

EVALUASI KEBIJAKAN SISTEM DISTRIBUSI DAN HARGA PUPUK DI TINGKAT PETANI

Benny Rachman

*Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian
Jalan A. Yani No. 70 Bogor 16161*

PENDAHULUAN

Keberadaan industri pupuk di dalam negeri memiliki peranan strategis dalam menunjang program pembangunan perekonomian Indonesia. Secara nasional keberadaan industri pupuk mampu memberikan andil yang cukup besar tidak saja bagi perkembangan sektor pertanian khususnya tanaman pangan, namun juga memberikan dampak bagi perkembangan di sektor perkebunan, industri kimia dan bidang jasa lain. Kebutuhan pupuk dalam negeri mengalami peningkatan sekitar 4,6 persen per tahun, seiring dengan masifnya program intensifikasi dan peningkatan produktivitas komoditas pangan yang dicanangkan pemerintah (Pusri, 2000). Permintaan pupuk yang terus meningkat menuntut peningkatan volume produksi pupuk dan penyesuaian kebijakan perdagangan pupuk dalam upaya menjaga kontinuitas pasokan pupuk dalam negeri.

Dinamika pasokan dan harga pupuk di tingkat petani sangat dipengaruhi oleh perubahan kebijakan pemerintah. Hingga 1998, produksi dan impor pupuk dimonopoli oleh pemerintah melalui konsorsium pabrik pupuk yang semuanya BUMN. Pemerintah juga menetapkan subsidi untuk pupuk urea melalui penetapan harga eceran tertinggi (HET) dan menyediakan kredit bersubsidi (termasuk untuk pembelian pupuk). Di satu pihak, kebijakan pasar terkendali tersebut dinilai mampu menjamin ketersediaan pupuk di tingkat petani, namun di sisi lain cenderung menimbulkan inefisiensi baik di tingkat petani maupun di tingkat distribusi serta menambah beban anggaran pemerintah.

Memasuki musim tanam (MT 1997/98), distribusi pupuk mengalami kemelut sebagai konsekuensi dari kebijakan pemerintah yang memberlakukan pola dualisme dalam distribusi dan pemasaran. Distribusi pupuk untuk usahatani tanaman pangan dimonopoli oleh pemerintah dengan harga tersubsidi, sedangkan pupuk untuk usaha perkebunan tanpa subsidi pemerintah, sehingga hal ini berdampak pada misalokasi penyaluran pupuk. Kecenderungan mengalirnya pupuk bersubsidi ke aktivitas nonpangan membawa implikasi berkurangnya ketersediaan pupuk untuk usahatani tanaman pangan, dan seringkali hal ini dikaitkan dengan isu kelangkaan pupuk.

Untuk meningkatkan efisiensi dalam tataniaga pupuk, pemerintah menerapkan paket kebijaksanaan Desember 1998 yang meliputi : (1) menghapus perbedaan harga pupuk yang dialokasikan untuk tanaman pangan dan perkebunan,

(2) menghapus secara penuh subsidi pupuk, dan (3) menghilangkan monopoli distribusi dan membuka peluang bagi distributor pendatang baru. Perubahan fenomenal kebijakan perpupukan ini, khususnya penghapusan subsidi pupuk dan dibebaskannya jalur distribusi mampu menciptakan persaingan yang sehat antarpelaku bisnis pupuk. Tingginya persaingan di semua lini dalam pemasaran pupuk merupakan konsekuensi logis dari kebijakan liberalisasi pupuk yang membuka kemudahan bagi pemain baru untuk akses dalam bisnis pupuk. Untuk melihat sejauhmana implikasi dari kebijakan tersebut terhadap kondisi aktual di lapangan belakangan ini, maka perlu dilakukan kajian tentang evaluasi kebijakan sistem distribusi pupuk dan keragaan harga pupuk di tingkat petani.

Berdasarkan latar belakang dan permasalahan diatas, penelitian ini bertujuan mengevaluasi kebijakan distribusi dan kesesuaian harga pupuk (urea) di tingkat petani. Secara spesifik, tujuan difokuskan untuk : (1) menganalisis kebijakan harga dan sistem distribusi pupuk, (2) menganalisis dinamika harga dan isu kelangkaan pupuk, (3) menganalisis kesesuaian harga pupuk urea di tingkat petani, dan (4) merumuskan saran kebijakan.

KEBIJAKAN HARGA DAN SISTEM DISTRIBUSI

Pengadaan pupuk untuk subsektor tanaman pangan dilakukan oleh PT. Pusri dengan produsen domestik lain yang tergabung dalam satu *Holding Company*. Lima produsen pupuk dalam negeri yaitu, PT. Pusri, PT. Pupuk Iskandar Muda, PT. Pupuk Kaltim, PT. Pupuk Kujang, dan PT. Petrokimia Gresik, dengan kapasitas produksi keseluruhan pada tahun 1998 sebesar 5,75 juta ton pupuk. Khusus untuk produsen urea AAF (*Aceh Asean Fertilizer*) produk yang dihasilkan ditujukan untuk keperluan ekspor bagi negara-negara ASEAN. Pada tahun yang sama, PT. Petrokimia Gresik memproduksi SP-36 dan ZA masing-masing berjumlah 1 juta ton dan 660 ribu ton. Sampai dengan tahun 1998 importir pupuk untuk kebutuhan subsektor tanaman pangan hanya melakukan distribusi sampai ke pelabuhan utama. Penyaluran pupuk sampai ke lini III dan IV tetap dilakukan oleh PT. Pusri.

Berbagai permasalahan yang terjadi pada saat itu adalah : (a) adanya aliran pupuk subsidi ke nonsubsidi (subsektor tanaman ke subsektor perkebunan), (b) adanya ekspor pupuk (urea) akibat perbedaan harga antara pasar dalam negeri dan luar negeri, (c) tingginya harga pupuk impor (KCL, TSP, dan ZA) karena melemahnya nilai rupiah (Sudaryanto dan Adnyana, 1999). Permasalahan di atas menyebabkan terjadinya kelangkaan pupuk pada musim tanam (MH) 1998/99. Kondisi ini mendorong semakin berkembangnya produksi pupuk alternatif dan juga pupuk palsu. Hilangnya pupuk di lapangan dan beredarnya pupuk palsu serta harga pupuk dan pestisida yang dirasakan mahal oleh sebagian besar petani merupakan fenomena klasik yang sering muncul dalam penyediaan pupuk di lapangan.

Untuk mengatasi hal tersebut, pemerintah mengeluarkan kebijaksanaan penghapusan subsidi pupuk (Desember 1998) yang mengakibatkan harga eceran tertinggi KUT untuk pupuk urea naik dari Rp 450/kg menjadi Rp 1.115/kg (kenaikan 147%), SP-36 dari Rp 675 menjadi Rp 1.600/kg (137%), KCL Rp 1.650/kg (sebelum kebijaksanaan Desember 1998, tidak ditetapkan harganya), dan pupuk ZA naik dari Rp 506/kg menjadi Rp 1.000/kg (98%). Kenaikan harga pupuk yang tinggi merupakan dampak dari dihapuskannya subsidi dan melemahnya nilai tukar rupiah terhadap dollar Amerika (Adnyana dan Kariyasa, 2000).

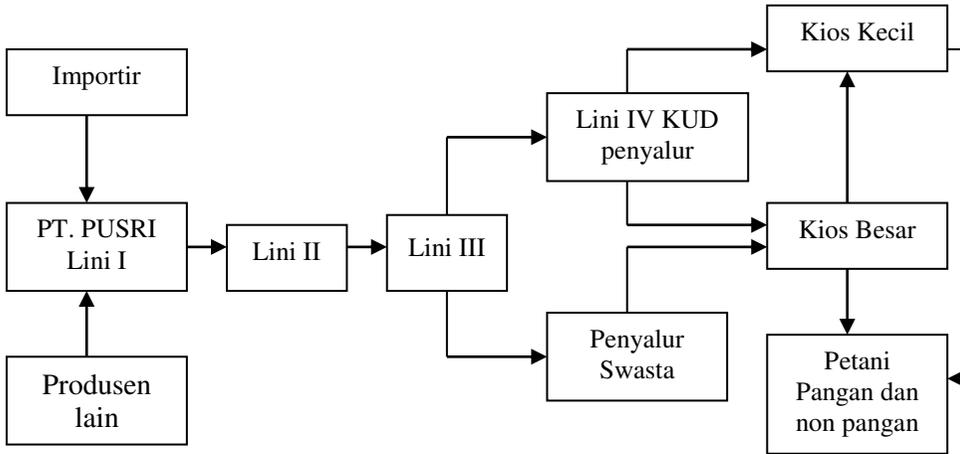
Dengan diterapkannya kebijakan pencabutan subsidi dan pembebasan tataniaga pupuk sejak 1 Desember 1998, diharapkan kelangkaan pupuk, keterlambatan pasokan, dan keterbatasan jangkauan wilayah dapat diatasi. Kebijakan tersebut juga membuka peluang bagi kalangan industri pupuk skala kecil menengah dan koperasi (IKMK) untuk semakin memacu daya saing dengan produsen pupuk skala besar. Kondisi ini telah dimanfaatkan oleh IKMK dengan beredarnya berbagai jenis pupuk di pasaran. Pada tahun 1998 jumlah IKMK yang memproduksi pupuk tercatat 257 unit dengan jumlah 299 merk, sementara pada akhir tahun 1999 tercatat 324 unit IKMK yang menghasilkan 646 merk pupuk, berupa aneka pupuk alternatif mulai dari bentuk cair, powder, granul hingga tablet. Dengan demikian, selama tahun 2000 terjadi tambahan jumlah IKMK pupuk sebesar 67 unit atau meningkat 26 persen, sedangkan jumlah merk yang beredar bertambah menjadi 374 macam atau meningkat 16 persen.

Sejak diterapkannya kebijakan tersebut, PT. Pusri tidak lagi menjadi distributor tunggal dalam penyaluran pupuk melainkan dapat dilakukan oleh distributor swasta. Namun demikian, pupuk yang disalurkan untuk KUT (hingga MH 1999/2000) masih tetap melalui sistem lama, yaitu dari lini I sampai lini III oleh PT. Pusri dan dari lini III ke lini IV oleh KUD penyalur dan LSM (NGOs).

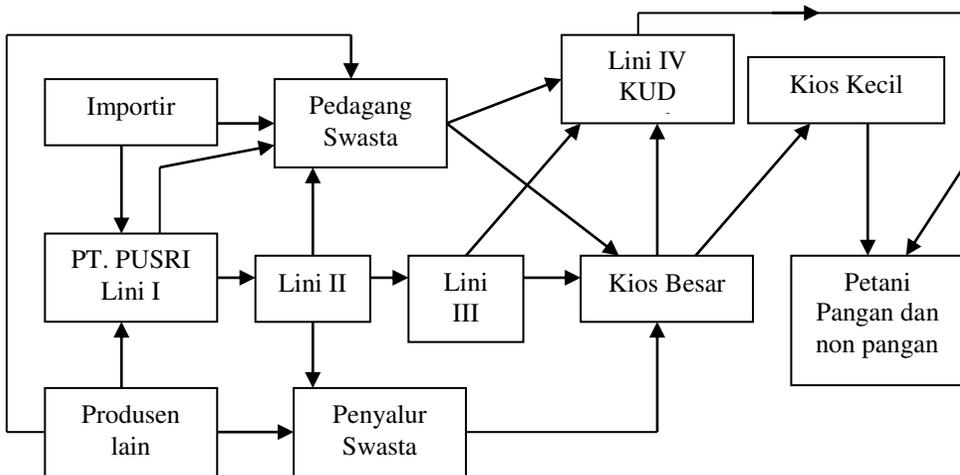
Dihapuskannya subsidi pupuk dan dibebaskannya jalur distribusi memberi dampak positif terhadap jalur tataniaga pupuk, dimana pedagang besar (*wholesale*) dapat langsung membeli pupuk di lini II. Kondisi ini menciptakan iklim kondusif terhadap pasar pupuk, dan meningkatnya kompetisi pasar antar pelaku bisnis pupuk, sehingga harga pupuk mengacu pada mekanisme pasar. Persaingan harga di lini III dipengaruhi oleh kekuatan modal masing-masing penyalur. Penyalur swasta yang memiliki modal relatif besar dapat membeli pupuk di Lini II dan III atau di Gudang pabrik non-Pusri, sehingga bisa memperoleh harga beli dan harga jual yang lebih murah. Selanjutnya, sistem tataniaga pupuk sebelum dan setelah kebijakan disajikan pada Gambar 1 dan 2.

Kebijakan sistem tataniaga ini membuka peluang berkembangnya penyalur dan kios-kios swasta hingga ke tingkat pedesaan. Dampak positif dari kebijakan ini terlihat dari tersedianya pupuk dalam jumlah yang cukup di kios-kios (lini IV). Saat ini kios besar membeli pupuk dari PT. Pusri di lini II dan III dengan harga yang relatif lebih murah. Tingginya persaingan di semua lini dalam pemasaran pupuk, menyebabkan harga pupuk bergeser pada keseimbangan pasar.

Kondisi ini memberikan dampak positif bagi petani antara lain : (a) pupuk tersedia dalam jumlah yang cukup di tingkat petani, dan jarang terjadi kelangkaan pupuk, (b) harga pupuk relatif stabil, dan (c) berkembangnya kios-kios pengecer pupuk dengan harga kompetitif.



Gambar 1. Jalur Distribusi Pupuk Sebelum Kebijakan Penghapusan Subsidi



Gambar 2. Jalur Distribusi Pupuk Setelah Kebijakan Penghapusan Subsidi (Desember 1998)

Sementara itu, dampak negatif dari kebijakan tersebut adalah : (a) dengan mahalnnya harga pupuk, membawa konsekuensi munculnya pupuk alternatif yang relatif murah, namun diragukan kualitasnya, (b) menurunnya penggunaan pupuk SP-36, KCL, dan ZA oleh petani karena harganya relatif mahal, dan (c) pasar pupuk yang mengarah ke oligopolistik, dimana hanya distributor bermodal kuat yang mampu membeli pupuk di lini I dan II, serta mampu menyalurkan pupuk ke daerah yang bukan wilayah kerjanya. Kecenderungan yang sama terlihat dari hasil penelitian Sudaryanto dan Adnyana (1999) di Kabupaten Subang dan Karawang Jawa Barat mengungkapkan bahwa sejak diterapkannya penghapusan subsidi pupuk, penggunaan SP-36 mengalami penurunan 40 persen, bahkan tidak ditemukan petani yang menggunakan KCL. Untuk memenuhi kebutuhan hara, para petani menggunakan pupuk alternatif, seperti Calsium Super, Zagropil dan Zeo Agro G-Super yang harganya relatif terjangkau oleh petani.

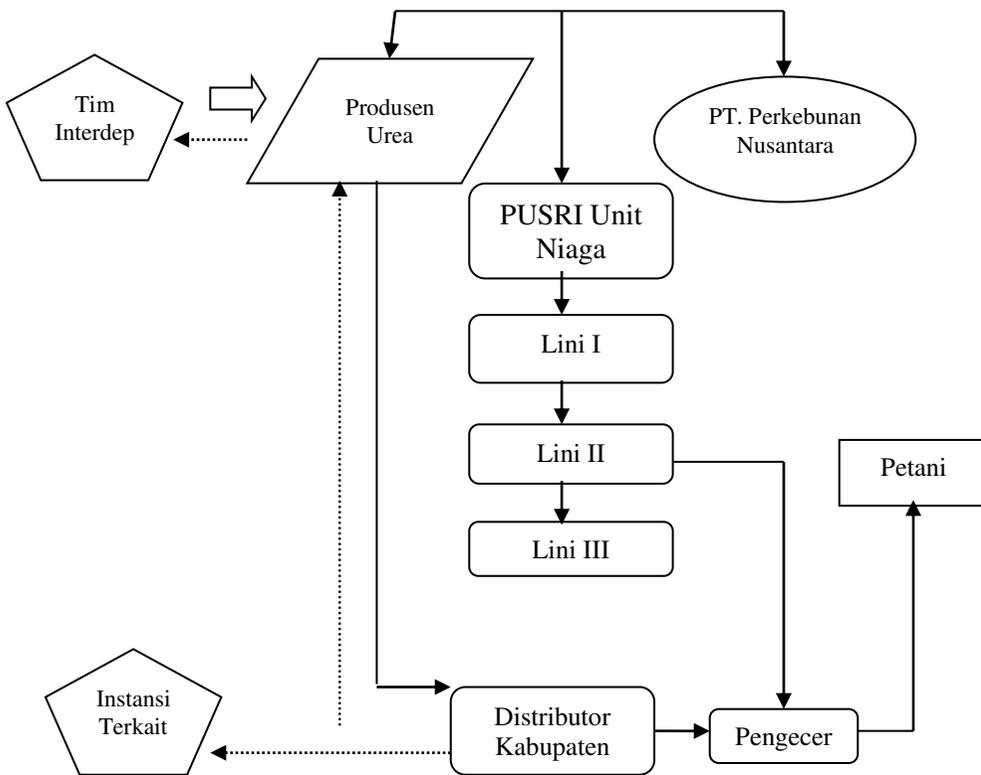
Sejalan dengan perkembangannya, pemerintah kembali melakukan penyesuaian dalam sistem distribusi pupuk. Saat ini pabrik pupuk harus melayani pasokan ke tingkat kabupaten. Sebelumnya produsen pupuk hanya bertanggung jawab hingga pemasaran di lini II (pemasokan di tingkat provinsi). Saat ini, pembelian pupuk oleh umum di lini I dan II tidak diperbolehkan. Selain dilarang melakukan pembelian pupuk di lini I dan II, distributor diwajibkan membuat manajemen stok pupuk. Kebijakan pembelian pupuk di lini I (pabrik) dan lini II (distributor provinsi) ditetapkan atas usulan 'Tim Interdep' yang terdiri dari; pengusaha (produsen), Deptan, Depperindag, Dephut, Kantor Menko Perekonomian, Kantor Menekop dan Usaha Kecil Menengah (UKM).

Tugas Tim Interdep adalah merumuskan rencana kebutuhan pupuk untuk sektor pertanian. Untuk distributor di wilayah Jawa diharuskan menyediakan stok untuk kebutuhan satu minggu, sedangkan untuk distributor di luar Jawa harus menyediakan stok untuk kebutuhan dua minggu. Untuk menanggulangi harga pupuk yang dirasakan mahal oleh petani, maka pemerintah mengeluarkan kebijakan subsidi transportasi pupuk, khusus untuk daerah terpencil (*remote areas*) sebesar Rp 200 per kg. Seiring dengan itu, pada tahun 2001 diprogramkan kegiatan pengembangan Unit Usaha Pelayanan Saprodi. Sebagai rintisan awal dilaksanakan di 8 Provinsi yaitu; Sumut, Lampung, Jabar, Jateng, Yogyakarta, Jatim, NTB, dan Sulsel. Kegiatan tersebut diarahkan agar unit-unit usaha pelayanan saprodi mampu menjadi unit usaha yang mandiri, berdaya saing dan berkelanjutan. Demikian pula, alokasi kegiatan difokuskan untuk daerah-daerah yang memiliki keterbatasan dalam hal jasa pelayanan saprodi (*remote area*), sehingga diharapkan dapat membantu kelancaran penyediaan pupuk.

Penanggung-jawab distribusi pupuk untuk wilayah Aceh, Sumut, dan Riau adalah PT. Pupuk Iskandar Muda dan PT. Pupuk Sriwijaya (Pusri). Untuk wilayah Sumbar, Jambi, Sumsel, Lampung, Bengkulu, DKI Jakarta, Jateng, DI. Yogyakarta, Bali, Kalbar, Sultra, Sulteng, Sulut, NTB, NTT, dan Irja adalah PT. Pusri. Khusus untuk wilayah Jawa Barat yang bertanggung jawab adalah PT.Pupuk Kujang dan PT. Pusri. Sedangkan untuk wilayah Jawa Timur

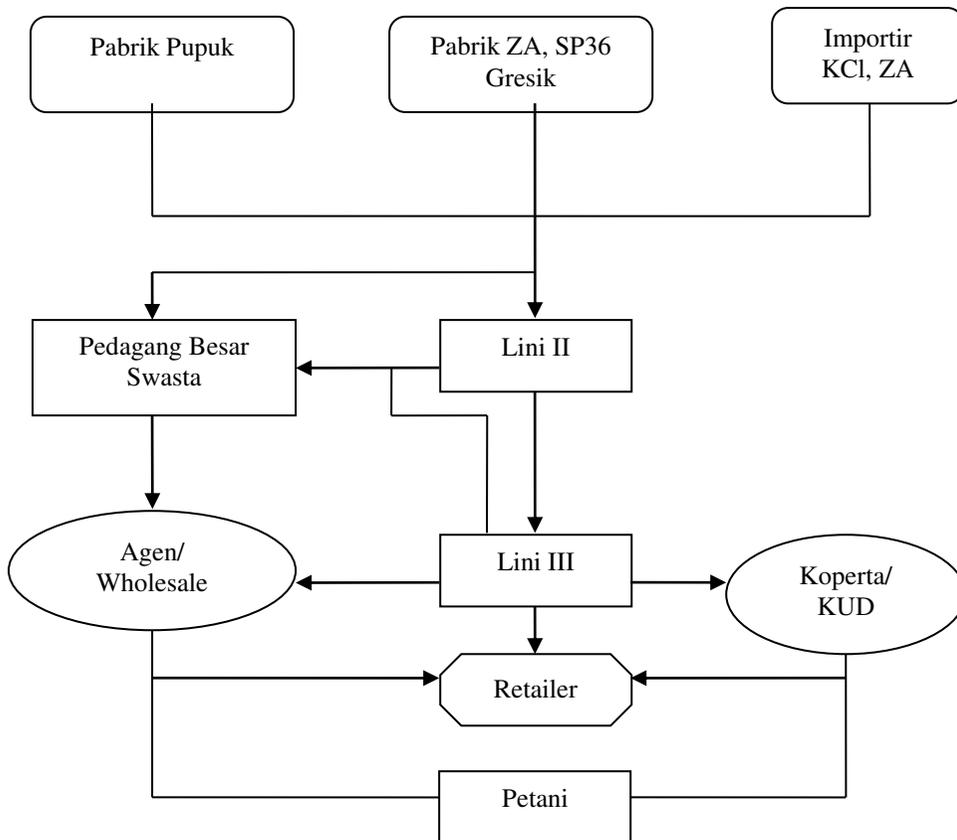
penanggung jawab adalah PT. Petro Kimia Gresik, PT. Pupuk Kaltim dan PT. Pusri. Penanggungjawab distribusi pupuk untuk Kalsel, Kalteng, Kaltim, dan Sulsel adalah PT. Pupuk Kaltim dan PT. Pusri. Distribusi pupuk yang ditetapkan Tim Interdep tahun 2001, disajikan pada Gambar 3.

Berlakunya kebijakan rayonisasi penyaluran pupuk mengharuskan penebusan pupuk dilakukan pada lini III, meskipun *delivery order* (DO) tetap dikeluarkan di PPD lini II (Provinsi). Implikasinya ketersediaan pupuk antar PPK (Pemasaran Pupuk Kabupaten) menjadi tanggung jawab sepenuhnya dari PT. Pusri/Perwakilan Pemasaran dari perusahaan pupuk. Implementasi dari kebijakan distribusi pupuk tersebut menyebabkan berubahnya rantai pemasaran pupuk (Gambar 4). Namun demikian, implementasi kebijakan sistem rayonisasi dalam penyaluran pupuk masih belum jelas efektivitasnya dan cenderung menyebabkan terjadinya misalokasi penyaluran pupuk antarwilayah.



Keterangan :➔ = Laporan pengeluaran pupuk

Gambar 3. Jalur Distribusi Pupuk yang Ditetapkan Tim Interdep, April 2001



Gambar 4. Jalur Distribusi Pupuk Setelah Kebijakan April 2001

Hingga saat ini pengadaan pupuk urea, SP-36, ZA dan KCL dilakukan oleh PT. Pusri bersama produsen dalam negeri lain dan importir. Total kebutuhan pupuk nasional TA 1999/2000 untuk sektor pertanian mencapai 8.435 ribu ton. Kebutuhan pupuk untuk subsektor tanaman pangan adalah 6.058 ribu ton, yang terdiri dari 3.689 ribu ton urea, 1.180 ribu ton SP-36, 718 ribu ton ZA, dan 471 ribu ton KCL. Sementara kebutuhan pupuk untuk subsektor nonpangan mencapai 2.376 ribu ton. Untuk TA 2000/2001 total kebutuhan pupuk nasional mengalami peningkatan menjadi 8.793 ribu ton, dan terbagi untuk subsektor pangan dan nonpangan masing-masing 6.311 ribu ton dan 2.482 ribu ton. Sedangkan rata-rata realisasi penyaluran pupuk dalam periode tersebut masing-masing untuk urea (81%), SP-36 (49%), ZA (43%), dan KCL (19%). Relatif rendahnya realisasi tersebut terutama disebabkan banyaknya petani yang belum menggunakan pupuk SP-36 dan KCL sesuai dosis anjuran (Tabel 1).

Tabel 1. Kebutuhan Pupuk Nasional TA 1999/2000 dan TA 2000/2001 (Ribu Ton)

Musim tanam	Subsektor		Sektor pertanian
	Tanaman pangan	Nonpangan	
Urea			
TA. 1999/2000	3.689	1.062	4.752 (3.849)
TA 2000/2001	3.836	1.110	4.946 (4.006)
SP-36			
TA 1999/2000	180	315	1.495 (732)
TA 2000/2001	1.234	329	1.563 (766)
ZA			
TA 1999/2000	718	324	1.042 (448)
TA 2000/2001	751	337	1.088 (468)
KCL			
TA 1999/2000	471	675	1.146 (218)
TA 2000/2001	490	706	1.196 (227)

Sumber : PT. Pusri, 2001 (diolah)

Keterangan : Angka () adalah realisasi

DINAMIKA HARGA PUPUK

Sebelum digulirkannya paket kebijakan pupuk Desember 1998, secara reguler (setiap bulan Oktober) pemerintah melakukan penyesuaian harga pupuk (urea). Pada tahun 1990 harga urea tercatat Rp 185/kg, kemudian terus mengalami penyesuaian harga menjadi Rp 330/kg. Selanjutnya, pada tahun 1997 pemerintah kembali menaikkan harga pupuk urea menjadi Rp 400/kg yang berlaku hingga awal Desember 1998. Setelah pasca kebijakan tersebut harga urea dilepas sesuai mekanisme pasar. Kebijakan penyesuaian harga ini didasarkan atas berbagai pertimbangan, seperti aspek efisiensi dalam penggunaan pupuk dan mengurangi beban anggaran yang harus dikeluarkan pemerintah.

Setelah diberlakukannya penghapusan subsidi pupuk, dan dibebaskannya jalur distribusi pupuk sejak Desember 1998 terjadi perubahan yang sangat signifikan, dimana kebijakan harga pupuk tidak lagi diatur oleh pemerintah, tetapi sepenuhnya ditentukan oleh mekanisme pasar. Kebijakan ini membuka peluang bagi pelaku bisnis pupuk untuk melakukan transaksi perdagangan pupuk secara langsung, atau tidak lagi melalui PT. Pusri. Dengan demikian, pupuk urea yang diperdagangkan di pasar domestik merupakan pasokan dari berbagai industri pupuk dalam negeri dan industri pupuk dari negara lain.

Perkembangan harga pupuk pasca kebijakan atau selama kurun waktu MH 98/99 sampai MK 2002 di lima provinsi sentra produksi padi yaitu, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Sulawesi Selatan dan Sumatera Barat, menunjukkan bahwa mekanisme pasar pupuk berjalan lancar, efisien dan pupuk senantiasa tersedia di tingkat petani (PSE-DAI, 2002). Hingga MK 2000 harga pupuk urea dan SP-36 relatif stabil bahkan sedikit mengalami penurunan masing-masing sekitar 15-20 persen dan 10-15 persen. Pada periode tersebut harga urea di tingkat petani, berkisar Rp 980 – Rp 1.100/kg, sementara SP-36 Rp 1.600/kg, KCL Rp 1.800/kg dan ZA Rp 1.100/kg. Penurunan harga pupuk tertinggi terjadi di Kabupaten Kediri, Jawa timur, sedangkan penurunan terendah terjadi di Kabupaten Agam, Sumatera Barat (Tabel 2). Kecenderungan yang sama terlihat dari hasil penelitian Adnyana dan Kariyasa (2000) yang menunjukkan bahwa harga eceran pupuk lebih rendah dari harga KUD (Lini IV). Untuk urea, pengecer bebas menjual Rp 1.025/kg atau 8 persen lebih rendah dari KUD. Sedangkan untuk SP-36, KCL, dan ZA pengecer menjual lebih rendah dari KUD masing-masing 3,1 persen, 4,5 persen, dan 10 persen.

Berbeda halnya, selama periode MH 2000/2001 sampai MK 2002, rata-rata harga urea di tingkat petani cenderung meningkat dari Rp 1.100/kg menjadi Rp 1.370/kg, sementara harga SP-36, KCL dan ZA relatif stabil. Khususnya peningkatan harga urea pada saat itu, tidak ada kaitannya dengan kelangkaan pasokan ataupun perubahan nilai tukar, melainkan karena adanya aturan internal yang diterapkan PT. Pusri kepada seluruh agen/distributornya dalam melakukan transaksi pembelian pupuk. Tidak adanya kelangkaan pupuk pada periode tersebut dicirikan dari ketersediaan pupuk yang memadai dan mudah didapat oleh petani. Fenomena ini mengindikasikan bahwa pada rejim pasar bebas, harga pupuk di tingkat petani sangat dipengaruhi oleh harga paritas impor dan nilai tukar yang sifatnya dinamis. Di samping itu, meningkatnya persaingan pasar di semua lini dalam pemasaran pupuk mendorong harga pupuk pada keseimbangan pasar.

Ditelusuri menurut musim tanam tampak kenaikan harga urea tertinggi di tingkat petani terjadi pada MK-1 2002 (tepatnya pada periode pemupukan bulan April-Mei) dengan kisaran harga Rp 1.300 – Rp 1.400/kg. Hasil kajian di 5 provinsi studi melalui pengamatan secara berlapis mulai dari tingkat desa hingga provinsi menyimpulkan bahwa ketersediaan pupuk di tingkat petani dinilai memadai, dalam arti petani mudah memperoleh pupuk, namun dengan harga di atas harga normal.

Adanya dugaan praktek penyelundupan ekspor pupuk ke luar negeri tampaknya sulit untuk dipahami mengingat pada periode tersebut (MK-1) harga pupuk internasional mengalami penurunan, sementara rupiah mengalami apresiasi sehingga logikanya justru terjadi penyelundupan impor pupuk. Dengan kata lain, jika harga pupuk di pasar internasional meningkat, maka pabrik pupuk domestik cenderung mengeksport produknya, dan hal ini merupakan penyebab klise dari langkanya pasokan pupuk.

Tabel 2. Rata-Rata Harga Eceran Pupuk Periode MH 1998/1999 – MK 2002

Uraian	Harga Pupuk (Rp/kg)							
	MH 98/99	MK 1999	MH 99/00	MK 2000	MH 00/01	MK 2001	MH 01/02	MK 2002
Majalengka, Jabar								
a. Urea	1200	1000	1050	1000	1150	1200	1200	1400
b. SP-36	1700	1700	1400	1400	1500	1600	1600	1600
c. KCL	1900	1800	1500	1500	1600	1800	1800	1600
d. ZA	1000	1000	1000	1000	1100	1100	1100	1200
Klaten, Jateng								
a. Urea	1100	930	945	1050	1050	1200	1200	1300
b. SP-36	1700	1520	1350	1350	1400	1600	1600	1600
c. KCL	1900	1800	1450	1500	1600	1800	1800	1700
d. ZA	920	860	900	950	1000	1100	1100	1150
Kediri, Jatim								
a. Urea	1150	1080	980	1000	1050	1200	1200	1400
b. SP-36	1800	1600	1500	1500	1500	1600	1600	1600
c. KCL	2000	1900	1900	1800	1700	1800	1800	1600
d. ZA	1000	1000	960	960	1000	1050	1050	1100
Agam, Sumbar								
a. Urea	1300	1100	960	1000	1050	1250	1250	1400
b. SP-36	1800	1600	1480	1400	1500	1800	1700	1600
c. KCL	2100	1750	1340	1500	1500	1900	1900	1700
d. ZA	1100	1100	900	950	1000	1300	1300	1300
Sidrap, Sulsel								
a. Urea	1100	1000	1050	1050	1100	1200	1200	1350
b. SP-36	1600	1540	1450	1500	1500	1800	1800	1700
c. KCL	1800	1700	1500	1500	1500	2000	2000	1800
d. ZA	1100	1000	1050	1000	1050	1150	1150	1200

Sumber : PSE – DAI, 2002

Sungguhpun demikian, temuan menarik dari hasil pengamatan di lapangan menunjukkan bahwa isu kelangkaan pupuk pada periode tersebut lebih disebabkan oleh faktor kegagalan institusi (*institutional failure*). Dengan demikian, peningkatan harga ini bukan dikarenakan adanya kelangkaan pupuk di pasaran atau kurangnya pasokan pupuk, tetapi disebabkan oleh adanya kebijakan internal PT. Pusri, dimana distributor diwajibkan untuk melakukan pembelian pupuk urea, KCL, dan SP-36 dengan perbandingan 5:1:1, dan kebijakan ini efektif berlaku

mulai April 2002 yang bersamaan dengan periode pemupukan. Persyaratan ini diberlakukan pada saat pembelian pupuk di Gudang Pusri (lini III). Kebijakan paket penjualan ini juga diterapkan oleh distributor ke subdistributor dengan perbandingan yang bervariasi antarwilayah.

Selanjutnya, permasalahan di tingkat petani adalah rendahnya daya serap dalam penggunaan pupuk KCL dan SP-36, sehingga penyaluran kedua jenis pupuk tersebut mengalami hambatan. Sebagian dari para pedagang/distributor menurunkan harga jual KCL sampai di bawah harga penebusan. Untuk menutupi kerugian tersebut, para pedagang memperhitungkan dalam penjualan urea, sehingga terjadi peningkatan harga urea mulai dari tingkat distributor sampai pengecer. Sebagai ilustrasi, untuk pembelian KCL sebesar 10 ton (tiap pembelian 50 ton urea) pedagang mengalami kerugian sebesar Rp 200/kg. Untuk menutupi kerugian sebesar Rp 2 juta, maka pedagang berupaya meningkatkan harga urea sekitar Rp 40/kg dari harga jual normal pada setiap level pemasaran. Dengan jalur distribusi pupuk yang berlaku saat ini, maka harga urea di tingkat pengecer/petani cenderung mengalami kenaikan sekitar 15-20 persen. Suatu kenaikan yang fantastis dan sangat memberatkan petani bilamana dikaitkan dengan kondisi petani yang semakin memprihatinkan.

Adanya pemikiran petani bahwa pupuk urea merupakan pupuk utama, sedangkan jenis pupuk KCL dan SP-36 hanya bersifat pelengkap telah menyebabkan tingkat penggunaan pupuk urea berlebih di tingkat petani. Hal ini diduga menjadi salah satu faktor pemicu terjadinya peningkatan harga pupuk urea. Umumnya petani menggunakan pupuk urea antara 500 - 700 kg per ha, sebaliknya banyak petani yang tidak menggunakan pupuk KCL dan SP-36. Dosis anjuran penggunaan pupuk urea, KCL dan SP-36 per hektar yaitu, 300 : 100 : 100. Penggunaan pupuk urea secara berlebih, sementara dosis anjuran penggunaannya masih belum ada penyesuaian telah menyebabkan petani tidak berproduksi pada tingkat yang optimal.

Kendatipun Indonesia merupakan negara produsen pupuk (urea), bahkan sebagian produk urea diekspor ke negara lain, namun kebutuhan pupuk di dalam negeri juga terus mengalami peningkatan seiring dengan pelaksanaan pembangunan pertanian yang semakin meluas. Sementara itu, perdagangan pupuk di pasar internasional cenderung semakin kompetitif sehingga menuntut industri pupuk dalam negeri untuk meningkatkan efisiensi dan daya saingnya.

Secara teoritis implementasi liberalisasi pasar pupuk akan menciptakan informasi yang simetrik (*symmetric information*) antara harga pupuk di pasar domestik dan dunia, sehingga harga pupuk sepenuhnya ditentukan oleh mekanisme pasar. Dengan pengertian lain, perilaku harga pupuk di pasar domestik tidak terlepas dari keragaan harga pupuk di pasar dunia dan nilai tukar rupiah terhadap dollar AS. Sungguhpun demikian, dalam pasar input-ouput pertanian (termasuk pasar pupuk) kerap kali terjadi distorsi harga akibat tidak bekerjanya pasar secara efisien, sehingga transmisi harga tidak berjalan sebagaimana mestinya.

Fenomena terdapatnya distorsi harga pupuk urea semakin tampak bila dikaitkan dengan performa harga pupuk (urea) selama tiga tahun terakhir. Harga urea di tingkat petani cenderung meningkat dari Rp 997/kg pada MH 1999/2000 menjadi Rp 1.210/kg pada MH 2001/2002 atau mengalami peningkatan sekitar 18 persen. Sebaliknya, harga urea paritas impor mengalami penurunan dari Rp 1.115/kg pada MH 1999/2000 menjadi Rp 970/kg pada MH 2001/2002 atau terjadi penurunan 16 persen dalam periode yang sama (Tabel 3). Komparasi kedua tingkat harga tersebut memperlihatkan bahwa rasio harga urea di tingkat petani dan harga urea paritas impor cenderung meningkat dari 0,89 pada MH 1999/2000, kemudian 1,03 pada MH 2000/2001, dan menjadi 1,25 pada MH 2001/2002. Dengan pengertian lain, petani membeli urea sekitar 25 persen lebih mahal dibanding harga urea paritas impor. Hal ini mengisyaratkan adanya distorsi harga urea yang dapat menyebabkan meningkatnya ongkos produksi petani (*disincentive*), sehingga mengurangi perolehan laba petani.

Tabel 3. Perkembangan Harga Urea di Petani dan Harga Urea Paritas Impor

Musim tanam	Harga urea (Rp/kg)		Rasio harga urea (petani/paritas impor)
	Petani ¹⁾	Paritas impor ²⁾	
MH 1999/2000	997	1.115	0,89
MK 2000	1.020	1.115	0,91
MH 2000/2001	1.080	1.047	1,03
MK 2001	1.210	1.016	1,19
MH 2001/2002	1.210	970	1,25
MK 2002	1.370	936	1,46

Sumber : ¹⁾ PSE – DAI, 2002

²⁾ APPI (diolah)

Selanjutnya, kebijakan harga pupuk dan gabah merupakan suatu paket kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah dalam upaya merangsang petani untuk memproduksi dan meningkatkan profitabilitas usahatannya. Kebijakan harga gabah meliputi penetapan harga dasar gabah, harga tertinggi dan kontrol terhadap pelaksanaan impor beras. Harga dasar gabah ditentukan dengan mempertimbangkan berbagai aspek yang berkembang di masyarakat, sehingga kebijakan harga yang ditetapkan dapat menstimulasi petani untuk terus memproduksi, sekaligus meningkatkan pendapatannya. Penentuan harga tertinggi untuk beras didasarkan atas pertimbangan daya beli masyarakat luas dan sekaligus dapat menekan laju inflasi. Di samping disparitas harga dasar dan harga tertinggi, juga dipertimbangkan harga domestik dan harga di pasar dunia dalam penetapan harga gabah/beras.

Penetapan harga dasar gabah disesuaikan dengan harga eceran pupuk atau sebaliknya, yang mengacu pada tujuan untuk menjamin adanya keuntungan yang layak dengan tetap mempertimbangkan ketersediaan anggaran belanja pemerintah untuk subsidi. Pergerakan harga gabah/beras yang terkendali disertai kebijakan tarif impor beras merupakan bentuk keberpihakan pemerintah terhadap petani domestik dari tekanan harga beras impor, serta kepedulian pemerintah bagi sebagian besar masyarakat konsumen yang memiliki daya beli sangat terbatas. Demikian pula kebijakan Raskin melalui OPK merupakan salah satu bentuk keberpihakan pemerintah terhadap masyarakat berpenghasilan rendah, termasuk petani berlahan sempit dan buruh tani. Sebagai konsekuensi logis dari kebijakan pasar gabah/beras yang terkendali dan OPK secara implisit menyebabkan akselerasi harganya relatif kurang setara dengan pergerakan harga-harga input produksinya, seperti pupuk dan pestisida.

Perbandingan harga gabah dan urea dalam 12 tahun terakhir kecenderungannya terus menurun (-1,3%/tahun). Dalam dua tahun terakhir atau pasca kebijakan penghapusan subsidi dan liberalisasi pasar pupuk, juga terjadi penurunan rasio harga gabah dan urea dari 1,30 tahun 2000 menjadi 1,26 tahun 2001 dan sampai semester-I tahun 2002, rasio tersebut relatif tidak mengalami perubahan (Tabel 4). Diduga penurunan rasio harga gabah dan pupuk aktual di tingkat petani bergerak lebih cepat mengingat harga gabah (GKG) di tingkat petani cenderung lebih rendah 10-15 persen dibanding harga dasar gabah (GKG) yang ditetapkan oleh pemerintah (PSE-DAI, 2002). Kondisi ini mencerminkan bahwa kebijakan harga gabah saat ini dinilai belum mampu mengimbangi kenaikan harga pupuk, sehingga perlu terus diupayakan perbaikan perolehan laba petani dari kegiatan usahatani.

Tabel 4. Perbandingan Harga Gabah (GKG) dan Urea (Rp/kg), 1990-2002

Tahun	Harga dasar gabah (GKG)	Harga urea	Rasio harga gabah/urea
1990	270	185	1,46
1991	295	210	1,40
1992	330	220	1,50
1993	340	240	1,42
1994	360	260	1,38
1995	400	260	1,54
1996	450	330	1,36
1997	525	400	1,31
1998	750	610	1,23
1999	1.400	1.115	1,25
2000	1.450	1.115	1,30
2001	1.519	1.200	1,26
2002	1.519	1.200	1,26

Berbeda halnya dengan pupuk, kebijakan pasar beras/gabah sampai saat ini masih diatur oleh pemerintah. Hal ini dapat dipahami mengingat komoditas beras merupakan komoditas yang memiliki peranan strategis, baik dari aspek sosial-ekonomi dan politik. Instrumen kebijakan perberasan yang ditempuh pemerintah senantiasa membawa implikasi yang luas di kalangan publik. Di satu pihak kebijakan stabilisasi harga beras/gabah mampu meredam fluktuasi harga, sehingga harganya relatif terjangkau oleh sebagian besar masyarakat berpendapatan rendah. Di pihak lain, kebijakan tersebut cenderung menciptakan distorsi harga yang kontra-produktif bagi petani produsen. Namun demikian, kondisi faktual yang berkembang di masyarakat merupakan dasar pertimbangan pemerintah dalam menentukan pilihan kebijakan yang semaksimal mungkin mendatangkan manfaat bagi masyarakat luas.

KEBIJAKAN SUBSIDI PUPUK (UREA) BAGI PETANI

Di kalangan petani pupuk urea merupakan salah satu unsur determinan yang menunjang keberhasilan usahatani, sehingga pergerakan harga urea secara implisit akan berpengaruh terhadap perilaku petani dalam penggunaan urea. Mengingat sangat tergantungnya petani terhadap pupuk urea dalam kegiatan usahatani, maka ketersediaan dan harga urea di tingkat petani seyogyanya dicermati secara seksama. Sejalan dengan tatanan pasar terbuka, harga urea di tingkat petani perlu diupayakan setara dengan harga di pasar internasional (harga sosialnya).

Perdagangan agro-input, khususnya pupuk telah diliberalisasi sesuai mekanisme pasar, sehingga secara teoritis harga pupuk urea di pasar internasional setara dengan harga di pasar domestik. Namun demikian, pemasaran dan distribusi pupuk di pasar domestik belum sepenuhnya efisien, sehingga menimbulkan distorsi pasar yang cenderung disinsentif bagi petani. Hasil penelitian Rachman *et al.* (2002) di 5 provinsi sentra produksi padi terungkap bahwa secara umum petani membeli pupuk urea, SP-36, KCL, dan ZA lebih mahal, masing-masing 18 persen, 1 persen, 31 persen, dan 29 persen dari harga yang seharusnya dibayar oleh petani. Hal ini mengandung makna bahwa petani belum menikmati kebijakan input yang diterapkan pemerintah, sebagaimana terciptanya laba usahatani yang masih tergolong suboptimal.

Seiring dengan itu, dalam dua musim tanam terakhir, berbagai studi dan media massa mensinyalir bahwa harga paritas pupuk (urea) di tingkat petani lebih tinggi dibanding harga sosialnya, sehingga petani membeli urea lebih mahal dari harga yang seharusnya. Pupuk urea merupakan pupuk utama yang banyak digunakan petani, sehingga dinamika harganya kerap kali menjadi perhatian publik. Simatupang (2002) mengungkapkan bahwa input langsung usahatani adalah pupuk, sehingga kebijakan menekan harga pupuk yang dibayar petani agar biaya produksi usahatani menurun dan intensitas penggunaan pupuk meningkat,

yang selanjutnya meningkatkan laba petani maka dari itu instrumen yang paling efektif dan efisien ialah yang paling berkaitan langsung dengan tujuan kebijakan, yakni pemberian subsidi harga beli pupuk bagi petani.

Pemahaman terhadap subsidi pupuk paling tidak perlu dipandang dari dua segi, yaitu aspek efisiensi ekonomi dan aspek redistribusi pendapatan atau pengalihan surplus dari konsumen ke produsen. Hal ini didasari fakta bahwa sebagian besar petani Indonesia adalah petani berlahan sempit dengan pemilikan asset yang sangat terbatas, serta nilai tukar komoditas pertanian yang cenderung melandai. Oleh karenanya, dalam kondisi demikian subsidi pupuk dapat menjadi salah satu instrumen kebijakan publik yang penting bagi peningkatan kapasitas produksi petani sekaligus merangsang petani untuk tetap berproduksi.

Dari perkembangan harga urea di dalam negeri (di tingkat petani) dan harga di pasar internasional menunjukkan bahwa petani domestik membayar pupuk urea lebih tinggi daripada harga yang seharusnya dibayar. Distorsi harga urea yang kurang menguntungkan (disinsentif) bagi petani tentunya akan berpengaruh terhadap tingginya ongkos produksi dan tingkat profitabilitas usahatani. Secara rata-rata ongkos produksi padi MH 2001/2002 adalah Rp 863/kg GKP dan harga jual berkisar Rp 1.036 – 1.122/kg GKP, dengan tingkat profitabilitas (*return to management*) usahatani padi berkisar antara 20-30 persen (Tabel 5).

Tabel 5. Perkiraan Tingkat Subsidi Pupuk Urea pada Berbagai Tingkat Keuntungan di Indonesia, MH 2001/2002

Uraian	Tingkat keuntungan petani		
	10%	20%	30%
Total biaya produksi (Rp/kg GKP)	863.8	863.8	863.8
Harga jual petani (Rp/kg GKP)	950.1	1,036.5	1,122.9
Keuntungan petani (Rp/kg GKP)	86.4	172.7	259.1
Total biaya untuk pupuk urea (Rp/kg GKP)	58.6	58.6	58.6
Penggunaan pupuk urea (Kg/kg GKP)	0.05	0.05	0.05
Harga pupuk urea (Rp/kg)	1,148	1,148	1,148
Harga sosial pupuk urea (Rp/kg)	985	985	985
Tingkat subsidi yang diperlukan (%)	14	14	14

Pada dasarnya laba usahatani yang berkisar 20-30 persen dipandang cukup memadai, bahkan tergolong layak secara finansial. Namun demikian, kondisi aktual dari sebagian besar petani Indonesia adalah petani berlahan sempit dengan rata-rata pemilikan lahan sekitar 0,3 hektar serta modal usahatani yang terbatas, sehingga dukungan fasilitas dari pemerintah dalam menunjang kegiatan usahatani sudah barang tentu sangat diharapkan oleh petani. Salah satu

instrumen kebijakan pemerintah yang secara langsung mencerminkan keberpihakan kepada petani produsen adalah pemberian subsidi terhadap pupuk (urea). Subsidi harga urea bagi petani dipandang sangat relevan mengingat volume penggunaan urea oleh petani terkesan sangat dominan dibanding dengan penggunaan pupuk lainnya, dan bahkan jauh melebihi dosis anjuran. Dalam menjalankan aktivitas usahatannya, petani menempatkan pupuk urea sebagai prioritas penambah unsur hara sekaligus sebagai jaminan keberhasilan usahatannya. Oleh karenanya, dukungan subsidi terhadap komoditas ini akan berpengaruh sangat besar dalam menstimulasi petani.

Lebih lanjut, Tabel 5 menginformasikan bahwa dengan kisaran profitabilitas usahatani 20-30 persen, harga urea di tingkat petani mencapai Rp 1.150 per kg, sementara harga urea di pasar internasional tercatat Rp 985 per kg dalam periode yang sama, sehingga terdapat selisih harga Rp 163 per kg atau sekitar 14 persen. Apabila pemerintah menghendaki peningkatan profitabilitas usahatani padi menjadi rata-rata 30 persen, maka salah satu alternatif kebijakan yang dapat ditempuh pemerintah adalah memberikan subsidi harga pupuk urea di tingkat petani minimal Rp 163 per kg atau 14 persen dari harga privat. Dukungan subsidi ini secara langsung akan menyentuh kepentingan petani, sehingga penerapan subsidi harga pupuk urea bagi petani jelas akan menstimulir petani dalam meningkatkan profitabilitas usahatannya.

KESIMPULAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN

1. Sejalan dengan liberalisasi pasar pupuk, perlu langkah antisipatif yang mampu menjamin ketersediaan dan harga pupuk yang kompetitif di tingkat petani. Pemerintah seyogyanya mewaspadai kemungkinan terjadinya kartel yang dibentuk oleh penyalur-penyalur swasta yang dalam jangka panjang menjadi kekuatan besar dan mengarah kepada oligopoli, dan bahkan monopoli.
2. Kebijakan PT. Pusri terhadap distributor/pedagang untuk melakukan pembelian pupuk secara paket berimbang dinilai tidak efektif, bahkan terbukti memicu meningkatnya harga urea di tingkat petani. Di sisi lain, implementasi kebijakan sistem rayonisasi dalam penyaluran pupuk masih belum jelas efektivitasnya dan cenderung menyebabkan terjadinya misalokasi penyaluran pupuk antarwilayah, bahkan diduga sebagai salah satu faktor pemicu terjadinya ketidakstabilan distribusi pupuk.
3. Isu kelangkaan pupuk atau meningkatnya harga urea secara temporal erat kaitannya dengan upaya para distributor/pedagang dalam menutupi kerugian dari pembelian pupuk KCL dan SP-36 yang kurang terserap di lapangan. Fakta ini memberi makna akan pentingnya peningkatan koordinasi antar instansi terkait dalam merumuskan suatu kebijakan perdagangan pupuk. Di samping itu, pihak swasta perlu diberi kemudahan terutama insentif harga di

- tingkat produsen atau lini II yang bersedia melayani kebutuhan pupuk di daerah terpencil.
4. Rasio harga urea di tingkat petani dan paritas impor yang terus meningkat menunjukkan bahwa petani domestik membeli urea lebih mahal dibanding harga paritas impornya. Oleh karenanya, pemberian subsidi harga urea di tingkat petani merupakan langkah taktis yang paling efektif dan efisien serta sejalan dengan arah kebijakan publik dan tujuan kebijakan, yakni meningkatkan keuntungan petani ke taraf layak usaha secara finansial maupun ekonomis. Pemberian subsidi pupuk (urea) minimal sebesar Rp 163 per kg atau 14 persen dari harga aktual petani diharapkan mampu meningkatkan profitabilitas usahatani padi sekitar 30 persen.

DAFTAR PUSTAKA

- Adnyana, M.O., dan K. Kariyasa. 2000. Perumusan Kebijakan Harga Gabah dan Pupuk Dalam Era Pasar Bebas. Pusat Penelitian dan Pengembangan Pertanian. Badan Litbang Pertanian.
- PSE-DAI. 2002. Kelembagaan Pasar Input-Output Pertanian. Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian. Departemen Pertanian.
- PSE. 1993. Dampak Pengurangan Subsidi Sarana Produksi Pada Usahatani Padi. Bahan Diskusi dalam Temu Koordinasi Kehutanan, Departemen Pertanian. PT. Pusri. 2000. Perkembangan Industri Pupuk di Indonesia.
- PT. Pusri. 2001. Rencana dan Realisasi Produksi Pupuk di Dalam Negeri, Ekspor dan Impor Pupuk.
- Rachman, B., P. Simatupang, dan T. Sudaryanto. 2002. Efisiensi dan Daya saing Sistem Usahatani Padi Di Indonesia. PSE-DAI.
- Rachman, B., Saptana, Supena, dan I.W. Rusastra 2001. The Impact of Policy Adjustment on Agricultural Input Market and Rice Farmer Income. Workshop on Macro Food Policy and Rural Finance. Brawijaya University. Malang.
- Simatupang, P. 2002. Subsidi Gas Bagi Pabrik Vs Subsidi Pupuk Bagi Petani. Kompas, 18 Juli 2002.
- Sudaryanto, T dan M.O. Adnyana, 1999. Dampak Kebijakan Desember 1998 Terhadap Usahatani Padi dan Tataniaga Pupuk di Tingkat Lokal. Sekretariat Pengendali Bimas, Departemen Pertanian.