

KEBIJAKAN DISTRIBUSI, TINGKAT HARGA DAN PENGGUNAAN PUPUK DI TINGKAT PETANI

Valeriana Darwis dan A. Rozany Nurmanaf

*Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian
Jl. A. Yani 70, Bogor*

ABSTRACT

Various government policies on fertilizer distribution aim at improving distribution efficiency. However, fertilizer scarcity is commonly found and the farmers frequently get difficulty in purchasing the required fertilizer. Some cases indicate that fertilizer scarcity is due to abnormal distribution. The farmers have to buy fertilizer much more expensively mainly since fertilizer price subsidy was abolished. In general, fertilizer price is not the main factor determining fertilizer application rate. More determining factors in fertilizer application rate are agricultural product selling price, capital availability, and soil fertility.

Key words: *fertilizer distribution, price, fertilizer application*

ABSTRAK

Berbagai kebijakan distribusi pupuk yang dikeluarkan pemerintah selama ini secara umum bertujuan untuk lebih meningkatkan efisiensi dalam distribusi. Namun, pada kenyataannya masih dijumpai berbagai kasus terjadinya kelangkaan pupuk, dimana petani kesulitan mendapatkan pupuk pada saat membutuhkan. Dari beberapa kasus mengindikasikan bahwa kelangkaan pupuk terjadi akibat sistem distribusi yang tidak berjalan sebagaimana seharusnya. Akibat lainnya adalah petani harus membeli pupuk dengan harga lebih mahal, terlebih semenjak diberlakukannya kebijakan pengurangan dan penghapusan subsidi harga pupuk. Secara umum, harga pupuk bukan menjadi faktor utama yang mempengaruhi tingkat penggunaan pupuk pada petani. Faktor-faktor yang lebih menentukan adalah harga jual produk pertanian, kemampuan menyediakan modal, dan kesuburan lahan yang dimiliki petani

Kata kunci: *distribusi pupuk, harga, penggunaan pupuk*

PENDAHULUAN

Pupuk merupakan salah satu faktor produksi yang bernilai penting dalam budidaya pertanian. Berbagai kebijakan dalam pendistribusian pupuk telah dikeluarkan pemerintah selama ini. Kebijakan tersebut mempengaruhi kinerja ekonomi pupuk yang meliputi produksi, ketersediaan, tingkat harga dan tingkat penggunaan oleh petani. Kebijakan yang terkait dengan industri pupuk diawali dengan Paket Kebijakan Desember 1998, yang mencakup beberapa aspek (Adnyana dan Kariyasa, 2000), yaitu: penghapusan perbedaan harga pupuk untuk subsektor tanaman pangan dan untuk subsektor perkebunan, penghapusan subsidi pupuk secara bertahap setidaknya dalam 3 tahun, menghilangkan monopoli distribusi dan membuka peluang bagi distributor pendatang baru, menghapus sistem

holding company dan membiarkan terjadinya kompetisi yang sehat antar produsen pupuk, dan penghapusan kuota ekspor dan pengontrolan terhadap impor pupuk.

Secara makro kebijakan penghapusan subsidi pupuk, merupakan upaya untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penggunaan dana pembangunan. Sementara, kenaikan harga pupuk sebagai akibat penghapusan subsidi tersebut diharapkan dapat menjadi dorongan pada petani agar dapat menggunakan pupuk secara lebih efisien (Darmawan *et al.*, 1995). Penggunaan pupuk yang semakin efisien merupakan inovasi baru yang menjanjikan keuntungan, karena mendorong petani untuk berupaya membiayai input usahataniya sendiri (Dillon dan Hardaker, 1980). Motivasi ini merupakan aspek yang penting dalam upaya meningkatkan daya saing komoditas-komoditas pertanian pada kondisi pasar produk yang juga semakin efisien (Hadi *et al.*, 1997).

Meskipun bervariasi antara komoditas dan wilayah, secara umum dapat diidentifikasi bahwa harga pupuk bukanlah merupakan faktor utama yang mempengaruhi tingkat penggunaan pupuk oleh petani. Tingkat harga produk usahatani yang diterima petani, kemampuan permodalan dan kondisi kesuburan lahan merupakan faktor penting yang mendasari pertimbangan petani dalam memutuskan tingkat penggunaan pupuk (Puslit Sosek Pertanian, 1993). Beberapa studi melaporkan dampak penghapusan subsidi pupuk terhadap penggunaan pupuk dan kinerja usahatani seperti Rusastra *et al* (1997), Susilowati *et al* (1998), Syafaat *et al* (1999) dan Swastika *et al* (1999). Secara ringkas hasil-hasil studi tersebut dapat disimpulkan dalam butir-butir sebagai berikut: (1) Penghapusan subsidi pupuk secara total telah berdampak positif terhadap struktur aplikasi penggunaan berbagai jenis pupuk (penggunaan berimbang), dimana penggunaan urea dan TSP menurun, sebaliknya penggunaan pupuk jenis lain justru meningkat, (2) Alokasi penggunaan pupuk yang cenderung berimbang berdampak positif terhadap produktivitas padi dengan peningkatan sebesar 5,07 persen, yaitu dari 4323 kg menjadi 4555 kg per hektar, (3) Bila kenaikan harga pupuk dipercepat sementara harga padi meningkat hanya sebesar laju inflasi, maka pendapatan riil petani menurun, (4) Dengan daya beli riil petani yang rendah selama pemulihan ekonomi, seyogyanya penghapusan subsidi dilakukan secara bertahap, (5) Untuk menjamin penggunaan pupuk di tingkat petani sesuai dengan dosis anjuran diperlukan dukungan subsidi langsung kepada petani, antara lain berupa fasilitas kredit program, pemberdayaan petani dan peningkatan kapasitas produksi, dan (6) Petani dengan modal yang lemah cenderung beralih ke penggunaan pupuk alternatif yang kualitas dan efektivitasnya masih diragukan.

Liberalisasi sistem distribusi pupuk pada awalnya berdampak positif bagi ketersediaan dan harga pupuk di tingkat petani. Menurut Sudaryanto (2001), hal ini disebabkan karena terjadinya persaingan yang sehat antar pelaku bisnis pupuk sehingga penetapan harga ditentukan oleh mekanisme pasar. Selain itu, pupuk tersedia dalam jumlah yang cukup di tingkat petani dan jarang terjadi kelangkaan, serta harga pupuk relatif stabil

menyusul adanya penambahan jumlah kios pengecer di pedesaan dalam semangat kompetitif.

Namun demikian, akhir-akhir ini muncul adanya dampak negatif kebijakan liberalisasi distribusi pupuk. Dampak negatif yang dimaksud meliputi: (1) Harga pupuk KCl dan ZA yang berfluktuasi mengikuti harga di pasar internasional dan pergerakan nilai tukar rupiah yang diikuti turunnya penggunaan kedua jenis pupuk tersebut, (2) Muncul pupuk alternatif yang diragukan kualitas dan efektivitasnya, (3) Ada indikasi munculnya pasar oligopolistik, dimana distributor dengan modal yang kuat akses ke Lini I dan II serta bebas menyalurkan pupuk ke luar wilayah kerjanya, dan (4) Terjadi kelangkaan secara nasional, khususnya pupuk Urea.

Kebijakan yang dilaksanakan pada dasarnya dimaksudkan untuk lebih meningkatkan efisiensi distribusi pupuk agar terjamin ketersediaannya dan stabilitas harga di tingkat petani. Tulisan ini bertujuan untuk mengevaluasi berbagai kebijakan distribusi pupuk dari periode ke periode, sekaligus mengidentifikasi hambatan-hambatan yang dihadapi. Selanjutnya, juga dikaji keterkaitan kebijakan tersebut dengan tingkat harga dan penggunaan pupuk di tingkat petani.

KEBIJAKAN DISTRIBUSI PUPUK

Sebelum tahun 1998, seluruh pupuk terutama pupuk Urea masih mendapatkan subsidi dari pemerintah. Pemberian subsidi ini bertujuan untuk mensukseskan program pengadaan pangan serta menciptakan stabilitas politik nasional. Bagi petani yang lemah dalam permodalan, subsidi ini merupakan bantuan yang sangat dibutuhkan. Untuk pendistribusiannya dilibatkan berbagai pihak yaitu PT. Pusri, KUD, Perusahaan swasta dan PT. Pertani. PT. Pusri menangani pendistribusian dari Lini I sampai Lini III, selanjutnya dari Lini III ke Lini IV penyaluran pupuk untuk tanaman pangan menjadi tanggung jawab KUD, sedangkan pendistribusian pupuk untuk pertanian non pangan menjadi tanggung jawab beberapa penyalur swasta dan PT. Pertani.

Menurut kapasitas terpasang, dari seluruh pabrik pupuk dalam negeri mampu diproduksi pupuk Urea lebih dari 6,8 juta ton per tahun, padahal konsumsi dalam negeri hanya berkisar 4,4 – 4,5 juta ton per tahun. Namun demikian, ironisnya hampir setiap tahun dalam bulan-bulan tertentu masih terjadi kelangkaan pupuk pada saat petani membutuhkan. Berikut ini diuraikan seri kebijakan distribusi pupuk oleh pemerintah dari waktu ke waktu.

Era Program Bimas (*semi regulated period*) 1960-1979

Pada masa ini semua kebutuhan pupuk masih diimpor. Untuk membantu petani, pemerintah memberikan kredit dan melakukan pengaturan distribusi pupuk (Program Padi Sentra). Akan tetapi akibat besarnya tunggakan kredit petani, maka tahun 1963 Program Padi Sentra ditutup, dan pendistribusian pupuk diganti dengan kebijakan berupa pemberian hak monopoli penyaluran pupuk pada PN Pertani. Pada kenyataannya, PN Pertani tidak sanggup mendapatkan devisa untuk mengimpor pupuk sehingga dikeluarkan Surat Mentan/Ketua Bimas No. 380/1970 tanggal 7 Juli 1970 dengan menunjuk PT Pusri, PN Pertamina, PN Pertani sebagai importir sekaligus distributor pupuk untuk kebutuhan program Bimas dan Inmas. Kemudian dilibatkan importir dan distributor lain, seperti PT Panca Niaga, PT Cipta Niaga, PT Intradata, PT Lamtoro Agung dan PT Jaya Niaga. Masing-masing perusahaan itu menyalurkan sendiri pupuk yang diimpor.

Pada periode ini pengadaan dan penyaluran pupuk program Bimas dan Inmas berada di bawah satu tangan, walaupun selanjutnya dilakukan oleh banyak pelaku. Petani peserta Bimas mendapat keringanan berupa subsidi harga pupuk. Kebijakan ini sesungguhnya merupakan peluang bisnis bagi setiap badan usaha untuk terlibat dalam pendistribusian pupuk. Namun demikian, kelemahannya adalah tidak adanya batasan ketentuan stok, sehingga tidak ada jaminan ketersediaan setiap waktu.

Era Pupuk Disubsidi dan Ditataniagakan (*fully regulated*) 1979-1998

Era ini dapat dibagi atas 2 periode, yaitu periode 1979-1993 dan 1993-1998.

Periode 1979-1993 disebut sebagai era regulasi penuh, dimana semua hal yang menyangkut pupuk untuk sektor pertanian diatur secara penuh oleh pemerintah. Khusus untuk kebutuhan pupuk bersubsidi mengacu kepada Surat Keputusan Menteri Pertanian, sementara sistem distribusi pupuk diatur oleh Menteri Perindustrian dan Perdagangan, dan harga serta biaya pupuk setiap Lini ditetapkan oleh Menteri Keuangan. Dalam pelaksanaannya, kebijakan tersebut dipercayakan pada PT Pusri sebagai penanggungjawab pengadaan dan penyaluran pupuk (bersubsidi) untuk sektor pertanian berdasarkan SK Mendagkop No. 56/1979 tanggal 15 Februari 1979.

Beberapa hal penting dan merupakan kunci pengamanan pengadaan dan penyaluran pupuk pada periode ini adalah sebagai berikut: (1) Keharusan produsen mengamankan kebutuhan pupuk dalam negeri dan pemberian lokasi dan izin ekspor dilakukan secara ketat oleh Deperindag; (2) Prinsip enam tepat (tepat harga, tepat waktu, tepat jenis, tepat jumlah, tepat lokasi, dan tepat mutu) benar-benar dilaksanakan, demikian juga ketentuan stok (ketersediaan pupuk sejumlah tertentu untuk setiap wilayah harus dipenuhi oleh PT. Pusri selaku penanggung jawab; dan (3) Harga eceran pupuk untuk sektor pertanian sama di seluruh Indonesia.

Selama periode pupuk disubsidi dan ditataniagakan secara menyeluruh, pengadaan dan penyaluran pupuk ke sektor pertanian relatif aman. Kalaupun sekali-sekali terjadi kekurangan pupuk pada satu atau beberapa lokasi yang biasanya bersifat khusus, penanganannya lebih mudah. Pemerintah meminta PT Pusri untuk menyelesaikan sesegera mungkin setiap permasalahan yang ditemui tanpa harus menunggu masalah menjadi melebar.

Selanjutnya pada periode 1993-1998 atas pertimbangan anggaran subsidi pupuk yang semakin besar, maka diambil beberapa kebijakan. Pada Oktober 1993 dilakukan pencabutan subsidi untuk pupuk KCl, KS, ZK, KNO₃, kemudian pada Oktober 1994 dilanjutkan pencabutan subsidi untuk pupuk TSP dan ZA. Sebaliknya, pada Mei 1998 pemerintah memberikan subsidi untuk pupuk Urea, SP36 dan ZA untuk kebutuhan subsektor tanaman pangan, perikanan, peternakan dan perke-

bunan rakyat ; lalu dilanjutkan pada Juli 1998 untuk pupuk KCl.

Dampak yang dirasakan dari kebijakan tersebut antara lain adalah : (1) Terjadinya aliran pupuk bersubsidi dari subsektor tanaman pangan ke subsektor lain khususnya ke subsektor perkebunan menengah, besar dan swasta; (2) Pemakaian pupuk oleh subsektor tanaman pangan berkurang dan berpengaruh terhadap produktivitas dan kualitas produksi; (3) Ada indikasi dilakukannya ekspor Urea bersubsidi secara ilegal; dan (4) Sering terjadi kelangkaan pupuk terutama Urea di berbagai daerah yang kadang kala diikuti kenaikan harga di tingkat petani.

Era Pasar Bebas (*free market and semi regulated*) 1998-2001

Kebijakan pasar bebas mulai diberlakukan semenjak 1 Desember 1998. Dengan kebijakan ini pengadaan dan penyaluran pupuk tidak lagi berpedoman kepada ketentuan-ketentuan yang mengatur dan menjamin kesediaan pupuk yang dibutuhkan petani. Pada kenyataannya, dalam merespon kebijakan ini di lapangan dijumpai hal-hal sebagai berikut:

1. Merespon kebijakan pasar bebas per 1 Desember 1998, pada awalnya ada kesepakatan antara BUMN produsen pupuk anggota *holding company*. Disepakati bahwa pengadaan dan penyaluran pupuk untuk subsektor tanaman pangan dilakukan oleh PT. Pusri, selanjutnya penyaluran ke sub sektor perkebunan menengah, besar dan swasta dilakukan oleh para produsen pupuk. Pada kenyataannya, pembagian segmen tersebut tidak berjalan lama, dan para BUMN produsen pupuk menyalurkan produknya ke mana saja.
2. Terjadi persaingan terbuka antar produsen pupuk Urea baik terhadap harga maupun dalam pola penyaluran.
3. Pengadaan dan penyaluran pupuk mengikuti mekanisme penawaran dan permintaan. Ketersediaan pupuk tergantung pada potensi penyerapan, daya beli petani dan tingkat harga yang berlaku.
4. Tidak diperoleh jaminan ketersediaan pupuk secara merata terutama di Lini IV.

Untuk daerah yang potensial dengan kebutuhan besar ketersediaan pupuk relatif cukup, sementara daerah lain dengan kebutuhan lebih sedikit tidak.

Dapat disimpulkan, bahwa semenjak 1 Desember 1998 hingga awal 2001, kebijakan pasar bebas terhadap pupuk tidak mampu memperbaiki mekanisme penyaluran pupuk dalam negeri. Di beberapa daerah terjadi kelangkaan pupuk yang disebabkan antara lain karena tidak ada keharusan pemenuhan stok di suatu wilayah, selain penyimpangan penyaluran pupuk oleh pihak-pihak tertentu keluar dari wilayah peruntukannya. Harga pupuk juga meningkat tidak saja pupuk asal impor tapi juga pupuk produksi dalam negeri. Karena meningkatnya harga pupuk, maka daya beli petani semakin menurun, sehingga penggunaan pupuk tidak lagi mengikuti jenis dan dosis yang dianjurkan (berimbang). Dampak lebih lanjut adalah produktivitas dan kualitas produksi menurun. Kelangkaan dan tingginya harga pupuk membuka peluang munculnya pupuk alternatif yang harganya lebih murah namun kualitasnya diragukan.

Bila permasalahan tersebut terus berlanjut, berarti tujuan pendirian pabrik pupuk untuk mendukung peningkatan produksi pangan menjadi sia-sia. Program ketahanan pangan menjadi terganggu, dan tidak mustahil prestasi Indonesia yang pernah menjadi pengimpor beras terbesar di dunia akan terulang lagi.

Keputusan Menperindag No. 93/MPP/Kep./3/2001 Tanggal 14 Maret 2001

Kebijakan penghapusan subsidi dan pencabutan tataniaga pupuk, secara teoritis diharapkan dapat menciptakan persaingan yang sehat di antara para pelaku distribusi pupuk, yang selanjutnya diharapkan akan menguntungkan dan memudahkan petani mendapatkan pupuk. Akan tetapi harapan tersebut tidak terwujud, kebijakan tersebut tidak mencapai sasaran, bahkan menimbulkan permasalahan. Menyadari akan hal ini, pemerintah merasa perlu mengatur kembali tataniaga pupuk berupa dikeluarkannya SK Menperindag No. 93/2001 tanggal 14 Maret 2001. Keputusan tersebut mengatur pengadaan dan penyaluran pupuk Urea untuk sektor pertanian

yang kemudian dilengkapi dengan Petunjuk Teknis dari Dirjen Perdagangan Dalam Negeri berdasarkan kesepakatan antar produsen pupuk anggota *holding company*.

Bila dibandingkan dengan ketentuan-ketentuan yang berlaku pada periode pupuk disubsidi dan ditataniagakan (terakhir SK Menperindag No. 378/1998 tanggal 6 Agustus 1998), hal prinsip yang ditetapkan pada SK Menperindag No. 93/2001 adalah bahwa Unit Pemasaran PT Pusri dan produsen lain dapat menyalurkan pupuk produksinya sendiri ke seluruh sub sektor di sektor pertanian. Selanjutnya juga ada pengaturan wilayah kerja para produsen dan Unit Niaga PT Pusri.

Ketentuan lain mengenai distribusi pupuk, baik mekanisme penjualan, distributor dan pengecer, maupun pelaporan relatif sama dengan SK Menperindag No. 378/1998. Dilihat dari materinya SK Menperindag No. 93/2001 sudah memberikan akomodasi kepada berbagai pihak dalam hal pengadaan dan penyaluran pupuk, baik produsen, distributor ataupun pengecer sehingga kebutuhan pupuk petani dapat dipenuhi sebagaimana mestinya. Namun demikian, pada kenyataannya masih terjadi permasalahan dalam penyaluran, seperti kelangkaan pupuk di beberapa daerah dengan harga yang tinggi.

POLA DISTRIBUSI PUPUK

Sebelum diterapkan kebijakan pasar bebas dalam tataniaga dan penghapusan subsidi pupuk, pemerintah telah memberikan hak monopoli kepada PT Pusri sebagai distributor tunggal mulai dari Lini I sampai Lini III. Dari Lini III sampai Lini IV, penyalur pupuk untuk tanaman pangan (bersubsidi) dilakukan melalui KUD penyalur. Dari Lini IV, KUD menyalurkan pupuk ke petani melalui kios-kios. Sedangkan untuk kebutuhan pupuk di luar pangan (perkebunan, hortikultura dan industri), penyaluran pupuk dari Lini III dilakukan oleh PT Pertani dan penyalur swasta yang ditunjuk oleh PT Pusri. Tujuan sistem ini adalah agar pemerintah dapat mengontrol penyaluran pupuk sehingga kemungkinan terjadinya berbagai gejolak dapat diantisipasi. Jika terjadi kelangkaan pupuk, pemerintah

diharapkan dapat mengetahui lokasi terjadinya hambatan penyaluran.

Dengan dicabutnya hak monopoli distribusi pupuk oleh PT Pusri mulai dari Lini I sampai Lini IV dan dibukanya kesempatan pihak swasta maupun LSM dalam tataniaga pupuk, memang berpengaruh positif pada jalur tataniaga dan distribusi pupuk. Kebijakan ini telah membuka persaingan antar pelaku bisnis pupuk yang mengakibatkan terbentuknya harga yang bersaing pula. Untuk melayani kebutuhan KUD, jalur distribusi dimana PT Pusri masih berperan dominan tetap dipertahankan, akan tetapi LSM sudah boleh berpartisipasi sekalipun masih sangat kecil. Peran KUD tidak hanya melayani kebutuhan KUT, tapi juga dapat menjadi penyalur di tingkat kecamatan bagi pengecer di tingkat desa atau di titik bagi. Disamping itu PUSKUD tidak hanya menjual jasa angkutan, tapi juga dapat menjadi distributor dan pemasok pupuk untuk KUD. Sementara, para importir tidak lagi diharuskan menyalurkan pupuk yang diimpor lewat produsen pupuk di Lini I, tapi mereka dapat membangun saluran sendiri melalui penyalur swasta yang diteruskan ke kios-kios besar dan seterusnya.

Sejalan dengan perkembangannya, pemerintah kembali melakukan penyesuaian dalam sistem distribusi pupuk, dimana produsen pupuk harus melayani pasokan sampai ke tingkat kabupaten. Sebelumnya, pihak produsen hanya bertanggung jawab hingga pemasaran di Lini II. Saat ini pembelian pupuk oleh distributor tidak diperbolehkan di Lini I dan Lini II, serta ada kewajiban untuk membuat *management stock*. Kebijakan pembelian pupuk di Lini I dan Lini II 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 ini merumuskan rencana kebutuhan pupuk untuk sektor pertanian. Untuk distributor di wilayah Jawa diharuskan menyediakan stok untuk kebutuhan dua minggu. Untuk menanggulangi harga pupuk yang tinggi, pemerintah mengeluarkan kebijakan subsidi transportasi pupuk, khusus untuk daerah terpencil (*remote areas*) sebesar 200 rupiah per kilogram. Seiring dengan itu, tahun 2001 diprogramkan kegiatan pengembangan Unit Usaha Pelayanan Saprodi. Sebagai rintisan awal dilak-

sanakan di delapan provinsi, yaitu Sumut, Lampung, Jabar, Jateng, DI Yogyakarta, Jatim, NTB dan Sulsel. Unit-unit tersebut diarahkan agar mampu menjadi unit usaha mandiri, berdaya saing dan berkelanjutan. Alokasi kegiatan difokuskan untuk daerah-daerah yang memiliki keterbatasan dalam hal jasa pelayanan saprodi sehingga diharapkan dapat membantu kelancaran penyediaan pupuk.

Kebijakan rayonisasi penyaluran pupuk mengharuskan distributor melakukan penebusan pada Lini III meskipun *delivery order* (DO) tetap dikeluarkan di PPD (Pemasaran Pupuk Daerah) Lini II (provinsi). Implikasinya adalah bahwa ketersediaan pupuk antar PPK (Pemasaran Pupuk Kabupaten) sepenuhnya menjadi tanggung jawab PT Pusri atau Perwakilan pemasaran dari produsen pupuk. Implementasi dari kebijakan sistem rayonisasi distribusi tersebut merubah rantai pemasaran pupuk. Efektivitasnya belum terlihat secara nyata, bahkan cenderung menyebabkan terjadinya ketidaktepatan penyaluran pupuk antar wilayah.

KRITERIA PENDISTRIBUSIAN

Agar pupuk selalu tersedia di tingkat petani di satu pihak, dan distributor maupun produsen pupuk memperoleh margin sesuai jasa yang diberikan di pihak lain, diperlukan suatu sistem tataniaga pupuk yang berkeadilan. Beberapa faktor yang perlu diperhatikan dalam membangun tataniaga pupuk yang berkeadilan adalah sebagai berikut: (1) Harus dapat menjamin ketersediaan pupuk di tingkat petani agar Program Peningkatan Ketahanan Pangan tidak terganggu; (2) Industri pupuk nasional harus tumbuh dengan baik dan menikmati keuntungan yang wajar sehingga secara berkesinambungan dapat memasok kebutuhan pupuk dalam negeri; dan (3) Para distributor dan pengecer pupuk juga dapat menikmati keuntungan yang wajar dari tataniaga ini.

Sesuai ketentuan dalam SK. Menperindag No. 93/MPP/Kep./3/2001 tentang pengadaan dan penyaluran pupuk urea untuk sektor pertanian, perlu diatur mekanisme distribusi untuk menjamin ketersediaannya seperti berikut:

(1) Rayonisasi wilayah pemasaran

Rayonisasi wilayah pemasaran selain dimaksudkan untuk meningkatkan efisiensi distribusi pupuk, juga untuk memberikan tanggung jawab pengamanan pengadaan pupuk kepada anggota *holding* agar tidak menjadi monopoli unit niaga PT. Pusri. Penetapan rayonisasi pemasaran dilakukan dengan pertimbangan kemampuan produksi masing-masing anggota *holding company*. Atas dasar ini, pembagian wilayah dan tanggung jawab adalah sebagai berikut: *Pusri* (Aceh, Sumbar, Sumut, Riau, Jambi, Sumsel, Bengkulu, Lampung, DKI Jakarta, Jabar, Jateng, DIY, Jatim, Bali, NTB, NTT, Kalbar, Kalsel, Kalteng, Kaltim, Sulut, Sultra, Sulteng, Sulsel, Maluku dan Irija), *Kujang* (Jabar), *Petrokimia Gresik* (Jatim), *Pupuk Kaltim* (Jatim, Kalsel, Kalteng, Kaltim, Sulsel) dan *Iskandar Muda* (Aceh, Sumut dan Riau).

(2) Penjualan pupuk mulai di Lini III (kabupaten)

Pemberlakuan penjualan pupuk mulai dari Lini III (kabupaten), selain dimaksudkan untuk mendekatkan dengan konsumen, juga untuk membatasi gerak distributor yang selama ini tidak terkendali. Dengan adanya pengaturan tersebut, baik unit niaga PT Pusri maupun distributor yang ditunjuk oleh produsen diharuskan menjual pupuk Urea pada pengecer atau konsumen mulai di Lini III. Khusus untuk PTPN dan Perkebunan Besar Swasta, pengadaan pupuk dapat dilakukan langsung dari produsen maupun unit niaga PT Pusri melalui mekanisme yang berlaku.

(3) Penetapan persyaratan distribusi dan penyaluran secara ketat

Dalam konteks ini ditetapkan dua pola yaitu Pola umum & Pola distribusi. Dalam Pola umum produsen Urea (Pusri, Petrokimia Gresik, Kujang, Kaltim dan PIM) harus menjual melalui distributor kabupaten. Unit niaga PT Pusri dan distributor yang ditunjuk produsen menyediakan pupuk sampai pada Lini III dan menjual melalui pengecer yang terdiri dari koperasi swasta dan, Usaha Kecil dan Menengah.

Khusus untuk pola distribusi, terdapat pengaturan alokasi dan rayonisasi distribusi. Menurut pengaturan alokasi, produsen pupuk Urea berada dibawah koordinasi PT Pusri yang berkewajiban mengalokasikan produksinya untuk kebutuhan sektor pertanian. Selanjutnya alokasi sektor pertanian ditentukan secara proporsional sesuai rencana produksi masing-masing produsen. Sementara rayonisasi pemasaran ditetapkan oleh Pusri (*holding*) bersama-sama produsen lain.

Dalam ketentuan rayonisasi distribusi, setiap produsen ditugaskan melakukan pemerataan dan percepatan distribusi dan bertanggung jawab atas setiap daerah kewajibannya. Kebutuhan Urea untuk subsektor tanaman pangan utamanya dijual oleh/melalui unit niaga PT Pusri. Kebutuhan Urea untuk sub sektor tanaman pangan di sekitar pabrik dan sub sektor perkebunan dijual sendiri oleh masing-masing produsen melalui distributornya. Produsen yang menjual Urea untuk sektor pertanian mewajibkan distributornya menjual pupuk SP 36 dan ZA produksi PT Petrokimia Gresik, sebagai upaya untuk mengaplikasikan pemupukan berimbang.

HARGA PUPUK

Sebelum diterapkannya Paket Desember 1998, harga pupuk Urea telah mengalami peningkatan beberapa kali. Pada tahun 1990 harga pupuk urea meningkat dari Rp 185 per kilogram menjadi Rp 330, dan pada tahun 1997 meningkat menjadi Rp 400. Harga ini terus bertahan sampai tahun 1998. Setelah diterapkan Paket Desember 1998, harga pupuk mengalami peningkatan yang signifikan karena tidak ada lagi subsidi dan harga ditentukan semata-mata oleh mekanisme pasar.

Hasil penelitian Puslitbang Sosek Pertanian tahun 2002 di lima provinsi sentra produksi padi (Jabar, Jateng, Jatim, Sulsel dan Sumbar) menunjukkan dinamika harga pupuk selama periode MT 1998/1999 sampai MT 2002. Hingga MT 2000 harga pupuk Urea dan SP 36 cenderung menurun masing-masing 15-29 persen dan 10-15 persen. Harga di tingkat petani selama periode tersebut berkisar antara Rp 980 s/d Rp 1100 per kilogram untuk Urea,

Rp 1600 untuk SP 36, Rp 1800 untuk KCI, dan Rp 1100 untuk ZA. Penurunan harga pupuk juga dilaporkan oleh Adnyana dan Kariyasa (2000) yang mengemukakan bahwa harga eceran lebih rendah dari pada harga di KUD (Lini IV). Harga eceran Urea Rp 1025 per kilogram atau 8 persen lebih rendah dari harga di KUD. Sementara itu, pupuk SP 36, KCI dan ZA yang dijual oleh pengecer harganya lebih rendah masing-masing sebesar 3,1 persen, 4,5 persen dan 10 persen dibandingkan dengan harga di KUD.

Pada MT 2000/2001 sampai MT 2002, justru Urea mengalami kenaikan dari Rp 1100 menjadi Rp 1370 perkilogram, sementara dalam periode yang sama harga pupuk SP 36, KCI dan ZA relatif tetap. Rachman (2003) mengindikasikan bahwa di era pasar bebas harga pupuk di tingkat petani sangat dipengaruhi oleh paritas impor dan nilai tukar yang bersifat dinamis. Disamping itu, meningkatnya persaingan pasar di semua lini mendorong harga pupuk pada keseimbangan pasar.

Namun demikian, kenaikan harga Urea bukan karena kelangkaan pasokan pupuk atau perubahan nilai tukar, tapi lebih disebabkan oleh distribusi pupuk yang tidak normal (Sinar Tani, 2004). Pada dasarnya, produksi pupuk Urea sudah mencukupi kebutuhan nasional, bahkan terjadi peningkatan sekitar 6,4 persen pertahun (Pusri, 2001).

PENGGUNAAN PUPUK DI TINGKAT PETANI

Salah satu dampak kebijakan distribusi pupuk adalah terjadinya perubahan harga. Hal ini menimbulkan berbagai respon dari petani. Aspek yang didiskusikan dalam tulisan ini meliputi sumber informasi perubahan harga, faktor-faktor yang mempengaruhi petani dalam pembelian pupuk, dan tingkat penggunaan pupuk pada petani.

Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Petani Dalam Membeli Pupuk

Tiap perubahan harga pupuk umumnya diketahui oleh hampir seluruh petani, baik di Jawa Barat maupun di Sulawesi Selatan

(Tabel 1). Di Jawa Barat informasi itu diperoleh petani dari kios-kios tani dan dari petani lainnya. Sedangkan sumber informasi lain berasal dari petugas penyuluh, media massa dan pedagang gabah. Hal ini mengindikasikan bahwa sudah menjadi kebiasaan petani membeli secara langsung kebutuhan pupuk, sehingga mengetahui secara langsung pula apabila ada perubahan harga pupuk. Sementara, bagi petani di Sulawesi Selatan, informasi adanya perubahan harga pupuk diterima dari petugas penyuluh dan sisanya mereka terima dari petani lain, KUD dan media massa. Ini dapat diartikan bahwa petugas yang ada di lokasi ini aktif memberikan penyuluhan termasuk menginformasikan adanya perubahan harga pupuk.

Tabel 1. Pengetahuan Petani terhadap Informasi Harga Pupuk di Tingkat Petani di Jawa Barat dan Sulawesi Selatan, 2003 (jumlah n 40/provinsi)

Uraian	Jabar (%)	Sulsel (%)
Mengetahui informasi kenaikan harga pupuk	81,25	80,00
Sumber informasi :		
1. mengunjungi pasar	37,94	0
2. dari petani lain	31,03	3,33
3. dari penyuluh	20,69	90,00
4. media masa	6,89	3,33
5. pedagang	3,45	0
6. KUD	0	3,33

Sumber : Nurmanaf *et al.* (2003)

Pada dasarnya, penggunaan pupuk untuk usahatani merupakan suatu keharusan. Artinya, sebagian besar petani akan tetap membelinya walaupun harga pupuk meningkat (Sinar Tani, 2004). Dengan demikian ketersediaan pupuk di pasaran pada saat petani membutuhkan menjadi lebih penting dari pada harga yang harus dibayar. Namun demikian, secara umum ada beberapa faktor yang mempengaruhi petani dalam membeli pupuk untuk digunakan pada usahatani (Tabel 2). Bagi petani di Jawa Barat jumlah pupuk yang dibeli sangat dipengaruhi oleh anjuran petugas penyuluh (PPL), disusul pendapatan yang diterima dari hasil budidaya tanaman padi dan kemudian ditentukan juga oleh harga pupuk itu sendiri. Sedangkan bagi petani di Sulawesi Selatan, faktor yang sangat berpengaruh terhadap jumlah pupuk yang dibeli adalah

pendapatan dari usahatani mereka, walaupun peran petugas penyuluh dan harga jual hasil panen juga turut mempengaruhi.

Tabel 2. Faktor yang Mempengaruhi Petani dalam Pembelian Pupuk di Jawa Barat dan Sulawesi Selatan, 2003 (%)

Uraian	Jabar	Sulsel
Harga pupuk	86,67	46,43
Harga gabah	74,99	66,67
Modal	71,43	47,37
Petugas penyuluh	100,00	78,95
Pendapatan usahatani	95,23	80,00

Sumber : Nurmanaf *et al.* (2003)

Tingkat Penggunaan Pupuk oleh Petani

Kebijakan Desember 1998 melakukan pencabutan subsidi pupuk dan sekaligus pencabutan monopoli distribusi pupuk. Kebijakan ini diduga mengakibatkan peningkatan harga pupuk dan selanjutnya penurunan dosis pemakaian pupuk di tingkat petani. Dosis pemakaian pupuk per hektar MT 1997/1998 dan MT 1998 merupakan informasi yang mewakili kondisi petani sebelum adanya kebijakan Desember 1998; pada MT 1998/1999 dan MT 1999 mewakili kondisi petani setelah kebijakan adanya kebijakan. Secara umum pemakaian pupuk Urea, SP36, KCI dan ZA tidak memperlihatkan perbedaan yang signifikan dengan diterapkannya paket Desember 1998 (Tabel 3). Bila diperbandingkan antara penggunaan pupuk tingkat petani dan rekomendasi dosis pemakaian pupuk tampak bervariasi antar jenis pupuk. Penggunaan Urea di tingkat petani cenderung lebih tinggi dari pada dosis yang direkomendasikan. Sebaliknya, penggunaan KCI, SP36 dan ZA justru lebih rendah dari dosis yang dianjurkan.

Selama periode MK 2001-MH 2003, penggunaan pupuk per satuan luas bervariasi, baik menurut jenis maupun menurut musim tanam. Di Jawa Barat, penggunaan pupuk Urea, SP36 dan KCI cenderung meningkat dalam 4 musim tanam. Sementara di Sulawesi Selatan, dalam periode yang sama, penggunaan Urea dan SP36 meningkat seperti halnya di Jawa Barat, tapi penggunaan KCI justru menunjukkan penurunan (Tabel 4). Dari berbagai kecenderungan yang terjadi, perubahan tingkat penggunaan pupuk tidak terkait

Tabel 3. Penggunaan Pupuk Tingkat Petani di Beberapa Provinsi, MH 1997/98 s/d MK 1999 (kg/ha)

Musim Tanam	NTB		Sumbar		Jabar		Sulsel	
	Lombok Barat	Lombok Timur	Solok	50 Kota	Karawang	Lebak	Soppeng	Polmas
MH 1997/98								
Urea	324	327	138	156	198	156	248	141
SP 36	115	64	71	117	152	85	19	17
KCI	6	38	6	28	42	29	22	20
ZA	6	0	0	3	8	0	86	15
MK 1998								
Urea	387	307	146	148	197	154	244	152
SP 36	110	55	75	104	146	81	19	6
KCI	0	38	6	29	40	6	19	20
ZA	6	0	0	2	8	0	90	14
MH 1998/99								
Urea	327	307	147	165	211	157	232	151
SP 36	114	55	57	119	145	88	32	16
KCI	0	38	9	33	35	11	31	16
ZA	4	0	0	0	2	0	83	11
MK 1999								
Urea	387	307	148	154	227	150	236	128
SP 36	109	55	47	106	148	80	27	14
KCI	0	5	8	31	24	17	25	14
ZA	5	0	0	0	5	0	85	14
Anjuran								
Urea	250	250	150	200	200	200	250	250
SP 36	100	100	100	200	100	100	100	100
KCI	50	50	50	150	100	50	50	75
ZA	0	0	50	0	50-100	50	100	50

Sumber : Adnyana dan Kariyasa (2000)

Tabel 4. Penggunaan Pupuk Tingkat Petani di Jawa Barat dan Sulawesi Selatan, MK 2001 s/d MH 2002/3 (kg/ha)

Musim Tanam	Jabar	Sulsel
MK 2001		
Urea	307	220
SP 36	153	89
KCI	55	62
ZA	0	0
MH 2001/2002		
Urea	323	223
SP 36	154	91
KCI	58	60
ZA	0	0
MK 2002		
Urea	328	226
SP 36	154	96
KCI	55	58
ZA	0	0
MH 2002/2003		
Urea	343	241
SP 36	179	105
KCI	62	59
ZA	0	0

Sumber : Nurmanaf *et al.* (2003)

secara jelas dengan perubahan harga pupuk. Hal ini tampak sejalan dengan persepsi para petani yang beranggapan bahwa tingkat penggunaan pupuk sangat dipengaruhi oleh pendapatan usahatani (terkait dengan harga jual produk) dan anjuran petugas penyuluh (mengikuti dosis pemakaian yang direkomendasikan).

KESIMPULAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN

Berbagai kebijakan telah diterapkan pemerintah sehubungan dengan industri pupuk, mulai dari pemberian subsidi yang kemudian dicabut; serta monopoli distribusi yang selanjutnya juga dicabut. Kebijakan subsidi dimaksudkan untuk menstimulir petani untuk meningkatkan produktivitas; sementara kebijakan monopoli distribusi bertujuan meningkatkan efisiensi yang selanjutnya menjamin ketersediaan dan stabilitas harga di tingkat petani.

Tetapi pada kenyataannya dijumpai banyak kelemahan di lapangan, antara lain kasus kelangkaan pupuk di beberapa lokasi dan tingginya harga pupuk di tingkat petani.

Struktur produksi dan pasar pupuk relatif tetap (*given*) dalam satu dasawarsa terakhir. Struktur industri bukanlah determinan pokok yang mempengaruhi ketersediaan dan harga di tingkat petani. Sistem distribusi pupuk secara dinamis terus dilakukan pembenahan yang didasarkan atas kinerja kebijakan distribusi sebelumnya. Sistem distribusi juga dinilai bukan faktor penentu kelangkaan dan fluktuasi harga pupuk. Diduga faktor eksternal ikut berperan, yaitu efektivitas pelaksanaan ekspor pupuk bersubsidi. Fakta empiris mengindikasikan bahwa kelangkaan yang terjadi bersumber dari kelangkaan di gudang pabrik. Karena itu, kebijakan ekspor pupuk perlu disesuaikan dengan masa kebutuhan pupuk sehingga tidak mengganggu ketersediaan dan harga pupuk di tingkat petani.

Petani tidak merespon secara langsung kebijakan distribusi pupuk. Bagi mereka faktor yang mempengaruhi pembelian pupuk adalah petugas penyuluh (berkaitan dengan anjuran pemakaian pupuk berimbang) dan pendapatan usahatani padi yang berkaitan langsung dengan harga jual gabah. Hanya sedikit petani yang memprotes harga pupuk yang merupakan dampak langsung penerapan kebijakan subsidi pupuk. Hal ini diperkuat dengan pemakaian pupuk (khusus Urea) yang cenderung bertambah, bahkan melebihi rekomendasi pupuk berimbang. Dengan kondisi seperti ini, disarankan agar pemerintah lebih memfokuskan pada perbaikan efisiensi penggunaan pupuk dan kestabilan harga produk, khususnya harga gabah.

Dalam kondisi kinerja usahatani padi saat ini pangsa biaya pupuk terhadap total biaya dinilai sangat membebani, yang dampak selanjutnya terhadap persepsi dan tingkat penggunaan pupuk oleh petani. Kebijakan strategis yang perlu dipertimbangkan, diantaranya adalah : (1) Rasionalisasi penggunaan pupuk di tingkat petani karena tingkat penggunaan pupuk sudah melampaui dosis anjuran; (2) Rekomendasi pupuk berdasarkan atas analisis tanah spesifik lokasi dan waktu penggunaan berdasarkan acuan analisis "bagan warna daun"; (3) Peningkatan efektivitas

penggunaan pupuk anorganik yang dikomplemen dengan pemanfaatan pupuk organik dan dengan sistem irigasi yang baik; (4) Perbaikan pelaksanaan standarisasi dan sertifikasi pupuk sehingga petani terhindar dari pupuk alternatif yang diragukan kualitas dan efektivitasnya; (5) Meningkatkan kinerja usahatani padi dengan mengupayakan sumber pertumbuhan di luar peningkatan produktivitas; dan (6) Pelaksanaan kebijakan ekspor dan impor pupuk yang kondusif bagi kontinuitas dan harga pupuk di tingkat petani.

DAFTAR PUSTAKA

- Adnyana, M.O. dan K. Kariyasa. 2000. Perumusan Kebijakan Harga Gabah dan Pupuk Dalam Era Pasar Bebas. Laporan Bulanan Agustus 2000. Puslitbang Sosek Pertanian, Bogor
- Darmawan, D.A., B. Santoso dan R. Hendayana. 1995. Penelitian Sosial Ekonomi Penggunaan Pupuk SP-36. Laporan Penelitian. Kerjasama antara PT. Petrokimia Gresik (Persero) dengan Puslit Sosek Pertanian.
- Darwis, V. 2001. Keragaan Tataniaga Pupuk dan Penggunaan Pupuk Pasca Kebijakan Desember 1998: Kasus di Sumatera Barat. Prosiding Seminar Perspektif Pembangunan Pertanian dan Kehutanan Tahun 2001 ke Depan. Puslitbang Sosek Pertanian, Bogor.
- Dillon, J.P. and B.J. Hardakar. 1980. Farm Management Research For Small Farmer Development. FAO, Rome.
- Hadi, P.U., Hendiarto, I W. Sudana, A. Promono dan I. Utomo. 1997. Analisis Kemampuan Petani Membeli Pupuk. Laporan Penelitian. Kerjasama antara PT. Petrokimia Gresik (Persero) dengan Puslit Sosek Pertanian.
- Nurmanaf, A.R., I W. Rusastra, V. Darwis, Y. Marisa dan J. Situmorang. 2003. Evaluasi Sistem Distribusi Benih dan Pupuk dalam Mendukung Ketersediaan dan Stabilitas Harga di Tingkat Petani. Laporan Penelitian. Puslitbang Sosek Pertanian, Bogor.
- Puslit Sosek Pertanian. 1993. Tinjauan Kebijakan Harga Gabah dan Subsidi Pupuk. Laporan Bulanan / Bahan Rapim. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian.
- Puslitbang Sosek Pertanian – DAI. 2002. Kelembagaan Pasar Input-Output Pertanian. Laporan

- an Penelitian. Puslitbang Sosek Pertanian. Bogor.
- PT. Pusri. 2001. Rencana dan Realisasi Produksi Pupuk di Dalam Negeri, Ekspor dan Impor Pupuk. PT. Pusri.
- Rachman, B. Evaluasi Kebijakan Sistem Distribusi dan Harga Pupuk di Tingkat Petani. Analisis Kebijakan Pertanian. Vol.1 No.3 September 2003. Puslitbang Sosek Pertanian.
- Rusastra, I W., R. Kustiari dan E. Pasandaran. 1997. Dampak Penghapusan Subsidi Pupuk Terhadap Permintaan Pupuk dan Produksi Padi Nasional. Jurnal Agro Ekonomi, Vol.16 No. 1&2 Oktober 1997. Puslitbang Sosek Pertanian, Bogor.
- Sinar Tani. 2004. Gejolak Pupuk Setelah Rayonisasi. Sinar Tani Edisi 4-10 Februari 2004.
- Sinar Tani. 2004. Cara Mengatasi Gejolak Pupuk. Sinar Tani Edisi 18-24 Februari 2004.
- Sofyan, T. 2002. Selayang Pandang Mengenai Distribusi Pupuk dari Periode ke Periode. Buletin Berkala Pupuk, No.03 Oktober 2002.
- Sudaryanto, T. 2001. Perkembangan Industri Pupuk, Investasi Irigasi dan Konversi Lahan. *Dalam*: A. Suryana dan S. Mardianto (Eds): Bunga Rampai Ekonomi Beras. LPEM-UI, BPKP-Deptan dan Bappenas.
- Susilowati, S.H., B. Sayaka, E. Suryani dan Wahida. 1998. Analisis Usahatani dalam Perspektif Insentif Ekonomi kebijakan Harga Input-Output. *Dalam* A. Suryana *et al.* (Eds): Analisis Kebijakan Pembangunan Agribisnis di Pedesaan dan Analisis Dampak Krisis. Monograph Series No.18, Puslit Sosek Pertanian, Bogor.
- Swastika, D.K.S., Sumaryanto, N. Ilham dan A. Supriatna. 1999. Respon Petani Terhadap Kebijakan Penghapusan Subsidi Pupuk dan Kenaikan Harga Gabah. *Dalam*: Sudaryanto, T. *et al.* (Eds.): Analisis dan Perspektif Kebijaksanaan Pembangunan Pertanian Pasca Krisis Ekonomi. Monograph Series No. 20. Puslit Sosek Pertanian, Bogor.
- Syafaat, N., M. Rachmat dan H.P. Saliem.1999. Alternatif Kebijaksanaan Penghapusan Subsidi Pupuk dan Pemberian Insentif Usahatani Padi. *Dalam* Sudaryanto, T. *et al.* (Eds): Analisis dan Perspektif Kebijaksanaan Pembangunan Pertanian Pasca Krisis Ekonomi. Monograph Series No. 20. Puslit Sosek Pertanian, Bogor.