

SUBSIDI PUPUK : KEBIJAKAN, PELAKSANAAN, DAN OPTIMALISASI PEMANFAATANNYA

Fertilizer Subsidy: Policy, Implementation, and Enhancement

Valeriana Darwis dan Supriyati

*Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian
Jl. A. Yani 70, Bogor 16161
E-mail: valerianadrwis@yahoo.co.id*

Naskah diterima: 5 April 2013

Direvisi: 29 April 2013

Disetujui terbit: 21 Mei 2013

ABSTRACT

Fertilizer is one of the important inputs in crop productivity; thus, its existence and utilization are considered crucial. One of the policies in the fertilizer provision is subsidy. It has long been applied with some policies such as fertilizer provision, distribution, and control. Fertilizer subsidy policy is not optimally implemented and necessary improvement is needed, such as: (i) fertilizer allocated for farmers is expanded from one year to two years, (ii) the last point of distribution is the farmers group (line V), (iii) determination of retail kiosk in accordance with the rules, and (iv) allocation of sufficient funds as well as establishment of permanent officers for PPNS (Civil Servant Investigator) and KP3 (Commission on Fertilizer Distribution Supervisor).

Keywords: *fertilizer, subsidy, implementation, improvement, strategy*

ABSTRAK

Pupuk merupakan salah satu input penting dalam meningkatkan produktivitas tanaman pangan, sehingga keberadaan dan pemanfaatannya memiliki posisi yang strategis. Salah satu kebijakan dalam pengadaan pupuk adalah subsidi pupuk. Subsidi pupuk sudah lama diterapkan dengan berbagai kebijakan yang mengikutinya seperti kebijakan pengadaan pupuk, distribusi pupuk dan pengawasan pupuk bersubsidi. Dalam pelaksanaannya kebijakan subsidi pupuk ini belum optimal sehingga diperlukan langkah perbaikan seperti: (i) pengalokasian pupuk (kuota) ditingkatkan dari kebutuhan untuk satu tahun menjadi rincian kebutuhan pupuk selama dua tahun, (ii) titik bagi terakhir berada di kelompok tani (lini v), (iii) penentuan kios pengecer sesuai dengan aturan yang semestinya dan (iv) pengalokasian dana yang cukup serta penetapan petugas yang tetap untuk operasional petugas PPNS dan KP3

Kata kunci : *subsidi, pupuk, pelaksanaan, strategi, perbaikan*

PENDAHULUAN

Dalam konteks pembangunan pertanian, pupuk merupakan salah satu unsur penting dan strategis dalam peningkatan produksi dan produktivitas serta menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari sistem usahatani. Menurut Hadi (2007), pupuk merupakan salah satu input sangat esensial dalam proses produksi pertanian. Disebut demikian karena tanpa pupuk, penggunaan input lainnya seperti benih unggul, air dan tenaga kerja hanya akan memberikan manfaat marjinal sehingga produktivitas pertanian dan pendapatan petani akan rendah.

Secara umum ada dua faktor yang mempengaruhi petani dalam mengambil keputusan tentang jenis dan jumlah pupuk yang digunakan dalam kegiatan usahatani. Kedua faktor tersebut adalah faktor teknis agronomis dan faktor sosial ekonomi (PSE, 1997). Faktor teknis agronomis meliputi: (1) jenis paket teknologi yang direkomendasikan, (2) informasi teknologi dari sumber-sumber lain, (3) kemungkinan substitusi atau komplementaritas antar jenis pupuk, (4) pola tanam dalam setahun, dan (5) luas lahan yang diusahakan. Sementara, faktor sosial ekonomi yang mempengaruhi keputusan petani dalam menggunakan jumlah dan jenis pupuk seperti: (1) harga pupuk yang dipergunakan dalam budidaya, (2) harga pupuk jenis lainnya, (3) harga input yang lain, (4) harga output, dan (5) tingkat keuntungan usahatani. Menurut Darwis dan Saptana (2010) permintaan pupuk dipengaruhi oleh harga pupuk, luas areal tanam, dan dosis pemakaian pupuk

Demikian penting dan strategisnya peranan pupuk dalam meningkatkan produksi dan produktivitas tanaman sehingga pemerintah terus mendorong penggunaan pupuk dengan mengeluarkan beberapa kebijakan di antaranya adalah subsidi pupuk. Kebijakan pemberian subsidi pupuk telah berlangsung selama bertahun-tahun dan setiap tahun anggaran yang disediakan cenderung semakin lama semakin meningkat. Akan tetapi, dalam pelaksanaannya masih ditemukan beberapa permasalahan di antaranya adalah: kelangkaan pupuk di beberapa daerah sentra pertanian, penyelundupan pupuk ke luar negeri, lonjakan harga di atas HET, perembesan pupuk bersubsidi ke pasar non-subsidi dan antarwilayah (Kariyasa dan Yusdja, 2005).

Efektivitas pemberian subsidi sendiri juga mulai dipertanyakan oleh sebagian kalangan karena selama ini subsidi yang diberikan dinilai masih kurang tepat sasaran. Selain itu, mekanisme pemberian subsidi melalui produsen (tidak langsung) telah dikritisi oleh banyak kalangan karena dianggap hanya menguntungkan pihak produsen, bukan kepada petani sebagai kelompok sasarannya. Permasalahan lain dalam subsidi pupuk yang juga mendapat banyak sorotan adalah masalah lemahnya pengawasan distribusi pupuk sehingga hampir setiap tahun terjadi kelangkaan pupuk dalam musim tanam. Dengan kondisi ini maka tulisan ini bertujuan melihat kebijakan dan pelaksanaan subsidi pupuk dan memberikan saran bagaimana mengoptimalkan secara efektif dan efisien penggunaan pupuk bersubsidi tersebut.

KEBIJAKAN SUBSIDI PUPUK

Dalam rangka mendukung upaya pencapaian sasaran produksi pertanian yang terus meningkat, pemerintah memfasilitasi berbagai prasarana dan sarana pertanian, antara lain subsidi pupuk untuk sektor pertanian. Kebijakan subsidi pupuk yang telah dilakukan sejak tahun 2003 sampai sekarang dimaksudkan membantu petani untuk pengadaan dan penggunaan pupuk dalam usahatannya agar dapat menerapkan pemupukan berimbang, sesuai kondisi spesifik lokasi, sehingga memperoleh hasil pertanian yang optimal.

Pupuk merupakan kebutuhan sarana produksi penting dan strategis dalam rangka peningkatan produksi, produktivitas, mutu, dan daya saing produk pertanian tanaman pangan, hortikultura, perkebunan rakyat, peternakan, dan perikanan. Oleh karenanya, pupuk dipandang perlu untuk disubsidi. Secara historis, kebijakan subsidi pupuk bersifat dinamis sesuai dengan kondisi lingkungan strategis. Namun, esensi dari kebijakan subsidi pupuk sejak tahun 1969 tetap sama, yaitu mendorong peningkatan produktivitas dan produksi pangan nasional serta meningkatkan kesejahteraan petani. Sejak itu, subsidi pupuk terus diberikan dalam bentuk harga eceran tertinggi (HET) (Syafa'at *et al.*, 2006).

Subsidi pupuk diberikan dalam bentuk penyediaan dana yang menutupi selisih antara harga pokok produksi pupuk dengan HET untuk petani yang ditetapkan oleh pemerintah. Kebijakan subsidi pupuk diarahkan untuk mencapai: (1) tujuan antara, yaitu meningkatkan kemampuan petani untuk membeli pupuk dalam jumlah yang sesuai dengan dosis anjuran pemupukan berimbang spesifik lokasi; dan (2) tujuan akhir, yaitu meningkatkan produktivitas dan produksi pertanian dalam rangka meningkatkan ketahanan pangan nasional.

Di beberapa negara, khususnya di beberapa negara berkembang seperti Malaysia, Filipina, India, Sri Lanka, Bangladesh, Pakistan, dan China, subsidi pupuk sudah lazim diberikan oleh pemerintah kepada petani. Pemerintah Malaysia memberikan subsidi pupuk secara langsung dalam bentuk fisik dengan persentase tertentu. Pemerintah Filipina memberikan subsidi pupuk secara langsung kepada petani padi melalui sistem kupon diskon harga untuk pembelian pupuk Urea, ZA dan K. Sementara, di Sri Lanka, India dan China pemerintah negara tersebut memberikan subsidi pupuk secara tidak langsung, yaitu melalui industri pupuk. Mekanisme lainnya ditunjukkan oleh Pemerintah Bangladesh dan Pakistan yang menerapkan subsidi harga pupuk karena sebagian besar pupuk berasal dari impor yang harganya mahal.

Menurut Hadi *et al.* (2011) berdasarkan sistem subsidi dan sumber pembiayaannya, sejarah kebijakan subsidi pupuk dapat dibagi ke dalam empat periode (Tabel 1). *Periode pertama*, yaitu tahun 1970-1998, yang menerapkan sistem subsidi harga dengan sumber pembiayaan dari APBN. Selama periode tersebut, terdapat dua jenis subsidi yaitu: (1) subsidi dari PLN dan pupuk impor (1970-1973); dan (2) subsidi harga pupuk yang berasal dari impor dan produksi dalam negeri (1973-1998). *Periode kedua*, yaitu tahun 1999-2001, di mana sejak tahun 1998 subsidi harga pupuk dicabut karena harga non-subsidi terlalu mahal sebagai akibat dari menurunnya nilai tukar rupiah terhadap dolar AS pada saat terjadinya krisis ekonomi. Pemerintah memberikan subsidi harga bahan baku (gas) untuk pembuatan pupuk berupa Insentif Gas Domestik (IGD) kepada perusahaan produsen pupuk dengan harga gas US\$ 1,3/MMBTU. Dalam hal ini, selisih antara harga gas yang dipasok ke produsen pupuk dan harga gas di pasaran ditanggung oleh pemerintah. Sumber pembiayaan subsidi berasal dari APBN dan dana talangan PNBPN Migas, di mana PNBPN Migas berasal dari bagi-hasil migas antara pemerintah dan perusahaan kontraktor migas yang melakukan eksplorasi dan eksploitasi migas di dalam negeri.

Pada periode kedua (1999-2001) pada saat pencabutan subsidi pupuk, beberapa studi (Rusastra *et al.*, 1997; Susilowati *et al.*, 1998; Syafaat *et al.*, 1999, Swastika *et al.*, 1999) melaporkan dampaknya terhadap penggunaan pupuk dan kinerja usahatani: (i) penghapusan subsidi pupuk secara total telah berdampak positif terhadap struktur aplikasi penggunaan berbagai jenis pupuk (penggunaan berimbang) dimana penggunaan urea dan TSP menurun, sebaliknya penggunaan pupuk jenis lain justru meningkat, (ii) alokasi penggunaan pupuk yang cenderung berimbang berdampak positif terhadap produktivitas padi dengan peningkatan sebesar 5,07 persen, yaitu dari 4.323 kg menjadi 4.555 kg/ha, (iii) bila kenaikan harga pupuk dipercepat sementara harga padi meningkat hanya sebesar laju inflasi, maka pendapatan riil petani menurun, (iv) dengan daya beli riil petani yang rendah selama pemulihan ekonomi, seyogyanya penghapusan subsidi dilakukan secara bertahap, (v) untuk menjamin penggunaan pupuk di tingkat sesuai dengan dosis anjuran diperlukan dukungan subsidi langsung kepada petani, antara lain berupa fasilitas kredit program, pemberdayaan petani dan peningkatan kapasitas produksi, dan (vi) petani dengan modal yang lemah cenderung beralih ke penggunaan pupuk alternatif yang kualitas dan efektivitasnya masih diragukan.

Selanjutnya, menurut Prayogo *et al.* (2011), pada *periode ketiga* yaitu tahun 2003-2005, subsidi pupuk diberikan melalui kombinasi antara subsidi gas untuk pupuk Urea dan subsidi harga untuk pupuk non-Urea. Kebijakan ini dilakukan karena untuk memproduksi pupuk Urea diperlukan amoniak yang direaksikan dengan gas metan (CH₄) yang berasal dari gas bumi. Subsidi gas dilakukan dengan memberlakukan ketentuan harga gas sebesar US\$ 1,0/MMBTU untuk perusahaan produsen pupuk, sedangkan selisih harganya dengan harga di pasaran ditanggung/disubsidi oleh Pemerintah. Sementara itu, subsidi harga pupuk non-Urea dihitung dengan formula pengurangan dari komponen Harga Pokok Produksi plus Biaya Distribusi dengan Harga Eceran Tertinggi (HET). Sumber pembiayaan subsidi berasal dari APBN. Sementara, pada *periode keempat*, yaitu dari tahun 2006 sampai 2011, subsidi pupuk diberikan dalam bentuk subsidi harga, dengan sumber pembiayaan yang berasal dari APBN. Subsidi harga dihitung dengan formula pengurangan komponen Harga Pokok Produksi plus Biaya Distribusi dengan komponen HET.

Tabel 1. Sistem Subsidi dan Sumber Pembiayaanya

Uraian	Periode I (1970-1998)	Periode II (1999-2001)	Periode III (2003-2005)	Periode IV (2006-2011)
Pemberian Subsidi	Ada	Tidak Ada	Ada	Ada
Sistem Subsidi	Subsidi untuk PLN dan pupuk impor	Subsidi untuk bahan baku gas	Kombinasi subsidi gas untuk urea dan subsidi harga untuk non urea	Subsidi untuk harga pupuk
Sumber Anggaran	APBN	APBN Dana talangan PNBPN	APBN	APBN

Sumber: Prayogo *et al.*, 2011

Kebijakan perpupukan di Indonesia selama ini sudah cukup komprehensif karena (Simatupang, 2004 *dalam* Kariyasa dan Yusdja, 2005): (1) melalui program jangka panjang, pemerintah sudah membangun industri pupuk yang tersebar di berbagai wilayah dengan kapasitas produksi jauh melebihi kebutuhan pupuk domestik yang didukung oleh sektor minyak dan gas bumi yang cukup besar, sehingga mestinya memiliki keunggulan komparatif dan sepenuhnya dikuasai oleh lima pabrik pupuk BUMN sehingga, mampu dan dapat diarahkan untuk mengemban misi sebesar-besarnya untuk mendukung pembangunan pertanian nasional; (2) menperindag meminta produsen pupuk senantiasa mendahulukan pemenuhan kebutuhan domestik; (3) melalui SK Menperindag distribusi pupuk domestik diatur dengan sistem rayonisasi pasar, dimana setiap pabrik pupuk wajib menjamin kecukupan pasokan pupuk sesuai HET di kios pengecer resmi di rayon pasar yang menjadi tanggung jawabnya; (4) HET dan rencana kebutuhan pupuk bersubsidi menurut waktu dan wilayah pemasaran sudah ditetapkan oleh Mentan, sehingga sudah cukup jelas jumlah dan kapan pupuk itu harus didistribusikan ke pasar bersubsidi; (5) besarnya subsidi yang dibayarkan ke pabrikan pupuk sesuai dengan besaran volume pupuk bersubsidi yang disalurkan; dan (6) pelaksanaan distribusi pupuk bersubsidi tersebut dimonitor, dievaluasi dan diawasi terus menerus oleh suatu tim pemerintah antardepartemen bersama DPR.

Menurut rangkuman Susila (2010), tentang kebijakan subsidi pupuk antara lain: (i) pupuk merupakan faktor kunci dalam meningkatkan produktivitas, dan subsidi dengan harga pupuk yang lebih murah akan mendorong peningkatan penggunaan input tersebut; (ii) untuk merespons kecenderungan kenaikan harga pupuk di pasar internasional dan penurunan tingkat keuntungan usaha tani; (iii) kebijakan subsidi pupuk juga bertujuan untuk memenuhi prinsip enam tepat dalam penyaluran pupuk, yaitu tepat jenis, jumlah, harga, tempat, waktu, dan mutu. Resultannya adalah subsidi pupuk diharapkan dapat meningkatkan produktivitas pertanian dan kesejahteraan petani.

PELAKSANAAN SUBSIDI PUPUK

Pupuk bersubsidi untuk sektor pertanian sebagaimana diamanatkan Peraturan Presiden No. 15 tahun 2011 perubahan atas No. 77 tahun 2005 tentang Pupuk Bersubsidi untuk Sektor Pertanian sebagai Barang Dalam Pengawasan, di mana pelaksanaannya harus memperhatikan prinsip 6 tepat, yaitu tepat jenis, jumlah, waktu, tempat, harga dan mutu. Sementara, Peraturan Menteri Pertanian No 6/Permentan/SR.140/2/2011 mengamanatkan pengadaan/penyediaan, penyaluran dan penggunaan pupuk bersubsidi tersebut di samping harus memperhatikan prinsip 6 tepat juga harus sesuai peruntukannya, yaitu bagi petani, pekebun, peternak maksimal 2 hektar dan pebudidaya ikan/udang maksimal 2 hektar dan bukan merupakan perusahaan.

Dalam operasional perencanaan kebutuhan penyediaan dan penyaluran sampai dengan penggunaan sesuai peruntukannya harus mengacu kepada: (1) rekomendasi pemupukan berimbang (Permentan No. 40/Permentan/OT.060/4/2007 tentang pemupukan N,P dan K Padi Spesifik Lokasi. (2) penetapan alokasi kebutuhan (Permentan No. 06/Permentan/SR.140/2/2011 dan perubahannya No. 22/Permentan/SR.140/4/2011 tentang Harga Eceran Tertinggi Pupuk Bersubsidi untuk Sektor Pertanian Tahun 2011, (3) usulan kebutuhan petani/kelompok tani (RDKK), dan (4) mekanisme pengadaan dan penyaluran mulai dari lini I sampai Lini IV (Permendag No. 17/M-DAG/PER/6/2011 perubahan atas No. 21/M-DAG/PER/6/2008 dan No. 07/M-DAG/PER/01/2009 tentang Pengadaan dan Penyaluran Pupuk Bersubsidi untuk Sektor Pertanian.

Pengadaan dan Distribusi

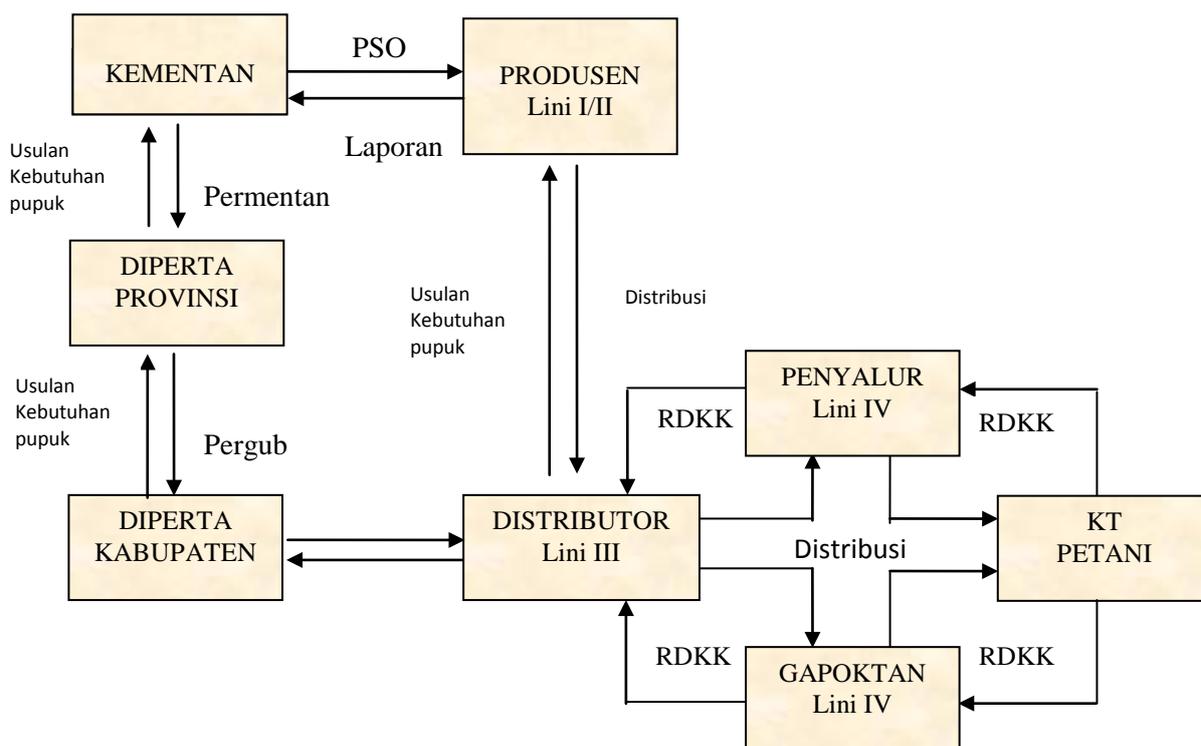
Beberapa kebijakan distribusi pupuk yang sudah dilaksanakan oleh pemerintah (Darwis dan Muslim, 2007) terbagi dalam Era Program Bimas (*semi regulated period*) tahun 1960-1979; Era Pupuk Disubsidi dan Ditataniagakan (*fully regulated*) tahun 1979-1998; dan Era Pasar Bebas (*free market and semi regulated*) tahun 1998-2001, kemudian dilanjutkan dengan Keputusan Menperindag No. 93/MPP/Kep./3/2001 Tanggal 14 Maret 2001 tentang Pengaturan Kembali Tataniaga yang diperbaharui lagi melalui Keputusan Menperindag No. 03/M-DAG/Per/2/2006 tentang Sistem Distribusi Pupuk Bersubsidi saat ini masih menganut sistem distribusi pasif dan semi tertutup. Distribusi pasif artinya penyaluran pupuk bersubsidi dilakukan oleh produsen mulai dari pabrik sampai ke tingkat pengecer (tingkat kecamatan) yang selanjutnya dijual di pasar dilakukan secara pasif, di mana semua orang (petani, pedagang, pegawai negeri) secara sendiri-sendiri maupun berkelompok dapat membeli pupuk bersubsidi datang sendiri ke kios pengecer pupuk bersubsidi yang berlokasi di kecamatan atau desa.

Jenis-jenis pupuk yang disubsidi pemerintah terdiri dari pupuk Urea, ZA, SP-36, NPK dan pupuk organik. Penyaluran pupuk yang disubsidi dilakukan oleh produsen pupuk yang ditugaskan Pemerintah yaitu PT Pupuk Sriwidjaja (Persero) dengan anak perusahaannya yaitu: PT Pupuk Sriwidjaja Palembang, PT Pupuk Kujang, PT Pupuk Kalimantan Timur, PT Pupuk Iskandar Muda dan PT Petrokimia Gresik, melalui distributor dan penyalur di wilayah tanggung jawab masing-masing. Guna pengamanan penyaluran pupuk bersubsidi dimaksud, pada kemasan/kantong pupuk bersubsidi wajib diberi label tambahan yang berbunyi "*Pupuk Bersubsidi Pemerintah. Barang dalam Pengawasan*" yang mudah dibaca dan tidak mudah hilang/terhapus. Khusus untuk Pengawasan dan Penyaluran Pupuk Urea Bersubsidi, mulai 1 Januari 2012 label tersebut berwarna merah muda (*pink*). Ketentuan tersebut dimaksudkan untuk memudahkan pengawasan terhadap penyaluran pupuk bersubsidi dan pupuk non subsidi yang dilakukan oleh produsen, distributor maupun oleh pengecer resmi. Pelaksanaan pengadaan, penyaluran, dan peredaran pupuk bersubsidi dilakukan sesuai dengan ketentuan Peraturan Menteri Perdagangan tentang Pengadaan dan Penyaluran Pupuk Bersubsidi untuk Sektor Pertanian. Produsen, distributor, dan pengecer resmi wajib menjamin ketersediaan pupuk bersubsidi di wilayah tanggung jawabnya sesuai ketentuan stok yang telah ditetapkan. Untuk itu, perlu adanya pengawasan melekat secara berjenjang dari produsen dan distributor.

Dalam peraturan tersebut dinyatakan kalau produsen bertanggung jawab menyalurkan pupuk bersubsidi di gudang Lini II sampai Gudang di Lini III. Penyaluran pupuk bersubsidi dari Lini III sampai ke pengecer atau Lini IV merupakan tanggung jawab dari Distributor, sedangkan penyaluran dari Lini IV atau pengecer ke kelompok tani menjadi tanggung jawab pengecer (Gambar 1). Penyaluran ke kelompok tani ini berpedoman kepada Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok (RDKK) yang disampaikan oleh masing-masing Dinas pada awal tahun dan diberlakukan untuk satu tahun.

Khusus dalam pengangkutan yang dilakukan oleh distributor, sarana pengangkutannya harus terdaftar pada produsen dengan mencantumkan identitas khusus sebagai angkutan pupuk bersubsidi. Dalam peraturan itu juga ditegaskan kalau pengecer resmi yang ditunjuk harus menjual pupuk bersubsidi sesuai dengan Harga Eceran Tertinggi (HET). Pengecer resmi harus memasang

papan nama yang dilengkapi papan harga pupuk bersubsidi yang mudah terlihat dan terbaca oleh pembeli. Yang terpenting lagi dalam peraturan itu adalah distributor dan pengecer resmi dilarang memperjualbelikan pupuk bersubsidi di luar peruntukannya atau di luar wilayah tanggung jawabnya.



Sumber: Direktorat Sarana Produksi 2011

Gambar 1. Mekanisme Pengadaan dan Penyaluran Pupuk Bersubsidi

Dalam mendistribusikan pupuk bersubsidi ketentuannya distributor memilih kios pengecer dan kemudian pupuk tersebut dibeli oleh petani yang sudah didata melalui RDKK. Tetapi, kondisi ini tidak semuanya diterapkan di daerah. Hal ini terjadi di Kabupaten Serdang Bedagai di mana kios pengecer ditentukan oleh kelompok tani. Terjadinya kelangkaan pupuk di tahun 2008 menyebabkan petani melakukan demonstrasi di gedung DPRD. Dari hasil unjuk rasa tersebut maka diambil keputusan bahwa kelompok tani yang mempunyai kebebasan untuk menentukan kios mana yang dipercaya oleh mereka sebagai kios resmi yang menyalurkan pupuk bersubsidi. Hubungan antara kios dan kelompok tani maka kios harus membuat surat pernyataan yang berisikan antara lain :

- a. akan membuat dan menandatangani surat pernyataan sanggup menjadi kios resmi pengecer pupuk urea bersubsidi dengan masa kontrak satu tahun dan ditandatangani diatas materai;
- b. akan menandatangani Surat Perjanjian Jual Beli (SPJB) antara distributor dengan kios pengecer;
- c. segera memasang papan nama dan memasang harga HET yang berlaku sesuai dengan Peraturan Menteri Perdagangan RI Nomor: 21/2008 dan 07/2009;
- d. hanya menyalurkan pupuk urea bersubsidi kepada petani/kelompok tani sesuai dengan wilayah kerja yang telah ditentukan;

- e. apabila terjadi pelanggaran/penyimpangan dalam penyaluran pupuk urea bersubsidi maka saya siap bertanggung jawab dan bersedia perusahaan/kios kami dicabut izinnya sebagai kios pengecer.

Apabila kelompok tani tidak menyukai kios tertentu untuk mendistribusikan pupuk urea bersubsidi, maka kelompok tani dapat berpindah ke kios yang lain dengan mekanisme membuat surat pernyataan yang berisikan ketidakpuasan dan tidak terlaksananya pendistribusian. Surat pernyataan itu kemudian diteruskan ke distributor dan distributor akan membuat surat penunjukan kios yang diinginkan kelompok tani dan surat penunjukan itu diketahui oleh penanggungjawab PT Pusri di Kabupaten Serdang Bedagai. Dalam surat penunjukan itu juga diberi persyaratan bahwa kios tersebut harus membuat surat pernyataan kesediaan menjadi kios resmi sebagai penyalur pupuk urea bersubsidi.

Adanya perubahan penunjukan kios yang awal dari distributor ke kelompok tani bagi kios tidak terlalu mempersoalkan karena selama ini servis yang sebelumnya dilakukan untuk distributor sekarang berganti ke ketua kelompok tani. Perubahan ini menimbulkan akibat negatif antara lain petani dengan mudah berpindah-pindah kios sesuai dengan keinginannya. Akibatnya, tak jarang petani menunggak pembayaran pupuk bersubsidi. Kondisi ini menyebabkan kios meluangkan waktu yang lebih untuk menagih hutang ke petani tersebut.

Keberhasilan dalam menjalankan subsidi pupuk ditentukan oleh distribusi dan penentuan jumlah pupuk yang disubsidi. Hasil penelitian PSEKP (2006) menemukan beberapa kekurangan dalam pendistribusian pupuk bersubsidi: (1) distribusi yang ada tidak dilengkapi sistem akuntabilitas yang mandiri; (2) *moral hazard*; (3) HET yang berlaku kurang realistis; (4) disparitas harga domestik dan harga internasional; (5) keterbatasan anggaran belanja pemerintah; dan (6) sistem distribusi pupuk yang bersifat pasif dan semi-tertutup.

Menurut hasil kajian Syafa'at *et al.* (2006), ada beberapa konsekuensi dari sistem penyaluran pupuk bersubsidi saat ini yang pasif dan tidak lengkap diantaranya adalah: (a) rawan penyimpangan dan manipulasi perhitungan besaran subsidi di tingkat pengecer/kios; (b) tidak tepat sasaran, dan (c) tidak mampu mengatasi dualisme harga. Dualisme harga pupuk di pasar (bersubsidi vs non subsidi) memberikan peluang pembelian pupuk bersubsidi oleh bukan yang berhak (non petani, pedagang spekulatif); (d) petani cenderung menggunakan pupuk di atas rekomendasi (*over intensification*). Ada petani yang menggunakan pupuk urea sampai 400-500 kg/ha, padahal tingkat rekomendasi hanya 250 kg/ha.

Menurut Fadli Hasan dari Indef (*dalam* Darwis dan Muslim, 2007) masalah kelangkaan pupuk dan lonjakan harga pupuk bersubsidi bukanlah kekurangan pupuk, melainkan adanya penyimpangan pendistribusiannya. Penyimpangan ini terbukti dengan pernah ditemukannya industri pertanian organik di Jawa Barat yang membeli pupuk dari petani dan pernah juga ditemukan kantong-kantong pupuk bersubsidi di pelabuhan Singapura. Hal yang sama juga pernah dikemukakan oleh Ketut *et al.* (2004), di mana kebijakan pemerintah mengenai pupuk melalui Surat Keputusan Nomor 70/MPP/Kep/2/2003 yang diperbaharui dengan Surat Keputusan Nomor: 306/MPP/Kep/4/2003 tentang Pengadaan dan Penyaluran Pupuk Bersubsidi sebenarnya sudah sangat mendukung pemenuhan kebutuhan pupuk nasional, tetapi kenyataannya pupuk tetap susah untuk dikendalikan. Dengan alasan tersebut maka kebijakan pemerintah dalam menambah volume pupuk tidak akan menjawab dari kelangkaan yang terjadi apabila masalah pendistribusian tidak diselesaikan dengan tuntas.

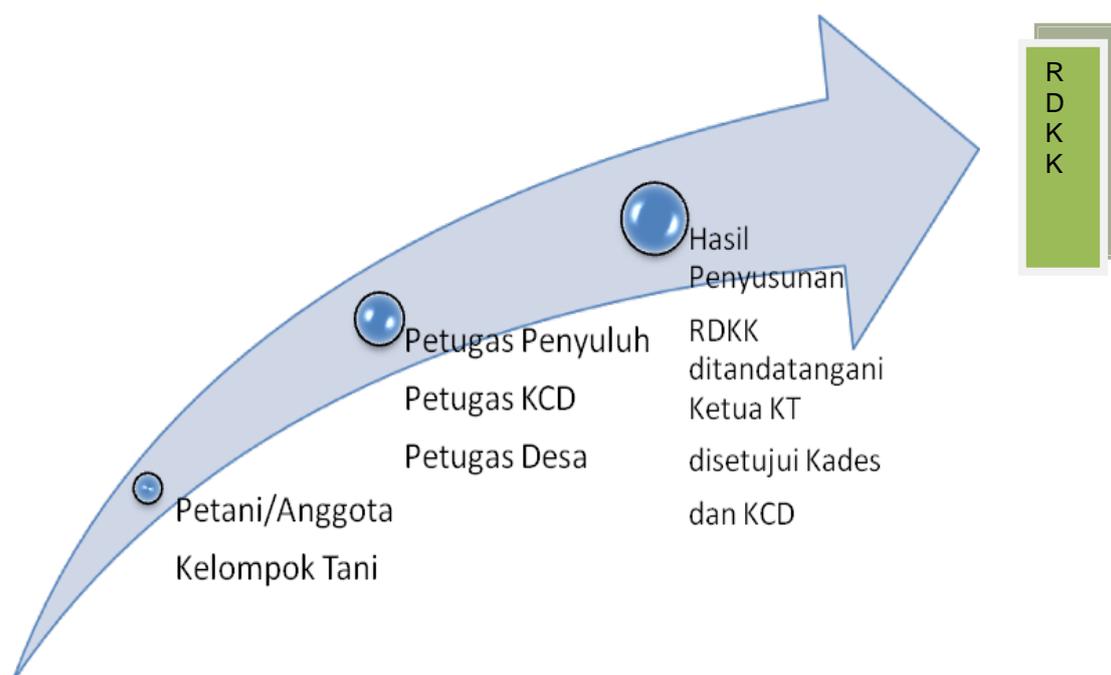
Menurut Prayogo *et al.* (2011), berdasarkan sistem dan mekanisme distribusinya, sejarah kebijakan subsidi pupuk dapat dibagi menjadi tiga periode. *Periode pertama*, yaitu tahun 1970-1978 di mana sistem distribusi menggunakan rayonisasi antara importir dan produsen (Badan Usaha Milik Negara/BUMN dan swasta). Satu provinsi/kabupaten dilayani oleh lebih dari satu importir/produsen. Selama periode ini, importir sekaligus bertindak sebagai distributor. *Periode kedua*, yaitu tahun 1979-2001, menggunakan sistem distribusi tunggal yaitu oleh PT Pupuk Sriwijaya (PT Pusri), yang menjadi penanggungjawab tunggal yang dilengkapi dengan sarana distribusi seperti kapal, unit pengantongan, gerbong kereta api, dan gudang. Sebagai distributor

tunggal, PT Pusri juga dapat melakukan subsidi silang (relokasi). Sementara *periode ketiga*, yaitu dari tahun 2002 sampai sekarang (2011), dimana sistem distribusi menggunakan rayonisasi antar produsen dalam negeri (BUMN) dan tiap produsen bertanggungjawab atas wilayah/rayonnya masing-masing. Untuk keperluan distribusi, produsen menunjuk distributor dan pengecer di wilayah tanggungjawabnya. Dengan sistem ini, produsen juga dapat melakukan relokasi (subsidi silang). Mulai tahun 2009 diberlakukan sistem RDKK (Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok), dimana rencana kebutuhan pupuk dari tiap-tiap wilayah dibuat terlebih dahulu untuk memudahkan pembuatan perkiraan kebutuhan volume pupuk dan kebutuhan biaya. Dengan sistem RDKK, kasus penyimpangan distribusi pupuk dapat dicegah atau dikurangi.

Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok

Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang No. 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman khususnya pada pasal 6 ayat 2, yang isinya petani berkewajiban berperan serta dalam rencana pengembangan dan produksi budidaya tanaman. Kemudian untuk memperkuat agar tidak disalahgunakan, maka pemerintah mengeluarkan Perpres No. 77 tahun 2005 tentang Pupuk Bersubsidi merupakan Barang dalam Pengawasan dan Peraturan Menteri Pertanian Nomor: 273/Kpts/Ot.160/4/2007 tentang Pedoman Pembinaan Kelembagaan Petani.

RDKK sebagai dasar rencana pengadaan dan pelayanan dari GAPOKTAN. Dalam pelaksanaan penyusunan RDKK mengacu kepada RDK (Rencana Defenitif Kelompok) masing-masing kelompok dengan tahapan sebagai berikut: (1) pertemuan pengurus kelompok tani yang didampingi oleh Penyuluh Pertanian dalam rangka persiapan penyusunan RDKK; (2) pertemuan anggota kelompok tani dipimpin oleh Ketua Kelompok tani yang didampingi penyuluh pertanian untuk membahas, menyusun dan menyepakati daftar kebutuhan sarana produksi 6 tepat (tepat jenis, jumlah, waktu, tempat, harga dan mutu). RDKK selesai paling lambat 1 bulan sebelum jadwal tanam; dan (3) meneliti kelengkapan RDKK dan penandatanganan RDKK oleh Ketua kelompok tani yang diketahui oleh Penyuluh Pertanian (Gambar 2).



Gambar 2. Mekanisme Penyusunan RDKK

Mekanisme Pengajuan RDKK: (1) RDKK yang telah disusun dibuat rangkap 3 (tiga), Lembar pertama disampaikan kepada GAPOKTAN sebagai pesanan sarana produksi pertanian dan permodalan, lembar ke-2 sebagai arsip penyuluh dan lembar ke-3 untuk arsip kelompok tani; (2) GAPOKTAN mengkompilasi RDKK dari kelompok tani dan menyampaikan hasilnya ke Balai Penyuluhan Pertanian (BPP) Kecamatan; (3) Balai Penyuluhan Pertanian (BPP) Kecamatan melakukan verifikasi terhadap kompilasi RDKK dari GAPOKTAN sebelum diteruskan ke KPPKP atau Dinas Pertanian, apabila terdapat ketidaklengkapan RDKK tersebut dikembalikan ke GAPOKTAN untuk dilakukan perbaikan. Selanjutnya, Balai Penyuluhan Pertanian (BPP) Kecamatan meneruskan RDKK yang telah diverifikasi ke KPPKP atau Dinas Pertanian rangkap 2 (dua); (4) KPPKP atau Dinas Pertanian meneruskan setiap RDKK yang disampaikan oleh Balai Penyuluhan Pertanian (BPP) Kecamatan ke unit pelayanan sarana produksi dan permodalan (distributor sarana produksi dan perbankan) setelah disetujui Pelaksana Kegiatan di KPPKP atau Dinas Pertanian. Di samping itu, KPPKP atau Dinas Pertanian mengkompilasi RDKK yang telah masuk.

Dokumen RDKK yang telah ditandatangani oleh Ketua Kelompok Tani dan PPL dikirim ke Dinas terkait di tingkat kabupaten/kota dan produsen pupuk yang melayani wilayah tersebut. Dinas terkait di tingkat kabupaten/kota membuat rekapitulasi kebutuhan pupuk per kecamatan yang termasuk ke dalam wilayah kabupaten/kota yang bersangkutan. Hasil rekapitulasi Dinas terkait di tingkat kabupaten kemudian dikirim ke Dinas Pertanian di tingkat provinsi untuk dibuat rekapitulasi per kabupaten/kota yang termasuk ke dalam wilayah provinsi yang bersangkutan. Hasil rekapitulasi di tingkat provinsi itu kemudian dikirim ke Pusat (Kementerian Pertanian).

Di tingkat Pusat (Kementerian Pertanian), kemudian ditetapkan alokasi pupuk menurut jenisnya untuk masing-masing subsektor dalam Permentan. Permentan yang sudah diterbitkan dikirim ke Gubernur dan produsen pupuk. Berdasarkan Permentan tersebut, masing-masing Gubernur menerbitkan SK Gubernur mengenai alokasi pupuk untuk masing-masing kabupaten yang ada di wilayahnya. SK Gubernur itu dikirim ke Bupati yang termasuk ke dalam wilayah provinsi yang bersangkutan. Berdasarkan SK Gubernur tersebut, Bupati kemudian menerbitkan SK Bupati mengenai alokasi pupuk untuk masing-masing kecamatan yang ada di wilayahnya. RDKK kemudian disesuaikan dengan jatah di masing-masing kecamatan.

Dengan adanya RDKK, maka sistem distribusi pupuk bersubsidi menjadi tertutup di akhir saluran distribusi (kios). Artinya, penjualan pupuk bersubsidi oleh kios hanya kepada petani yang menjadi tanggung jawabnya sesuai dengan RDKK yang sudah direvisi berdasarkan alokasi pupuk. Demikian pula, petani hanya boleh membeli pupuk bersubsidi di kios terkait dan tidak boleh melebihi RDKK yang sudah revisi. Sistem pembayaran dari kios ke distributor dan dari distributor ke produsen adalah tunai.

Penentuan jumlah pupuk yang disubsidi ditentukan oleh pengisian RDKK yang disusun berdasarkan musyawarah anggota kelompok tani mengacu pada rekomendasi pemupukan spesifik lokasi yang nantinya akan dibeli oleh petani. Setiap tahun pemerintah menentukan kebutuhan kuota pupuk melalui peraturan seperti yang tertera dalam Peraturan Menteri Pertanian RI Nomor 505/Kpts/SR.130/12/2005 tentang Kebutuhan dan Harga Eceran Tertinggi Pupuk Bersubsidi untuk Sektor Pertanian.

Realisasi volume penggunaan pupuk urea bersubsidi setiap tahunnya jauh melampaui potensi yang diperhitungkan. Tahun 2012 deviasinya diperkirakan 1,09 juta ton. Di sisi lain, pemerintah acap kali mengeluhkan semakin tingginya anggaran subsidi pertanian. Menurut Arifin Tasrif Direktur Utama PT Pupuk Indonesia (Kompas, 2012) kondisi ini disebabkan oleh: (i) ketidakakuratan data potensi kebutuhan pupuk urea nasional, yang merupakan hasil perkalian luas areal tanam dan dosis pemupukan; (ii) ketidakakuratan data RDKK; (iii) penyaluran urea tanpa mengacu RDKK; (iv) penyimpangan penggunaan urea bersubsidi di luar peruntukan; dan (v) penggunaan urea yang berlebihan.

OPTIMALISASI PELAKSANAAN SUBSIDI PUPUK

Dalam operasional perencanaan kebutuhan penyediaan dan penyaluran sampai dengan penggunaan sesuai peruntukannya harus mengacu kepada: (1) rekomendasi pemupukan berimbang (Permentan No. 40/Permentan/OT.060/4/2007 tentang Pemupukan N, P dan K Padi spesifik lokasi, (2) penetapan alokasi kebutuhan (Permentan No. 06/Permentan/SR.140/2/2011 dan perubahannya No. 22/Permentan/SR.140/4/2011 tentang Harga Eceran Tertinggi Pupuk Bersubsidi untuk sektor pertanian tahun 2011, (3) usulan kebutuhan petani/kelompok tani (RDKK) dan (4) mekanisme pengadaan dan penyaluran mulai dari lini I sampai Lini IV (Permendag No. 17/M-DAG/PER/6/2011 perubahan atas No. 21/M-DAG/PER/6/2008 dan No 07/M-DAG/PER/01/2009 tentang Pengadaan dan Penyaluran Pupuk Bersubsidi untuk sektor pertanian.

Menurut Bambang Cahyono Direktur Pemasaran Pupuk Indonesia (Tempo, 2012) pemerintah akan mengubah mekanisme pendistribusian pupuk bersubsidi mulai Agustus 2012 di mana, *pertama*, pupuk bersubsidi hanya diberikan melalui satu merek, yakni Pupuk Indonesia. Adapun tujuannya untuk memudahkan para petani membedakan pupuk bersubsidi dan tidak. Lebih lanjut Bambang menyebutkan, potensi kebocoran terjadi di daerah yang menetapkan alokasi lebih besar dibandingkan kebutuhan. *Kedua*, daerah yang menetapkan alokasi melebihi ketentuan pemerintah. *Ketiga*, penyaluran di daerah-daerah dekat perkebunan. Dan *keempat*, di daerah sekitar pabrik pupuk.

Agar pupuk bersubsidi dapat terlaksana dengan optimal, maka dibutuhkan perbaikan dalam pelaksanaannya, terutama pada penerbitan SK alokasi pupuk bersubsidi, distribusi pupuk, pengisian RDKK dan pengawasannya (Tabel 2).

Tabel 2. Optimalisasi Pemanfaatan Pupuk Bersubsidi

No.	Kebijakan	Pelaksanaan	Optimalisasi Pemanfaatan
1.	Alokasi Kebutuhan Pupuk	Seharusnya SK sudah ada bulan Desember s/d Januari. Dalam Pelaksanaannya SK tersebut efektif dilaksanakan bulan Maret s/d April	Perencanaan kebutuhan pupuk bersubsidi yang sebelumnya pertahun di tambahnya menjadi perdua tahun.
2.	Distribusi	Kios pengecer bisa ditentukan oleh kelompok tani.	Harus tegas dalam penentuan kios pengecer (Penentuan dari Dinas Pertanian, Perdagangan dan Distributor)
		Distributor menjual pupuk secara paket	Petani membeli sesuai dengan jenis dan jumlah yang biasa dipergunakan
		Lini IV berada di kota kecamatan (tidak ada di desa)	Agar petani tidak mengeluarkan biaya transportasi, sebaiknya titik bagi terakhir ada di kelompok tani (Lini V)
3.	RDKK	Petani penerima mempunyai lahan lebih dari 2 ha, pengisian RDKK tidak sesuai jadwal	Selain PPL juga dilibatkan BPTP dan Balitbangda dalam pengisian RDKK
4.	Pengawasan	Kurang aktifnya KP3 dan PPNS, sehingga laporan Monev tidak disampaikan sesuai dengan jadwalnya	Penambahan dana buat petugas KP3 dan PPNS dalam menjalankan tugas. Menetapkan karyawan khusus untuk menjadi petugas KP3 dan PPNS

SK Alokasi Pupuk Subsidi

Alokasi kebutuhan pupuk bersubsidi untuk masing-masing provinsi setiap tahun ditetapkan dalam Peraturan Menteri Pertanian kemudian ditindaklanjuti dengan penerbitan Peraturan Gubernur yang mengatur tentang alokasi pupuk bersubsidi pada masing-masing kabupaten/kota. Peraturan Gubernur tersebut diterbitkan pada akhir Desember atau pada awal bulan Januari. Seterusnya ditindaklanjuti dengan penerbitan Peraturan Bupati/Walikota yang mengatur tentang alokasi pupuk bersubsidi pada masing-masing kecamatan. Peraturan Bupati atau Walikota tersebut diharapkan dapat terbit selambat-lambatnya pada awal Februari.

Akan tetapi, dalam kenyataannya SK alokasi kebutuhan pupuk bersubsidi tersebut diterima daerah sekitar bulan Maret dan April. Artinya, pemakaian pupuk bersubsidi tidak sesuai dengan pola tanam musim hujan atau dengan kata lain SK tersebut efektif dipergunakan untuk musim tanam kedua. Agar tidak terganggu pertumbuhan padi dalam mewujudkan target pencapaian produksi beras provinsi maka pemerintah daerah menyiasati masalah keterlambatan pengalokasian pupuk bersubsidi dengan kebijakan talangan pupuk bersubsidi. Mekanismenya Dinas Pertanian Provinsi melakukan koordinasi alokasi kebutuhan pupuk dengan dinas pertanian kabupaten/walikota. Setelah disepakati pupuk tersebut diambil dari stok yang ada di kabupaten dan sisanya berasal dari pabrik pupuk.

Kondisi ini sebenarnya sudah menyalahi prinsip 6 tepat, khususnya tepat waktu. Dari perspektif lain bisa dikatakan tidak tepat jumlah. Hal ini disebabkan salah satu perhitungan dalam menentukan kebutuhan pupuk tersebut berdasarkan pemakaian pupuk bersubsidi pada tahun lalu, sementara bagi petani dalam menentukan jumlah pemakaian dosis pupuk berdasarkan situasi iklim juga ketersediaan dana dari hasil pendapatan budi daya.

Penyebab terlambatnya SK pengalokasian pupuk bersubsidi salah satunya adalah alotnya pembahasan anggaran subsidi antara pemerintah dengan DPR. Selain itu, di daerah apabila terjadi revisi alokasi dari segi jenis, jumlah desa yang menerima akan terkendala oleh birokrasi pemerintahan, karena pejabat daerah (bupati/kota) tidak selalu ada di tempat. Agar pemakaian pupuk bersubsidi sesuai dengan tujuannya, maka pengajuan kebutuhan pupuk bersubsidi yang awalnya untuk kebutuhan satu tahun diganti menjadi dua tahun. Apabila di tengah jalan ada revisi alokasi kebutuhan baik dari segi jumlah atau desa yang menerima tidak diperlukan persetujuan dari bupati/walikota atau Dinas Pertanian Provinsi, tetapi cukup dengan persetujuan dinas kecamatan dan diketahui oleh KCD, PPL dan Kepala Desa.

Distribusi Pupuk Bersubsidi

Hubungan antara distributor dengan produsen dan distributor dengan pengecer dalam mendistribusikan pupuk bersubsidi adalah Surat Perjanjian Jual Beli (SPJB). Adapun isi SPJB tersebut pada intinya adalah jumlah permintaan dan harga perunitnya. Keuntungan kotor dari menjual pupuk tersebut Rp75 perkilogram atau di luar ongkos transpor dan biaya ongkos bongkar sekitar Rp5 – Rp6 perkilogramnya dan biaya transpor dari distributor ke pengecer berkisar Rp10 sampai Rp25 perkilogramnya. Keuntungan perkilogramnya yang sangat kecil ini bisa memicu pihak distributor berbuat nakal. Distributor sudah meminta kepada pemerintah agar menaikkan *fee* (keuntungan) perkilogramnya, tetapi pemerintah sampai saat ini belum mengabulkannya, sementara harga pupuk sudah berkali-kali dinaikkan.

Penentuan kios sebagai pengecer juga menjadi masalah, karena ada yang ditentukan oleh kelompok tani, ada yang ditentukan melalui rekomendasi Dinas Pertanian atau Dinas Perdagangan dan ada yang ditentukan oleh distributor. Masing-masing mempunyai kelemahan dan kelebihan, sehingga agar tidak menjadi rancu mestinya pemerintah membuat aturan yang jelas siapa yang menentukan kios pengecer. Atau, sebaliknya, mestinya ditentukan apa dasarnya kios pengecer ditentukan oleh kelompok tani, distributor atau Dinas Pertanian/Perdagangan.

Dalam melaksanakan distribusi pupuk bersubsidi kios pengecer harus membuat surat pernyataan yang isinya antara lain: (i) tidak boleh melakukan penimbunan, (ii) mempermainkan harga jual pupuk diatas HET, (iii) menyalurkan pupuk bersubsidi kepada pihak lain dan tidak menjual keluar wilayah tanggung jawab, (iv) tidak mengganti kemasan ke kantong lain, dan (v) senantiasa melaksanakan penjualan sesuai peraturan pemerintah yang berlaku.

Masalah tepat waktu, di mana produsen dan distributor tidak mengirim pupuk ke distributor atau ke pengecer sesuai dengan jadwal yang telah ditetapkan. Tetapi, di ujung tahun pupuk tersebut disalurkan produsen ke distributor atau dari distributor ke kios pengecer. Kondisi ini menyalahi tepat waktu dan masalah ini bisa diatasi apabila masing-masing lini melaporkan secara berkala atau setiap bulan secara berjenjang. Tujuannya selain sebagai kartu kendali juga bisa memastikan berapa kebutuhan pupuk di suatu tempat dan kelangkaan pupuk bisa dieleminir.

Petani memperoleh pupuk bersubsidi dari Lini IV sesuai HET apabila: (a) petani mengambil atau menebus pupuk bersubsidi sendiri di kios Lini I; (b) membeli secara tunai; dan (c) membeli dalam bentuk karung/sak. Namun, petani seringkali meminta pemilik kios untuk mengantarkan pupuk bersubsidi ke sawah atau ke rumah sehingga ada pembebanan ongkos transpor tambahan. Selain itu, banyak petani yang membeli dengan sistem bayar kemudian atau bayar setelah panen, sehingga ada pembebanan bunga atau biaya tambahan. Agar prinsip tepat harga tidak dilanggar mestinya jalur distribusi pupuk bersubsidi ditambah menjadi V dan lini V tersebut berada di kelompok tani

Selain permasalahan tersebut, masalah lain yang pernah dirasakan oleh distributor adalah (i) keharusan membeli secara paket ke Pupuk Kaltim dan apabila distributor tidak mau maka jatahnya untuk tahun depan akan dikurangi dan (ii) pupuk urea yang berwarna pink warnanya tidak tahan lama, hal ini terlihat dari pupuk urea yang keluar dari karung jatuh ke lantai dalam beberapa hari warnanya akan menjadi putih. Kebijakan membeli secara paket ini dampak negatifnya juga dirasakan sampai ke petani. Kondisi ini membuat petani menjadi bingung apabila tidak membeli dengan paket petani tidak mendapatkan urea, sebaliknya kalau membeli dengan paket pupuk organikya tidak dimanfaatkan.

Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok (RDKK)

Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok merupakan faktor penentu dalam pelaksanaan pendistribusian pupuk bersubsidi dengan sistem tertutup. Dalam pengisiannya petani dipandu oleh penyuluh setempat dengan landasan kebutuhan pupuk berdasarkan kepemilikan lahan. Sebelum diajukan ke dinas kecamatan, RDKK tersebut diverifikasi kembali. Tetapi, dalam pelaksanaannya masih ditemukan beberapa titik kelemahan dalam pengisian RDKK tersebut dan kelemahannya antara lain: (1) Masih ada petani yang lebih dari 2 ha mendapatkan pupuk bersubsidi, hal ini dikarenakan petani yang ada di RDKK belum tentu sebagai petani yang memiliki lahan sawah garapan; (2) Keterlambatan dalam mengisi RDKK karena tidak ada petugas penyuluh yang mendampingi petani atau tidak ada dana khusus bagi petugas untuk menangani RDKK; (3) Petani tidak serius mengisi RDKK, karena menurut mereka tanpa mengisi RDKK petani tetap mendapatkan jatah pupuk bersubsidi dan seandainya tidak masuk dalam RDKK petani masih bisa membeli di kios resmi yang menjual pupuk bersubsidi; (4) Pupuk yang diusulkan dalam RDKK tidak terserap sepenuhnya, hal ini disebabkan (i) jumlah pupuk yang ada di RDKK lebih banyak dibandingkan yang dibutuhkan, (ii) RDKK disusun untuk setahun, sementara petani menebus pupuk sesuai dengan kondisi tanaman dan keadaan uang pada saat itu, (iii) SK pengalokasian terlambat maka pupuk yang dipakai hanya sebagai tambahan saja atau pupuk subsidi tersebut dialihkan dari tanaman padi ke tanaman lainnya.

Pengisian RDKK pada prinsipnya merupakan bagian yang paling penting dalam kebijakan subsidi pupuk. Marwah dari RDKK antara lain ingin mengetahui jenis pupuk dan berapa banyak yang diinginkan petani dalam budi daya dalam setiap musim. Agar kembali ke tujuan awalnya maka sebaiknya RDKK disusun selama dua tahun dan melibatkan BPTP dan Balitbangda dalam

merumuskan berapa dosis anjuran spesifik lokasi. Peranan dan anggaran PPL lebih ditingkatkan lagi dalam mengawal RDKK.

Pengawasan

Sebagaimana ditegaskan di dalam Peraturan Presiden Nomor 15 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 77 Tahun 2005 tentang Penetapan Pupuk Bersubsidi Sebagai Barang dalam Pengawasan, maka diperlukan instrumen untuk pelaksanaan pengawasan penyediaan dan penyaluran pupuk bersubsidi. Pengawasan pupuk bersubsidi dilakukan oleh seluruh instansi terkait yang tergabung dalam Kelompok Kerja (Pokja) Pupuk di Pusat maupun melalui Komisi Pengawas Pupuk dan Pestisida (KP3) di provinsi dan kabupaten/kota.

Konsep pengawasan disusun secara terpadu dan menyatu dengan konsep perencanaan serta konsep pengadaan dan distribusinya. Pengawasan pupuk bersubsidi dilakukan secara terpadu dan terintegrasi antara unsur petani/kelompok tani, unsur pemerintah dan *stakeholder* lainnya. Dalam implementasinya, KP3 bersama-sama dengan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) dibantu Penyuluh Pertanian Lapangan (PPL) termasuk Tenaga Harian Lepas (THL), Tenaga Bantu Pengendali Organisme Pengganggu Tumbuhan, Pengamat Hama dan Penyakit (POPT-PHP) (Gambar 3).



Gambar 3. Pengawasan Pupuk dan Pestisida

Undang-Undang No. 8 Tahun 1981 membagi Penyidik ke dalam dua bagian yaitu: Penyidik Polri dan PPNS. Penyidik adalah Pejabat Polisi Negara Republik Indonesia atau Pejabat Pegawai Negeri Sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh Undang-Undang untuk melakukan penyidikan. Penyidikan adalah serangkaian tindakan penyidik dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam UU ini untuk mencari serta mengumpulkan bukti yang dengan bukti itu membuat terang tentang tindak pidana yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya. PPNS yang sudah

dilatih sejak tahun 2003 sampai sekarang yang berjumlah 104 orang, namun dengan situasi otonomi daerah, sebagian dari PPNS tersebut dimutasikan ke instansi lain yang tidak ada kaitannya dengan tugas fungsi PPNS. Kondisi ini menyebabkan petugas yang aktif tinggal 83 orang.

Tugas dari KP3 adalah melakukan pengawasan terhadap pengadaan, peredaran dan penyimpangan serta penggunaan pupuk bersubsidi, baik melalui pemantauan secara langsung terhadap penyediaan dan penyaluran pupuk dari lini I sampai lini IV, maupun secara tidak langsung maupun secara tidak langsung melalui monitoring dan evaluasi terhadap laporan hasil pengawasan yang dilakukan oleh instansi terkait dan Tim KP3 kabupaten/kota. Laporan Monev tersebut dibuat setiap bulan dan laporan akhir tahun.

Dalam pelaksanaannya tidak semua kabupaten yang membuat laporan Monev dan konsep pengawasan distribusi pupuk bersubsidi masih bersifat parsial di mana pengawasan pada tahap perencanaan, pengadaan dan pendistribusian masih berjalan sendiri-sendiri. Dalam aspek pengawasan tersebut, beberapa Pemda cenderung bersifat pasif karena menganggap bahwa kebijakan tersebut menjadi tanggung jawab pemerintah pusat. Di samping itu, minimnya dana untuk pelaksanaan tugas KP3 di tingkat kabupaten dan provinsi juga berimplikasi terhadap kurang optimalnya pengawasan. Sebagai ilustrasi, pada tahun 2010, tidak ada alokasi dana pelaksanaan tugas KP3 baik di kabupaten maupun di provinsi. Namun, untuk tahun 2011, dana pelaksanaan tugas KP3 sudah dialokasikan untuk tingkat kabupaten, sementara untuk tingkat provinsi tidak ada alokasi dana.

Selain dana petugas KP3 juga tidak profesional, hal ini disebabkan petugasnya sekaligus merangkap pegawai dinas pertanian. Hal yang sama juga terjadi di PPNS; kondisi ini menyebabkan petugas PPNS menjadi mandul dalam melakukan tugas pengawasan. Karena tidak memiliki legalitas (ID) resmi sebagai petugas penyidik, PPNS selama ini belum dapat memperlihatkan kinerja secara maksimal meskipun potensi PPNS sebetulnya sangat besar dan memiliki dasar hukum yang kuat dalam melaksanakan penyelidikan. Hal ini disebabkan karena masalah sarana dan dana yang kurang memadai dan bahkan belum dianggarkan sama sekali.

PENUTUP

Untuk mengoptimalkan pemanfaatan pupuk maka diperlukan langkah-langkah strategis seperti penentuan jumlah dan lokasi penerima pupuk (RDKK) yang sebelumnya diperuntukkan untuk kebutuhan satu tahun ditingkatkan menjadi dua tahun. Pada prinsipnya kebutuhan pupuk tidak akan berubah, seandainya ada perubahan secara nasional harusnya tidak signifikan. Perubahan kebutuhan pupuk tidak perlu persetujuan dari Bupati/Walikota, tetapi cukup melalui persetujuan Kepala Dinas Kecamatan. Mekanisme perubahan melalui usulan PPL, KP3, PPNS, BPTP dan Balitbangda, persetujuan dari Kepala Dinas Pertanian Kecamatan disampaikan ke Dinas Pertanian Kabupaten, Bupati/Walikota, Dinas Pertanian Provinsi, dan Gubernur.

Dalam pendistribusian hal yang penting untuk diperbaiki adalah penentuan kios pengecer dengan membuat aturan yang jelas tentang kios pengecer di lini IV ditentukan oleh distributor, kelompok tani atau Dinas Pertanian/Perdagangan atau sebaliknya dibuat aturan pada saat kondisi apa ditentukan oleh distributor, pada saat kondisi apa ditentukan kelompok tani dan pada saat kondisi apa ditentukan oleh Dinas Pertanian/Perdagangan, serta adanya sanksi yang jelas dan tegas dari Dinas Pertanian Provinsi bagi distributor atau kios pengecer apabila ditemukan penyelewengan dalam mendistribusikan pupuk bersubsidi. Selanjutnya, yang paling penting adalah menaikkan *fee* keuntungan di tingkat distributor dan kios pengecer. Sebaliknya, agar petani tidak merasakan pembelian pupuk diatas HET, disarankan lini distribusinya diperpanjang menjadi lini V atau sampai di tingkat kelompok tani.

Pengawasan bisa dioptimalkan apabila ada dana operasional yang mencukupi. Sumber dana ini bisa berasal dari Kementerian Pertanian dan Anggaran Pemerintah Daerah karena institusi

PPNS dan KP3 ada di Kementan dan di Pemda. Agar lebih fokus dalam menjalankan tugas pokok dan fungsi KP3 dan PPNS, sebaiknya petugas yang ditempatkan adalah petugas tetap bukan petugas yang merangkap menjadi pegawai di Dinas Pertanian setempat.

DAFTAR PUSTAKA

- Darwis.V. dan C. Muslim. 2007. Revitalisasi Kebijakan Sistem Distribusi Pupuk dalam Mendukung Ketersediaan Pupuk Bersubsidi di Tingkat Petani. *Jurnal Ekonomi dan Pembangunan XV(2)*.
- Darwis, V. dan Saptana. 2010. Rekonstruksi Kelembagaan dan Uji Teknologi Pemupukan: Kebijakan Strategis Mengatasi Kelangkaan Pupuk. *Analisis Kebijakan Pertanian 8(2): 167-186*.
- Hadi, P.U., D.K. Swastika, F.B.M. Dabukke, N.K. Agustin, M. Siregar, D. Hidayat, dan M. Maulana. 2007. Analisis Penawaran dan Permintaan Pupuk di Indonesia 2007 – 2012. Laporan Hasil Penelitian. Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian. Bogor.
- Hadi,P.U., B. Rachman, dan V. Darwis. 2011. Laporan Awal Kajian Strategis Kebijakan Subsidi Pertanian yang Efektif, Efisien dan Berkeadilan. Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional. Jakarta.
- PSE, 1997. Analisis Kemampuan Petani Membeli Pupuk (Laporan Penelitian Kerjasama PT Petrokimia Gresik dan PSE). Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian. Bogor
- Pedoman Pelaksanaan Penyediaan Pupuk Bersubsidi Untuk Sektor Pertanian Tahun 2012 Direktorat Jenderal Prasarana dan Sarana Pertanian. Kementerian Pertanian. Jakarta.
- Pedoman Penguatan Komisi Pengawasan Pupuk dan Pestisida dan Pemberdayaan Penyidik Pegawai Negeri Sipil Pupuk dan Pestisida. 2012. Direktorat Jenderal Prasarana dan Sarana Pertanian, Kementerian Pertanian. Jakarta.
- Kompas, Boros Urea Bersubsidi 1 Juta Ton per Tahun. Senin, 15 Oktober 2012. hlm. 18.
- Kariyasa. K, M. Maulana, dan S. Mardianto. 2004. Usulan Tingkat Subsidi Harga Eceran Tertinggi (HET) yang Relevan Serta Perbaikan Pola Pendistribusian Pupuk di Indonesia. *Analisis Kebijakan Pertanian 2(3): 277-287*.
- Kariyasa, K. dan Y. Yusdja. 2005. Evaluasi Kebijakan Sistem Distribusi Pupuk Urea di Indonesia: Kasus Provinsi Jawa Barat. *Analisis Kebijakan Pertanian 3(3): 201-216*.
- Syafa'at, N., A. Purwoto, M. Maulana, dan C. Muslim. 2006. Analisis Besaran Subsidi Pupuk dan Pola Distribusinya. Laporan Penelitian. Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian. Bogor.
- PSEKP. 2006. Kebijakan Mengatasi Kelangkaan Pupuk: Perspektif Jangka Pendek. Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian. Bogor.
- Rusastra, I W., R. Kustiari, dan E. Pasandaran. 1997. Dampak Penghapusan Subsidi Pupuk Terhadap Permintaan Pupuk dan Produksi Padi Nasional. *Jurnal Agro Ekonomi 16(1&2): 31-41*.
- Susilowati, S.H., B. Sayaka, E. Suryani, dan Wahida. 1998. Analisis Usahatani dalam Perspektif Insentif Ekonomi Kebijakan Harga Input-Output. *Dalam A. Suryana (Ed.). Analisis Kebijakan Pembangunan Agribisnis di Perdesaan dan Analisis Dampak Krisis. Monograph Series No.18. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian. Bogor*.
- Swastika, D.K.S., Sumaryanto, N. Ilham, dan A. Supriatna. 1999, Respon Petani Terhadap Kebijakan Penghapusan Subsidi Pupuk dan Kenaikan Harga Gabah. *Dalam T. Sudaryanto*

- (Ed.). Analisis dan Perspektif Kebijakan Pembangunan Pertanian Pasca Krisis Ekonomi. Monograph Series No. 20. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian. Bogor.
- Syafaat, N., M. Rachmat, dan H.P. Saliem. 1999. Alternatif Kebijakan Penghapusan Subsidi Pupuk dan Pemberian Insentif Usahatani Padi. *Dalam* T. Sudaryanto (Ed.). Analisis dan Perspektif Kebijakan Pembangunan Pertanian Pasca Krisis Ekonomi. Monograph Series No. 20. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian. Bogor.
- Susila, W.R. 2010. Kebijakan Subsidi Pupuk: Ditinjau Kembali. *Jurnal Litbang Pertanian* 29(2): 43-49.
- Tempo. 2012. Agustus, Distribusi Pupuk Bersubsidi Diubah. *Tempo*, Kamis 21 Juni 2012.