

## ALTERNATIF KEBIJAKAN PENYALURAN SUBSIDI PUPUK BAGI PETANI PANGAN

### *Policy Alternatives on Subsidized Fertilizer Distribution for Food Farmers*

Achmad Suryana, Adang Agustian, Rangga Ditya Yofa

*Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian  
Jln. A. Yani No. 70, Bogor 16161  
E-mail: achsuryana@gmail.com*

Naskah diterima: 1 Maret 2016

Direvisi: 24 Maret 2016

Disetujui terbit: 25 Mei 2016

#### ABSTRACT

Fertilizer is one of important production factors in food farming to gain high productivity. Efforts to manage procurement, distribution, and proper fertilizer application have been regulated, implemented, and controlled by the government. However, complaints related to fertilizer distribution problems still exist. This study aims to analyze national fertilizer performance, especially fertilizer policy for food sector, fertilizer industry, and farmer dynamics in formulating fertilizer needs and its application; and to formulate fertilizer policy alternatives that can increase fertilizer distribution efficiency and use of budget subsidy. Coverage and data of this study were at national level. Analytical methods of this study were both quantitative and qualitative descriptive approaches. The main finding of this study was a formulation of four policy alternatives pertaining distribution mean of direct fertilizer subsidy delivered to farmers. Implementation of these policy alternatives requires availability of accurate data on rice farmers, agricultural land ownership and use, and food farming system profile nationwide. In the short run, in order to increase distribution efficiency of subsidized fertilizer to farmers, it is recommended that some adjustments to the current fertilizer policy must be done on price of natural gas as raw material for Urea, level of subsidized price of fertilizers paid by farmers, document of definitive plan of fertilizer needs of farmer groups (RDKK), and function of fertilizer supervision commission at regional levels.

**Keywords:** *subsidized fertilizer, direct subsidy, distribution efficiency, food farmer*

#### ABSTRAK

Pupuk merupakan salah satu faktor produksi penting dalam usaha tani pangan untuk memperoleh produktivitas tinggi. Upaya mengelola pengadaan, penyaluran, dan penggunaan pupuk telah diatur, dilaksanakan, dan diawasi pemerintah, namun keluhan terkait dengan permasalahan penyaluran pupuk bersubsidi masih saja terjadi. Pengkajian ini bertujuan untuk menganalisis keragaan perpupukan nasional, terutama kebijakan penyaluran pupuk bersubsidi untuk subsektor pangan, industri pupuk nasional, dan dinamika petani dalam penyusunan kebutuhan serta 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. Metode kajian menggunakan analisis kuantitatif dan deskriptif kualitatif. 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 pupuk bersubsidi, dokumen rencana definitif kebutuhan kelompok (RDKK), dan fungsi komisi pengawasan pupuk di daerah.

**Kata kunci:** *pupuk bersubsidi, subsidi langsung, efisiensi distribusi, petani pangan*

#### PENDAHULUAN

Upaya peningkatan produksi pangan khususnya padi melalui penerapan teknologi intensifikasi di Indonesia sudah dimulai jauh sebelum program Bimbingan Massal (Bimas) dilaksanakan mulai 1967. Pada Desember 1949 pemerintah menggabungkan Rencana Kasimo

dan Rencana Wisaksono menjadi Rencana Kesejahteraan Istimewa, yang salah satu komponennya mengembangkan usaha pertanian yang lebih sistematis. Salah satu komponen teknologi yang diterapkan dalam intensifikasi usaha pertanian adalah penambahan hara kimiawi ke dalam tanah atau disebut pemupukan. Kegiatan intensifikasi yang

dilaksanakan secara sistematis melalui program Bimas berhasil meningkatkan produksi padi dengan pertumbuhan yang cukup tinggi. Puncaknya Indonesia mencapai swasembada beras pada tahun 1984 (Hafsah dan Sudaryanto 2004).

Seperti pada pemerintahan-pemerintahan sebelumnya, pada tahun 2015 salah satu sasaran pembangunan pangan adalah pencapaian swasembada beras, yang dilaksanakan melalui program Upaya Khusus (Upsus) dengan berbagai komponen kegiatan disertai insentif berusaha tani. Secara khusus untuk input pupuk, dukungan kebijakan tetap berupa subsidi pupuk, yang mekanismenya melalui penetapan harga eceran tertinggi (HET) yang dibayar petani. Selisih antara HET dan biaya produksi pupuk ditambah 10% margin keuntungan bagi perusahaan pupuk Badan Usaha Milik Negara (BUMN) ditanggung pemerintah berupa pengeluaran subsidi.

Beberapa tahun terakhir upaya peningkatan produktivitas tanaman pangan melalui pemanfaatan pupuk kimiawi mendapat sorotan berbagai pihak, khususnya dari para ahli tanah, budi daya tanaman, dan lingkungan. Kritik utama terkait dengan pemanfaatan pupuk yang menggunakan dosis tinggi yang dilaksanakan secara terus-menerus dinilai dapat merusak kualitas tanah. Kritik lain muncul dari masyarakat terkait besarnya anggaran belanja negara yang dialokasikan untuk subsidi pupuk. Sejak tahun 2008 anggaran subsidi pupuk sudah lebih besar dari Rp15 triliun setiap tahun dan pada tahun 2015 dianggarkan sebesar Rp37 triliun, termasuk untuk pendanaan kurang bayar subsidi pupuk kepada produsen pupuk untuk beberapa tahun sebelumnya.

Peningkatan anggaran subsidi pupuk ini sebagai konsekuensi kebijakan pemerintah yang menetapkan harga pupuk bersubsidi yang jauh lebih rendah dari harga pasar. Harga pupuk bersubsidi untuk Urea sebesar Rp1.800/kg tidak dinaikkan sejak tahun 2012, untuk NPK dan SP-36 masing-masing sebesar Rp2.300 dan Rp2.000 berlaku sejak 2010. Dengan inflasi dan depresiasi rupiah yang terjadi setiap tahun, maka nilai nominal subsidi pupuk per kg akan semakin membesar.

Kebijakan pemerintah ini merupakan derivatif dari kebijakan yang menargetkan pemenuhan kebutuhan pangan seluruhnya dari produksi dalam negeri, atau dikenal dengan pencapaian swasembada pangan. Selama Republik ini berdiri kebijakan swasembada pangan merupakan inti dari kebijakan pangan nasional.

Impor pangan menjadi upaya terakhir yang terpaksa dilaksanakan (*the last resort*) apabila benar-benar sangat diperlukan. Pendekatan ini disebut sebagai ketahanan pangan berbasis kemandirian dan kedaulatan pangan (Suryana 2013).

Aspek efektivitas dan efisiensi implementasi kebijakan subsidi pupuk sudah menjadi perhatian setiap pemerintahan di negeri ini, termasuk pemerintahan Kabinet Kerja. Berbagai instansi pemerintah sudah melaksanakan kajian tentang hal ini, seperti Badan Kebijakan Fiskal, Kementerian Keuangan (2010), Bappenas (2011), dan Badan Pemeriksa Keuangan (2013). Ketiga laporan tersebut menengarai adanya ketidakefektifan dalam pelaksanaan kebijakan pemberian subsidi pupuk.

Isu kelangkaan pupuk dan harga pupuk yang mahal masih tetap menjadi berita di setiap awal musim tanam. Isu ini sudah berlangsung lama seperti dilaporkan oleh Kariyasa et al. (2004). Pada saat ini keluhan yang sering dilontarkan di antaranya adalah pelaksanaan produksi dan distribusi pupuk tidak efisien, pupuk tidak sampai kepada sasaran penerima secara tepat sasaran, dan terjadi dualisme pasar yang dapat menciptakan *moral hazard*.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, kajian ini bertujuan untuk menganalisis keragaan perpupukan nasional meliputi kebijakan penyaluran pupuk bersubsidi untuk subsektor pangan, keragaan industri pupuk, dan dinamika petani dalam penyusunan kebutuhan dan pemanfaatan pupuk, serta merumuskan alternatif kebijakan perpupukan yang dapat meningkatkan efisiensi dalam penyaluran pupuk bersubsidi dan pemanfaatan anggaran. Tulisan ini diharapkan bermanfaat bagi para pemangku kepentingan untuk lebih memahami permasalahan perpupukan secara komprehensif sehingga dapat merumuskan kebijakan perpupukan nasional yang lebih baik.

## METODOLOGI

### Kerangka Pemikiran

Pupuk merupakan salah satu input dalam usaha tani yang sangat penting. Ketiadaan pupuk dalam usaha tani bahkan dapat berakibat input yang lainnya menjadi kurang optimal. Hadi et al. (2007) menyatakan bahwa pupuk merupakan salah satu input sangat esensial dalam proses produksi pertanian. Tanpa pupuk,

penggunaan input lainnya seperti benih unggul, air, dan tenaga kerja hanya akan memberikan manfaat marginal sehingga produktivitas pertanian dan pendapatan petani akan rendah.

Pengaturan pengadaan dan penyaluran pupuk dari produsen pupuk perusahaan BUMN sampai ke petani diatur dengan Peraturan Menteri Perdagangan (Permendag) Nomor 15/2013 tentang Pengadaan dan Penyaluran Pupuk Bersubsidi untuk Sektor Pertanian. Permendag ini mengatur cukup rinci sistem distribusi pupuk bermula dari pengadaan dan penyaluran, tugas dan tanggung jawab para pihak yang terkait dengan distribusi mulai dari produsen pupuk, pemerintah, pelaku distribusi sampai pengecer, dan petani/kelompok tani. Permendag ini juga mengatur tentang pengawasan dan pelaporan. Bila pengaturan dalam Permendag tersebut dijalankan dengan saksama, semestinya pupuk dapat sampai ke petani sesuai dengan prinsip enam tepat, yang meliputi tepat jenis, jumlah, harga, tempat, waktu, dan mutu. Namun demikian, masih cukup sering dilaporkan terjadinya keterlambatan sampainya pupuk di tempat petani ataupun harga yang dibeli petani lebih besar dari HET, terutama pada puncak musim tanam, ataupun *moral hazard* berupa perembesan ke sektor nonpangan dan nonsubsidi (Susila 2010). Karena itu, upaya perbaikan sistem distribusi dan penyaluran pupuk masih diperlukan untuk terus ditingkatkan.

### Lingkup Bahasan

Lingkup pembahasan kajian ini bersifat nasional. Pembahasan meliputi analisis kebijakan penyaluran pupuk bersubsidi untuk subsektor pangan, keragaan industri pupuk, dan dinamika petani dalam penyusunan kebutuhan dan pemanfaatan pupuk pada usaha tani padi. Pembahasan bersumber dari data/informasi yang bersifat makro (nasional) dan mikro dari hasil kajian lapangan.

Untuk pendalaman mengenai dampak kebijakan perlu dilakukan verifikasi di lapangan, khususnya mengenai sistem distribusi, persepsi petani/kelompok tani atas kebijakan perpupukan nasional, dan realisasi pemanfaatan pupuk oleh petani.

### Lokasi dan Waktu Penelitian

Lokasi penelitian mencakup level nasional, seluruh Indonesia. Pendalaman analisis khususnya pada tingkat usaha tani padi dilakukan di Provinsi Jawa Barat dan Lampung.

Waktu penelitian dilaksanakan dalam rentang Maret sampai Desember 2015.

### Jenis dan Cara Pengumpulan Data

Data yang digunakan meliputi data sekunder dan primer. Data sekunder dikumpulkan dari berbagai instansi pemerintah di Jakarta di antaranya Kementerian BUMN, Kementerian Perdagangan (Kemendag), Kementerian Pertanian (Kementan), Badan Pusat Statistik (BPS), dan PT Pupuk Indonesia Holding Company (PIHC) sebagai BUMN pupuk. Selain itu, data sekunder dikumpulkan dari berbagai jurnal ilmiah dan laporan penelitian.

Data primer dikumpulkan dari gabungan kelompok tani (Gapoktan) dan petani padi sawah, dan aparat pertanian tingkat provinsi dan kabupaten melalui *focus group discussion* (FGD). Selain itu, data primer dikumpulkan juga dari pejabat Dinas Pertanian Tanaman Pangan provinsi dan kabupaten di Jawa Barat dan Lampung, khususnya yang membidangi sarana produksi dan produksi pangan. Informasi yang dihimpun terutama mengenai kebijakan operasional penyediaan dan penyaluran pupuk bersubsidi.

### Analisis Data

Kajian ini menggunakan metode analisis kuantitatif dan deskriptif kualitatif. Analisis kuantitatif dilakukan melalui penghitungan tingkat pertumbuhan/peningkatan dari *data series* waktu dan selanjutnya disajikan dalam bentuk tabel analisis. Selain itu, juga dilakukan analisis deskriptif kualitatif atas data yang disajikan, baik yang bersumber dari instansi maupun dari lokasi kajian. Dari keseluruhan analisis diharapkan dapat dirumuskan alternatif kebijakan perpupukan yang komprehensif serta lebih efisien mencapai sasaran kebijakan.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Kebijakan Pupuk Nasional

#### *Kebijakan Pengembangan Industri Pupuk*

Berbagai kebijakan dalam pengembangan industri pupuk nasional telah diberlakukan pemerintah. Terkait dengan kebijakan strategis pengembangan industri pupuk nasional, pemerintah telah menerbitkan Instruksi Presiden RI (Inpres) Nomor 2 Tahun 2010 tentang Revitalisasi Industri Pupuk Nasional. Dalam Inpres tersebut langkah-langkah revitalisasi industri pupuk serta peningkatan daya saing

industri pupuk diarahkan melalui usaha (a) meningkatkan produksi pupuk anorganik, organik, dan hayati; (b) memperluas sebaran produksi pupuk; (c) mengembangkan keragaman jenis pupuk; (d) menggunakan teknologi yang ramah lingkungan; (e) melakukan penghematan bahan baku dan energi; dan (f) memperluas akses pasar, untuk memenuhi utamanya kebutuhan dalam negeri pada sektor pertanian, kehutanan, perikanan, dan industri.

Terkait dengan langkah revitalisasi industri pupuk tersebut, Kementerian Perindustrian mengeluarkan Peraturan Menteri Perindustrian (Permenperin) Nomor 141/2010 tentang Rencana Induk (*Master Plan*) Pengembangan Industri Pupuk Majemuk/NPK. Dalam Peraturan ini disajikan rencana nasional mengenai sasaran, arah, strategi, dan kebijakan pengembangan industri pupuk majemuk/NPK dalam mendukung program ketahanan pangan. Pupuk majemuk yang dimaksud merupakan pupuk yang mengandung lebih dari satu jenis unsur hara makro, seperti nitrogen, fosfat, dan kalium.

Selanjutnya mengenai kebijakan distribusi pupuk, pada tahun 2015 ini mengacu ke Peraturan Menteri Perdagangan (Permendag) Nomor 15/2013 tentang Pengadaan dan Penyaluran Pupuk Bersubsidi untuk Sektor Pertanian. Peraturan ini mengatur cukup rinci sistem distribusi pupuk yang diawali dari pengadaan dan penyaluran, tugas dan tanggung jawab para pihak yang terkait dengan distribusi mulai dari produsen pupuk, pemerintah, pemerintah daerah, pelaku distribusi sampai pengecer, dan petani/kelompok tani. Dokumen ini juga mengatur tentang pengawasan dan pelaporan. Sasaran dari pengaturan sistem distribusi yang tertuang dalam peraturan ini adalah pupuk bersubsidi dapat sampai ke petani sesuai dengan prinsip enam tepat, yang meliputi tepat jenis, jumlah, harga, tempat, waktu, dan mutu.

Terkait dengan penyediaan pupuk bersubsidi untuk sektor pertanian dan penetapan harga pupuk bersubsidi dikeluarkan secara reguler setiap tahun melalui Peraturan Menteri Pertanian (Permentan) tentang Kebutuhan dan Harga Eceran Tertinggi (HET) Pupuk Bersubsidi untuk Sektor Pertanian. Untuk tahun anggaran 2015 kebijakan mengenai hal ini diatur dalam Permentan No. 130/2014. Dalam peraturan ini dijelaskan bahwa alokasi pupuk bersubsidi dihitung sesuai dengan anjuran pemupukan berimbang spesifik lokasi dengan mempertimbangkan usulan kebutuhan yang

dijjukan oleh pemerintah daerah provinsi, serta alokasi anggaran subsidi pupuk tahun 2015. Pada penyediaan pupuk bersubsidi secara nasional, dirinci menurut provinsi, jenis, jumlah, subsektor, dan sebaran bulanan. Selanjutnya, melalui peraturan gubernur alokasi pupuk bersubsidi ini dirinci menurut kabupaten/kota dan melalui peraturan bupati/walikota dirinci menurut kecamatan.

Dari sisi perencanaan kebutuhan pupuk bersubsidi oleh petani, Kementerian Pertanian mengeluarkan Permentan Nomor 82/2013 tentang Pedoman Pembinaan Kelompok Tani dan Gabungan Kelompok Tani. Pengaturan terkait pedoman penyusunan rencana kebutuhan pupuk bersubsidi tercantum mengenai Pedoman Penyusunan Rencana Definitif Kelompok (RDK) dan Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok (RDKK). Dokumen RDKK ini adalah rencana kebutuhan pupuk bersubsidi untuk satu tahun yang disusun berdasarkan musyawarah anggota kelompok tani yang merupakan alat pesanan pupuk bersubsidi kepada gabungan kelompok tani atau penyalur sarana produksi pertanian.

Guna mengawasi pengadaan dan penyaluran pupuk yang memperoleh subsidi, maka pemerintah menetapkan pupuk bersubsidi sebagai barang dalam pengawasan, jauh, melalui Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 77 Tahun 2005 tentang Penetapan Pupuk Bersubsidi sebagai Barang dalam Pengawasan. Dalam Perpres ini yang dimaksudkan pupuk bersubsidi adalah pupuk yang pengadaan dan penyalurannya mendapat subsidi dari pemerintah untuk kebutuhan petani yang dilaksanakan atas dasar program pemerintah di sektor pertanian. Dalam konteks tersebut, kegiatan pengawasan mencakup pengadaan dan penyaluran, termasuk jenis, jumlah, mutu, wilayah pemasaran, dan HET, serta ketepatan waktu pengadaan dan penyaluran.

### **Alokasi Anggaran Subsidi Pupuk dan Pemanfaatannya**

Dalam rentang waktu 2005–2014, alokasi anggaran belanja negara untuk subsidi pupuk cukup berfluktuasi dengan laju yang meningkat dari Rp2,53 triliun (2005) menjadi Rp18,04 triliun (2014) atau meningkat rata-rata sebesar 13,27%/tahun (Tabel 1). Berdasarkan data Kementerian Keuangan (2014) alokasi anggaran belanja subsidi tahun 2014 merupakan implementasi fungsi pelayanan umum, terutama diperuntukkan bagi pembayaran berbagai jenis subsidi yang

Tabel 1. Perkembangan nilai subsidi pupuk, 2005–2014

Tahun	APBN (Rp triliun)	Subsidi pupuk (Rp triliun)	Rasio subsidi pupuk/ APBN
2005	509,63	2,53	0,50
2006	667,13	3,17	0,48
2007	757,65	6,26	0,83
2008	985,73	15,18	1,54
2009	937,38	18,33	1,96
2010	1.042,12	18,41	1,77
2011	1.295,00	16,35	1,26
2012	1.491,41	13,96	0,94
2013	1.650,56	17,93	1,09
2014	1.876,87	18,04	0,96
laju (%/thn)	12,91	13,27	-

Sumber: BPS (2005–2015) (berbagai terbitan)

merupakan bagian dari upaya pemerintah untuk menjaga stabilitas perekonomian, sekaligus memberikan perlindungan kepada masyarakat.

Nilai nominal anggaran dan pendapatan belanja negara (APBN) selama 10 tahun terakhir meningkat cukup tinggi, yaitu 12,9%/tahun. Demikian juga alokasi anggaran untuk subsidi pupuk dan pangan meningkat dengan pertumbuhan yang hampir sama, yaitu 13,3%/tahun. Rasio alokasi untuk subsidi pupuk terhadap total APBN berada pada kisaran 0,48% sampai 1,77%. Jumlah anggaran untuk subsidi pupuk pada tahun 2014 sebesar Rp18,04 triliun, atau sekitar 1% dari APBN. Pada tahun 2015 anggaran subsidi pupuk yang diusulkan pada APBN-P tahun 2015 Rp39 triliun, terdiri dari subsidi pupuk tahun 2015 sebesar Rp28,2 triliun, pelunasan kurang bayar TA 2012 sebesar Rp3,6 triliun, dan pelunasan kurang bayar TA 2013 sebesar Rp7,2 triliun (Republika.co.id 2015).

Kebijakan subsidi pupuk ini diimplementasikan dengan menyalurkan anggaran subsidi pupuk tersebut ke BUMN di bidang pupuk, yaitu PT Pupuk Indonesia Holding Company (PT PIHC). Perusahaan BUMN ini ditugaskan untuk melaksanakan pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi sampai Lini IV atau kios/pengecer resmi dan diminta menjamin harga yang dibayar sesuai dengan yang ditetapkan pemerintah melalui Permentan.

Besar subsidi per kilogram untuk setiap jenis pupuk dihitung dari besarnya biaya pokok produksi (BPP) ditambah margin keuntungan

(10% BPP) dikurangi HET. Makin tinggi BPP, maka makin tinggi pula besar subsidi pupuk/kg. Dalam Permentan Nomor 130/2014 dijelaskan bahwa alokasi pupuk bersubsidi dihitung sesuai dengan anjuran pemupukan berimbang spesifik lokasi dengan mempertimbangkan usulan kebutuhan yang diajukan oleh pemerintah daerah provinsi berupa rekapitulasi RDKK, serta alokasi anggaran subsidi pupuk tahun 2015. Faktor alokasi anggaran dan besarnya subsidi untuk setiap kilogram pupuk yang menjadi penentu besarnya total pupuk bersubsidi yang dapat disediakan oleh pemerintah.

### Penyediaan dan Pemanfaatan Pupuk Bersubsidi

Total volume berbagai jenis pupuk bersubsidi dalam lima tahun terakhir berfluktuasi dengan laju yang menurun namun relatif kecil, rata-rata sebesar 0,22% per tahun. Namun, bila diperhatikan untuk tiap jenis pupuk, ada perubahan laju yang menarik. Pupuk bersubsidi yang mengalami peningkatan volume secara signifikan adalah pupuk organik dengan rata-rata pertumbuhan 10,61%/tahun. Pupuk NPK, SP-36, dan ZA meningkat rata-rata 3,05%, 4,86%, dan 5,71% per tahun, sedangkan volume pupuk Urea bersubsidi memiliki tren menurun, rata-rata sebesar 4,52% per tahun (Tabel 2).

Berdasarkan data di atas dapat diketahui arah kebijakan perpupukan yang dijalankan pemerintah. Paling tidak terdapat dua hal penting yang dapat dijelaskan kebijakan subsidi pupuk tersebut. *Pertama*, pemerintah

menginginkan petani lebih banyak menggunakan pupuk organik sebagai upaya untuk mengembalikan kesehatan lahan atau sebagai upaya konservasi lahan pertanian, terutama sawah. *Kedua*, pemerintah memperkenalkan pola pemupukan berimbang, antara lain dengan cara mengurangi pemanfaatan pupuk tunggal terutama pupuk Urea, dan mengkompensasinya dengan pupuk majemuk, dalam hal ini NPK.

Pada tahun 2015, total penyediaan pupuk bersubsidi nasional sebesar 9.544.780 ton. Jumlah tersebut dirinci menjadi sebesar 4.098.000 ton untuk pupuk Urea, 849.670 ton pupuk SP-36, 1.049.610 ton pupuk ZA, 2.548.000 ton pupuk NPK, dan 999.500 ton pupuk organik (Tabel 2). Alokasi kebutuhan pupuk bersubsidi terutama diperuntukkan bagi provinsi yang sebagian besar sentra produksi padi berada di Pulau Jawa. Total alokasi pupuk bersubsidi untuk Pulau Jawa (kecuali DKI Jakarta) sebesar 5,98 juta ton atau sebesar 62,62% dari total alokasi kebutuhan pupuk bersubsidi. Untuk provinsi sentra produksi padi di luar Pulau Jawa, (Provinsi Sumatera Utara, Sumatera Selatan, Lampung, Sulawesi Selatan, dan Nusa Tenggara Barat) dialokasikan pupuk

bersubsidi sebesar 1,99 juta ton atau sebesar 20,88%.

Penyediaan pupuk bersubsidi dialokasikan untuk lima subsektor, yaitu tanaman pangan, hortikultura, perkebunan, peternakan, dan perikanan budi daya. Berdasarkan Tabel 3, diketahui bahwa subsektor tanaman pangan memiliki luas lahan usaha terbesar dalam yang mendapat alokasi pupuk bersubsidi. Proporsi luas lahan subsektor tanaman pangan terhadap total luas lahan yang mendapat alokasi pupuk bersubsidi sebesar 49,88%, sedangkan untuk subsektor perkebunan sebesar 41,58%. Dengan demikian, alokasi pupuk bersubsidi untuk dua subsektor ini mencapai 91,46%, kurang dari 10% lagi dialokasikan untuk tiga subsektor lainnya.

Penyediaan pupuk bersubsidi seringkali lebih rendah dari kebutuhan yang diusulkan oleh pemerintah daerah. Usulan ini disusun dari hasil rekapitulasi berjenjang mulai dari petani, kelompok tani, gabungan kelompok tani, desa, kecamatan, kabupaten/kota, sampai provinsi dengan instrumen RDKK pupuk bersubsidi. Untuk tahun 2014 total volume kebutuhan pupuk bersubsidi berdasarkan usulan daerah sebesar 13,12 juta ton, sebanyak 9,05 juta ton (68,7%)

Tabel 2. Perkembangan alokasi penyediaan pupuk bersubsidi tingkat nasional tahun 2011–2014 (ribu ton)

Jenis pupuk	2011	2012	2013	2014	2015	Pertumbuhan (%/tahun)
Urea	5.100	5.100	3.860	4.100	4.100	-4,52
NPK	2.350	2.594	2.131	2.550	2.550	3,05
SP-36	750	1.000	805	850	850	4,86
ZA	850	1.000	1.075	1.050	1.050	5,71
Organik	704	835	739	1.000	1.000	10,61
Total	9.754	9.695	8.610	9.550	9.550	-0,22

Sumber: Permentan No. 06/2011, Permentan No. 87/2011, Permentan No. 123/2013, Permentan No.103/2013, Permentan No.130/2014, diolah

Tabel 3. Luas lahan dan alokasi pupuk bersubsidi menurut subsektor di Indonesia, 2015

Subsektor	Luas lahan usaha (ha)	Alokasi pupuk (ton)				
		Urea	SP-36	ZA	NPK	Organik
Tanaman pangan	20.140.000	3.071.382	567.317	713.097	1.857.441	721.512
Hortikultura	2.050.000	181.378	45.961	61.191	165.344	53.991
Perkebunan	16.790.000	677.705	197.985	264.473	509.338	134.097
Peternakan	380.000	76.789	12.888	11.239	17.877	90.400
Perikanan budi daya	1.020.000	92.746	25.849	-	-	-
Jumlah	40.380.000	4.100.000	850.000	1.050.000	2.550.000	1.000.000

Sumber: Permentan No. 130/2014 dan PT PIHC (2015)

untuk subsektor tanaman pangan dan 2,78 juta ton (20,5%) untuk perkebunan. Untuk ketiga subsektor lainnya, yaitu untuk hortikultura 0,86 juta ton, perikanan budi daya 0,34 juta ton, dan peternakan 0,15 juta ton. Namun demikian, total volume pupuk bersubsidi yang disediakan pemerintah sebesar 9,55 juta ton.

Selama kurun waktu 2010–2014, rata-rata usulan daerah untuk pemenuhan kebutuhan pupuk bersubsidi per tahun sebesar 15,04 juta ton, dengan tren yang menurun. Penurunan ini bukan disebabkan oleh menurunnya aktivitas usaha tani atau rencana luas tanam, tetapi usulan tersebut disusun daerah berdasarkan rencana kebutuhan sesuai RDKK yang disusun oleh petani dengan lebih baik. Dalam periode tersebut, rata-rata pupuk bersubsidi yang dialokasikan pemerintah sebesar 9,589 juta ton per tahun atau 63,7% dari usulan daerah (Gambar 1). Rendahnya persentase volume penyediaan oleh pemerintah dibandingkan kebutuhan berdasarkan usulan daerah yang cukup signifikan, dan meningkatnya luas tambah tanam mengandung risiko terjadinya kelangkaan pupuk di tingkat usaha tani, terutama pada puncak musim tanaman.

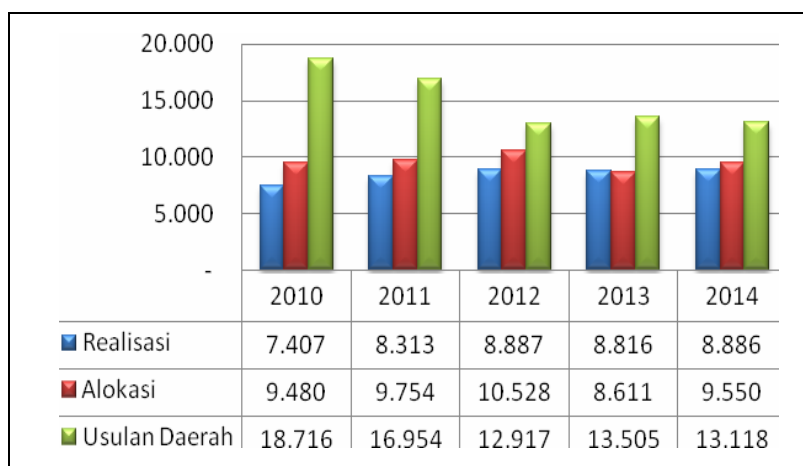
Berdasarkan Gambar 1 diketahui pula bahwa senjang atau perbedaan volume pupuk bersubsidi terjadi bukan hanya antara usulan daerah dan alokasi penyediaan dari pemerintah, namun juga terjadi antara alokasi pupuk bersubsidi dari pemerintah dengan realisasi penyerapannya. Kecuali untuk tahun 2013 yang penyerapannya sebesar 102,4% dari penyediaan, rata-rata realisasi penyerapan dalam lima tahun terakhir sebesar 88,64% dari alokasinya. Pada tahun 2013 penyediaan pupuk bersubsidi memang jauh lebih rendah

dibanding tahun-tahun sebelumnya, sementara dalam tiga tahun terakhir angka penyerapannya relatif sama. Dengan mempelajari angka dalam Gambar 1, dan dengan mengacu pada angka selama tiga tahun terakhir, dapat diperkirakan total kebutuhan pupuk bersubsidi yang mampu diserap para petani sekitar 8,9 juta ton.

Dari informasi adanya *mismatch* (ketidaksesuaian) antara usulan dan rancangan alokasi pupuk bersubsidi tersebut, dapat segera dipahami akan terjadi permasalahan kelangkaan pupuk di lapangan seperti hampir setiap musim tanam dikeluhkan petani, karena penyediaan pupuk bersubsidi jauh lebih rendah dari kebutuhannya. Hal ini merupakan permasalahan pertama yang menjadi kelemahan dalam perencanaan penyediaan pupuk bersubsidi ditinjau dari keseimbangan neraca kebutuhan dan penyediaan pupuk bersubsidi.

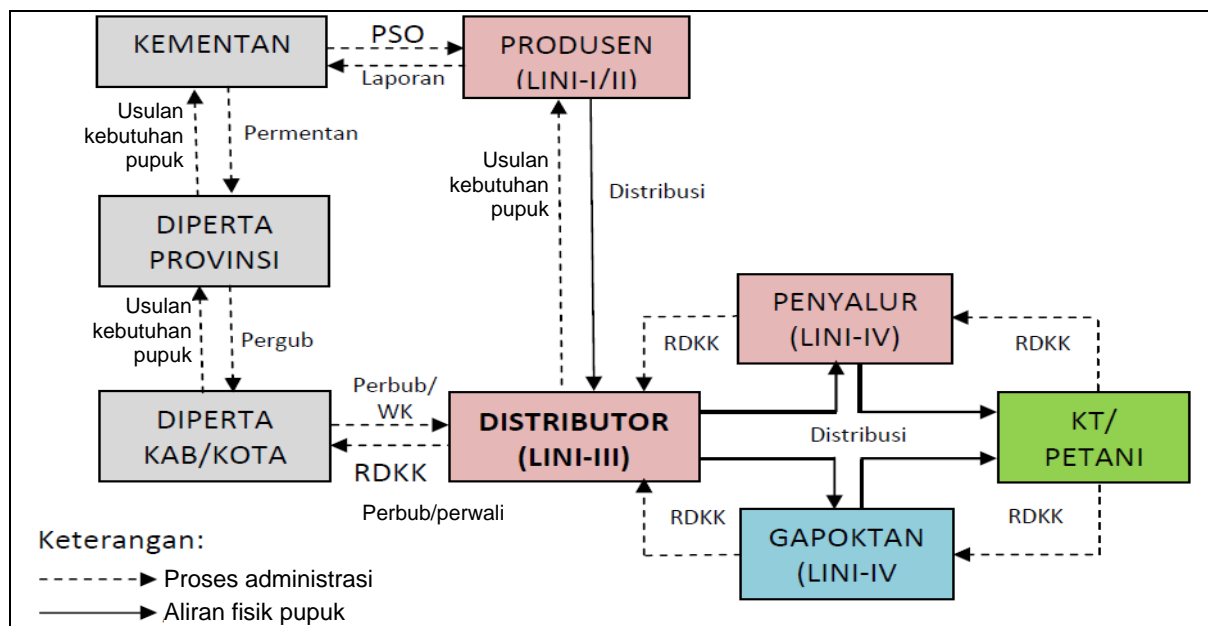
### Kebijakan Distribusi Pupuk Bersubsidi

Kebijakan tentang penyaluran atau distribusi pupuk untuk sektor pertanian diatur dalam Permendag Nomor 15/2013. Melalui peraturan tersebut, PT PIHC ditugaskan menyelenggarakan pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi untuk sektor pertanian. PT PIHC dapat menetapkan produsen sebagai pelaksana pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi dalam wilayah tanggung jawabnya di provinsi dan kabupaten/kota. Selanjutnya, produsen dapat menunjuk distributor sebagai pelaksana penyaluran pupuk bersubsidi dengan wilayah tanggung jawab di tingkat provinsi, kabupaten/kota, dan kecamatan/desa. Distributor adalah perusahaan perseorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum atau tidak, yang ditunjuk oleh produsen pupuk untuk



Sumber: PT PIHC (2011, 2014, 2015), diolah

Gambar 1. Kinerja Penyaluran Pupuk PSO di Indonesia, 2010–2014



Sumber: Direktorat Sarana Produksi Pertanian (2011)

Gambar 2. Mekanisme usulan, alokasi, dan penyaluran pupuk bersubsidi di Indonesia, 2011

melakukan pembelian, penyimpanan, penyaluran, dan penjualan pupuk bersubsidi dalam partai besar di wilayah tanggung jawabnya.

Untuk dapat menjadi distributor, harus memenuhi berbagai persyaratan, di antaranya adalah perusahaan tersebut bergerak dalam bidang usaha perdagangan umum, merupakan perusahaan yang memiliki dan/atau menguasai sarana gudang dan alat transportasi yang menjamin kelancaran penyaluran pupuk bersubsidi di wilayah tanggung jawabnya. Selain itu, perusahaan harus mempunyai jaringan distribusi yang dibuktikan dengan memiliki paling sedikit dua pengecer di setiap kecamatan dan/atau desa di wilayah tanggung jawabnya. Syarat lainnya yang diperlukan adalah perusahaan tersebut mendapatkan rekomendasi dari dinas kabupaten/kota setempat yang membidangi perdagangan

Pola penyaluran pupuk bersubsidi dapat dijelaskan sebagai berikut (Gambar 2). Pengadaan pupuk (dari produksi sendiri atau impor bila tidak mencukupi) oleh produsen yang ditunjuk (dalam hal ini anak perusahaan anggota PT PIHC) di Lini-I, yaitu lokasi gudang pupuk di wilayah pabrik dari masing-masing produsen atau di wilayah pelabuhan tujuan untuk pupuk impor. Dari Lini-I, pupuk dikirim ke lokasi gudang produsen di wilayah ibukota provinsi dan/atau Unit Pengantongan Pupuk (UPP) atau di luar pelabuhan (Lini-II). Pupuk yang telah dikemas di dalam kantong kemudian

dikirim ke lokasi gudang produsen dan/atau distributor di wilayah kabupaten/kota ditetapkan oleh produsen (Lini-III). Dari distributor, pupuk kemudian dijual kepada petani dan/atau kelompok tani melalui pengecer resmi (Lini-IV). Pengecer resmi adalah perseorangan, kelompok tani, dan badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum atau tidak, yang berkedudukan di kecamatan dan/atau desa yang ditunjuk oleh distributor dengan kegiatan pokok melakukan penjualan pupuk bersubsidi di wilayah tanggung jawabnya secara langsung kepada petani dan/atau kelompok tani.

Untuk menjamin agar pelaksanaan pengadaan dan distribusi pupuk bersubsidi sesuai dengan ketentuan yang ada, terdapat beberapa prinsip dan ketentuan dasar yang harus dipenuhi produsen pupuk. *Pertama*, produsen wajib mengutamakan pengadaan pupuk bersubsidi untuk pemenuhan kebutuhan sektor pertanian dalam negeri. *Kedua*, produsen wajib melaksanakan pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi di wilayah tanggung jawabnya berdasarkan rencana kebutuhan dalam Permentan dan peraturan pelaksanaannya dari gubernur serta bupati/walikota. *Ketiga*, tanggung jawab pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi dilaksanakan sesuai dengan prinsip/azas enam tepat, yaitu tepat dalam jenis, jumlah, tempat, waktu, mutu, dan harga.

Tanggung jawab tersebut dilakukan secara berjenjang sesuai dengan tugas dan kewajiban masing-masing, yaitu sebagai berikut.



1. Produsen pupuk wajib melaksanakan pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi sesuai dengan peruntukannya dari Lini-I sampai dengan Lini-III di wilayah tanggung jawabnya.
2. Distributor wajib melaksanakan penyaluran pupuk bersubsidi sesuai dengan peruntukannya dari Lini-III sampai dengan Lini-IV di wilayah tanggung jawabnya.
3. Pengecer wajib melaksanakan penyaluran pupuk bersubsidi kepada petani dan/atau kelompok tani di Lini-IV di wilayah tanggung jawabnya berdasarkan RDKK yang jumlahnya sesuai dengan peraturan gubernur dan bupati/walikota.

Terkait dengan ketentuan harga pupuk bersubsidi yang diatur dengan tujuan agar petani dapat membeli pada HET, berlaku ketentuan bahwa (1) produsen pupuk wajib menyalurkan pupuk bersubsidi kepada distributor di gudang Lini-III dengan harga tebus yang memperhitungkan HET; (2) distributor menyalurkan pupuk kepada pengecer (Lini-IV) dengan harga tebus yang memperhitungkan HET dan melaksanakan pengangkutan sampai dengan gudang pengecer; dan (3) pengecer wajib menyalurkan pupuk kepada petani/Poktan di gudang Lini-IV berdasarkan RDKK dengan harga yang tidak melampaui HET.

Perkembangan harga jual pupuk di pasar komersial dan harga subsidi (HET) disajikan pada Tabel 4. Terlihat bahwa pupuk yang dipasarkan secara komersial, baik pupuk Urea,

NPK, dan SP-36 terutama pada sektor perkebunan dan industri secara umum mengalami peningkatan signifikan. Pada pupuk Urea, harga jual pupuk Urea pada tahun 2010 di sektor perkebunan sebesar Rp2.630/kg dan di industri sebesar Rp2.606/kg. Harga di kedua sektor tersebut terpaut Rp1.000/kg lebih tinggi dibandingkan dengan harga Urea subsidi yang hanya sebesar Rp1.600/kg. Selanjutnya pada tahun 2014, harga jual pupuk Urea di sektor perkebunan sebesar Rp3.695/kg dan di industri sebesar Rp3.664/kg. Harga di kedua sektor tersebut bahkan terpaut sekitar Rp2.000/kg lebih tinggi dibandingkan dengan harga Urea subsidi yang hanya sebesar Rp1.800/kg.

Pada perdagangan komersial pupuk SP-36, harga jual pupuk SP-36 pada tahun 2010 di sektor perkebunan sebesar Rp3.186/kg dan di industri sebesar Rp3.136/kg. Harga di kedua sektor tersebut juga terpaut Rp1.000/kg lebih tinggi dibandingkan dengan harga SP-36 subsidi yang hanya sebesar Rp2.000/kg. Selanjutnya pada tahun 2014, harga jual pupuk SP-36 di sektor perkebunan sebesar Rp4.062/kg dan di industri sebesar Rp3.818/kg. Harga di kedua sektor tersebut bahkan terpaut sekitar Rp2.000/kg lebih tinggi dibandingkan dengan harga SP-36 subsidi yang mencapai Rp2.800/kg. Adapun pada pupuk NPK, harga jualnya pada tahun 2010 di sektor perkebunan sebesar Rp4.117/kg dan untuk ekspor seharga Rp2.828/kg. Harga di kedua sektor tersebut juga terpaut antara Rp500–Rp800/kg lebih tinggi dibandingkan dengan harga NPK subsidi yang mencapai Rp2.300/kg. Selanjutnya pada tahun

Tabel 4. Harga jual di pasar komersial pupuk Urea, NPK, dan SP-36 produksi PT PIHC berdasarkan subsektor ekonomi, pasar di Indonesia 2011–2014 (Rp/kg)

Jenis pupuk	Harga	2010	2011	2012	2013	2014
Urea	Harga subsidi (HET)	1.600	1.600	1.800	1.800	1.800
	Perkebunan	2.630	3.697	4.174	4.041	3.695
	Industri	2.606	3.702	4.136	3.607	3.664
	Ekspor	2.814	4.065	4.160	3.700	3.847
NPK	Harga subsidi (HET)	2.300	2.300	2.300	2.300	2.300
	Perkebunan	4.117	4.282	4.656	4.255	4.120
	Industri	-	-	-	-	-
	Ekspor	2.828	3.853	4.154	3.625	3.762
SP-36	Harga subsidi (HET)	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000
	Perkebunan	3.186	4.539	4.000	1.806	4.062
	Industri	3.136	3.549	3.800	2.093	3.818
	Ekspor	-	-	-	-	-

Sumber: PT PIHC (2015)

2014, harga jual pupuk NPK di sektor perkebunan sebesar Rp4.120/kg dan untuk ekspor sebesar Rp3.762/kg. Harga di kedua sektor tersebut bahkan terpaut antara Rp1.400–Rp1.800/kg lebih tinggi dibandingkan dengan harga NPK subsidi yang relatif tetap sebesar Rp2.300/kg.

Perubahan aplikasi pemupukan pada usaha tani padi ke arah pemupukan dengan hara berimbang termasuk pemanfaatan pupuk organik, selain merupakan hasil dari proses diseminasi teknologi atau penyuluhan yang panjang, juga ditunjang oleh kebijakan subsidi pupuk dengan pengaturan harga untuk pupuk Urea, NPK, dan TSP/SP-36 yang dibayar petani cukup murah dan perbedaan harga antarjenis pupuk tidak terlalu besar dibandingkan harga keekonomian atau harga pasarnya.

Meskipun telah disosialisasikan dosis pemupukan anjuran untuk usaha tani di lahan sawah spesifik lokasi, namun sebagian besar

petani menerapkan dosis pemupukan pada usaha taninya berdasarkan pengalaman yang dimiliki selama ini seperti disajikan dalam Tabel 5. Sehubungan dengan itu, kegiatan sosialisasi dosis pemupukan berimbang plus organik disertai penyediaan informasi tentang kebutuhan tambahan pupuk di lahan/kawasan usaha tani spesifik lokasi perlu dilakukan secara terus-menerus. Terkait dengan ini, pemanfaatan teknologi *leaf color chart* (bagan warna daun) untuk menera kebutuhan Urea, *site-specific nutrient management* (SSNM) untuk menera kebutuhan hara untuk padi pada lokasi sawah spesifik, dan *soil test kit* (alat uji tanah) untuk mengukur kandungan hara P dan K yang sudah tersedia teknologi di Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian perlu kembali dimasyarakatkan kepada petani/kelompok tani (Witt et al. 2005; IRRRI 2011; Balai Penelitian Tanah 2012; Irwanto 2014).

Dokumen RDKK pupuk bersubsidi merupakan rencana dari para petani yang

Tabel 5. Produksi, dosis, dan biaya pupuk pada usaha tani padi lahan sawah irigasi di Jawa, 2000 dan 2014

Uraian	2000		2014	
	Nilai	Proporsi (%)	Nilai	Proporsi (%)
Produksi (kg/ha)	5.650	-	6.170	-
Dosis pemupukan (kg/ha)				
Urea	360,1	56,5	187,2	13,6
ZA	117,7	18,5	-	-
TSP	63,8	10,0	-	-
SP-36	39,5	6,2	163,1	11,9
KCI	35,7	5,6	107,3	7,8
NPK	-	-	169,6	12,3
Organik	20,2	3,2	593,8	43,2
Lainnya	-	-	154,2	11,2
Biaya pupuk (ribu rp/ha)				
Urea	374,8	8,7	349,8	2,4
ZA	122,5	2,8	-	-
TSP	102,2	2,4	-	-
SP-36	63,2	1,5	371,8	2,5
KCI	68,5	1,6	225,3	1,5
NPK	-	-	377,5	2,5
Organik	12,8	0,3	316,5	2,1
Lainnya	-	-	251,1	1,7
Total biaya pupuk (ribu rp/ha)	744,0	17,3	1.892,0	12,7
Biaya usaha tani (ribu rp/ha)	4.335,3	100,0	14.804,2	100,0
Biaya pupuk/usaha tani (%)	17,3		12,8	

Keterangan: Biaya usaha tani terdiri dari biaya benih, pupuk, obat-obatan, tenaga kerja, sewa lahan, sewa traktor, dan biaya lainnya namun tidak termasuk biaya bank.

Sumber: Sumaryanto (2004), Badan Ketahanan Pangan (2015)

tergabung dalam kelompok tani untuk menunjang kegiatan usaha taninya selama satu tahun. Penyusunan RDKK merupakan keharusan bagi para petani yang ingin mendapatkan pupuk bersubsidi. Pedoman Penyusunan RDKK dalam Permentan No. 82/2013 dan Permentan No. 130/2014, yang dijabarkan dalam Petunjuk Pelaksanaan (Juklak) Penyusunan RDKK Pupuk Bersubsidi yang dikeluarkan Direktorat Pupuk dan Pestisida, Ditjen Prasarana dan Sarana Pertanian (2015), mengatur cukup rinci mengenai sasaran penerima pupuk bersubsidi yang diidentifikasi melalui RDKK pupuk bersubsidi, yaitu (a) merupakan rencana kebutuhan pupuk bersubsidi kelompok tani selama satu tahun; (b) diperuntukkan bagi petani yang mengusahakan lahan dengan total luasan maksimal dua hektare setiap musim tanam per keluarga; (c) hanya diberikan kepada petani yang tergabung dalam kelompok tani; (d) untuk meningkatkan efisiensi penggunaan pupuk, harus disusun sesuai kebutuhan riil petani; dan (e) merupakan hasil musyawarah dari kelompok tani. Pada praktiknya, untuk pupuk yang dikelola oleh kios poktan/gapoktan akan dijual ke petani sesuai dengan nama yang tercantum pada RDKK. Namun, petani tanaman pangan yang tidak tergabung dalam kelompok tani akan kesulitan jika harus memperoleh pupuk subsidi di kios resmi. Oleh karena itu, petani tersebut akan mencari atau membeli pupuk di kios yang tidak resmi dengan harga yang di atas HET.

Proses penyusunan RDKK perencanaan kebutuhan pupuk bersubsidi sebenarnya harus dimulai satu tahun sebelumnya. Proses penyusunan tersebut dimulai dari pembuatan rencana di tingkat kelompok tani yang dituangkan RDKK pupuk bersubsidi, lalu secara berjenjang dikonsolidasikan dan direkapitulasi di tingkat gabungan kelompok tani oleh penyuluh, diketahui kepala desa di tingkat desa, mantri tani di tingkat kecamatan, lalu naik di tingkat kabupaten/kota direkapitulasi oleh dinas lingkup pertanian terkait, dan di tingkat provinsi oleh dinas provinsi terkait. Tahap akhir, rekapitulasi RDKK ini disampaikan ke Kemenerian Pertanian, dalam hal ini yang bertanggung jawab adalah Direktorat Jenderal Prasarana dan Sarana Pertanian.

Berdasarkan pengamatan, diskusi, dan informasi yang dapat dihimpun dari para petani dan aparat terkait di daerah (Jawa Barat dan Lampung), dapat diidentifikasi beberapa permasalahan dalam penyusunan RDKK pupuk bersubsidi, sebagai berikut.

1. Tidak semua petani menjadi anggota kelompok tani, sehingga kebutuhan para petani segmen ini tidak masuk dalam proses perencanaan kebutuhan pupuk yang tercantum dalam RDKK pupuk bersubsidi. Pada saat mereka membutuhkan pupuk untuk usaha taninya, kelompok petani ini akan kesulitan mendapatkan/membeli pupuk dari pengecer resmi.
2. Tidak semua tanaman yang diusahakan petani dalam siklus satu tahun berjalan telah dimasukkan dalam RDKK pupuk bersubsidi yang disusun satu tahun sebelumnya. Kondisi ini menyebabkan petani kesulitan mendapatkan pupuk bersubsidi apabila pada tahun berjalan terdapat peluang pasar untuk mengusahakan komoditas yang tidak tercantum dalam RDKK yang disusun satu tahun sebelumnya.
3. Tidak ada pengaturan tentang petani yang berhak menerima pupuk bersubsidi berdasarkan penguasaan dan/atau pengusahaan seperti pemilik, pemilik penggarap, penggarap, ataupun penyewa yang berhak mendapatkan pupuk bersubsidi. Karena tidak ada pengaturan tersebut, akibatnya di lapangan ditemukan kasus penggarap/penyewa kesulitan memperoleh pupuk karena yang terdaftar dalam RDKK hanya anggota kelompok tani yang berstatus pemilik lahan.
4. Batasan pemberian pupuk bersubsidi kepada petani dengan luas lahan maksimal dua hektare, di lapangan tidak operasional karena tidak diatur lebih lanjut mengenai status kepemilikannya. Diperoleh informasi bahwa lahan lebih dari dua hektare yang dimiliki seorang petani dapat memperoleh alokasi pupuk bersubsidi karena diusahakan oleh beberapa penggarap, dipecah-pecah lebih kecil dari dua hektare.
5. Sebagian RDKK yang disusun di tingkat kelompok tani tidak akurat, baik secara prosedural ataupun akurasi data yang disajikan, akibatnya terdapat RDKK yang volume kebutuhan pupuknya lebih kecil atau lebih besar dari kebutuhan riil atau tidak semua kebutuhan pupuk petani direncanakan berdasarkan/sesuai dengan tanaman yang diusahakannya dalam siklus satu tahun.
6. Ketidakakuratan tersebut dalam butir (5) dapat disebabkan oleh lemahnya kemampuan sebagian tenaga pendamping/penyuluh dalam memberikan arahan dan bimbingan untuk penyusun RDKK, khususnya dalam memberikan

arahan tentang pola tanam dalam satu tahun dan dosis pemupukan berimbang.

7. Ditemukan kasus bahwa RDKK tidak sepenuhnya diacu oleh pemilik kios resmi dalam proses transaksi penjualan pupuk bersubsidi kepada petani.

Perbaikan kualitas RDKK pupuk bersubsidi dan penyediaan pupuk bersubsidi sesuai dengan kebutuhan yang disusun berdasarkan RDKK menjadi salah satu kunci untuk dilakukan. Melalui perbaikan kualitas RDKK diharapkan dapat menghilangkan permasalahan kelangkaan pupuk bersubsidi yang selama ini sering terjadi.

## Keragaan Industri Pupuk Nasional

### Produksi Pupuk

Untuk memenuhi kebutuhan pupuk nasional, pemerintah membangun industri pupuk yang dimulai dengan membentuk PT Pupuk Sriwidjaja (PT Pusri) sebagai BUMN yang berkedudukan di Palembang dengan Akta Notaris Nomor 177 tanggal 24 Desember 1959. Setelah itu, didirikan BUMN pupuk di Kalimantan Timur, Jawa Timur, Jawa Barat, dan Aceh. Setelah itu, terjadi dinamika perubahan manajemen pengembangan industri pupuk, yang akhirnya pada tanggal 3 April 2012 PT Pusri berganti nama menjadi PT Pupuk Indonesia (Persero) atau dikenal dengan sebutan PT PIHC yang berperan sebagai perusahaan *holding* (induk)

dengan tujuh anak perusahaan. Lima anak perusahaan yang bergerak di bidang industri pupuk yaitu PT Pusri Palembang dan PT Pupuk Iskandar Muda utamanya memproduksi pupuk Urea; PT Petrokimia Gresik memproduksi pupuk Urea, ZA, SP-36, DAP, NPK, ZK, dan organik; PT Pupuk Kujang Cikampek dan PT Pupuk Kalimantan Timur (PT Pupuk Kaltim) memproduksi Urea, NPK, dan organik.

Kapasitas produksi pupuk PT PIHC pada tahun 2014 sebesar 12,06 juta ton, dengan rincian kapasitas produksi pupuk Urea sebesar 7,98 juta ton, NPK 4,07 juta ton, SP-36 510 ribu ton, dan ZA 790 ribu ton. Pabrik pupuk Urea tersebar di Bontang, Kalimantan Timur dengan kapasitas sebesar 2,98 juta ton; di Palembang, Sumatera Selatan 2,26 juta ton; di Cikampek, Jawa Barat, dan Lhokseumawe, Aceh masing-masing 1,14 juta ton; dan di Gresik, Jawa Timur 460 ribu ton. Untuk pupuk NPK, dari total kapasitas PT PIHC sebesar 2,92 juta ton sebanyak 2,62 juta ton atau hampir 90% dimiliki oleh Petrokimia Gresik; sisanya berada di PT Pupuk Kaltim 200 ribu ton dan di PT Pupuk Kujang Cikampek 100 ribu ton. Untuk pupuk SP-36, ZA, dan ZK semuanya diproduksi oleh PT Petrokimia Gresik (Tabel 6).

PT PIHC secara berkelanjutan meningkatkan kapasitas produksi pupuk dengan membangun pabrik pupuk baru. Pembangunan pabrik ini juga ditujukan untuk menggantikan pabrik yang sudah tua yang dinilai tidak lagi efisien ditinjau dari biaya produksi, terutama dalam

Tabel 6. Kapasitas produksi dan produksi pupuk PT PIHC menurut produsen dan jenis pupuk, 2014

Jenis pupuk	Produsen	Kapasitas produksi (ton)	Produksi (ton, <i>audited</i> )
Urea	PT Pusri Palembang	2.262.000	2.010.050
	PT Pupuk Kaltim	2.980.000	3.019.346
	PT Petrokimia Gresik	460.000	416.635
	PT Pupuk Kujang	1.140.000	910.560
	PT Pupuk Iskandar Muda	1.140.000	385.775
	Total Urea	7.982.000	6.742.366
SP-36	PT Petrokimia Gresik	510.000	435.657
ZA	PT Petrokimia Gresik	790.000	781.871
NPK	PT Petrokimia Gresik	2.620.000	2.474.570
	PT Pupuk Kujang	200.000	175.008
	PT Pupuk Kaltim	100.000	66.520
	Total NPK	2.920.000	2.716.098
ZK	PT Petrokimia Gresik	10.000	8.104
Total non-Urea		4.230.000	3.766.722
Total produksi pupuk		12.212.000	10.509.038

Sumber: PT PIHC (2015)

penggunaan bahan baku gas. Pabrik pupuk Urea Kaltim-5 dengan kapasitas 1,15 juta ton/tahun Urea selesai dibangun di PT Pupuk Kaltim untuk mengganti pabrik Kaltim-1 yang didirikan tahun 1982 (kapasitas 700.000 ton/tahun) yang sudah tidak efisien. Pabrik Urea juga dibangun di Palembang berkapasitas 907.500 ton/tahun, direncanakan selesai pertengahan 2016. Dengan beroperasinya pabrik baru ini, pabrik Pusri II yang sudah tua (didirikan tahun 1974), yang mempunyai kapasitas produksi 552.000 ton/tahun akan dihentikan operasinya. Pabrik NPK berkapasitas 100.000 ton/tahun sedang dibangun di PT Pusri Palembang dan PT Pupuk Kujang. Total Produksi pupuk PT PIHC tahun 2014 sebesar 10,51 juta ton atau 86% dari kapasitas yang dimilikinya. Produksi pupuk Urea dan NPK masing-masing sebesar 6,74 juta ton (84,5%) dan 2,72 juta ton (93,5%) dari kapasitas yang dimiliki (Tabel 2). Sebagian besar pupuk produksi PT PIHC tersebut dipasarkan dalam rangka melaksanakan penugasan pemerintah atau *public service obligation* (PSO), yaitu penyaluran pupuk bersubsidi untuk petani skala kecil. Pasar lainnya untuk pupuk Urea adalah pasar komersial di subsektor perkebunan (14,8%), industri (8,9%) dan pasar ekspor (16,6%). Sementara itu, untuk pupuk non-Urea hampir seluruh produksi perusahaan ini dialokasikan untuk melaksanakan PSO (Tabel 7 dan 8).

Dalam lima tahun terakhir terdapat penurunan pangsa produksi pupuk Urea untuk pasar subsektor pangan, yang diimbangi dengan peningkatan proporsi pupuk Urea yang dipasarkan ke subsektor perkebunan dan ekspor. Sementara itu, untuk pupuk non-Urea, pola pemasarannya tidak banyak berubah. Lebih dari 90% produksi pupuk NPK, SP-36, dan ZA dipasarkan ke subsektor pangan guna melaksanakan PSO. Bahkan pada tahun-tahun tertentu, untuk memenuhi kebutuhan subsektor pangan dalam rangka PSO dilakukan juga impor.

### Biaya Produksi Pupuk

Besaran biaya pokok produksi (BPP) pupuk Urea dari PT PIHC secara rata-rata untuk tahun 2011 dan 2014 menunjukkan kecenderungan meningkat, yaitu dari Rp2.459/kg menjadi Rp3.601/kg. Besarnya nilai subsidi/kg Urea semakin tinggi karena BPP terus meningkat sedangkan harga yang dibayar petani tidak dinaikkan atau dinaikkan sedikit beberapa tahun lalu. Pada tahun 2011 dengan harga beli petani untuk pupuk bersubsidi Rp1.600/kg, maka subsidi per kg hanya untuk menutup BPP sebesar Rp870 atau sebesar 35,2% dari BPP. Pada tahun 2014 nilai subsidi tersebut sebesar Rp1.801/kg pupuk Urea atau 50% dari BPP (Tabel 9).

Tabel 7. Volume penjualan pupuk Urea PT PIHC berdasarkan pasar, 2011 dan 2014

Pasar	2011		2014	
	Volume (000 ton)	Proporsi (%)	Volume (000 ton)	Proporsi (%)
Total	6.474	100,0	6.690	100,0
Pangan/PSO	4.585	70,8	3.994	59,7
Perkebunan	640	9,9	992	14,8
Industri	499	7,7	596	8,9
Ekspor	750	11,6	1.108	16,6

Sumber: PT PIHC (2011, 2014), diolah

Tabel 8. Proporsi pupuk non-Urea PT PIHC dan alokasi untuk pupuk bersubsidi, 2011 dan 2014

Pupuk	2011			2014		
	Volume produksi (000 ton)	Alokasi PSO		Volume produksi (000 ton)	Alokasi PSO	
		Volume (000 ton)	Proporsi (%)		Volume (000 ton)	Proporsi (%)
NPK	2.125	1.762	82,9	2.810	2.374	84,5
SP-36	723	721	99,7	799	796	99,6
ZA	963	943	97,9	1.011	972	96,1
Organik	386	375	97,2	754	754	100,0

Sumber: PT PIHC (2011, 2014), diolah

Untuk pupuk lainnya, seperti disajikan dalam Tabel 8 rata-rata BPP pada tahun 2011 dan 2014 juga meningkat. Untuk pupuk SP-36 meningkat dari Rp2.856/kg menjadi Rp3.479/kg; untuk pupuk ZA meningkat dari Rp1.679/kg menjadi Rp2.217/kg; dan untuk pupuk NPK (Ponska), meningkat dari Rp3.521/kg (2011) menjadi Rp4.102/kg (2014). Bila dilihat persentase BPP per jenis pupuk terhadap harga pupuk subsidi yang dibayar petani, maka terlihat bahwa besaran subsidi untuk pupuk NPK (Ponska) baik pada tahun 2011 maupun tahun 2012 memiliki rata-rata persentase yang tinggi, yaitu sebesar 34,7% pada tahun 2011 dan 43,9% pada tahun 2014 dari BPP. Peningkatan BPP seiring dengan meningkat biaya bahan baku terutama bahan baku gas bumi, biaya operasional produksinya dan faktor lain yang menyebabkan BPP meningkat seperti pelemahan kurs rupiah.

Analisis berdasarkan komponen penyusun BPP pupuk Urea, diketahui biaya gas bumi sebagai bahan baku memiliki persentase yang sangat besar terhadap pembentukan BPP. Proporsi biaya gas bumi terhadap biaya pokok juga menunjukkan kenaikan dari tahun 2011–2014. Kenaikan ini disebabkan meningkatnya harga gas bumi disertai dengan melemahnya nilai tukar rupiah, sehingga biaya untuk gas bumi sebagai bahan baku pupuk Urea dalam rupiah terus meningkat. Selain itu, harga beli gas bumi untuk setiap perusahaan, bahkan untuk setiap pabrik berbeda, bergantung pada saat kontrak pembelian gas ditandatangani. Hal lainnya adalah efisiensi penggunaan gas bumi sebagai bahan baku bervariasi antarpabrik. Pada tahun 2014 proporsi biaya untuk gas bumi berkisar antara 63,2% sampai 83,5% dari BPP masing-masing produsen.

Mengingat untuk menjaga stabilitas pasokan dan harga pangan pokok menjadi salah satu prioritas pembangunan pangan dan ekonomi nasional, penyediaan anggaran untuk subsidi pupuk ke depan diperkirakan akan tetap menjadi prioritas pemerintah. Sudah sekitar lima tahun HET pupuk tidak dinaikkan, sementara BPP pupuk terus meningkat karena peningkatan harga gas, pelemahan kurs rupiah, dan inflasi. Akibatnya, besaran subsidi per kg pupuk setiap tahun meningkat, yang menyebabkan perbedaan antara HET pupuk bersubsidi dan harga pupuk di pasar komersial semakin lebar. Situasi ini memberikan insentif bagi pelaku ekonomi yang menyalahgunakan pemanfaatan pupuk bersubsidi. Sehubungan dengan hal ini, disarankan secara bertahap HET pupuk dinaikkan secara gradual namun signifikan.

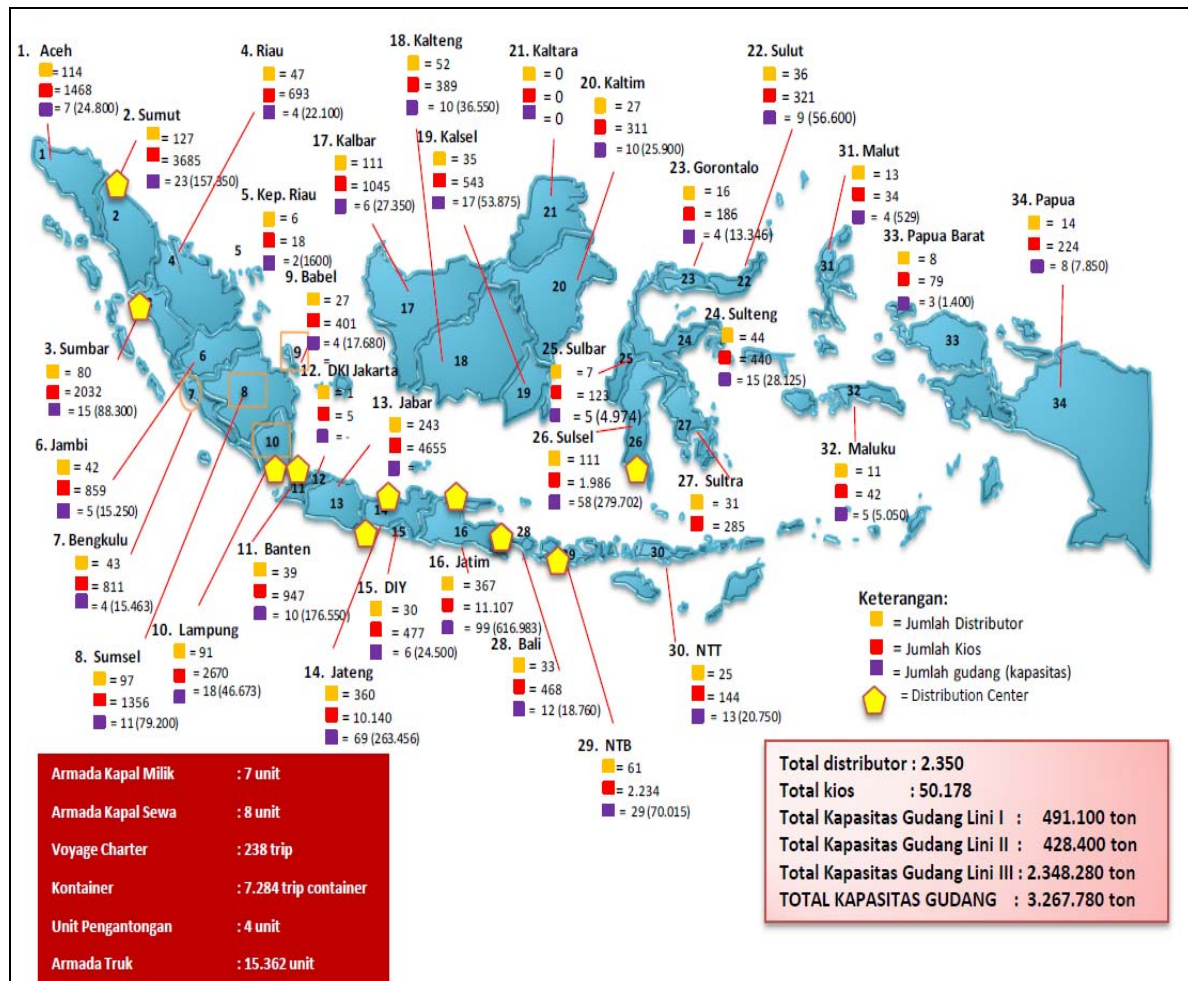
Secara nominal BPP pupuk produksi PT PIHC dari tahun ke tahun menunjukkan kecenderungan meningkat, Proporsi biaya untuk bahan baku (gas bumi) sangat tinggi, berkisar antara 63% sampai 84%. Karena harga gas bumi selama ini terus meningkat dan transaksi gas bumi dalam dolar Amerika Serikat, maka apabila kurs rupiah terhadap dolar Amerika Serikat melemah, besaran BPP akan meningkat dan konsekuensinya besaran subsidi pupuk Urea/kg yang dihitung dalam rupiah juga akan meningkat. Sehubungan dengan hal itu, disarankan agar pemerintah dapat mengeluarkan kebijakan harga gas bumi sebagai bahan baku pupuk Urea, dalam bentuk penetapan harga gas bumi untuk industri pupuk yang dapat mendukung upaya pencapaian kedaulatan, kemandirian, dan ketahanan pangan nasional berkelanjutan.

Tabel 9. Biaya pokok produksi (BPP) pupuk di PT PIHC, 2011 dan 2014

Jenis pupuk	2011		2014	
	BPP (Rp/kg)	% Subsidi/BPP	BPP (Rp/kg)	% Subsidi/BPP
Urea	2.459	34,9	3.601	50,0
SP-36	2.856	30,0	3.479	42,5
ZA	1.679	16,6	2.217	36,9
NPK				
- Ponska	3.521	34,7	4.102	43,9
- Kujang	3.152	27,0	4.429	48,1

Keterangan: Harga Eceran Tertinggi (HET) atau harga subsidi untuk Urea tahun 2011 Rp1.600/kg dan 2014 Rp1.800/kg; untuk pupuk lainnya pada tahun 2011 dan 2014, yaitu SP-36 = Rp2.000/kg, ZA = Rp1.400/kg, dan NPK = Rp2.300/kg

Sumber: PT PIHC (2011, 2014), Permentan No. 06/2011, Permentan No. 103/2013, diolah



Sumber: PT PIHC (2015)

Gambar 3. Sarana distribusi pupuk untuk penyaluran pupuk bersubsidi oleh PT PIHC, 2015

**Prasarana Distribusi Pupuk**

Untuk kelancaran penyaluran pupuk kepada petani, PT PIHC membangun sistem jaringan distribusi dan prasarananya. Sistem distribusi yang dibangun mengacu pada arahan pemerintah yang tertuang dalam Permendag dan Permentan terkait. Pada tahun 2015 jumlah distributor pupuk di bawah koordinasi dan kendali PT PIHC berjumlah 2.350 unit dan jumlah kios yang dapat melayani kebutuhan pupuk petani sebanyak 50.178 unit. Fasilitas pergudangan tersebar di seluruh Indonesia dengan total kapasitas mencapai 3.267.780 ton, dengan rincian sebagai berikut: kapasitas gudang Lini I sebesar 491.100 ton, kapasitas gudang Lini II 428.400 ton, dan kapasitas gudang Lini III 2.348.280 ton. Pada Gambar 3 disajikan secara lengkap mengenai ketersediaan sarana distribusi pupuk di Indonesia.

Dalam rangka efisiensi penyaluran pupuk bersubsidi dan meningkatkan pelayanan kepada petani, produsen pupuk mengembangkan kios

pupuk lengkap (KPL) di seluruh wilayah Indonesia. Terhitung mulai 1 Desember 2010, semua kios resmi menjual pupuk lengkap dan tidak ada lagi yang hanya menjual satu jenis pupuk saja, sehingga semua jenis pupuk tersedia lengkap di tiap kios.

Kehadiran industri pupuk nasional yang kuat, efisien, dan berdaya saing sangat diperlukan untuk penyediaan pupuk berimbang guna mendukung pencapaian kedaulatan, kemandirian, dan ketahanan pangan berkelanjutan. Untuk membangun industri pupuk yang tangguh, PT PIHC diharapkan (a) mampu meningkatkan efisiensi produksi dan distribusi pupuk yang menjadi tugas dan tanggung jawabnya yang diamanatkan oleh pemerintah; (b) secara berkelanjutan terus meningkatkan kapasitas produksi pupuk dan penggunaan efisiensi bahan baku, terutama untuk pupuk Urea; dan (3) melakukan kegiatan riset untuk pengembangan dengan fokus riset pada penciptaan atau adopsi teknologi yang dapat meningkatkan efisiensi proses produksi,

peningkatkan kualitas produk/pupuk *existing*, dan penciptaan produk pupuk dan kimia-agro baru yang dapat meningkatkan produktivitas usaha tani serta kualitas pangan, dan kegiatan riset serta pengembangan pasar.

Efisiensi biaya produksi pada pabrik pupuk akan tercermin bagaimana besaran BPP-nya. Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh Munawir (2002) dan kajian Lestari (2007) yang menyebutkan bahwa pada perusahaan industri pupuk, biaya produksi menjadi unsur yang sangat penting dalam menentukan harga pokok penjualan, di mana harga pokok penjualan ini dapat memengaruhi jumlah laba kotor yang akan diperoleh perusahaan. Laba kotor tersebut akan digunakan perusahaan untuk membiayai kegiatan operasional lainnya. Untuk mendapatkan laba yang diharapkan, maka besar kecilnya jumlah laba kotor yang diperoleh perusahaan sangat menentukan jumlah laba yang akan diperoleh perusahaan. Tingkat efisiensi dalam memproduksi sangat dibutuhkan dalam memperoleh biaya produksi yang rendah, maka biaya produksi tersebut perlu dikelola dengan baik agar tercipta tingkat efisiensi biaya produksi yang tinggi.

### Alternatif Cara Penyaluran Anggaran Subsidi Pupuk

Subsidi pupuk dengan sasaran penerima petani kecil dimaksudkan terutama untuk meningkatkan produksi pangan yang kebutuhannya setiap tahun terus meningkat dalam rangka mencapai ketahanan pangan berkelanjutan. Sejak diimplementasikannya kebijakan subsidi pupuk ini, pelaksanaan penyaluran subsidi pupuk tidak langsung diberikan ke petani dalam bentuk uang, namun dalam bentuk ketersediaan pupuk yang cukup di kios pengecer resmi di tingkat desa/kecamatan dengan tingkat harga yang lebih rendah dari harga keekonomian ataupun harga pasar, berupa HET. PT PIHC diberi tugas untuk melaksanakan pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi tersebut, serta menerima pembayaran dari pemerintah atas pelaksanaan penugasan tersebut.

Berdasarkan diskusi publik terkait pemberian subsidi pupuk pada saat ini yang dilaksanakan secara tidak langsung ke petani, dinilai kebijakan ini tidak tepat. Permasalahan utama yang sering dimunculkan ke publik adalah kelangkaan pupuk, keterlambatan pupuk sampai di petani, harga yang dibayar petani lebih tinggi dari HET, dan terjadi perembesan pupuk ke sektor non-PSO. Berdasarkan diskusi dan analisis di lapangan, pada umumnya

permasalahan tidak tepatnya penyaluran pupuk ke petani dapat diakibatkan oleh hal-hal sebagai berikut.

- a. Jumlah pupuk yang dialokasikan ke setiap kelompok tani tidak sesuai/lebih rendah dari usulan kebutuhan yang tercantum dalam RDKK.
- b. Diperkirakan terjadi perembesan/ penyalahgunaan pupuk bersubsidi ke kegiatan non-PSO, yang merupakan dampak dari adanya disparitas harga yang besar.
- c. Penyediaan pupuk di Lini IV terlambat karena adanya masalah teknis dalam penyalurannya dari Lini II dan/atau Lini III.
- d. Pola tanam yang ingin dilakukan petani tahun berjalan berbeda dengan pola tanam dalam RDKK yang disusun satu tahun sebelumnya. Perubahan ini dapat terjadi bila ada petani yang mampu melihat adanya peluang ekonomi dari usaha tani tanaman tertentu yang tidak tercantum dalam RDKK.

Berdasarkan pemahaman publik seperti itu, muncul wacana untuk merubah penyaluran subsidi pupuk dari penyediaan pupuk di tingkat pengecer resmi dengan HET yang lebih rendah dari harga keekonomiannya, menjadi pemberian subsidi langsung ke petani berupa uang tunai. Desain kebijakan penyaluran subsidi pupuk yang diterimakan langsung ke petani dalam bentuk uang tunai dapat dilakukan melalui dua opsi, yaitu sebagai 'subsidi harga input' atau sebagai 'insentif harga output'. Cara penyampaian dan jumlah uang tunai yang disampaikan ke petani dari masing-masing opsi tersebut dapat dihitung dengan cara sebagai berikut.

- (IA) **Subsidi harga input diberikan ke petani sebelum masa tanam.** Jumlah uang yang diberikan ke petani sesuai dengan yang tercantum dalam RDKK.
- (IB) **Subsidi harga input diberikan ke petani sebelum masa tanam.** Jumlah uang yang diberikan ke petani berdasarkan bukti pembelian pupuk dari kios pengecer resmi, dengan jumlah maksimum sesuai dengan yang tercatat dalam RDKK.
- (IIA) **Subsidi harga output langsung diberikan kepada petani sesuai volume hasil panen.** Jumlah uang insentif yang diberikan ke petani dihitung berdasarkan produksi komoditas pangan yang dihasilkan dari lahan usaha tani terdaftar dalam satu tahun/musim dikalikan besarnya insentif produksi komoditas/kg.



(IIB) **Subsidi harga output langsung diberikan kepada petani sesuai volume hasil panen.** Insentif yang diberikan ke petani dalam bentuk pemerintah membeli produksi pangan yang dihasilkan dari lahan usaha tani pada harga pembelian pemerintah (HPP) yang sudah memperhitungkan insentif berproduksi.

Alternatif (IA) dan alternatif (IA), yaitu mekanisme penyaluran subsidi langsung ke petani berupa subsidi harga input pada prinsipnya sama, berdasarkan pada data dan informasi dalam RDKK dan diberikan kepada petani pada awal tanam. Karena petani, kelompok tani, penyuluh, dan aparat daerah sudah punya pengalaman yang cukup panjang dalam penyusunan RDKK, dengan perbaikan proses penyusunan RDKK agar diperoleh RDKK yang akurat, kedua alternatif ini *feasible* dan *workable*, atau dapat diimplementasikan.

Kelemahan alternatif (IA) adalah uang subsidi yang diberikan hanya berdasarkan RDKK tanpa bukti pembelian pupuk, membuka peluang atau kemungkinan petani tidak menggunakan uang tersebut untuk membeli pupuk, tetapi dipakai untuk membeli keperluan lain. Bila ini terjadi, akan berpengaruh negatif pada pencapaian sasaran produksi pangan. Kelemahan alternatif (IB) tidak semua petani memiliki uang untuk membeli pupuk pada harga pasar pada waktu tanam, sehingga tidak semua petani dapat memupuk sesuai anjuran pemupukan berimbang. Hal ini akan berpengaruh negatif pula pada pencapaian sasaran produksi pangan.

Alternatif (IIA) dapat diimplementasikan apabila pencatatan data produksi pangan hasil panen di setiap luasan usaha tani dan setiap petani yang menggarapnya dapat dilakukan dengan baik. Petani akan mendapat uang sesuai dengan besarnya produksi dari lahan usaha taninya dikalikan dengan besarnya insentif untuk setiap kg produksi tersebut. Kelemahan alternatif (IIA) petani harus terlebih dahulu membiayai usaha taninya termasuk untuk keperluan pupuk yang dibeli dengan harga pasar. Untuk petani kecil yang memiliki keterbatasan permodalan, situasi ini akan mengakibatkan penggunaan pupuk dengan dosis rendah atau tidak sesuai anjuran. Hal ini berisiko bagi pencapaian sasaran swasembada pangan. Berdasarkan kajian Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian (2015), dengan menggunakan angka perencanaan 2015, ternyata petani harus mengeluarkan biaya pupuk yang lebih besar (untuk usaha tani padi musim hujan per hektare, sebesar Rp1,33 juta) daripada penerimaan kompensasi uang senilai

output (Rp1,05 juta). Gambaran ini *given* teknologi usaha tani termasuk pemupukan yang diterapkan petani tetap.

Alternatif (IIB) secara teknis dapat dilakukan, BUMN yang mendapatkan penugasan untuk membeli gabah petani tinggal menunggu di titik atau lokasi pembelian yang ditentukan. Kelemahan utama alternatif (IIB) ini adalah apabila HPP yang ditetapkan pemerintah lebih tinggi dari harga pasar, maka pemerintah akan kewalahan menampung banyaknya gabah produksi petani yang harus dibeli dan disimpan. Dengan sasaran produksi gabah 75 juta ton GKG, volume gabah petani yang harus dibeli dan ditampung pemerintah akan sangat besar. Selain biaya pembelian gabah yang membengkak, diperlukan pula biaya pemeliharaan yang juga sangat besar. Karena fasilitas gudang terbatas, daya simpan gabah menjadi pendek, sehingga diperlukan *outlet* bagi gabah yang sudah dibeli pemerintah dengan cepat. Akhirnya pemerintah akan menjadi pelaku perdagangan beras, padahal selama ini sektor swasta sudah berperan dalam perdagangan dan distribusi beras dengan baik. Melihat pengalaman di Thailand pada saat pemerintahan Perdana Menteri Yingluck Shinawatra yang telah menerapkan kebijakan serupa dan berakibat tidak baik terhadap ekonomi negara tersebut, Indonesia harus mendalami lebih jauh sebelum menerapkan kebijakan tersebut (Mahathanaseth dan Pensupar 2014; Biswas et al. 2015).

Alternatif apapun yang dipilih untuk mengimplementasikan kebijakan penyampaian anggaran subsidi pupuk langsung kepada petani dalam bentuk uang tunai, terdapat syarat perlu (*necessary condition*) agar kebijakan terpilih tersebut dapat dilaksanakan dengan baik, yaitu adanya ketersediaan basis atau pangkalan data yang akurat. Data yang diperlukan di antaranya adalah data pada tingkat petani/rumah tangga tani, khususnya informasi tentang identitas petani (nama, domisili), luas penguasaan dan penggunaan lahan, pola tanaman dan jenis tanaman yang diusahakan, serta perkembangan harga input dan output. Set data tersebut harus dapat bersifat dinamis, menangkap perubahan-perubahan yang terjadi setiap saat. Khusus untuk subsidi harga output tambahan data yang diperlukan adalah mengenai hasil panen/produksi pangan dari setiap petani menurut komoditas yang jumlahnya sangat banyak.

Apabila kebijakan pemerintah untuk menyalurkan anggaran subsidi pupuk langsung ke petani berupa uang tunai diimplementasikan, maka akan terjadi perubahan besar bagi industri

pupuk nasional. Pupuk menjadi barang komersial (*commercial good*) yang diperdagangkan di pasar, harganya akan ditentukan oleh perilaku pasar yang dipengaruhi oleh keseimbangan *supply and demand* pupuk, efisiensi usaha para pelaku di industri pupuk, dan dinamika pasar internasional pupuk. Seperti komoditas lain, harga pupuk di pasar dapat berfluktuasi. Konsekuensi lainnya, PT PIHC yang selama ini memiliki '*captive market*' yang porsinya besar, berupa penugasan dari pemerintah atau *public service obligation* (PSO), harus masuk dan bertarung di pasar komersial.

## KESIMPULAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN

### Kesimpulan

Kebijakan pemerintah mengalokasikan subsidi pupuk merupakan derivatif dari kebijakan pangan nasional yang menargetkan pemenuhan kebutuhan pangan seluruhnya dari produksi dalam negeri, atau dikenal dengan pencapaian swasembada pangan. Walaupun pemerintah sudah mengalokasikan anggaran subsidi yang besar untuk menyediakan pupuk bagi usaha tani pangan disertai dengan berbagai kebijakan terkait distribusi dan penyalurannya, namun isu kelangkaan pupuk dan harga pupuk yang dibayar petani mahal masih tetap menjadi berita di setiap awal musim tanam. Isu ini sudah sudah berlangsung lama dan berlangsung sampai kini.

Teridentifikasi empat alternatif cara penyaluran anggaran subsidi pupuk langsung diberikan kepada petani, baik sebagai subsidi harga input ataupun insentif harga output. Keempat alternatif tersebut memerlukan prasyarat (*necessary condition*), yaitu tersedia data yang akurat di tingkat petani untuk beberapa variabel kunci yang harus dapat di-*update* setiap tahun. Sementara itu, jumlah keluarga petani dan persil lahan usaha tani jumlahnya sangat banyak, dan dinamika perubahan di tingkat petani/usaha tani dalam waktu pendek juga sering terjadi.

Apabila data tersebut belum tersedia, pelaksanaan kebijakan tersebut dapat tidak tertib dan kemungkinan dapat terjadi kegaduhan di lapangan, sementara itu pupuk masih tetap tidak tersedia bagi petani secara enam tepat. Dengan demikian, penyiapan data yang akurat di tingkat lapangan yang mampu mengidentifikasi dengan jelas setiap kepemilikan/pengusahaan lahan pertanian dan pola tanam tahunan dari setiap persil lahan perlu disiapkan terlebih dahulu.

### Implikasi Kebijakan

Agar pemanfaatan subsidi pupuk efisien dan sampai ke petani secara enam tepat, disarankan diambil beberapa kebijakan sebagai berikut.

1. Harga gas bumi sebagai bahan baku pupuk Urea diatur pemerintah dan transaksi ditetapkan dalam rupiah, sehingga dapat menjamin stabilisasi biaya pokok produksi bagi pupuk Urea bersubsidi dan penyediaan pupuk bersubsidi bagi petani dengan BPP yang lebih rendah. Sebagian dari anggaran subsidi pupuk dialokasikan untuk membiayai kebijakan ini.
2. HET ditingkatkan secara gradual dengan proporsi yang signifikan. Kebijakan ini bermanfaat untuk mempersempit perbedaan dualisme harga sehingga mengurangi minat untuk menyalahgunakan pupuk bersubsidi ke sektor non-PSO dan dengan anggaran yang tetap, volume pupuk bersubsidi bisa ditingkatkan.
3. Dokumen RDKK pupuk bersubsidi kualitasnya ditingkatkan dengan meningkatkan efektivitas pendamping penyusunan RDKK dan angka kebutuhan pupuk hasil rekapitulasi RDKK secara konsisten dimanfaatkan dalam menentukan alokasi penyediaan pupuk bersubsidi per daerah. Langkah ini akan mengurangi adanya *mismatch* (ketidaksesuaian) antara kebutuhan dan penyediaan pupuk bersubsidi di lapangan.
4. Mengefektifkan fungsi Komisi Pengawasan Pupuk dan Pestisida (KP3) provinsi dan kabupaten/kota untuk mengawasi penyaluran pupuk bersubsidi. Untuk itu, anggaran untuk KP3 perlu disediakan dengan cukup dan anggota KP3 disusun tidak *ad hoc* melekat kepada jabatan yang mewakili suatu instansi/satuan kerja, tetapi staf senior dari instansi/unit kerja terkait yang memiliki sertifikat penyidik pegawai negeri sipil (PPNS). KP3 dipimpin kepala unit kerja yang menangani pertanian tanaman pangan.

Apa pun sistem yang diterapkan dalam penyediaan dan penyaluran pupuk bersubsidi, terdapat beberapa faktor yang perlu diperhatikan dalam membangun sistem distribusi pupuk yang efektif dan efisien serta berkeadilan bagi para pelakunya adalah sebagai berikut: (1) harus dapat menjamin ketersediaan pupuk di tingkat petani agar program pencapaian swasembada beras dapat diwujudkan sehingga tercapai ketahanan pangan nasional; (2) industri pupuk nasional

harus tumbuh dengan baik dan menikmati keuntungan yang wajar sehingga secara berkesinambungan dapat memasok kebutuhan pupuk dalam negeri; dan (3) para distributor dan pengecer pupuk juga dapat menikmati keuntungan yang wajar dari peran yang seimbang.

## UCAPAN TERIMA KASIH

Tim Penulis menyampaikan terima kasih kepada direksi dan dewan komisaris PT Pupuk Indonesia Holding Company (PT PIHC) yang secara informal memberikan banyak pemikiran tentang ekonomi pupuk nasional. Terima kasih disampaikan juga kepada Kepala Dinas Pertanian Tanaman Pangan di Jawa Barat dan Lampung yang memberikan informasi data lapangnya untuk memperkaya dalam tulisan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Badan Kebijakan Fiskal. 2010. Ringkasan eksekutif analisis efektivitas kebijakan subsidi pupuk dan benih: studi kasus tanaman padi dan jagung [Internet]. Tim Kajian Kebijakan Harga dan Subsidi Pangan dan Pertanian. Jakarta (ID): Badan Kebijakan Fiskal. [diunduh 2015 Apr 30]. Tersedia dari: <http://www.fiskal.depkeu.go.id/2010/adoku/PKAPBN>.
- Badan Ketahanan Pangan. 2015. Kebijakan HPP gabah dan beras yang lebih menguntungkan dan melindungi petani. Policy Brief. Jakarta (ID): Badan Ketahanan Pangan.
- Badan Pemeriksa Keuangan. 2013. Analisis atas hasil audit BPK subsidi pupuk dan benih: bukan masalah administrasi tapi kelemahan dalam kebijakan. bekerja sama dengan tenaga konsultan Hendri Saparini [Internet]. [diunduh 2015 Apr 30]. Tersedia dari: <http://www.dpr.go.id/dokumen/bpkdpd.Analisis>.
- [BPS] Badan Pusat Statistik. 2005–2015. Indikator ekonomi 2005–2015 (berbagai terbitan). Jakarta (ID): Badan Pusat Statistik
- Balai Penelitian Tanah. 2012. Petunjuk penggunaan perangkat uji tanah sawah. Bogor (ID): Balai Penelitian Tanah
- [Bappenas] Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. 2011. Laporan kajian strategis kebijakan subsidi pertanian yang efektif, efisien, dan berkeadilan. Jakarta (ID): Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.
- Biswas AK, Kastner MJ, Tortajada C. 2015. The rise and fall of Yingluck Shinawatra [Internet]. Tokyo (JP): The Diplomat; [updated 2015 May 21; cited 2016 Jan 2]. Available from:

<http://thediplomat.com/2015/05/the-rice-and-fall-of-yingluck-shinawatra/>.

- Direktorat Sarana Produksi Pertanian. 2011. Sistem distribusi pupuk bersubsidi. Jakarta (ID): Direktorat Sarana Produksi Pertanian.
- Hadi PU, Swastika DK, Dabukke FBM, Agustin NK, Siregar M, Hidayat D, Maulana M. 2007. Analisis penawaran dan permintaan pupuk di Indonesia 2007–2012. Laporan Hasil Penelitian. Bogor (ID): Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian.
- Hafsah MJ, Sudaryanto T. 2004. Sejarah intensifikasi padi dan prospek pengembangannya. Dalam: Kasryno F, Pasandaran E, Fagi AM, editors. Ekonomi padi dan beras Indonesia. Jakarta (ID): Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian. hlm. 17-29.
- [Inpres] Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2010 tentang Revitalisasi Industri Pupuk Nasional. 2010. Jakarta (ID): Kementerian Sekretariat Negara RI.
- Irwanto. 2014. Penggunaan Perangkat Uji Tanah Sawah (PUTS) dan Perangkat Uji Tanah Kering (PUTK) untuk menentukan status hara tanah sawah dan lahan kering [Internet]. Jambi (ID): Balai Pelatihan Pertanian; [diunduh 2016 Jan 15]. Tersedia dari: <http://www.bppjambi.info.downfile.manager>.
- [IRRI] International Rice Research Institute. 2011. Site specific nutrient management [Internet]. Los Banos (PH): International Rice Research Institute; [cited 2016 Jan 15]. Available from: <http://irri.org/ssnm>.
- Kariyasa K, Mardianto S, Maulana M. 2004. Analisis kelangkaan pupuk dan usulan tingkat subsidi serta perbaikan sistem pendistribusian pupuk di Indonesia. Bogor (ID): Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian.
- Kementerian Keuangan. 2014. Dasar-dasar praktik penyusunan APBN di Indonesia. Ed ke-2. Jakarta (ID): Kementerian Keuangan, Ditjen Anggaran.
- Lestari LG. 2007. Pengaruh efisiensi biaya produksi terhadap perubahan laba kotor (studi kasus pada PT Pupuk Kujang Cikampek) [Skripsi]. [Bandung (ID)]: Universitas Widyatama, Fakultas Ekonomi.
- Mahathanaseth I, Pensupar K. 2014. Thai agricultural policies: the rice pledging scheme. Taipei (TW): FFTC Agricultural Policy Platform.
- Munawir S. 2002. Analisa laporan keuangan. Ed ke-4. Yogyakarta (ID): Liberty.
- [Permendag] Peraturan Menteri Perdagangan No. 15/M-DAG/PER/4/2013 tentang pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi untuk sektor pertanian. 2013. Jakarta (ID): Kementerian Perdagangan RI.
- [Permenperin] Peraturan Menteri Perindustrian No. 141/M-IND/PER/12/2010 tentang rencana induk (*master plan*) pengembangan industri pupuk

- majemuk/NPK. 2010. Jakarta (ID): Kementerian Perindustrian RI.
- [Permentan] Peraturan Menteri Pertanian No. 40/Permentan/OT.140/4/2007 tentang rekomendasi pemupukan n, p, k pada padi sawah spesifik lokasi. 2007. Jakarta (ID): Kementerian Pertanian RI .
- [Permentan] Peraturan Menteri Pertanian No. 06/Permentan/SR.130/2/2011 tentang kebutuhan dan harga eceran tertinggi(HET) pupuk bersubsidi untuk sektor pertanian tahun anggaran 2011. 2011a. Jakarta (ID): Kementerian Pertanian RI.
- [Permentan] Peraturan Menteri Pertanian No. 87/Permentan/SR.130/12/2011 tentang kebutuhan dan harga eceran tertinggi (HET) pupuk bersubsidi untuk sektor pertanian tahun anggaran 2012. 2011b. Jakarta (ID): Kementerian Pertanian RI.
- [Permentan] Peraturan Menteri Pertanian No. 82/Permentan/SR.140/8/2013 tentang pedoman pembinaan kelompok tani dan gabungan kelompok tani. 2013a. Jakarta(ID): Kementerian Pertanian RI.
- [Permentan] Peraturan Menteri Pertanian No. 123/Permentan/SR.130/11/2013 tentang perubahan atas peraturan Menteri Pertanian No. 69/Permentan/SR130/11/2012 tentang kebutuhan dan harga eceran tertinggi (HET) pupuk bersubsidi untuk sektor pertanian tahun anggaran 2013. 2013b. Jakarta (ID): Kementerian Pertanian RI.
- [Permentan] Peraturan Menteri Pertanian No. 103/Permentan/SR.130/11/2013 tentang perubahan atas peraturan Menteri Pertanian No. 122/Permentan/SR130/11/2012 tentang kebutuhan dan harga eceran tertinggi (HET) pupuk bersubsidi untuk sektor pertanian tahun anggaran 2014. 2013c. Jakarta (ID): Kementerian Pertanian RI.
- [Permentan] Peraturan Menteri Pertanian No. 130/Permentan/OT.140/4/2014. tentang kebutuhan dan harga eceran tertinggi (HET) pupuk bersubsidi untuk sektor pertanian tahun anggaran 2015. 2014. Jakarta (ID): Kementerian Pertanian RI.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia nomor 7 tahun 1997 tentang penambahan penyertaan modal negara Republik Indonesia ke dalam modal saham perseroan (Persero) PT Pupuk Sriwijaya. 1997. Jakarta (ID): Kementerian Sekretariat Negara RI.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia nomor 77 tahun 2005 tentang penetapan pupuk bersubsidi sebagai barang dalam pengawasan. 2005. Jakarta (ID): Kementerian Sekretariat Negara RI.
- [PT PIHC] PT Pupuk Indonesia Holding Company. 2011. Laporan manajemen tahun 2011. Jakarta (ID): PT Pupuk Indonesia Holding Company.
- [PT PIHC] PT Pupuk Indonesia Holding Company. 2014. Laporan manajemen tahun 2014. Jakarta (ID): PT Pupuk Indonesia Holding Company.
- [PT PIHC] PT Pupuk Indonesia Holding Company. 2015. Presentasi PT PIHC (Persero) ke DPR; 2015 Jan 19; Jakarta, Indonesia.
- Republika.co.id. 2015. DPR ingatkan pemerintah hati-hati ubah mekanisme subsidi petani [Internet]. Jakarta (ID): Republika.co.id; [diunduh 2015 Agus 3]. Tersedia dari: <http://www.republika.co.id>. 3.
- Sumaryanto. 2004. Usaha tani dan pendapatan rumah tangga petani padi: studi kasus di persawahan DAS Brantas. Dalam: Kasryno F, Pasandaran E, Fagi AM, editors. Ekonomi padi dan beras Indonesia. Jakarta (ID): Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian. hlm. 225-252.
- Suryana A. 2013. Undang-undang nomor 18 tahun 2012 tentang pangan. Disampaikan dalam Kuliah Umum Mahasiswa Sarjana dan Pascasarjana, Jurusan Agribisnis, Institut Pertanian Bogor; 2013 Des 14; Bogor, Indonesia.
- Susila WR. 2010. Kebijakan subsidi pupuk: ditinjau kembali. JPPP. 29(2):43-49.
- Witt C, Pasuquin JMCA, Mutters R, Buresh RJ. 2005. New leaf color chart for effective nitrogen management in rice. Better Crops. 89(1):36-39.