%) terhadap total biaya produksi, sehingga kurang relevan untuk dikaji. Oleh karena itu, makalah ini hanya melihat besarnya HET yang relevan ditetapkan pemerintah berdasarkan tingkat efektivitas kebijakan HPP gabah, seperti disajikan pada Gambar 1.

Secara umum ada dua faktor yang mempengaruhi petani dalam mengambil keputusan tentang jenis dan jumlah pupuk yang digunakan dalam kegiatan berusahatani. Kedua faktor tersebut adalah faktor teknis-agronomis dan faktor sosial ekonomi (PSE, 1997). Faktor teknis-agronomis meliputi: (1) Jenis paket teknologi yang direkomendasikan, (2) Informasi teknologi dari sumber-sumber lain, (3) Kemungkinan substitusi atau komplementaritas antar jenis pupuk, (4) Pola tanam dalam setahun, dan (5) Luas lahan yang diusahakan. Sementara faktor-faktor sosial ekonomi yang mempengaruhi keputusan petani dalam menggunakan jumlah dan jenis pupuk, seperti : (1) Harga pupuk itu sendiri, (2) Harga pupuk yang lain, (3) Harga input yang lain, (4) Harga output, dan (5) Tingkat keuntungan usahatani.

Kebijakan subsidi pupuk menyebabkan ada perubahan harga pupuk di tingkat petani yang pada akhirnya juga merubah keputusan petani dalam menggunakan pupuk. Efektifnya kebijakan subsidi pupuk sangat ditentukan oleh kinerja pasar pupuk. Tingkat penggunaan pupuk disamping ditentukan oleh dinamika harga pupuk itu sendiri, juga dipengaruhi oleh dinamika harga input yang lain dan harga output pertanian. Demikian sebaliknya, penggunaan input yang lain juga dipengaruhi oleh dinamika harga pupuk dan harga output.

Kombinasi penggunaan pupuk dan input lainnya mempengaruhi tingkat produksi padi dan keuntungan yang diterima petani. Nampak bahwa selain harga

pupuk, tingkat efektivitas kebijakan harga gabah yang ditetapkan pemerintah juga sangat menentukan tingkat keuntungan yang diperoleh petani padi. Dengan demikian, untuk mempertahankan tingkat keuntungan yang diperoleh petani padi tidak berubah, maka pemerintah bisa menentukan besarnya HET pupuk berdasarkan efektivitas HPP gabah yang ditetapkan pemerintah saat ini (seperti ditunjukkan oleh garis putus-putus).



Gambar 1. Kerangka Analisis Penentuan HET Pupuk menurut Efektivitas Kebijakan HPP Gabah

PERSPEKTIF HISTORIS KEBIJAKAN HARGA DASAR GABAH

Pada dasarnya kebijakan harga dasar gabah yang ditetapkan pemerintah sejak tahun 1969 (MT 1969/70), yang pada awalnya pendekatannya menggunakan Rumus Tani, dengan ketentuan dimana 1 kg padi = 1 kg pupuk urea (Amang dan

Sawit, 2001) dan sekarang menjadi Harga Pembelian Pemerintah (HPP) adalah untuk menjaga petani bisa menikmati harga yang wajar. Lebih lanjut, kebijakan ini bertujuan agar produksi gabah/beras terus meningkat sehingga ketahanan pangan, khususnya beras baik di tingkat rumah tangga petani maupun nasional menjadi lebih mantap. Ketidakstabilan persediaan pangan dan atau berfluktuasinya harga pangan utama (terutama beras) di Indonesia telah terbukti dapat memicu munculnya kerusuhan nasional yang mengarah pada tindak kriminal (Handewi, 2001).

Dalam perjalanannya, istilah kebijakan harga dasar diberlakukan di Indonesia hanya sampai akhir tahun 1998, mengingat setelah krisis ekonomi tahun 1999, Indonesia dihadapkan pada pilihan-pilihan yang harus tunduk pada kesepakatan IMF yang tertuang dalam LOI, di mana dalam kesepakatan tersebut Indonesia tidak diperbolehkan lagi melakukan kebijakan yang bersifat monopoli sehingga hak monopoli impor beras oleh Bulog dicabut (Sinar Tani, Pebruari 2006). Dengan dicabutnya monopoli impor beras Bulog, maka Indonesia telah memasuki perdagangan bebas dalam hal perberasan. Dalam globalisasi perdagangan beras saat ini secara teknis Indonesia sudah tidak dapat lagi melaksanakan kebijakan harga dasar yang dikenal dengan *floor price policy*.

Salah satu cara untuk memberikan insentif harga kepada petani dengan mengimplementasikan harga pembelian pemerintah (HPP) yang dikenal dengan nama *procurement price policy*. Dengan kebijakan HPP, pemerintah membeli sejumlah tertentu gabah/beras petani pada harga yang relatif tinggi dibanding dengan harga pasar dengan maksud untuk “mengangkat” harga gabah/beras di tingkat petani terutama pada saat panen raya. Dalam implementasi kebijakan HPP, pemerintah hanya menetapkan harga pembelian dan tidak mempunyai kewajiban untuk membeli seluruh eksese suplai gabah/beras petani (sebagaimana kebijakan harga dasar) karena kemampuan keuangan pemerintah yang sangat terbatas. Salah satu kelemahan kebijakan ini adalah tidak ada kewajiban pemerintah untuk membeli gabah petani, dan harga yang ditetapkan dalam kebijakan HPP ini adalah di tingkat penggilingan, bukan di tingkat petani (Simatupang *et al.*, 2005).

Sejak krisis tahun 1997 dan diikuti dengan komitmen perubahan kebijakan ekonomi atas dorongan lembaga internasional, unsur-unsur penopang kebijakan tersebut menjadi tidak efektif lagi. Pada saat masih diberlakukan kebijakan Harga Dasar Gabah (HDG) yang diatur dengan Instruksi Presiden (Inpres) No. 8 Tahun 2000, HDG di tingkat petani sebesar Rp. 1.500/kg GKG (Gabah Kering Giling), setara dengan Rp. 2.475/kg beras. Sejak akhir tahun 1998, unsur penopang kebijakan ekonomi beras telah dihilangkan, yaitu: (1) Insulasi pasar beras domestik dari pasar internasional dihilangkan dengan dicabutnya monopoli beras yang selama itu dimiliki Bulog, distribusi oleh kebijakan tarif impor beras (saat ini sebesar Rp. 430/kg). Kebijakan ini ternyata tidak efektif karena adanya “*moral hazard*”. (2) “*Captive market*” bagi beras Bulog, yang berupa catu beras bagi PNS sudah dihilangkan, sehingga outlet bagi beras Bulog menjadi terbatas. Hal ini menyebabkan kemampuan Bulog untuk menyerap “*marketable surplus*” beras

terbatas. (3) Dana KLBI yang dapat dimanfaatkan Bulog dan koperasi untuk pembelian gabah/beras petani dihapuskan sehingga Bulog harus beroperasi dengan dana komersial. Hal ini membatasi kemampuan kedua institusi tersebut untuk melaksanakan pengadaan pangan dari produksi domestik. (4) Berbagai subsidi input dihilangkan, terakhir adalah subsidi pupuk dicabut dan distribusi diserahkan kepada pasar. Kebijakan ini meningkatkan biaya usahatani sehingga petani mengharapkan dapat harga gabah yang tinggi.

Bagaimana dengan efektifitas kebijakan HDG dan HPP yang ditetapkan pemerintah? Sejak tahun 1999, kebijakan HDG tidak efektif, karena selain kebijakan pendukungnya tidak ada, juga tingkat HDG yang ditetapkan tidak didasarkan oleh rasionalitas ekonomi dan tidak mempertimbangkan dinamika pasar internasional; padahal ekonomi beras sudah diliberalisasikan. Pada saat harga dasar ditetapkan tahun 1998 sebesar Rp. 1.400/kg GKG harga beras internasional sekitar US\$ 275/ton. Namun pada saat harga beras internasional tahun 2000 turun menjadi sekitar US\$ 175 ton, harga dasar malah dinaikkan menjadi Rp. 1.500/kg GKG. Walaupun dengan kurs Rp. 11.150/US\$, tingkat harga dasar ini sangat jauh lebih tinggi dari harga paritas impornya.

Dalam kondisi globalisasi perdagangan beras saat ini, secara teknis memang Indonesia sudah tidak dapat lagi melaksanakan kebijakan Harga Dasar Gabah (HDG) yang dikenal dengan nama *floor price policy*. Salah satu cara untuk memberikan insentif harga kepada petani adalah dengan mengimplementasikan kebijakan Harga Pembelian Pemerintah (HPP) atau yang dikenal dengan nama *procurement price policy*.

Penerbitan Inpres Nomor 2 Tahun 2005 tentang kebijakan Perberasan Nasional pada tanggal 2 Maret 2005 sebagai pengganti Inpres No. 9 tahun 2002, dilatarbelakangi alasan: (1) Perlunya penyesuaian harga pembelian pemerintah (HPP) untuk gabah/beras dalam negeri sesuai perkembangan inflasi dan kenaikan harga BBM, serta meningkatnya efisiensi dan efektivitas pelaksanaan kebijakan HPP; dan (2) Perlunya penyempurnaan kebijakan perberasan nasional ke arah yang lebih komprehensif dan terintegrasi sesuai dinamika ekonomi perberasan nasional dan internasional. Inpres No. 2 Tahun 2005, selain untuk mengantisipasi kompensasi atas kenaikan BBM sebesar 29 persen yang diumumkan pada tanggal 1 Maret 2005, juga tidak lagi menggunakan istilah harga dasar pembelian pemerintah (HDPP), tetapi menjadi HPP.

Inpres Nomor 13 Tahun 2005 pada tanggal 10 Oktober 2005 sebagai penyempurnaan dari Inpres No.2 Tahun 2005, terutama menetapkan HPP untuk GKP sebesar Rp. 1.730/kg dan GKG Rp. 2.250/kg ditingkat penggilingan, serta harga pembelian beras Rp. 3.550/kg di gudang penyimpanan. Di samping itu juga menyempurnakan diktum ke-7 tentang ketentuan ekspor dan impor beras.

Sama halnya dengan kebijakan harga dasar gabah sebelumnya, kebijakan HPP yang ditetapkan pemerintah melalui Inpres No.13 tahun 2005 juga sepenuhnya tidak efektif. Terbukti hasil kajian di tiga sentra produksi padi (Jatim,

Sulsel, dan Sumut) menunjukkan bahwa rata-rata harga gabah yang diterima petani hanya sekitar Rp 1500/kg GKP atau sekitar 86,7% dari HPP yang ditetapkan pemerintah.

PERSPEKTIF HISTORIS KEBIJAKAN SUBSIDI PUPUK

Secara umum historis kebijakan subsidi pupuk dapat dikelompokkan kedalam empat periode, yaitu: (1) Periode 1960-1979, (2) Periode 1979-1998, (3) Periode 1998-2002, dan Periode 2003 – sekarang.

Periode 1960-1979. Pada awal periode ini, untuk pertama kalinya pengadaan dan penyaluran pupuk di atur oleh pemerintah. Ada subsidi pupuk bagi petani peserta Bimas dan tersedianya peluang bisnis pupuk bagi setiap Badan Usaha. Sistem penyaluran pupuk kepada penyalur/pengecer adalah secara konsinyasi. Petani menebus pupuk dengan menggunakan kupon kepada penyalur sebagai pertanggung jawaban atas pupuk yang diterimanya secara konsinyasi dari PT. Pusri. Tidak adanya ketentuan stok, sehingga tidak ada jaminan stok tersedia disetiap waktu. Kurangnya stok juga dipicu karena adanya pengembalian kredit yang macet dari petani, dan di sisi lain pemerintah tidak mempunyai cukup dana untuk mengimpor pupuk.

Periode 1979-1998. Sampai tahun 1993, seluruh pupuk untuk sektor pertanian disubsidi dan ditaniagakan dengan penanggung jawab pengadaan dan penyaluran pupuk pada satu tangan yaitu PT. Pusri. Ditetapkan prinsip 6 tepat dan ketentuan stok yang menjamin ketersediaan pupuk di lini IV.

Perkembangan berikutnya, sejak tahun 1993/1994 hanya pupuk urea untuk sektor pertanian yang disubsidi dan ditaniagakan. Pengadaan dan penyaluran pupuk urea bersubsidi dibawah tanggung jawab PT. Pusri, sedangkan untuk jenis yang lain tidak diatur. Sekalipun masih ada prinsip 6 tepat dan ketentuan stok untuk pupuk urea, namun tidak ada jaminan kemantapan ketersediaan pupuk akibat adanya disparitas harga antara pasar pupuk urea bersubsidi dan non subsidi. Dalam tahun 1998, pupuk SP36, ZA dan KCl kembali disubsidi, walaupun hanya untuk beberapa waktu saja, dimana pada tanggal 1 Desember 1998 subsidi pupuk dan tataniaganya dicabut (APPI, 2005).

Periode 1998-2002. Terhitung mulai tanggal 1 Desember 1998 sampai tanggal 13 Maret 2001 pupuk tidak disubsidi dan pupuk menjadi komoditas bebas, dimana berlaku mekanisme *supply and demand*. Tidak ada prinsip 6 tepat lagi, serta ketentuan stok pupuk sehingga sering terjadi fenomena kelangkaan pupuk ditandai mahalnnya harga pupuk di tingkat petani. Kelangkaan dan mahalnnya harga pupuk memberi peluang munculnya pupuk alternatif yang kualitasnya diragukan.

Pemerintah mengeluarkan kebijakan tentang pengadaan penyaluran pupuk urea untuk sektor pertanian dengan SK Menperindag No.93/2001 tanggal

14 Maret 2001 yang mulai berlaku tanggal 14 Maret 2001. Pada dasarnya sebagian besar materi Kepmen ini hampir sama dengan ketentuan tataniaga sebelumnya (Kep. Menperindag N0.378/1998). Perbedaan yang mendasar adalah Kep. Menperindag No.93/2001 memberikan kesempatan kepada semua produsen pupuk untuk melaksanakan pengadaan dan penyaluran pupuk urea ke subsektor tanaman pangan, perikanan, peternakan dan perkebunan rakyat yang pada Kepmen sebelumnya hanya dilaksanakan oleh PT. Pusri. Kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa Kepmen No.93/2001 masih belum menjamin ketersediaan pupuk menurut prinsip 6 tepat.

Periode 2003 - Sekarang. Berdasarkan SK Menperindag No.70/MPP/Kep/2003 bahwa sistem pendistribusian pupuk berdasarkan rayonisasi, di mana setiap produsen bertanggung jawab penuh untuk memenuhi permintaan di wilayah yang menjadi tanggung jawabnya. Jika produsen tidak mampu memenuhi permintaan pupuk bersubsidi di wilayah yang menjadi tanggung jawabnya dari hasil produksi sendiri, wajib melakukan kerjasama dengan produsen lain dalam bentuk kerja sama operasional (KSO).

Besar subsidi ditentukan oleh Menteri Keuangan dalam bentuk subsidi gas sebagai bahan baku utama produksi pupuk. Sementara Harga Eceran Tertinggi (HET) di tingkat pengecer untuk ke empat jenis pupuk itu ditentukan oleh Mentan. HET yang ditentukan Mentan berturut-turut Rp 1050/kg (urea); Rp 1400/kg (SP-36); Rp 950/kg (ZA) dan Rp 1600/kg (NPK). HET ini ditetapkan oleh Mentan berdasarkan SK Mentan no.107/Kpts/Sr.130/2/2004 dan efektif berlaku mulai 1 Januari sampai 31 Desember 2004. Walaupun sistem distribusi pupuk dibuat begitu amat komprehensif ternyata tidak menjamin adanya ketersediaan pupuk di tingkat petani khususnya pada pasar bersubsidi sesuai dengan HET yang telah ditetapkan.

Sejak tahun 2006, pemerintah kembali mengoreksi HET pupuk urea menjadi Rp 1200/kg dan masih berlaku sampai sekarang. Nampaknya HET ini juga tidak efektif, karena harga pupuk yang diterima pemerintah masih tetap saja di atas Rp 1200/kg. Bahkan hasil kajian Sudana *et al.* (2006), menyebutkan harga pupuk Urea yang diterima petani di Sumatera Barat mencapai Rp 2000/kg (Rp 800/kg di atas HET). Fenomena langka pasok pupuk terutama di daerah sentra-sentra produksi masih berlanjut.

KEBIJAKAN HET PUPUK

Keuntungan dan Struktur Biaya Usahatani Padi

Dengan mengambil data di tiga sentra produksi padi, yaitu Provinsi Jawa Timur, Sulawesi Selatan, dan Sumatera utara, maka cukup representatif untuk mewakili Indonesia. Nampak bahwa pada tingkat produksi yang dicapai sebesar

5,6 ton GKP/ha, usahatani padi mampu memberikan keuntungan sekitar Rp 3,4 juta/ha, walaupun harga gabah yang diterima petani tidak sebesar HPP yang ditetapkan pemerintah saat ini (Rp 1730/kg GKP), seperti disajikan pada Tabel 1.

Dalam struktur biaya, sejalan dengan hasil-hasil penelitian lainnya, pangsa biaya tenaga kerja paling besar, mencapai 55,58 persen. Pangsa biaya terbesar berikutnya adalah sewa lahan (20,09%), disusul biaya pupuk sekitar 16,48 persen. Pangsa biaya benih relatif sedikit, hanya 3,22 persen dari total biaya usahatani padi. Dari struktur biaya ini membuktikan bahwa penyesuaian harga HPP gabah kurang relevan jika dikaitkan dengan efektivitas HET pupuk, karena pangsa biaya pupuk relatif kecil, tapi sebaliknya penentuan HET pupuk cukup relevan dikaitkan dengan tingkat efektivitas kebijakan HPP gabah.

Tabel 1. Analisis Finansial Usahatani Padi di Indonesia, 2006

Uraian	Fisik	Harga	Nilai	% ¹⁾
I. Total Biaya			4.976.571	100,00
1.1. Biaya Variabel			3.841.571	77,19
a. Benih	40	4.000	160.000	3,22
b. Pupuk			820.000	16,48
1. Urea	300	1.250	375.000	7,54
2. SP-36	100	1.600	160.000	3,22
3. KCl	100	1.750	175.000	3,52
4. ZA	100	1.100	110.000	2,21
c. Obat-obatan			95.500	1,92
d. Tenaga Kerja/Alsin			2.766.071	55,58
1. Mengolahan Lahan			525.000	10,55
2. Menanam			836.250	16,80
3. Memupuk			90.000	1,81
4. Menyiang			350.000	7,03
5. Menyemprot			128.571	2,58
6. Panen			836.250	16,80
1.2. Biaya Tetap			1.135.000	22,81
a. Sewa Lahan			1.000.000	20,09
b. Pengairan			90.000	1,81
c. Pajak			45.000	0,90
II. Penerimaan	5575	1500	8.362.500	
III. Keuntungan			3.385.929	
RCR			1,68	

Sumber: data primer, diolah

Keterangan : ¹⁾ persentase terhadap total biaya

Keuntungan HET Pupuk Dinaikkan Dalam Perspektif Makro

Memang menaikkan HET pupuk bukan merupakan kebijakan yang populis dan pasti akan mendapat respon yang tidak sejalan, baik dari petani sendiri maupun pihak lainnya, termasuk DPR sekalipun. Namun demikian, kalau kita berpikir jauh ke depan dan dalam konteks nasional, sepertinya HET pupuk khususnya urea dinaikkan dalam batas tertentu justru akan membawa perbaikan terhadap produksi padi di Indonesia. Ada beberapa alasan yang mendasari pernyataan ini, yaitu:

Pertama, dosis penggunaan pupuk urea secara umum untuk usahatani padi sudah berlebih. Di tingkat petani penggunaan urea sudah mencapai 300-400 kg/ha, padahal yang direkomendasikan pada umumnya 250 kg/ha. Salah satu penyebabnya karena urea disubsidi, sehingga harganya relatif murah dibanding tanpa subsidi. Selain itu, pola pikir petani yang menganggap pupuk urea sebagai pupuk pokok, sedangkan SP36 dan KCl hanya sebagai pupuk pelengkap, menyebabkan penggunaan urea juga berlebih (Adnyana dan Kariyasa, 2000). Manfaat jika HET dinaikkan, maka petani diperkirakan akan merubah keputusan dalam kombinasi penggunaan jenis pupuk. Urea yang awalnya berlebih, karena harganya menjadi relatif mahal, akan dialihkan ke penggunaan jenis pupuk SP-36 atau KCl, sehingga penggunaan pupuk mendekati dosis berimbang.

Kedua, pemakaian pupuk yang tidak berimbang (berlebih urea) menyebabkan rendemen dari gabah ke beras menjadi rendah dibandingkan pemakaian pupuk berimbang. Hal ini sebagai salah satu jawaban mengapa pada umumnya petani yang menjual padi dengan sistem tebasan menggunakan pupuk urea lebih tinggi dibanding petani yang menjual hasil dalam bentuk beras. Petani yang menjual dalam bentuk tebasan lebih mementingkan penampakan padi di lapangan dari pada rendemen. Penebas pun pada umumnya memberi harga berdasarkan penampakan padi di lapangan, bukan dikaitkan dengan rendemen. Terkait dengan manfaat kenaikan HET pada alasan pertama, menyebabkan penggunaan pupuk menjadi berimbang sehingga rendemen dari gabah ke beras menjadi lebih baik. Meningkatnya rendemen melalui pemupukan yang berimbang sebenarnya sebagai salah satu sumber pertumbuhan beras, yang selama ini belum banyak mendapat perhatian. Sebaliknya, perhatian lebih banyak ditujukan pada peningkatan produksi gabah, tanpa perbaikan rendemen gabah ke beras. Sehingga timbul pertanyaan, apakah ini sebagai salah satu penyebab tidak pernah sinkron data produksi beras dengan kenyataan di lapangan, sementara di satu sisi, BPS tetap menggunakan angka konversi dari GKP ke beras sekitar 55,4 persen.

Ketiga, kenaikan HET menyebabkan penggunaan pupuk menjadi lebih rasional, sehingga isu kelangkaan pupuk terutama urea diduga bisa dikurangi. Secara otomatis subsidi pupuk yang harus disediakan pemerintah menjadi berkurang, dan bisa dialihkan untuk perbaikan sarana prasarana dan infrastruktur pertanian (pengairan dan jalan). Membaiknya infrastruktur pertanian berdampak pada peningkatan produksi padi.

Keempat, pupuk anorganik semakin mahal sehingga akan menyebabkan petani mulai beralih ke pupuk organik yang ramah lingkungan. Kasus banyak lahan pertanian yang “sakit” akibat penggunaan pupuk anorganik yang berlebih secara berangsur melalui penggunaan pupuk organik bisa “disembuhkan”. Beberapa hasil kajian menunjukkan bahwa pemanfaatan kotoran sapi sebagai pupuk organik disamping mampu memperbaiki struktur dan ketersediaan unsur hara tanah, juga mampu meningkatkan produktivitas lahan serta penghematan penggunaan pupuk anorganik (Adnyana *et al.*, 2003; Sudaratmaja *et al.*, 2004; Suwono *et al.*, 2004; Bulu *et al.*, 2004).

Usulan HET Pupuk Menurut Efektivitas HPP Gabah

Selain biaya produksi dan produktivitas, keuntungan petani padi sangat dipengaruhi oleh tingkat harga gabah. Dari segi biaya produksi, pada bagian struktur biaya nampak bahwa keuntungan petani sangat respon terhadap perubahan upah tenaga kerja (pangsa biaya tenaga kerja paling besar) dan kurang respon terhadap perubahan harga pupuk. Dengan demikian, naiknya HET pupuk pada dasarnya tidak banyak mempengaruhi keuntungan petani, dengan catatan HPP gabah yang ditetapkan pemerintah cukup efektif. Bahkan, kenaikan HET akan menyebabkan penggunaan pupuk Urea menjadi lebih rasional sehingga produktivitas dan rendemen dari gabah ke beras menjadi membaik.

Dengan demikian, cukup menarik untuk melihat lebih jauh efektivitas kebijakan HPP gabah dikaitkan dengan rencana koreksi kebijakan HET pupuk. Ada dua asumsi yang harus dipahami bersama untuk melihat besarnya HET pupuk yang relevan untuk diusulkan berdasarkan efektivitas kebijakan HPP gabah, yaitu: (1) Keuntungan relatif petani padi yang ditunjukkan oleh rasio penerimaan terhadap biaya (RCR) pada berbagai efektivitas HPP tetap dipertahankan, dalam hasil perhitungan dipertahankan sebesar 1,68, dan (2) Semua biaya variabel mengalami persentase kenaikan yang sama seiring dengan meningkatnya efektivitas HPP untuk tetap mempertahankan RCR=1,68

Berdasarkan Inpres No.13 Tahun 2005, HPP gabah yang ditetapkan pemerintah adalah sebesar Rp 1.730/kg GKP. Ketika kajian ini diadakan, harga gabah yang diterima petani sekitar Rp 1.500/kg GKP atau sekitar 86,7 persen dari HPP yang ditetapkan pemerintah. Pada saat bersamaan, pemerintah menetapkan HET pupuk urea sebesar Rp 1.200/kg, Hasil perhitungan pada Tabel 2 menunjukkan bahwa jika HPP gabah efektif sebesar 86,7 persen, maka HET yang relevan ditetapkan pemerintah sekitar Rp 1.250/kg dan besaran ini mendekati realita. Artinya HET pupuk urea yang ditetapkan pemerintah saat ini cukup relevan sebagai antisipasi HPP gabah hanya efektif sebesar 86,7 persen.

Jika kebijakan HPP gabah diperkirakan bisa efektif sekitar 90 persen (Rp 1.557/kg GKP) dan 95 persen (Rp 1.644/kg GKP) untuk mempertahankan penerimaan/keuntungan petani padi relatif terhadap biaya yang dikeluarkan tidak

berubah, maka pemerintah masih relevan untuk menaikkan HET pupuk urea berturut-turut menjadi Rp 1.312/kg dan Rp 1.405/kg. Jika efektivitas kebijakan HPP gabah bisa mencapai 100 persen (harga gabah yang diterima petani Rp 1.730/kg GKP), maka pemerintah masih relevan untuk meningkatkan HET pupuk urea menjadi Rp 1.498/kg atau sekitar Rp 1.500/kg.

Tabel 2. Besarnya HET Pupuk Urea, SP-36 dan ZA yang masih Relevan Ditetapkan Pemerintah pada Berbagai Efektivitas HPP Gabah, 2006

Uraian	Efektivitas HPP GKP			
	86,7% ¹⁾	90%	95%	100%
1. HPP (Rp/kg GKP)	1.500	1.557	1.643.5	1.730
2. Produksi (Kg GKP/ha)	5.575	5.575	5.575	5.575
3. Penerimaan (Rp/ha)	8.362.500	8.680.275	9.162.513	9.644.750
4. Biaya Variabel (Rp/ha)	3.842.679	4.031.830	4.318.876	4.605.923
5. Biaya tetap (Rp/ha)	1.135.000	1.135.000	1.135.000	1.135.000
6. Total Biaya (Rp/ha)	4.977.679	5.166.830	5.453.876	5.740.923
7. Return Cost Ratio (RCR)	1,68	1,68	1,68	1,68
8. Kenaikan Baiya variabel (%)	-	4,9	12,4	19,9
9. HET Urea Yang Masih Relevan ²⁾	1.250	1.312	1405	1498

Keterangan: ¹⁾ Kondisi eksisting dimana efektivitas HPP 86,7% (Rp 1500/kg GKP)

²⁾ HET yang masih relevan ditetapkan untuk mempertahankan RCR tetap sebesar 1,68.

Dari hasil perhitungan simulasi di atas menunjukkan bahwa sebenarnya pemerintah tidak perlu ragu mengambil kebijakan untuk melakukan koreksi terhadap HET pupuk urea sampai sekitar Rp 1.500/kg, asalkan disatu sisi pemerintah pun menjamin tingkat harga gabah yang diterima petani sesuai dengan HPP yang ditetapkan sekarang (Rp 1.730/kg GKP).

PENUTUP

Patut disadari bahwa kebijakan menaikkan HET pupuk tidak populis. Namun kalau dilihat lebih jauh dalam kontek makro, kebijakan ini diduga justru mampu memperbaiki kinerja produksi beras di Indonesia, dengan catatan pemerintah serius mengamankan HPP gabah sampai di tingkat petani. Paling tidak ada empat manfaat jika HET pupuk urea dikoreksi sesuai dengan HPP gabah: (1) Menghindari penggunaan pupuk urea berlebih, (2) Mengarahnya petani kepemukuan berimbang menyebabkan produksi beras nasional meningkat karena membaiknya rendemen dari gabah ke beras, (3) Anggaran subsidi untuk pupuk urea bisa dikurangi dan dialihkan untuk penyediaan sarana dan infrastruktur

pertanian, dan (4) Petani mulai memanfaatkan pupuk organik yang ramah lingkungan dan secara bertahap mampu menyembuhkan tanah yang berada pada kondisi “sakit” sebagai dampak penggunaan pupuk anorganik secara berlebihan.

Hasil kajian dan simulasi kebijakan menunjukkan bahwa HET pupuk urea yang ditetapkan pemerintah sebesar Rp 1.200/kg sangat relevan dengan kondisi sekarang, dimana harga gabah di tiga sentara produksi padi (Jatim, Sulsel, dan Sumut) sekitar Rp 1.500/kg, atau 86,7 persen dari HPP gabah yang ditetapkan pemerintah berdasarkan Inpres No.13 tahun 2005. Pada tingkat keuntungan tidak berubah, pemerintah masih bisa menaikkan HET pupuk urea jika kebijakan HPP gabah aman sampai di tingkat petani. Jika efektivitas kebijakan HPP gabah di tingkat petani bisa mencapai 90 persen dan 95 persen, maka kenaikan HET pupuk urea yang masih relevan berturut-turut menjadi Rp 1.312/kg dan Rp 1.405 masih cukup relevan. Bahkan jika efektivitas kebijakan HPP gabah bisa mencapai 100 persen, pemerintah masih relevan menaikkan HET pupuk urea menjadi Rp 1.500/kg.

DAFTAR PUSTAKA

- Adnyana M.O. dan K. Kariyasa. 2000. Perumusan Kebijaksanaan Harga Gabah dan Pupuk Dalam Era Pasar Bebas. Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian. Bogor
- Adnyana, Kariyasa, dan Suprato. 2003. Pengkajian dan Sintesis Kebijakan Pengembangan Peningkatan Produktivitas Padi dan Ternak (P3T) ke Depan. Laporan Teknis Pusat Penelitian dan Pengembangan Tanaman Pangan, Litbang Pertanian. Bogor
- Amang, B. dan M.H. Sawit. 2001. Kebijaksanaan Beras dan Pangan Nasional: Pengalaman dari Orde Baru dan Orde Reformasi, (edisi revisi dan diperluas), IPB Press. Bogor.
- APPI. 2005. Industri Kimia Pertanian. Buletin Berkala No.1 Februari 2005. Asosiasi Produsen Pupuk Indonesia. Jakarta.
- Bulu Y.G., K. Puspadi, A. Muzani dan T.S. Penjaitan. 2004. Pendekatan Sosial Budaya dalam Pengembangan Sistem Usatani Tanamn-Ternak di Lombok, Nusa Tenggara Barat. Prosiding Lokakarya Sistem dan Kelembagaan Usahatani Tanaman-Ternak”. Badan Litbang Pertanian. Jakarta.
- Direktorat Pupuk dan Pesticida. 2004. Pedoman Pengawasan pupuk Bersubsidi. Direktorat Pupuk dan Pesticida, Direktorat Jenderal Bina sarana Pertanian. Jakarta.
- Handewi P.S. 2001. Kajian Pola Konsumsi dan Permintaan Pangan di Kawasan Timur Indonesia. Disertasi tidak dipublikasikan. Program Pasca Sarjana Institut Pertanian Bogor.
- <http://www.antara.co.id/seenws/?id=52272>: Peningkatan Produksi Beras Perlu Tambahan Subsidi Pupuk Rp 2,5 Triliun.

<http://www.presidensby.info/index.pph/fokus/2007/01/08/1454.html>: Presiden Usai Ratas di Deptan: Tahun 2007, Produksi Beras 2 juta ton.

PSE. 1997. Analisis Kemampuan Petani Membeli Pupuk (Laporan Penelitian kerjasama PT. Petrokimia Gresik dengan PSE). Pusat Penelitian Sosial Ekonomi. Bogor.

Simatupang P., S. Mardianto, K. Kariyasa dan M. Maulana. 2005. Evaluasi Pelaksanaan dan Harga Pembelian Pemerintah (HPP) GabahTahun 2005 dan Perspektif Penyesuaian Tahun 2006. Analisis Kebijakan Pertanian (AKP) Volume 3 Nomor 3, September 2005.

Sinar Tani. 2006. Hari HPP ke HDG? "No Way"! Sinar Tani Edisi 22 – 28 Pebruari 2006 No.3138 Tahun XXXVI. Jakarta.

Sudana W., MH. Togatorop, I.S. Anugrah dan Maesti M. 2006. Pengkajian Dinamika Indikator Pembangunan Ekonomi Pedesaan. Balai Besar Pengkajian dan Pengembangan Teknologi Pertanian. Bogor.

Sudaratmadja I.G.A.K., N. Suyasa dan I.G.K Dana Arsana. 2004. Subak dalam Perspektif Sistem Integrasi Padi-Ternak di Bali. Prosiding Lokakarya Sistem dan Kelembagaan Usahatani Tanaman-Ternak. Badan Litbang Pertanian. Jakarta.

Suwono M., M.A. Yusron dan F. Kasiyadi. 2004. Penggunaan pupuk Organik dalam Sistem Integrasi Tanaman-Ternak di Jawa Timur. Prosiding Lokakarya Sistem dan Kelembagaan Usahatani Tanaman-Ternak. Badan Litbang Pertanian. Jakarta.