

STRATEGI PENYALURAN PUPUK BERSUBSIDI DI INDONESIA

Ragimun*, Makmun** dan Sigit Setiawan***

Pusat Kebijakan Regional dan Bilateral, Badan Kebijakan Fiskal, Kementerian Keuangan Gedung Notohamiprodo Lantai 7, Jl. Dr. Wahidin No. 1 Jakarta Pusat, 10710

*ragimun@gmail.com, **makmunr@gmail.com, ***sigitstiawan@gmail.com

Abstract

To realize food self-sufficiency in Indonesia, it needs to be supported by effective distribution of subsidized fertilizer. The main causes of ineffective distribution of subsidized fertilizers are irregularities, weak oversight from implementing institutions and weak community control. Likewise, the aspects of transparency and information disclosure in the chain of subsidized fertilizer implementation are also still weak. So far, the regulations governing the mechanism for implementing subsidized fertilizer distribution policies are quite adequate but their implementation is still weak. In this study a descriptive approach is used to explore and describe the development of distribution as well as the strategies adopted to obtain more effective alternative distribution of subsidized fertilizer. This study also compares the policy of distribution of subsidized fertilizers in several countries. Based on the results of the study, several schemes or alternative distribution of subsidized fertilizer are still needed in Indonesia. Irregularities occur because of errors in the collection of data "RDKK", the distribution of subsidized fertilizers to unauthorized parties, the large volume of distribution, procurement and distribution of subsidized fertilizers as well as the obstacles in calculating fertilizer subsidies. One recommendation that can be submitted for the distribution of subsidized fertilizers effectively is that several alternative channels can be implemented. One alternative for the distribution of subsidized fertilizers includes the use of an electric card through "Gapoktan", distribution of fertilizer subsidies through the use of the Pupuk Indonesia Mart kiosk and through direct distribution to fertilizer producers in Indonesia.

Keywords: *fertilizer subsidy policy, distribution scheme, food self-sufficiency*

PENDAHULUAN

Indonesia dikenal sebagai negara agraris dengan sumber daya alam yang sangat melimpah, namun itu tidak serta merta menjadikan masyarakat Indonesia memiliki kemampuan untuk mengakses pangan dengan mudah. Saat ini Indonesia justru dikenal sebagai *net-importir* pangan. Bila dilihat data Kementerian Perdagangan menunjukkan bahwa rata-rata impor beras pertahun sejak 1993 adalah lebih dari 1 juta ton. Impor beras Indonesia mengalami peningkatan 664 persen atau senilai USD4,3 miliar dibandingkan tahun 2010 yang hanya mencapai USD648

juta. Hal yang sama terjadi pada bawang merah (naik 150 persen), daging, dan telur ayam, serta buah-buahan. Terlebih impor kedelai dan gandum yang memang jarang diproduksi di dalam negeri. Indonesia masing-masing mengimpor kedelai 1,2 juta ton dan gandum 5 juta ton di tahun 2015. Sedangkan ekspor Indonesia cenderung mengalami penurunan (Institute Global for Justice, 2016). Berikut ini data Kemendag mengenai impor beras sebelum dan sesudah reformasi sebagai makanan pokok masyarakat Indonesia pada umumnya.

Tabel 1. Impor Beras Selama Tahun 1993-2018

No	Tahun	Masa Pemerintahan	Rata2 Impor Beras (ton per tahun)
1	1993 - 1998	Soeharto (masa terakhir)	1,3 juta
2	1999 - 2004	Gus Dur / Megawati	1,7 juta
3	2004 - 2009	Susilo Bambang Yudoyono	458 ribu
4	2009 - 2014	Susilo Bambang Yudoyono	1,1 juta
5	2014 - 2018	Joko Widodo	1,08 juta

Sumber: Kemendag dalam CNBC Indonesia news, 2019 (diolah)

Saat ini rata-rata impor beras Indonesia relatif tinggi tiap tahunnya. Hal ini menjadi ironi karena Indonesia dikenal sebagai negara agraris yang luas, mempunyai kekayaan alam yang melimpah serta tanah yang subur. Hal tersebut menyangkut kedaulatan pangan yang tidak lepas dari kebijakan pemerintah guna menjamin ketahanan dan swasembada pangan nasional. Oleh karena itu, diperlukan strategi pemerintah untuk menjamin ketersediaan pangan bagi masyarakat dan melindungi produsen pangan dalam negeri agar tidak terjerat dalam kemiskinan dan kerawanan pangan. Hal ini sangat penting, karena Indonesia dikenal sebagai negara agraris dengan mata pencaharian penduduk yang sebagian besar bekerja sebagai petani sementara menguasai lahan relatif kecil. Para petani miskin dan buruh tani inilah yang masih rentan terhadap kerawanan pangan, sehingga diperlukan kebijakan pemerintah terkait insentif maupun proteksi terhadap produsen khususnya sektor pertanian dalam negeri, termasuk pemberian berbagai bentuk subsidi kepada masyarakat yang termasuk bagian dari kebijakan fiskal.

Pada dasarnya instrumen kebijakan pemerintah yang dilakukan meliputi kebijakan moneter dan kebijakan fiskal. Kebijakan moneter merupakan kebijakan yang dilakukan

oleh Bank Sentral atau Bank Indonesia untuk menstabilisasi mata uang rupiah dan dunia perbankan pada umumnya. Sedangkan kebijakan fiskal adalah kebijakan yang dilakukan pemerintah terkait dengan APBN. Kebijakan fiskal bertujuan tercapainya perekonomian yang dinamis guna mewujudkan kemakmuran dan kesejahteraan serta terwujudnya pemerataan. Kebijakan fiskal juga bertujuan untuk menentukan arah, sasaran, prioritas pembangunan bangsa atau pembangunan nasional yang menghasilkan sebuah pertumbuhan ekonomi yang maksimal.

Kebijakan fiskal dapat berupa insentif dan disinsentif perpajakan maupun subsidi. Agar tujuan pembangunan tercapai diperlukan suatu kebijakan yang baik (*good fiscal policy*). Dalam kenyataannya untuk mencapai kebijakan fiskal yang baik ternyata banyak masalah yang dihadapi antara lain masalah kelembagaan, yang menyangkut kapabilitas sumber daya manusia, proses pembuatan kebijakan, penganggaran yang diperlukan dan kerjasama serta koordinasi dengan berbagai institusi kementerian dan lembaga (Handoko, *et al.*, 2005). Salah satu kendala kebijakan fiskal yang baik lainnya adalah implementasi dari kebijakan itu sendiri yang sering mengalami banyak kendala di lapangan.

Seperti halnya kebijakan pemberian subsidi pupuk pada para petani.

Sejak tahun 1969 pemerintah Indonesia telah mengeluarkan berbagai kebijakan subsidi pupuk bagi para petani. Pemerintah, yang dilaksanakan oleh Kementerian Pertanian, telah mengalokasikan subsidi pupuk bagi petani. Program ini dilakukan sebagai bagian dalam memperkuat ketahanan pangan nasional yang harus memenuhi 6 dasar, yaitu antara lain jumlah, jenis, harga, waktu, tempat, dan kualitas.

Kebijakan subsidi pupuk ini diharapkan dapat melindungi petani, dapat meningkatkan produktivitas dan meningkatkan taraf ekonomi para petani. Namun, masalah pupuk di Indonesia selalu menjadi persoalan yang menyentuh langsung pada kebutuhan dan keberlangsungan petani dalam mengelola lahan atau sawahnya. Oleh karena itu, ketika terjadi kelangkaan pupuk dan harganya mahal maka mereka akan dirugikan.

Salah satu jenis subsidi pupuk yang dijalankan saat ini adalah subsidi harga atau subsidi tidak langsung, di mana alokasi pupuk subsidi yang telah diusulkan oleh masing-masing Pemda, kemudian ditetapkan oleh pemerintah pusat, dilanjutkan distribusi dari produsen yang ditugaskan ke distributor sampai ke pengecer, kelompok tani atau petani. Saat ini di pasar terdapat dua harga pupuk, harga subsidi dan harga nonsubsidi. Panjangnya rantai distribusi pada pupuk bersubsidi dan adanya dua harga pupuk di pasaran, kemudian memicu munculnya

beberapa masalah. Potensi masalah di lapangan yang banyak dikeluhkan oleh masyarakat terutama para petani adalah terjadinya pengoplosan pupuk subsidi dan non-subsidi, terjadinya pemalsuan pupuk bersubsidi, panjangnya rantai distribusi sehingga melemahkan tingkat pengawasan pemerintah. Akhirnya terjadi penyelundupan pupuk bersubsidi serta terjadinya pemalsuan kuota pupuk dari daerah yang harganya murah ke daerah yang mahal.

Oleh sebab itu, masih diperlukan kajian terkait beberapa skema atau alternatif pendistribusian subsidi pupuk di Indonesia, yang bertujuan untuk merumuskan dan sekaligus mengevaluasi serta membandingkan implementasi kebijakan distribusi subsidi pupuk yang telah dijalankan selama ini agar distribusi pupuk lebih efektif. Dari hasil kajian inilah dapat dibuatkan rekomendasi kebijakan yang lebih komprehensif.

METODE

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan deskriptif. Pendekatan deskriptif ini digunakan untuk mengeksplorasi beberapa skema penyaluran pupuk bersubsidi di Indonesia. Termasuk juga membandingkan distribusi pupuk bersubsidi di beberapa negara. Dengan demikian penelitian ini diharapkan dapat mendalami dan menggambarkan strategi skema pendistribusian pupuk yang lebih efektif yang dapat diimplementasikan di Indonesia. Bahan-

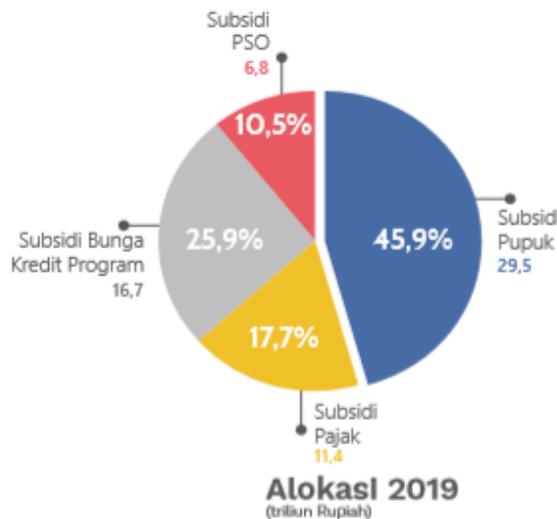
bahan, data dan informasi yang diperlukan didapat dari penggalian literatur dari berbagai informasi dan sumber termasuk buku, jurnal dan bahan seminar serta bebarapa hasil kajian.

HASIL DAN DISKUSI

Perkembangan Subsidi Pupuk di Indonesia

Perkembangan anggaran belanja untuk subsidi

non energi tahun 2019 di Indonesia sebesar Rp64,3 triliun, yang terdiri dari subsidi pupuk yang cukup besar yaitu Rp29,5 triliun atau sebesar 45,9 persen dari total subsidi non energi. Volume pupuk yang ditargetkan untuk disalurkan kepada masyarakat sebesar 9,55 ton, sebagaimana Gambar 1.



Sumber: Kemenkeu, 2018.

Gambar 1. Anggaran Subsidi Non-Energi Tahun 2019

Sedangkan perkembangan subsidi non-energi yang terdiri dari subsidi pangan, pupuk, pajak, Public Service Obligation (PSO), benih dan bunga kredit program ternyata dari tahun ke tahun relatif besar. Subsidi pupuk dari tahun

ke tahun mengalami fluktuasi. Untuk subsidi pupuk tahun 2019 mengalami penurunan dari tahun 2018. Bila dilihat perkembangan subsidi tahun 2015-2019 terlihat pada Tabel 2.

Tabel 2. Perkembangan Subsidi Non Energi 2015-2019 (Triliun Rupiah)

Subsidi/ Tahun	2015	2016	2017	2018 (outlook)	2019 (APBN)
Pangan	21,8	22,1	19,5	-	-
Pupuk	31,3	26,9	28,8	36,5	29,5
Pajak	8,5	9,3	9,2	10,8	11,4
PSO	3,3	3,7	4,3	4,4	6,8
Benih	0,1	0,4	0,8	-	-
Bunga Kredit Program	1,9	5,1	6,1	13	16,7
Total	66,9	67,4	68,8	64,7	64,3

Sumber: Kemenkeu, 2018 (diolah)

Bila dilihat perkembangan subsidi dari tahun ke tahun, jumlah anggaran pupuk kepada petani di Indonesia selalu dianggarkan relatif besar. Tahun 2019 pupuk bersubsidi dianggarkan sebesar Rp 29,5 triliun. Di sisi lain, memang sangat diperlukan subsidi untuk para petani miskin, namun subsidi ini mestinya secara bertahap dikurangi sehingga dapat dialokasikan kepada pembangunan yang sesuai dengan skala prioritas (Lubis, 2015).

Pembahasan tentang program kebijakan pupuk di Indonesia tentu akan terkait dengan pembicaraan tentang besaran alokasi belanja (pada APBN) yang harus dikeluarkan oleh pemerintah untuk membiayai program kebijakan tersebut. Pada hakekatnya, APBN berisi mengenai fungsi dari kebijakan fiskal seperti kebijakan yang semestinya harus dilakukan sehingga kondisi fiskal Indonesia tetap berada pada kondisi stabil dan dinamis serta berkesinambungan (*sustainable*).

Jadi kebijakan pupuk yang dilakukan pemerintah itu tidak hanya terkait dengan mekanisme penyaluran pupuk kepada petani. Namun yang jauh lebih penting adalah bagaimana kesiapan alokasi anggaran, bagaimana format kebijakan fiskal dan bagaimana dampaknya terhadap kesinambungan fiskal dan perekonomian nasional secara umum (BKF, 2018).

Peran Subsidi Pupuk di Berbagai Negara

Bila dilihat dari beberapa besar yang mempunyai sistem ekonomi agraris, seperti

India, Tiongkok, dan beberapa Negara Afrika, ternyata subsidi kepada petani sangat diperlukan dengan argumentasi untuk membantu para petani dalam memproduksi hasil pertaniannya. Walaupun di sisi lain beberapa argumen untuk menghapus berbagai bentuk subsidi.

Di India, subsidi pupuk meningkat pesat selama periode pasca reformasi dan puncaknya pada paruh kedua tahun 2000-an. Persepsi umum selama ini adalah bahwa sekitar sepertiga dari subsidi pupuk diberikan kepada industri pupuk adalah menyesatkan karena asumsi yang mendasarinya tidak berlaku. Pasar pupuk dunia dan arus perdagangan sangat terkonsentrasi, fluktuatif dan pelabuhan India memiliki pengaruh signifikan pada harga pupuk dunia. Selain itu, dengan pergeseran dari pendekatan berbasis biaya-plus sebelumnya ke pasar potensial India, industri pupuk India akan terkena persaingan dunia, yang kemudian akan mendorong unit yang tidak efisien dan efektif (Sharma & Thaker, 2010).

Kebijakan yang diusulkan untuk mengalihkan subsidi pupuk secara langsung di India adalah karena berasumsi hal-hal yang tidak realistis dan salah pemahaman, sehingga dampaknya lebih besar daripada yang dirasakan. Di sisi lain, di India subsidi pupuk untuk pertanian hanya terkonsentrasi di suatu negara bagian tertentu, seperti Uttar Pradesh, Andhra Pradesh, Maharashtra, dan Punjab. Disparitas antarnegara bagian dalam hal pupuk masih tinggi khususnya petani tebu dan

kapas. Dari beberapa periode subsidi pupuk ini terus meningkat. Dalam tulisan tersebut disimpulkan bahwa pengurangan subsidi pupuk akan berdampak buruk pada petani terutama pada daerah yang tidak beririgasi. Sedangkan penyaluran subsidi pupuk membenarkan pernyataan rasional untuk memberikan subsidi pupuk secara langsung (transfer) ke petani.

Di Tiongkok, sejak 2004 subsidi meningkat 670 persen pada industri pupuk untuk mengurangi beban petani (Li & Zhang, 2014). Dalam tulisannya menilai apakah subsidi menguntungkan kelompok sasaran, pola distribusi subsidi pupuk dan pola alokasi manfaat antara produsen pupuk dan sektor-sektor lainnya. Dengan pendekatan Model Muth untuk mengevaluasi dampak subsidi di pasar multi-tahap. Hasil temuannya adalah bahwa total manfaat dari kebijakan subsidi ini adalah sekitar RMB7,7 miliar yuan. Dari implikasi sosial, hasilnya menunjukkan bahwa mentransfer subsidi ke sektor non-pupuk dapat dianggap sebagai cara yang efisien untuk mendistribusikan kembali sektor kesejahteraan masyarakat. Dalam penelitian ini juga disimpulkan bahwa menghapus subsidi pupuk akan membawa dampak negatif pada sektor pertanian karena meningkatkan biaya produksi petani. Hal ini juga merupakan argumen bahwa subsidi masih diperlukan, sekaligus menentang pendapat bahwa subsidi harus dihilangkan atau dihapus (Gladwin, 1992; Miguel & Manresa, 2008).

Lain halnya dengan program subsidi pupuk pada Pemerintah di Afrika yang telah melakukan reformasi untuk meningkatkan penargetan program subsidi pupuk. Pengalaman menunjukkan bahwa reformasi ini belum memastikan bahwa subsidi tercapai sesuai tujuan bagi penerima manfaat (Houssou et al., 2018). Penelitian ini menggunakan pendekatan penargetan berdasarkan proxy dengan indikator yang dipilih. Hasilnya menunjukkan bahwa program subsidi pupuk di Ghana dapat ditargetkan untuk negara miskin dan petani kecil lebih efisien dan lebih hemat biaya. Sementara subsidi universal pada 2012 diperkirakan sudah ada mencapai 11 persen petani miskin, pendekatan penargetan yang diusulkan akan mencapai 70 persen petani miskin di Ghana utara dan 50 persen petani miskin di Ghana selatan. Penargetan mengurangi biaya kebocoran sekitar 72 persen, sehingga membenarkan biaya administrasi program yang ditargetkan menggunakan proksi kemiskinan. Selanjutnya, dalam penelitian ini menunjukkan bahwa setelah model awal dibangun, pendekatan penargetan dapat digunakan selama hampir 20 tahun tanpa kehilangan akurasi yang signifikan. Dalam penelitian ini mengusulkan agar pembuat kebijakan harus mempertimbangkan penerapan pendekatan penargetan pada skala percontohan yang melibatkan beberapa komunitas. Peningkatan penargetan pada akhirnya akan mendorong pencapaian tujuan

kebijakan mengurangi kemiskinan dan produktivitas pertanian yang lebih tinggi.

Industri padi dan beras Malaysia selalu diberikan perlakuan khusus berdasarkan kepentingan strategis beras sebagai komoditas makanan pokok. Hal ini merupakan upaya untuk mensimulasikan dampak perubahan dalam kebijakan intervensi pemerintahan, yaitu subsidi pupuk pada Industri padi dan padi Malaysia menggunakan dinamika sistem model (Ramli et al., 2012). Hasil simulasi menunjukkan bahwa subsidi pupuk tidak memberi dampak signifikan bagi industri padi dan beras. Namun, subsidi pupuk meningkatkan hasil yang diperoleh dan meningkatkan produksi padi. Penghapusan subsidi pupuk menurunkan produksi padi dan akibatnya, menurun tingkat kecukupan mandiri akan bahan pokok makan. Dengan pemindahan pupuk subsidi impor beras tampaknya tidak terhindarkan karena adanya pengurangan produksi. Sementara itu pertumbuhan populasi selanjutnya akan memberikan tekanan kepada pemerintah untuk meningkatkan impor dan menemukan kebijakan alternatif untuk mempertahankan produksi dan untuk meningkatkan hasil.

Implikasi kebijakan secara keseluruhan mengindikasikan bahwa produksi padi di Malaysia tidak dapat bertahan tanpa subsidi pupuk namun petani tidak mau membeli pupuk sendiri. Adanya liberalisasi perdagangan yang memungkinkan produk padi dan beras yang semakin terbatas. Jika pemerintah memutuskan secara perlahan atau

secara drastis menghapus subsidi pupuk, maka yang harus diperhatikan adalah bagaimana mendorong petani untuk membeli pupuk secara mandiri agar produksi beras meningkat. Mekanisme kebijakan alternatif harus sosialisasikan guna meningkatkan hasil tersebut. Selanjutnya penghematan dari alokasi dari program subsidi pupuk dapat disalurkan untuk pembangunan baru seperti skema irigasi untuk daerah tadah hujan. Layanan penyuluhan harus ditingkatkan untuk mendidik dan memotivasi petani untuk berinvestasi dalam membeli pupuk tambahan. Investasi oleh pemerintah dalam *research and development*, ekstensi dan dilanjutkan serta diperkuat transfer teknologi pertanian. Upaya ini akan sangat meningkatkan produktivitas pertanian yang akan dapat memastikan pasokan beras.

Penelitian lainnya mengenai subsidi pupuk dilakukan juga untuk menilai dampak subsidi terhadap efisiensi pertanian yang heterogen dan universal seperti halnya di Bangladesh (Nasrin et al., 2018). Penelitian ini memanfaatkan data primer, yang dikumpulkan melalui data pribadi melalui wawancara dengan 300 rumah tangga petani yang berlokasi di tiga kabupaten dari bagian utara wilayah Bangladesh. Metode *Multistage purposive sampling* digunakan untuk memilih unit sampling berdasarkan konsentrasi pertanian padi. Hasil pengolahan Pengembangan Data Analisis (DEA) mengungkapkan bahwa pertanian tidak efisien dalam menggabungkan input dengan cara

meminimalkan biaya, meskipun secara teknis lebih efisien. Sedangkan dari hasil dari model Tobit untuk berbagai kelompok ukuran tambak membuktikan bahwa subsidi pupuk memiliki dampak signifikan pada peningkatan efisiensi pertanian untuk peternakan marginal dan kecil di daerah studi, dan dampak tidak signifikan untuk pertanian menengah dan besar. Lebih lanjut peningkatan subsidi pupuk akan membawa signifikan peningkatan produktivitas bagi petani kecil. Oleh karena itu, intervensi kebijakan Pemerintah harus mendukung pertanian guna percepatan pertumbuhan pertanian itu sendiri.

Bila melihat hasil penelitian yang dilakukan oleh Badan Kebijakan Fiskal (BKF), Kementerian Keuangan (2016) menyatakan bahwa untuk mengatasi permasalahan distribusi pupuk bersubsidi tersebut, muncul pemikiran untuk menyalurkan subsidi pupuk secara langsung kepada petani yang berhak dan bukan lagi dalam bentuk subsidi harga atau subsidi tidak langsung/subsidi input kepada perusahaan-perusahaan pupuk seperti yang dilakukan selama ini. Beberapa potensi keuntungan dari kebijakan subsidi pupuk secara langsung adalah harga pupuk untuk suatu jenis pupuk di pasar hanya satu macam sehingga potensi terjadinya penyelewengan dalam masalah persediaan pupuk yang disebabkan oleh dualisme harga dapat diminimalisir. Selain itu mekanisme distribusi akan lebih sederhana dan lebih dirasakan oleh petani karena subsidi pupuk dapat diterima secara langsung.

Demikian juga perhitungan besaran subsidi bisa lebih sederhana jika data jumlah petani yang berhak menerima dan volume pupuk yang disubsidi dapat diperoleh secara *valid*.

Namun ada beberapa masalah yang mungkin akan menghambat pelaksanaan kebijakan subsidi pupuk langsung, yaitu *pertama*, belum tersedianya basis data tentang petani yang berhak menerima subsidi pupuk secara langsung (yang memiliki dan atau yang menggarap lahan ≤ 2 hektar). Sementara data sensus yang ada hanya dari sensus pertanian dan basis data terpadu (BDT) dari Tim Penanganan Percepatan Penanggulangan Nasional Kemiskinan (TPN2K) Kementerian Sosial yang hanya sampai pada data rakyat miskin saja. Yang *kedua*, Data Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok (RDKK) yang selama ini diandalkan oleh pemerintah dalam penyaluran subsidi pupuk masih banyak mengandung kelemahan, di antaranya adalah tidak semua gapoktan itu membuat RDKK, peranan Petugas Penyuluh Lapangan (PPL) yang kurang optimal serta tidak adanya koordinasi antar instansi terkait, seperti Dinas Pertanian dan Badan Penyuluh Pertanian pada daerah yang sama. Oleh karena itu, kebijakan tersebut harus tetap mempertimbangkan kebijakan yang baik sehingga akan dapat menghasilkan *output* dan *outcome* sesuai yang diharapkan.

Permasalahan semacam ini tentu saja akan muncul dalam implementasi kebijakan di lapangan. Namun hal tersebut harus dipecahkan dengan melihat dan

mempertimbangkan beberapa teori dan literatur yang dapat memberikan alternatif dan solusi pemecahannya. Menurut Syafie *dalam* Tahir (2006) mengemukakan bahwa kebijakan (*policy*) hendaknya dibedakan dengan kebijaksanaan (*wisdom*) karena kebijaksanaan merupakan pengejawantahan aturan yang sudah ditetapkan sesuai situasi dan kondisi setempat oleh person pejabat yang berwenang. Untuk itu Syafie mendefinisikan kebijakan publik seperti pemberian subsidi pupuk adalah semacam jawaban terhadap suatu masalah karena akan merupakan upaya memecahkan, mengurangi, dan mencegah suatu keburukan serta sebaliknya menjadi penganjur, inovasi, dan pemuka terjadinya kebaikan dengan cara terbaik dan tindakan terarah. Menurutnya jelas bahwa kebijakan diperlukan inovasi dan perlunya mencegah terjadinya keburukan atau penyelewengan.

Sedangkan menurut Keban (2004) memberikan pengertian dari sisi kebijakan publik, menurutnya bahwa "*Public Policy*" dapat dilihat dari konsep filosofis, sebagai suatu produk, sebagai suatu proses, dan sebagai suatu kerangka kerja. Sebagai suatu konsep filosofis, kebijakan merupakan serangkaian prinsip, atau kondisi yang diinginkan, sebagai suatu produk, kebijakan dipandang sebagai serangkaian kesimpulan atau rekomendasi, dan sebagai suatu proses, kebijakan dipandang sebagai suatu cara suatu organisasi atau lembaga dapat mengetahui apa yang diharapkan darinya, yaitu program dan mekanisme dalam pencapaian produknya, dan

sebagai suatu kerangka kerja, kebijakan merupakan suatu proses tawar menawar dan negosiasi untuk merumuskan isu-isu dan bagaimana metode implementasinya".

Sedangkan menurut Grindle (2012), agenda kebijakan pemerintahan yang baik adalah kebijakan pemerintah yang secara realistis dan terus menerus melakukan banyak pembaruan tata kelola pemerintahan yang harus dilakukan untuk mendorong pembangunan dan mengurangi kemiskinan. Pencapaian pembangunan yang dilakukan tersebut dapat bersifat jangka pendek dan jangka panjang.

Intinya adalah guna merealisasikan peran strategis kebijakan fiskal yang baik khususnya subsidi pupuk kepada petani, diperlukan dukungan kebijakan pertanian yang baik dan tepat (*good and right policies*) agar implementasinya mewujudkan sektor pertanian yang berkedaulatan pangan serta berkelanjutan dapat terwujud. Termasuk yang berbasis sumber daya lokal dapat tercapai dengan efektif guna meningkatkan kemandirian pangan, nilai tambah, daya saing, ekspor, dan peningkatan kesejahteraan para petani. Dalam penelitian lainnya didapat bahwa untuk menganalisis keragaan perpupukan nasional, terutama kebijakan penyaluran pupuk bersubsidi untuk subsektor pangan, industri pupuk nasional, dan dinamika petani dalam penyusunan kebutuhan, pemanfaatan pupuk dan merumuskan alternatif kebijakan perpupukan yang dapat meningkatkan efisiensi dalam

penyaluran dan anggaran subsidi pupuk. Cakupan kajian dan data yang digunakan adalah pada tingkat nasional. Hasil utama kajian ini berupa formulasi empat alternatif kebijakan cara penyaluran anggaran subsidi pupuk langsung diberikan kepada petani. Implementasi alternatif kebijakan tersebut mempersyaratkan tersedianya data yang akurat tentang petani padi, penguasaan dan pengusahaan lahan pertanian, dan profil usaha tani pangan secara nasional. Dalam jangka pendek, untuk meningkatkan efisiensi penyaluran pupuk bersubsidi ke petani disarankan dilakukan beberapa penyesuaian atas kebijakan perpupukan saat ini, yaitu harga gas bumi sebagai bahan baku Urea, harga eceran tertinggi (HET) pupuk bersubsidi, dokumen RDKK, dan fungsi komisi pengawasan pupuk di daerah (Suryana et al., 2013).

Hasil penelitian (Dudi et al., 2011) menyimpulkan bahwa faktor kondisi lingkungan yang paling berpengaruh terhadap kebijakan subsidi pupuk adalah kondisi ekonomi dan tujuan subsidi yang paling dipentingkan adalah ketersediaan pupuk, serta yang diprioritaskan adalah pupuk organik yang dibutuhkan petani. Di samping itu, diperlukan peran aktor dalam penentuan dan implementasi kebijakan subsidi pupuk yaitu kementerian teknis yaitu Kementan. Selain itu 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, namun dengan sistem distribusinya langsung dilakukan oleh produsen kepada petani. Berikut ini matriks kebijakan subsidi pupuk di beberapa negara.

Tabel 3. Kebijakan Subsidi Pupuk di Beberapa Negara

Negara	Kebijakan Utama Subsidi Pupuk	Implementasi	Metode / pola distribusi
India	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Subsidi pupuk meningkat pasca reformasi tahun 2000-an. ✓ Subsidi kepada petani diperlukan untuk membantu petani dalam memproduksi hasil pertanian 	Subsidi pupuk hanya terkonsentrasi pada negara bagian tertentu khususnya petani tebu dan kapas	Subsidi pupuk secara langsung (transfer) ke petani
Tiongkok	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Kebijakan subsidi pupuk meningkat sejak 2004 	Menghapus subsidi pupuk akan berdampak negatif terhadap sektor pertanian karena meningkatkan biaya produksi petani	Penyaluran subsidi Melalui industri pupuk
Ghana	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ditargetkan untuk rakyat miskin dan petani kecil lebih efisien dan lebih hemat biaya 	Wilayah-wilayah target dengan proksi rakyat kemiskinan	Penargetan distribusi ke petani miskin dengan

			melibatkan komunitas petani
Malaysia	✓Perlakuan khusus pada industri strategis pangan (padi)	Subsidi pupuk tidak memberi dampak positif pada industri pertanian pangan namun produksi padi meningkat	Pembelian pupuk oleh petani secara mandiri.
Bangladesh	✓Efisiensi input berupa subsidi pupuk pada pertanian yang heterogen	Dampak subsidi pupuk efektif untuk peternakan dan petani kecil dan intervensi diperlukan	Subsidi pupuk langsung ke petani
Indonesia	✓Distribusi dan Ketersediaan pupuk bagi petani	Masih banyak terjadi kelangkaan dan salah sasaran penyaluran pupuk	Pola distribusi langsung dari produsen ke petani melalui pengawasan ketat serta dilengkapi data yang akurat

Dari matrik tersebut di atas dapat dijelaskan bahwa ternyata subsidi pupuk sampai saat ini masih sangat dibutuhkan sebagai salah satu kebijakan sektor pertanian di beberapa negara. Manfaat yang diperoleh dari subsidi pupuk adalah dapat meningkatkan produksi hasil pertanian dan mengurangi ongkos produksi para petani terutama petani miskin. Beberapa kontra pendapat untuk yang menginginkan subsidi pupuk dihilangkan di negara-negara tersebut ternyata tidak mendapatkan respon positif.

Ada beberapa cara penyaluran pupuk yang dilakukan beberapa negara yang menerapkan kebijakan subsidi pupuk tersebut bervariasi. India lebih berfokus pada penyaluran pupuk ke beberapa negara bagian tertentu saja terutama petani tebu dan kapas. Penyaluran subsidi pupuk di Tiongkok lebih menekankan pada subsidi melalui produsen pupuk. Kelebihan penyaluran melalui produsen pupuk, pemerintah tidak terlalu

banyak campur tangan terhadap mekanisme penyaluran pupuk karena biasanya produsen pupuk sekaligus akan menyalurkan pupuk ke konsumen atau para petani. Hal ini berbeda dengan negara lain yang lebih banyak distribusi subsidi pupuk dilakukan langsung ke petani. India menggunakan metode transfer langsung ke petani, Bangladesh juga menggunakan transfer langsung ke ke patani, termasuk Ghana. Namun, Ghana lebih banyak menggunakan komunitas masyarakat untuk mendistribusikan pupuk. Komunitas yang dimaksud di Ghana adalah lebih *underbow* partai Pemerintah yang sedang berkuasa. Sedangkan Malaysia lebih menekankan pada kemandirian petani untuk memenuhi kebutuhan pupuk yang dibutuhkan.

Penyaluran subsidi pupuk di beberapa negara ini dapat dijadikan *lesson learn* bagi Indonesia. Penyaluran subsidi pupuk secara langsung dapat diterapkan di Indonesia sehingga dapat diminimalisasi salah sasaran

penyaluran subsidi pupuk tersebut. Hal yang perlu menjadi catatan adalah pentingnya data-data para petani yang berhak menerima subsidi pupuk tersebut.

Kondisi Pangan Ditengah Subsidi Pupuk

Berdasarkan laporan pendataan usaha tani, tahun 2015 oleh Badan Pusat Statistik (BPS), lebih dari 91 persen petani padi menggunakan pupuk terdiri dari 68 persen petani padi menggunakan pupuk kimia dan 23,5 persen menggunakan pupuk kimia dan pupuk organik. Penggunaan pupuk pada petani jagung adalah 36,8 persen menggunakan pupuk kimia dan 46,1 persen menggunakan pupuk kimia dan pupuk organik, lebih dari 73 persen petani kedelai juga bergantung pada pupuk dan lebih dari 96 persen petani tebu juga bergantung pada pupuk.

Dengan melihat penerapan subsidi pemerintah terhadap industri pupuk yang seringkali terjadi penyimpangan dalam penerapannya, dapat dikatakan bahwa harga pupuk ditingkat petani tidak berkaitan dengan harga pokok pabrik pupuk domestik. Pada pasar liberal seperti saat ini, harga pupuk di tingkat petani ditentukan oleh harga paritas impornya. Jika harga pupuk di pasar internasional meningkat maka untuk mengejar laba yang tinggi, pabrik pupuk domestik cenderung mengeksport pupuknya. Sebagai akibatnya pupuk untuk petani menjadi langka dan harganya pun meningkat seiring dengan peningkatan harga pupuk internasional.

Sehingga patokan HET sulit tercapai karena pupuk dipasaran langka.

Terkait dengan ketahanan pangan nasional, sulit untuk mencapai ketahanan pangan apalagi kedaulatan pangan ketika instrumen kebijakan yang diambil oleh pemerintah, dalam hal ini subsidi pupuk, ternyata tidak bisa melindungi petani. Ini akan berdampak terhadap menurunnya produktivitas pertanian yang mengakibatkan kelangkaan produk pertanian. Jika hal ini terjadi maka jalan yang akan ditempuh tentu saja adalah langkah jangka pendek dengan meningkatkan impor pangan yang merugikan negara. Sehingga jika hal ini terjadi, maka mustahil untuk mencapai ketahanan pangan, apalagi kedaulatan pangan.

Dampak Kebijakan Subsidi Pupuk terhadap Ketahanan Pangan Nasional

Kebijakan penyaluran subsidi pupuk secara langsung maupun tidak langsung akan terkait penting dengan ketahanan pangan nasional. Kebijakan subsidi pupuk akan mempengaruhi produksi pangan nasional dan meningkatkan kesejahteraan para petani. Ketahanan pangan nasional sendiri mempunyai beberapa aspek. *Pertama*, aspek ketersediaan (*availability*). Mengacu pada pangan yang cukup dan tersedia dalam jumlah yang dapat memenuhi kebutuhan konsumsi rumah tangga, baik bersumber dari produksi domestik maupun impor. *Kedua*, aspek stabilitas ketersediaan (*stability of supplies*) yang diukur berdasarkan kecukupan

ketersediaan pangan dan frekuensi makan anggota rumah tangga dalam sehari. Di mana, suatu rumah tangga dikatakan memiliki stabilitas ketersediaan pangan jika mempunyai ketersediaan pangan di atas *cutting point* dan anggota rumah tangga dapat makan 3 kali sehari sesuai dengan kebiasaan makan penduduk di daerah tersebut. *Ketiga*, keterjangkauan terhadap pangan (*access to supplies*) baik secara fisik maupun ekonom, dilihat dari kemudahan rumah tangga untuk memperoleh pangan, yang diukur dari pemilikan lahan serta cara kemampuan (daya beli) rumah tangga untuk memperoleh pangan. *Keempat*, konsumsi pangan (*food utilization*) mengacu pada jenis pangan yang dikonsumsi untuk memenuhi kebutuhan gizi. Ukuran konsumsi ini dilihat dari ada atau tidaknya bahan makanan yang mengandung protein hewani dan/atau nabati yang dikonsumsi dalam rumah tangga. Komponen-komponen tersebut di atas yang menjadi bahan acuan apakah individu, kelompok, ataupun suatu negara dianggap memiliki ketahanan pangan.

Ketahanan pangan nasional sangat dipengaruhi oleh kebijakan yang dibuat oleh pemerintah, misalnya pemberian insentif kepada petani, pemberian subsidi, ataupun proteksi yang diberikan oleh pemerintah untuk melindungi produksi dalam negeri. Permintaan pupuk yang terus meningkat menuntut peningkatan volume produksi pupuk dan penyesuaian kebijakan perdagangan pupuk dalam upaya menjaga

kontinuitas pasokan pupuk dalam negeri. Kasus kelangkaan pupuk terutama jenis urea merupakan fenomena yang terjadi secara berulang-ulang hampir setiap tahun. Fenomena ini ditandai oleh melonjaknya harga pupuk di tingkat petani jauh di atas HET yang ditetapkan pemerintah. Padahal produksi pupuk urea dari 5 pabrik pupuk Badan Usaha Milik Negara (BUMN) selalu di atas kebutuhan domestik. Sehingga tanpa mengurangi pasokan untuk pasar bersubsidi domestik, masih ada kelebihan pasokan pupuk sekitar 1,3 juta ton baik untuk memenuhi pasar pupuk non-subsidi domestik yang diperkirakan relatif kecil maupun untuk pasar ekspor. Namun fakta di lapangan menunjukkan bahwa masih sering terjadi fenomena pasokan langka dan lonjakan harga di atas HET.

Kedudukan pupuk yang amat penting dalam produksi pertanian mendorong campur tangan pemerintah untuk mengatur tataniaga pupuk. Kebijakan pemerintah terkait masalah ini adalah melalui subsidi. Subsidi pupuk yang diberlakukan sejak tahun 1971 bertujuan menekan biaya yang akan ditanggung petani dalam pengadaan pupuk. Sehingga petani tidak kesulitan untuk memperoleh pupuk karena masalah biaya. Dikaitkan dengan fenomena yang terjadi saat ini di mana terjadinya kelangkaan pasokan dan lonjakan harga, maka dapat dikatakan bahwa program kebijakan pupuk yang amat komprehensif dibangun pemerintah tidak berjalan sebagaimana mestinya.

Kebijakan pemerintah terkait pupuk bersubsidi adalah dengan pemberian subsidi pada industri pupuk tertentu. Subsidi yang diberikan lewat subsidi gas ke pabrik pupuk, bukan subsidi harga pupuk seperti mekanisme pemberian subsidi sebelumnya. Subsidi tersebut dalam bentuk bahan baku utama pabrik urea yaitu gas bumi. Ongkos gas bumi merupakan komponen utama biaya pokok produksi urea yang menurut sejumlah penelitian, persentasenya mencapai 30-50 persen dari total biaya produksi (Khudori, 2008).

Beban subsidi pupuk timbul sebagai konsekuensi dari adanya kebijakan pemerintah dalam rangka penyediaan pupuk bagi petani dengan harga jual pupuk yang lebih rendah dari harga pasar. Tujuan utama subsidi pupuk adalah agar harga pupuk di tingkat petani dapat tetap terjangkau oleh petani, sehingga dapat mendukung peningkatan produktivitas petani, dan mendukung program ketahanan pangan. Sebagai contoh dalam kurun waktu tahun 2008–2013, realisasi subsidi pupuk bagi petani yang disalurkan melalui BUMN produsen pupuk, menunjukkan kecenderungan yang terus meningkat. Kenaikan realisasi anggaran subsidi pupuk tahun 2008-2013 berkaitan dengan (1) meningkatnya volume pupuk bersubsidi, (2) alokasi anggaran untuk subsidi pupuk bertambah karena kurang bayar subsidi pupuk tahun sebelumnya, dan (3) semakin besarnya subsidi harga pupuk (selisih antara HPP dengan HET). Untuk itulah pemerintah

kembali memberlakukan subsidi pupuk walaupun masih terbatas untuk tanaman pangan, karena didasari pada kenyataan bahwa peranan pupuk sangat penting dalam upaya peningkatan produktivitas dan hasil komoditas pertanian sehingga menjadikan pupuk sebagai sarana produksi yang sangat strategis (Direktorat Pupuk dan Pestisida, 2012).

Kebijakan komprehensif mengenai pupuk bersubsidi tersebut antara lain (1) pembangunan industri pupuk untuk pemenuhan kebutuhan domestik dan sisanya untuk ekspor, (2) rayonisasi pasar, (3) pemberlakuan HET sesuai rayon sehingga tidak memberatkan/ menyulitkan petani untuk memperolehnya, (4) pabrik pupuk memperoleh subsidi gas sebagai imbalan pelaksanaan produksi dan distribusi pupuk bersubsidi sampai kios pengecer sesuai HET, (5) besaran subsidi pupuk sama dengan besaran subsidi gas dan volume pupuk bersubsidi yang disalurkan, (6) pelaksanaan subsidi pupuk dan distribusinya diawasi oleh pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat (Simatupang, 2004 *dalam* Kariyasa & Yusdja, 2005).

Subsidi yang diberikan kepada industri pupuk memang dianggap pemerintah sebagai kebijakan yang tepat agar petani dapat mengakses pupuk dengan harga yang murah. Namun di sisi lain hal tersebut telah menyebabkan banyak masalah dalam penerapannya. Hal ini diakibatkan oleh banyaknya ketimpangan di lapangan yang

justru merugikan petani yang seharusnya menjadi prioritas pemerintah.

Adapun penyebab terjadinya ketimpangan pelaksanaan kebijakan pupuk yang komprehensif tersebut dikarenakan adanya dugaan peningkatan ekspor pupuk ilegal baik melalui produsen pupuk itu sendiri maupun melalui penyelundup seiring peningkatan margin antara harga pupuk urea di pasar dunia dengan harga pupuk di pasar domestik. Ini telah membuktikan bahwa produsen pupuk sudah tidak mengutamakan pemenuhan untuk pasar domestik, dan yang lebih memprihatinkan lagi bahwa pupuk urea yang diekspor secara ilegal tersebut adalah pupuk bersubsidi yang merupakan hak petani yang notabene merupakan kelompok masyarakat miskin. Ekspor pupuk bersubsidi banyak terjadi melalui pelabuhan-pelabuhan kecil milik individu terutama di Sumatera Utara, Sulawesi Utara, dan Kalimantan (Feryanto & Mantau, 2010)

Faktor lain yang menyebabkan kelangkaan pupuk bersubsidi di pasar domestik adalah perembesan pupuk dari pasar bersubsidi ke pasar non-bersubsidi. Perembesan ini terjadi terutama di daerah-daerah yang berdekatan dengan perkebunan besar. Sejak ditetapkan kebijakan harga pupuk, telah menyebabkan pasar pupuk domestik bersifat dualistik, yaitu pasar bersubsidi dan pasar nonsubsidi. Fenomena ini terjadi diduga akibat masih lemahnya penerapan sistem pengawasan pupuk yang telah dibentuk pemerintah. Langka pasok dan

lonjak harga juga terjadi akibat perembesan pupuk dari satu wilayah ke wilayah lain dalam pasar yang sama (pasar bersubsidi). Ada beberapa petani yang masih memiliki fanatisme terhadap pupuk merek tertentu, sehingga mereka mau membeli sekalipun dengan harga yang lebih mahal. Perilaku ini mengakibatkan terjadi kelangkaan pupuk pada daerah-daerah tertentu. Banyak produsen pupuk dan distributor yang ditunjuk tidak mempunyai gudang penyimpanan pupuk di lini III pada beberapa daerah diduga juga turut berkontribusi terhadap kelancaran pendistribusian pupuk yang pada akhirnya menyebabkan kelangkaan pupuk di tingkat pengecer atau petani.

Kebijakan dan Mekanisme Subsidi Pupuk Secara Langsung

Sesuai dengan SK Memperindag No. 70/MPP/Kep/2/2003, yang di maksud dengan pupuk bersubsidi adalah pupuk yang pengadaan dan penyalurannya mendapat subsidi dari pemerintah untuk kebutuhan petani yang dilaksanakan atas dasar program pemerintah. Sedangkan pupuk non-subsidi adalah pupuk yang pengadaan dan penyalurannya di luar program pemerintah dan tidak mendapat subsidi.

Dalam pelaksanaan distribusi penyaluran pendistribusian pupuk bersubsidi tersebut ke masyarakat banyak menemui banyak kendala sehingga muncul pemikiran untuk menyalurkan subsidi pupuk secara langsung kepada petani yang berhak dan

bukan lagi dalam bentuk subsidi harga atau subsidi tidak langsung/subsidi input kepada perusahaan-perusahaan pupuk seperti yang dilakukan selama ini.

Hasil kajian BKF menyebutkan bahwa kebijakan subsidi pupuk secara langsung adalah suatu kebijakan subsidi di mana petani menerima dana subsidi harga secara langsung dari pemerintah (berupa uang atau yang semisalnya) sehingga dalam transaksi pembelian pupuk, seorang petani akan dikenakan harga pasar, namun petani tersebut hanya membayar harga neto sebesar harga pasar dikurangi dengan subsidi harga yang petani terima. Sebenarnya, ada beberapa manfaat dari kebijakan subsidi pupuk model secara langsung tersebut antara lain, *pertama*, harga pupuk untuk suatu jenis pupuk di pasar hanya satu macam sehingga potensi terjadinya penyelewengan dalam masalah persediaan pupuk yang disebabkan oleh dualisme harga dapat diminimalisir. *Kedua*, mekanisme distribusi akan lebih sederhana dan lebih dirasakan oleh petani karena subsidi pupuk dapat diterima secara langsung. *Ketiga*, perhitungan besaran subsidi bisa lebih sederhana jika data jumlah petani yang berhak menerima dan volume pupuk yang disubsidi dapat diperoleh secara akurat.

Namun beberapa masalah akan muncul dan akan menghambat pelaksanaan kebijakan subsidi pupuk langsung di lapangan antara lain adalah belum tersedianya basis data (*data base*) tentang petani yang berhak menerima subsidi pupuk secara langsung tersebut,

terutama mereka yang memiliki dan atau yang menggarap lahan kurang dari 2 hektar. Sementara data sensus yang tersedia seperti sensus pertanian dan basis data terpadu dari data Kementerian Sosial. Di samping itu, Data RDKK yang selama ini digunakan pemerintah dalam penyaluran subsidi pupuk masih banyak kelemahan, diantaranya tidak semua gabungan kelompok tani (gapoktan) itu membuat RDKK, termasuk peranan Petugas Penyuluh Pertanian (PPL) yang kurang optimal serta tidak adanya koordinasi antar instansi terkait seperti Dinas Pertanian dan Badan Penyuluh Pertanian pada daerah yang sama.

Skema pendistribusian subsidi pupuk dimulai dari keputusan Kementerian Pertanian yang dianggap akan tetap menggunakan akumulasi data RDKK tahun sebelumnya sebagai basis data dalam penentuan target penerima subsidi pupuk tahun berjalan. Dari akumulasi data RDKK tersebut Kementan dapat mengetahui berapa volume total dan jenis pupuk bersubsidi secara nasional per propinsi (yang merupakan agregasi dari jenjang-jenjang di bawahnya) dan alokasi dana subsidi yang diperlukan untuk menutup kebutuhan pupuk bersubsidi tersebut. Kemudian, Kementan melakukan pembahasan dan meminta alokasi dana subsidi pupuk tersebut kepada Kementerian Keuangan dan pada saat yang sama Kementerian Keuangan mengikat kerjasama pengadaan pupuk bersubsidi dengan para perusahaan-perusahaan pupuk (melalui PT.

Pupuk Indonesia Holding Company atau PIHC).

Pada tingkat lebih teknis, setiap petani yang menjadi target subsidi pupuk diberikan kartu elektrik (Kartu Subsidi Pupuk) oleh bank pelaksana yang ditunjuk oleh Pemerintah di mana dalam kartu itu terdapat nilai uang dalam jumlah yang sesuai dengan harga subsidi pupuk yang akan diterima oleh petani yang bersangkutan (dengan jenis pupuk tertentu, jumlah/volume tertentu, pada satu musim tanam/waktu tertentu dan di wilayah (tempat) tertentu), dan pada saat yang sama bank juga meminjamkan mesin ATM mini yaitu *Electronic Data Capture* (EDC) kepada para pengecer yang ditunjuk, sebagai alat untuk melakukan transaksi dengan petani yang mempunyai KSP tersebut.

Faktor Kelangkaan Pupuk Bersubsidi

Kelangkaan pupuk terutama jenis urea merupakan fenomena yang terjadi secara berulang-ulang hampir setiap tahun. Fenomena ini ditandai oleh melonjaknya harga pupuk di tingkat petani jauh di atas HET yang ditetapkan pemerintah. Padahal produksi pupuk urea dari 5 pabrik pupuk Badan Usaha Milik Negara (BUMN) selalu di atas kebutuhan domestik. Sehingga tanpa mengurangi pasokan untuk pasar bersubsidi domestik, masih ada kelebihan pasokan pupuk sekitar 1,3 juta ton baik untuk memenuhi pasar pupuk non-subsidi domestik yang diperkirakan relatif kecil maupun untuk pasar ekspor. Namun fakta di lapangan

menunjukkan bahwa masih sering terjadi fenomena langka pasok dan lonjak harga di atas HET. Adapun penyebab terjadinya ketimpangan pelaksanaan kebijakan pupuk yang komprehensif tersebut karena adanya peningkatan ekspor pupuk ilegal baik melalui produsen pupuk itu sendiri maupun melalui penyelundup seiring peningkatan margin antara harga pupuk Urea di pasar dunia dengan harga pupuk di pasar domestik, telah membuktikan bahwa produsen pupuk sudah tidak mengutamakan pemenuhan untuk pasar domestik, dan pupuk urea yang diekspor secara ilegal terutama pupuk bersubsidi yang pada dasarnya merupakan hak para petani terutama para petani miskin (Darwis & Supriyati, 2014)

Bergesernya pupuk dari pasar bersubsidi ke pasar non-bersubsidi akhirnya terjadi. Perembesan ini terjadi terutama di daerah-daerah yang berdekatan dengan perkebunan besar. Sejak ditetapkan kebijakan harga pupuk, telah menyebabkan pasar pupuk domestik bersifat dualistik, yaitu pasar bersubsidi dan pasar non-subsidi. Fenomena ini terjadi diduga akibat masih lemahnya penerapan sistem pengawasan pupuk yang telah dibentuk pemerintah. Langka pasok dan lonjak harga juga terjadi akibat perembesan pupuk dari satu wilayah ke wilayah lain dalam pasar yang sama (pasar bersubsidi).

Di sisi lain terjadi pendistribusian pupuk tidak sesuai dengan rencana. *Pertama*, pemakaian pupuk urea di tingkat petani melebihi dosis anjuran. Dalam

perhitungan subsidi pupuk, dosis pemupukan urea yang dianjurkan pemerintah hanya sebanyak 250 kg/ha, akan tetapi dalam praktiknya banyak petani menggunakan pupuk jenis ini berkisar 350-500 kg/ha. Penggunaan pupuk berlebih terjadi karena petani masih beranggapan bahwa pupuk urea merupakan pupuk pokok dan mutlak diperlukan, sementara pupuk lainnya seperti SP36 dan KCl hanya merupakan pupuk pelengkap (Adnyana & Kariyasa, 2000). Sehingga seringkali dijumpai banyak petani yang tidak menggunakan pupuk KCl di samping karena harganya memang relatif mahal. *Kedua*, pemilikan lahan yang sempit (< 0,3 ha) juga menyebabkan penggunaan pupuk kalau dikonversi ke dalam satu hektar menjadi sangat tinggi. *Ketiga*, tidak adanya ketepatan dalam menghitung luas pertanaman komoditas pangan (padi). Jumlah rencana kebutuhan pupuk yang ditetapkan Kementerian Pertanian yang merupakan usulan Dinas Pertanian Provinsi dan Kabupaten secara umum lebih rendah dari luas pertanaman sesungguhnya, sehingga jumlah permintaan pupuk selalu melebihi dari yang dialokasikan. *Keempat*, adanya ketidakdisiplinan petani dalam menentukan pola tanam. Sebagai contoh, pada daerah tertentu yang biasanya menanam padi dua kali, ketika masih ada persediaan air yang mencukupi pada gadu dua (MK II) petani pada umumnya menanam padi lagi, sehingga terjadi lonjakan permintaan pupuk. Kebutuhan pupuk pada tanaman hortikultura

juga sangat sulit untuk dihitung, mengingat jenis komoditas yang ditanam petani tidak pasti dan selalu berubah-ubah sesuai permintaan pasar. *Kelima*, terjadi penggunaan pupuk di tingkat petani untuk kebutuhan yang bukan bersubsidi.

Jadi, pada dasarnya tujuan kebijakan subsidi pupuk pada intinya adalah untuk kesejahteraan petani serta kesinambungan usaha para petani. Namun di lapangan, masih terkendala ketidaktepatan sistem dan masih belum teratur serta konsisten distribusi pupuk. Oleh karena itu, masih diperlukan perbaikan kebijakan distribusi subsidi pupuk di Indonesia saat ini.

Strategi Distribusi Pupuk Bersubsidi

Guna mengatasi ketidakefektifan distribusi pupuk bersubsidi maka diperlukan beberapa strategi pemerintah yang dapat diimplementasikan antara lain: *Pertama*, menerapkan skema penyaluran pupuk bersubsidi melalui alur pendistribusian melalui penerapan RDKK. Strategi ini diharapkan akan berakibat pupuk subsidi dapat langsung ke pihak yang berhak menerimanya. *Kedua*, penyaluran pupuk bersubsidi secara langsung kepada para petani yang berhak dan bukan lagi dalam bentuk subsidi harga atau subsidi tidak langsung (subsidi input) kepada perusahaan-perusahaan pupuk seperti yang dilakukan selama ini. Penyaluran melalui cara ini dapat dilakukan dengan menggunakan kartu (*card*) seperti halnya penggunaan Anjungan Tunai Mandiri (ATM). *Ketiga*, melalui alternatif pola subsidi

dan sistem distribusi yang menjadi pilihan agar dapat diimplementasikan di Indonesia dengan pola subsidi tidak langsung seperti melalui produsen ke para petani. Contohnya dengan skema penggunaan kios Pupuk Indonesia Mart yang saat ini memiliki kurang lebih 1.209 distributor dan 39.825 kios resmi di seluruh Indonesia. Kios PI Mart ini diharapkan dapat menjadi pilihan petani untuk memenuhi semua kebutuhannya, terutama pupuk dan pestisida produk dari grup Pupuk Indonesia. Kios-kios ini menyediakan produk pupuk dalam negeri yang berkualitas dan harganya lebih murah dari pupuk impor (BKF, 2016)

KESIMPULAN

Di beberapa negara kebijakan subsidi pupuk sangat dibutuhkan khususnya bagi petani miskin untuk mengurangi biaya produksi petani. Metode penyaluran subsidi pupuk yang digunakan di beberapa negara tersebut antara lain metode langsung ke petani dari industri pupuk, transfer langsung ke petani, pembelian secara mandiri dan melalui komunitas petani. Di Indonesia, penyaluran subsidi pupuk saat ini masih terkendala. Penyimpangan tersebut antara lain belum lengkapnya pendataan RDKK, distribusi pupuk bersubsidi ke pihak yang tidak berhak, kurangnya volume penyaluran yang menimbulkan kelangkaan pupuk, pengadaan dan distribusi pupuk bersubsidi oleh industri pupuk, kendala penghitungan subsidi pupuk,

serta pengawasan penyaluran pupuk bersubsidi.

Sebagian besar penyimpangan dalam pelaksanaan kebijakan program pupuk bersubsidi terjadi di tingkat pengecer, distributor dan produsen serta lemahnya mekanisme pengawasan pelaksanaan pupuk bersubsidi. Sebagian besar regulasi telah mengatur mekanisme pelaksanaan kebijakan pupuk bersubsidi secara memadai, namun penyimpangan masih terjadi karena pelaksanaannya masih belum berjalan sesuai ketentuan, lemahnya pengawasan dari institusi yang berwenang, dan lemahnya kontrol masyarakat luas. Aspek transparansi dan keterbukaan informasi dalam mata rantai pelaksanaan program kebijakan pupuk bersubsidi juga masih lemah.

Strategi penyaluran atau distribusi pupuk bersubsidi di Indonesia dapat diterapkan melalui beberapa alternatif penyaluran. Salah satu alternatif penyaluran tersebut antara lain penggunaan kartu melalui gapoktan, penyaluran subsidi pupuk melalui penggunaan kios Pupuk Indonesia Mart (secara mandiri) dan melalui penyaluran langsung kepada produsen pupuk di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Adnyana, M.O., & K. Kariyasa. (2000). Perumusan kebijakan harga gabah dan pupuk dalam era pasar bebas. Bogor: Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian.

- BKF. (2016). Kajian Kebijakan Pemerintah, Analisis Kebijakan Subsidi diunduh tanggal 22 Agustus 2019 dari <http://www.fiskal.kemenkeu.go.id/dw-kontenview.asp?id=20160927112742261370982BKF>. (2016). Kajian perumusan draf Standar Operasional dan Prosedur (SOP) perubahan mekanisme penyaluran pupuk bersubsidi secara langsung sebagai tindak lanjut perluasan uji coba Subsidi Langsung Pupuk (SLP). Diunduh tanggal 18 Desember 2018 dari <http://www.fiskal.kemenkeu.go.id/data/document/2018/kajian/SOPPupukdanPerluasanUjicobaSLP.pdf>.
- CNBC Indonesia. (2019). Soal Jokowi Hobi Impor Beras, Kemendag Keluarkan Data Baru. Diunduh pada tanggal 12 Desember 2019 dari <https://www.cnbcindonesia.com/news/20190131162553-4-53339/soaljokowi-hobi-impor-beras-kemendagkeluarkan-data-baru>
- Direktorat Pupuk dan Pestisida. (2012). Laporan Akuntabilitas Kinerja Direktorat Pupuk dan Pestisida Ditjen Sarana dan Prasarana Pertanian Kementerian Pertanian Tahun 2012. Jakarta: Direktorat Pupuk dan Pestisida, Kementerian Pertanian.
- Darwis, V., & Supriyati. (2014). Subsidi pupuk: Kebijakan, pelaksanaan, dan optimalisasi pemanfaatannya. *Jurnal Analisis Kebijakan Pertanian*, 11(1), 45-60.
- Feryanto, W.K., & Mantau, Z. (2010). Pupuk dan subsidi: Kebijakan yang tidak tepat sasaran. Diunduh tanggal 16 Agustus 2019 dari <http://feryanto.wk.staff.ipb.ac.id/2010/05/20/koperasi-dan-posisi-tawar-petani/>.
- Grindle, M.S. (2012). Good enough governance: Poverty reduction and reform in developing countries. *Governance*, 17(4), 525-548.
- Handoko, R., & Patriadi, P. (2005). Evaluasi kebijakan subsidi non-BBM. *Jurnal Kajian Ekonomi dan Keuangan*, 9(4), 42-64.
- Houssou, N., Asante-Addo, C., Andam, K.S., & Ragasa, C. (2018). How can African Governments reach poor farmers with fertiliser subsidies? Exploring a targeting approach in Ghana. *The Journal of Development Studies*, 1-25.
- Hendrawan, D.S., Daryanto, A., Sanim, B., & Siregar, H. (2011). Analisis kebijakan subsidi pupuk: Pola penentuan subsidi dan sistem distribusi pupuk di Indonesia. *Jurnal Manajemen dan Agribisnis*, 8(2), 85-96
- Institut Global for Justice. (2016). *Free trade watch berebut krisis menjaring utang, Mengimpor Pangan*. Edisi II. Jakarta: IGJ.
- Keban, T. Yermias. (2004). *Enam dimensi strategis administrasi publik, konsep, teori dan isu*. Yogyakarta: Gava Media.
- Kementerian Keuangan. (2018). *Nota keuangan dan RAPBN 2019*. Jakarta: Kementerian Keuangan.
- Khudori. (2008). *Ironi negeri beras*. Yogyakarta: Insist Press.
- Kariyasa, K., & Y. Yusdja. (2005). Evaluasi kebijakan sistem distribusi Pupuk Urea di Indonesia: Kasus Provinsi Jawa Barat. *Analisis Kebijakan Pertanian*, 3(3), 201-216.
- Li Sheng, & Zhang Yaoqi. (2014). Fertilizer industry subsidies in China: Who are the beneficiaries? *China Agricultural Economic Review*, 6(3), 433-451.
- Lubis, K.A. (2015). *Kesejahteraan rakyat dan alokasi anggaran*. Jakarta: Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan, Kementerian Keuangan.
- Nasrin, M., Bauer, S., & Arman, Md. (2018). Assessing the impact of fertilizer

subsidy on farming efficiency: A case of Bangladeshi farmers. *Open Agriculture*, 3, 567-577.

Ramli, N.N., Shamsudin, M.N., Mohamed, Z., & Radam, A. (2012). The impact of fertilizer subsidy on Malaysia Paddy/Rice Industry using a System Dynamics Approach. *International Journal of Social Science and Humanity*, 2(3), 219-213

Suryana, A., Agustian, A., & Yofa, R.D. (2016). Alternatif kebijakan penyaluran subsidi pupuk bagi petani pangan. *Jurnal Analisis Kebijakan Pertanian*, 14(1), 35-54.

Sharma, V.P., & Thaker, H. (2010). Fertiliser subsidy in India: Who are the beneficiaries? *Economy and Political Weekly*, 45(12), 68-76.

Tahir, M.A. (2011). *Kebijakan publik dan transparansi penyelenggaraan pemerintahan daerah* (Ed. Pertama). (H. Hadjarati, Penyunt.) Jakarta Pusat: PT. Pustaka Indonesia Press.