

KEBIJAKAN SUBSIDI PUPUK : Tinjauan Terhadap Aspek Teknis, Manajemen dan Regulasi

Fertilizer Subsidy Policy: Overview on Technical, Management, and Regulation Aspects

Benny Rachman

*Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian
Jl. A. Yani No.70 Bogor 16161*

ABSTRACT

There is a need to improve the effectiveness of policy implementation of subsidized fertilizer distribution system that covering technical, management and regulation aspects. Technical aspects include: (a) to increase the intensity of socialization of balanced fertilization system applied at specific location and the application of organic fertilizer, and (b) to accelerate the development of organic fertilizer. Management aspects covers: (a) socialization of closed distribution system of subsidized fertilizer to all stakeholders including government officials, community leaders and farmers, (b) cross-sectoral coordination to ensure the effectiveness of fertilizer distribution and the implementation of subsidized fertilizer, and (c) repositioning of fertilizers distribution kiosks at line IV through the improvement of the local government role in the provision and distribution of subsidized fertilizers. Regulation aspects consist of: (a) definitive plan needs groups (RDKK) to be used as a link feeder between the Ministry of Trade Regulation No.21/M-DAG/PER/2008 and the Ministry of Agriculture Regulation No.42/Permentan/OT.140/09/2008, and (b) planning of fertilizers allocation based on the need according to RDKK and followed by distribution that also based on RDKK.

Key words : *policy, fertilizer subsidy, technical, management, regulation*

ABSTRAK

Dalam upaya meningkatkan efektivitas pelaksanaan kebijakan sistem distribusi pupuk bersubsidi perlu perbaikan kebijakan yang meliputi aspek teknis, manajemen dan regulasi. *Aspek Teknis* : (a) meningkatkan intensitas sosialisasi sistem pemupukan berimbang spesifik lokasi dan pemanfaatan pupuk organik, (b) mempercepat pengembangan pupuk organik. *Aspek Manajemen* : (a) sosialisasi sistem penyaluran pupuk bersubsidi secara tertutup kepada stakeholder termasuk aparat pemerintah, tokoh masyarakat dan petani, (b) koordinasi lintas sektor untuk menjamin efektivitas penyaluran pupuk bersubsidi dan implementasi pemupukan, dan (c) reposisi kios penyalur pupuk di Lini IV dengan meningkatkan peran pemerintah daerah dalam pengaturan penyediaan dan penyaluran pupuk bersubsidi. *Aspek Regulasi* : (a) RDKK hendaknya dipakai sebagai 'simpul' yang menghubungkan antara Permendag No. 21/M-DAG/PER/6/2008 dan Permentan No. 42/Permentan /OT.140/09/2008, dan (b) perencanaan alokasi kebutuhan pupuk yang didasarkan atas RDKK perlu diikuti oleh penyaluran berdasarkan RDKK.

Kata kunci : *kebijakan, subsidi pupuk, teknis, manajemen dan regulasi*

PENDAHULUAN

Pupuk memiliki peranan penting dan strategis dalam peningkatan produksi dan produktivitas pertanian. Oleh karena itu pemerintah terus mendorong penggunaan pupuk yang efisien melalui berbagai kebijakan meliputi aspek teknis, penyediaan dan distribusi maupun harga melalui subsidi. Kebijakan subsidi dan distribusi pupuk yang telah diterapkan mulai dari tahap perencanaan kebutuhan, penetapan Harga Eceran Tertinggi (HET), besaran subsidi hingga sistem distribusi ke pengguna pupuk sudah cukup komprehensif. Namun demikian, berbagai kebijakan tersebut belum mampu menjamin ketersediaan pupuk yang memadai dengan HET yang telah ditetapkan. Secara lebih spesifik, masih sering terjadi berbagai kasus antara: (a) kelangkaan pasokan pupuk yang menyebabkan harga aktual melebihi HET, dan (b) margin pemasaran lebih tinggi dari yang telah ditetapkan pemerintah. Selain itu, perencanaan alokasi kebutuhan pupuk yang belum sepenuhnya tepat, pengawasan yang belum maksimal, disparitas harga pupuk bersubsidi dan nonsubsidi yang cukup besar menyebabkan penyaluran pupuk bersubsidi masih belum tepat sasaran. Kebocoran penyaluran pupuk bersubsidi ke luar petani sasaran masih sering ditemukan, sehingga menimbulkan kelangkaan dan harga pupuk melebihi HET.

Kebijakan penyediaan pupuk dengan harga murah melalui pemberian subsidi yang terus meningkat setiap tahun, menyebabkan semakin tidak efisiensinya penggunaan pupuk oleh petani dan meningkatkan ketidaktepatan sasaran subsidi pupuk yang seharusnya dinikmati oleh petani kecil tetapi dinikmati pula oleh pihak lain (World Bank, 2008a; 2008b). Langka pasok dan lonjak harga serta penyaluran pupuk bersubsidi yang kurang tepat sasaran terus terjadi dan berulang setiap tahun erat kaitannya dengan aspek teknis (database petani dan kepemilikan lahan yang kurang akurat), aspek regulasi dan aspek manajemen.

Permasalahan

Sistem Penetapan Alokasi Pupuk dan Akurasi Data Petani : Peraturan sistem distribusi pupuk yang berlaku saat ini mengikuti ketentuan Permendag No. 21/M-DAG/PER/6/2008. Peraturan ini hanya memuat proses perencanaan alokasi kebutuhan pupuk yang didasarkan atas Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok (RDKK), tetapi tidak mencantumkan sistem penyaluran pupuk yang didasarkan atas RDKK. Hal ini membuka peluang penyimpangan, khususnya terhadap besaran penyaluran pupuk. Selain itu, Pemerintah Daerah (Pemda) belum memiliki basis data petani yang akurat terutama luas lahan, akibatnya fungsi pengawasan dan pengendalian kurang efektif.

Implementasi Tidak Sesuai dengan Ketentuan (moral hazard) : Berdasarkan peraturan yang berlaku, produsen bertanggung-jawab terhadap penyaluran pupuk sampai Lini IV (pengecer resmi) dengan HET yang berlaku. Namun dalam

prakteknya : (a) produsen pupuk kurang peduli terhadap penyaluran pupuk yang dilakukan oleh distributor dari Lini III ke Lini IV, dan (b) penunjukkan distributor yang tidak memenuhi persyaratan.

Penggunaan Pupuk yang Tidak Sesuai Dosis Anjuran : Penggunaan pupuk (khususnya urea) oleh petani saat ini banyak yang telah melewati batas anjuran, dengan dosis pupuk Urea berkisar 300-500 kg/ha, sementara takaran yang dianjurkan dan mendapat subsidi dari pemerintah hanya 200-300 kg/ha (Rachman *et al.*, 2005 dan Syafaat *et al.*, 2006). Selain itu, kebutuhan pupuk meningkat tajam pada musim tanam, sedangkan penyediaan pupuk hampir merata sepanjang tahun. Penggunaan pupuk yang berlebih menjadi pemicu utama melonjaknya permintaan pupuk pada awal musim tanam, yang berdampak pada kelangkaan pupuk.

HET yang Berlaku Kurang Realistik : Komponen HET yang biasanya dianggap kurang realistis adalah margin pemasaran yang terdiri dari *fee* pelaku distribusi dan biaya pemasaran. Dengan HET yang kurang realistis, maka pelaku distribusi meningkatkan *fee* di atas ketentuan dan melakukan penyesuaian biaya pemasaran secara tidak resmi. Tindakan pelaku distribusi ini menyebabkan meningkatnya margin pemasaran di atas ketentuan (Kariyasa *et al.*, 2004, PSEKP, 2006 dan Rachman *et al.*, 2008).

Keterbatasan Anggaran Belanja Pemerintah : Pengalaman selama ini menunjukkan bahwa keterbatasan anggaran belanja pemerintah akan menciptakan 2 (dua) kondisi : (a) pemberian subsidi pupuk diprioritaskan untuk usahatani tanaman pangan yang umumnya berskala kecil, dan (b) perhitungan total volume pupuk bersubsidi untuk usahatani tanaman pangan didasarkan atas luas tanam yang kadang kala kurang akurat dikalikan dosis pupuk yang direkomendasikan. Kondisi pertama menimbulkan perembesan pupuk bersubsidi ke pasar pupuk non-subsidi.

Sistem Distribusi Tertutup yang Belum Optimal : Kurang optimalnya implementasi sistem distribusi pupuk secara tertutup disebabkan karena belum adanya simpul yang menghubungkan antara Permendag No. 21/M-DAG/PER/6/2008 yang mengatur penyaluran dari Lini I sampai IV dan Permentan No. 42/Permentan/OT.140/09/2008 yang mengatur penyaluran dari Lini IV ke petani atau kelompok tani dalam membangun distribusi tertutup. Keadaan ini menyebabkan pengecer resmi dapat menjual pupuk bersubsidi kepada siapa saja, termasuk kepada pihak yang tidak berhak, yang pada akhirnya menyebabkan ketidakpastian bagi petani untuk mendapatkan pupuk bersubsidi sesuai dengan kebutuhan.

Masih Lemahnya Pengawasan di Lapangan : Konsep pengawasan distribusi pupuk bersubsidi masih bersifat parsial dimana pengawasan pada tahap perencanaan, pengadaan dan pendistribusian masih berjalan sendiri-sendiri. Dalam aspek pengawasan tersebut, Pemda cenderung bersifat pasif karena menganggap bahwa kebijakan tersebut menjadi tanggung jawab pemerintah pusat.

Berdasarkan uraian permasalahan diatas, perlu dilakukan perbaikan mulai dari sistem subsidi, penetapan HET, distribusi dan pengawasan pupuk, baik dalam aspek regulasi, aspek manajemen, sampai pada aspek teknis di lapangan.

KEBIJAKAN SUBSIDI, SISTEM DISTRIBUSI DAN HET PUPUK

Kebijakan Subsidi Pupuk

Memasuki akhir dekade 1990-an pemerintah mengumumkan paket kebijakan Desember 1998, yaitu : (1) menghapus perbedaan harga pupuk yang dialokasikan untuk tanaman pangan maupun tanaman perkebunan, (2) menghapus subsidi pupuk, (3) menghilangkan monopoli distribusi dan membuka peluang bagi distributor baru (PT. Pusri tidak lagi menjadi distributor tunggal dalam penyaluran pupuk), (4) menghapus *holding company* untuk mendorong berkembangnya kompetisi yang sehat antar produsen pupuk , dan (5) menghapus quota ekspor dan kontrol terhadap impor pupuk.

Dampak positif dari kebijakan tersebut terlihat dari : (a) tersedianya pupuk dalam jumlah yang cukup di kios-kios, (b) harga eceran urea di tingkat petani pada umumnya dibawah harga patokan KUT, dan (c) variasi harga eceran pupuk SP-36 dan ZA yang sebagian berasal dari impor, masih mendekati harga plafon KUT. Sementara itu, dampak negatif dari kebijakan tersebut adalah : (a) relatif tingginya harga pupuk mendorong munculnya pupuk alternatif yang relatif murah, namun dengan kualitas yang beragam dan kurang terjamin, dan (b) pasar pupuk yang mengarah ke oligopolistik, dimana hanya distributor bermodal kuat yang mampu membeli pupuk di Lini I dan II serta mampu menyalurkan pupuk ke daerah yang bukan wilayah kerjanya (Rachman, 2003).

Peningkatan harga pupuk dunia akibat peningkatan harga gas sejak tahun 2000 telah mendorong pemerintah kembali memberikan subsidi pupuk pada tahun 2001. Selama tahun 2001-2002, subsidi pupuk diberikan dalam bentuk insentif gas domestik (IGD) sebagai bahan baku utama untuk produksi pupuk Urea. IGD memang tidak disebut sebagai subsidi pupuk dan jumlahnya pun tidak begitu besar (PSEKP, 2005). Di sisi lain, peningkatan harga pupuk dunia memaksa pemerintah untuk mengendalikan harga pupuk domestik dalam rangka membantu petani dan mencegah dampak negatifnya terhadap kinerja sektor pertanian. Oleh karena itu, sejak tahun 2003 pemerintah meningkatkan dan memperluas subsidi, tidak saja subsidi gas untuk Urea tetapi juga subsidi harga untuk pupuk lainnya (SP-36, ZA dan NPK).

Namun demikian, kebijakan subsidi pupuk tersebut mengandung kelemahan yang membuat kebijakan tidak efektif menjamin HET, yang diindikasikan oleh : (a) relatif lebih tingginya harga pupuk eceran di tingkat petani dibanding HET pupuk yang berlaku, (b) volume penyaluran pupuk bersubsidi tidak dapat dipastikan, dan (c) wilayah tanggung-jawab distribusi tidak dapat dipisah secara

tegas (wilayah tanggung-jawab pabrik pupuk didasarkan pada wilayah provinsi yang tidak mungkin diisolir). Terhitung sejak semester II Tahun Anggaran 2006, mekanisme subsidi pupuk berubah dari subsidi gas menjadi subsidi harga (PSEKP, 2006).

Sistem Distribusi dan HET Pupuk

A. Sistem Distribusi Pupuk Bersubsidi

Dalam upaya mencapai tingkat produktivitas yang diinginkan melalui penerapan pupuk berimbang spesifik lokasi, pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi harus tepat sasaran baik dari segi jenis, jumlah, waktu, kualitas, tempat dan harga sesuai alokasi kebutuhan dan HET yang telah ditetapkan. Alokasi pupuk bersubsidi dihitung sesuai dengan anjuran pemupukan berimbang spesifik lokasi dengan mempertimbangkan usulan kebutuhan yang diajukan oleh Pemerintah Daerah Provinsi serta alokasi anggaran subsidi pupuk yang disediakan oleh Pemerintah. Selanjutnya penyaluran pupuk bersubsidi di penyalur Lini IV ke petani atau kelompok tani dilakukan berdasarkan Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok (RDKK) sesuai dengan wilayah tanggung jawabnya serta mempertimbangkan jumlah pupuk bersubsidi yang telah ditetapkan dalam Permentan No. 42/Permentan/ OT.140/09/ 2008 (Departemen Pertanian, 2008).

Pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi dari produsen (Lini I dan Lini II) menggunakan jalur distribusi melalui distributor (lini III) dan penyalur (lini IV) sebagaimana barang bebas sesuai Permendag 21/M-DAG/PER/6/2008. Pengawasan dan pemantauan pelaksanaan pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi dari Lini I - Lini IV menjadi kewajiban produsen pupuk dan di tingkat daerah menjadi tanggung jawab Gubernur/Bupati/Walikota melalui Komisi Pengawasan Pupuk dan Pestisida (KP3) provinsi/ kabupaten/kota. Selanjutnya pengawasan dan pemantauan pelaksanaan penyaluran dari penyalur di Lini IV ke petani diatur dengan Permentan No. 42/Permentan/OT.140/09/2008 dengan menunjuk petugas pengawas sebagai satu kesatuan dengan KP3 kabupaten/kota. KP3 kabupaten/kota dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh Tenaga Harian Lepas (THL) Tenaga Bantu Pengendali Organisme Pengganggu Tumbuhan dan Penyakit (POPT-PHP).

Pupuk bersubsidi adalah pupuk yang pengadaan dan penyalurannya mendapat subsidi dari Pemerintah untuk kebutuhan petani yang dilaksanakan atas dasar program Pemerintah di sektor pertanian. Jenis pupuk bersubsidi yaitu, pupuk anorganik (urea, Superphos, ZA, NPK) dan pupuk Organik. Pupuk bersubsidi ditetapkan sebagai barang dalam pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 77 Tahun 2005. Lingkup pengawasan mencakup pengadaan dan penyaluran, termasuk jenis, jumlah mutu, wilayah tanggung jawab, harga eceran tertinggi (HET) dan waktu pengadaan dan penyaluran. Kebijakan subsidi pupuk kepada petani sasaran meliputi petani

tanaman pangan, dan hortikultura, pekebun rakyat, peternak/penanam hijauan pakan ternak, dan pembudidaya ikan/ udang.

HET merupakan harga jual pupuk kepada petani, yang ditetapkan oleh Menteri Pertanian dalam bentuk Peraturan Menteri Pertanian. Tahun 2005 hingga semester I tahun 2006 HET pupuk urea tercatat Rp 1.050/kg, SP-36 (Rp 1.400/kg), ZA (Rp 950/kg) dan NPK Phonska (Rp 1.600/kg). Selanjutnya, mulai semester II tahun 2006 sampai 2009 HET pupuk tidak mengalami perubahan yaitu Rp 1.200/kg (urea), Rp 1.550/kg (SP-36/SP-18) dan Rp 1.750/kg (NPK). (Tabel 1). Dalam Peraturan Menteri Pertanian Nomor : 29/Permentan/OT.140/6/2008 tentang Kebutuhan dan HET pupuk bersubsidi untuk sektor pertanian, disebutkan bahwa HET pupuk berlaku untuk pembelian pupuk di kios pengecer resmi, dan HET pupuk bersubsidi ditetapkan sebagai berikut : Pupuk Urea (Rp. 1.200,-/kg); Pupuk ZA (Rp. 1.050,-/kg); Pupuk Superphos (Rp. 1.550,-/kg); Pupuk NPK phonska (15:15:15) (Rp. 1.750,-/kg); . Pupuk NPK pelangi (20:10:10) = (Rp. 1.830,-/kg); Pupuk NPK kujang (30: 6: 8) = (Rp. 1.586,-/kg); dan Pupuk Organik = (Rp. 500,-/kg). Pembelian dilakukan di Lini IV secara tunai dalam kemasan 50 kg, 40 kg atau 20 kg yang dibeli oleh petani, pekebun, peternak, dan pembudidaya ikan.

Tabel 1. Perkembangan HET Pupuk, 2005 - 2009 (Rp/kg)

Jenis Pupuk	2005	2006	2007	2008	2009
Urea	1.050	1.050/ 1.200	1.200	1.200	1.200
SP-36/SP-18	1.400	1.400/ 1.550	1.550	1.550	1.550
ZA	950	950/ 1.050	1.050	1.050	1.050
NPK Phonska	1.600	1.600/ 1.750	1.750	1.750	1.750
NPK Pelangi	-	-	-	1.830	1.830
NPK Kujang	-	-	-	1.586	1.586
Organik	-	-	-	1.000	500

Sumber : Departemen Pertanian (2009).

Selanjutnya, pada tahun 2009 telah ditetapkan alokasi kebutuhan dan HET pupuk, seperti tertuang dalam No.42/Permentan /OT.140/09/2008, jo tenaga Bantu Pengendali Organisme Pengganggu Tumbuhan, Pengamat Hama dan No.05/Permentan. OT.140/01/2009. Kebutuhan pupuk bersubsidi yang dialokasikan adalah 5,5 juta ton urea, 1,0 juta ton Superphos (SP-18), 0,92 juta ton ZA, 1,5 juta ton NPK, dan 0,45 juta ton pupuk Organik. Masing-masing dengan HET sebagai berikut : urea Rp 1.200/kg, Superphos (SP-18) Rp 1.550/kg, ZA Rp 1.050/kg, NPK (Phonska Rp 1.750/kg, Pelangi Rp 1.830/kg, Kujang Rp 1.586/kg) dan pupuk Organik Rp 500/kg.

Selain Kebijakan HET pupuk, pemerintah juga menetapkan kebijakan insentif melalui harga pembelian pemerintah (HPP) untuk gabah. HPP GKP

(gabah kering panen) dan HPP GKG (gabah kering giling) pada tahun 2007 masing-masing tercatat Rp 2.000/kg dan Rp 2.600/kg (Inpres 3/2007), kemudian meningkat menjadi Rp 2.200/kg GKP dan Rp 2.840/kg GKG (Inpres 1/2008), dan pada tahun 2009 HPP GKP dan GKG menjadi Rp.2.400/kg dan Rp.3.000/kg (Inpres 8/2008). Pada prakteknya, harga GKP aktual di lapangan cenderung lebih tinggi daripada HPP GKP. Hal yang sama harga pupuk aktual juga relatif lebih tinggi dibanding HET pupuk. Namun demikian, relatif tingginya harga GKP aktual yang diterima oleh petani, mampu mengkompensasi relatif tingginya harga pupuk aktual dibanding HET pupuk yang ditetapkan pemerintah. Rasio harga GKP aktual dan Urea aktual tercatat 1,38 (tahun 2005) meningkat menjadi 1,66 (tahun 2009). Seiring dengan itu, rasio GKP aktual dan SP-36 aktual maupun rasio GKP aktual dan ZA aktual juga secara konsisten meningkat selama periode tersebut. Hal ini mengindikasikan bahwa kebijakan harga gabah telah memberikan insentif yang memadai bagi petani.

Tabel 2. Rasio Harga Gabah (GKP) Aktual dan Harga Pupuk Aktual, 2005 – 2009

Tahun	GKP Aktual	Harga Urea Aktual	Rasio (2:3)	Harga SP-36 Aktual	Rasio (2:5)	Harga ZA Aktual	Rasio (2:7)
1	2	3	4	5	6	7	8
2005	1.800	1.300	1,38	1.550	1,16	1.000	1,80
2006	2.100	1.300	1,62	1.550	1,35	1.100	1,91
2007	2.200	1.400	1,57	1.650	1,33	1.180	1,86
2008	2.350	1.450	1,61	1.850	1,30	1.200	2,00
2009	2.400	1.450	1,66	1.850	1,30	1.300	1,85

Sumber : Rachman *et al.* (2008)

SISTEM DISTRIBUSI PUPUK BERSUBSIDI SAAT INI

Konsep pengawasan terhadap distribusi pupuk bersubsidi disusun secara terpadu dan menyatu dengan konsep perencanaan serta konsep pengadaan dan distribusinya (Deptan, 2008). Pengawasan pupuk bersubsidi dilakukan secara terpadu dan terintegrasi antara unsur petani/kelompok tani, unsur pemerintah dan stakeholder lainnya. Dalam implementasinya, KP3, bersama-sama dengan PPNS dibantu oleh penyuluh pertanian di lapangan termasuk Tenaga Harian Lepas (THL), Tenaga Bantu Pengendali Organisme Pengganggu Tumbuhan, Pengamat Hama dan Penyakit (POPT-PHP).

Mekanisme pengawasan pupuk bersubsidi mulai dari tingkat kabupaten/kota sampai tingkat pusat adalah sebagai berikut (Gambar 1) :

Tingkat Kabupaten/Kota

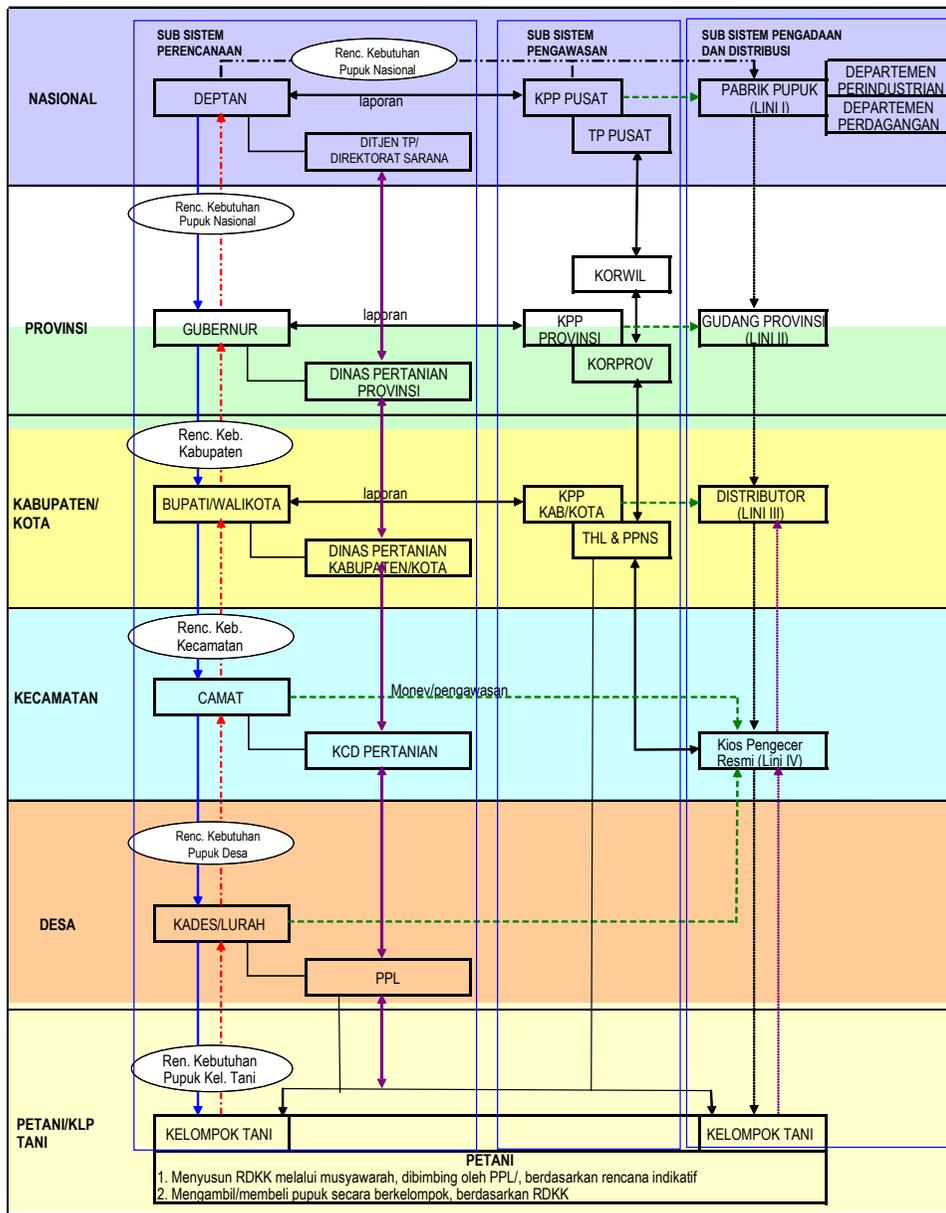
- a. Pengawasan oleh KP3 dilakukan secara periodik (bulanan) dan sewaktu-waktu apabila diperlukan, sedangkan Pengawasan oleh THL dan POPT-PHP dilakukan secara harian.
- b. Rapat koordinasi pembahasan perencanaan kebutuhan, penyediaan, penyaluran dan penggunaan pupuk bersubsidi serta pertemuan teknis penerapan pupuk berimbang dilaksanakan secara reguler/bulanan.
- c. Semua hasil kegiatan pemantauan dan rapat koordinasi oleh KP3 wajib dilaporkan kepada Bupati/Walikota setiap akhir bulan. Selanjutnya Bupati/Walikota menyampaikan laporan Pengawasan Pupuk Bersubsidi tersebut kepada Gubernur.

Tingkat Provinsi

- a. Pengawasan oleh Tim Provinsi dilaksanakan secara langsung melalui pemantauan penyediaan dan penyaluran pupuk di Lini II dan Lini III serta pengawasan tidak langsung melalui pelaporan yang diterima dari Kabupaten/Kota.
- b. Rapat koordinasi perencanaan kebutuhan, dan pembahasan kebijakan pupuk bersubsidi dilakukan secara periodik yang dihadiri oleh semua instansi terkait di Pusat serta Perwakilan KP3 dari seluruh Provinsi.
- c. Hasil kegiatan pemantauan dan rapat koordinasi serta evaluasi hasil laporan pemantauan dari seluruh Provinsi Tim Pengawas Pupuk Pusat wajib dilaporkan kepada Menteri Pertanian, Menteri Perindustrian dan Menteri Perdagangan, serta Menteri Negara BUMN.

Tingkat Pusat

- a. Pengawasan pupuk bersubsidi oleh Tim Pusat dilaksanakan secara langsung melalui pemantauan ke Lini I sampai dengan Lini IV maupun pengawasan secara tidak langsung melalui pelaporan yang diterima dari daerah.
- b. Rapat koordinasi perencanaan kebutuhan pembahasan kebijakan pupuk bersubsidi secara periodik yang dihadiri oleh semua instansi terkait di Pusat serta Perwakilan KP3 dari seluruh Provinsi.
- c. Semua hasil kegiatan pemantauan dan rapat koordinasi serta evaluasi hasil laporan pemantauan dari seluruh provinsi Tim Pengawas Pupuk Pusat wajib dilaporkan kepada Menteri Pertanian, Menteri Perindustrian dan Menteri Perdagangan, serta Menteri Negara BUMN.



Gambar 1. Sistem Distribusi Pupuk Bersubsidi Secara Tertutup
(Sumber : Departemen Pertanian, 2008)

ALTERNATIF PERBAIKAN KEBIJAKAN SISTEM DISTRIBUSI PUPUK BERSUBSIDI

Aspek Teknis

1. Meningkatkan Ketepatan Penggunaan Pupuk

Tingkat pemupukan bervariasi, sebagian lokasi terdapat kebiasaan memupuk dengan dosis tinggi melebihi rekomendasi, sebaliknya di lokasi lain (terutama di luar Jawa), petani menggunakan pupuk yang lebih rendah dari rekomendasi. Penggunaan pupuk yang berlebih atau kurang akan menurunkan efisiensi dan efektivitas penggunaan pupuk. Empat hal yang harus diperhatikan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penggunaan pupuk yaitu :

- a. tepat *jenis* yaitu memilih kombinasi jenis pupuk berdasarkan komposisi unsur hara utama dan tambahan berdasarkan sifat kelarutan, sifat sinergis dan antagonis antar unsur hara dan sifat tanahnya,
- b. tepat *waktu & frekuensi* yang ditentukan oleh iklim/ CH, sifat fisik tanah dan logistik pupuk,
- c. tepat *cara* yaitu cara pemberian yang ditentukan berdasarkan jenis pupuk, umur tanaman, jenis tanah,
- d. tepat *dosis* yaitu dosis pupuk yang diperlukan berdasarkan analisa status hara tanah dan kebutuhan tanaman.

Penerapan empat tepat tersebut dapat tercapai apabila didukung oleh perencanaan kebutuhan pupuk yang tepat dan rinci dari masing-masing petani atau kelompok tani. Untuk menyusun rencana kebutuhan pupuk dalam bentuk RDKK yang komprehensif diperlukan informasi:1) sifat-sifat tanah, 2) rekomendasi pemupukan spesifik lokasi, 3) luas lahan dan pemiliknya, 4) lokasi, dan 5) komoditas yang diusahakan. Sebagian besar data base dan informasi tersebut belum tersedia secara lengkap, baik di tingkat daerah maupun pusat, sehingga penyusunan RDKK belum didasarkan pada data yang akurat dan terkini.

Untuk itu diperlukan kajian dan penelitian yang berkesinambungan untuk : (a) menentukan rekomendasi pupuk berimbang spesifik lokasi, (b) penyempurnaan sistem database petani, terutama kepemilikan lahan, (c) sosialisasi, pelatihan dan pendampingan kepada penyuluh dan petani tentang penerapan pengelolaan tanaman terpadu (PTT) atau SRI (*System of Rice Intensification*) yang benar dan tepat. Selain itu, untuk mengoptimalkan penggunaan pupuk, sejak tahun 2006 Departemen Pertanian telah menerbitkan Kepmentan No. 01/2006 dan Permentan No. 40/2007 tentang Rekomendasi Pemupukan N, P, K spesifik lokasi pada padi sawah. Rekomendasi tersebut bertujuan untuk meningkatkan efisiensi penggunaan pupuk anorganik dan pengembangan pupuk organik. Permentan tersebut harus diacu oleh para pengambil kebijakan, penyuluh dan petani dalam menetapkan alokasi pupuk dan penggunaan pupuk.

2. Meningkatkan Efisiensi Penggunaan Pupuk Anorganik Melalui Penggunaan Pupuk Organik

Kecenderungan untuk menggunakan pupuk kimia (anorganik) yang tinggi untuk mengejar hasil yang tinggi pada lahan sawah tanpa mempertimbangkan kebutuhan tanaman dan ketersediaan hara dalam tanah telah menyebabkan kandungan bahan organik tanah menurun, baik jumlah maupun kualitasnya. Hal tersebut disebabkan terjadinya : (a) penimbunan hara (umumnya P) dalam tanah, (b) terkurasnya hara mikro dari tanah yang tidak pernah diberikan melalui pupuk kimia, (c) terganggunya keseimbangan hara dalam tanaman, (d) lebih pekanya tanaman terhadap serangan hama dan penyakit, dan (e) terganggunya perkembangan jasad renik yang menguntungkan dalam tanah. Kondisi demikian, berakibat terhadap menurunnya produktivitas lahan, tidak efisiennya penggunaan input, serta menurunnya kualitas lingkungan.

Peningkatan dan pemeliharaan kesuburan tanah dapat dilakukan dengan pemberian bahan organik yang tersedia di lokasi (insitu), seperti : pupuk hijau, pupuk kandang, dan jerami padi. Pengembangan pupuk organik ini merupakan langkah strategis mengingat sebagian besar petani padi Indonesia adalah petani yang menghadapi kendala biaya produksi (*cost minimization*). Dengan orientasi *cost minimization*, maka instrument teknologi untuk meningkatkan hasil per hektar yang signifikan adalah input pupuk organik.

Aspek Manajemen

1. Peningkatan Ketepatan dalam Penetapan Alokasi Kebutuhan Pupuk Bersubsidi

Untuk meningkatkan ketepatan dalam menetapkan alokasi kebutuhan pupuk bersubsidi diperlukan sinkronisasi antara usulan kebutuhan pupuk dari daerah dan kemampuan anggaran pemerintah. Pemerintah daerah harus melakukan pembinaan penyusunan RDKK yang intensif sebagai dasar penyusunan usulan kebutuhan pupuk bersubsidi, sebagaimana diamanahkan dalam Permentan No. 42/Permentan/OT.140/09/ 2008. Melalui pembinaan yang intensif diharapkan penyusunan RDKK dapat dilakukan secara tepat dan dengan data yang akurat serta cepat, sehingga produk derivatif dari RDKK berupa kebutuhan pupuk bersubsidi di tingkat desa, tingkat kecamatan, tingkat kabupaten/kota, tingkat provinsi, sampai tingkat pusat juga tepat.

Petugas penyuluh lapangan harus selalu mensosialisasikan bahwa kebutuhan pupuk yang diusulkan oleh kelompok tani (yang tertuang dalam RDKK) harus mempertimbangkan jumlah pupuk bersubsidi yang telah ditetapkan dalam Peraturan Menteri Pertanian yang dijabarkan dalam Peraturan Gubernur dan Peraturan Bupati/Walikota sebagaimana diatur dalam Permentan No. 42/Permentan/OT.140/09/2008. Dalam hal pengamanan ketersediaan pupuk di masing-masing wilayah yang perlu mendapat perhatian adalah manajemen stok

yang harus dilakukan oleh produsen pupuk sebagaimana diatur dalam Permendag No.21/M-DAG/PER/6/2008. Pada puncak musim tanam diharapkan stok pupuk dapat ditingkatkan terutama di daerah-daerah sulit dijangkau (*remote area*).

2. Peningkatan Pemantauan dan Pengawasan Pelaksanaan Pengadaan dan Penyaluran Pupuk Bersubsidi

Pembentukan perangkat pengawasan serta mekanisme pemantauan dalam pelaksanaan pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi adalah mengacu pada Permendag No. 21/M-DAG/PER/6/2008 dan Permentan No. 42/Permentan/OT.140/09/2008. Berdasarkan peraturan tersebut telah dibentuk Pokja Pupuk Bersubsidi tingkat pusat, KP3 tingkat provinsi, dan KP3 tingkat kabupaten/kota. Hingga akhir 2008, seluruh propinsi telah membentuk KP3 Provinsi. Sedangkan Kabupaten/Kota yang telah membentuk KP3 mencapai 295 Kabupaten/Kota (67%). Jumlah Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) yang tersebar di seluruh Provinsi dan Pusat sebanyak 116 orang.

Dengan keberadaan KP3 dan PPNS seperti diatas, pemantauan dan pengawasan pelaksanaan pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi di tingkat distributor dan penyalur di Lini IV belum dapat dilakukan secara maksimal sehingga masih sering terjadi penyimpangan-penyimpangan. Bentuk pemantauan dan pengawasan yang lebih didominasi dari pelaporan dibandingkan penyidikan sangat membuka peluang bagi terjadinya penyimpangan. Apabila tidak dilakukan perbaikan dalam sistem pemantauan dan pengawasan pupuk bersubsidi maka penyimpangan tersebut akan tetap terjadi di masa mendatang. Salah satu bentuk perbaikannya adalah dengan mengupayakan pemantauan dan pengawasan swadaya oleh masyarakat pengguna pupuk bersubsidi, yaitu langsung oleh petani dan/atau kelompok tani. Untuk itu sistem distribusi pupuk bersubsidi harus benar-benar diupayakan secara tertutup, direncanakan/diusulkan oleh petani dan/atau kelompok tani dan disalurkan kepada petani dan/atau kelompok tani yang mengusulkan melalui alat kontrol berupa RDKK. Sistem pemantauan transaksi yang dibangun harus mampu meminimumkan penyimpangan.

Pengembangan sistem transaksi dengan kartu kendali (*Smartcard*) yang telah diujicobakan pada tahun 2007 dan 2008 mampu meminimalisir penyimpangan dan penyaluran pupuk bersubsidi dapat dipantau dengan cepat secara berjenjang sampai ke tingkat Pusat (Deptan, 2008). Namun demikian sebelum diterapkan secara permanen dan menyeluruh, instrumen tersebut memerlukan evaluasi dan kajian yang lebih mendalam tentang efektivitas sistem tersebut terhadap pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi. Sebagai salah satu syarat implementasi sistem kartu kendali ini perlu pembenahan data dasar RDKK secara lengkap yang disusun secara tepat dan dengan data yang akurat. Dengan sistem kartu kendali (*Smartcard*) tersebut petani dan/atau kelompok tani dapat mengetahui jumlah alokasi pupuk bersubsidi dan transaksinya serta melakukan pemantauan dan pengawasan.

3. Peningkatan Ketepatan Penyaluran Pupuk Bersubsidi

Sebagaimana dicantumkan dalam Permendag No.21/M-DAG/PER/6/2008 bahwa Penyaluran adalah proses pendistribusian pupuk bersubsidi dari produsen sampai petani dan/atau kelompok tani sebagai konsumen akhir. Sebagai konsekuensi, pihak pemerintah daerah mulai dari tingkat provinsi, kabupaten/kota sampai kecamatan dan desa/kelompok tani perlu mempersiapkan kelembagaan dan infrastruktur distribusi pupuk bersubsidi melalui pemberdayaan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang mampu melaksanakan penyaluran pupuk bersubsidi secara langsung kepada Kelompok Tani/Gabungan Kelompok Tani. Disamping itu, Pemerintah Daerah (Provinsi/kab/kota) melalui Dinas Pertanian dapat lebih berperan aktif dalam pemantauan penyediaan dan penyaluran pupuk bersubsidi di wilayahnya.

Aspek Regulasi

1. Memfungsikan RDKK sebagai Alat dalam Perencanaan dan Pengawasan Penyaluran Pupuk Bersubsidi

Permentan No. 42/Permentan /OT.140/09/2008 menyatakan bahwa alokasi pupuk bersubsidi agar memperhatikan usulan yang diajukan oleh petani, pekebun, peternak, pembudidaya ikan dan atau udang berdasarkan RDKK disetujui oleh petugas teknis, penyuluh atau Kepala Cabang Dinas (KCD) setempat. Penyaluran pupuk bersubsidi dari Lini I ke Lini IV adalah mengikuti ketentuan Permendag No. 21/M-DAG/PER/6/2008, selanjutnya penyaluran pupuk bersubsidi dari Lini IV (tingkat penyalur) sampai dengan petani/ kelompok tani diatur oleh Permentan No. 42/Permentan /OT.140/09/2008.

Agar penyaluran pupuk bersubsidi tepat sasaran sesuai dengan rencana/alokasi, diperlukan dasar pertimbangan yang sama sebagai '*simpul*' yang menghubungkan antara Permendag No. 21/M-DAG/PER/6/2008 yang mengatur penyaluran dari Lini I sampai IV dan Permentan No. 42/Permentan /OT.140/09/2008 yang mengatur penyaluran dari Lini IV ke petani atau kelompok tani dalam membangun *distribusi tertutup*. Proses perencanaan alokasi kebutuhan pupuk yang didasarkan atas RDKK perlu diikuti oleh penyaluran berdasarkan RDKK sehingga RDKK adalah '*simpul*' yang dimaksud. Sebagai simpul, kata RDKK hendaknya juga dinyatakan secara eksplisit dalam Permendag 21/M-DAG/PER/6/2008, sehingga dapat dengan mudah dipahami dan dilaksanakan serta diawasi oleh pihak-pihak yang berkepentingan. Untuk meningkatkan akurasi data penguasaan lahan usahatani dan efektivitas penyusunan RDKK perlu dilakukan peningkatan kapasitas petani/kelompok tani melalui pendampingan/pengawasan oleh penyuluh.

2. Menetapkan Sanksi Pidana yang Jelas Bagi Pelanggar Ketentuan Penyaluran Pupuk Bersubsidi

Berbagai bentuk pelanggaran penyaluran pupuk bersubsidi berupa pemalsuan pupuk bersubsidi, penjualan pupuk bersubsidi di luar peruntukannya

(kepada perusahaan pertanian/perkebunan dan industri atau bahkan penyelundupan ke luar wilayah), serta penjualan pupuk bersubsidi dengan harga eceran di atas HET sering terjadi. Sanksi yang jelas tersurat bagi pelanggar masih terbatas sebagai *sanksi tindak pidana ekonomi*; sebagaimana tercantum dalam Permendag No. 21/M-DAG/PER/6/2008. Namun pada prakteknya, sanksi yang diberikan kepada pelaku pelanggar ketentuan (baik produsen, distributor, dan pengecer) hanya berupa sanksi administratif. Bagi produsen dikenakan sanksi administratif berupa peringatan tertulis dari menteri, bagi distributor diberikan sanksi administratif berupa peringatan tertulis dari bupati/walikota dan bagi pengecer dikenakan sanksi administratif berupa peringatan tertulis dari bupati/walikota. Bagi distributor dan pengecer yang tidak mentaati peringatan tertulis dikenakan sanksi pembekuan SIUP dan/atau pemutusan Kontrak.

Sanksi di atas bagi pelanggar ketentuan perlu dipertegas dan memberikan efek jera. Penggunaan bantuan kepada aparat penegak hukum dimungkinkan untuk memproses pelanggaran sebagai *tindak pidana* sesuai peraturan perundang-undangan (Permendag 21/M-DAG/PER/6/2008). Akan tetapi ketika akan pemrosesan sebagai tindak pidana, belum ada kejelasan peraturan perundang-undangan yang mana yang dapat dijadikan acuan.

3. Memposisikan Kembali Penyaluran Pupuk Bersubsidi Sebagai Barang Dalam Pengawasan

Pupuk bersubsidi adalah pupuk yang pengadaan dan penyalurannya ditataniagakan dengan Harga Eceran Tertinggi (HET) yang ditetapkan di penyalur resmi di Lini IV (Permentan No. 42/Permentan /OT.140/09/2008) dan ditetapkan sebagai barang dalam pengawasan (Perpres RI No.77 Tahun 2005). Dengan penetapan HET, margin (*fee*) yang diterima distributor di Lini III dan penyalur di Lini IV dibatasi dan kecil, berkisar Rp.30 – 40 /Kg atau antara 2,5-3,5 persen dari modal yang harus dikeluarkan. Margin ini sebenarnya sangat tidak menarik bagi distributor dan pengecer dibandingkan harus memperdagangkan barang konsumtif lain yang biasanya ditetapkan dengan margin keuntungan antara 15-20 persen.

Dalam Permendag 21/M-DAG/PER/6/2008 disebutkan bahwa yang dimaksud 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 hal ini adalah Departemen Pertanian). Hal ini berarti bahwa pupuk bersubsidi diadakan oleh produsen pupuk atas pesanan dari petani/kelompok tani yang dikoordinir oleh Kantor Cabang Dinas Pertanian di tingkat kecamatan, Kantor Dinas yang membidangi pertanian di tingkat kabupaten/kota, Kantor Dinas yang membidangi pertanian di tingkat provinsi untuk sampai ke Departemen Pertanian.

Dengan RDKK maka jenis, jumlah, waktu, pihak pemesan, serta pihak yang mengkoordinir pesanan pupuk bersubsidi menjadi jelas sehingga penyalurannya akan menjadi mudah karena dilaksanakan oleh yang mengkoordinir pesanan

tersebut. Penyaluran pupuk bersubsidi dari produsen kepada lembaga yang ditunjuk oleh Pemerintah Daerah di Lini III untuk disampaikan kepada kelompok tani pemesan. Penyaluran secara langsung ini sangat dimungkinkan, dalam Permendag 21/M-DAG/PER/6/2008 disebutkan bahwa apabila penyaluran pupuk bersubsidi oleh distributor dan/atau penyalur di Lini IV tidak berjalan lancar, produsen wajib melakukan penyaluran langsung (operasi pasar) kepada petani dan/atau kelompok tani di lini IV setelah berkoordinasi dengan bupati/walikota cq. Kepala Dinas yang membidangi pertanian.

PENUTUP

Kebijakan subsidi dan sistem distribusi pupuk yang cukup komprehensif ternyata belum menjamin ketersediaan pupuk di tingkat petani, khususnya pupuk bersubsidi sesuai dengan HET yang telah ditetapkan. Hal ini dikarenakan masih adanya kelemahan-kelemahan serta pemahaman yang beragam dalam implementasinya. Dalam upaya meningkatkan efektivitas pelaksanaan kebijakan sistem distribusi pupuk bersubsidi perlu dilakukan perbaikan kebijakan yang meliputi aspek teknis, manajemen dan regulasi.

Aspek Teknis mencakup : (a) meningkatkan intensitas sosialisasi sistem pemupukan berimbang spesifik lokasi dan pemanfaatan pupuk organik (implementasi Permentan 40/2007) melalui pendampingan dan pelatihan (petugas dan petani/kelompok tani) dan pilot proyek pada areal Sekolah Lapang Pengelolaan Tanaman Terpadu (SL PTT) dan *System of Rice Intensification* (SRI), dan (b) Mempercepat pengembangan pupuk organik insitu melalui pelatihan pembuatan pupuk organik dan dekomposer *insitu* (petani/kelompok tani/gapoktan/UKM)

Aspek Manajemen mencakup : (a) sosialisasi sistem penyaluran pupuk bersubsidi secara tertutup ke semua *stakeholder* termasuk aparat pemerintah pusat dan daerah, tokoh masyarakat dan petani, (b) pilot project penyaluran pupuk bersubsidi menggunakan kartu kendali (*smart card*) perlu terus dikaji efektivitas pelaksanaannya, (c) koordinasi lintas sektor, pusat dan daerah untuk menjamin efektivitas penyaluran pupuk bersubsidi dan implementasi pemupukan, dan (d) reposisi kios penyalur pupuk di Lini IV dengan lebih meningkatkan peran Pemerintah Daerah dalam pengaturan penyediaan dan penyaluran pupuk bersubsidi.

Aspek Regulasi mencakup : (a) RDKK hendaknya dipakai sebagai '*simpul*' yang menghubungkan antara Permendag No. 21/M-DAG/PER/6/2008 yang mengatur penyaluran dari Lini I sampai IV dan Permentan No. 42/Permentan/OT.140/09/2008 yang mengatur penyaluran dari Lini IV ke petani atau kelompok tani dalam membangun *distribusi tertutup*. Proses perencanaan alokasi kebutuhan pupuk yang didasarkan atas RDKK perlu diikuti pula oleh penyaluran

berdasarkan atas RDKK, dan (b) Permendag No.21/M-DAG/PER/6/2008 perlu direvisi dengan mempertegas bahwa pelanggaran dalam penyaluran pupuk bersubsidi diberikan sanksi pidana sesuai dengan ketentuan Perpres No.77 Tahun 2005 tentang Penetapan Pupuk Bersubsidi Sebagai Barang Dalam Pengawasan.

DAFTAR PUSTAKA

Departemen Pertanian. 2008. Rancangan Model Subsidi Terpadu Sektor Pertanian.

Departemen Pertanian. 2009. Pengkajian Subsidi Pupuk.

Kariyasa, K., M. Maulana dan Sudi Mardianto. 2004. Usulan Tingkat Subsidi dan Harga Eceran Tertinggi (HET) yang Relevan serta Perbaikan Pola Pendistribusian Pupuk di Indonesia. Analisis Kebijakan Pertanian. Vol.2. No.3, 2004. Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian.

Peraturan Menteri Perdagangan No.21/M-DAG/PER/6/2008. Sistem Distribusi Pupuk dari Lini I sampai Lini IV

Peraturan Menteri Pertanian No.29/Permentan/OT.140/06/2008. Kebutuhan dan Harga Eceran Tertinggi (HET) Pupuk Bersubsidi.

Peraturan Menteri Pertanian No.42/Permentan/OT.140/09/2008. Sistem Penyaluran Pupuk dari Lini IV ke Petani atau Kelompok Tani.

Peraturan Presiden RI No.77 Tahun 2005. Pupuk Bersubsidi merupakan Barang dalam Pengawasan.

PSEKP, 2006. Kebijakan Mengatasi Kelangkaan Pupuk : Perspektif Jangka Pendek. Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian. 2006.

PSEKP, 2008. Analisis Kebijakan Penanggulangan Kelangkaan Pupuk. Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian.

Rachman, B . 2003. Evaluasi Kebijakan Subsidi Pupuk. Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian.

Rachman, B., A. Agustian dan M. Maulana. 2008. Dampak Penyesuaian HET Pupuk Terhadap Penggunaan Pupuk dan Laba Usahatani Padi, Jagung dan Kedele. Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian.

Rachman, B., Supriyati dan Supena Friyatno. 2005. Ekonomi Kelembagaan Sistem Usahatani Padi di Indonesia. Jurnal Sosial Ekonomi Pertanian dan Agribisnis (SOCA). Vol.5. No.2. Universitas Udayana.

Syafaat, N., A. Purwoto, dan C. Muslim. 2006. Analisis Besaran Subsidi Pupuk dan Pola Pendistribusiannya.. Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian.

World Bank. 2008a. Indonesia Agriculture Public Spending And Growth

World Bank. 2008b. Fertilizer Subsidies in Indonesia.