

Efektivitas Kebijakan Harga Input dan Output Usahatani Tanaman Pangan pada Berbagai Agroekosistem di Indonesia

Andriati dan Wayan Sudana

Balai Besar Pengkajian dan Pengembangan Teknologi Pertanian
Jl. Tentara Pelajar No. 10 Bogor, Jawa Barat

ABSTRACT. Effectiveness of Input and Output Prices of Food Crops Farming System on Various Agro-ecosystem in Indonesia. Fertilizers play important roles in increasing rice yield. Government policy in a form of determined Highest Retail Price (HRP) of urea and the Government Purchasing Price (GPP) of rice grains not always been effective, so that farmers might not rationally use the fertilizers. Assessment the effectiveness of policy on the implementation HRP and GPP was conducted in five provinces, with different agro-ecosystem. The assessment used primary data collected in 2008, with aim to analyze the effectiveness of the policy implementation on urea HRP and on rice grains GPP. Assessment locations at the provincial and regency levels were determined based on a purposive sampling technique, whereas assessment locations at the district to village levels were selected based on the production center, determined by the multistages random sampling. Data collection of input and output prices were done through surveys using structured questionnaires to kiosks of farm inputs at the village level, the Village Cooperative Units (KUD), and other relevant agencies. Results of the assessments indicated that policy on HRP of urea fertilizer was not effectively complied, especially in the irrigated land with a high-low tidal agro-ecosystem. The GPP policy implementation was quite effective; in the aggregate, the most effective implementation of the policy was on the irrigated lands. The highest level of farmers' ability to buy urea fertilizer (IHKD) was on the irrigated land. The urea HRP policy is expected to go along with the increase of grain GPP.

Key words: Urea HRP, grain HPP, pricing policies, rice agro-ecosystem

ABSTRAK. Pupuk memegang peranan penting dalam peningkatan produksi padi. Kebijakan pemerintah dalam bentuk penetapan Harga Eceran Tertinggi (HET) pupuk urea dan Harga Pembelian Pemerintah (HPP) gabah belum efektif, sehingga petani kurang memperhatikan penggunaan pupuk secara rasional. Pengkajian implementasi kebijakan HET dan HPP telah dilakukan di lima provinsi yang memiliki agroekosistem berbeda. Pengkajian menggunakan data primer yang dikumpulkan pada tahun 2008 dengan tujuan untuk menganalisis efektivitas implementasi kebijakan HET pupuk urea dan HPP gabah. Lokasi pengkajian di tingkat provinsi sampai kabupaten ditentukan secara sengaja (*purposive sampling*), sedangkan lokasi pengkajian di tingkat kecamatan sampai desa di sentra produksi padi ditentukan secara acak bertingkat. Pengumpulan data harga input dan harga output dilakukan melalui survei dengan kuesioner terstruktur terhadap kios-kios sarana produksi usahatani di tingkat desa, Koperasi Unit Desa (KUD), dan instansi terkait lainnya. Hasil pengkajian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan HET pupuk urea belum efektif, terutama pada lahan sawah dengan agroekosistem pasang surut. Implementasi kebijakan HPP cukup efektif, secara agregat paling efektif pada lahan sawah irigasi. Tingkat kemampuan petani membeli pupuk urea (IHKD) yang tertinggi adalah pada petani lahan sawah irigasi. Kebijakan peningkatan HET pupuk urea diharapkan dapat dilakukan bersamaan dengan kenaikan HPP gabah.

Kata kunci: HET urea, HPP gabah, kebijakan harga, agroekosistem padi

Di Indonesia, potensi dan karakteristik wilayah usahatani tanaman pangan sangat beragam dan tersebar di berbagai agroekosistem, seperti lahan sawah irigasi, lahan sawah pasang surut, dan lahan kering (tadah hujan). Faktor-faktor produksi usahatani tanaman pangan, antara lain sumber daya alam, sumber daya manusia, infrastruktur, dan kelembagaan bervariasi pada setiap agroekosistem dan berpengaruh terhadap efektivitas kebijakan pertanian, termasuk kebijakan subsidi harga sarana produksi (pupuk, benih) dan insentif harga produksi (gabah). Secara umum, kondisi faktor produksi di lahan sawah irigasi lebih baik dibandingkan dengan kedua agroekosistem lainnya, sehingga diduga kuat akan berpengaruh terhadap kinerja kebijakan pertanian.

Pupuk merupakan salah satu input produksi pertanian yang berperan penting dalam peningkatan produktivitas. Sosialisasi pupuk dalam peningkatan produktivitas pertanian telah menyadarkan petani akan pentingnya peranan pupuk sehingga penggunaannya cenderung meningkat. Respon petani dalam penggunaan pupuk sangat beragam dari kelompok petani yang menggunakan pupuk berlebihan (*over dosage*), terutama urea, sampai pada respon penggunaan pupuk yang sangat rendah (*low dosage*). Nampaknya, kenaikan harga input produksi yang tidak seimbang dengan harga output menyebabkan petani kurang memperhatikan penggunaan pupuk secara rasional sesuai kebutuhan tanaman. Jika kondisi ini dibiarkan berlanjut akan berakibat semakin menurunnya efisiensi usaha pertanian dan berdampak terhadap ketahanan pangan.

Untuk mengatasi permasalahan yang dihadapi petani, pemerintah sejak tahun 2003 kembali menerapkan kebijakan pemberian subsidi pupuk untuk sektor pertanian. Paling tidak, ada dua argumentasi yang melandasi pentingnya pemerintah menerapkan subsidi pupuk yaitu: (1) merupakan kewajiban pemerintah membantu petani yang sebagian besar miskin, dan peran sentral pertanian dalam mendukung ketahanan pangan; dan (2) melindungi petani dari ancaman eksternal akibat ketidakadilan perdagangan dalam rangka memberdayakan mereka menjadi masyarakat

mandiri (Nurmanaf 2006). Kariyasa (2003) menyebutkan, substansi dari kebijakan harga input dan output usahatani adalah: (1) menjamin nilai tukar produk pangan yang wajar terhadap produk lain; (2) meminimalisasi tingkat fluktuasi harga antarmusim/tahun; (3) mengendalikan tingkat harga pada “garis trend” yang sesuai dengan sasaran inflasi dan perkembangan harga dunia; dan (4) mendorong bekerjanya mekanisme pasar secara efisien dan efektif.

Kebijakan subsidi pupuk di Indonesia diberikan dalam bentuk subsidi harga dengan menetapkan Harga Eceran Tertinggi (HET) di tingkat petani. HET yang ditetapkan ini lebih rendah dari harga pasar yang sesungguhnya, dimana selisih HET dengan harga pasar merepresentasi subsidi yang disediakan pemerintah (Syafa'at *et al.* 2006). Ada beberapa alasan pemberian subsidi harga pupuk antara lain: (1) sebagian besar petani menghadapi keterbatasan biaya produksi dengan pertimbangan insentif harga pupuk dinilai lebih sesuai; (2) insentif harga pupuk mudah mengakselerasi adopsi teknologi untuk meningkatkan produktivitas; dan (3) jika pengelolaan subsidi menggunakan prinsip bergaransi dan profesional maka penjaminan harga lebih mudah dicapai pada input pertanian (Nurmanaf 2006).

Untuk meningkatkan pendapatan petani, pemerintah juga menerapkan kebijakan harga output dengan menetapkan tingkat Harga Pembelian Pemerintah (HPP) terhadap gabah produksi petani yang dikenal dengan *procurement price policy*. Dengan kebijakan HPP, pemerintah membeli sejumlah tertentu gabah/beras petani pada harga yang relatif lebih tinggi dibanding harga pasar untuk “mengangkat” harga gabah/beras di tingkat petani, terutama pada saat panen raya (Kariyasa 2007; Ashraf 2008). Implikasinya, pemerintah harus melihat kembali harga dasar gabah yang telah ditetapkan supaya realistis sehingga petani tertarik untuk berproduksi. Formula yang dipakai untuk menentukan HPP berubah dari waktu ke waktu, dimana pada awalnya memakai Rumus Tani yaitu harga per kg padi kering lumbung sama dengan harga per kg pupuk urea. Sejak tahun 1990-an, HPP ditetapkan di samping memperhatikan biaya

produksi dan inflasi, juga berdasarkan harga beras di pasar internasional (Amang dan Sawit 2001).

Fakta di lapangan menunjukkan adanya keragaman efektivitas kebijakan HET dan HPP. Evaluasi pelaksanaan HPP selama 5 bulan (Maret-Juli 2005) di lahan sawah irigasi di Jawa Timur dan Sulawesi Selatan ternyata efektif, dimana harga rata-rata GKP yang diterima petani di atas harga HPP (Simatupang *et al.* 2005). Hasil penelitian lainnya menyimpulkan bahwa kebijakan HET dan HPP di era globalisasi (setelah tahun 2000-an) dinilai tidak efektif dalam membantu petani. Hal ini terbukti dari (1) harga pupuk di tingkat petani lebih tinggi dari HET dan harga gabah petani lebih rendah dari HPP, dan (2) pasokan pupuk di tingkat petani sering langka akibat dualisme pasar yaitu ekspor pupuk dan keterbatasan penyaluran oleh pabrik pupuk (Kariyasa dan Yusdja 2005). Hal tersebut menyebabkan gagalnya tujuan kebijakan HET dan HPP dalam upaya meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan petani, walaupun produksi beras meningkat (Lakitan 2009). Untuk itu perlu dilakukan pengkajian efektivitas kebijakan harga input dan output usahatani tanaman pangan dengan tujuan untuk menganalisis efektivitas kebijakan tersebut di tingkat petani pada berbagai agroekosistem dalam upaya peningkatan produktivitas usahatani dan pendapatan rumah tangga petani.

METODOLOGI

Pengkajian dilakukan pada tahun 2008 di beberapa desa dengan agroekosistem dan komoditas unggulan berbeda (Tabel 1). Lokasi pengkajian terdiri dari tiga agroekosistem, yaitu lahan sawah irigasi, sawah pasang surut, dan lahan kering yang tersebar di lima provinsi. Luas wilayah dengan berbagai agroekosistem memungkinkan dijumpai lebih dari satu karakteristik agroekosistem di dalam satu provinsi, seperti sawah irigasi dan lahan kering dijumpai di Jawa Barat dan Lampung, sedangkan di Kalimantan Selatan terdapat sawah irigasi dan pasang surut.

Tabel 1. Lokasi pengkajian efektivitas kebijakan harga input dan output pertanian, 2008.

Provinsi	Kabupaten	Desa	Agroekosistem	Komoditas unggulan
Sumut	Asahan	Tanjung Muda	Sawah irigasi	Padi sawah
		Labuan Ratu IV	Lahan kering	Padi gogo
Lampung	Lampung Timur	Karang Endah	Sawah irigasi	Padi sawah
		Lampung Tengah	Sawah irigasi	Padi sawah
Jabar	Karawang	Citarik	Sawah irigasi	Padi sawah
		Garut	Lahan kering	Padi gogo
Kalbar	Pontianak	Sui Itik	Sawah pasang surut	Padi rawa
		Jeruju Besar	Sawah pasang surut	Padi rawa
Kalsel	Barito Kuala	Karang Indah	Sawah irigasi	Padi sawah
		Tajau Pecah	Sawah pasang surut	Padi rawa

Pemilihan lokasi kajian dilakukan berjenjang mulai dari tingkat provinsi, kabupaten, kecamatan sampai tingkat desa. Pemilihan provinsi contoh dilakukan melalui data sekunder dengan kriteria utama provinsi tersebut merupakan sentra produksi padi. Dari data tersebut kemudian ditentukan kabupaten contoh secara sengaja (*purposive sampling*) yang dilanjutkan dengan pemilihan kecamatan dan desa sentra produksi padi secara acak bertahap (*multistages random sampling*). Hal ini dimungkinkan oleh keseragaman populasi responden yang tersebar secara acak di seluruh kecamatan maupun desa contoh (Suparmoko 1987).

Pengumpulan Data

Data yang dikumpulkan adalah data primer yang terdiri dari harga input produksi yang dibayar petani dan harga output yang diterima petani (*farm gate price*). Pengumpulan data dilakukan secara langsung oleh petugas lapangan dan responden yang terdiri dari pedagang, pemilik kios, dan kelompok tani melalui survei (wawancara) dengan kuesioner terstruktur. Penentuan waktu pengumpulan data harga sesuai dengan hari pasar di desa contoh, misalnya pada hari Minggu, Senin atau lainnya. Responden atau sumber informasi dan waktu pengumpulan data tetap tidak berubah sepanjang kajian berlangsung, kecuali kios atau warung yang telah ditentukan sebelumnya tidak berjualan lagi atau tutup usaha, dicari penggantinya. Penentuan penggantinya sesuai dengan kriteria penetapan contoh sebelumnya, yaitu yang bersangkutan menekuni bidang usaha yang sama dengan yang digantikan.

Analisis Data

Ada beberapa indikator yang dapat menunjukkan insentif produksi di sektor pertanian dalam pembangunan perdesaan, baik secara parsial maupun komprehensif, yaitu: (1) perkembangan harga input produksi (pupuk urea); (2) perkembangan harga output (gabah); (3) efektivitas HET pupuk urea di tingkat petani; (4) efektivitas HPP gabah di tingkat petani; dan (5) indeks harga komoditas dominan.

Efektivitas dapat diartikan sebagai suatu usaha untuk mencapai hasil maksimal dengan memanfaatkan sumber daya yang ada. Berkaitan dengan kebijakan, ukuran efektivitas adalah (Ramdan *et al.* 2003):

1. Efisiensi: suatu kebijakan harus mampu meningkatkan efisiensi penggunaan sumber daya secara optimal.
2. Adil: bobot kebijakan harus ditempatkan secara adil, yakni kepentingan publik tidak terabaikan.

3. Mengarah kepada insentif: suatu kebijakan harus mengarah kepada atau merangsang tindakan dalam perbaikan dan peningkatan sasaran yang ditetapkan.
4. Diterima oleh publik: oleh karena diperuntukkan bagi kepentingan publik, maka kebijakan yang baik harus diterima oleh publik.
5. Moral: suatu kebijakan harus dilandasi oleh moral yang baik.

Untuk mencapai tujuan dari subsidi harga pupuk dan gabah, prinsip dasar yang harus diperhatikan oleh pengambil kebijakan maupun distributor sampai di tingkat pengecer adalah terpenuhinya azas enam tepat, yaitu tepat waktu, jumlah, jenis, tempat, mutu, dan harga yang layak. Dengan demikian, petani diharapkan dapat menggunakan pupuk sesuai teknologi yang dianjurkan di masing-masing wilayah (Direktorat Pupuk dan Pestisida 2004).

Analisis efektivitas dilakukan secara statistik dengan bantuan *program Excell*. Hasil olahan statistik ditampilkan dalam bentuk tabel dan grafik HET, HPP dan Indeks Harga Komoditas Dominan (IHKD) di masing-masing karakteristik desa. HET diberlakukan terhadap pupuk urea yang merupakan sumber unsur hara makro utama bagi pertumbuhan dan produksi padi dan dipakai paling banyak oleh petani. HET dihitung dengan cara berikut:

$$(1) \text{ Efektivitas HET} = \frac{\text{Harga pupuk urea di tingkat petani}}{\text{HET}} \times 100\%$$

dimana:

- Nilai efektivitas HET > 100% → Tidak efektif
 Nilai efektivitas HET < 100% → Efektif

Untuk mengimbangi biaya pembelian pupuk, pemerintah menerapkan kebijakan HPP terhadap produksi gabah petani. Keberhasilan implementasi HPP diukur melalui penetapan efektivitas HPP di tingkat petani yang dihitung dengan cara berikut:

$$(2) \text{ Efektivitas HPP} = \frac{\text{Harga gabah yang diterima petani}}{\text{HPP}} \times 100\%$$

dimana:

- Nilai efektivitas HPP > 100% → Efektif
 Nilai efektivitas HPP < 100% → Tidak efektif

Indeks Harga Komoditas Dominan (IHKD) adalah indikator yang menunjukkan nilai tukar komoditas dominan tersebut terhadap harga sarana produksi

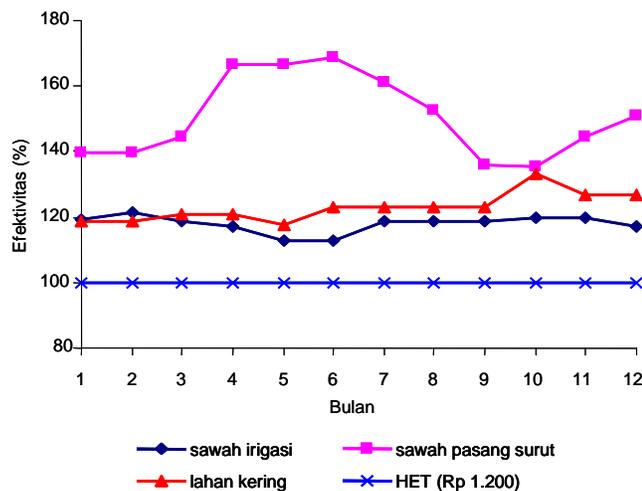
pertanian, dalam hal ini harga pupuk urea yang dibayar petani. Semakin tinggi nilai IHKD maka nilai tukar komoditas bersangkutan terhadap pupuk urea semakin baik atau kemampuan petani untuk membayar harga pupuk urea semakin tinggi. Indeks Harga Komoditas Dominan dihitung dengan cara berikut:

$$(3) \text{ IHKD} = \frac{\text{Harga komoditas dominan di tingkat petani}}{\text{Harga pupuk urea di tingkat petani}}$$

HASIL DAN PEMBAHASAN

Efektivitas Harga Eceran Tertinggi (HET) Pupuk Urea

Efektivitas HET bervariasi antarwaktu (bulan) dan agroekosistem lahan sawah. Hasil analisis menunjukkan bahwa HET tidak efektif pada semua lahan sawah, namun lahan sawah irigasi menunjukkan nilai efektivitas yang paling mendekati nilai HET (Gambar 1). Desa dengan karakteristik lahan sawah irigasi menunjukkan HET tidak efektif pada semua bulan, tertinggi pada bulan Pebruari dengan nilai efektivitas 121%, terendah pada bulan Juni dengan efektivitas sebesar 113%. Dikaitkan dengan kalender tahunan petani, bulan Pebruari merupakan waktu panen padi musim hujan, sehingga kebutuhan petani terhadap pupuk menurun. Dalam kondisi normal harga pupuk urea lebih rendah, tetapi kenyataannya harga pupuk urea yang dibayar petani lebih tinggi dari harga pada bulan lainnya. Hal ini disebabkan oleh terjadinya langka pasok pupuk urea. Berdasarkan hasil monitoring, diketahui langka pasok

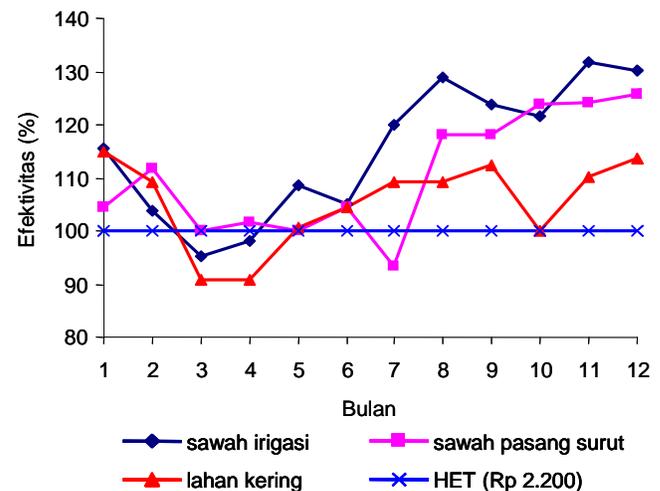


Gambar 1. Efektivitas HET pupuk urea di berbagai agroekosistem lahan sawah, 2008.

pupuk terjadi karena tindakan ilegal, antara lain: (1) penjualan pupuk bersubsidi kepada perusahaan besar; (2) ekspor pupuk; dan (3) ketidakpatuhan pabrik dalam mendistribusikan pupuk ke wilayah distribusi yang menjadi tanggungjawabnya (Syafa'at *et al.* 2006).

Pada bulan Juni merupakan fase tanam padi musim kemarau II dimana tidak semua petani mengusahakan padi. Ada sebagian petani menanam palawija seperti kedelai, kacang hijau, kacang tanah, dan jagung karena keterbatasan ketersediaan air untuk tanaman. Petani yang menanam palawija menggunakan pupuk urea lebih rendah dari petani padi, yang berpengaruh terhadap kebutuhan pupuk urea lebih rendah daripada bulan lainnya. Rendahnya permintaan akan pupuk, secara ekonomis mempengaruhi tingkat harga penawaran oleh penyedia pupuk sehingga efektivitas HET bisa mendekati 100%, terendah dibanding bulan-bulan pada musim hujan dan kemarau I.

Petani di lahan sawah pasang surut membeli pupuk dengan harga paling tinggi, yang tercermin dari nilai efektivitas HET tertinggi sepanjang tahun, dibandingkan dengan lahan sawah agroekosistem sawah irigasi dan lahan kering. Keadaan ini merefleksikan kebijakan HET pupuk sangat tidak efektif di lahan sawah pasang surut. Dari sebaran nilai efektivitas HET sepanjang tahun tersebut, harga pupuk urea yang dibayar petani pada bulan September dan Oktober terendah dengan nilai efektivitas HET 135-136%. Hal ini disebabkan oleh kegiatan petani pada bulan tersebut merupakan masa menjelang panen atau sebagian wilayah sudah panen, kebutuhan pupuk menurun sehingga harga urea yang dibayar petani lebih rendah dibandingkan dengan bulan-bulan lainnya. Sebaliknya, pada bulan Mei sampai Juni harga pupuk urea yang dibayar petani paling tinggi dengan



Gambar 2. Efektivitas HPP di berbagai agroekosistem lahan sawah, 2008.

kisaran nilai efektivitas HET 167-169%. Pada bulan-bulan tersebut petani lahan pasang surut sedang melakukan persiapan tanam dengan pengolahan tanah yang memerlukan masukan sarana produksi termasuk pupuk urea.

HET pupuk urea pada agroekosistem lahan kering tidak efektif pada semua bulan, tertinggi pada bulan Oktober dengan nilai efektivitas HET 133% dan terendah pada bulan Mei dengan nilai efektivitas HET 118%. Kegiatan petani lahan kering sangat bergantung pada pola curah hujan dimana pada bulan Oktober merupakan fase penanaman padi, kebutuhan akan pupuk urea meningkat sehingga harga pupuk yang dibayar petani meningkat. Sebaliknya, bulan Mei merupakan bulan dengan kegiatan pengusahaan tanaman berkurang karena sudah musim kemarau, sehingga kebutuhan pupuk dan harga yang dibayar petani relatif rendah, mendekati HET.

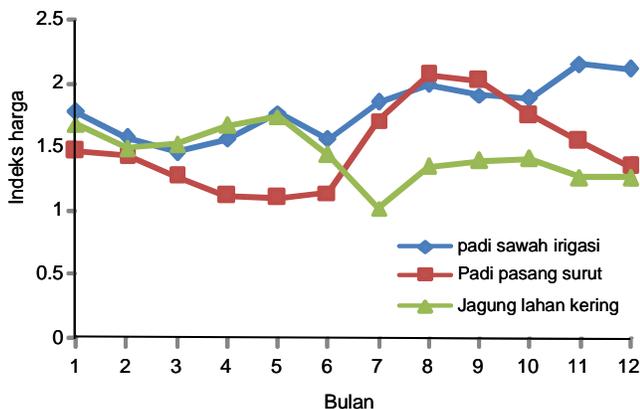
Dilihat dari HET rata-rata, lahan sawah dengan agroekosistem pasang surut menunjukkan HET yang paling tidak efektif dengan nilai rata-rata 151%, kemudian lahan kering, dan terendah pada lahan sawah irigasi dengan nilai efektivitas HET rata-rata 118%. Aksesibilitas, kelembagaan, dan cara pembelian pupuk urea merupakan faktor penting yang ikut menentukan efektivitas HET selain agroekosistem lahan sawah. Lahan sawah dengan agroekosistem pasang surut umumnya merupakan lokasi dengan jarak yang jauh dari pusat kota dengan kondisi infrastruktur yang kurang baik. Kondisi ini menyebabkan distribusi pupuk tidak lancar yang berdampak terhadap tingginya harga yang dibayar petani. Pada lahan sawah irigasi, pembelian sarana produksi termasuk pupuk urea sangat memungkinkan dilakukan secara berkelompok dalam jumlah besar. Hal ini dimungkinkan oleh kemampuan (modal) petani yang memadai dan didukung oleh kelembagaan kelompok tani yang berfungsi secara optimal. Cara pembelian

seperti ini memungkinkan rendahnya harga yang dibayar petani karena pembelian pupuk dilakukan pada agen pupuk dengan kapasitas besar. Selain itu, dengan volume pembelian yang besar menyebabkan petani mendapatkan pupuk urea dengan harga yang lebih rendah (Kariyasa dan Yusdja 2005).

Pola efektivitas HET pupuk urea bagi petani lahan sawah irigasi, sawah pasang surut, dan lahan kering berbeda-beda. Lahan sawah dengan agroekosistem pasang surut menunjukkan efektivitas HET paling tidak efektif dari bulan Januari sampai Juni dengan kisaran nilai 140-169%. Lahan sawah dengan agroekosistem sawah irigasi paling efektif dibanding agroekosistem lain pada semua bulan dengan kisaran nilai 112-121%. Lahan sawah pada agroekosistem lahan kering menunjukkan pola efektivitas HET yang hampir sama dengan lahan sawah irigasi dengan pola relatif tidak berfluktuasi, terendah pada bulan Mei dan merata pada bulan lainnya.

Tingginya harga pupuk urea yang dibayar petani sawah irigasi, sawah pasang surut, dan lahan kering menunjukkan bahwa kebijakan subsidi harga pupuk melalui HET yang diterapkan pemerintah tidak efektif. Hal ini mengindikasikan bahwa kebijakan subsidi harga pupuk melalui HET perlu didukung oleh kebijakan lainnya seperti kebijakan sistem pendistribusian pupuk yang efisien. Sistem pendistribusian pupuk yang tidak efisien sering menimbulkan langka pasok dan lonjakan harga pupuk di tingkat petani. Beberapa penyebab timbulnya fenomena tersebut antara lain: (1) adanya perembesan pupuk ke pasar nonsubsidi; (2) distributor tidak memiliki armada/truk dan beban biaya transportasi dialihkan ke petani; (3) lokasi gudang pupuk bersubsidi jauh dari wilayah tanggungjawabnya; (4) terbatasnya jumlah unit pengecer resmi; dan (5) adanya kelompok tani siluman yang membeli dan menyimpan pupuk dalam jumlah besar, kemudian dilepas pada saat isu kelangkaan pupuk terjadi (Kariyasa dan Yusdja 2005). Kebijakan lainnya yang perlu dipertimbangkan untuk mendukung keberhasilan subsidi harga pupuk adalah kebijakan nonfiskal berupa perbaikan infrastruktur, seperti pembangunan/rehabilitasi jaringan irigasi dan jalan, serta jaminan sertifikasi tanah (Pramulya 2010).

Secara lebih komprehensif, Rahman (2009) mengemukakan bahwa dalam upaya meningkatkan efektivitas pelaksanaan kebijakan sistem distribusi pupuk bersubsidi perlu perbaikan kebijakan yang terdiri atas aspek teknis, manajemen, dan regulasi. Untuk aspek teknis meliputi (1) peningkatan intensitas sosialisasi sistem pemupukan berimbang spesifik lokasi dan pemanfaatan pupuk organik; dan (2) mempercepat pengembangan pupuk organik. Aspek manajemen meliputi (1) sosialisasi sistem penyaluran pupuk



Gambar 3. Indeks harga komoditas dominan terhadap harga urea di berbagai agroekosistem lahan sawah, 2008.

bersubsidi secara tertutup kepada *stakeholder*; (2) koordinasi lintas sektoral; dan (3) reposisi kios penyalur pupuk di Lini IV. Aspek regulasi meliputi (1) pemanfaatan RDKK sebagai simpul yang menghubungkan antara Permendag No. 21/M-DAG/PER/6/2008 dan Permentan No. 42/Permentan/OT.140/09/2008; dan (2) perencanaan alokasi kebutuhan pupuk yang didasarkan atas RDKK perlu diikuti oleh penyaluran berdasarkan RDKK.

Efektivitas Harga Pembelian Pemerintah (HPP) Gabah di Tingkat Petani

Efektivitas HPP bervariasi antaragroekosistem dan secara intertemporal kemungkinan terkait erat dengan musim tanam dan musim panen (Gambar 2). Pada lahan sawah irigasi, HPP efektif hampir pada semua bulan (efektivitas HPP > 100%) kecuali pada bulan Maret dan April. Bulan Maret dan April merupakan saat panen raya sehingga harga gabah yang diterima petani menurun dengan nilai HPP 95,2-98,2%. Sebaliknya, pada bulan Nopember dan Desember efektivitas HPP lebih tinggi dari bulan lainnya karena merupakan bulan tanam dan pemeliharaan, persediaan gabah petani menurun sehingga harga gabah meningkat dengan nilai HPP 130,1-131,8%. Evaluasi terhadap aplikasi HPP pada lahan sawah irigasi di Jawa Timur dan Sulawesi Selatan menunjukkan hal yang sama dimana harga gabah kering panen (GKP) maupun harga gabah kering giling (GKG) yang diterima petani efektif dan relatif stabil di atas HPP pada kisaran 105,0% (Simatupang *et al.* 2005).

Petani pada lahan sawah pasang surut menerima harga gabah rata-rata lebih rendah dan lebih berfluktuatif daripada petani lahan sawah irigasi. Harga gabah tertinggi yang diterima petani pada bulan Desember dengan nilai efektivitas HPP 125,7% dan terendah pada bulan Juli dengan nilai 93,2%. Hal ini berkaitan dengan kegiatan kalender tahunan petani dalam pengelolaan lahan pasang surut dimana pada bulan Juli merupakan saat panen padi sehingga harga gabah di tingkat petani menurun. Tingginya fluktuasi harga gabah berkaitan dengan jauhnya lokasi lahan sawah pasang surut dari pusat pemerintahan. Faktor yang nyata mempengaruhi hal tersebut adalah tingginya biaya transportasi pemasaran produk pertanian, termasuk gabah, yang secara langsung meningkatkan biaya produksi.

Sawah dengan agroekosistem lahan kering memiliki kecenderungan efektivitas HPP hampir sama dengan sawah irigasi dimana pada bulan Maret dan April efektivitas HPP paling rendah dengan nilai 90,9%, yang berarti HPP tidak efektif bagi petani. Hal ini disebabkan oleh kalender pola tanam petani lahan kering pada bulan Maret dan April merupakan kegiatan panen raya

sehingga harga gabah yang diterima petani lebih kecil dari HPP. Sebaliknya, pada bulan lainnya aplikasi kebijakan insentif harga gabah terlihat efektif dengan kisaran nilai 100,0-114,8% yang berarti HPP sangat bermanfaat bagi petani agroekosistem lahan kering.

Dilihat dari nilai efektivitas HPP rata-rata, lahan sawah dengan agroekosistem sawah irigasi mempunyai efektivitas paling tinggi, diikuti oleh lahan sawah dengan agroekosistem pasang surut, dan lahan kering. Secara langsung, hal ini berkaitan dengan tingkat harga GKP yang diterima petani padi sawah pada agroekosistem lahan sawah irigasi lebih tinggi daripada lahan pasang surut dan lahan kering. Hal lain yang memungkinkan terjadinya nilai efektivitas HPP seperti itu adalah kondisi infrastruktur, kelembagaan pendistribusian saprodi yang lebih memadai pada lahan sawah irigasi sehingga pemasaran hasil pertanian termasuk gabah lebih efisien.

Kebijakan insentif harga gabah melalui HPP ternyata lebih efektif dalam upaya meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan petani, sehingga dalam banyak kasus disarankan paket kebijakan subsidi harga pupuk secara bersamaan, diikuti oleh paket kebijakan insentif harga gabah. Terlebih lagi di Indonesia dimana kondisi petani masih banyak berstatus subsisten yang sangat rentan terhadap dampak dari aplikasi kebijakan yang diambil pemerintah. Dalam banyak kasus, persentase peningkatan atau penurunan tingkat subsidi harga pupuk memerlukan persentase peningkatan atau penurunan insentif harga gabah yang proporsional agar tujuan dari kebijakan yang diambil pemerintah berupa peningkatan pendapatan dan kesejahteraan petani tercapai (Salikin 2003).

Indeks Harga Komoditas Dominan (IHKD) terhadap Harga Pupuk Urea

Nilai IHKD terhadap harga pupuk urea bervariasi, bergantung pada agroekosistem, bulan dan komoditas yang diproduksi petani (Gambar 3). Lahan sawah irigasi dengan produksi dominan padi menunjukkan nilai IHKD tertinggi pada bulan September, Nopember, dan Desember dengan kisaran 1,91-2,15 dan terendah pada bulan Maret, April, Juni dan Pebruari dengan kisaran 1,46-1,58. Hal ini berkaitan dengan kegiatan kalender tahunan petani dimana bulan September sampai Desember adalah bulan dengan kegiatan persiapan tanam (pengolahan tanah, pesemaian benih padi), kegiatan tanam, dan pemeliharaan tanaman. Pada periode tersebut tidak ada produksi sehingga harga gabah lebih tinggi dari bulan lainnya. Kebutuhan pupuk pada bulan-bulan tersebut juga menurun sehingga harga pupuk yang dibayar petani rendah. Bulan Pebruari sampai Juni merupakan bulan dengan kegiatan panen padi, stok

padi di petani banyak dan harga yang diterima petani rendah.

Lahan pasang surut dengan produksi dominan padi menunjukkan kecenderungan yang sama dengan agroekosistem sawah irigasi. Nilai IHKD tertinggi pada bulan Agustus adalah 2,07; rendah pada bulan April, Mei, dan Juni dengan kisaran nilai IHKD 1,10-1,14. Sebagaimana halnya pada lahan sawah irigasi, kegiatan kalender petani tahunan berkaitan erat dengan musim panen yang secara langsung mempengaruhi tingkat harga komoditas yang diusahakan oleh petani.

Pada lahan sawah dengan agroekosistem lahan kering dengan produksi dominan jagung menunjukkan sebaran nilai IHKD berbeda dengan lahan sawah dominan padi. Nilai IHKD tertinggi pada bulan Mei sebesar 1,74 dan terendah pada bulan Juli 1,02. Bulan Mei merupakan masa menunggu panen jagung, tidak ada produksi sehingga harga yang diterima petani tinggi. Sebaliknya, bulan Juli adalah bulan panen raya jagung, volume produksi tinggi sehingga harga yang diterima petani rendah.

Tanaman padi mempunyai nilai IHKD lebih tinggi dibandingkan dengan jagung. Rata-rata nilai IHKD padi sawah irigasi adalah 1,80, padi sawah pasang surut 1,50, sedangkan tanaman jagung pada sawah lahan kering 1,44. Perbedaan nilai IHKD ini disebabkan oleh perbedaan harga satuan komoditas dominan yang diterima petani dan harga satuan pupuk urea yang dibayar petani. Harga satuan gabah kering panen padi sawah irigasi yang diterima petani berkisar antara Rp 2.094-2.900/kg, sedangkan harga satuan jagung berkisar antara Rp 2.000-2.525/kg. Sebaliknya, harga satuan pupuk urea yang dibayar petani pada lahan sawah irigasi berkisar antara Rp 1.350-1.456/kg dan pada lahan kering Rp 1.413-1.600/kg. Kondisi infrastruktur dan kelembagaan pemasaran juga mempengaruhi harga komoditas yang diterima petani dan tingkat harga pupuk urea yang dibayar petani. Pada umumnya, semakin baik kondisi infrastruktur dan kelembagaan pemasaran semakin tinggi nilai IHKD.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

1. Kebijakan Harga Eceran Tertinggi pupuk urea belum efektif karena harga pupuk urea yang dibayar petani hampir semua di atas HET di kelima provinsi. Pada saat petani memerlukan pupuk urea yaitu saat tanam, harga pupuk mahal bahkan di beberapa lokasi langka. Secara agregat, HET pupuk urea tidak

efektif pada lahan pasang surut, kemudian lahan kering, dan lahan sawah irigasi.

2. Kebijakan Harga Pembelian Pemerintah (HPP) cukup efektif dimana sebagian besar harga gabah yang diterima petani di atas HPP. Secara agregat, HPP paling efektif pada lahan sawah irigasi, kemudian sawah pasang surut, dan lahan kering.
3. Tingkat kemampuan petani dalam membeli pupuk urea (IHKD) tertinggi pada lahan sawah irigasi dengan komoditas dominan padi. Kemampuan petani pada lokasi tersebut lebih tinggi dari lahan pasang surut dan lahan kering.

Saran

1. Untuk meningkatkan efektivitas kebijakan subsidi HET pupuk urea, pada masa mendatang diperlukan kebijakan yang mendukung implementasi kebijakan subsidi HET, yaitu kebijakan sistem distribusi pupuk bersubsidi yang meliputi aspek teknis, manajemen, dan regulasi agar lebih efisien dan tepat sasaran.
2. Agar pendapatan dan kesejahteraan petani lebih terjamin maka pemerintah lebih baik mengimplementasikan kebijakan subsidi HET pupuk urea dan insentif HPP secara bersamaan.

DAFTAR PUSTAKA

- Amang, B. dan M.H. Sawit. 2001. Kebijakan beras dan pangan nasional: pengalaman dari orde baru dan orde reformasi. Edisi Revisi dan Diperluas. IPB Press. Bogor.
- Ashraf, M.A. 2008. Econometric analyses of the impact of domestic rice procurement policy on producer price: the case of rice in Bangladesh. *Jurnal Agroekonomi* 26(1):80-89.
- Direktorat Pupuk dan Pestisida. 2004. Pedoman pengawasan pupuk bersubsidi. Direktorat Jenderal Bina Sarana Pertanian. Jakarta.
- Kariyasa, K. 2003. Dampak tarif impor dan kinerja kebijakan harga dasar serta implikasinya terhadap daya saing beras Indonesia di pasar dunia. *Analisis Kebijakan Pertanian* 1(4):315-330.
- Kariyasa, K. 2007. Usulan HET pupuk berdasarkan tingkat efektivitas kebijakan harga pembelian gabah. *Analisis Kebijakan Pertanian* 5(1):72-85.
- Kariyasa, K. dan Y. Yusdja. 2005. Evaluasi sistem distribusi pupuk urea di Indonesia: kasus Provinsi Jawa Barat. Evaluasi pelaksanaan harga gabah pembelian pemerintah tahun 2005 dan perspektif penyesuaiannya tahun 2006. *Analisis Kebijakan Pertanian* 3(3):201-216.
- Lakitan, B. 2009. Ekspor beras dan kedaulatan pangan. *Dalam* sains dan teknologi: berbagai ide untuk menjawab tantangan dan kebutuhan. Kementerian Negara Riset dan Teknologi. p. 10-13. Gramedia Pustaka Utama. Jakarta.
- Nurmanaf, A.R. 2006. Model subsidi pertanian terpadu: konseptual dan faktual serta sistem operasinya. <http://pse.litbang.deptan.go.id>. Desember 2008.

- Pramulya, R. 2010. Bias produksi dalam kebijakan pangan. www.rimanews.com. Maret 2011.
- Ramdan, H., Yusran dan D. Darusman. 2003. Pengelolaan sumber daya alam dan otonomi daerah: persepektif kebijakan dan valuasi ekonomi. Alqaprint. Bandung.
- Rahman, B. 2009. Kebijakan subsidi pupuk: tinjauan terhadap aspek teknis, manajemen dan regulasi. *Analisis Kebijakan Pertanian* 7(2):131-146.
- Salikin, K.A. 2003. Sistem pertanian berkelanjutan. www.kanisiusmedia.com. Maret 2011.
- Simatupang, P., S. Mardianto, K. Kariyasa dan M. Maulana. 2005. Evaluasi pelaksanaan harga gabah pembelian pemerintah tahun 2005 dan perspektif penyesuaiannya tahun 2006. *Analisis Kebijakan Pertanian* 3(3):187-200.
- Suparmoko, M. 1987. Metode penelitian praktis (untuk ilmu-ilmu sosial dan ekonomi). Edisi kedua. BPFE-Universitas Gadjahmada. Yogyakarta.
- Syafa'at, N., A. Purwoto, M. Maulana dan C. Muslim. 2006. Analisis besaran subsidi pupuk dan pola distribusinya. Laporan Akhir Penelitian Tahun Anggaran 2006. Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian. Bogor.
-