

Pertanian di Indonesia: Pengadaan Pupuk dan Penyediaan Benih

Tulus Tambunan

Kadin Indonesia

&

Pusat Studi Industri dan UKM, Universitas Trisakti

Pupuk

Ketersediaan pupuk non-organik (umum disebut pupuk pabrik) setiap saat dengan harga yang memadai merupakan salah satu penentu kelangsungan produksi padi dan komoditas pangan lainnya di dalam negeri, yang selanjutnya berarti terjaminnya ketahanan pangan. Karena pentingnya pupuk bagi pertumbuhan pertanian, khususnya pangan seperti padi, sejak era Orde Baru hingga saat ini, pemerintah memberikan subsidi pupuk. Sekarang ini subsidi pupuk diberikan pemerintah melalui subsidi harga gas kepada industri pupuk.¹ Cara yang baru ini merupakan upaya pemerintah untuk menjamin ketersediaan pupuk bagi petani dengan harga yang telah ditetapkan pemerintah yaitu harga eceran tertinggi (HET). Sesuai Keputusan Menteri (Kepmen) Pertanian No. 106/Kpts/SR.130/2/2004 tentang kebutuhan pupuk bersubsidi dan No.64/Kpts/SR.130/2005 tentang kebutuhan dan HET pupuk bersubsidi, pupuk bersubsidi adalah pupuk yang pengadaan dan penyalurannya ditataniagakan dengan HET di tingkat pengecer resmi.²

Tidak semua jenis pupuk yang disubsidi oleh pemerintah. Sesuai Kepmen tersebut, jenis-jenis pupuk yang disubsidi adalah pupuk Urea, SP-36, ZA dan NPK dengan komposisi 15:15:15 dan diberi label “Pupuk Bersubsidi Pemerintah”. Semua pupuk bersubsidi ini disediakan untuk tanaman pangan, hortikultura, perkebunan (usaha milik sendiri atau bukan, dengan luas lahan hingga 25 ha, dan tidak membutuhkan izin usaha perkebunan), dan makanan ternak.³ HET yang ditetapkan oleh Kepmen tersebut adalah sebagai berikut: Urea Rp 1.050/kg; SP-36 Rp 1.400/kg; ZA Rp 950/kg; dan NPK Rp 1.600/kg.⁴

Walaupun pemerintah menyadari betapa pentingnya ketersediaan pupuk dengan harga yang terjangkau di tingkat petani, dan oleh sebab itu pemerintah selama ini memberikan subsidi pupuk, dalam kenyataannya, setelah berakhirnya Orde Baru, pupuk bersubsidi semakin berkurang.⁵ Sering pasokan seret di kios, pengecer dan distributor karena sudah habis disalurkan sesuai alokasi yang diberikan oleh produsen. Sebaliknya,

¹ Selama era Orde Baru subsidi pupuk dalam bentuk pemerintah menentukan harga pembelian dari produsen pupuk. Sejak 1998 sistem itu dirubah, dan perubahan tersebut waktu itu dibarengi dengan penghapusan HET di tingkat petani (walaupun setelah itu HET diterapkan kembali dengan Kepmen No.64/2005 tersebut). Sebagai gantinya, pemerintah memberikan subsidi pupuk di tingkat petani melalui mekanisme subsidi pembelian gas untuk produsen-produsen pupuk. Perubahan sistem subsidi pupuk ini telah menyebabkan kenaikan harga eceran pupuk secara signifikan di tingkat petani. Kebijakan ini dinilai tidak tepat karena lebih menguntungkan industri pupuk, bukan petani. Apa lagi kenyataan menunjukkan bahwa petani selalu membayar harga pupuk di eceran yang lebih tinggi dari HET akibat sering terjadinya kelangkaan pupuk ketika petani membutuhkannya (Hasan, 2005).

² Kompas, Jumat, 5 Januari 2007.

³ Seperti yang diatur di dalam Kepmen tersebut, pupuk bersubsidi bukan untuk perusahaan perkebunan, perusahaan tanaman pangan, perusahaan hortikultura dan perusahaan peternakan. Pupuk bersubsidi hanya untuk petani (http://www.smecca.com/kajian/files/laporan/Laporan_akhir_pangan_pdf/BAB%204.pdf).

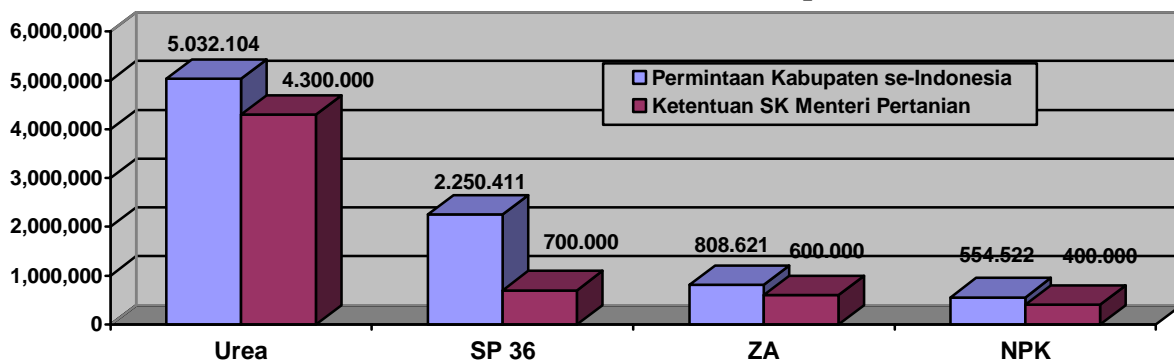
⁴ http://www.smecca.com/kajian/files/laporan/Laporan_akhir_pangan_pdf/BAB%204.pdf.

⁵ Menurut catatan, tingkat dari subsidi pupuk yang diberikan oleh pemerintah mencapai 50% dari pertengahan dekade 70an hingga pertengahan tahun 80an. Namun setelah periode itu, tepatnya sejak tahun 1986, jumlah pupuk bersubsidi menurun secara bertahap akibat anggaran belanja yang mulai terbatas (Fuglie, 2004). Pemerintah mengurangi subsidi pupuk dengan berbagai cara, yakni meningkatkan HET, mengubah sistem harga pembelian pemerintah dari industri pupuk, dan meningkatkan efisiensi dari biaya distribusi pupuk. Alasan lain yang melatarbelakangi pengurangan subsidi pupuk tersebut adalah terjadinya keborosan dalam penggunaan pupuk sehingga secara teknis manfaat yang didapat menjadi sangat rendah. Dengan menaikkan harga eceran, pemerintah mengharapakan petani bisa lebih efisien menggunakan pupuk. Pada saat yang sama, sekitar tahun 1985 industri pupuk Indonesia mulai melakukan ekspor, walaupun untuk jenis-jenis pupuk tertentu seperti TSP dan ZA, Indonesia tidak memiliki daya saing yang kuat. Waktu itu Indonesia bisa ekspor pupuk karena produksi melebihi kebutuhan pupuk di dalam negeri sebagai akibat dari produksi pupuk secara besar-besaran dalam periode 1970-1984 dengan pembangunan banyak pabrik pupuk baru yang lokasinya tersebar di tanah air. Pada tahun 1999 subsidi pupuk sempat dihentikan sebagai salah satu hasil kesepakatan antara pemerintah dan IMF dalam program-program pemulihan krisis ekonomi 1997/98 (Fuglie, 2004).

produsen sendiri tidak berani memberikan tambahan kepada distributor melebihi ketentuan distribusi yang ditentukan oleh pemerintah.⁶ Surat Kepmen Perdagangan No.03/M-Dag/Per/2/2006 tentang pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi untuk sektor pertanian melarang petani membeli langsung dari produsen. SK ini menetapkan bahwa distribusi di lini III (kabupaten) harus melalui distributor resmi yang ditunjuk oleh produsen (Astono dan Osa, 2006).

Memang sejak era reformasi, pemerintah menetapkan jumlah pupuk bersubsidi sering tidak sesuai dengan kebutuhan riil di lapangan. Misalnya, seperti yang dilaporkan oleh Astono dan Osa (2006), kebutuhan riil pupuk urea pada tahun 2005 mencapai sekitar 5,7 juta ton, namun ketentuan Mentan hanya 4,027 juta ton. Ketimpangannya mencapai 1,6 juta ton lebih. Pada tahun yang sama, kebutuhan riil pupuk SP-36 tercatat sekitar 2,4 juta ton, sedangkan ketentuannya hanya 750.000 ton. Kebutuhan riil pupuk ZA sekitar 880.000 ton dibandingkan alokasinya hanya 600.000 ton. Pupuk NPK kebutuhan riilnya sebesar 600.000 ton, alokasi sesuai subsidi hanya 230.000 ton.⁷ Sedangkan untuk tahun anggaran 2006, sesuai SK Menteri Pertanian No.505/Kpts/SR.130/12/2005 tentang kebutuhan dan HET pupuk bersubsidi untuk sektor pertanian menetapkan bahwa untuk tahun tersebut kebutuhan semua pupuk sebanyak 6 juta ton (Gambar 1, Tabel 1).⁸

Gambar 1: Realisasi Distribusi dan Permintaan Pupuk Bersubsidi 2006



Sumber: Astono dan Osa (2006) (data dari Deptan).

Tabel 1: Realisasi Distribusi Pupuk Bersubsidi menurut Subsektor, 2006 (ton)

Subsektor	Urea	SP 36	ZA	NPK
Tamanan pangan & hortikultura	3.444.708	463.068	347.955	321.559
Perkebunan kecil	843.241	234.374	250.000	78.441
Peternakan	12.051	2.558	2.045	-
Jumlah	4.300.000	700.000	600.000	400.000

Sumber: lihat Gambar 1.

Sejak berakhirnya era Orde Baru hingga sekarang ini, banyak sekali kasus-kasus kelangkaan pupuk yang diberitakan di media-media masa. Misalnya, kasus petani di Daerah Istimewa (DI) Yogyakarta. Kompas memberitakan bahwa pada tahun 2008 total pupuk bersubsidi yang disalurkan ke DI ini mencapai 134.443 ton, sementara kebutuhannya sebanyak 926.546 ton. Berdasarkan jumlah itu, hanya 14,5 persen kebutuhan

⁶ Selama ini kebutuhan pupuk yang akan disubsidi dihitung berdasarkan usulan kebutuhan pupuk dari seluruh Dinas Pertanian, Perkebunan, dan Peternakan di semua propinsi dengan mempertimbangkan alokasi anggaran subsidi pupuk setiap tahun. Di dalam lampiran tentang kebutuhan dan HET pupuk bersubsidi pada masing-masing tahun dari Kepmen No. 106/2004 tersebut, tercantum jumlah pupuk bersubsidi menurut propinsi dan kabupaten

⁷ Sedangkan argumen dari pihak pemerintah (Deptan): penggunaan pupuk oleh petani sering melebihi dosis anjuran Deptan yang sebesar 250-290 kg/ha untuk urea. Selain itu juga karena permintaan petani tambak dan produk pupuk tablet. Padahal, kedua subsektor ini tidak masuk dalam alokasi pupuk bersubsidi (Astono dan Osa, 2006).

⁸ Sedangkan menurut catatan dari Hamzirwan (2007b), yang berbeda dengan data di Tabel 1 tersebut, pada tahun 2006, tanaman pangan menyerap 4.107.125 ton dari pasokan 5.117.972 ton pupuk urea dan perkebunan menyerap 499.836 ton.

yang terpenuhi.⁹Kasus lainnya, misalnya, di Kabupaten Sukabumi, Jawa Barat. Kompas per 18 Juni 2008 memberitakan bahwa alokasi pupuk bersubsidi jenis SP36 di kabupaten tersebut sebanyak 9.000 ton tidak mencukupi kebutuhan para petani sepanjang tahun 2008 yang jumlahnya mencapai sekitar 12.000 ton, yakni sebanyak 7.553 ton pada masa tanam April hingga Oktober, dan 4.500 ton pada masa tanam Oktober s/d Desember.¹⁰Kelangkaan pupuk seperti kasus-kasus tersebut tentu membuat subsidi pupuk akhirnya menjadi tidak berarti bagi petani, karena banyak petani lebih baik membeli pupuk non-subsidi tetapi selalu ada kepastian stok dibandingkan sebaliknya.

Untuk tahun 2007, pemerintah menaikkan volume pupuk bersubsidi menjadi 6,7 juta ton dari tahun sebelumnya yang hanya 6 juta ton. Dalam jumlah itu, termasuk stok pemerintah sebesar 200.000 ton untuk kepentingan realokasi jika terjadi kelangkaan pupuk di suatu wilayah, khususnya menjelang musim tanam.¹¹Total subsidi pupuk tahun 2007 ini adalah subsidi untuk pupuk urea 4,5 juta ton, pupuk majemuk (NPK) 700 ribu ton, dan sisanya untuk pupuk ZA dan SP-36. Dalam nilai rupiah, awalnya anggaran subsidi pupuk tahun itu sebesar Rp 5,8 triliun atau hanya dapat memenuhi kebutuhan subsidi selama 280 hari. Karena itu, untuk menutupi kekurangan anggaran subsidi, tambahan subsidi dilakukan dalam APBN Perubahan 2007 hingga akhirnya mencapai Rp 6,5 triliun.¹²

Menurut data mengenai alokasi kebutuhan pupuk bersubsidi untuk tahun 2007 dari Deptan yang dikutip oleh Prabowo (2007f), jumlah alokasi pupuk urea untuk 16 Propinsi sesuai ketentuan Menteri Pertanian (no.66/Permentan/OT.140/12/2006) sebesar 3.964 ribu ton (Tabel 2). Sementara, data dari Kantor Menko Perekonomian menunjukkan bahwa hingga Maret 2007 kebutuhan pupuk urea bersubsidi mencapai 342.000 ton yang lebih kecil daripada stok akhir yang tercatat sebanyak 433.553 ton. Untuk pupuk non-urea, stok akhir untuk SP-36 mencapai 115.201 ton, sedangkan untuk ZA dan NPK, masing-masing, sekitar 96.646 ton dan 92.417 ton (Tabel 3).

Tabel 2: Perubahan Alokasi Kebutuhan Pupuk Bersubsidi 2007

Propinsi	Alokasi Permentan				Tambahan*		Perubahan Alokasi			
	Urea	SP-36	ZA	NPK	SP-36	NPK	Urea	SP-36	ZA	NPK
NAD	60.000	16.831	2.863	4.507	16.867	10.120	60.000	33.698	2.863	14.627
Sumut	200.000	37.814	39.238	38.148	37.844	22.706	200.000	75.658	39.238	60.854
Sumbar	95.000	33.654	19.305	22.851	20.088	12.053	95.000	53.942	19.305	34.904
Sumsel	160.000	36.557	5.233	12.427	31.815	19.089	160.000	68.372	5.233	31.516
Lampung	245.000	42.675	9.056	27.458	25.026	15.016	245.000	67.701	9.056	42.474
Banten	87.000	19.500	18.500	19.500	17.315	10.389	87.000	36.815	18.500	29.889
Jabar	730.000	129.000	95.000	100.000	85.797	51.478	730.000	214.797	95.000	151.478
DIY	70.000	15.000	12.000	17.500	6.454	3.873	70.000	21.454	12.000	21.373
Jateng	780.000	148.500	120.000	135.000	76.098	45.659	780.000	224.598	120.000	180.659
Jatim	1.050.000	180.000	288.100	215.000	79.503	47.702	1.050.000	259.503	288.100	262.702
Bali	55.000	7.500	11.000	12.500	6.677	4.006	55.000	14.177	11.000	16.506
Kalbar	40.000	7.855	382	11.938	17.804	10.682	40.000	25.659	382	22.620
Kalsel	42.000	9.709	1.194	8.511	22.433	13.460	42.000	32.142	1.194	21.971
Gorontalo	20.000	1.310	782	4.913	3.806	2.283	20.000	5.116	782	7.196
Sulsel	235.000	34.863	41.670	21.113	36.380	21.828	235.000	71.243	41.670	42.941
NTB	95.000	14.037	8.395	5.140	16.093	5.656	95.000	30.130	8.395	14.796
Jumlah	3.964.000	735.005	672.718	666.606	600.000	300.000	3.964.000	1.335.005	672.718	966.606

Keterangan: alokasi dua jenis pupuk ini dihitung berdasarkan luas tanam secara proporsional

Sumber: Prabowo (2007f) (data dari Deptan).

⁹ Kompas, "Jalur Dipetakan Kembali", Selasa, 29 April 2008: 22.

¹⁰ "Kontrol Lemah, Harga Tetap Mahal", Nusantara, Rabu, 18 Juni 2008: 22.

¹¹ Keputusan tersebut tertuang dalam Peraturan Menteri Pertanian No.66/2006, yang didasarkan atas kenaikan kebutuhan pupuk nasional (Kompas, "Volume Pupuk Bersubsidi Naik", Bisnis & Keuangan, Jumat, 5 Januari 2007).

¹² Kompas, "Volume Pupuk Bersubsidi Naik", Bisnis & Keuangan, Jumat, 5 Januari 2007.

Tabel 3: Neraca Ketersediaan Pupuk Bersubsidi, Des.-06 s/d Mar.-07 (ton)

Uraian	Des.-06	Jan.-07	Feb.-07	Mar.-07
Pupuk Urea				
-stok awal	1.374.338	657.294	522.746	425.609
-produksi	367.074	447.300	391.400	432.100
-barang tersedia	1.741.412	1.104.594	914.146	857.709
-kebutuhan				
- pertanian (subsidi)	1.029.461	517.500	423.000	342.000
- kebun, industri	61.657	64.348	65.537	82.199
-stok akhir	657.294	522.746	425.609	433.553
-ketentuan stok	284.132	179.166	178.483	169.067
-kelebihan/kekurangan	373.162	343.580	347.116	264.486
Pupuk Non-Urea				
- Stok Awal				
- SP-36	80.014	501.351	34.621	38.201
- Za	42.373	41.165	37.134	36.881
- NPK	69.146	45.441	34.376	32.917
- Produksi				
- SP-36	38.000	67.000	73.000	77.000
- Za	43.439	82.172	64.701	66.066
- NPK	30.700	65.000	52.500	59.500
- Produksi				
- SP-36	118.014	118.351	107.621	115.201
- Za	85.810	117.037	95.535	96.646
- NPK	99.846	110.441	86.876	92.417

Sumber: data dari Kantor Menko Perekonomian (dikutip dari Kompas, "Volume Pupuk Bersubsidi Naik", Bisnis & Keuangan, Jumat, 5 Januari 2007).

Sedangkan untuk tahun 2008, menurut proyeksi dari Direktur Pemasaran PT Pusri (Hamzirwan, 2007b), kebutuhan pupuk urea akan mencapai 5.967.614 ton dan akan terus naik setiap tahun hingga mencapai sedikit di atas 7 juta ton pada tahun 2015. Demikian juga, jenis-jenis pupuk lainnya akan meningkat setiap tahun (Tabel 4). Untuk subsektor tanaman pangan alokasi pupuk urea mencapai 4,3 juta ton, NPK 900.000 ton, SP-36 800.000 ton, ZA 700.000 ton, dan pupuk organik 345.000 ton. Kompas¹³ mencatat bahwa penyaluran pupuk bersubsidi selama Januari-April 2008 mengalami peningkatan: pupuk urea mencapai 1,603 juta ton atau sekitar 119,3% dibandingkan tahun 2007 sebanyak 1,344 juta ton. Untuk periode yang sama, penyaluran SP-36 mencapai 242.593 ton (sekitar 88,29% dibandingkan realisasi tahun 2007), ZA 247.501 ton (107,17%), dan NPK 284.595 ton (170,13%).

Tabel 4: Proyeksi Permintaan Pupuk, 2008-2015 (ton)

Tahun	Urea	SP36	TSP	KCI	NPK	ZA
2008	5.697.614	738.143	438.479	870.134	1.105.439	1.207.854
2009	5.941.520	753.782	459.378	903.666	1.163.390	1.242.848
2010	6.143.856	765.687	477.493	931.608	1.220.728	1.272.973
2011	6.363.776	778.422	494.856	959.855	1.279.251	1.301.606
2012	6.549.633	756.925	460.793	869.277	1.347.972	1.317.506
2013	5.762.043	781.500	498.111	954.491	1.394.959	1.345.536
2014	6.964.169	797.308	522.806	1.001.689	1.451.579	1.371.755
2015	7.167.890	810.310	543.065	1.036.951	1.508.080	1.396.788

Sumber: proyeksi PT Pusri (dikutip dari (Hamzirwan, 2007b).

Anggaran subsidi pupuk dalam APBN 2008 awalnya sebesar Rp 6,7 triliun, setelah itu direvisi menjadi Rp 9,4 triliun seiring naiknya harga gas dan bahan baku. Namun, menurut Astono (2008), hingga per 27 Juni

¹³ "Bulog Pastikan Mampu Jaga Pangan", Rabu, 11 Juni 2008: 1.

2008, anggaran subsidi pupuk meningkat sebesar Rp 8 triliun hingga sudah mencapai Rp 14,7 triliun.¹⁴ Anggaran sebesar ini untuk menyubsidi 7,2 juta ton pupuk kimia. Dalam volume, data Direktorat Jenderal Tanaman Pangan menunjukkan, tahun 2007/2008 alokasi pupuk urea bersubsidi ke subsektor tanaman pangan mencapai 4,3 juta ton, NPK 900.000 ton, SP-36 sebanyak 800.000 ton, ZA 700.000 ton, dan pupuk organik 345.000 ton.¹⁵ Akhirnya, karena beban APBN semakin berat, pada 26 Juni 2008, pemerintah menegaskan tidak akan menambah alokasi pupuk bersubsidi untuk periode 2008/2009. Karena itu, petani disarankan untuk mulai mengurangi ketergantungan pada pupuk kimia bersubsidi dan beralih ke pupuk organik.¹⁶

Kelangkaan pupuk tentu, sesuai hukum pasar, menyebabkan harganya naik yang dengan sendirinya merugikan atau mempersulit keuangan petani; apalagi jika hasil gabah tidak ikut naik. Hal ini akan mengurangi insentif bagi petani untuk meningkatkan atau bahkan meneruskan produksi. Sebagai contoh kasus, Di Kecamatan Ngrambe, Kabupaten Ngawi, Jawa Timur, yang diberitakan oleh Kompas 6 Juni 2008,¹⁷ pada masa tanam Februari-Maret, kios resmi penjual pupuk bersubsidi tidak ada lagi yang menjual pupuk urea dan SP-36. Kalaupun ada, harganya di atas HET yang ditetapkan pemerintah, misalnya, untuk pupuk urea paling tinggi Rp 60.000/zak.. Petani membayar harga pupuk urea antara Rp 85.000 hingga Rp 90.000 per zak (isi 50 kg.). Begitu pula dengan pupuk SP-36 yang seharusnya sekitar Rp 77.500 menjadi Rp 120.000/zak. Dari pemberitaan Kompas 11 Juni 2008,¹⁸ kelangkaan stok pupuk urea di sejumlah pengecer resmi PT Pusri membuat harga pupuk tersebut di tingkat pengecer di Kabupaten Magelang, Jawa Tengah, melambung menjadi Rp 75.000 per zak. Sejumlah petani di kabupaten tersebut mengaku terpaksa membeli urea di kios-kios tidak resmi di desa seharga Rp 70.000-Rp 75.000 per zak; inipun jika ada persediaan. Sering kali juga tidak ada stok. Bahkan banyak dari mereka harus memesan antara dua minggu hingga sebulan sebelumnya. Di kios-kios pengecer tidak resmi, pupuk urea sering dikemas dalam plastik berisi 5 kg. dan dijual dengan harga Rp 8.000. Jika dihitung, dengan cara ini, harganya mencapai Rp 1.600/kg, jauh lebih tinggi dari HET tersebut. Seorang pengecer resmi di Kecamatan Mungkid menjelaskan bahwa selama 3 bulan terakhir jatah urea dari PT Pusri yang sebelumnya sebanyak 7,5 ton per minggu berkurang menjadi hanya 3,5 ton. Kasus lainnya, dari Kompas 16 Juni 2008,¹⁹ di Kecamatan Adiwerna dan Margasari, Kabupaten Tegal, dan di Kecamatan Jatibarang, Kabupaten Brebes, sejumlah petani mengaku membeli pupuk urea seharga Rp 67.000 – Rp 70.000 per zak. Selain itu, juga ditemukan sejumlah pengecer tidak resmi yang menjual pupuk urea bersubsidi yang turut membuat harga pupuk bersubsidi naik di atas HET. Maraknya pengecer tidak resmi disebabkan oleh sistem distribusi terbuka.

Menurut pengamatan Hamzirwan (2007b), menjelang akhir tahun 2007, harga pupuk urea sudah menembus 400 dollar AS/ton dan SP 36 300 dollar AS/ton. Kenaikan ini sangat besar karena pada awal tahun 2007 harga pupuk urea, misalnya, masih 210 dollar AS/ton. Jika mengacu pada harga-harga tersebut di pasar dunia, berarti dengan nilai tukar rupiah terhadap dollar AS yang berlaku saat itu, harga pupuk urea sudah mencapai Rp 3.800/kg. dan SP 36 Rp 2.800/kg.²⁰

¹⁴ Kompas ("Harga Bahan Baku Pupuk Terus Naik", *Bisnis & Keuangan*, Senin, 28 April 2008: 17) memberitakan bahwa subsidi pupuk bahkan naik menjadi Rp 17 triliun.

¹⁵ Kompas, "Pupuk Tidak Ditambah", *Bisnis & Keuangan*, Jumat, 27 Juni 2008: 18.

¹⁶ Kompas, "Pupuk Tidak Ditambah", *Bisnis & Keuangan*, Jumat, 27 Juni 2008: 18. Dalam kaitan ini, Hamzirwan (2007b) menjelaskan bahwa harga pupuk yang terus melonjak menyebabkan penambahan pasokan pupuk bersubsidi semakin sulit terpenuhi tanpa menaikkan harga di tingkat eceran. Untuk mencegah jangan sampai harga yang dibayar petani meningkat, maka pemerintah terus mendorong agar petani lebih banyak menggunakan pupuk majemuk seperti NPK dan organik. Perpindahan ini bisa mengurangi subsidi pupuk

¹⁷ "Pupuk Mahal, Petani Unjuk Rasa", *Nusantara*, Jumar, 6 Juni 2008: 22.

¹⁸ "Pupuk. Harga Urea Capai Rp 75.000 per Zak", *Rabu*, 11 Juni 2008: 22.

¹⁹ "Harga Pupuk Masih di Atas HET", *Nusantara*, Senin, 16 Juni 2008: 22.

²⁰ Menurut Hamzirwan (2007b), program revitalisasi pertanian telah meningkatkan kebutuhan pupuk yang akhirnya menyebabkan kenaikan harga pupuk di dalam negeri. Misalnya perkebunan kelapa sawit di Indonesia hingga tahun 2007 sudah seluas 6,1 juta ha. dan diprediksi pada tahun 2015 akan mencapai 7,62 juta ha, perkebunan karet seluas 2,3 juta ha saat ini dan akan meningkat hingga 3,52 juta ha pada tahun 2015. Sedangkan perkebunan kakao dan perkebunan kopi diperkirakan akan mencapai masing-masing 1,65 juta ha dan 800.000 ha pada tahun 2015. Kenaikan ini semua tentu meningkatkan kebutuhan pupuk.

Kelangkaan pupuk disebabkan oleh berbagai faktor, dan diantaranya yang sering disebut adalah masalah dalam sistem dan mekanisme distribusi pupuk yang berlaku di dalam negeri. Sebagai satu kasus, selama 6 bulan pertama tahun 2008, banyak daerah sangat sulit mendapatkan pupuk SP-36. Sementara itu, bagian pemasaran dari PT Petrokimia Gresik menyatakan bahwa sebenarnya sudah disediakan cadangan SP-36 hingga 450 ton. Namun, cadangan itu belum dapat didistribusikan karena masih menunggu surat dari bea dan cukai, karena pupuk itu adalah pupuk impor. Di Banyumas, misalnya, kesulitan mendapatkan pupuk urea dan SP-36 diduga karena belum jelasnya peta distribusi pupuk yang benar-benar sampai kepada petani, sehingga tidak ada stok di pasar eceran. Hal ini menyebabkan harga per zak pupuk urea isi 50 kg melampaui harga eceran tertinggi, yakni mencapai Rp 80.000-Rp 90.000. Juga birokrasi sering disebut sebagai penyebab kelangkaan pupuk di pasar eceran pada saat petani sangat membutuhkan.²¹

Seerti yang dijelaskan oleh Hasan (2005), distribusi pupuk di dalam negeri dikoordinasikan oleh PT Pupuk Sriwidjaja (Pusri) yang berfungsi sebagai perusahaan induk dengan sistem yang terkomando. Pola distribusi pupuk dari Lini I (pabrik-pelabuhan) ke Lini II (pelabuhan-UPP) dan Lini III (distributor kabupaten) dilaksanakan oleh PT Pusri. Jadi, tanggung jawab PT Pusri adalah dari Lini I s/d Lini III. Dalam pelaksanaan distribusi dan penjualan pupuk ini, PT Pusri bekerja sama dengan empat BUMN lainnya, yakni PT Pupuk Kujang, PT Petrokimia, PT Iskandar Muda, dan PT Pupuk Kaltim; koperasi; dan swasta lainnya. Sedangkan penjualan dari Lini III ke Lini IV (kecamatan) dilakukan oleh penyalur, dan penjualan ke petani oleh pengecer di Lini IV. Menurut Hasan, *masalah utama dengan sistem distribusi seperti ini adalah tidak berfungsinya mekanisme persaingan pasar yang sehat dan tidak transparannya penunjukan distributor maupun pengecer* (halaman 49).²²

Naiknya harga jual pupuk yang dibayar petani hingga di atas HET juga sering disebabkan oleh pengawasan peredaran pupuk bersubsidi yang lemah, yang memberi kesempatan bagi spekulan untuk mencari keuntungan. Misalnya di Kabupaten Probolinggo, Jawa Timur. Kompas tanggal 18 Juni 2008 memberitakan bahwa di tingkat kios pengecer resmi, harga pupuk urea yang dipasok oleh PT. Pupuk Kaltim tercatat Rp 70.000/50 kg. atau Rp 140.000/kuintal. Padahal, berdasarkan HET, harga pupuk jenis itu seharusnya hanya Rp 60.000/50kg. atau Rp 120.000/kuintal. Beberapa hari sebelumnya, harga pupuk tersebut bahkan sempat naik hingga mencapai Rp 160.000/kuintal, seperti yang terjadi di sejumlah kecamatan di kabupaten tersebut.²³

Prabowo (2007f) berpendapat bahwa implementasi subsidi pupuk memang selalu menimbulkan persoalan yang dilematis. Besaran HET yang ditetapkan selalu dihadapkan pada situasi perubahan struktur biaya, khususnya biaya distribusi yang berbeda antar wilayah. Dengan biaya distribusi yang besar, banyak distributor dan pengecer mengalami kesulitan menjual pupuk bersubsidi dengan tetap mengikuti HET. Menurut pengamatannya, masalah kenaikan harga pupuk bersubsidi sering terjadi pada rantai distribusi lini III dan IV, dari distributor ke pengecer. Harga akan tambah naik di tingkat pengecer saat rantai distribusi bertambah panjang karena lokasi terpencil. Bahkan untuk daerah-daerah terpencil atau yang berisiko tinggi (misalnya wilayah yang sering terjadi kerusuhan), ada keengganan pelaku usaha untuk menjadi penyalur. Hasil kajian sistem distribusi pupuk urea bersubsidi yang dilakukan oleh tim dari Institut Pertanian Bogor (IPB) terhadap distribusi pupuk PT Pupuk Sriwidjaja yang dikutip oleh Prabowo menunjukkan bahwa biaya distribusi di

²¹ Kompas, "Jalur Dipetakan Kembali", Selasa, 29 April 2008: 22.

²² Sejak 1998 ada sejumlah kebijakan pemerintah dalam penyaluran pupuk, antara lain Kepmen Perindustrian dan Perdagangan No. 378/MPP/KEP/8/1998 yang memberikan kewenangan penuh kepada koperasi/KUD sebagai penyalur dan pengecer pupuk bersubsidi (Lini III s/d petani). Selanjutnya, dalam upaya pemerintah untuk memperbaiki sistem distribusi pupuk bersubsidi di dalam negeri, pada tahun 2004 Kepmen itu dirubah dengan Kepmen No. 356/MPP/KEP/5/2004 yang memberikan peluang lebih besar kepada pengusaha non-koperasi yang berprinsip mencari keuntungan untuk menjadi pelaku tata niaga pupuk. Kepmen yang baru itu juga mendorong masing-masing pabrik pupuk menjadi distributor pupuk di wilayah tertentu. Kebijakan ini secara praktis menghilangkan peran dan fungsi PT Pusri sebagai perusahaan induk dalam distribusi pupuk di dalam negeri. Walaupun menurut pengamatan Hasan, dengan sistem distribusi secara regional seperti ini memang masih tetap terjadi kelangkaan pupuk di beberapa tempat pada musim tanam tahun 2005. Namun, tidak separah yang terjadi pada tahun-tahun sebelumnya ketika PT Pusri berperan sebagai perusahaan induk atau koordinator penyaluran pupuk bersubsidi (Hasan, 2005).

²³ "Kontrol Lemah, Harga Tetap Mahal", Nusantara, Rabu, 18 Juni 2008:22. Kompas ini juga memberitakan bahwa pada umumnya petani tidak mengetahui tentang HET sehingga mereka menganggap kenaikan harga pupuk urea tersebut merupakan suatu hal biasa seperti harga-harga dari barang-barang lain yang fluktuatif.

wilayah pemasaran Jawa di tingkat distributor, khususnya di lini III dan IV, mencapai Rp 85,21/kg, Sumatera Rp 132,82/kg, dan Kalimantan Barat Rp 204,72/kg.²⁴

Menurut Prabowo (2007f), masalah berikutnya, masih dalam distribusi, adalah fasilitas, terutama distributor yang rata-rata tidak mempunyai fasilitas penyimpanan yang memadai sesuai standar kuota. Akibatnya, fungsi *buffer stock* yang menjadi bagian dari tanggung jawab distributor tidak terpenuhi. Karena tidak ada fasilitas penyimpanan, maka distributor setelah menerima stok dari produsen langsung memasok seluruhnya ke gudang-gudang pengecer.

Pemerintah sadar akan lemahnya pengawasan penyaluran pupuk bersubsidi selama ini, dan akhirnya pemerintah memperketat sistem distribusi pupuk bersubsidi sekaligus berupaya meningkatkan pengawasannya dengan merevisi Peraturan Menteri Perdagangan No.33 Tahun 2007.²⁵ Revisi ini menyangkut antara lain perubahan rayonisasi pendistribusian pupuk bersubsidi²⁶ dan pengetatan sistem distribusi dengan pendataan petani di wilayah kerja pengecer.²⁷ Selain itu, aturan yang baru ini juga memuat ketentuan registrasi pengangkutan pupuk bersubsidi serta penegasan sanksi terhadap pelanggaran yang dilakukan distributor dan pengecer. Di dalam revisi ini, kepala daerah bertanggung jawab sepenuhnya atas distribusi pupuk hingga ke tangan petani yang membutuhkannya, dan, oleh karena itu, pembiayaannya harus ditanggung oleh pemda. Selain itu, revisi ini juga mewajibkan distributor mengangkut sendiri pupuk bersubsidi dari gudang produsen ke kios pengecer. Jika pihak lain yang melakukan distribusi, kendaraan angkutan harus diregistrasikan ke produsen pupuk.²⁸

Kenaikan harga pupuk kimia di pasar juga disebabkan oleh meningkatnya biaya produksi pupuk di tingkat pabrik. Menurut PT Pusri, harga bahan baku pupuk, seperti fosfat, sulfur, dan potas, setiap tahun naik terus, khususnya setelah berakhirnya era Orde Baru. Misalnya harga fosfat naik dari hanya 60 dollar AS/ton CNF pada awal tahun 2007 menjadi 180 dollar AS pada akhir tahun tersebut. Pada bulan April 2008, harga bahan baku tersebut sudah mencapai 350 dollar AS di sejumlah negara lain. Sementara itu, harga sulfur pada awal tahun 2007 sekitar 135 dollar AS/ton CNF dan pada akhir tahun tersebut sudah mencapai antara 350 hingga 400 dollar AS. Pada bulan April 2008, harganya sudah 600 dollar AS. Karena Indonesia mengimpor semua bahan baku tersebut (misalnya sulfur dari Rusia, Kanada, dan Timur Tengah) maka dengan nilai tukar rupiah yang relatif lemah, harganya dalam rupiah akan sangat tinggi,²⁹ yang dengan sendirinya membuat peningkatan biaya produksi pupuk.³⁰ Harga pupuk yang dibayar petani akan tambah naik lagi jika biaya distribusi, khususnya biaya transportasi juga naik akibat kenaikan harga bahan bakar minyak (BBM) (yang sudah mengalami kenaikan dua kali sejak tahun 2005).³¹

²⁴ Menurut hasil kajian tersebut, dengan asumsi harga tebus di gudang penyangga produsen Rp 1.060/kg dan HET Rp 1.200/kg, maka laba yang diterima distributor dan pengecer, misalnya, untuk wilayah Jawa (dari lini I sampai IV) hanya Rp 95,21/kg.

²⁵ Kompas, "Pertanian. Sistem Penyaluran dan Pengawasan Pupuk Bersubsidi Diperketat", *Bisnis & Keuangan*, Jumat, 20 Juni 2008: 17.

²⁶ Pengaturan kembali rayonisasi penyaluran pupuk bersubsidi dalam revisi ini terkait dengan dialihkannya pemasokan pupuk bersubsidi untuk wilayah Jawa Tengah dari PT Pupuk Kalimantan Timur kepada PT Pupuk Sriwijaya mulai September 2008 (Kompas, Jumat, 20 Juni 2008: 17).

²⁷ Setiap pengecer diwajibkan mencatat daftar pembelian dari petani dan kelompok tani. Pencatatan meliputi nama, alamat, luas lahan, dan kebutuhan pupuk. Pencatatan ini dilakukan selama periode 1 Juli-31 Desember 2008. Daftar dari pengecer ini akan disahkan kepala desa dan diverifikasi kepada dinas perdagangan di kabupaten setempat. Pendistribusian pupuk tahun 2009 akan didasarkan pada daftar pembelian oleh petani tersebut (Kompas, Jumat, 20 Juni 2008: 17).

²⁸ Peraturan yang direvisi ini juga mengharuskan produsen pupuk menghentikan kerja sama dengan distributor atau pengecer yang melakukan pelanggaran, selain melanjutkan proses hukumnya dengan sanksi yang jelas yang diatur di dalam revisi tersebut (Kompas, Jumat, 20 Juni 2008: 17).

²⁹ Kompas, "Harga Bahan Baku Pupuk Terus Naik", *Bisnis & Keuangan*, Senin, 28 April 2008: 17.

³⁰ Menurut Kompas ("Subsidi Pupuk Rp 14,7 Triliun", *Bisnis & Keuangan*, Senin, 16 Juni 2008: 17), hingga awal Juni 2008 harga bahan baku non-gas untuk pupuk sudah meningkat 100% hingga 500% menyusul kenaikan harga minyak mentah di pasar dunia. Akibat kenaikan harga tersebut, maka dibutuhkan subsidi untuk pupuk untuk tahun 2008 hingga mencapai Rp 17 triliun; suatu kenaikan yang sangat besar. (Kompas, *Bisnis & Keuangan*, Kamis, 25 Oktober 2007: 10).

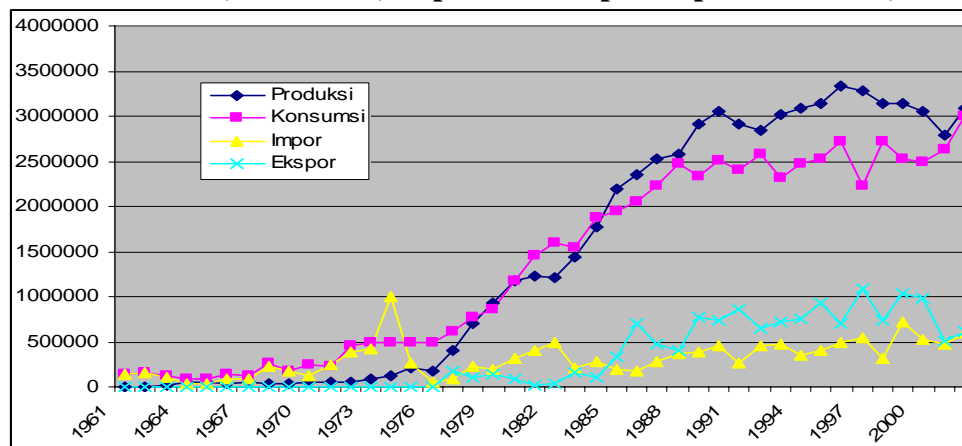
³¹ Tentu kenaikan harga energi seperti minyak atau gas juga akan menaikkan biaya produksi pupuk. Misalnya, Astono dan Osa (2006) melaporkan kenaikan harga energi setiap tahun yang ditetapkan oleh Pertamina kepada PT Pupuk Sriwidjaja (Pursi) pada 12 Juli 2005. Harga yang ditetapkan adalah pada 1 Januari 2005 sebesar 2 dollar AS per MMBTU. Pada 1 Januari 2006 naik menjadi 2,15 dollar AS per MMBTU. Pada 1 Januari 2007 naik lagi menjadi 2,30 dollar AS per MMBTU.

Selain itu, menurut Astono dan Osa (2006) masalah pengadaan pupuk pabrik di dalam negeri erat kaitannya dengan masalah pasokan bahan bakar yang dialami sejumlah pabrik pupuk di dalam negeri. Misalnya, kasus PT ASEAN Aceh Fertilizer. Pemerintah membiarkan terhentinya pasokan gas ke pabrik patungan para anggota ASEAN itu, yang akhirnya dilikuidasi dalam rapat umum pemegang saham luar biasa pada 14 Januari 2006. Nasib serupa juga dialami oleh PT Pupuk Iskandar Muda. Pabrik pupuk milik negara ini sejak 8 September 2005 tutup sampai akhirnya pada pertengahan April 2006 dapat kembali pasokan gas melalui penukaran setara 3 standar kargo LNG. Juga pasokan gas ke PT Pupuk Kujang IB yang diresmikan Presiden tahun 2006 juga tidak pasti. Astono dan Osa memberitakan bahwa waktu itu pabrik tersebut dinyatakan akan mendapat pasokan gas selama 3 tahun saja, yakni 1 Januari 2006 hingga 31 Desember 2008, dan untuk selanjutnya akan diusahakan dari BP Indonesia (perusahaan gas negara) atau PT Pertamina. Juga pabrik Petrokimia Gresik dalam kondisi yang tidak menentu. Kemampuan suplai gas bumi dari EMP Kangean, Madura, ke pabrik ini terus berkurang, yang menurut Astono dan Osa diperkirakan turun sekitar 5 MMSCFD per bulan.

Sedangkan, menurut Hasan (2005), dalam beberapa tahun belakangan ini dengan depresiasi nilai tukar rupiah terhadap dollar AS membuat industri pupuk nasional memiliki keunggulan komparatif (atau daya saing harga) yang lebih tinggi. Hal ini sering merangsang produsen pupuk di dalam negeri mengeksport produknya daripada memasok ke pasar dalam negeri dengan harga yang lebih rendah sesuai HET.

Walaupun ada masalah-masalah dalam penyaluran pupuk bersubsidi seperti yang telah dibahas di atas, sebenarnya, Indonesia termasuk negara pertanian dengan tingkat pemakaian pupuk non-organik yang sangat tinggi, terutama pada era Suharto. Laju pertumbuhannya rata-rata per tahun meningkat dari sekitar 1,7% dalam dekade 1960an ke 16% selama periode 1970an-1980an, yang membuat pemakaian pupuk modern ini per hektar juga mengalami suatu peningkatan dari sekitar 1,3% ke 13,6% rata-rata per tahun selama periode yang sama.³² Tetapi, pada era.90an pertumbuhan konsumsi pupuk ini melemah (Gambar 2). Hal ini sebagian dikarenakan biaya pembelian pupuk non-organik meningkat sehubungan dengan menurunnya subsidi pupuk dari pemerintah sejak era Orde Baru berakhir dan kelangkaan pupuk yang sering terjadi, seperti yang telah dibahas sebelumnya di atas.

Gambar 2: Produksi, Konsumsi, Impor dan Ekspor Pupuk Indonesia, 1961-2002



Sumber: FAO database

³² Banyaknya pupuk yang digunakan di Indonesia bisa juga mencerminkan kelebihan pemakaiannya. Seperti yang diberitakan di Kompas (“Deptan: Biaya Produksi Naik”, Bisnis & Keuangan, Selasa, 27 Mei 2008: 18), banyak petani di Indonesia, khususnya di pulau Jawa memakai pupuk berlebihan. Misalnya, tanaman padi dengan luas 1 ha., yang seharusnya cukup diberi pupuk urea 250 kg., oleh banyak petani diberi 400 kg. Belum lagi kelebihan penggunaan pupuk SP-36 dan ZA. Padahal tanpa menambah pemupukan 150 kg., produktivitas tanaman padi tidak akan berkurang. Menurut catatan di Kompas ini, apabila petani hemat dalam pemakaian pupuk, dengan harga subsidi Rp 1.200/kg, petani bisa menekan biaya produksi hingga Rp 180.000/ha. Juga untuk pestisida, banyak petani sayur-sayuran atau hortikultura yang memakainya berlebihan. Padahal jika hemat, menurut catatan Kompas tersebut, petani bisa mengurangi biaya produksi hingga Rp 100.000/ha.

Benih

Selain ketersediaan pupuk, juga ketersediaan benih, khususnya benih bermutu, dengan harga yang memadai juga sangat menentukan kelangsungan produksi padi di dalam negeri. Seperti halnya pupuk, selama era Orde Baru pasokan benih juga tidak pernah bermasalah. Tetapi, sejak era reformasi hingga sekarang ini pengadaan benih di dalam negeri sering menjadi masalah, baik dalam bentuk stok tidak ada di pasar atau harganya yang terlalu mahal bagi petani; khususnya petani kecil. Seperti yang diberitakan di Kompas per Juni 2008, para petani di Kabupaten Nganjuk mengeluhkan mahalnya harga benih tanaman pangan, terutama benih padi, jagung, dan kedelai. Harga benih padi naik sekitar 60%, sedangkan harga benih jagung dan kedelai naik masing-masing 75% dan 90%. Di desa Bulu, Kecamatan Berbek, harga benih padi varietas Cihwang dan IR-64 (varietas yang paling banyak ditanam petani) sejak November 2007 naik hingga Rp 8.000/kg. Sebelumnya, harga benih tersebut sejak 2004 bertahan pada kisaran Rp 5.000/kg.³³

Berdasarkan data dari Direktorat Perbenihan dan Sarana Produksi Deptan, Tabel 5 menyajikan ketersediaan benih hortikultura untuk periode 2004-2006. Dapat dilihat bahwa untuk tanaman sayuran dan tanaman hias, sebagian dari kebutuhan benih di dalam negeri masih tergantung pada impor. Selanjutnya, Tabel 6 menunjukkan tiga penyedia utama benih hortikultura di dalam negeri. Peran dari penangkar/produsen sebagai penghasil benih utama di dalam negeri cenderung melemah, dan posisinya cenderung diambil alih oleh perusahaan swasta.

Tabel 5: Ketersediaan Benih Hortikultura di Indonesia, 2004-2006*(ton)

Jenis tanaman	2004		2005		2006	
	DN**	LN**	DN	LN	DN	LN
Tanaman buah	12.645	-	14.382	-	14.966	-
Tanaman sayuran	5.156	2.134	5.687	2.207	19.818	1.707
Tanaman hias	6.871	9.215	9.595	5.322	22.258	3.170
Tanaman biofarmaka	399	-	441	-	521	-

Keterangan: * angka sementara; ** DN=dalam negeri, LN=luar negeri

Sumber: Direktorat Perbenihan dan Sarana Produksi Deptan.³⁴

Tabel 6: Penyedia Benih Hortikultura di Indonesia, 2003-2006*dalam ribu)

Jenis tanaman	2003	2004	2005	2006
Penangkar/produsen	1.207	1.243	327	536
Pedagang/penyalur	712	727	340	-
Perusahaan swasta	9	9	9	18

Keterangan: * angka sementara;

Sumber: lihat Tabel 5

Menurut berita di Kompas terbitan 12 Juni 2007,³⁵ belum mampunya produksi dalam negeri memenuhi kebutuhan benih di dalam negeri adalah masih lemahnya pertumbuhan industri perbenihan nasional. Masalah utamanya adalah soal keterpaduan. Hingga saat ini belum ada sinkronisasi riset, produksi, dan pemasaran benih, atau belum seirama, mulai dari hulu sampai hilir. Masing-masing berjalan sendiri-sendiri walaupun memiliki tujuan yang sama. Selain soal keterpaduan, persoalan penting lainnya yang juga menghambat pertumbuhan produksi benih nasional selama ini adalah minimnya insentif waktu dalam memproduksi benih

³³ "Pertanian. Petani Mengeluh Harga Benih Naik 90 Persen", Kamis, 26 Juni 2008: 1. Menurut Menteri Pertanian Anton Apriyantono, seperti yang diberitakan di Kompas ini, idealnya harga benih mencapai dua kali lipat harga komoditas agar industri benih bisa mendanai penelitian untuk bisa terus menghasilkan benih dengan kualitas yang lebih baik dari sebelumnya. Menurut catatan dari Prabowo (2007e), pada April 2007, regeansi harga pengadaan benih di Sumatera adalah sebesar Rp 4.700/kg, Jawa Rp 4.650/kg., Bali dan Nusa Tenggara Rp 4.720/kg, Kalimantan Rp 4.920/kg, Sulawesi Rp 4.670/kg, Maluku dan Maluku Utara Rp 5.220/kg, dan Papua dan Irian Jaya Barat Rp 6.700/kg.

³⁴ Dikutip dari Kompas (2007), "Soal Benih Belum Padu", Bisnis & Keuangan, 12 Juni: 17.

³⁵ "Soal Benih Belum Padu", Bisnis & Keuangan, 12 Juni: 17.

di dalam negeri.³⁶ Padahal masalah insentif ini sangat penting karena pembangunan industri perbenihan merupakan investasi jangka panjang, padat modal, dan memiliki tingkat kegagalan yang tinggi karena dampak iklim. Industri ini juga sangat bergantung pada sektor usaha tani. Industri skala besar atau perusahaan multinasional yang telah memiliki tenaga riset, mitra petani, dan penyuluh swasta sendiri mungkin tidak akan terlalu sulit mengembangkan dan memproduksi benih.³⁷

Selain karena produksi sendiri belum bisa mencukupi kebutuhan benih di dalam negeri, Indonesia impor benih juga karena benih impor terkadang memiliki kualitas yang lebih baik dengan hasil produksi yang lebih banyak. Kenyataan ini memikat petani sehingga menciptakan ketergantungan mereka pada impor benih. Ini jika dibiarkan, pada akhirnya akan memukul industri perbenihan nasional. Ada memang beberapa jenis benih yang tidak bisa/sulit dikembangkan di Indonesia. Misalnya benih sawi dan kentang, karena pengaruh iklim. Misalnya, benih sayur-sayuran diimpor dari Selandia Baru, Australia, Jepang, Thailand, dan Malaysia, dan impornya terus meningkat (lihat Tabel 5).³⁸

Masalah lainnya adalah mekanisme penyaluran benih di dalam negeri yang juga masih lemah yang sering membuat jumlah yang bisa disalurkan lebih rendah dari yang ditargetkan. Misalnya Kompas per 11 Juni 2008³⁹ mencatat bahwa penyaluran bantuan langsung bibit unggul bersertifikat (atau BLBU) selama periode Oktober 2007-Maret 2008 mencapai luasan 102.345 ton atau setara luas tanam 4,093 juta ha. Namun volume penyaluran benih itu baru mencapai 53,04% dari target. Sedangkan menurut Kompas per 21 Juni 2008, realisasi penyalurannya hingga pekan ketiga Juni 2008 masih jauh dari target 2008, yakni baru Rp 66 miliar, atau 16,94% dari total nilai sekitar Rp 390 miliar (tahun 2007 600 miliar), yakni realisasi benih padi unggul nasional 4.275 ton (atau 26,23% dari target 16.300 ton), padi hibrida 187 ton (10,64% dari target 1.700 ton), jagung hibrida 786 ton (21,53% dari target 3.650 ton), dan benih kedelai 3.321 ton (74,74% dari 4.446 ton). Rencananya, penyaluran ini akan dilakukan melalui mekanisme tender seperti biasanya (sebelum-sebelumnya perusahaan-perusahaan swasta yang menang tender adalah a.l. PT Shang Hyang Seri dan PT Pertani). Namun karena waktu sedikit, maka pemerintah memutuskan pengadaan benih tersebut melalui mekanisme pemilihan atau menunjukkan langsung pemerintah daerah (dalam hal ini bupati atau wali kota) ditunjuk sebagai penyalur, Namun sistem penunjukan langsung ini membuat banyak pemerintah daerah takut karena tidak ada jaminan mereka tidak akan diseret ke persoalan pidana di masa datang berkaitan dengan maraknya penangkapan pejabat-pejabat pemerintah di daerah karena dituduh melakukan korupsi pada waktu lalu.⁴⁰

Deptan menganggap bahwa kebijakan bantuan benih unggul sangat penting. Menurut perhitungannya (dikutip dari Prabowo, 2007e), realisasi bantuan benih terutama melalui program pengelolaan tanaman

³⁶ Menurut berita di Kompas tersebut, dalam Peraturan Menteri Pertanian No.37/2006 tentang pengujian, penilaian, pelepasan, dan penarikan varietas dinyatakan bahwa maksimal 2 tahun dari waktu pelepasan varietas industri benih sudah harus memproduksi benih komersial di dalam negeri. Untuk benih padi hibrida, misalnya, uji coba pemuliaan hanya dapat dilakukan sekali dalam setahun pada saat musim kemarau. Uji coba pertama belum berhasil, uji coba tahun kedua baru masuk tahap pengenalan pola, termasuk studi jantan dan betina. Jika dipaksakan, tingkat produktivitasnya akan rendah dan akan berdampak negatif terhadap pemasaran, khususnya pengenalan produk terhadap petani. Karena usaha tani bagi sebagian besar petani di Indonesia merupakan sumber satu-satunya pendapatan, jika gagal maka petani tidak akan mau lagi bekerjasama, dan ini berarti ancaman serius bagi kelangsungan produksi perbenihan di dalam negeri.

³⁷ Menurut berita di Kompas tersebut, di bidang riset sebenarnya sudah banyak dihasilkan benih tanaman pangan, perkebunan, dan hortikultura varietas unggul yang tahan terhadap serangan hama dan memiliki produktivitas tinggi. Hanya saja tanaman itu belum tentu bisa diproduksi. Kalaupun bisa, tingkat produktivitasnya rendah. Di sisi lain, ada juga industri perbenihan di dalam negeri yang kuat di bidang produksi, tetapi lemah dalam riset sehingga tidak bisa tumbuh. Demikian juga yang terjadi dengan pemasaran.

³⁸ Impor benih sayuran terbesar tahun 2005 adalah jenis umbi seperti kentang (2.129 ton), sayuran *grain* seperti kubis (11,3 ton), sawi (10 ton), kangkung (9,7 ton), buncis (3,3 ton), wortel (3,04 ton), tomat (1,6 ton), mentimun (2,8 ton), dan selebihnya benih bawang merah, cabai, dan kacang pandang. Tahun 2006, pemerintah mencoba mengurangi impor benih sayuran. Demikian juga impor bibit tanaman hias seperti anggrek, gladiol, krisan, mawar, melati, dan sedap malam, diusahakan berkurang pada tahun-tahun ke depan. Pada tahun 2005 impornya mencapai 5.322 ton (lihat Tabel 1), atau 35,68% dari total kebutuhan sebanyak 14.918 ton. Namun kebijakan tersebut rasanya sulit dilakukan atau dipertahankan dalam jangka karena, seperti telah dijelaskan di dalam teks bahwa industri perbenihan nasional masih lemah (Kompas, "Komoditas Pertanian Tergantung Benih Impor", Bisnis & Keuangan, Sabtu, 9 Juni 2007: 17).

³⁹ "Bulog Pastikan Mampu Jaga Pangan", Rabu, 11 Juni 2008: 1.

⁴⁰ "Realisasi Bantuan Benih Baru Capai 26 Persen", Bisnis & Keuangan, Sabtu, 21 Juni 2008: 18.

terpadu (PTT) dapat meningkatkan produktivitas padi inbrida menjadi 5,3 ton/ha dari 4,6 ton/ha, atau peningkatannya sebesar 16,05%. Sementara untuk benih padi hibrida, kenaikannya akan mencapai 24,95% dari sebelumnya 5,2 ton/ha menjadi 6,5 ton/ha. Sedangkan realisasi bantuan benih untuk program intensifikasi pertanian mampu menyumbang pertumbuhan produktivitas sekitar 5,46%, dari sebelumnya 4,6 ton/ha menjadi 4,87 ton/ha (Tabel 7).

Tabel 7: Upaya Pencapaian Sasaran Produksi Padi Melalui PTT dan Intensifikasi, 2007

Uraian	Luas tanam (ha)	Luas panen (ha)	Produktivitas (ku/ha)			Sasaran produksi (ton)
			Awal	Baru	% peningkatan	
PTT (bantuan benih)						
- Inbrida	2.035.500	1.933.725	46,18	53,51	16,05	10.347.484
- Hibrida	135.000	128.250	52,42	65,50	24,95	840.038
Jumlah	2.170.500	2.061.975		54,26		11.187.521
Intensifikasi						
-bantuan benih	3.165.133	3.006.876	46,18	48,70	5,46	14.643.729
-reguler	7.152.930	6.793.604	46,18	47,62	3,12	32.352.695
Jumlah	10.318.063	9.800.480	46,18	48,13	4,38	46.996.425
Total	12.488	11.862.455		49,19		58.183.946

Sumber: Prabowo (2007e) (data dari Deptan)

Mengenai harga jual (atau harga beli yang dibayar oleh petani), pertanyaan pentingnya adalah: apakah kenaikan harga benih akan selalu merugikan petani? Tentu, ini tergantung pada harga komoditas dan biaya lainnya saat itu Menurut catatan dari Kompas,⁴¹ per Juni 2008 HPP untuk beras sebesar Rp 4.300/kg, jagung pipilan kering Rp 2.500/kg., dan kedelai Rp 6.500-Rp 7.000/kg. Dengan harga jagung pipilan kering sebesar Rp 2.500/kg dan produktivitas jagung hibrida mencapai 8 ton, pendapatan kotor petani bisa mencapai Rp 20 juta sekali musim panen. Bila pengeluaran benih per ha. Rp 1,75 juta, ditambah biaya lainnya seperti tenaga kerja, sewa dan olah lahan, dan pupuk mencapai Rp 10 juta, petani masih mendapatkan keuntungan bersih sebesar Rp 10 juta. Namun, seperti telah dikatakan sebelumnya, perhitungan keuntungan ini tergantung apakah selain kenaikan harga benih, biaya lain juga naik. Kompas yang sama mencatat bahwa di desa Bulu, Kecamatan Berbek, Kabupaten Nganjuk, naiknya harga benih dari Rp 5.000/kg ke Rp 8.000/kg juga diikuti dengan kenaikan ongkos buruh, biaya tanam, dan pengolahan lahan.

Seperti halnya pupuk kimia, untuk pengadaan benih unggul, pemerintah selama ini juga menerapkan kebijakan subsidi. Berdasarkan berita di Kompas yang sama (21/6/08), nilai subsidi benih padi, jagung, dan kedelai untuk tahun 2008 sebesar Rp 689,7 miliar. Rinciannya adalah sebagai berikut: subsidi benih Rp 110,01 miliar, cadangan benih nasional Rp 190,04 miliar, dan BLBU Rp 389,64 miliar.

Selain itu, dalam beberapa tahun belakangan ini, dalam upaya menggenjot produksi beras di dalam negeri, pemerintah melakukan kebijakan impor benih padi hibrida. Pada tahun 2007, diperkirakan sekitar 5.000 ton benih hibrida akan masuk ke Indonesia. Impor ini antara lain dari China, Thailand, dan Filipina. Namun masih banyak kalangan yang meragukan efektivitas dari kebijakan tersebut. Tentu banyak hal yang jika tidak ditangani secara serius dalam jangka panjang bisa merugikan produksi beras, diantaranya adalah masuknya sejumlah organisme pengganggu tanaman yang hingga saat ini belum ada di Indonesia (Maryoto, 2007a).⁴²

Sudah merupakan keharusan bahwa untuk meningkatkan produktivitas padi, yang berarti lebih menjamin ketahanan pangan, terutama dalam kondisi lahan yang semakin sempit dan cuaca yang semakin tidak

⁴¹ "Pertanian. Petani Mengeluh Harga Benih Naik 90 Persen", Kamis, 26 Juni 2008: 1.

⁴² Menurut Maryoto (2007c), seharusnya impor benih hibrida dilakukan setelah melalui pengkajian ketat. Impor juga harus dilakukan dengan memerhatikan produsen benih padi hibrida di dalam negeri. Mereka (termasuk sejumlah perguruan tinggi/lembaga penelitian dan pengembangan (R&D) yang telah bertahun-tahun melakukan riset dan telah berhasil memproduksi padi hibrida di dalam negeri seharusnya diberi insentif dibandingkan dengan mereka yang melakukan impor. Juga kebijakan impor ini harus dibarengi dengan pelatihan atau edukasi kepada petani, agar petani mengetahui sepenuhnya untung ruginya menggunakan benih tersebut.

menentu, benih-benih baru harus terus dikembangkan dan disuplai ke petani. Hal ini juga sudah semakin giat dilakukan oleh pemerintah Indonesia dalam beberapa tahun belakangan ini. Yang terakhir, seperti yang diberitakan oleh Grahadyarini dan Rukmorini (2008), adalah penggunaan padi varietas baru, Super Toy HL-2, yang diperkenalkan di desa Grabak sebagai wilayah percobaan yang terletak 20 kilometer selatan Kecamatan Purworejo, ibu kota Kabupaten Purworejo pada bulan April 2008.⁴³ Luas sawah yang menjadi uji coba penanaman varietas tersebut mencapai 103 ha. Para petani sangat antusias karena selama ini hasil panen yang mereka terima untuk jenis IR-64 rata-rata 6-7 ton/ha GKP atau setara 4-5 ton beras. Sedangkan dari varietas yang baru ini diharapkan mampu menaikkan panen gabah hingga 15 ton GKP/ha atau setara 10 ton beras/ha.⁴⁴

Masih dari Grahadyarini dan Rukmorini (2008), hingga saat ini telah diciptakan 5 varietas padi baru, yang terus mengalami perbaikan, yaitu Super Toy HL-1, HL-2, HL-3, HL-3A, dan HL-3B.

Daftar Pustaka

- Astono, Banu (2008), "Ketahanan Pangan. Membayar Subsidi dengan Pola Ijon", *Kompas*, Bisnis & Keuangan, Jumat, 13 Juni: 21.
- Astono, Banu dan Stefanus Osa (2006), "Kelangkaan Pupuk. Petani Bosan Dijadikan Komoditas", *Kompas*, Bisnis & Keuangan, Jumat, 7 April.
- Fuglie, Keith O. (2004), "Productivity Growth in Indonesian Agriculture, 1961-2000", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 40(2): 209-25.
- Grahadyarini, Lukita dan Regina Rukmorini (2008), "Mendongkrak Produksi dengan Varietas Baru", *Kompas*, Bisnis & Keuangan, Senin, 21 April: 21.
- Hamzirwan (2007a), "Jaringan Irigasi Urat Nadi dalam Produksi Padi", *Kompas*, Bisnis & Keuangan, Jumat, 13 April: 21.
- Hamzirwan (2007b), "Awat Lampu Kuning untuk Pupuk", *Kompas*, Bisnis & Keuangan, Kamis, 27 Desember: 21.
- Hasan, Fadhil (2005), "Masalah Subsidi dan Restrukturisasi BUMN Pupuk", *Kompas*, Ekonomi, Sabtu, 5 Maret: 49
- Maryoto, Andreas (2007a), "Produksi Padi 2007. Upaya di Tengah Kecemasan", *Kompas*, Bisnis & Keuangan, Selasa, 13 Februari: 21.
- Maryoto, Andreas (2007b), "Pasar Beras Sangat Merisaukan", *Kompas*, Sorotan, Jumat, 30 November: 66.
- Maryoto, Andreas (2007c), "Tata Niaga Impor Beras Harus Dikendalikan", *Kompas*, Bisnis & Keuangan, Sabtu, 10 Maret: 21.
- Maryoto, Andreas (2007d), "Harga Beras. Mempertanyakan Kegagalan OP", *Kompas*, Bisnis & Keuangan, Jumat, 16 Februari: 21.
- Prabowo, Hermas E. (2007a), "Upaya Melepaskan Dependensi Beras", *Kompas*, Bisnis dan Keuangan, Jumat, 25 Mei: 21.
- Prabowo, Hermas E. (2007b), "Ketahanan Pangan. Pertarungan Energi dengan Pangan", *Kompas*, Teropong, Kamis, 8 November: 33.
- Prabowo, Hermas E. (2007c), "Tanaman Pangan. Jagung. Sebuah Contoh Keruwetan", *Kompas*, Kamis, 8 November: 34.

⁴³ Batang padi varietas baru tersebut cenderung lebih tinggi dibandingkan dengan batang padi jenis IR yang umum digunakan, yaitu sekitar 70 sentimeter. Batang padi sisa panen cukup ditebas dan disisakan batangnya dengan panjang kurang lebih 3 sentimeter dari permukaan tanah, dan ini akan tumbuh kembali dan siap panen setelah sekitar 3 bulan. Selain itu, padi jenis ini dapat dipanen 3 kali setahun tanpa harus menanam bibit baru, jadi sangat irit dalam penggunaan bibit, yang berarti juga sangat membantu petani dari sisi biaya produksi. Perbedaan lainnya, padi Super Toy HL-2 tidak dapat diterapkan di sawah lebak (rawa), sawah gambut, dan sawah tadah hujan jika tanpa didahului oleh penyesuaian teknologi pengolahan tanah. Sawah lebak, misalnya, sebelum ditanam, harus dikeringkan dan di rawat terlebih dahulu dan ini semua membutuhkan teknologi khusus (Grahadyarini dan Rukmorini, 2008).

⁴⁴ Seperti yang dilaporkan Grahadyarini dan Rukmorini (2008), varietas padi yang baru itu sebelumnya sudah pernah ditanam di Bantul dan Kulon Progo, D.I. Yogyakarta dan hasilnya cukup memuaskan, yakni antara 2,5 ton hingga 8,5 ton GKP.

- Prabowo, Hermas E. (2007d), “Produksi Beras. Mulailah dengan Menekan Kehilangan Bulir Padi”, *Kompas*, Sorotan. Ekonomi, Jumat, 26 Januari: 56.
- Prabowo, Hermas E. (2007e), “Pengadaan Benih. Ketika Jaminan Pusat Diragukan”, *Kompas*, Bisnis & Keuangan: 21.
- Prabowo, Hermas E. (2007f), “Distribusi Pupuk Kalah dengan Mi Instan”, *Kompas*, Bisnis & Keuangan, Sabtu, 3 Februari: 20.