

IV. GAMBARAN UMUM DISTRIBUSI PUPUK DAN PENGADAAN BERAS

4.1. Arti Penting Pupuk dan Beras Bagi Petani, Pemerintah dan Ketahanan Pangan

Pupuk dan beras adalah dua komoditi pokok dalam sistem ketahanan pangan nasional. Pupuk sebagai bahan kimia atau organisme berperan dalam penyediaan unsur hara bagi keperluan tanaman secara langsung atau tidak langsung. Melalui pupuk tanaman pangan menghasilkan produksi pangan. Pupuk digunakan petani untuk meningkatkan produksi gabah mereka. Kekurangan penggunaan pupuk mengakibatkan produksi gabah petani menurun. Dengan demikian kebutuhan akan pupuk adalah hal yang utama bagi petani dalam peningkatan produksi gabah mereka.

Gabah petani menghasilkan beras yang dikonsumsi sebagai pangan pokok. Dalam sistem ketahanan pangan nasional, beras memiliki peran penting meskipun bukan lagi merupakan bahan pangan satu-satunya sumber karbohidrat. Beras merupakan bahan pangan pokok bagi sebagian besar masyarakat Indonesia sejak turun temurun. Budidaya tanaman padi penghasil beras telah menyatu dengan kehidupan masyarakat tani Indonesia. Karena itu komoditi beras memiliki peran ganda terutama bagi petani sebagai sumber pangan dan lapangan usaha maupun bagi masyarakat Indonesia secara keseluruhan sebagai bahan pangan pokok dalam sistem ketahanan pangan nasional.

Pemerintah memandang ketahanan pangan sebagai hal yang sangat penting dalam rangka pembangunan nasional untuk membentuk manusia Indonesia berkualitas, mandiri, dan sejahtera. Untuk mencapai ketahanan pangan tersebut perlu diwujudkan ketersediaan pangan yang cukup, aman, bermutu, bergizi dan beragam serta tersebar merata di seluruh wilayah Indonesia dan terjangkau oleh daya beli masyarakat. Beras merupakan salah satu bahan pangan pokok penting di dalam sistem ketahanan pangan sehingga dalam rangka mewujudkan ketahanan pangan, pemerintah merasa penting untuk mengatur produksi dan pengadaan beras agar tersedia bagi masyarakat.

4.2. Subsidi Pupuk

Beras terkait dengan pupuk dan keduanya menyatu dengan petani. Ketiganya merupakan satu kesatuan dan tidak dapat dipisahkan. Pupuk sebagaimana fungsinya dapat memacu peningkatan produksi tanaman pangan. Karena itu pupuk merupakan komoditi yang memiliki peran strategis dalam mendukung sektor pertanian dan dalam upaya meningkatkan produksi gabah dan beras petani. Untuk mewujudkan ketahanan pangan pemerintah merasa perlu mendorong peningkatan produksi gabah dan beras di sektor pertanian.

Pupuk telah menjadi kebutuhan pokok bagi petani dalam produksi gabahnya. Tetapi penggunaan pupuk memerlukan biaya dan biaya tersebut merupakan beban bagi petani dalam proses produksi. Karena itu pada satu sisi pemerintah bermaksud membantu beban biaya pupuk petani dan mendorong peningkatan produksi gabah mereka. Sementara pada sisi lain pemerintah menganggap pupuk memiliki peran sangat penting didalam peningkatan produktivitas dan produksi komoditas pertanian untuk mewujudkan Program Ketahanan Pangan Nasional. Dengan demikian pemerintah merasa perlu mensubsidi pupuk.

Subsidi pupuk sekarang ini diberikan pemerintah melalui subsidi harga gas kepada industri pupuk. Subsidi harga gas kepada industri pupuk tersebut merupakan upaya pemerintah untuk menjamin ketersediaan pupuk bagi petani dengan harga yang telah ditetapkan pemerintah yaitu Harga Eceran Tertinggi (HET). Sesuai Keputusan Menteri Pertanian Nomor 106/Kpts/SR.130/2/2004 tentang kebutuhan pupuk bersubsidi untuk sektor pertanian dan Nomor 64/Kpts/SR.130/3/2005 tentang kebutuhan dan harga eceran tertinggi pupuk bersubsidi untuk sektor pertanian, pupuk bersubsidi adalah pupuk yang pengadaan dan penyalurannya ditataniagakan dengan Harga Eceran Tertinggi (HET) di tingkat pengecer resmi.

Jenis-jenis pupuk yang disubsidi sesuai Kepmen tersebut adalah pupuk Urea, SP-36, ZA dan NPK dengan komposisi 15 : 15 : 15 dan diberi label "Pupuk Bersubsidi Pemerintah." Harga Eceran Tertinggi (HET) yang ditetapkan pemerintah adalah : Pupuk Urea Rp. 1.050,- per kg; Pupuk ZA Rp. 950,- per kg; Pupuk SP-36 Rp. 1.400,- per kg; dan Pupuk NPK 1.600,- per kg. Jenis pupuk bersubsidi ini disediakan untuk pertanian Tanaman Pangan, Hortikultura,

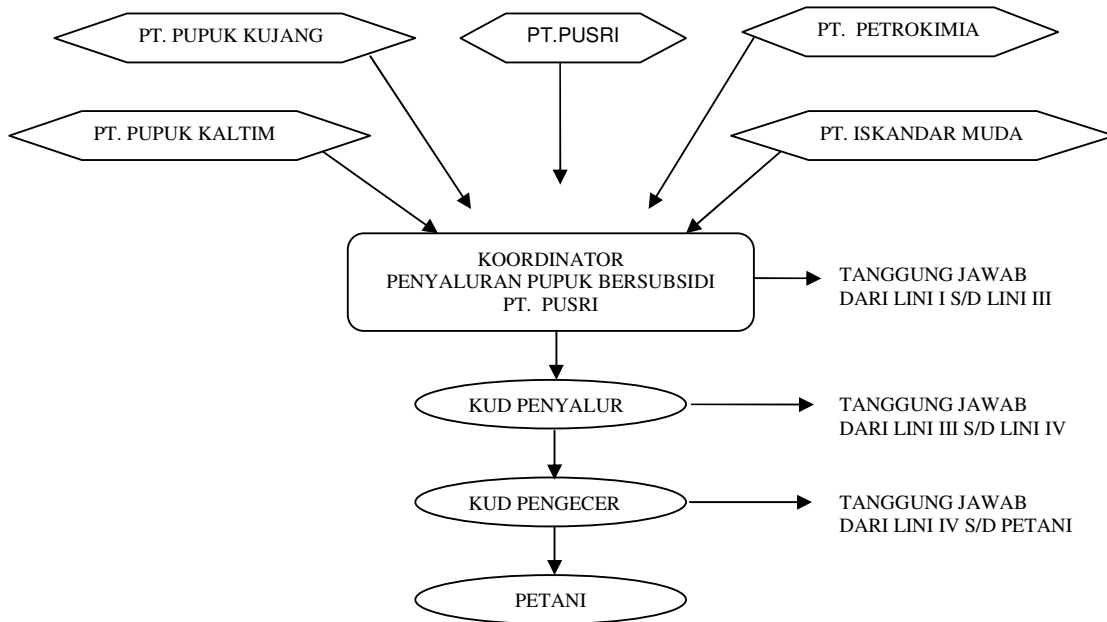
Perkebunan dan atau Hijauan Makanan Ternak. Perkebunan yang dimaksudkan disini adalah usaha milik sendiri atau bukan, dengan luasan tidak melebihi 25 hektar dan tidak membutuhkan izin usaha perkebunan. Pupuk bersubsidi bukan diperuntukan bagi perusahaan perkebunan, perusahaan tanaman pangan, perusahaan hortikultura dan perusahaan peternakan.

Kebutuhan pupuk yang akan disubsidi dihitung berdasarkan usulan kebutuhan pupuk dari seluruh Dinas Pertanian, Perkebunan dan Peternakan di Propinsi dengan mempertimbangkan alokasi anggaran subsidi pupuk masing-masing tahun. Karena itu jumlah pupuk yang disubsidi menurut propinsi dan dirinci per kabupaten adalah tercantum dalam lampiran Keputusan Menteri Pertanian tentang kebutuhan dan harga eceran tertinggi pupuk bersubsidi sektor pertanian pada masing-masing tahun.

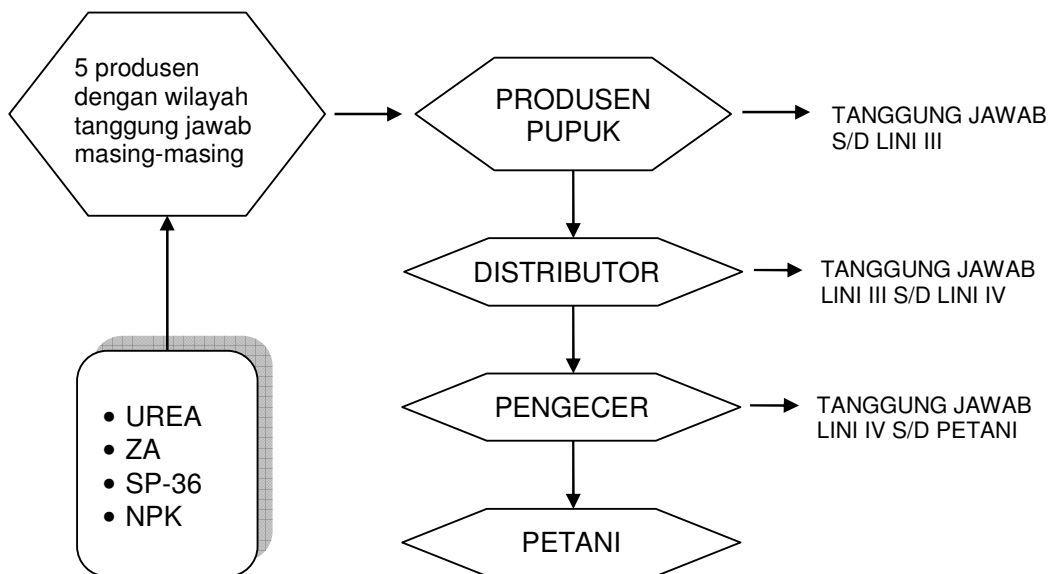
4.3. Pengaturan Distribusi Pupuk

Dalam rangka meningkatkan produktivitas dan produksi komoditi pertanian untuk mewujudkan program ketahanan pangan nasional, pemerintah merasa perlu untuk menjamin ketersediaan pupuk bersubsidi saat dibutuhkan petani. Penjaminan pemerintah ini memenuhi prinsip 6 (enam) tepat yaitu tepat jenis, jumlah, harga, tempat, waktu, dan mutu. Beberapa kebijakan pemerintah dalam penyaluran pupuk antara lain Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor : 378/MPP/KEP/8/1998 memberikan kewenangan penuh kepada koperasi/KUD menyalurkan pupuk hingga ke petani. Bagan penyaluran pupuk sesuai kebijakan tersebut dapat dilihat pada Gambar 3.

Selanjutnya pada tahun 2004 pemerintah telah merubah kebijakan sebelumnya dengan Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor : 356/MPP/KEP/5/2004. Kebijakan baru ini memberikan peluang lebih besar kepada pengusaha non-koperasi yang berprinsip *profit oriented* untuk menjadi pelaku tata niaga pupuk. Bagan penyaluran pupuk sesuai kebijakan baru ini dapat dilihat pada Gambar 4.



Gambar 3. Struktur Penyaluran Pupuk Berdasarkan SK Menteri Perindag Nomor : 378/MPP/KEP/8/1988



Gambar 4. Struktur Penyaluran Pupuk Berdasarkan SK Menteri Perindag Nomor : 356/MPP/KEP/5/2004

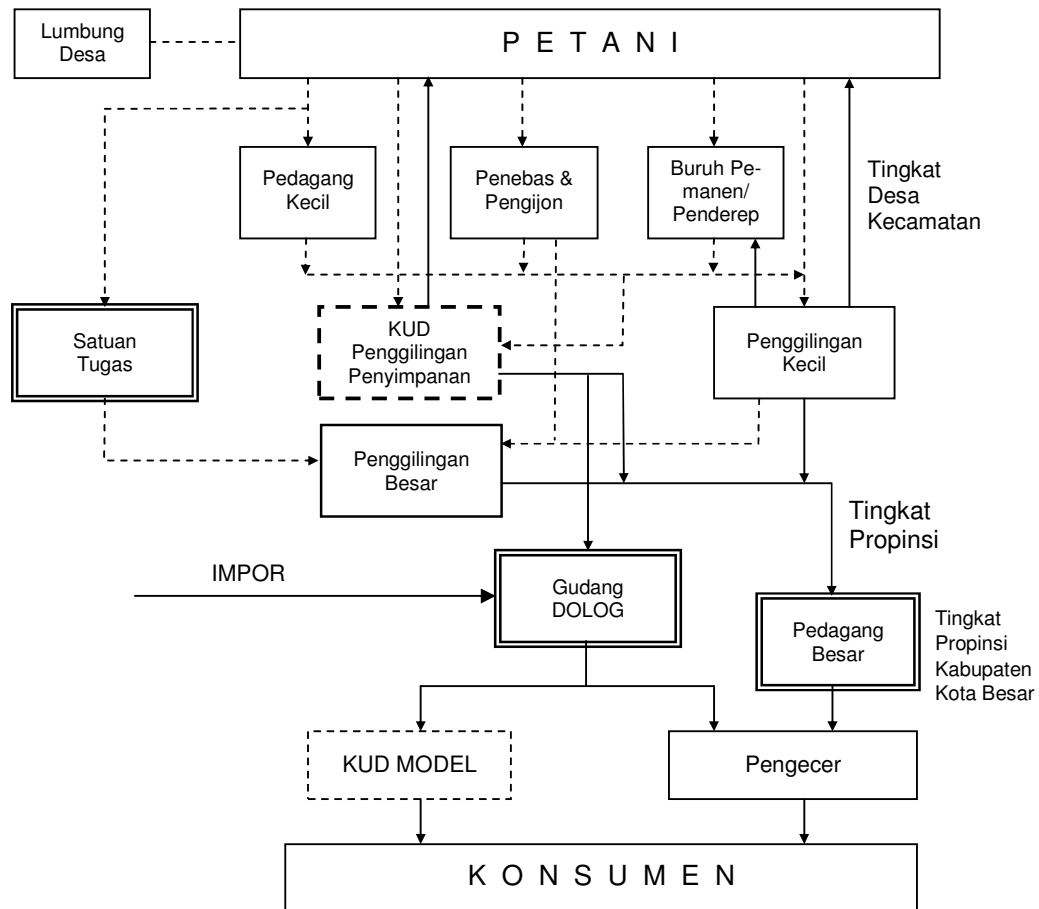
4.4. Pengaturan Pengadaan Pangan/Beras

Pemerintah dalam rangka mewujudkan ketahanan pangan telah menetapkan beberapa kebijakan perberasan. Kebijakan pemerintah sesuai Inpres Nomor 2 Tahun 1997 tentang penetapan harga dasar gabah menugaskan koperasi dalam pembelian gabah petani. KUD ditugaskan membeli gabah petani sesuai Harga Dasar Gabah yang ditetapkan pemerintah. Juga KUD dapat menjual beras kepada BULOG sesuai Harga Pembelian Beras yang ditetapkan pemerintah. Sedangkan BULOG ditugaskan untuk membeli gabah dan beras dari KUD dan Non-KUD (swasta) sesuai harga penetapan pemerintah. Selanjutnya melalui Keputusan Menteri Keuangan Nomor 345/KMK.017/2000, pemerintah menyediakan kredit bagi ketahanan pangan. Koperasi sesuai tugasnya telah menggunakan kredit tersebut untuk membeli gabah petani. Pada Gambar 5 berikut disajikan rantai tataniaga gabah dan beras yang terjadi di pasar sesuai kebijakan di atas maupun sesuai kebijakan beras tahun-tahun sebelumnya dimana koperasi/KUD ditugaskan secara utama dalam pengadaan pangan.

Selanjutnya di dalam Inpres Nomor 9 tahun 2001 dan Inpres Nomor 9 Tahun 2002 tentang penetapan kebijakan perberasan, tidak terdapat lagi harga dasar gabah di tingkat petani dan KUD tidak lagi diberikan tugas dalam pembelian gabah dan penjualan beras. Harga Dasar Pembelian Gabah dan Beras hanya diberikan di tingkat gudang BULOG dan dilaksanakan oleh BULOG. Secara umum sesuai kebijakan baru tersebut pengadaan pangan diserahkan kepada mekanisme pasar.

4.5. Fakta-fakta Distribusi Pupuk

Beberapa fakta keberhasilan telah dicapai koperasi saat berlakunya Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor: 378/MPP/KEP/8/1998 dimana koperasi/KUD diberikan kewenangan penuh untuk menyalurkan pupuk hingga ke petani. Kementerian Koperasi dan UKM tahun 2005 melaporkan bahwa pada periode dimana kebijakan di atas berlaku, PT. PUSRI telah menunjuk 2.335 unit KUD sebagai penyalur dan pengecer pupuk kepada petani. Dalam pelaksanaan kebijakan tersebut, penyaluran pupuk berjalan dengan lancar sehingga kebutuhan pupuk petani terlayani dengan baik tanpa ada kelangkaan pupuk ataupun harga pupuk yang tinggi.



Gambar 5. Rantai Tataniaga Gabah dan Beras oleh Sektor Pemerintah, Koperasi dan Swasta Menurut Mears dan Ellis, 1992.



Setelah diberlakukannya Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor : 356/MPP/KEP/5/2004 dimana penyaluran pupuk diserahkan kepada mekanisme pasar, muncul beberapa permasalahan. Kelangkaan pupuk terjadi terutama di daerah sentra produksi beras pada bulan Mei, Juni, Nopember dan Desember 2004. Harga pupuk di tingkat petani berada di atas HET (di Jawa Tengah) yakni antara Rp. 1.450 – Rp. 1.600, per kilogram. Munculnya keluhan petani dari beberapa daerah bahwa ada beberapa distributor

yang berkedudukan di luar kabupaten yang menjadi wilayah tanggung jawabnya. Jumlah koperasi/KUD yang terlibat dalam penyaluran pupuk setelah kebijakan baru tersebut menurut data sementara PT. PUSRI, PT. PETRO KIMIA GRESIK dan PT. PUPUK KALTIM hanya tersisa 40 % atau 934 unit koperasi (Kementerian Koperasi dan UKM, 2005).

Media Industri dan Perdagangan pada Maret 2006 menyebutkan bahwa hampir setiap tahun khususnya menjelang musim tanam padi, Indonesia dilanda isu kelangkaan pupuk di berbagai daerah. Isu kelangkaan pupuk yang hampir terjadi secara berulang setiap menjelang musim tanam padi disebabkan oleh (1) turunnya produksi pupuk akibat gangguan pasokan gas bumi dan adanya gangguan teknis pabrik, (2) terjadinya peningkatan kebutuhan pupuk nasional terutama di Pulau Jawa, (3) beberapa produsen dan distributor pupuk tidak melaksanakan Keputusan Menperindag Nomor 70/MPP/Kep/2/2003 secara penuh, (4) adanya disparitas harga pupuk urea antara pupuk bersubsidi untuk petani dengan pupuk untuk perkebunan dan industri, dan (5) sejumlah pedagang pengumpul menjual pupuk urea bersubsidi kepada pihak perusahaan swasta besar (perkebunan atau industri) atau bahkan menyelundupkannya ke luar negeri.

Pada Propinsi Sumatera Barat, pengurus KUD dan KTNA Kabupaten/Kota se-Sumatera Barat pada musim tanam 2005/2006 menyebutkan bahwa monopoli penyaluran pupuk oleh pihak swasta begitu berat dan tertutup. Penyaluran pupuk bersubsidi bahkan pupuk non-bersubsidi-pun dilakukan oleh para distributor yang sama dan tidak transparan. Karena itu kondisi tersebut sulit diawasi. Keterlibatan Pusat KUD Sumatera Barat sebagai salah satu distributor pupuk, hanya ditunjuk untuk melayani KUD-KUD di tiga Rayonering yang telah ditentukan oleh PT. PUSRI, yaitu Kabupaten 50 Kota/Payakumbuh, Kabupaten Tanah Datar/Padang Panjang dan Kabupaten Dharmasyara. Sementara kios-kios KUD yang berada di luar rayonering Pusat KUD Sumatera Barat tidak mendapatkan pelayanan. Kios-kios KUD yang selama ini dipersiapkan dan terbukti berhasil dalam menunjang program peningkatan pangan/swasembada, sekarang tidak difungsikan lagi. Dengan tidak difungsikannya kios-kios KUD ini, petani/keompok tani sangat sulit untuk mendapatkan pupuk. Kelangkaan pupuk tersebut mendorong kenaikan harga cukup tinggi. Harga pupuk urea di tingkat petani sesuai fakta di lapangan

mencapai harga Rp. 70.000,-/zak. Sementara Harga Eceran Tertinggi (HET) yang ditetapkan pemerintah hanya Rp. 52.500,-/zak.

Kasus penyaluran pupuk yang menyebabkan kelangkaan dan kenaikan harga di Pulau Jawa relatif berbeda dengan daerah lain. Di Propinsi Jawa Barat misalnya, kelangkaan pupuk dan kenaikan harga pupuk di atas HET juga terjadi. Kariyasa dan Yusdja (2005) menyebutkan bahwa di Jawa Barat kelangkaan pupuk dan kenaikan harga pupuk terjadi disebabkan oleh sistem distribusi pupuk yang tidak efektif. Pengaturan sistem distribusi pupuk memiliki tujuan agar petani dapat memperoleh pupuk dengan enam azas tepat yaitu tepat tempat, jenis, waktu, jumlah, mutu, dan harga. Keberhasilan dalam implementasi dari sistem ini salah satunya dapat dilihat dari adanya kesesuaian antara rencana penyaluran dan realisasi.

Selama tahun 2005, rencana kebutuhan pupuk urea bersubsidi untuk tanaman pangan di Jawa Barat sebesar 662 ribu ton. Rencana kebutuhan per bulannya berkisar 5.000 – 8.000 ton. Rencana kebutuhan pupuk tertinggi terjadi di Kabupaten Indramayu (65 ribu ton) dan terendah di Kabupaten Purwakarta (13,6 ribu ton). Sampai dengan bulan Juni 2005, realisasi penyaluran pupuk urea bersubsidi di Propinsi Jawa Barat sudah mencapai 55,74 persen dari rencana penyaluran pupuk dalam setahun dan sudah sekitar 103,29 persen dari rencana penyaluran sampai bulan Juni. Berarti, realisasi penyaluran pupuk secara keseluruhan di Jawa Barat sudah mencapai 3,29 persen di atas rencana.

Kelebihan realisasi penyaluran pupuk masing-masing terjadi pada bulan Januari, April, Mei dan Juni, yaitu dengan volume penyaluran berkisar 105,29 – 113,66 persen. Sementara realisasi penyaluran pupuk masih di bawah rencana hanya terjadi pada bulan Pebruari dan Maret, yaitu dengan penyaluran berkisar 85,21 – 92,56 persen. Realisasi penyaluran pupuk menurut kabupaten menunjukkan bahwa pada beberapa kabupaten tertentu sudah terjadi penyaluran pupuk di atas rencana, sebaliknya pada beberapa kabupaten lainnya masih di bawah rencana. Sampai dengan bulan Juni, dari 16 kabupaten yang ada, sebanyak 10 kabupaten (Bogor, Cirebon, Kuningan, Majalengka, Indramayu, Bekasi, Karawang, Purwakarta, Subang, dan Ciamis) realisasi penyaluran pupuknya sudah di atas rencana penyaluran. Sementara realisasi penyaluran

pupuk di Kabupaten Sukabumi, Cianjur, Bandung, Sumedang, Garut, dan Tasikmalaya masih di bawah rencana.

Realisasi penyaluran pupuk baik di atas maupun dibawah rencana akan menyebabkan terjadi langka pasok dan lonjak harga baik antar musim maupun antar daerah. Sebagai contoh, realisasi penyaluran pupuk di atas rencana pada bulan-bulan tertentu akan menyebabkan kekurangan pasok dan lonjak harga pada bulan-bulan lainnya, mengingat pupuk urea bersubsidi jumlahnya sudah ditentukan sebelumnya. Demikian juga, realisasi penyaluran pupuk pada beberapa kabupaten sudah di atas rencana menyebabkan terjadi langka pasok dan lonjak harga pada kabupaten lainnya. Selain masalah pasokan atau jumlah dan harga, enam azas tepat lainnya yang dapat dipastikan tidak dipenuhi dengan adanya ketidaksesuaian antara rencana dan realisasi penyaluran adalah tempat, jenis dan waktu. Hanya aspek mutu saja yang diduga bisa terpenuhi.

Fakta di lapangan menunjukkan bahwa kinerja penyaluran pupuk di lini IV (pengecer atau kios resmi) selain sangat ditentukan oleh pengecer itu sendiri, juga sangat ditentukan oleh kinerja dan pola pendistribusian yang dilakukan oleh distributor pada lini III. Perilaku distributor dalam menyalurkan pupuk ke para pengecernya sangat beragam. Keragaman ini sangat ditentukan oleh kedekatan pengecer kepada distributor dan juga kebijakan intern dari masing-masing distributor itu sendiri.

Jumlah permintaan pupuk yang dilakukan oleh pengecer kepada distributor sebenarnya tidak berdasarkan kebutuhan yang pasti di tingkat petani. Jumlah permintaan pupuk menurut musim lebih banyak ditentukan berdasarkan pengalaman jumlah permintaan pada musim-musim tahun sebelumnya. Berdasarkan pengalaman ini para pengecer melakukan pemesanan pupuk kepada masing-masing distributornya yang dituangkan dalam bentuk *delivery order* (DO). Melalui DO ini biasanya distributor mengambil pupuk ke gudang produsen (PT. Kujang dan PT. Pusri) dan terus mendistribusikan ke para pengecer sesuai permintaan dan pasokan pupuk. Atau pengecer cukup membawa DO dari distributornya, sudah diijinkan untuk mengambil pupuk langsung ke gudang produsen.

Beberapa kasus yang terjadi tahun 2006 di Sumatera Utara antara lain harga pupuk mencapai Rp.1.300 per kg di daerah yang jauh dari Medan. Hal ini

masih dianggap wajar oleh Kasubdis Perdagangan Dalam Negeri dan Kasubdis Bina Industri Kimia Agro Sumatera Utara karena ketika pengiriman pupuk ke daerah yang lokasinya lebih jauh maka ongkos pengiriman pun akan semakin besar. Alokasi pupuk urea bersubsidi tahun 2006 di Sumut untuk tanaman pangan 189 ribu ton, lebih rendah dari permintaan sebesar 240 ribu ton. Sementara tahun 2005 alokasi pupuk sebesar 170 ribu ton tetapi yang terealisasi hanya 159 ribu ton.

Terjadinya kelangkaan pupuk di Sumatera Utara tahun 2006 diakui pejabat instansi terkait setempat disebabkan karena adanya penyelundupan pupuk ke Malaysia. Penyelundupan terjadi karena insentif selisih harga pupuk antara Malaysia dan Sumatera Utara yang cukup lumayan. Kelangkaan pupuk juga terjadi karena kurang adanya koordinasi antara dinas di kab/kota dengan pemerintah daerah sehingga informasi tentang ketersediaan pupuk pun menjadi terhambat. Sering terjadi kelangkaan pupuk namun di kios-kios ada tersedia pupuk tetapi dengan sistem ijon sehingga harga pupuk jauh lebih mahal.

Media cetak Kompas pada bulan Desember 2005 melaporkan di Bojonegoro, Jawa Timur, petani harus antri berjam-jam untuk mendapatkan pupuk. Bahkan, mereka harus menunjukkan kartu tanda penduduk (KTP). Antrian petani terlihat di distributor CV Usaha Tani, Desa Sukorejo. Pembelian dibatasi maksimal pupuk urea dan TSP masing-masing satu karung (isi 50 kg). Harga pupuk urea Rp 55.000 per zak, sedangkan pupuk SP-36 Rp 72.500 per kg. Kondisi serupa terjadi di Karawang, Jawa Barat, dan Padang, Sumatera Barat.

Direktor Jenderal Bea dan Cukai Departemen Keuangan Republik Indonesia pada bulan Maret 2006 melaporkan bahwa pupuk bersubsidi telah diselundupkan ke negara tetangga oleh oknum dalam PT. Pupuk Kaltim Tbk demi semata-mata untuk keuntungan pribadinya. Sebanyak 96 kapal telah mengeksport pupuk bersubsidi secara ilegal dalam tahun 2004 sampai Juni 2005. Jumlah pupuk yang telah diselundupkan sebanyak 380.756 matriks ton dan diperkirakan kerugian negara mencapai Rp.127 miliar.