

ANALISIS KEBIJAKAN SUBSIDI PUPUK : PENENTUAN POLA SUBSIDI DAN SISTEM DISTRIBUSI PUPUK DI INDONESIA

Dudi S. Hendrawan^{*)}, Arief Daryanto^{**)}, Bunasor Sanim^{**)}, Hermanto Siregar^{**)}

^{*)} Program Pascasarjana Manajemen dan Bisnis Institut Pertanian Bogor

^{**)} Departemen Ilmu Ekonomi Fakultas Ekonomi dan Manajemen Institut Pertanian Bogor

ABSTRACT

This study aims to determine an alternative subsidy model and distribution system of fertilizer in Indonesia. The purpose of the research in details are to create a framework of fertilizer subsidy policy, analyze factors that are affecting the fertilizer subsidy policy, and to select the best alternative subsidy model and distribution system of fertilizer. Analytical methods used to answer these purposes is by using the Analytic Network Process (ANP) which is also supported by literature study, focus group discussions and interviews with expert respondents. The result concludes that the conditions that affect fertilizer subsidy policy is the economic condition, The main priority of the fertilizer subsidy objective is availability of fertilizer, the most prioritized fertilizer subsidy is the subsidy for inorganic fertilizer, Ministry of agriculture is the most important actors in the implementation of the fertilizer subsidy policy, and the most important factor considered in choosing a fertilizer distribution system is supervision. The choice of fertilizer subsidy policy in Indonesia is the indirect subsidy model through the manufacturer and its distribution system is conducted by the manufacturer to the farmer.

Keywords : Subsidy Policy, Fertilizer Subsidy, Fertilizer Distribution, ANP

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menentukan alternatif pola subsidi dan sistem distribusi pupuk yang diterapkan di Indonesia. Adapun tujuan penelitian secara rinci adalah membuat kerangka model kebijakan subsidi pupuk, analisis faktor-faktor yang berpengaruh dalam kebijakan subsidi pupuk, dan memilih alternatif pola subsidi dan sistem distribusi pupuk yang terbaik. Metode analisis yang digunakan untuk menjawab tujuan tersebut adalah Analytic Network Process (ANP) yang ditunjang dengan studi pustaka, focus group discussion dan wawancara dengan responden ahli. Hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa faktor kondisi lingkungan yang paling berpengaruh terhadap kebijakan subsidi pupuk adalah kondisi ekonomi, tujuan subsidi pupuk yang paling dipentingkan adalah ketersediaan pupuk, jenis subsidi pupuk yang diprioritaskan untuk disubsidi adalah pupuk anorganik, peran aktor yang dipentingkan dalam penentuan dan implementasi kebijakan pupuk adalah kementerian pertanian, dan pengawasan merupakan faktor yang paling penting diperhatikan dalam memilih pola subsidi dan sistem distribusi pupuk. Alternatif pola subsidi dan sistem distribusi yang menjadi pilihan untuk diterapkan di Indonesia adalah Pola subsidi tidak langsung melalui produsen dengan sistem distribusinya langsung dilakukan oleh produsen kepada petani.

Kata kunci : Kebijakan subsidi, Subsidi Pupuk, Distribusi Pupuk, ANP

Alamat Korespondensi :

Dudi S. Hendrawan, HP : 0811113673

E-mail : dudi.hendrawan@yahoo.com

PENDAHULUAN

Dalam kearifan intelektual, usaha peningkatan kesejahteraan masyarakat Indonesia tidak mungkin terlepas dari pembangunan pertanian, karena sektor tersebut sampai saat ini masih menjadi prioritas utama kegiatan ekonomi (Gumbira-Said, 2006). Kontribusi sektor pertanian termasuk perikanan dan kehutanan terhadap PDB nasional pada tahun 2008 sebesar 14,4% menempati urutan kedua setelah sektor industri pengolahan. Selain itu, menurut Daryanto (2009), sektor pertanian mempunyai efek pengganda (*multiplier effect*) yang besar terkait dengan adanya keterkaitan ke depan dan ke belakang (*forward and backward linkages*) dengan sektor-sektor lainnya, terutama industri pengolahan dan jasa.

Peranan sektor pertanian juga dapat dilihat secara lebih komprehensif, antara lain: (1) sebagai penyediaan pangan masyarakat sehingga mampu berperan secara strategis dalam penciptaan ketahanan pangan nasional (*food security*), (2) sektor pertanian menghasilkan bahan baku untuk peningkatan sektor industri dan jasa, (3) sektor pertanian dapat menghasilkan atau menghemat devisa yang berasal dari ekspor atau produk substitusi impor, (4) sektor pertanian merupakan pasar yang potensial bagi produk-produk sektor industri, dan (5) sektor pertanian mampu menyediakan modal bagi pengembangan sektor-sektor lain (*a net outflow of capital for investment in other sectors*).

Peningkatan kinerja sektor pertanian tidak lepas dari kondisi faktor-faktor yang mempengaruhinya. Pupuk merupakan salah satu faktor produksi yang sangat menentukan produksi dan produktivitas pertanian. Oleh karena itu, ketersediaan pupuk di pasar baik dari segi kuantitas, kualitas dan harga yang terjangkau menjadi salah satu syarat yang harus dapat dijamin oleh pemerintah.

Terkait dengan hal tersebut, pemerintah berupaya untuk menyediakan sarana produksi ini dalam jumlah yang relatif mencukupi kebutuhan dengan diimbangi harga yang terjangkau oleh kalangan pengguna pupuk. Hal inilah yang mendasari pemerintah memberlakukan subsidi pupuk bagi petani. Kebijakan subsidi pupuk ini merupakan suatu kebijakan yang diterapkan pemerintah agar mampu berperan sebagai insentif bagi petani untuk meningkatkan produksi dan produktivitas pangan serta peningkatan pendapatan petani.

Dinamika dan perkembangan kebijakan pupuk dapat dibagi menjadi empat periode. Periode 1960-1979, subsidi pupuk bagi petani peserta Bimas dan tersedianya peluang bisnis pupuk bagi setiap badan usaha. Periode 1979-1998, seluruh pupuk untuk sektor pertanian

disubsidi dan ditataniagakan dengan penanggung jawab pengadaan dan penyaluran pupuk pada satu tangan yaitu PT. Pusri. Periode 1998-2002, pupuk tidak disubsidi dan pupuk menjadi komoditas bebas, dimana berlaku mekanisme pasar. Periode 2003 sampai dengan sekarang subsidi pupuk dilakukan melalui produsen (PT. PUSRI) dengan instrumen Harga Eceran Tertinggi (HET), dan pendistribusian berdasarkan rayonisasi, dimana setiap produsen bertanggung jawab memenuhi permintaan di wilayah yang menjadi tanggung jawabnya.

Fakta di lapangan menunjukkan bahwa perkembangan program pemberian pupuk bersubsidi oleh pemerintah belum efektif mengingat masih banyaknya persoalan yang timbul pada tataran implementasinya. Ada beberapa hal yang diduga menjadi penyebab terjadinya langka pasok dan lonjak harga pupuk di tingkat petani, yaitu: (1) pasar pupuk domestik masih bersifat dualistik, tanpa diikuti dengan pengawasan dan penerapan sanksi secara ketat, sehingga menyebabkan terjadinya perembesan pupuk dari pasar bersubsidi ke non subsidi, (2) maraknya ekspor pupuk secara ilegal, seiring dengan meningkatnya harga pupuk di pasar dunia serta melemahnya nilai tukar rupiah terhadap dollar Amerika Serikat, (3) adanya rasa fanatisme petani terhadap merk pupuk tertentu, dan (4) masih banyak distributor pupuk yang tidak memiliki armada dan gudang penyimpanan di lini III, sehingga biaya sewa gudang dan transportasi yang harus dikeluarkan sangat mahal (Syafa'at *et al*, 2006).

Dari uraian di atas nampak bahwa kelemahan yang terdapat dalam konstruksi dasar kebijakan subsidi pupuk yang berlaku saat ini telah mendorong terjadinya langka pasok dan lonjak harga, sehingga HET yang berlaku seringkali menjadi tidak efektif. Kondisi ini membuat pemerintah, DPR maupun masyarakat relatif belum puas terhadap kebijakan subsidi pupuk yang berlaku saat ini sehingga terdapat wacana untuk mengganti modus subsidi pupuk dari subsidi yang dibayarkan langsung kepada produsen (pabrik) pupuk menjadi subsidi yang dibayarkan langsung kepada petani.

Bagaimana pun harus disadari bahwa subsidi yang dibayarkan langsung kepada produsen (pabrik) maupun subsidi yang dibayarkan langsung kepada petani akan memiliki kekurangan dan kelebihan berdasarkan faktor-faktor yang mempengaruhinya. Oleh karena itu dalam rangka merespon wacana tersebut perlu dilakukan penelitian untuk menentukan alternatif pola subsidi pupuk dan sistem distribusi pupuk yang terbaik. Secara umum penelitian ini bertujuan untuk menentukan alternatif pola subsidi pupuk dan sistem distribusinya. Adapun tujuan penelitian secara rinci adalah sebagai berikut adalah (1) membuat kerangka

kebijakan subsidi pupuk berdasarkan faktor-faktor yang mempengaruhinya; (2) menganalisis faktor-faktor yang berpengaruh dalam kebijakan subsidi pupuk; dan (3) memilih alternatif kebijakan pola subsidi pupuk dan sistem distribusi pupuk yang terbaik.

METODOLOGI PENELITIAN

Kerangka Penelitian

Pembangunan ekonomi di Indonesia tidak akan terlepas dari pembangunan sektor pertanian, karena karena sektor tersebut sampai saat ini masih menjadi prioritas utama kegiatan ekonomi. Hal ini didasarkan pada kontribusi sektor pertanian dalam pembentukan Produk Domestik Bruto (PDB), penciptaan kesempatan kerja, peningkatan pendapatan masyarakat dan perolehan devisa.

Peningkatan kinerja sektor pertanian tidak lepas dari kondisi faktor-faktor yang mempengaruhinya. Pupuk merupakan salah satu faktor produksi yang sangat menentukan produksi dan produktivitas pertanian. Oleh karena itu, ketersediaan pupuk di pasar baik dari segi kuantitas, kualitas dan harga yang terjangkau menjadi salah satu syarat yang harus dapat dijamin oleh pemerintah.

Hal inilah yang mendasari pemerintah memberlakukan subsidi pupuk bagi petani. Kebijakan subsidi pupuk ini merupakan suatu kebijakan yang diterapkan pemerintah agar mampu berperan sebagai insentif bagi petani untuk meningkatkan produksi dan produktivitas pangan serta peningkatan pendapatan petani. Tetapi fakta di lapangan menunjukkan bahwa perkembangan program pemberian pupuk bersubsidi oleh pemerintah belum dirasakan efektif mengingat masih banyaknya persoalan yang timbul pada tataran implementasinya. Persoalan penting yang senantiasa mengemuka dan menjadi pemberitaan hangat adalah terjadinya kelangkaan pupuk pada saat pupuk dibutuhkan, terutama awal musim tanam. Disamping itu HET yang ditetapkan pemerintah seringkali tidak diterima oleh petani sehingga petani tetap harus membayar di atas HET tersebut.

Kondisi ini membuat pemerintah, DPR maupun masyarakat relatif belum puas terhadap kebijakan subsidi pupuk yang berlaku saat ini sehingga terdapat wacana untuk mengganti pola subsidi pupuk dari subsidi yang dibayarkan melalui produsen pupuk (subsidi tidak langsung) menjadi subsidi yang dibayarkan langsung kepada petani. Selain itu ada juga yang berpendapat bahwa subsidi pupuk lebih baik dialihkan kepada subsidi infrastruktur pertanian seperti

jalan irigasi, sehingga petani dapat mengakses input produksi dengan baik dan juga dapat mengakses pasar lebih mudah. Dengan berkembangnya isu lingkungan dan daya dukung tanah, juga wacana peningkatan alokasi subsidi pupuk berkembang. Bahkan terdapat juga wacana bahwa subsidi pupuk sudah saatnya untuk dicabut.

Untuk memilih pola subsidi dan sistem distribusi tersebut, terlebih dahulu melakukan analisis faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan pupuk. Berdasarkan studi pustaka dan literatur serta pendapat dari para pakar/ahli, dengan bantuan metode ANP (*Analytic Network Process*) maka akan terpilih pola subsidi dan sistem distribusi pupuk. Lebih jelasnya kerangka pemikiran penelitian tentang penelitian ini dapat dilihat pada Gambar 1.

Metode dan Pendekatan Penelitian Analisis Data

Metode penelitian ini adalah deskriptif dengan menggunakan pendekatan model ANP, yaitu melakukan analisis faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan subsidi pupuk dan menentukan bobot (prioritas) masing-masing elemen faktor tersebut untuk menentukan alternatif pola subsidi dan sistem distribusi pupuk terbaik.

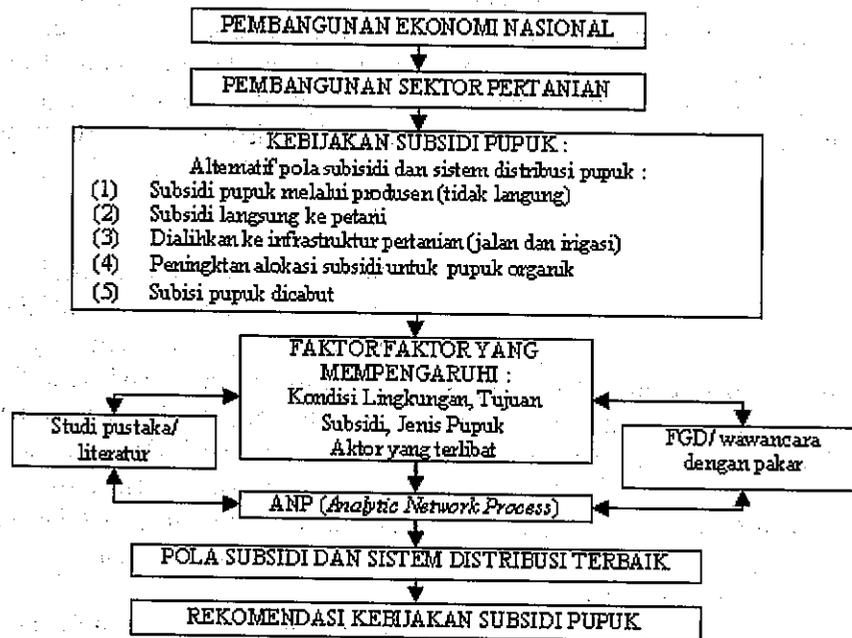
Jenis dan Sumber Data

Jenis data yang digunakan adalah data sekunder melalui studi pustaka/*literature* yang relevan dan data primer melalui *Focus Group Discussion* (FGD) dan wawancara (*depth interview*) dengan pakar yang representatif dengan permasalahan perpupukan di Indonesia. Adapun responden ahli yang dijadikan narasumber pada penelitian ini adalah *stakeholders* yang terkait dengan kebijakan subsidi pupuk seperti dari Kementerian Pertanian, Kementerian lain yang relevan (seperti Kementerian Perindustrian), dari BUMN dalam hal ini PT. PUSRI, dari perwakilan petani dalam hal ini Kelompok Tani dan Nelayan Andalan (KTNA), dari DPR (Anggota Komisi IV bidang Pertanian DPR RI), Pengusaha Pupuk, Akademisi dan Pengamat Ekonomi Pertanian serta peneliti.

Tahapan pelaksanaan analisis ANP adalah melalui tiga fase sebagai berikut:

a. Fase Konstruksi *Framework/Model*

Pada fase ini diawali dengan kajian pustaka, FGD dan wawancara yang bertujuan untuk mengidentifikasi isu-isu strategis yang akan menjadi faktor-faktor yang berpengaruh dalam kebijakan subsidi pupuk. Berdasarkan hasil indentifikasi tersebut dilakukan konstruksi *framework* ANP.

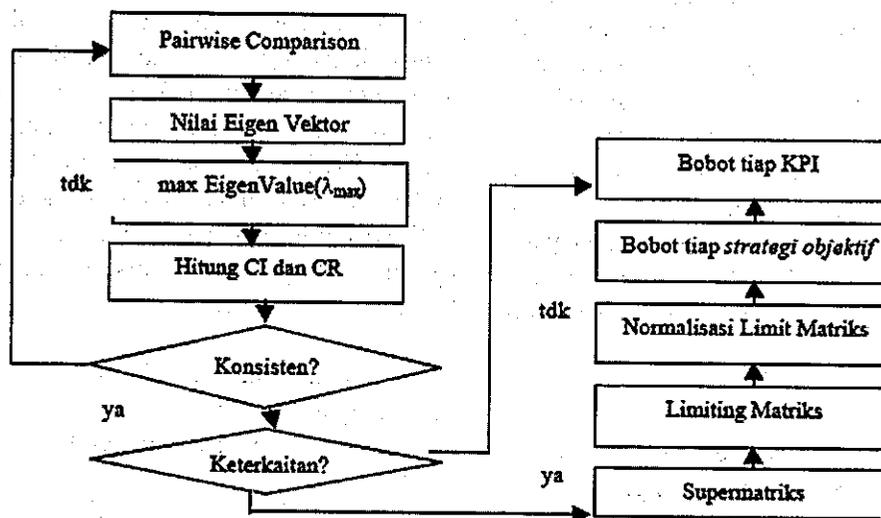


Gambar 1. Kerangka Pemikiran Penelitian

b. Fase Kuantifikasi *Framework/Model*

Setelah model disetujui, untuk selanjutnya meminta pendapat kepada para ahli sebagai responden. Pendapat ahli diperoleh dengan cara mengisi kuesioner (daftar pertanyaan). Prinsip dasar dari pertanyaan pada kuesioner adalah membandingkan 2 elemen (faktor) terhadap kondisi tertentu yang disebut dengan prinsip *pairwise comparison technique*. Perangkat *pairwise comparison* perlu diuji coba (*trial*) sebelum digunakan pada *pairwising* yang sesungguhnya.

Pengisian kuesioner dilakukan terhadap delapan orang responden ahli yang dapat merepresentasikan *stakeholders* dalam penentuan kebijakan pupuk. Kuesioner yang sudah terisi dari masing-masing responden ahli, diolah dengan menggunakan *software superdecisions*. Setelah dilakukan pengecekan untuk masing-masing responden pendapatnya konsisten, maka pendapat tersebut digabungkan dengan metode perkalian geometrik. Hasil akhir pengolahan adalah berupa bobot untuk masing-masing elemen pada klaster. Algoritma perhitungan bobot dengan ANP dapat dilihat pada Gambar 2.



Gambar 2. Algoritma Perhitungan Bobot dengan ANP

c. Fase Analisis Hasil

Fase ini merupakan tahapan lanjutan dari fase sebelumnya yang bertujuan untuk menganalisis hasil prioritas strategi dan konfirmasi hasil melalui *depth interview* kepada responden ahli. Hasil prioritas strategi dari analisis ANP dapat diketahui dari bobot masing-masing klaster dan node yang terdapat dalam framework ANP yang diolah melalui *software superdecisions*. Semakin besar bobot yang dihasilkan semakin tinggi prioritas strategi dari variabel tersebut.

HASIL PENELITIAN

Konstruksi Framework/Model

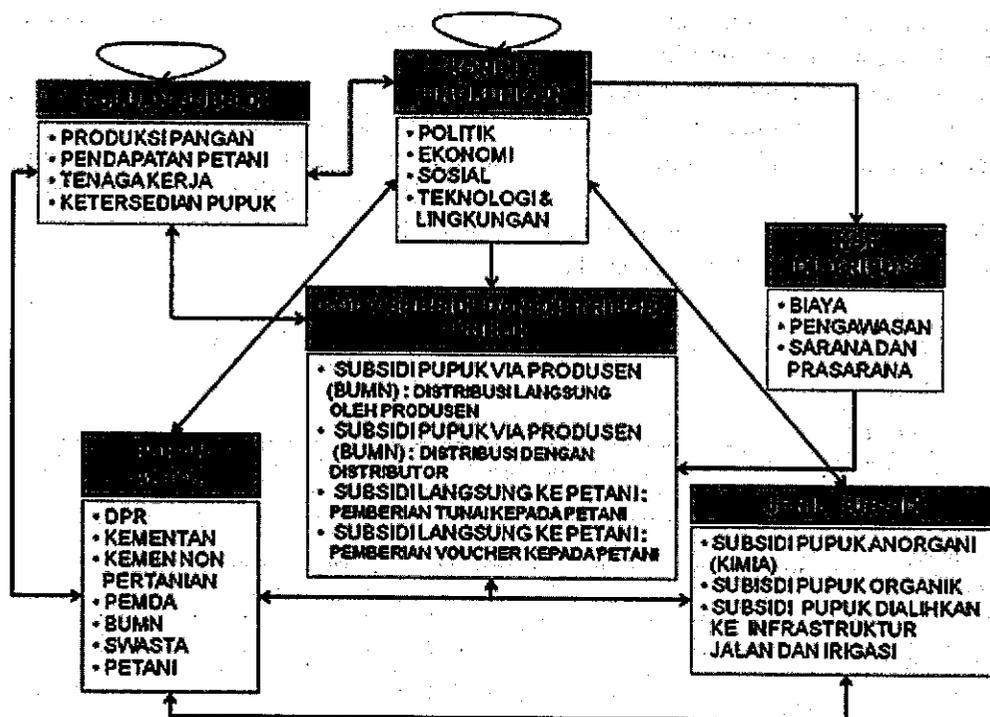
Berdasarkan FGD dan wawancara dengan narasumber ahli serta dilengkapi dari studi literatur, *framework* kebijakan pupuk yang dihasilkan terdiri dari tujuh variabel (klaster) dan 25 sub-variabel. Ketujuh klaster tersebut adalah kondisi lingkungan, tujuan subsidi pupuk, peran aktor, jenis subsidi, kunci sukses pelaksanaan distribusi, pola subsidi pupuk dan sistem distribusi. Ketujuh klaster dan masing-masing elemen dalam klaster tersebut saling berkaitan dan membentuk hubungan, baik antar elemen dalam klaster (*inner*

dependence) maupun antar klaster (*outerr dependence*). Hubungan tersebut dapat diringkas dalam bentuk *framework* kebijakan subsidi pupuk yang dapat dilihat pada Gambar 3.

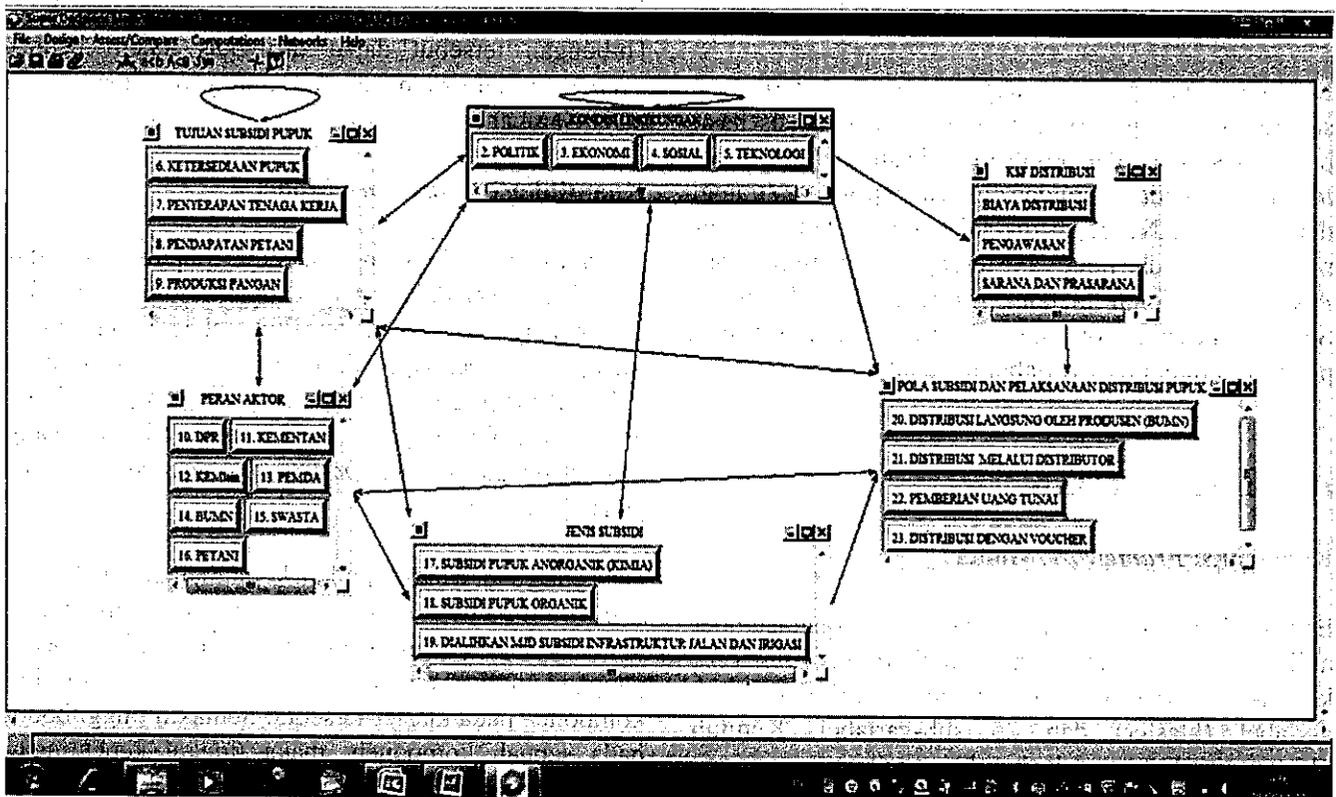
Kuantifikasi Framework/Model

Framework kebijakan subsidi pupuk di atas dijadikan dasar dalam perancangan kuesioner (daftar pertanyaan). Kuesioner tersebut sebagai alat untuk memperoleh pendapat dari responden (narasumber) ahli. Prinsip dasar dari pertanyaan pada kuesioner adalah membandingkan dua elemen (faktor) yang disebut dengan teknik *pairwise comparison* seperti pada Gambar 4.

Data yang sudah dikumpulkan kemudian diolah dengan *software superdecisions* dan menghasilkan bobot untuk masing-masing komponen pada setiap klaster yang menunjukkan prioritas untuk masing-masing komponen pada klaster tersebut. Semakin tinggi bobot pada sebuah komponen, maka tingkat kepentingan komponen tersebut semakin tinggi dibandingkan dengan komponen lain, sehingga komponen tersebut menjadi prioritas dibandingkan dengan komponen lain.



Gambar 3. Framework Kebijakan Subsidi Pupuk di Indonesia



Gambar 4. Framework ANP Untuk Kebijakan Subsidi Pupuk di Indonesia pada Software Superdecisions

Analisis Hasil

Klaster Kondisi Lingkungan

Faktor kondisi lingkungan yang harus diprioritaskan atau dipentingkan dalam menentukan kebijakan pupuk dengan bobot 0,3595, disusul kondisi politik (0,2371), sosial (0,2070) serta teknologi dan lingkungan (0,1964). Prioritas untuk masing-masing komponen pada klaster kondisi lingkungan dapat dilihat pada Gambar 6.

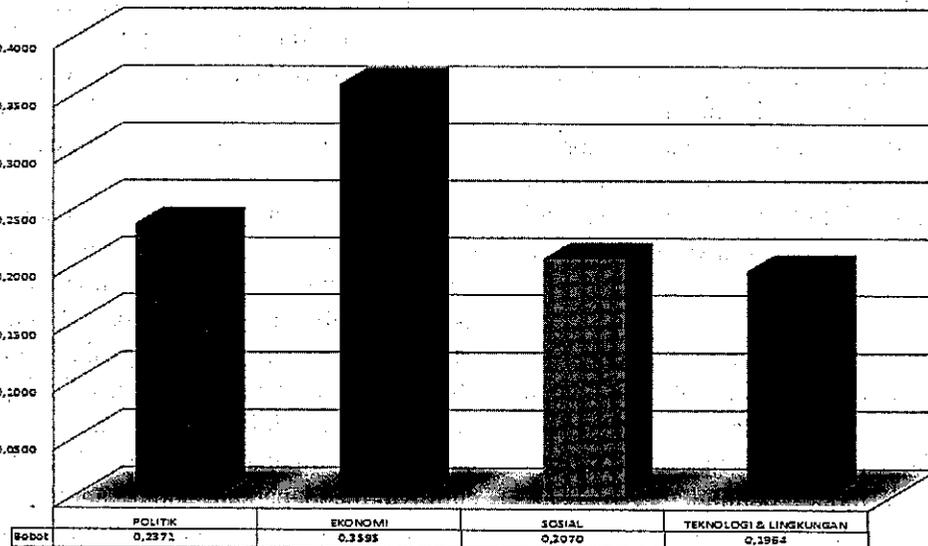
Kenyataan kondisi perekonomian merupakan faktor yang menjadi prioritas utama dalam menentukan

kebijakan subsidi pupuk merupakan hal yang relevan, karena kebijakan subsidi pupuk sangat erat terkait dengan stabilitas kondisi ekonomi makro, bukan hanya pertumbuhan ekonomi, inflasi, pengangguran, tetapi yang paling penting adalah kemampuan dan ketersediaan dana yang harus dialokasikan untuk subsidi pupuk.

Menurut Stiglitz (2005), subsidi merupakan salah satu bentuk intervensi pemerintah dalam penentuan kebijakan pengeluaran dana pemerintah. Berdasarkan definisi tersebut kebijakan subsidi merupakan kebijakan yang tidak terlepas dengan politik.

Comparisons wrt '6 KETERSEDIAAN PUPUK' node in 'POLA SUBSIDI DAN PELAKSANAAN DISTRIBUSI PUPUK' cluster																					
20. DISTRIBUSI LANGSUNG OLEH PRODUSEN (BUMN) is equally as important as 21. DISTRIBUSI MELALUI DISTRIBUTOR																					
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11										
1. 20. DISTRIBUSI LANGSUNG OLEH PRODUSEN (BUMN)	>=9,5	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	>=9,5	No comp.	21. DISTRIBUSI MELALUI DISTRIBUTOR
2. 20. DISTRIBUSI LANGSUNG OLEH PRODUSEN (BUMN)	>=9,5	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	>=9,5	No comp.	22. PEMBERIAN UANG TUNAI
3. 20. DISTRIBUSI LANGSUNG OLEH PRODUSEN (BUMN)	>=9,5	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	>=9,5	No comp.	23. DISTRIBUSI DENGAN VOUCHER
4. 21. DISTRIBUSI MELALUI DISTRIBUTOR	>=9,5	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	>=9,5	No comp.	22. PEMBERIAN UANG TUNAI
5. 21. DISTRIBUSI MELALUI DISTRIBUTOR	>=9,5	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	>=9,5	No comp.	23. DISTRIBUSI DENGAN VOUCHER
6. 22. PEMBERIAN UANG TUNAI	>=9,5	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	>=9,5	No comp.	23. DISTRIBUSI DENGAN VOUCHER

Gambar 5. Salah Satu Contoh Bentuk Pairwise Comparison Untuk Penentuan Pola Subsidi dan Sistem Distribusi Pupuk Berdasarkan Klaster Tujuan Subsidi Pada Software Superdecisions



Gambar 6. Prioritas Kluster *Environment*

Hal ini juga tercermin dari hasil analisa ANP dimana kondisi politik merupakan faktor yang harus dipertimbangkan dengan urutan prioritas kedua setelah kondisi ekonomi.

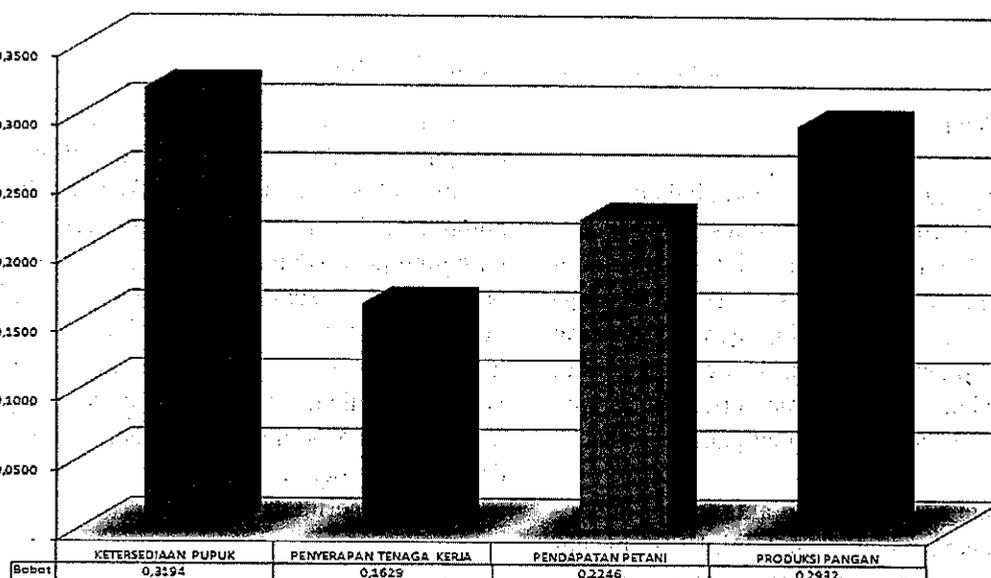
Kluster Tujuan Subsidi

Tujuan yang menjadi prioritas berturut-turut adalah menjamin ketersediaan pupuk (0,3194), meningkatkan produksi pangan (0,2932), meningkatkan pendapatan petani (0,2246), dapat menyerap tenaga kerja (0,1269) seperti yang tersaji pada Gambar 7.

Prioritas utama tujuan subsidi adalah terjaminnya ketersediaan pupuk bukan produksi pangan yang meningkat. Hal ini mengindikasikan bahwa selama ini masih terjadi kelangkaan pupuk di berbagai daerah. Kelangkaan dan kekurangan pupuk bersubsidi di berbagai daerah dapat disebabkan oleh dua penyebab

yaitu: (1) disebabkan kebutuhan pupuk lebih besar dari alokasi pupuk bersubsidi yang disediakan karena terbatasnya dana subsidi pupuk, (2) adanya disparitas harga pupuk bersubsidi dan harga non subsidi yang menyebabkan perembesan pupuk bersubsidi perusahaan atau perkebunan besar.

Para responden ahli berpendapat untuk saat ini yang penting para petani mendapatkan pupuk sesuai dengan kebutuhan berdasarkan dosis pemakaian yang dianjurkan, sehingga ketersediaan pupuk menjadi penting. Apabila petani menggunakan pupuk dengan cukup dan tepat, maka produksi pangan akan meningkat dan pendapatannya pun akan meningkat pula. Oleh karena itu hasil analisa ANP yang memprioritas tujuan peningkatan produksi pangan, peningkatan pendapatan petani dan penyerapan tenaga kerja prioritas kedua, ketiga dan keempat adalah hal yang wajar.



Gambar 7. Prioritas Tujuan Subsidi

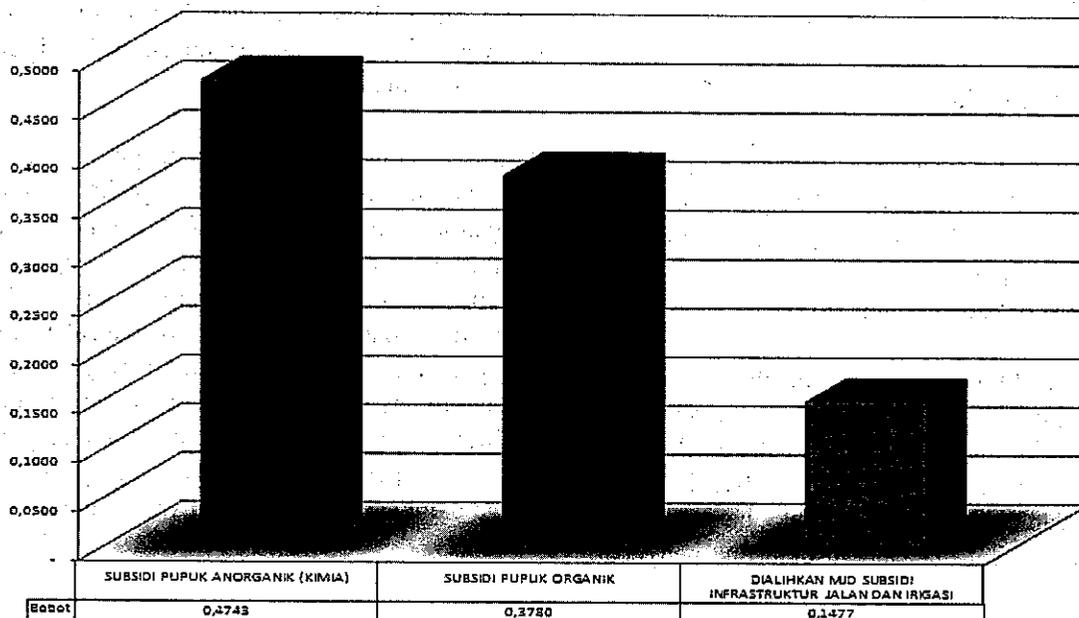
Klaster Jenis Subsidi

Pada klaster jenis subsidi, yang menjadi prioritas pertama jenis subsidi adalah subsidi pupuk anorganik (kimia) dengan bobot 0,4742, disusul dengan prioritas kedua subsidi pupuk organik (0,3780) dan terakhir subsidi pupuk yang dialihkan menjadi subsidi infrastruktur dan irigasi. Lebih jelasnya dapat dilihat pada Gambar 8.

Produksi dan produktivitas tanaman dipengaruhi oleh berbagai input produksi, salah satunya adalah penggunaan pupuk. Berdasarkan data yang dikeluarkan Kementerian Pertanian tahun 2011, sejak diberlakukan kembali subsidi pupuk terjadi peningkatan realisasi konsumsi pupuk anorganik. Pupuk urea bersubsidi meningkat sebesar 9,44% dari 3,91 juta ton pada tahun 2003 menjadi 4,28 juta ton pada tahun 2010, dan pupuk anorganik selain urea yaitu SP36, ZA dan NPK meningkat sebesar 226,50% dari 859,45 ribu ton

pada tahun 2003 menjadi 2.806 ribu ton pada tahun 2010. Sedangkan untuk pupuk organik, subsidi baru diberlakukan pada tahun 2008 dengan jumlah yang sangat sedikit yaitu sebesar 3,47% dari total pupuk bersubsidi yang dialokasikan (Kementan RI, 2011).

Penggunaan pupuk anorganik secara terus menerus dan berlebihan untuk meningkatkan produksi pertanian, tanpa diimbangi pemberian pupuk organik akan menimbulkan *levelling off*, terutama pada lahan sawah. Pemberian pupuk organik akan memperbaiki struktur tanah dan akan memperbaiki tingkat kesuburan tanah. Dewasa ini pupuk organik semakin populer dan banyak digunakan, hal ini disebabkan oleh kian sulitnya mendapatkan pupuk anorganik dan adanya temuan bahwa penggunaan pupuk anorganik (kimia) dalam jangka panjang tanpa diimbangi penggunaan pupuk organik dapat menyebabkan rusaknya sifat fisik dan kimia tanah termasuk rusaknya kehidupan mikroorganisme dalam tanah.



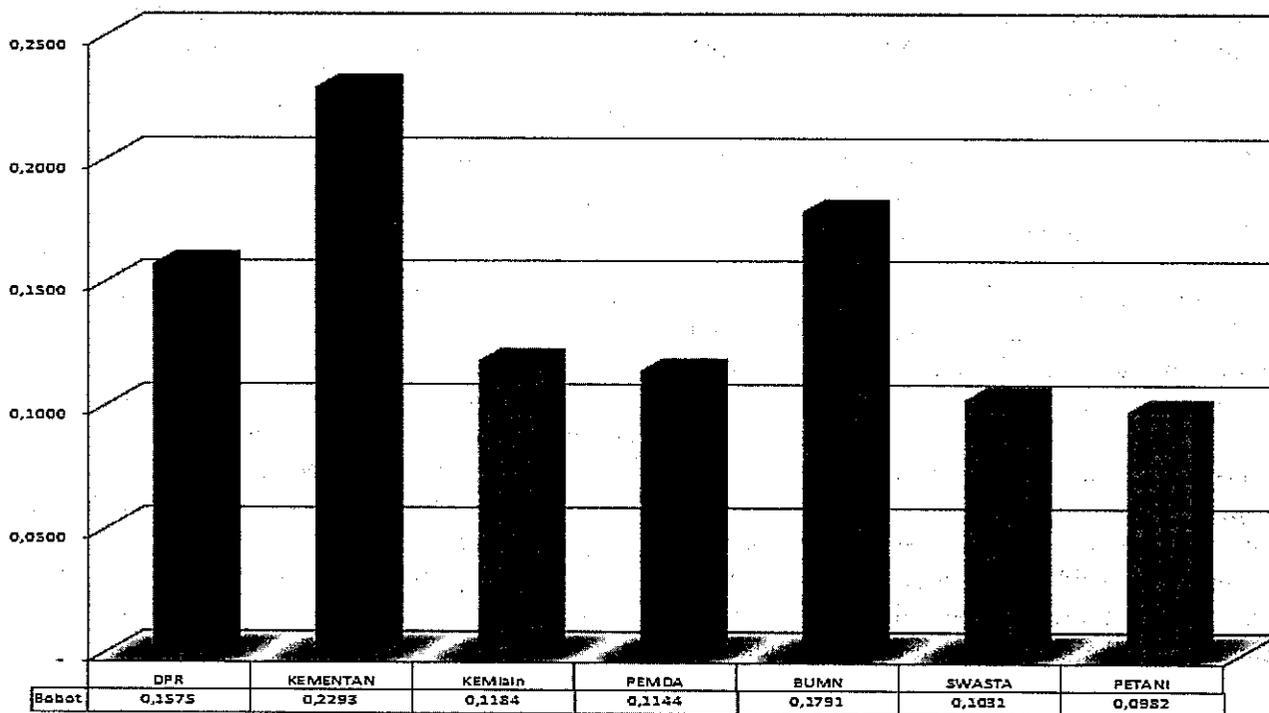
Gambar 8. Prioritas Jenis Subsidi

Klaster Peran Aktor

Peran aktor-aktor yang terlibat dalam kebijakan pupuk tidak ada yang terlalu menonjol, masing-masing bobot berkisar antara 0,11 sampai 0,23 hal ini dapat dipahami karena setiap aktor mempunyai peran dan tugas masing-masing. Tetapi tiga aktor yang lebih dipentingkan yang terkait dengan kebijakan pupuk ini, dengan nilai bobot di atas 0,15, adalah adalah Kementerian Pertanian, BUMN dan DPR seperti yang terlihat pada Gambar 9.

Kementerian Pertanian merupakan aktor yang dipentingkan pada kebijakan subsidi pupuk ini. Hasil ini sangatlah wajar, karena Kementerian Pertanian merupakan kementerian teknis yang secara langsung bertanggung jawab terhadap pertanian, khususnya merencanakan

kebutuhan pupuk sehingga produksi pangan dapat menjamin ketahanan pangan nasional dan dengan diketahuinya kebutuhan pupuk maka akan diketahui besar anggaran subsidi. Selain itu Kementerian Pertanian bertanggung jawab dan mengawal pupuk bersubsidi sampai ke petani. Sedangkan BUMN (PT. PUSRI sebagai produsen pupuk) menjadi prioritas kedua, karena bertanggung jawab terhadap ketersediaan. Dilain pihak, DPR merupakan urutan prioritas ketiga yang dipentingkan karena peran DPR sangat strategis khususnya dalam penetapan anggaran subsidi pupuk yang diajukan oleh pemerintah.



Gambar 9. Prioritas Peran Aktor

Klaster Faktor Kunci Keberhasilan Distribusi Pupuk

Klaster KSF (*Key Succes Factor*) distribusi pada *framework* model ANP kebijakan pupuk ini ditujukan untuk mengetahui faktor-faktor kunci keberhasilan distribusi pupuk yang harus diprioritaskan. Pengawasan merupakan faktor utama yang harus diperhatikan dengan bobot 0,3952, selanjutnya biaya dan sarana prasarana dengan bobot masing-masing 0,3412 dan 0,2635 seperti dapat dilihat pada Gambar 10.

Pengawasan merupakan faktor yang harus dipentingkan mengindikasikan bahwa dalam memilih sistem distribusi pupuk harus diperhatikan suatu sistem yang mudah diawasi sehingga dapat mengurangi peluang-

peluang penyelewengan dan kebocoran-kebocoran sehingga tujuan subsidi dengan lima T, yaitu tepat jumlah, tepat harga, tepat kualitas, tepat waktu dan tepat sasaran dapat tercapai dengan baik.

Klaster Pola Subsidi dan Sistem Distribusi Pupuk

Pola subsidi dan sistem distribusi yang dipilih atau diprioritaskan adalah pola subsidi tidak langsung (melalui produsen) dengan sistem distribusi pupuk langsung oleh produsen kepada petani. Prioritas kedua adalah pola subsidi tidak langsung (melalui produsen) dengan sistem distribusi pupuk melalui distributor. Prioritas ketiga pola subsidi pupuk langsung dengan cara pemberian menggunakan *voucher*.



Gambar 10. Prioritas Klaster KSF Distribusi

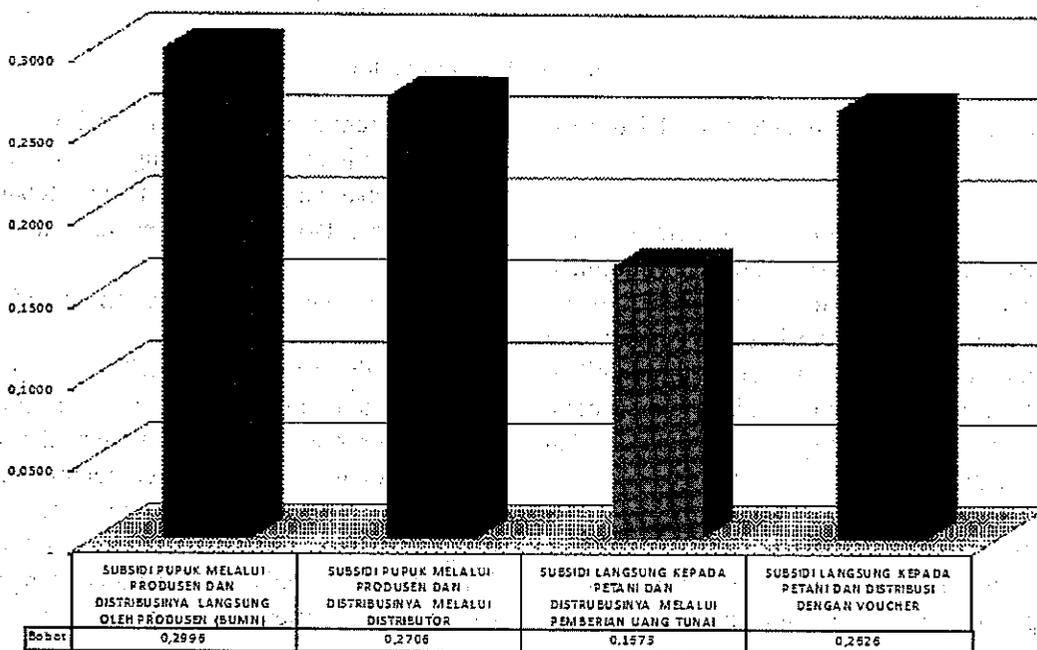
Prioritas keempat adalah pola subsidi langsung dengan cara pemberian uang tunai. Hasil ANP lebih jelas dapat dilihat pada Gambar 11.

Bila dilihat dari hasil di atas, maka subsidi pupuk tidak langsung (melalui produsen) yang diterapkan saat ini masih merupakan pilihan pola subsidi untuk diterapkan. Walaupun ada kelemahan dari pola subsidi tidak langsung tersebut seperti jelaskan di atas, tetapi pola ini masih merupakan pola yang terbaik saat ini, adapun kelemahan-kelemahannya bisa diatasi dengan perbaikan sistem distribusinya.

Hasil tersebut di atas sesuai dengan data empiris berupa tanggapan Ketua Umum KTNA menyatakan agar penyaluran subsidi pupuk kepada petani menggunakan pola lama (subsidi tidak langsung). Salah satu faktor yang membuat rumitnya menyampaikan subsidi pupuk langsung sampai ke petani adalah tingkat pendidikan

petani sangat rendah. Pendapat tersebut diperkuat Ketua Umum Dewan Pupuk Indonesia (DPI), subsidi pupuk kepada petani tidak akan efektif apabila diberikan secara langsung kepada petani berupa uang tunai atau *voucher* hal ini disebabkan sebagian besar petani di Indonesia adalah petani gurem. Pemerintah tidak perlu merubah pola penyaluran subsidi pupuk kepada petani, yang membuat birokrasi semakin rumit, sulit dipahami petani, dan bisa menimbulkan moral hazard (Agribisnews, April 2011).

Selain itu, prioritas pola subsidi yang dihasilkan pada penelitian ini juga memperkuat pernyataan Menteri Pertanian (Antara News, Maret 2011) yang menilai bahwa hasil ujicoba subsidi pupuk secara langsung yang dilakukan di Kabupaten Karawang, Jawa Barat, menunjukkan bahwa metode penyaluran pupuk tersebut tidak efektif untuk menggantikan pola sebelumnya.



Gambar 11. Prioritas Klaster Pola Subsidi dan Sistem Distribusi Pupuk

Dari hasil wawancara dengan narasumber ahli sebetulnya sepakat bahwa apabila pola subsidi langsung dilaksanakan dengan baik akan dapat menghilangkan disparitas harga dan petani dapat merasakan langsung subsidi pupuk. Tetapi untuk kondisi saat ini melihat kesiapan dari sisi sarana dan prasarana, pengawasan dan kesiapan petani masih belum dapat diterapkan.

Lebih lanjut yang menarik dari hasil penelitian ini adalah sistem distribusi pupuk yang terpilih sebagai prioritas utama adalah distribusi langsung oleh produsen kepada petani bukan sistem distribusi melalui distributor seperti yang berlaku sekarang. Hal ini disebabkan karena mekanisme distribusi langsung yang dilakukan oleh produsen akan lebih mudah diawasi dan akan lebih mudah meminta pertanggungjawabannya,

sehingga ketersediaan pupuk akan lebih terjamin. Berbeda halnya dengan mekanisme melalui distributor dimana pengawasan relatif lebih sulit dan para pelaku (distributor) yang banyak. Kemudahan dalam pengawasan merupakan hal yang sangat penting dalam pemilihan sistem distribusi seperti keluaran dari analisis ANP ini, dimana untuk klaster faktor keberhasilan distribusi, pengawasan merupakan bobot yang paling besar (0,3952) atau prioritas yang pertama.

Hasil tersebut selaras dengan peraturan pemerintah (PP) No 77 tahun 2005 yang menetapkan bahwa pupuk merupakan barang dalam pengawasan. Artinya distribusi pupuk dari produsen sampai ke petani harus diawasi agar pupuk bersubsidi tersebut sampai ke petani sesuai dengan HET yang ditetapkan pemerintah.

Dengan demikian secara normatif dan aturan formal yang ada pada PP No. 77/2005, maka distribusi pupuk bersubsidi mulai produsen sampai ke petani menggunakan distribusi tertutup. Dimana sistem tersebut terbagi menjadi dua bagian yang menyatu yaitu sistem distribusi dari produsen sampai dengan lini IV dan sistem penerimaan oleh petani dalam bentuk RDKK. Kedua sistem tersebut harus menyatu sehingga aliran pupuk dari produsen ke petani tidak menimbulkan kebocoran, utamanya dari lini III, IV ke petani.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Berdasarkan analisis ANP, faktor kondisi lingkungan yang paling berpengaruh terhadap kebijakan subsidi pupuk adalah kondisi ekonomi, diikuti oleh politik, sosial dan teknologi. Tujuan subsidi pupuk yang paling dipentingkan adalah ketersediaan pupuk, disusul secara berturut-turut adalah peningkatan produksi pangan, peningkatan pendapatan petani dan penyerapan tenaga kerja. Adapun jenis subsidi pupuk yang diprioritaskan tetap yaitu pupuk anorganik disusul dengan pupuk organik. Sedangkan aktor yang dipentingkan dalam penentuan dan implementasi kebijakan pupuk dalam kementan, BUMN (Produsen pupuk), DPR, kementerian lain (perdagangan dan perindustrian), pemda, swasta dan petani. Di lain pihak, pengawasan merupakan faktor yang paling penting yang harus diperhatikan dalam memilih pola subsidi dan sistem distribusi pupuk, disusul dengan faktor biaya dan sarana prasarana.

Pola subsidi dan sistem distribusi yang menjadi pilihan pertama adalah pola subsidi secara tidak langsung melalui produsen dengan sistem distribusinya dilakukan oleh produsen kepada petani. Selanjutnya prioritas kedua, ketiga dan keempat berturut-turut adalah pola subsidi melalui produsen dimana distribusinya melalui distributor, pola subsidi langsung kepada petani dengan menggunakan *voucher* dan pola subsidi langsung kepada petani dengan pemberian uang tunai.

Saran

Saran sebagai rekomendasi implikasi kebijakan yang dilakukan pemerintah sebagai pengambil kebijakan adalah sebagai berikut:

1. Dari sisi pengguna pupuk (petani), pemerintah harus melakukan sosialisasi kepada petani mengenai teknologi pemupukan terutama untuk penggunaan pupuk organik. Sedangkan dari sisi produksi, harus disiapkan industri pupuk organik yang berkualitas untuk menjamin ketersediaan pupuk organik baik

oleh BUMN maupun oleh perusahaan swasta nasional.

2. Untuk mengurangi kelangkaan pupuk bersubsidi, perlu terus menerus memperbaiki pendataan kebutuhan pupuk melalui Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok (RDKK) sebagai dasar dalam penentuan besaran subsidi pupuk.
3. Perlu dilakukan uji coba penerapan pola subsidi yang direkomendasikan ini di wilayah-wilayah yang dapat merepresentasikan seluruh wilayah yang ada di Indonesia.
4. Perlu dilakukan penelitian lebih lanjut mengenai mekanisme secara lebih detil untuk sistem produksi pupuk organik yang lebih efisien dan efektif serta mekanisme distribusi langsung yang dilakukan oleh produsen ke petani.
5. Pemerintah perlu meningkatkan alokasi subsidi pupuk untuk pupuk organik.
6. Perlu dilakukan penelitian teknologi pemupukan untuk mengetahui komposisi yang optimal penggunaan pupuk organik dan anorganik untuk setiap wilayah.

DAFTAR PUSTAKA

- Ascarya and Diana, Y. 2006. The Lack of Profit and Loss Sharing Financing in Indonesian Islamic banks : Problem and Alternatives Solutions. www.bi.go.id.
- Azis, I.Z. 2003. Analytic Network Process With Feedback Influence: A New Approach to Impact Study. A seminar organized by the Department of Urban and Regional Planning, University of Illinois, Urbana-Champaign.
- Agribisnews. 2011. Penyaluran Subsidi Pupuk Ke Petani Diusulkan Memakai Pola Lama, Agribisnews, 17 April 2011.
- Antara News. 2011. Mentan: Subsidi Langsung Pupuk Tak Efektif. Antara News, 5 Maret 2011.
- Badan Pusat Statistik. 2009. Perkembangan Beberapa Indikator Utama Sosial Ekonomi Indonesia. Badan Pusat Statistik, Jakarta.
- Chen, Y., C. Lin and J. Lu. 2010. The analytic network process for the banking sector: An approach to evaluate the creditability of emerging industries. *African Journal of Business Management* Vol. 5(4), pp. 1343-1352.
- Daryanto, A. 2009. Posisi Daya Saing Indonesia dan Upaya Peningkatannya: Makalah disampaikan pada Seminar Nasional "Peningkatan Daya Saing Agribisnis Berorientasi Kesejahteraan Petani". Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian. Departemen Pertanian, Bogor.

- Gumbira-Said, E. 2006. Peranan Agribisnis Dalam Mendukung Revitalisasi Pertanian: Makalah disampaikan pada Seminar Nasional "Akselerasi Pemasyarakatan Inovasi Teknologi Pertanian Mendukung Revitalisasi Pertanian", 14-15 November 2006, Makassar.
- Kusumaningtuti . 2009.. Peranan Hukum Dalam Penyelesaian Krisis Perbankan Di Indonesia. Rajawali Pers. Jakarta.
- Rachman, B. 2009. Kebijakan Subsidi Pupuk : Tinjauan Terhadap Aspek Teknis, Manajemen dan Regulasi. Analisis Kebijakan Pertanian Vol.07(02).
- Saaty, T.L. 2006. Rank from Comparisons and from Ratings in the Analytic Hierarchy/Network Processes. *European Journal of Operational Research*, 168 (2): pp. 557-570.
- Saaty, R. W. 2003. The Analytical Hierarchy Process (AHP) for Decision Making and The Analytical Network Process (ANP) for Decision Making with Dependence and Feedback, Creative Decisions Foundation.
- Saaty, T. L. 1999. Fundamentals of Analytic Network Process. The International Symposium on the Analytic Hierarchy Process, Kobe Japan.
- Stiglitz, J. E. 2005. Economics of the Public Sector. Third Edition. Library of Congress Cataloging-in-Publication Data. W.W. Norton and Company Inc., New York.
- Spencer, M.H., & O. M. Amos, Jr. 1993. Contemporary Economics, Edisi ke-8. Worth Publishers, New York.
- Suswono, A. Daryanto, M.H. Sawit, dan B. Arifin B. 2009. Strategi Peningkatan Daya Saing Perum Bulog. *Jurnal Manajemen dan Agribisnis*. Program Pascasarjana Manajemen dan Bisnis Institut Pertanian Bogor, Bogor.
- Syafa'at, N. Purwoto, A. Maulana. dan M. M. Chaerul. 2006. Analisis Besaran Subsidi Pupuk dan Pola Distribusinya. Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Bogor.