FENOMENA KELANGKAAN UREA DI SENTRA PRODUKSI PADI JAWA TENGAH TAHUN 2004

(Phenomenon of Urea Scar-cities in Main Area Rice Production of Central Java)

Seno Basuki dan **Sarjana**

Peneliti pada BPTP Jawa Tengah

ABSTRACT

Phenomenon of urea scar-cities in main area rice production is going on every year. As the urea is important matter of rice farm, the condition caused social uneasiness. In-depth study of urea scar-cities were done at 3 district rice producers, i.e.: Grobogan, Klaten and Banyumas on May -June 2004(while scar-cities is going on) to find out of urea scar-cities problems at every trade chain. The method used problem investigation at farmer level up to producer and to clarification with agency interrelated. The data collected analyzed by graphical and tabular presentation. Result of this study are: a) critical condition of urea scar-cities caused by lack information of news about farm dynamics b) planning of urea needs are based capacious area and crop pattern formerly year c) socialization of rayon supply to consumer are not reach and d) supervision go on not yet. In order, consumer opinion safe and certainty needs information of actual urea stock and anticipation are based on change of farm strategies environmental such as: climate anomaly

Keywords: ***scar-cities, urea, rice***.

I. PENDAHULUAN

Sejarah keberhasilan penyediaan pangan (padi) di Indonesia banyak ditentukan oleh keberadaan urea. Pupuk ini merupakan komponen sarana produksi padi yang sangat penting, utamanya dalam penyediaan Nitrogen (N) untuk mendukung pertumbuhan vegetatif maupun generatif tanaman. Kebutuhan N tertinggi pada saat pembentukan anakan sampai primordia bunga. Kekurangan (defisiensi) N akan menyebabkan tanaman kerdil, daun kekuningan (klorosis), anakan sedikit, jumlah gabah sedikit sehingga produksi juga rendah (Fairhurst dan Witt, 2002).

Kebijakan subsidi pupuk yang telah dijalankan sejak pemerintahan orde baru secara nyata memberi warna kinerja penyediaan beras nasional. Karena kondisi keuangan negara pada saat krisis ekonomi dan perkembangan pasar urea yang tidak kondusif pada akhir tahun 1998 subsidi pupuk dicabut dan dilakukan liberalisasi pengadaan pupuk dan mulai tahun 2003 kebijakan subsidi pupuk (urea) kembali diberlakukan.

Sejak awal tahun 2004 berita kelangkaan urea di Jawa Tengah banyak menghiasi media cetak. Harian Kompas edisi 23 April 2004 memberitakan bahwa kelangkaan urea terjadi di wilayah Jawa Tengah bagian selatan (Banyumas, Banjarnegara dan Purbalingga)

menyebabkan kenaikan harga eceran sampai sekitar Rp. 1.240-1.500 per-kg. Harian Wawasan edisi 24 Mei 2004 memberitakan adanya kelangkaan pupuk urea di kabupaten Tegal akibat stok tipis di gudang distributor dan mengakibatkan kenaikan harga eceran mencapai Rp.1.400-1.700 / kg. Harian Suara Merdeka edisi 25 Mei 2004 memberitakan kelangkaan urea di kabupaten Kendal meningkatkan harga eceran menjadi Rp. 1.185 – 1.100 / kg. Masalah tersebut telah menimbulkan spekulasi dari berbagai pihak terkait. Harian Kompas edisi 30 April 2004 memberitakan kelangkaan urea di Grobogan disebabkan oleh koordinasi dan pengawasan penyaluran oleh instansi berwenang tidak sepenuhnya dilakukan. Suara Merdeka edisi 1 Mei 2004 menyoroti munculnya spekulan pada masa pemupukan yang menyebabkan kenaikan harga eceran. Kompas edisi 21 Mei 2004 memuat pendapat ketua HKTI yang menyebut pemerintah tidak serius tangani kekacauan distribusi pupuk. Suara Merdeka edisi 1 Juni 2004 memuat berita kelangkaan pupuk di Jawa Tengah karena peningkatan permintaan dari rencana sebagai akibat penambahan areal tanam kedelai, kacang hijau dan jagung. Tulisan ini merupakan hasil verifikasi lapangan masalah kelangkaan pupuk urea di beberapa sentra produksi padi di Jawa Tengah, yaitu Grobogan, Klaten dan Banyumas.

II. BAHAN DAN METODE

Studi menggunakan metode penelusuran masalah pada setiap matarantai distribusi pupuk urea dari tingkat petani sampai ke-tingkat produsen dan klarifikasi dengan dinas/instansi terkait. Wawancara telah dilakukan terhadap para informan kunci sebanyak 45 orang secara acak terstruktur yang mewakili unsur petani, kontak tani, pengecer , distributor, perwakilan pemasaran PT PUSRI, dan dinas-dinas terkait . Informasi yang dikumpulkan meliputi sistem perencanaan kebutuhan dan distribusi urea, alokasi dan pasokan urea di tingkat petani, preferensi dan persepsi tentang sistem distribusi urea, serta permasalahan yang dihadapi pada setiap rantai distribusi. Data sekunder berupa rencana dan realisasi penyediaan pupuk, rencana luas tanam dan luas tambah tanam diperoleh dari dinas pertanian dan kantor pemasaran PT. PUSRI. Kegiatan dilaksanakan pada bulan Mei - Juni 2004 dengan 3 lokasi sampel kabupaten yaitu: Grobogan, Klaten dan Banyumas. Data yang diperoleh dianalisis secara deskriptif menggunakan tabel silang dan presentasi grafik (Sugiyono, 1997).

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1. Kebijakan Sistem Distribusi dan Harga Pupuk Urea

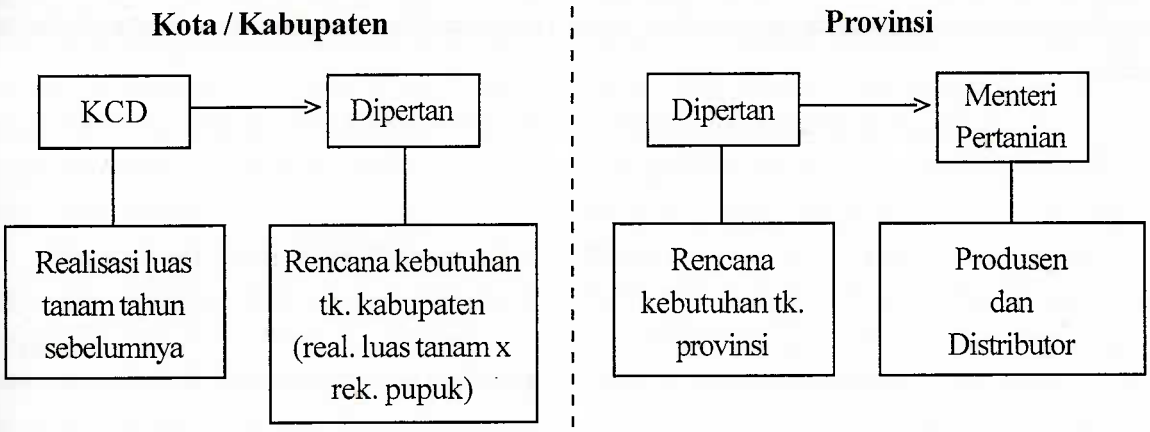
Pada dasarnya dinamika pasokan dan harga urea dipengaruhi oleh perubahan kebijakan pemerintah. Sampai dengan tahun 1998 pengadaan (produksi dan impor) urea dilakukan oleh pemerintah. Selain itu pemerintah juga menetapkan subsidi, harga eceran tertinggi dan menyediakan kredit bersubsidi pengadaan urea bagi usahatani tanaman pangan, sementara itu untuk usaha perkebunan tidak diberikan subsidi. Kebijakan pasar terkendali tersebut dinilai mampu menjamin ketersediaan urea di tingkat petani, namun cenderung menimbulkan inefisiensi baik di tingkat petani maupun distribusi serta menambah beban anggaran pemerintah. Kebijakan dualisme dalam distribusi urea juga dinilai berdampak pada terjadinya misalokasi penyaluran pupuk (mengalirnya pupuk subsidi ke aktivitas nonpangan) yang berimplikasi pada berkurangnya pasokan pupuk untuk usahatani tanaman pangan (Benny Rachman, 2003). Selain itu sebagai akibat melemahnya nilai rupiah terjadi

peningkatan ekspor urea dan meningkatnya harga pupuk impor yaitu ZA, KCL dan TSP (Sudaryanto dan Adnyana, 1999).

Karena itu pada akhir tahun 1998 pemerintah mengeluarkan paket kebijakan liberalisasi pengadaan pupuk yang meliputi: menghapus perbedaan harga pupuk yang dialokasikan untuk tanaman pangan dan perkebunan, menghapus secara penuh subsidi pupuk dan menghapus monopoli pengadaan pupuk dan membuka peluang bagi pendatang baru. Kebijakan ini dinilai telah membawa implikasi positif dan negatif dalam sistem tataniaga pupuk (Sudaryanto dan Agustian, 2003). Implikasi positif dapat diindikasikan antara lain dari ketatnya pasar telah meningkatkan efisiensi pasar dan harga sejalan dengan mekanisme pasar. Sementara itu implikasi negatifnya antara lain adalah: a). Harga rata-rata pupuk urea meningkat sangat tajam, (147%) dari Rp. 450/kg menjadi Rp. 1.115/kg. b). Kombinasi penggunaan pupuk tidak berimbang, dimana penggunaan urea meningkat sementara penggunaan KCL dan SP-36 menurun, c). adanya peredaran pupuk alternatif dengan harga murah tetapi kualitas diragukan, dan d). Partisipasi KUD dalam distribusi pupuk menurun drastis dan beralih ke aktivitas nonpertanian. Untuk mendukung program ketahanan pangan paska krisis, pada tahun 2003 pemerintah kembali menetapkan kebijakan subsidi pupuk untuk usahatani tanaman pangan dan menetapkan sistem distribusinya.

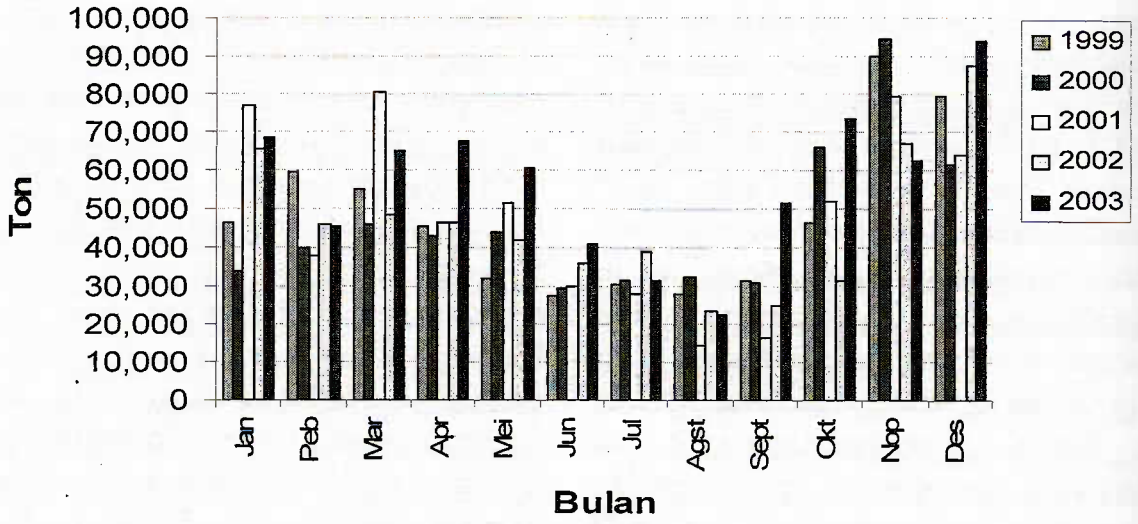
3.2. Sistem perencanaan kebutuhan urea bersubsidi

Secara umum perencanaan kebutuhan pupuk bersubsidi didasarkan pada realisasi luas tanam (padi dan palawija) tahun sebelumnya dan rekomendasi pupuk tingkat kabupaten (Gambar 1). Data realisasi luas tanam tahun sebelumnya (data bulanan) diperoleh dari kelompok tani yang dikordinasikan lewat Kantor Cabang Dinas (KCD) di setiap kecamatan. Berdasarkan data tersebut dan referensi dosis rekomendasi Dipertan Kabupaten menyusun rencana kebutuhan pupuk tingkat kabupaten yang kemudian disampaikan kepada Dipertan Propinsi. Berdasarkan usulan-usulan dari dipertan kabupaten tersebut dipertan propinsi menyusun rencana kebutuhan pupuk tingkat propinsi yang diserahkan kepada Menteri Pertanian yang selanjutnya menerbitkan Kepment tentang kebutuhan pupuk sebagai acuan bagi para produsen dan distributor yang ditunjuk.



Gambar 1. Prosedur pengajuan rencana kebutuhan pupuk tingkat kabupaten

Sistem perencanaan kebutuhan pupuk ini merupakan salah satu faktor penyebab terjadinya kelangkaan pupuk. Implikasi negatif dari sistem perencanaan ini diindikasikan oleh adanya kesenjangan antara rencana dan realisasi penyaluran karena perubahan pola tanam tidak dapat secara cepat diantisipasi. Pada suatu saat terjadi kelebihan pasokan sehingga ada penyaluran urea oleh distributor/pengecer ke luar wilayah kerjanya atau kepada pengecer tidak resmi dan pada saat yang lain terjadi kekurangan pasokan. Kondisi ini terjadi di semua lokasi studi yang juga berdampak pada kenaikan harga eceran di tingkat petani. Seperti ditunjukkan pada Gambar 2, realisasi penyaluran urea sesuai kebutuhan bulanan dari tahun 1999 s/d 2003 cenderung bervariasi antar tahun, yang dipengaruhi oleh perubahan pola tanam antar tahun.



Gambar 2. Realisasi kebutuhan urea di Jawa Tengah tahun 1999-2003

3.3 Masalah kelangkaan pupuk urea

Secara umum terdapat tiga masalah utama yang menyebabkan terjadinya kelangkaan urea (Tabel 1), yaitu: (1) riil kebutuhan lebih besar dari perkiraan yang tidak dapat diantisipasi secara cepat; (2) realisasi lebih rendah dari perencanaan; (3) pasokan jenis urea tidak sesuai dengan preferensi petani.

Tabel 1. Karakteristik kelangkaan urea di sentra produksi padi Kabupaten Grobogan, Klaten dan Banyumas Mei 2004.

Uraian	Kabupaten		
	Grobogan	**Klaten**	**Banyumas**
Jenis Urea langka	PT. PUSRI	PT. Kujang	PT. Kujang
Durasi	Mei (3-4 hari)	Pebruari-Mei	Pebruari-Mei
Frekwensi/tahun	Rutin	Jarang	Tidak pernah
Intensitas	Ringan	Berat	Berat
Cakupan dalam daerah	Spot area	Merata	Merata
Harga pasar (Rp/kg)	1.200 – 1.400	1.400 - 1600	1.300 - 1.600
Penyebab	- Perluasan areal tanam	- Perluasan areal tanam	- Perluasan areal tanam
	- Perubahan pola tanam	- Perubahan pola tanam	- Perubahan pola tanam
	- Antisipasi terlambat	- Antisipasi terlambat	- Antisipasi terlambat
		- Suplai terhenti (urea Kujang)	- Suplai terhenti (Urea Kujang)
Pupuk alternatif N	ZA, Phonska	Urea PUSRI	Urea PUSRI

3.3.1. Kabupaten Grobogan

Kasus kelangkaan pupuk urea di Kabupaten Grobogan biasa terjadi setiap tahun pada saat permintaan meningkat pesat secara bersamaan. Keadaan tersebut biasanya terjadi pada saat selesai tanam MT I dan kadang-kadang pada MT II. Kelangkaan yang terjadi saat ini waktunya berbeda dengan kejadian tahun sebelumnya. Pada awal bulan Mei 2004 beberapa kios pengecer di Kabupaten Grobogan kehabisan stok, pada saat itu pertanaman padi masih memerlukan tambahan pupuk urea untuk pemupukan terakhir.

Bagi petani yang tidak mendapatkan pupuk urea memilih menggunakan sumber pupuk N dari ZA atau NPK *Phonska* produksi PT. Petrokimia Gresik. Stok kedua jenis pupuk ini cukup melimpah di pasaran dan petani telah terbiasa menggunakannya sehingga berita kelangkaan pupuk di Grobogan tidak sampai membuat panik petani. Kelangkaan pupuk yang terjadi di kabupaten ini bersifat *spot area* artinya terjadi pada lokasi-lokasi tertentu secara tidak bersamaan dan berlangsung relatif singkat yaitu 3-4 hari saja.

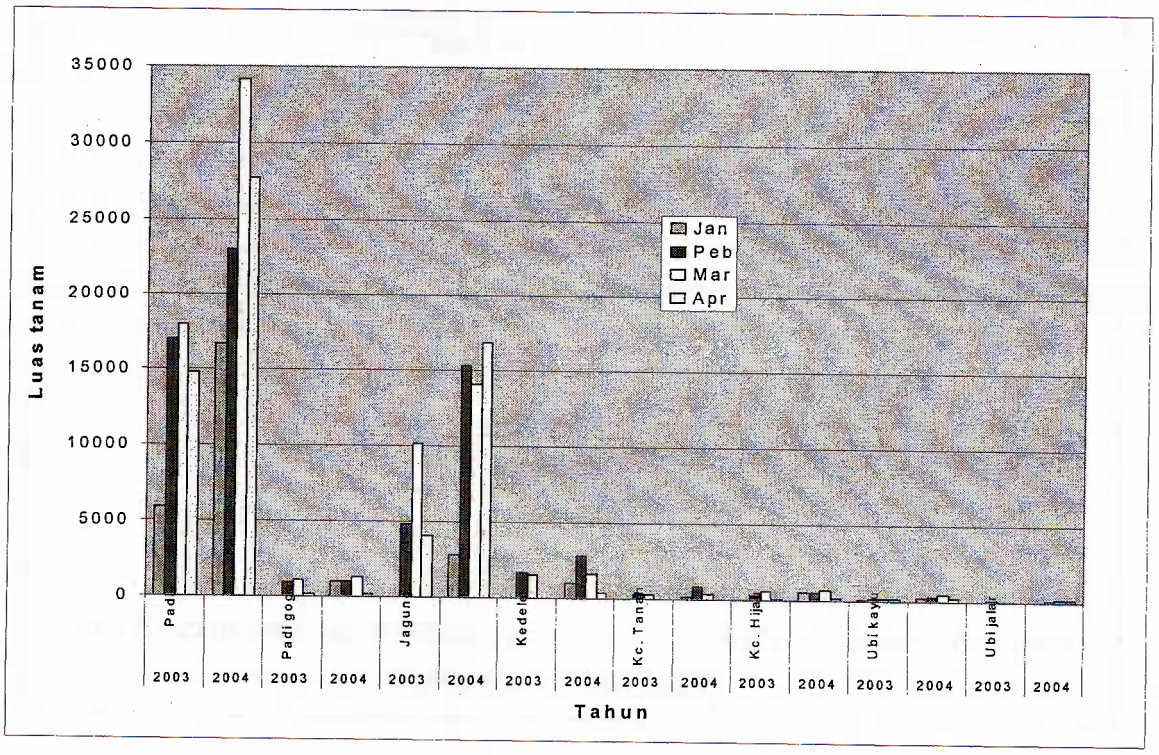
Gejala kekurangan stok urea yang terjadi di Kabupaten Grobogan saat ini disebabkan oleh meningkatnya kebutuhan akibat perluasan realisasi luas tanam yang terkait kondisi anomali iklim yang sedang berlangsung (Gambar 3). Saat itu curah hujan masih tinggi yang seharusnya memasuki musim kemarau. Dengan ketersediaan air di lahan yang cukup mendorong petani untuk memanfaatkannya secara optimal dengan mengembangkan berbagai kemungkinan pola tanam terutama pada lahan kering. Pola tanam yang umum berlaku adalah : Palawija-Bero atau Palawija-Palawija. Pada curah hujan normal pola tanam Palawija-Palawija-Bero resiko kegagalannya tinggi sehingga biasanya pada MT

II tidak dilakukan pemupukan. Saat ini para petani mencoba merubah pola tanam Palawija-Bero menjadi Palawija 2 kali dan bagi yang terbiasa dengan palawija 2 kali tanpa perawatan (MT II) menjadi lebih intensif yang tentunya memerlukan tambahan urea cukup banyak.

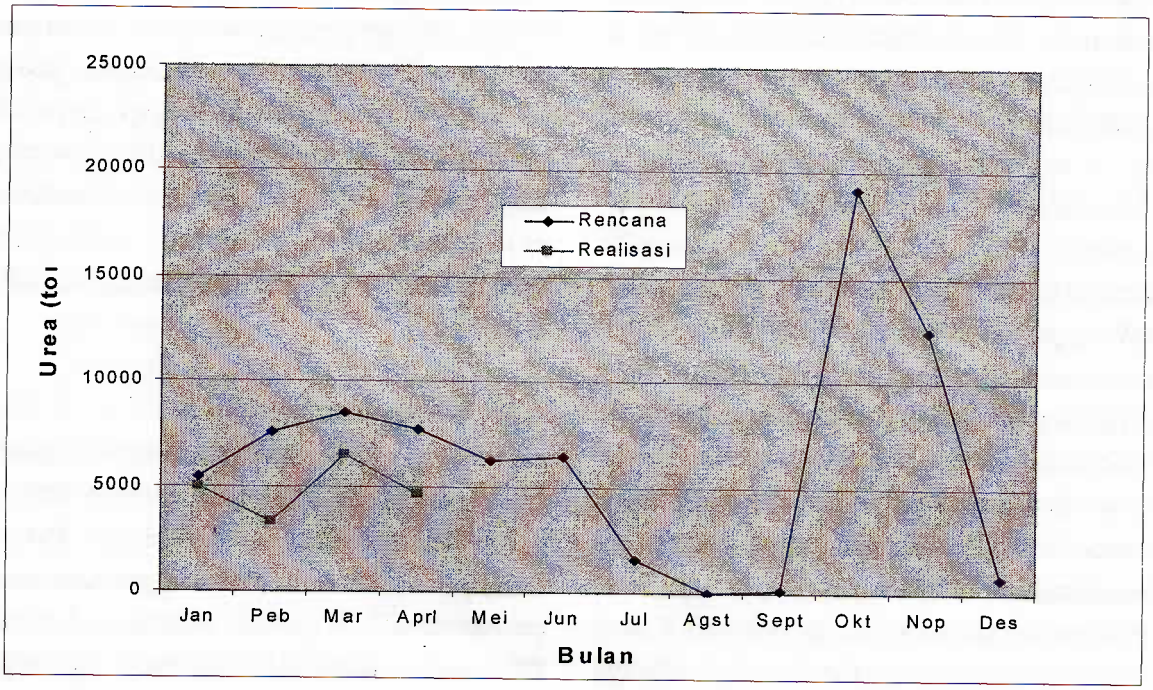
Kondisi diatas terjadi diluar perencanaan yang telah dirancang sebelumnya sehingga kebutuhan pupuk yang melonjak belum diantisipasi. Keterlambatan antisipasi disebabkan oleh kurang berjalannya mekanisme kontrol stok di lapangan. Fungsi pengawasan pada umumnya dilakukan pada saat terjadinya suatu masalah yang berkaitan dengan pupuk di lapangan. Pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh PT PUSRI dan instansi terkait berupa pelaporan berkala (setiap bulan) tentang pangadaan, penyaluran dan stok pupuk bersubsidi dari distributor dan pengecer belum sepenuhnya berjalan. Padahal informasi tersebut dapat dijadikan bahan untuk informasi dan klarifikasi mengenai keadaan di lapangan yang sebenarnya.

Gambar 3 menunjukkan selain terjadi pada areal pertanaman padi, perluasan tanam yang cukup signifikan juga terjadi pada areal tanam jagung utamanya jagung hibrida seluas 10.000 ha. Apalagi kebutuhan urea untuk tanaman ini 350 kg/ha atau lebih besar dari pada tanaman padi. Dengan adanya perluasan tanam ini menyebabkan terjadinya kenaikan realisasi kebutuhan urea di Kabupaten Grobogan (Gambar 4). Keterlambatan pasokan urea karena penyimpangan pola tanam dari rencana tidak dipermasalahkan petani di Kabupaten Grobogan karena tersedia banyak alternatif pupuk sumber N. Pada saat dilakukan studi perwakilan pemasaran PT. PUSRI telah melakukan operasi pasar dengan cara melayani langsung pembelian oleh kelompok tani atau pengecer yang wilayah usahanya mengalami kekosongan dengan menyederhanakan prosedur Gambar 5).

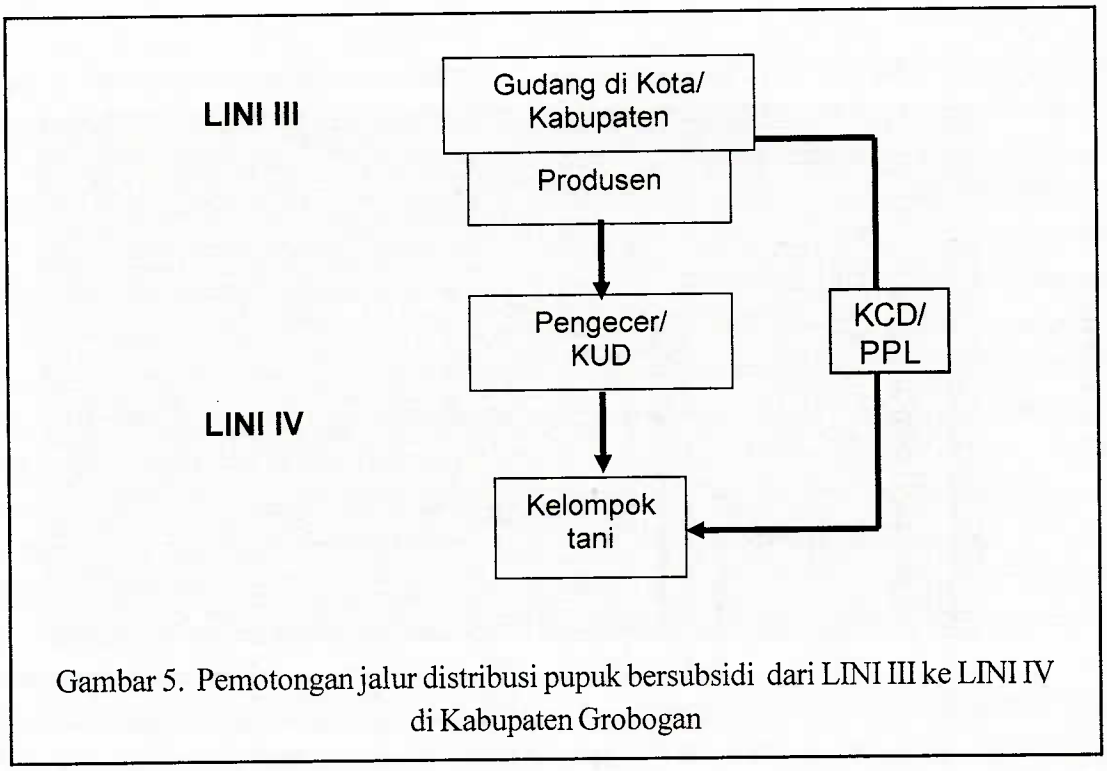
Para kelompok tani yang memerlukan pupuk cukup melapor pada petugas pertanian lapangan (KCD/PPL) setempat untuk diteruskan ke kantor perwakilan pemasaran PT. PUSRI. Perwakilan pemasaran akan menanganinya secara administratif dengan mengurangkan alokasi untuk distributor yang wilayahnya mengajukan permintaan. Selanjutnya pupuk dapat diambil sesuai kebutuhan asalkan memenuhi batas minimal pemesanan. Dengan cara ini kelangkaan pupuk dapat cepat teratasi tanpa menambah harga jual.



Gambar 3. Perbandingan luas tanam pada bulan Januari s.d. April tahun 2003 dan 2004 di Kabupaten Grobogan.



Gambar 4. Perbandingan rencana kebutuhan dan realisasi penyaluran pupuk Urea sesuai kebutuhan tahun 2004 di Kabupaten Grobogan.



Gambar 5. Pemotongan jalur distribusi pupuk bersubsidi dari LINI III ke LINI IV di Kabupaten Grobogan

3.3.2. Kabupaten Klaten

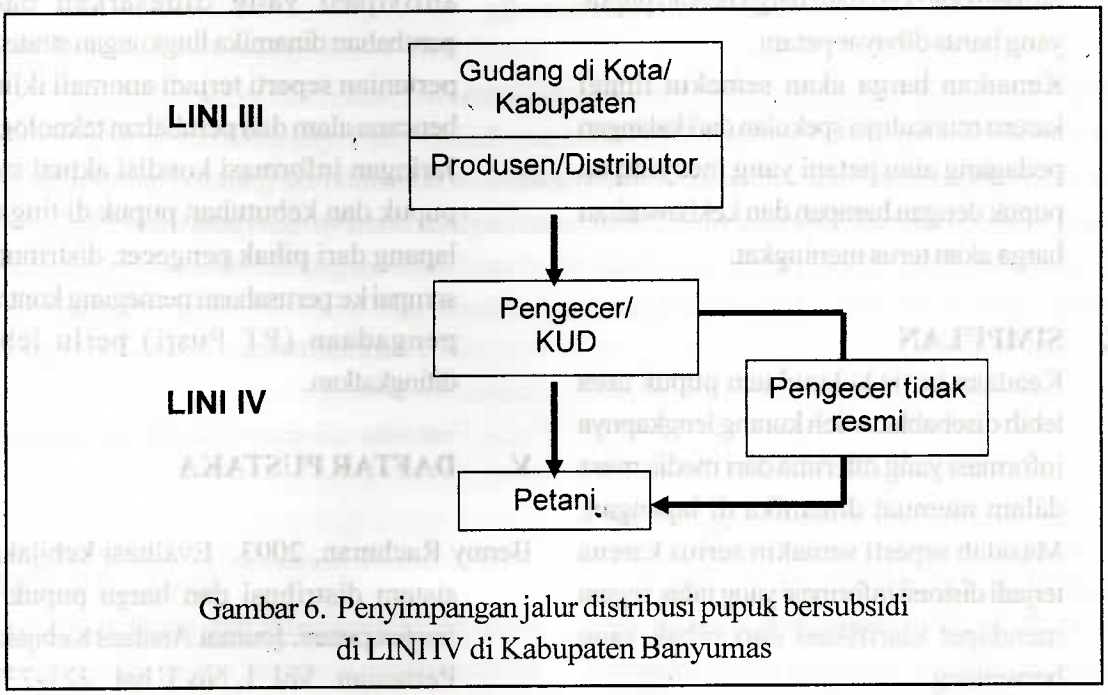
Pola tanam yang paling dominan di lahan sawah irigasi Kabupaten Klaten adalah padi-padi-padi. Periode tanam dalam satu hamparan dapat bervariasi karena pengaturan jadwal tanam dilakukan oleh kelompok tani pada setiap blok (± 10 ha), sehingga pada setiap saat dapat ditemukan bervariasi tahapan budidaya / pertanaman padi. Pola tanam ini memiliki resiko kegagalan tinggi misalnya serangan OPT, sehingga petani menerapkan komponen-komponen teknologi yang betul-betul telah diyakini menunjang keberhasilan usahanya dan tidak mudah menerima alternatif-alternatif inovasi atau introduksi komponen teknologi baru, termasuk penggunaan suatu jenis pupuk. Untuk memenuhi kebutuhan pupuk N petani telah terbiasa menggunakan urea produksi PT Kujang walaupun harganya relatif mahal (Rp 1.400/kg). Fanatisme petani terhadap urea Kujang mengalami masalah ketika suplai urea Kujang terhenti akibat sistem rayonisasi dalam penyediaan pupuk urea bersubsidi. Wilayah Klaten merupakan rayon wilayah pemasaran PT. PUSRI sehingga pemenuhan seluruh kebutuhan pupuk urea di wilayah ini menjadi tanggung jawab PT. PUSRI. Sehingga berita kelangkaan pupuk yang terjadi di Klaten baru-baru ini sebenarnya adalah kelangkaan urea Kujang yang dihentikan pasokannya karena rayonisasi, sedangkan ketersediaan urea PUSRI masih cukup tersedia di pasaran.

3.3.3. Kabupaten Banyumas

Inti masalah kelangkaan urea di kabupaten Banyumas relatif tidak jauh berbeda dengan yang terjadi di kabupaten Klaten. Petani Banyumas telah terbiasa menggunakan urea produksi PT Kujang, sehingga karena pasokannya terhenti akibat kebijakan rayonisasi diangkat menjadi isu kelangkaan urea. Dampak isu kelangkaan pupuk di kabupaten Banyumas

diperparah oleh perilaku petualang bisnis (sebagian mengatasnamakan sebagai LSM yang ingin membela kepentingan petani) yang beroperasi sebagai sub pengecer (tidak resmi). Dengan alasan pupuk langka harga urea dijual dengan harga melebihi harga eceran tertinggi (HET) yaitu Rp.1300-1600/kg. Sampai saat dilakukan studi ini secara umum pengecer resmi masih mematuhi ketentuan harga eceran tertinggi (Rp.1050/kg). Kenaikan harga di tingkat pengecer resmi terjadi karena alasan lokasinya sulit dijangkau sehingga membutuhkan tambahan biaya transportasi kedalam harga pupuk menjadi sekitar Rp 1.100-1.200,-/kg (Gambar 6).

Selain itu perubahan pola tanam dan sistem monitor serta pelaporan yang tidak berjalan secara baik juga terjadi di kabupaten Banyumas yang juga memiliki implikasi terhadap ketersediaan urea di tingkat petani.



Gambar 6. Penyimpangan jalur distribusi pupuk bersubsidi di LINI IV di Kabupaten Banyumas

3.4. Masalah kenaikan harga urea yang dibayar petani

Berdasarkan Kepment Perindag No. 70/ MPP/Kep/2/2003 yang dimaksud pupuk bersubsidi adalah pupuk yang pengadaan dan penyalurannya mendapat subsidi dari pemerintah untuk kebutuhan petani yang dilaksanakan atas dasar program pemerintah. Jenis-jenis pupuk tersebut terdiri Urea, SP-36, ZA yang ditentukan harga eceran tertinggi (HET) dalam kemasan 50 kg dan 20 kg untuk NPK. Berdasarkan Kepment Pertanian No. 107/Kpts/SR.130/2/ 2004 HET jenis-jenis pupuk tersebut adalah: Urea Rp. 1050/kg, SP-36 Rp. 1400/kg, ZA Rp. 950/kg, NPK Rp. 1600/kg.

Kenaikan harga urea yang dibayar petani dari ketentuan HET sebenarnya tidak semata disebabkan oleh keterlambatan pasokan / kelangkaan pupuk urea di lapangan. Dalam kondisi normalpun harga urea yang dibayar petani dapat lebih tinggi dari HET, karena faktor-faktor sebagai berikut:

- Kebijakan distributor dan pengecer menjual urea kepada pedagang /

pengusaha yang sebelumnya tidak memiliki kontrak sebagai penyalur. Kebijakan tersebut diambil untuk menghindari terjadinya penumpukan stok pupuk di gudang melebihi limit waktu yang diinginkan distributor/ pengecer berdasarkan pertimbangan finansial.

- Berkaitan dengan faktor pertama tersebut menyebabkan adanya konpensasi-konpensasi jasa penyaluran yang dimasukkan kedalam harga eceran pupuk yang harus dibayar petani.
- Kenaikan harga akan semakin tinggi karena munculnya spekulan dari kalangan pedagang atau petani yang menyimpan pupuk dengan harapan dan kekhawatiran harga akan terus meningkat.

IV. SIMPULAN

- Keadaan kritis kelangkaan pupuk urea lebih disebabkan oleh kurang lengkapnya informasi yang diterima dari media masa dalam memuat dinamika di lapangan. Masalah seperti semakin serius karena terjadi distorsi informasi yang tidak segera mendapat klarifikasi dari pihak yang berwenang.
- Masalah keterlambatan pasokan pupuk yang diangkat sebagai berita kelangkaan pupuk sebetulnya terjadi hampir setiap tahun karena adanya dinamika pola tanam sebagai akibat dari perubahan pola musim. Sementara itu perencanaan kebutuhan pupuk didasarkan pada luas tanam dan pola tanam tahun sebelumnya.
- Kenaikan harga urea yang dibayar petani dari ketentuan HET disebabkan oleh bervariasi faktor, antara lain adalah keterlambatan pasokan / kelangkaan pupuk urea di lapangan, kebijakan distributor dan pengecer menjual urea kepada pedagang/pengusaha yang sebelumnya tidak memiliki kontrak sebagai penyalur. Kenaikan harga akan semakin tinggi karena munculnya spekulan dari kalangan pedagang atau petani yang menyimpan pupuk dengan harapan dan kekhawatiran harga akan terus meningkat.
- Untuk memberikan rasa aman dan kepastian bagi konsumen pupuk pada masa mendatang diperlukan adanya antisipasi yang didasarkan pada perubahan dinamika lingkungan strategis pertanian seperti terjadi anomali iklim, bencana alam dan perubahan teknologi.
- Jaringan informasi kondisi aktual stok pupuk dan kebutuhan pupuk di tingkat lapang dari pihak pengecer, distributor sampai ke perusahaan pemegang kontrak pengadaan (PT Pusri) perlu lebih ditingkatkan.

V. DAFTAR PUSTAKA

Benny Rachman, 2003. Evaluasi kebijakan sistem distribusi dan harga pupuk di tingkat petani. Journal Analisis Kebijakan Pertanian. Vol. 1, No 3. hal. 221-237.

Fairhurst, T, C. Witt, 2000. Rice : A practical guide to nutrient management. IRRI. Philippines.

Sudaryanto, T, A. Agustian, 2003. Peningkatan daya saing usahatani padi : Aspek kelembagaan. Journal Analisis Kebijakan Pertanian. Vol. 1, No 3. hal. 255-274.

Sudaryanto, T, M.O. Adnyana, 1999. Dampak kebijaksanaan Desember 1998 terhadap usahatani padi dan tata niaga pupuk di tingkat lokal. Sekdal Bimas. Deptan.

Sugiyono, 1997. Metode Penelitian Administrasi. Alfabeta. Bandung.