

URGENSI DAN OPSI PERUBAHAN KEBIJAKAN SUBSIDI PUPUK

Urgent Policy Changes in Fertilizer Subsidy

Sri Hery Susilowati

*Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian
Jln. Tentara Pelajar No. 3B, Bogor 16111
E-mail: srihery@gmail.com*

Naskah diterima: 29 Agustus 2016

Direvisi: 16 September 2016

Disetujui terbit: 25 November 2016

ABSTRACT

Fertilizer is essential for crop production improvement. Fertilizer cost share in farm business is about 10 percent only, but fertilizer distribution is under government's control especially for small-holders. Fertilizer subsidy policy deals with various problems and it requires some changes. This study aims to analyze fertilizer subsidy, namely formulating policy options and alternatives for fertilizer direct-subsidy (SLP). This study employs secondary data and related information from the case studies of pilot projects in Lombok Island (NTB Province) and Karawang Regency (West Java Province). This study uses quantitative analysis and qualitative descriptive approaches. Three options of policy changes in fertilizer subsidy are (i) shifting SLP to output price subsidy, (ii) SLP, and (iii) gradual subsidy abolition. SLP policy should be implemented effectively with following alternatives: (i) SLP pilot projects to be implemented in Java and rice-producing centers outside Java and non-rice producing centers outside Java, (ii) targeted farmers to receive subsidy are poor and almost poor with certain land holding size, (iii) indicators of poor and almost poor farmers and criteria of the restricted provinces to be established accurately, and (iv) restriction to be implemented in Java and rice-producing centers outside Java, but no restriction in non-rice producing centers outside Java.

Keywords: *direct subsidy, subsidy abolition, policy, fertilizer*

ABSTRAK

Pupuk memiliki peran penting dalam meningkatkan produksi tanaman. Kontribusi pupuk terhadap biaya usaha tani sekitar 10%, namun pupuk ditetapkan sebagai komoditas strategis dan diawasi peredarannya. Instrumen pemerintah dalam kebijakan pupuk adalah pemberian subsidi harga pupuk. Kebijakan subsidi pupuk menghadapi berbagai kendala, sehingga timbul wacana untuk melakukan perubahan. Kajian ini bertujuan untuk melakukan analisis kebijakan subsidi pupuk, yaitu menyusun perubahan kebijakan serta alternatif pelaksanaan kebijakan subsidi langsung pupuk (SLP). Data sekunder dan informasi dari studi kasus digunakan dalam kajian ini. Cakupan data meliputi tingkat nasional dan studi kasus uji coba di Pulau Lombok (Nusa Tenggara Barat) dan Kabupaten Karawang (Jawa Barat). Metode analisis yang digunakan adalah analisis kuantitatif dan deskriptif kualitatif. Tiga opsi perubahan kebijakan subsidi pupuk meliputi (i) pengalihan subsidi pupuk ke subsidi harga output, (ii) subsidi langsung pupuk (SLP), dan (iii) penghapusan subsidi bertahap. Empat alternatif mekanisme uji coba Kebijakan SLP agar efektif adalah (i) uji coba SLP dilakukan di dua lokasi yang mewakili kondisi di Jawa dan sentra produksi padi dan kondisi luar Jawa yang bukan sentra padi; (ii) sasaran penerima subsidi adalah petani miskin dan hampir miskin dengan luas lahan tertentu, (iii) indikator kemiskinan maupun batasan miskin dan hampir miskin serta kriteria provinsi yang terkena pembatasan ditetapkan secara jelas, dan (iv) pembatasan sasaran penerima subsidi hanya dilakukan di Jawa dan sentra produksi padi di luar Jawa, sedangkan di luar Jawa bukan sentra produsen padi tidak dilakukan pembatasan

Kata kunci: *subsidi langsung, penghapusan subsidi, kebijakan, pupuk*

PENDAHULUAN

Sampai saat ini pupuk merupakan komoditas strategis karena berkaitan dengan peningkatan produksi dan pendapatan petani serta kontribusinya dalam membangun ketahanan pangan nasional. Bersama-sama dengan faktor produksi lain, pupuk memiliki peranan penting dalam meningkatkan produksi tanaman. Meskipun kontribusi pupuk terhadap biaya usaha tani hanya sekitar 10%, namun pupuk merupakan komoditas strategis dan termasuk ke dalam kelompok barang yang diawasi peredarannya. Pemerintah sangat berkepentingan dalam pengaturan pengadaan dan distribusinya sehingga pupuk dapat diterima petani sesuai dengan azas enam tepat, yaitu tepat jenis, jumlah, tempat, waktu, mutu, dan harga. Instrumen yang ditempuh pemerintah dalam kebijakan pupuk adalah pemberian subsidi harga pupuk. Dengan adanya subsidi harga pupuk, maka rasio harga pupuk terhadap harga hasil pertanian akan menjadi lebih rendah jika dibandingkan dengan tanpa subsidi.

Kebijakan subsidi pupuk sudah berjalan lebih dari empat dasawarsa, dan sudah barang tentu menimbulkan dampak positif maupun negatif dalam perekonomian nasional dan pada petani. Dampak positif yang langsung dari subsidi pupuk, di antaranya adalah mendorong adopsi teknologi, khususnya untuk petani yang belum menerapkan teknologi pemupukan secara berimbang. Dengan adanya subsidi pupuk, maka harga riil pupuk menjadi lebih murah sehingga mendorong petani menggunakan dosis pupuk berimbang sesuai dengan rekomendasi. Petani tidak khawatir menggunakan teknologi baru (jenis dan dosis pupuk) karena harga pupuk disubsidi.

Subsidi pupuk juga merupakan kebijakan intervensi pemerintah dalam upaya membantu petani kecil melalui penyediaan pupuk sesuai dengan azas enam tepat (Susila 2009). Dampak positif yang utama dalam kerangka pencapaian swasembada pangan adalah peningkatan produktivitas padi, jagung, kedelai, ubi kayu, dan kacang tanah. Hasil analisis Syafaat et al. (2006) menunjukkan elastisitas produktivitas bertanda negatif yang berarti penurunan harga pupuk akan meningkatkan produktivitas. Hasil tersebut konsisten dengan analisis Simatupang et al. (2014), yang menunjukkan secara nasional penurunan harga pupuk akan meningkatkan produktivitas padi, khususnya untuk harga pupuk Urea dan TSP meskipun bersifat tidak elastis. Hasil penelitian Kasiyati (2010), kebijakan

subsidi pupuk juga berdampak pada peningkatan pendapatan petani di Jawa Tengah sebesar 0,64%.

Sebaliknya, dampak negatif dari kebijakan subsidi pupuk di antaranya diduga mendorong penggunaan pupuk secara berlebihan (*over-dosis*) dan tidak efisien karena harga riil pupuk terhadap harga gabah menjadi jauh lebih murah yang ditunjukkan melalui semakin kecilnya rasio HET pupuk terhadap HPP gabah (Hadi et al. 2009; Pokja Khusus Perumusan Kebijakan Pupuk 2016). Hasil kajian Hadi et al. (2009) di Jawa Timur, Jawa Barat, dan Sulawesi Selatan menunjukkan dosis penggunaan pupuk TSP masih cukup tinggi oleh lebih dari setengah jumlah petani contoh. Demikian pula mayoritas petani (84%) menggunakan pupuk majemuk (NPK) dengan dosis yang cukup tinggi. Aspek efektivitas dan efisiensi implementasi kebijakan subsidi pupuk juga menjadi kajian berbagai instansi pemerintah seperti Badan Kebijakan Fiskal, Kementerian Keuangan, Bappenas, dan Badan Pemeriksa Keuangan yang menengarai adanya ketidakefektifan dalam pelaksanaan kebijakan pemberian subsidi pupuk (Suryana et al. 2016). Selain itu, isu kelangkaan pupuk dan harga pupuk yang mahal di tingkat petani masih tetap muncul di setiap awal musim tanam. Kebijakan subsidi pupuk saat ini masih banyak menemui kendala dan permasalahan terutama pada aspek pendataan, penganggaran, penyaluran, serta pengawasan (Departemen Pertanian 2009; Bappenas 2011).

Di satu sisi, subsidi pupuk menjadi beban anggaran belanja negara (APBN) yang semakin meningkat, namun terjadi berbagai eksekusi negatif dalam pelaksanaannya. Di sisi lain, terdapat berbagai tujuan yang ingin dicapai dari pelaksanaan kebijakan subsidi pupuk, seperti memberikan insentif kepada petani untuk menerapkan teknologi pemupukan sesuai rekomendasi, sehingga produksi pangan dapat meningkat setiap tahun secara berkelanjutan. Menyadari adanya kompleksitas permasalahan tersebut, muncul pertanyaan apakah subsidi pupuk masih diperlukan. Jika masih diperlukan, bentuk kebijakan seperti apa yang tepat dalam kerangka peningkatan produksi pangan dan pendapatan petani serta efisiensi pemanfaatan anggaran subsidi pupuk. Sehubungan dengan isu di atas, makalah ini bertujuan untuk melakukan analisis kebijakan subsidi pupuk berdasarkan pengalaman kebijakan yang selama ini telah dilakukan atau sedang diujicobakan guna merumuskan alternatif saran kebijakan subsidi pupuk ke depan.

METODOLOGI

Kerangka Pemikiran

Ada tiga opsi kebijakan yang saat ini menjadi wacana untuk menuju perubahan kebijakan subsidi pupuk ke depan yang dinilai lebih efektif, yaitu penghapusan subsidi pupuk secara bertahap, pengalihan subsidi pupuk ke subsidi output, dan subsidi langsung pupuk yang diberikan kepada petani. Tiga opsi kebijakan tersebut dibahas di berbagai forum dalam rangka mencari alternatif kebijakan pupuk yang paling sesuai saat ini dan ke depan.

Mengacu pada Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 114/PMK.02/2016 tentang Perubahan PMK Nomor 127/PMK.02/2015 tentang Klasifikasi Anggaran, pengertian subsidi adalah alokasi anggaran pemerintah kepada perusahaan negara, lembaga pemerintah, atau pihak ketiga yang memproduksi, menjual, mengekspor, atau mengimpor barang dan/atau jasa untuk memenuhi hajat hidup orang banyak, sehingga harga jualnya dapat dijangkau oleh masyarakat. Subsidi dikelompokkan ke dalam kode mata anggaran 55.

Kebijakan subsidi yang biasa diberlakukan di tingkat usaha tani adalah subsidi harga input dan subsidi harga output. Kebijakan subsidi pupuk yang selama ini diterapkan adalah termasuk subsidi harga input. Kebijakan subsidi harga input adalah kebijakan yang membuat harga beli input oleh petani lebih murah dibanding harga pasarnya. Selisih harga pasar atau Harga Pokok Produksi (HPP) dengan harga yang dibayar petani (Harga Eceran Tertinggi/HET) dikalikan dengan jumlah volume pupuk merupakan besarnya subsidi yang ditanggung pemerintah dan masuk dalam mata anggaran subsidi pupuk. Kebijakan subsidi harga pupuk merupakan kebijakan remuneratif untuk memberikan insentif kepada petani dengan tujuan akhir meningkatkan produksi dan pendapatan petani. Subsidi harga input diharapkan akan mendorong penggunaan input sesuai kebutuhan, sehingga dapat meningkatkan produksi dan lebih lanjut meningkatkan surplus produsen atau konsumen input, yaitu petani.

Kebijakan harga output adalah kebijakan yang menentukan harga jual output minimal di tingkat petani yang disebut harga dasar. Selisih harga pasar dengan harga minimal merupakan nilai subsidi yang dibayar pemerintah. Implementasi kebijakan subsidi harga output saat ini melalui harga pembelian pemerintah (HPP). Instrumen

untuk mengefektifkan pencapaian HPP adalah pembelian gabah sejumlah tertentu oleh Perum Bulog pada saat harga gabah berada di bawah HPP yang ditetapkan pemerintah. Sama seperti halnya kebijakan subsidi harga input, subsidi harga output merupakan kebijakan remuneratif. Kebijakan harga output yang menyebabkan lebih tingginya harga output dibanding harga pasar di tingkat produsen pertanian akan mendorong perluasan areal tanaman dan/atau produktivitas yang mempunyai kontribusi pada peningkatan produksi pertanian.

Subsidi harga input maupun harga output merupakan instrumen stabilitas harga melalui mekanisme intervensi harga. Subsidi harga input merupakan optimalisasi penggunaan input melalui mekanisme peningkatan elastisitas permintaan input, dan subsidi harga output adalah instrumen optimalisasi output melalui mekanisme elastisitas penawaran. Namun kebijakan tersebut juga menimbulkan eksternalitas negatif antara lain menyebabkan distorsi harga dengan berbagai ekkses *moral hazard* yang menyertainya, telah mengakibatkan inefisiensi input karena harga input yang lebih murah cenderung mendorong pemborosan serta tidak efisien jika penerima subsidi tidak sesuai dengan target.

Selain subsidi harga input dan subsidi harga output, bantuan yang diberikan kepada masyarakat termasuk petani juga dapat berupa bantuan sosial. Semua pengeluaran pemerintah berupa transfer uang, barang, atau jasa oleh pemerintah kepada masyarakat miskin ditujukan untuk melindungi masyarakat dari kemungkinan risiko sosial, meningkatkan kemampuan ekonomi dan/atau kesejahteraan masyarakat diklasifikasikan sebagai Bantuan Sosial dalam mata anggaran dengan kode 57. Dengan demikian, Kebijakan Subsidi Langsung Pupuk lebih tepat digolongkan sebagai Bantuan Sosial.

Lingkup Bahasan

Lingkup pembahasan kajian ini bersifat nasional yang meliputi (a) urgensi masih diperlukannya kebijakan subsidi pupuk, (b) mekanisme kebijakan subsidi pupuk yang diberlakukan sampai saat ini, dan alternatif perbaikan jika mekanisme tersebut akan tetap dipertahankan, dan (c) opsi perubahan kebijakan subsidi pupuk berdasarkan pengalaman yang telah dilakukan sebelumnya serta yang sedang diujicobakan saat ini. Pembahasan difokuskan pada data dan informasi yang bersifat makro nasional maupun pengalaman-pengalaman uji

coba yang bersifat spasial di lokasi-lokasi tertentu.

Lokasi dan Waktu Penelitian

Lokasi kajian mencakup tingkat nasional, sedangkan bahasan tentang kebijakan yang bersifat uji coba berlokasi di Pulau Lombok (Kabupaten Lombok Barat, Lombok Tengah, Lombok Utara, dan Kota Mataram), yaitu uji coba yang dilakukan oleh Badan Kebijakan Fiskal pada tahun 2016, dan Kabupaten Karawang, yaitu uji coba yang dilakukan oleh Kementerian Pertanian pada tahun 2010. Analisis data dan bahasan dilakukan untuk kebijakan subsidi pupuk selama rentang waktu dekade tahun 2000 sampai dengan tahun 2016.

Jenis dan Cara Pengumpulan Data

Data yang digunakan berupa data sekunder yang dikumpulkan dari berbagai instansi, di antaranya Badan Pusat Statistik (BPS), Kementerian Pertanian (Kementan), Pokja Khusus Perumusan Kebijakan Pupuk-Kementerian Koordinator Perekonomian (Pokja Pupuk), PT Pupuk Indonesia Holding Company (PIHC), Kementerian Keuangan (Kemenkeu), dan dari berbagai laporan penelitian dan jurnal ilmiah.

Analisis Data

Analisis data menggunakan metode analisis kuantitatif dan deskriptif kualitatif. Analisis kuantitatif dilakukan dengan menggunakan analisis usaha tani, rasio, dan analisis pertumbuhan dari data rentang waktu yang selanjutnya disajikan dalam tabel analisis. Analisis deskriptif kualitatif dilakukan atas data dan informasi, baik yang bersumber dari laporan penelitian, jurnal ilmiah, dan informasi lainnya. Dari analisis yang dilakukan selanjutnya digunakan untuk merumuskan alternatif saran kebijakan untuk perbaikan kebijakan pupuk ke depan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

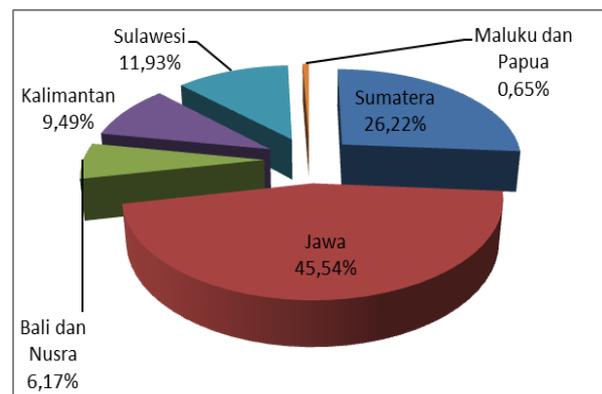
Urgensi Masih Perlunya Subsidi Pupuk

Penggunaan pupuk bersubsidi untuk usaha tani dapat dikatakan relatif bervariasi antarwilayah. Pro dan kontra tentang masih diperlukannya subsidi pupuk untuk usaha tani acapkali mengemuka, terutama pada saat petani

memerlukan pupuk karena waktu pemupukan tidak dapat ditunda, sementara distribusi pupuk seringkali mengalami keterlambatan. Bagi para petani di Jawa dan wilayah sentra produksi padi di luar Jawa, terutama petani berlahan luas, ketepatan waktu ketersediaan pupuk di lokasi menjadi faktor penting yang berpengaruh terhadap produktivitas dan lebih lanjut pada pendapatan usaha tani. Fenomena *overdosis* penggunaan pupuk dan pameo “harga pupuk tidak/kurang menjadi pertimbangan, yang penting pupuk tersedia tepat waktu”, relevan untuk kondisi di wilayah ini. Sementara itu, di luar Jawa, apalagi untuk lokasi-lokasi *remote area*, penggunaan pupuk secara umum masih di bawah dosis rekomendasi dan kemampuan membeli pupuk relatif kurang. Keberadaan pupuk tepat waktu dengan harga subsidi sangat diharapkan demi keberlangsungan usaha tani mereka. Urgensi keberlanjutan subsidi pupuk dapat dikaji dari perspektif mikro (lingkup usaha tani) maupun perspektif makro (kebijakan fiskal).

Perspektif Mikro

Dewasa ini ketergantungan petani terhadap pupuk anorganik untuk usaha tani mereka sangat tinggi. Usaha tani padi merupakan salah satu usaha tani yang sangat tergantung pada penggunaan pupuk anorganik, khususnya pupuk bersubsidi. Total luas panen padi tahun 2015 mencapai 14.116.638 ha, dan sekitar 45,5% berada di Jawa (Gambar 1) dengan tren meningkat. Secara agregat luas panen padi di Indonesia selama lima tahun terakhir meningkat 1,60%/tahun dan di Jawa meningkat sekitar 1,18%/tahun (Tabel 1). Lahan seluas itu hampir semuanya memerlukan pupuk, terutama pupuk bersubsidi.



Sumber: BPS (2016a), diolah

Gambar 1. Pangsa luas panen padi menurut wilayah di Indonesia, 2015

Tabel 1. Perkembangan luas panen padi di Indonesia, 2011–2015

Pulau	Laju 2011–2015 (%)
Sumatera	1,47
Jawa	1,18
Bali dan Nusra	3,18
Kalimantan	0,85
Sulawesi	3,12
Maluku dan Papua	5,09
Luar Jawa	1,95
Indonesia	1,60

Sumber: BPS (2016a), diolah

Dilihat dari struktur biaya usaha tani padi, meskipun pangsa biaya pupuk terhadap total biaya usaha tani hanya sekitar 10,4% (Tabel 2), namun tanpa pupuk tidak akan diperoleh produktivitas maksimal. Masih mengacu pada data Sensus Pertanian 2013, sebanyak 41,7% petani menggantungkan pemakaian pupuk dari pupuk bersubsidi, 42,1% kombinasi pupuk bersubsidi dan nonsubsidi, dan saat ini hanya 13,55% petani yang hanya menggunakan pupuk nonsubsidi (umumnya petani pekebun dengan lahan cukup luas); dan masih ada petani yang tidak menggunakan pupuk sama sekali, yaitu sekitar 2,57%. Dari ilustrasi tersebut, ketergantungan petani terhadap pupuk bersubsidi terlihat jelas, di mana sekitar 83,8% petani menggunakan pupuk bersubsidi, dan hanya sebagian kecil petani yang tidak menggunakan pupuk bersubsidi (Gambar 2).

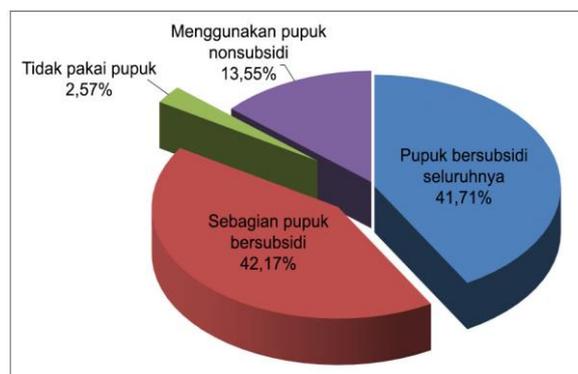
Tabel 2. Struktur biaya usaha tani padi di Indonesia, 2013

Komponen	%
Upah pekerja	48,23
Sewa lahan	29,86
Pupuk	10,40
Pestisida	1,85
Benih	3,21
Sewa alat	2,59
Bahan baku	0,68
Lainnya	3,17

Sumber: BPS (2013) diolah

Pada hakekatnya, kesuburan lahan sebagai penentu utama produktivitas tanaman dapat diperoleh bukan hanya melalui pupuk anorganik, melainkan juga pupuk organik yang bahan bakunya banyak tersedia di lokasi. Namun ironisnya, petani lebih menyukai penggunaan pupuk anorganik karena selain mudah diperoleh

dengan harga relatif murah (karena bersubsidi) dampaknya langsung terlihat dari keragaan tanaman. Ketergantungan petani terhadap pupuk anorganik dapat dianalisis dari data yang menunjukkan bahwa dari sekian banyak petani pemakai pupuk tersebut, sekitar 86% petani hanya menggunakan pupuk anorganik (BPS 2013).



Sumber: BPS (2013), diolah

Gambar 2. Petani yang menggunakan pupuk bersubsidi di Indonesia, 2013

Upaya pemerintah untuk mempercepat peningkatan produksi pangan dilakukan secara sungguh-sungguh, termasuk penyediaan pupuk sebagai salah satu *necessary condition* peningkatan produksi, khususnya padi, jagung, dan kedelai. Dalam upaya percepatan pencapaian swasembada berkelanjutan padi dan jagung serta pencapaian swasembada kedelai, Kementan telah menetapkan upaya khusus pencapaian swasembada berkelanjutan padi dan jagung serta swasembada kedelai yang dikenal melalui program Upsus Pajale. Program Kementan ini berlandaskan Peraturan Menteri Pertanian Nomor 03/Permentan/OT.140/2/2015 tentang Pedoman Upaya Khusus Peningkatan Produksi Padi, Jagung, dan Kedelai. Program Upsus Pajale dilakukan melalui berbagai kegiatan secara bersinergi, termasuk dalam penyediaan pupuk. Kegiatan pengungkit dalam rangka peningkatan produksi dan produktivitas untuk komoditas padi, jagung, dan kedelai, berupa pengembangan/rehabilitasi jaringan irigasi, optimasi lahan, Gerakan Penerapan Pengelolaan Tanaman Terpadu (GP-PTT), Perluasan Areal Tanam Kedelai (PAT-Kedelai), penyediaan benih, pupuk, alat mesin pertanian dan pengawalan/pendampingan (Kementan 2015). Untuk itu, tahun 2016 Pemerintah memfasilitasi penyediaan pupuk bersubsidi untuk sektor pertanian sebagai berikut (Tabel 3).

Tabel 3. Alokasi pupuk bersubsidi nasional TA 2016

Subsektor	Jenis pupuk (ton)				
	Urea	SP	ZA	NPK	Organik
Tanaman pangan	3.335.350	635.375	812.385	2.018.580	817.200
Hortikultura	198.440	51.000	49.350	122.655	88.400
Perkebunan	465.760	142.715	174.930	383.775	83.600
Peternakan	37.720	5.100	11.865	18.360	2.300
Perikanan budi daya	62.730	15.810	1.470	6.630	8.500
Jumlah	4.100.000	850.000	1.050.000	2.550.000	1.000.000

Sumber: Kementan (2016)

Program Upsus Pajale ini menjadi tantangan terutama terkait upaya perluasan tanam bagi industri pupuk nasional untuk mampu merespons dalam hal penyediaan pupuk tepat waktu dengan HET yang telah ditetapkan.

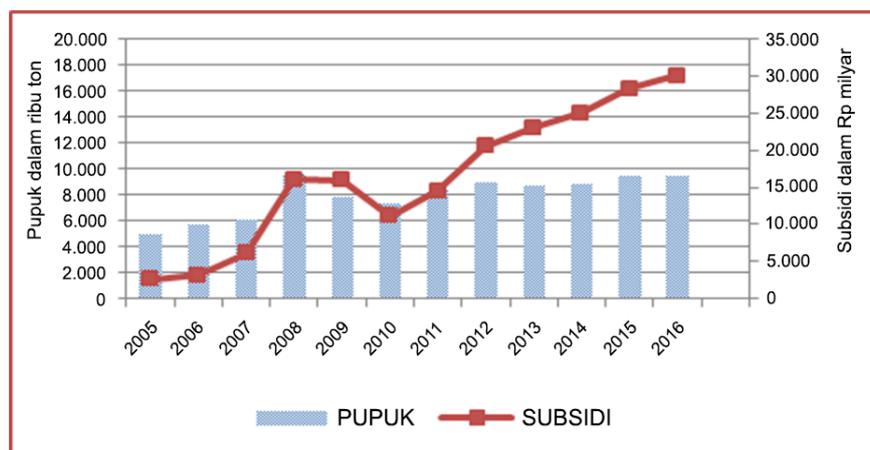
Perspektif Makro

Dari perspektif makro, dalam upaya mewujudkan swasembada pangan, Kementan menyalurkan berbagai bantuan untuk mengakselerasi produksi pangan, baik alat mesin pertanian, benih, dan pupuk. Untuk pupuk, volume penyaluran pupuk bersubsidi semakin meningkat. Peningkatan laju nilai subsidi pupuk bahkan jauh lebih pesat dibandingkan laju peningkatan volumenya dikarenakan pengaruh biaya pokok produksi pupuk yang terus meningkat, sementara HET pupuk belum pernah dinaikkan sejak tahun 2012.

Volume pupuk bersubsidi selama 12 tahun terakhir (tahun 2005 sampai 2016) meningkat hampir dua kali lipat, yaitu dari 5,04 juta ton

menjadi 9,55 juta ton, sementara nilai subsidi pupuk pada periode yang sama meningkat sangat substansial, yaitu hampir 12 kali lipat, dari 2,66 triliun rupiah menjadi 3,06 triliun rupiah (Gambar 3). Demikian pula pangsa subsidi pupuk terhadap total subsidi yang dikeluarkan pemerintah juga meningkat. Rataan pangsa subsidi pupuk pada tahun 2005 sebesar 7,75% dan tahun 2016 menjadi 16,67%. Sebaliknya, subsidi listrik menurun dari rata-rata 49,68% pada tahun 2005 menjadi 39,3% pada tahun 2016 (Gambar 4).

Dari perspektif mikro dan makro seperti diuraikan di atas, maka kebijakan subsidi pupuk saat ini masih tetap diperlukan. Pemerintah berkepentingan untuk menyukseskan program nasional, yaitu pencapaian swasembada pangan, yang dalam hal ini pupuk mempunyai peran penting dalam pencapaian program tersebut. Demikian pula petani juga memerlukan bantuan pemerintah untuk meringankan biaya produksi. Analisis ini senada dengan hasil kajian Hermawan (2014), dengan menggunakan metode analisis ekonometrik 2SLS diperoleh



Sumber: Pokja Khusus Perumusan Kebijakan Pupuk (2016), diolah

Gambar 3. Perkembangan volume dan nilai subsidi pupuk di Indonesia, 2005–2016

kesimpulan bahwa jika subsidi pupuk dihapuskan, maka swasembada padi tidak akan tercapai. Hal ini menunjukkan bahwa kebijakan subsidi pupuk masih diperlukan oleh petani guna mencapai swasembada padi yang berkelanjutan.

Pertanyaan selanjutnya adalah bagaimana mekanisme pemberian subsidi pupuk yang efektif dan efisien serta sesuai dengan esensi subsidi yang bertujuan untuk membantu petani. Melalui penyaluran pupuk bersubsidi diharapkan mengurangi beban ongkos produksi yang berarti meningkatkan pendapatan petani, sekaligus tujuan peningkatan produksi dalam rangka pencapaian swasembada pangan tercapai.

Untuk menjawab permasalahan tersebut, berikut dibahas secara mendalam dua alternatif kebijakan pupuk nasional. *Pertama*, jika kebijakan subsidi pupuk tetap diberlakukan dengan mekanisme seperti sekarang (subsidi harga pupuk dengan RDKK tertutup), komponen apa yang perlu diperbaiki? *Kedua*, sebaliknya jika diperlukan perubahan kebijakan karena berbagai faktor yang kurang mendukung untuk berlangsungnya mekanisme subsidi pupuk seperti saat ini, bentuk kebijakan seperti apa yang tepat diberlakukan dan apa prasyarat agar kebijakan tersebut dapat dilaksanakan dengan baik?

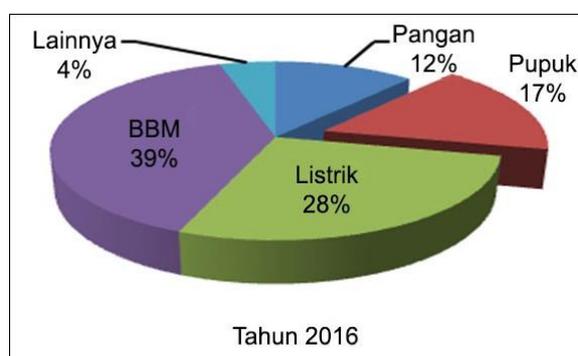
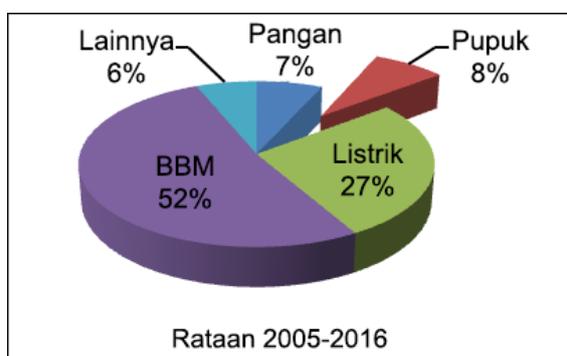
Kebijakan Subsidi Pupuk Saat Ini

Terlepas dari berbagai kekurangan, pro dan kontra penerapan kebijakan subsidi pupuk yang selama ini diberlakukan, mekanisme kebijakan alokasi subsidi pupuk, yaitu subsidi pupuk melalui produsen pupuk dan penebusan pupuk oleh petani melalui RDKK tertutup, sampai saat ini masih tetap dipandang paling *manageable* dari sudut pelaksanaannya. Sistem pengalokasian subsidi pupuk yang diterapkan sampai saat ini adalah dalam bentuk subsidi harga

pupuk, di mana petani membayar harga yang ditetapkan pemerintah pada HET yang jauh lebih murah dari HPP. Selisih HPP dengan HET adalah nilai subsidi per kg yang ditanggung pemerintah dan diberikan melalui perusahaan pupuk untuk biaya produksi.

Ada enam komponen model subsidi pupuk yang diterapkan saat ini, yaitu jenis pupuk yang disubsidi, pengajuan kebutuhan pupuk oleh petani, alokasi pupuk oleh pemerintah, distribusi pupuk, harga pupuk, dan pengawasan. Masing-masing komponen tersebut dideskripsikan sebagai berikut.

1. Jenis pupuk yang disubsidi pada tahun 2016 adalah pupuk tunggal Urea, SP-36, ZA, pupuk majemuk NPK, dan pupuk organik (Permentan Nomor 60/Permentan/SR.310/12/2015).
2. Pengajuan kebutuhan pupuk bersubsidi oleh petani menggunakan Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok (RDKK). RDKK adalah perhitungan rencana kebutuhan pupuk bersubsidi yang disusun Kelompok Tani (KT) berdasarkan luas areal usaha tani yang diusahakan petani, pekebun, peternak, dan pembudi daya ikan dan/atau udang anggota KT dengan rekomendasi pemupukan berimbang spesifik lokasi (Permentan Nomor 40/Permentan/OT.140/04/2007).
3. Alokasi pupuk bersubsidi ditetapkan di tingkat pusat (Kementan), kemudian ditetapkan alokasi pupuk menurut jenisnya untuk masing-masing subsektor. Alokasi pupuk yang penetapannya melalui Permentan selanjutnya dikirim ke gubernur dan produsen pupuk. Masing-masing gubernur menerbitkan Keputusan Gubernur mengenai alokasi pupuk untuk masing-masing kabupaten yang ada di wilayahnya. Berpedoman pada Keputusan Gubernur, lalu bupati menerbitkan Keputusan



Sumber: Kementerian Keuangan RI (2016), diolah

Gambar 4. Pangsa subsidi pupuk rata-rata di Indonesia, 2005–2016 dan 2016

Bupati mengenai alokasi pupuk untuk masing-masing kecamatan yang ada di wilayahnya. RDKK kemudian disesuaikan dengan jatah di masing-masing kecamatan.

4. Pupuk bersubsidi termasuk ke dalam kelompok barang yang diawasi peredarannya. Karena itu, sistem distribusi pupuk diatur sedemikian rupa untuk mencegah terjadinya kebocoran. Saluran distribusi pupuk dimulai dari Lini-1, yaitu lokasi gudang pupuk di wilayah pabrik dari masing-masing produsen. Lini-2 adalah lokasi gudang produsen di wilayah ibukota provinsi dan Unit Pengantongan Pupuk (UPP) atau di luar wilayah pelabuhan. Lini-3 adalah lokasi gudang produsen dan/atau distributor di wilayah kabupaten/kota yang ditunjuk atau ditetapkan oleh produsen. Lini-4 adalah lokasi gudang atau kios pengecer di wilayah kecamatan dan/atau desa yang ditunjuk atau ditetapkan oleh distributor (Permendag RI Nomor 15/M-Dag/Per/4/2013 tentang Pengadaan dan Penyaluran Pupuk Bersubsidi untuk Sektor Pertanian).
5. Harga Pupuk Bersubsidi yang dibayar petani ditetapkan sesuai HET, yaitu harga tertinggi yang ditetapkan oleh Menteri Pertanian untuk penjualan tunai oleh pengecer di Lini-4 kepada petani/Kelompok Tani (Permentan Nomor 60/Permentan/SR.310/12/2015).
6. Pengawasan pupuk bersubsidi dilakukan oleh Tim Pengawas Pupuk Bersubsidi (TP2B) dan Komisi Pengawas Pupuk dan Pestisida (KP3). TP2B berada di pusat yang anggotanya terdiri dari instansi terkait di pusat yang ditetapkan oleh Mentan. Sementara itu, KP3 adalah wadah koordinasi instansi terkait dalam pengawasan pupuk dan pestisida yang dibentuk oleh gubernur untuk tingkat provinsi dan oleh bupati/walikota untuk tingkat kabupaten/kota. Pengawasan pupuk bersubsidi dilakukan secara terpadu dan terintegrasi antara unsur petani/KT, unsur pemerintah dan *stakeholder* lainnya. Dalam implementasinya, KP3 bersama-sama dengan Pejabat Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) dibantu oleh Penyuluh Pertanian Lapangan (PPL) termasuk Tenaga Harian Lepas (THL), Tenaga Bantu Pengendali Organisme Pengganggu Tumbuhan, dan Pengamat Hama dan Penyakit (POPT-PHP). Pengawasan pupuk bersubsidi dimulai dari tingkat pusat sampai dengan kabupaten/kota.

Berbagai pro dan kontra terjadi di masyarakat dalam menyikapi mekanisme subsidi pupuk yang berlaku sekarang. Permasalahan juga sering terjadi di berbagai kasus, secara lebih

spesifik telah disampaikan oleh berbagai hasil kajian terdahulu (Rachman 2009, 2010; Hadi et al. 2009) di antaranya (a) data luas lahan dalam dokumen RDKK yang dibuat oleh KT tidak valid sehingga pengajuan kebutuhan pupuk juga tidak valid; (b) masih dijumpai "kelangkaan" pupuk yang menyebabkan harga aktual menjadi lebih tinggi dari HET karena keterlambatan distribusi; (c) rata-rata penggunaan pupuk anorganik per hektare padi sawah sudah berlebihan, utamanya Urea di Jawa, dalam arti jauh melebihi dosis yang direkomendasikan pemerintah; (d) seringkali terjadi penyelewengan distribusi pupuk kepada pihak-pihak yang seharusnya tidak berhak menerima subsidi karena adanya disparitas harga pupuk subsidi dan nonsubsidi; dan (e) subsidi oleh pemerintah yang diberikan melalui produsen pupuk seringkali diklaim oleh berbagai kalangan tidak efektif karena berpotensi adanya kebocoran.

Jika ditelisik lebih lanjut mekanisme subsidi pupuk yang berlaku saat ini, masih banyak hal yang dipandang kontra produktif, namun sejauh ini terlepas dari kekurangan dan pandangan kontra yang ada, mekanisme subsidi pupuk yang berlaku sekarang dipandang paling praktis, sederhana dan *manageable* di dalam pelaksanaannya. Pemerintah hanya berurusan dengan produsen terkait pembayaran subsidi. Atas dasar beberapa permasalahan sebagaimana diuraikan di atas, subsidi pupuk melalui mekanisme yang sekarang akan tetap diteruskan. Perbaikan telah dilakukan dalam beberapa aspek dan masih diperlukan perbaikan untuk aspek-aspek lainnya. Perbaikan yang telah dilakukan di antaranya sebagai berikut.

1. Perbaikan penyusunan RDKK. Kementan (di bawah koordinasi Direktorat Jenderal Prasarana dan Sarana Pertanian) melakukan perbaikan penyusunan RDKK secara *online* atau disebut sebagai e-RDKK yang telah dimulai penyusunannya oleh Dinas Pertanian Provinsi. Diharapkan tahun 2018 e-RDKK dapat diselesaikan dan dioperasionalkan. Melalui e-RDKK maka RDKK dapat di-*update* setiap tahun secara lebih cepat dan mudah. Untuk itu, diperlukan penguatan SDM baik untuk meng-*entry* data untuk RDKK maupun untuk keperluan *updating*. Dinas Pertanian Provinsi dan Kabupaten dapat memanfaatkan para penyuluh sebagai pendamping KT dalam penyusunan dan *updating* e-RDKK di lapangan.
2. Perbaikan administrasi di tingkat pengecer melalui monitoring dan pendampingan kepada para pengecer untuk melakukan penertiban pencatatan penyaluran pupuk. Pencatatan atau administrasi di tingkat

pengecer digunakan sebagai dasar untuk mengontrol apakah pupuk bersubsidi telah disalurkan kepada yang berhak menerima sesuai dengan RDKK.

3. Pengawasan distribusi pupuk dilakukan untuk mencegah terjadinya penyimpangan distribusi pupuk guna menjamin kecukupan pasokan pupuk di tingkat petani secara enam tepat (jenis, jumlah, mutu, waktu, lokasi, dan harga). Salah satu faktor yang sangat krusial dalam pengawasan adalah kecukupan anggaran untuk operasional di lapangan, yang saat ini dirasakan masih terbatas. Pada saat ini beberapa Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) provinsi dan kabupaten/kota telah meningkatkan anggaran untuk pengawasan. Melalui arahan Pemerintah Pusat, diharapkan SKPD di seluruh provinsi dan kabupaten memberikan perhatian yang lebih baik untuk terlaksananya pengawasan penyaluran pupuk secara enam tepat sampai di tingkat desa.

Rachman (2012) menyatakan bahwa diperlukan pula penetapan sanksi pidana secara jelas dan tegas terhadap semua bentuk pelanggaran. Bentuk pelanggaran penyaluran pupuk bersubsidi dapat berupa pemalsuan pupuk bersubsidi, penjualan pupuk bersubsidi di luar peruntukannya (kepada perusahaan pertanian/perkebunan dan industri atau bahkan penyelundupan ke luar wilayah). Pada saat ini untuk setiap pelanggaran telah ditetapkan bentuk sanksinya, namun lebih bersifat sanksi administratif bagi produsen, distributor, dan pengecer, yaitu berupa peringatan tertulis sampai dengan pembekuan SIUP atau pemutusan kontrak. Sanksi tersebut dipandang kurang memberikan efek jera bagi pelanggar sehingga perlu ditetapkan sanksi yang lebih tegas berupa sanksi pidana. Susila (2010) juga menyarankan agar ketidaksesuaian antara alokasi dan kebutuhan pupuk di tingkat petani serta agar subsidi lebih tepat sasaran, ada tiga hal yang perlu mendapat perhatian, yaitu (1) ketersediaan sumber daya yang memadai untuk menyusun perencanaan; (2) pemberdayaan PPL; dan (3) ketersediaan waktu yang memadai untuk menyusun perencanaan.

Demikian pula Suryana et al. (2016) menyatakan bahwa 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 RDKK, dan fungsi komisi pengawasan pupuk di daerah. Darwis dan Supriyati (2013)

juga menyarankan untuk menambah dana KP3 dan PPNS serta menetapkan karyawan khusus KP3N untuk optimalisasi pengawasan distribusi pupuk bersubsidi. Aspek efisiensi dan efektivitas penggunaan dapat dilaksanakan dengan mengubah kebiasaan petani dalam mempergunakan dosis pupuk melalui cara pemupukan yang tepat. Untuk mengubah perilaku petani dalam penggunaan pupuk secara berlebihan, khususnya pupuk Urea dan ZA, diperlukan rekonstruksi adopsi teknologi pemupukan di tingkat petani spesifik lokasi (Darwis dan Saptana 2010).

Dinamika Perubahan Kebijakan Subsidi Pupuk

Wacana untuk melakukan perubahan mekanisme subsidi pupuk sudah ada sejak lama dan bahkan uji coba mekanisme baru subsidi pupuk juga telah beberapa kali dilakukan. Upaya untuk melakukan perbaikan mekanisme subsidi pupuk juga terus dilakukan. Tujuannya adalah agar subsidi pupuk dapat disalurkan secara efektif, efisien, dan enam tepat. Sampai saat ini pemerintah terus mencari alternatif untuk perbaikan sistem subsidi pupuk ke depan.

Perubahan kebijakan dan pengalaman pelaksanaan mekanisme subsidi pupuk yang pernah ada, secara ringkas diuraikan sebagai berikut.

1. Subsidi pupuk dihapuskan dan jalur distribusi pupuk dibebaskan. Kebijakan tersebut dilakukan setelah diterapkan Paket Kebijakan Desember 1998. Subsidi pupuk dihapuskan dan PT Pusri tidak lagi menjadi distributor tunggal dalam penyaluran pupuk. Dibebaskannya jalur distribusi memberi dampak positif terhadap jalur tata niaga pupuk. Kondisi ini menciptakan iklim yang kondusif terhadap pasar pupuk dan meningkatnya kompetisi pasar antarpelaku usaha pupuk sehingga harga pupuk mengacu pada mekanisme pasar. Kebijakan ini memberikan dampak positif dan negatif bagi petani. Dampak positifnya antara lain (a) pupuk tersedia dalam jumlah yang cukup di tingkat petani dan jarang terjadi kelangkaan pupuk; (b) harga pupuk relatif stabil; dan (c) berkembangnya kios-kios pengecer dengan harga kompetitif. Sementara itu, dampak negatifnya adalah (a) mahalnnya harga pupuk membawa konsekuensi munculnya pupuk alternatif yang relatif murah, namun diragukan kualitasnya; (b) menurunnya penggunaan pupuk SP-36, KCI, dan ZA oleh petani karena harganya menjadi relatif mahal; (c) pasar pupuk yang mengarah ke oligopolistik, di mana hanya distributor

- bermodal kuat yang mampu membeli pupuk di Lini I dan Lini II (Rachman 2009; Hadi et al. 2009; Sudjono 2011).
2. Insentif gas domestik untuk biaya produksi pupuk. Peningkatan harga pupuk dunia akibat meningkatnya harga gas mendorong pemerintah memberhentikan penghapusan subsidi pupuk dan memberikan subsidi dalam bentuk Insentif Gas Domestik (IGD) untuk memproduksi pupuk Urea pada tahun 2001. Selama tahun 2001–2002 subsidi pupuk diberikan dalam bentuk IGD untuk memproduksi pupuk Urea, namun IGD tidak disebut sebagai subsidi pupuk dan jumlahnya juga tidak terlalu besar (Rachman 2009; Sudjono 2011; Syafaat et al. 2007). IGD untuk memproduksi pupuk Urea dilaksanakan tahun 2001–2003.
 3. Subsidi harga pupuk. Pasar pupuk nasional ternyata tidak siap menghadapi mekanisme penyaluran pupuk yang diserahkan kepada pasar bebas pada periode 1998–2002 (Sudjono 2011). Peningkatan harga pupuk dunia menjadikan harga pupuk domestik juga melambung dan membebani petani. Hal ini mendorong pemerintah untuk mengendalikan harga pupuk dengan mengubah kebijakan subsidi pupuk, yaitu subsidi tidak hanya diberikan dalam bentuk subsidi gas untuk Urea, namun juga untuk pupuk lainnya. Tahun 2003–2005 pemerintah memberlakukan pemberian IGD untuk memproduksi pupuk Urea dan subsidi harga untuk pupuk SP-36, ZA, dan NPK (Rachman 2009). Selanjutnya, tahun 2005 sampai dengan sekarang pemerintah memberikan subsidi harga untuk pupuk Urea, ZA, SP-36, dan NPK serta subsidi harga untuk pupuk organik mulai tahun 2008.
 4. Penyaluran pupuk sistem terpadu. Modus subsidi terpadu diberikan dalam bentuk subsidi input secara tidak langsung, yaitu melalui selisih harga dalam bentuk natura. Komponen subsidi terpadu meliputi (1) sarana produksi benih, pupuk, dan pestisida; dan (2) modal kerja untuk membayar upah. Komponen subsidi terpadu tersebut diberikan dalam satu paket sesuai dengan kebutuhan lahan, dan diikuti oleh kebijakan dukungan harga output. Modus subsidi terpadu yang demikian mempunyai implikasi, yaitu produsen sarana produksi akan menjual sesuai dengan harga pasar sehingga permasalahan dualisme harga yang menyebabkan inefisiensi subsidi dapat dihilangkan. Lembaga pengelola subsidi terpadu adalah SASDU (Sistem Administrasi Subsidi Terpadu) yang berlokasi di tingkat kecamatan, kabupaten, provinsi, dan pusat. Sebagai pelaksana SASDU adalah PT Pertani. Sistem distribusi akan ditangani oleh SASDU dengan fungsi utama adalah membeli kebutuhan sarana produksi dan mengambil kredit modal kerja ke bank pelaksana. Selanjutnya, SASDU mendistribusikan subsidi tersebut kepada KT sesuai dengan kebutuhannya. Sistem penerimaan akan ditangani oleh KT dibantu oleh penyuluh dengan fungsi utama adalah menyusun RDKK sesuai dengan penerapan inovasi teknologi yang disepakati dengan penyuluh dan menebusnya di SASDU. Apabila petani membeli secara tunai dapat langsung membeli di pasar, sebaliknya apabila ingin mendapatkan subsidi melalui SASDU. Uji coba Model Subsidi Terpadu dilaksanakan tahun 2006 (Departemen Pertanian 2006). Hasil uji coba model ini dilaporkan kurang berhasil. Faktor penyebabnya di antaranya adalah karena dana PT Pertani untuk pembelian hasil terbatas, kelembagaan petani kurang solid, dan pengembalian kredit petani kepada PT Pertani kurang terjamin (Pokja Khusus Perumusan Kebijakan Pupuk 2016).
 5. Penyaluran pupuk sistem *Smart Card* (Kartu Pintar). Uji coba Kartu Pintar telah dilakukan pada tahun 2006 dan 2007 di lima provinsi/kabupaten. Petani dibagi *Smart Card* dan kios dilengkapi *card reader*. Kartu dilengkapi dengan fasilitas elektronik (semacam kartu ATM). Dalam kartu tersebut terdapat nama, nomor kartu, dan jatah pupuk menurut jenisnya sesuai dengan RDKK masing-masing petani. Mesin transaksi pembelian pupuk (semacam mesin ATM) ditempatkan di kios penyalur (Lini-IV). Data terpusat di Kementan melalui jaringan internet. Hasil evaluasi terhadap *Smart Card* menyimpulkan penyaluran pupuk melalui *Smart Card* tidak layak dikembangkan lebih lanjut karena teknologi belum dikuasai oleh pengecer dan petani, dan kartu sering rusak/hilang, sementara untuk perbaikan/penggantian harus di pusat (Jakarta), jaringan tidak stabil, serta biaya pulsa tinggi. Model tersebut memang dapat mengontrol distribusi pupuk secara akurat, namun dalam implementasinya di lapangan terdapat kendala yang lebih bersifat teknis (Hadi et al. 2009; Sudjono 2011), di antaranya sinyal yang kurang memadai di beberapa lokasi, kendala SDM di tingkat kios pengecer yang belum menguasai penggunaan EDC (*electronic data capture*), dukungan perangkat lunak dan perangkat keras yang belum memadai pada *server* pusat di

Direktorat Jenderal Tanaman Pangan, dan belum semua petani bergabung ke dalam KT. Dengan pengalaman ini, ke depan penggunaan *Smart Card* dapat efektif mengontrol distribusi pupuk apabila kelemahan-kelemahan teknis yang ditemukan pada fase uji coba tersebut diatasi.

6. Subsidi pupuk langsung ke petani. Berdasarkan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2010 tentang Percepatan Pelaksanaan Prioritas Pembangunan Nasional Tahun 2010, Kementan melakukan uji coba subsidi pupuk langsung ke petani yang semula direncanakan dilakukan di 10 provinsi/kabupaten. Tahun 2010 uji coba diawali di dua kecamatan di Kabupaten Karawang, yaitu Karawang Barat dan Cikampek.

Desain subsidi pupuk langsung ke petani dapat dijelaskan secara ringkas yang dituangkan ke dalam Pedoman Umum sebagai berikut (Kementan 2010).

- a. Mekanisme penebusan dan penyaluran pupuk. Petani menebus pupuk terlebih dahulu di kios pupuk (pengecer Lini-IV) dengan harga nonsubsidi. Berdasarkan nota penebusan pupuk petani, kios menebus pupuk di distributor dengan harga nonsubsidi. Berdasarkan penebusan pupuk oleh kios, distributor menebus pupuk di gudang produsen pupuk di tingkat kabupaten dengan harga nonsubsidi. Perwakilan produsen pupuk di Kabupaten Karawang (PT Pupuk Kujang dan PT Petrokimia Gresik) mengirim pupuk ke distributor. Selanjutnya, distributor mengirim pupuk ke kios, kemudian kios menjual pupuk ke petani.
- b. Mekanisme penyaluran dana subsidi pupuk. Petani mendapat subsidi pupuk per kg dalam bentuk uang sebesar harga nonsubsidi dikurangi harga subsidi (HET). Total nilai subsidi adalah sebesar selisih antara harga nonsubsidi dan harga subsidi masing-masing pupuk dikalikan dengan jumlah masing-masing jenis pupuk yang sudah ditebus petani. KT mengklaim dana subsidi milik para anggotanya ke Bank BRI tempat dana subsidi pupuk petani disimpan. Selanjutnya, kelompok tani membagikan dana subsidi pupuk ke petani anggota berdasarkan jumlah penebusan pupuk masing-masing petani.
- c. Mekanisme pendampingan, pemantauan, pengawasan, dan evaluasi. Pendampingan di desa dilakukan oleh PPL yang dikoordinasikan oleh Kepala UPTD. Pendampingan dilakukan pada saat KT menyusun RDKK, penebusan pupuk, dan pencairan dana

subsidi di BRI Cabang Karawang. Pemantauan dan evaluasi dilakukan oleh Tim Teknis Pusat bekerja sama dengan Tim Teknis Daerah Kabupaten Karawang. Pengawasan pencairan dana subsidi pupuk dilakukan oleh Kepala UPTD melalui legalisasi formulir pencairan dana subsidi pupuk.

- d. Bantuan biaya operasional Kelompok Tani dan insentif kios. Semua kelompok tani peserta uji coba diberikan bantuan biaya operasional untuk penyeteroran uang simpanan pertama dalam pembukaan rekening di BRI Cabang Karawang dan untuk pengembangan kelembagaan kelompok yang bersangkutan. Semua kios yang terlibat dalam uji coba juga diberikan insentif tambahan margin sebesar Rp10 per kg pupuk dalam rangka uji coba.

Hasil evaluasi menyimpulkan bahwa subsidi pupuk langsung ke petani di Kecamatan Karawang Barat dan Kecamatan Cikampek (Kabupaten Karawang, Jawa Barat) menemui lebih banyak masalah dibanding manfaat yang diberikan, baik dari aspek penyaluran pupuk maupun penyaluran dana subsidi yang mengakibatkan capaian hasil uji coba tidak maksimal. Disarankan agar uji coba subsidi pupuk langsung ke petani dengan mekanisme tersebut tidak perlu diperluas ke wilayah kabupaten yang direncanakan semula (PSEKP 2010).

Hasil uji coba Subsidi Pupuk Langsung telah dilaporkan kepada Presiden oleh Menko Perekonomian dan untuk sementara dinyatakan bahwa sistem subsidi dan distribusi pupuk bersubsidi secara tertutup melalui RDKK yang berlaku dinilai paling baik dan *manageable*, dengan beberapa penyempurnaan pada proses penyusunan/akurasi RDKK, administrasi di pengecer, dan pengawasan di daerah.

Opsis Perubahan Kebijakan Subsidi Pupuk

Walaupun pemerintah sudah banyak mengalokasikan anggaran untuk menyediakan pupuk bersubsidi disertai dengan berbagai kebijakan terkait distribusi dan penyalurannya kepada petani agar dapat memenuhi prinsip enam tepat, namun berbagai permasalahan terkait isu kelangkaan pupuk, penyelewengan pupuk bersubsidi, pemanfaatan pupuk dengan dosis berlebihan, dan besarnya anggaran belanja negara yang dialokasikan untuk subsidi pupuk, masih acap kali mengemuka (Burhan et al. 2011). Demikian pula, meskipun sistem subsidi pupuk dengan mekanisme saat ini masih dipandang paling praktis dalam implemen-

tasinya, namun berbagai alternatif mekanisme subsidi pupuk tetap dikaji dan dilakukan uji coba dalam rangka mencari sistem yang dapat mempermudah proses perencanaan, penyaluran, pengawasan, dan pertanggungjawaban subsidi pupuk.

Arahan Presiden RI Joko Widodo terkait subsidi pupuk dalam Sidang Kabinet Terbatas, 15 April 2015, di antaranya menyatakan sistem subsidi pupuk agar ditinjau kembali. Alternatif perubahan antara lain pemerintah akan mengalihkan subsidi pupuk ke produk akhir, yaitu pembelian gabah agar petani termotivasi untuk menanam; dan sistem penyaluran dan pengadaan pupuk agar disiapkan sampai ke tingkat petani. Pada Sidang Kabinet tanggal 27 Januari 2016 disebutkan juga alternatif sistem penyaluran subsidi pupuk lainnya, yaitu subsidi langsung kepada petani. Demikian pula pada kegiatan uji publik terkait kebijakan subsidi pupuk, mengemuka pula isu uji coba Kartu Petani agar diperluas.

Perlunya dilakukan perubahan kebijakan subsidi pupuk juga didasarkan pada fakta bahwa selama ini rasio harga gabah terhadap Urea semakin meningkat. HET pupuk bersubsidi sejak tahun 2012 belum pernah dinaikkan atau kenaikan sangat lamban sejak 2005. Sementara, HPP gabah beberapa kali mengalami penyesuaian. Melalui Permentan Nomor 71/Permentan/PP.200/12/2015, HPP gabah kering giling (GKG) ditetapkan sebesar Rp4.600/kg. Semakin besarnya rasio harga gabah dengan harga pupuk Urea menunjukkan harga riil pupuk Urea menjadi semakin murah. Sebagai ilustrasi, rasio

harga gabah terhadap pupuk Urea pada tahun 2005 sebesar 1,68, dan meningkat pada tahun 2016 menjadi 3,01. Hal ini berdampak pada penggunaan pupuk yang menjadi boros dan tidak efisien, terutama bagi petani padi di Jawa dan di wilayah-wilayah sentra produksi padi di luar Jawa.

Apabila dianalisis dari perkembangan dan perbedaan HET Urea terhadap HPP Urea, maka terlihat kesenjangan harga pupuk Urea nonsubsidi dengan harga Urea bersubsidi semakin melebar yang menunjukkan disparitas harga subsidi dan nonsubsidi yang semakin besar. Hal ini berdampak pada munculnya *moral hazard* pelaku pasar sehingga berbagai penyelewengan distribusi pupuk sampai saat ini tetap terjadi. Sepanjang masih terdapat disparitas harga dan semakin besar nilainya maka insentif untuk melakukan penyelewengan tetap ada dan juga semakin besar. Sebagai contoh, Kariyasa dan Yusdja (2005) mengidentifikasi terjadinya rembesan pupuk ke pasar nonsubsidi kasus di Jawa Barat. Fakta di atas juga mendasari perlunya dilakukan perubahan kebijakan sistem subsidi pupuk, di mana harga pasar tidak terdistorsi, namun di sisi lain petani tidak terlalu terbebani dengan kenaikan biaya produksi pupuk.

Dengan mempertimbangkan berbagai dampak negatif dari subsidi harga pupuk seperti diuraikan di atas, maka diperlukan opsi bentuk subsidi untuk petani yang tidak menimbulkan disparitas harga sehingga mendorong terjadinya berbagai penyimpangan. Berbagai opsi perubahan kebijakan subsidi pupuk yang dapat dipertimbangkan dan beberapa di antaranya

Tabel 4. Perkembangan HET Urea, HPP gabah (GKG), rasio HPP gabah/HET Urea, HPP Urea, dan disparitas HPP terhadap HET Urea, 2005–2016

Tahun	HET Urea (Rp/kg)	HPP gabah (Rp/kg)	Rasio HPP/HET	HPP Urea (Rp/kg)	Disparitas (Rp/kg)
2005	1.050	1.765	1,85	3.154	2.104
2006	1.200	2.280	1,90	3.009	1.819
2007	1.200	2.575	2,15	3.778	2.578
2008	1.200	2.800	2,33	5.967	4.767
2009	1.200	3.000	2,50	3.767	2.567
2010	1.600	3.300	2,06	3.714	2.114
2011	1.600	3.300	2,06	4.860	3.260
2012	1.800	4.150	2,31	4.987	3.187
2013	1.800	4.150	2,31	4.532	2.732
2014	1.800	4.150	2,31	4.541	2.741
2015	1.800	4.600	2,56	4.768	2.968
2016	1.800	4.600	2,56	4.810	3.010

Sumber: Pokja Khusus Perumusan Kebijakan Pupuk (2016)

sedang dilakukan uji coba disajikan sebagai berikut.

Pengalihan Subsidi Pupuk ke Subsidi Output

Secara konsepsi, subsidi output adalah subsidi terhadap setiap produk pangan yang diproduksi oleh petani. Subsidi harga output dalam analisis ini adalah penambahan sejumlah nilai rupiah kepada harga padi dari tingkat harga semula atau tingkat pasar. Subsidi harga untuk gabah merupakan alternatif utama mengingat beras merupakan komoditas pangan utama dan jumlah petani padi adalah yang terbanyak dibandingkan petani usaha tani lain. Sensus Pertanian 2013 menunjukkan jumlah rumah tangga usaha tani padi sekitar 14,1 juta dari total rumah tangga pertanian sebanyak 31,23 juta (BPS 2013).

Faktor positif jika subsidi pupuk dialihkan menjadi subsidi output, di antaranya (a) subsidi dinikmati langsung petani, bukan oleh podusen pupuk seperti selama ini; (b) harga produksi pertanian (khususnya padi) menjadi lebih terjangkau, dan diharapkan hal ini akan memotivasi petani untuk berusaha tani secara lebih baik; (c) petani akan mengatur penggunaan pupuk secara lebih efisien dan optimal karena harga pupuk tidak lagi bersubsidi; (d) pabrik pupuk akan berusaha menjadi lebih bersaing karena tidak lagi sebagai *captive market* pupuk bersubsidi; (e) harga pupuk menjadi lebih "rasional" sehingga mendorong penggunaan pupuk lebih optimal; dan (f) penggunaan saprodi menjadi lebih optimal dan mendorong diversifikasi usaha tani.

Analisis pengalihan subsidi pupuk ke subsidi harga output telah dilakukan pada tahun 2015 (PSEKP 2015). Hasil analisis menunjukkan subsidi harga output (dalam hal ini gabah) yang dapat diberikan kepada petani jika subsidi pupuk untuk subsektor tanaman pangan dialokasikan seluruhnya untuk produksi padi hanya sebesar Rp231/kg gabah GKG dan petani justru harus membayar tambahan biaya pupuk yang sudah tidak bersubsidi (Rp1,36 juta/hektare) lebih tinggi daripada nilai subsidi output yang diterima (Rp1,07 juta/hektare)

Dengan memperbaharui perhitungan untuk tahun 2016, diperoleh kesimpulan yang sama. Asumsi yang digunakan adalah seluruh subsidi pupuk untuk subsektor tanaman pangan dialihkan ke subsidi harga padi. Alokasi pupuk subsidi sebagian besar (sekitar 72%) untuk subsektor tanaman pangan padi, jagung, kedelai, dan sisanya untuk perkebunan, hortikultura, peternakan, dan perikanan budi daya. Produksi gabah (GKG) yang ditargetkan

Kementerian Pertanian untuk tahun 2016 sebesar 76,225 juta ton GKG (Kementan 2015). Jika seluruh subsidi pupuk untuk subsektor tanaman pangan digunakan untuk subsidi harga gabah, maka subsidi harga (tambahan harga) untuk gabah diperoleh sebesar Rp288/kg GKG. Jika produktivitas padi ditargetkan sebesar 52,35 kuintal GKG (Ditjen Tanaman Pangan 2015), maka petani akan menerima tambahan harga gabah sebagai subsidi harga output per hektare sebesar perkalian nilai subsidi per kg dengan total jumlah produksi per hektare, atau sebesar Rp1,507 juta/hektare. Sementara, jika subsidi input dihapus karena dialihkan untuk subsidi harga output, maka harga pupuk di pasaran menjadi bebas, yang mengakibatkan harga pupuk Urea naik 267%, SP-36 naik 300%, ZA naik 261%, NPK naik 278%, dan pupuk organik naik 402%. Dengan harga pupuk menjadi harga nonsubsidi, maka tambahan pengeluaran untuk membeli pupuk nonsubsidi sebesar Rp1,41 juta/hektare.

Dengan melakukan perimbangan antara penambahan penerimaan petani per hektare dari subsidi harga gabah dengan tambahan pengeluaran jika petani harus membayar biaya pupuk dengan harga nonsubsidi, nilai tambah yang diterima petani per hektare hanya sebesar Rp97.476. Tambahan pendapatan karena subsidi harga output senilai tersebut jika asumsinya petani menjual gabah dengan kualitas gabah GKG, padahal pada umumnya petani menjual gabah di luar kualitas, yaitu gabah kering panen (GKP). Sudah barang tentu nilai subsidi juga akan lebih rendah. Dengan mengidentikkan perbedaan nilai subsidi gabah per kg GKG dengan subsidi gabah per kg GKP dengan proporsi harga gabah GKG dengan harga gabah GKP (Permentan Nomor 71/Permentan/PP.200/12/2015), maka tambahan pendapatan dari subsidi harga output justru akan lebih kecil dibandingkan dengan tambahan biaya membeli pupuk dengan harga nonsubsidi, dengan selisih nilai (-) Rp162 ribu/ha. Artinya, dengan pengalihan subsidi pupuk ke subsidi harga output, petani tidak menerima pendapatan usaha tani lebih besar, namun justru akan berkurang pendapatannya karena subsidi output yang diterima lebih kecil daripada tambahan biaya pupuk yang harus dikeluarkan.

Selain itu, nilai subsidi harga output hanya Rp288/kg GKG, tidak akan berpengaruh banyak terhadap harga gabah di pasar, mengingat dewasa ini harga produsen gabah sudah jauh di atas HPP. Rata-rata selisih harga gabah di tingkat produsen dengan HPP gabah sejak tahun 2014 sebesar 22,7% (Gambar 5). Mengacu Permentan Nomor 71/Permentan/

PP.200/12/2015, HPP gabah kering panen (GKP) ditetapkan sebesar Rp3.700/kg. Kalaupun ditambah subsidi harga sebesar Rp288/kg, maka harga gabah GKP hanya menjadi Rp3.988/kg, sementara harga rata-rata GKP di tingkat produsen sepanjang tahun 2014–2016 (Mei) sudah sebesar Rp4.545/kg.

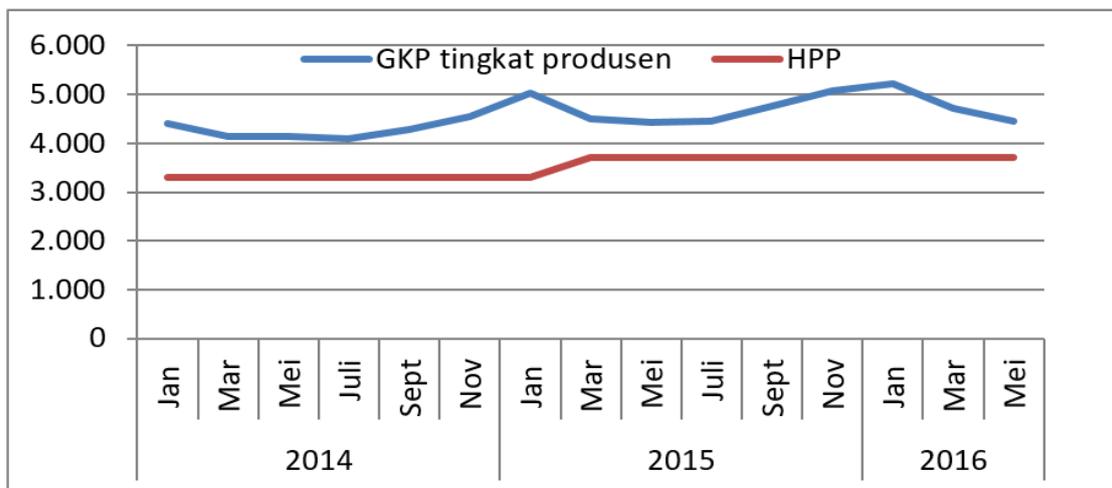
Jika opsi ini diterapkan, dari segi teknis pelaksanaan pemberian subsidi harga output memerlukan prasyarat yang perlu dipenuhi, di antaranya (a) tersedianya *database* petani (*by*

name by address) dan data produksi pangan yang rinci dan akurat karena akan digunakan sebagai basis perhitungan besarnya kebutuhan subsidi, (b) jika pembelian gabah akan dilakukan oleh Bulog, maka kemampuan Bulog harus diperkuat (selama ini Bulog baru mampu membeli sekitar 10% produksi padi nasional), dan jika Bulog tidak mampu, maka mekanisme subsidi harga output tidak akan efektif; (c) dibangun sistem penyediaan pupuk saat pupuk yang dijual di pasar tidak lagi bersubsidi, apakah

Tabel 5. Analisis imbalan penerimaan petani dari subsidi harga output vs subsidi pupuk, 2016

No.	Uraian	Nilai
A.	Penerimaan petani dari subsidi harga output/ha	
1.	Total subsidi pupuk 2016 (Rp juta)	30.063.000
2.	Total subsidi pupuk untuk tanaman pangan (Rp juta)	21.945.990
3.	Target produksi padi 2016 (juta ton GKG)	76.225
4.	Subsidi harga output per kg GKG (Rp)	288
5.	Target hasil padi per hektare (kg GKG)	5235
6.	Tambahan penerimaan dengan subsidi harga output (GKG) (Rp/ha)	1.507.193
7.	Tambahan penerimaan dengan subsidi harga output (GKP) (Rp/ha)	1.247.676
B.	Pengeluaran biaya pupuk/hektare	
1.	Biaya pupuk bersubsidi (Rp/ha)	829.516
2.	Baya pupuk nonsubsidi	2.239.232
3.	Tambahan biaya pupuk jika harga nonsubsidi	1.409.716
C.	Imbalan penerimaan petani melalui subsidi output GKG vs subsidi pupuk (Rp/ha)	97.476
D.	Imbalan penerimaan petani melalui subsidi output GKP vs subsidi pupuk (Rp/ha)	-162.041

Sumber: Data dari berbagai sumber (diolah)



Sumber: BPS (2016b), diolah

Gambar 5. Perkembangan harga gabah (GKP) di tingkat produsen dan HPP di Indonesia, 2014–2016 (s/d Mei 2016)

masih akan tetap menugasi PT PIHC sebagai penyedia pupuk tunggal (*domestic market obligation*), atau penyediaan pupuk dibebaskan seperti halnya kebijakan pupuk tahun 1999–2002; (d) dibangun mekanisme pendistribusian dan pengawasan yang efektif sehingga subsidi harga betul-betul dinikmati oleh petani, bukan oleh pedagang pengumpul atau pihak-pihak pencari rente, mengingat produksi gabah dihasilkan oleh 14,1 juta rumah tangga petani padi tersebar di seluruh Indonesia dengan sistem penjualan gabah sebagian besar langsung saat panen di sawah (bahkan seringkali ditebaskan atau secara ijon).

Beberapa faktor negatif yang bersifat kontra produktif juga perlu diantisipasi dan dicari solusinya jika kebijakan subsidi harga output akan diimplementasikan, di antaranya (a) diperlukan dana subsidi yang jauh lebih besar dari yang dialokasikan untuk subsidi pupuk saat ini, agar nilai subsidi harga layak untuk memotivasi petani meningkatkan hasil usaha taninya, dan jika anggaran untuk subsidi harga output hanya sebesar anggaran subsidi pupuk untuk subsektor pangan tahun 2016 ini, pengalihan subsidi pupuk ke subsidi harga output (gabah) tidak akan efektif; (b) harga pupuk berubah menjadi tidak bersubsidi, konsekuensinya harga akan melonjak dan berfluktuasi karena harganya diserahkan pada mekanisme pasar; (c) jaminan ketersediaan pupuk di semua wilayah menjadi rentan (terutama daerah *remote*); (d) dengan harga pupuk dilepas sesuai harga pasar, PT PIHC tidak ditugasi sebagai pelaksana PSO (*public service obligation*), dikhawatirkan akan mengganggu pencapaian program swasembada pangan.

Demikian pula dengan dana subsidi pupuk yang terbatas, kebijakan subsidi pupuk lebih menguntungkan secara ekonomi dibanding kebijakan subsidi pembelian harga gabah. Oleh karena itu, apabila kondisi penganggaran pemerintah seperti sekarang, maka subsidi pupuk tidak layak dialihkan menjadi insentif harga gabah.

Subsidi Langsung Pupuk

Subsidi Langsung Pupuk (SLP) adalah bentuk bantuan untuk membeli pupuk yang diberikan langsung kepada petani dalam bentuk tunai, kupon, atau natura dalam bentuk kuota pupuk. Pemberian bantuan kepada petani melalui mekanisme ini secara konsepsi tidak dapat diklasifikasikan sebagai subsidi, melainkan masuk dalam klasifikasi Bantuan Sosial. Mekanisme SLP sedang dilakukan uji

coba oleh Badan Kebijakan Fiskal (Kemenkeu) yang telah dimulai tahun 2016 dan akan dilanjutkan tahun 2017 di Pulau Lombok-NTB (BKF 2016). Sasaran penerima SLP adalah petani miskin dan hampir miskin yang menggarap atau memiliki lahan <2 hektare. Untuk penentuan target petani penerima, pada tahap awal menggunakan RDKK dan dilengkapi dengan *updating* Sistem Informasi Manajemen Penyuluh Pertanian (Simluhtan) kabupaten/kota di Pulau Lombok, Nusa Tenggara Barat (NTB). Simluhtan merupakan *database* nasional petani secara *online* yang dapat diakses semua pihak, yang berisi data dan informasi antara lain luasan areal lahan milik, kebutuhan pupuk, pengurus KT serta Gabungan Kelompok Tani (Gapoktan), program bantuan yang mereka terima dan kelompoknya. Simluhtan dapat pula berguna untuk mengantisipasi kemungkinan adanya salah sasaran bantuan kepada KT. Sampai saat ini Simluhtan secara nasional sedang dalam tahap penyusunan. Selanjutnya dilakukan sinkronisasi (*overlay*) dengan data Basis Data Terpadu (BDT) 2015 untuk menetapkan target petani miskin. Dalam *pilot project* tersebut, dana subsidi yang akan dianggarkan dalam sistem baru nanti sebesar jumlah tertentu dari subsidi harga pupuk sehingga tidak mengubah besaran alokasi anggaran subsidi pupuk pemerintah.

Subsidi pupuk langsung ke petani akan disalurkan melalui kartu subsidi pupuk yang berupa kartu elektronik (Kartu Tani). Pada tahap uji coba, untuk penyiapan kartu elektroniknya bekerja sama dengan BRI. Skema tahapan penyaluran SLP dengan Kartu Subsidi Pupuk diuraikan sebagai berikut (BKF 2016): (1) menyusun data petani penerima subsidi pupuk (atas dasar RDKK); (2) Kementan merekap data petani per kelompok tani dengan jumlah kebutuhan pupuk yang bisa dipertanggung-jawabkan; (3) Surat Perintah Membayar (SPM) diterbitkan oleh Kementan; (4) Surat Perintah Penyaluran Dana (SP2D) diterbitkan oleh KPPN yang ditunjuk; (5) dana masuk ke rekening penyaluran BRI; (6) Kementan RI membuat Surat Perintah Penyaluran (SPPn) ke BRI; (7) BRI menerbitkan KSP bernama ke petani sasaran yang telah diisi dana subsidi dan mentransfer uangnya serta meminjamkan EDC (*electronic data capture*) ke pengecer sasaran; (8) petani datang ke pengecer dengan membawa Kartu Subsidi Pupuk (KSP), Kartu Tanda Penduduk (KTP), uang pribadi untuk membayar selisih harga pupuk dan mendapatkan pupuk yang dibutuhkan sesuai RDKK; (9) pengecer menerima klaim petani (dengan menggesek KSP di EDC); dan (10)

pengecer klaim ke BRI untuk mendapatkan uang pengganti.

Mekanisme pembelian pupuk dengan kartu elektronik dirancang dengan tahapan sebagai berikut: (1) petani membawa kartu tani yang telah terdaftar di Dinas Pertanian ke kios pupuk; (2) kios pupuk menggesek Kartu Tani di EDC, diteruskan dengan cek validasi kartu dan cek saldo oleh *server* BRI serta cek alokasi pupuk untuk petani yang bersangkutan; (3) EDC menampilkan alokasi pupuk dan data petani; (4) setelah transaksi selesai, kios pupuk menyerahkan pupuk ke petani.

Implementasi SLP direncanakan melalui dua model. Model pertama adalah melalui dana bantuan pupuk nontunai yang disalurkan ke rekening petani dan hanya bisa digunakan untuk membeli pupuk. Model kedua adalah melalui kuota pupuk bersubsidi. Kedua model tersebut menggunakan Kartu Tani sebagai instrumen untuk pengambilan bantuan. Pada model bantuan pupuk nontunai, dana bantuan langsung pupuk disalurkan langsung ke Kartu Tani. Penggunaan Kartu Tani sama seperti penggunaan kartu debit (ATM). Pada model kuota pupuk bersubsidi, petani akan menerima bantuan pupuk dalam bentuk kuota dan dapat menebus sebanyak kuota dengan Kartu Tani, serta membayar dengan harga pasar untuk kelebihan kuota pupuk yang kehendaki. Implementasi SLP model kuota pada dasarnya sama seperti mekanisme subsidi pupuk yang berlaku saat ini karena subsidi pupuk tetap diberikan kepada produsen untuk menyediakan sejumlah stok tertentu untuk keperluan kuota pupuk bersubsidi. Pada kedua model tersebut petani dapat mengisi uang pada Kartu Tani mereka (*top up*) atau membayar tunai untuk kelebihan nilai pupuk yang diambil di kios.

Mekanisme kebijakan SLP tersebut memerlukan prakondisi antara lain (Pokja Khusus Perumusan Kebijakan Pupuk 2016; BKF 2016): (1) *database* petani penerima (*target group*) harus tersedia dan akurat (*by name by address*) sebelum dilaksanakan setiap musim tanam; (2) Kartu Tani yang telah terisi dana subsidi sudah diterima petani saat musim tanam tiba; (3) mesin EDC telah tersedia di setiap pengecer yang ditunjuk sebelum uji coba dan *coverage* sinyal bagus sehingga langsung bisa terhubung dengan *database* perbankan; (4) sistem pasokan dan penyediaan pupuk di tingkat pengecer/poktan sudah harus pasti; pengawasan yang efektif terhadap pendataan petani, pembagian Kartu Tani dan penggunaannya agar tidak disalahgunakan untuk kepentingan lain atau oleh pihak lain; (5) bank yang ditunjuk sebagai *provider* Kartu Tani harus dapat diakses

dengan mudah di semua wilayah, sehingga harus menambah *outlet counter* bank jika diperlukan.

Kelebihan dari kebijakan SLP model dana bantuan pupuk nontunai antara lain subsidi dalam APBN diterima langsung oleh petani; harga pupuk lebih bersaing; tidak ada disparitas harga pupuk, sehingga mengurangi penyelewengan pupuk ke sektor nonsubsidi. Subsidi yang diberikan hanya dapat digunakan untuk membeli pupuk, sehingga potensi pemanfaatan subsidi ke penggunaan lain dapat ditekan. Dengan harga pupuk mengikuti harga pasar, penggunaan saprodi menjadi lebih optimal dan mendorong diversifikasi usaha tani.

Akan tetapi, kebijakan tersebut memiliki kekurangan, antara lain harga pupuk akan melonjak dan berpotensi berfluktuasi serta berbeda antarwilayah; jaminan ketersediaan pupuk di semua wilayah menjadi rentan (terutama daerah *remote*), dan jika terdapat *time lag* antara waktu pemupukan dan penerimaan bantuan maka petani memerlukan pembayaran tunai lebih besar karena harus membeli pupuk terlebih dulu dengan harga nonsubsidi. Pemerintah juga harus menyediakan dana untuk mengantisipasi fluktuasi harga pupuk di atas batas maksimal, sehingga ada risiko fiskal bagi pemerintah jika terjadi fluktuasi harga pupuk di pasaran. Kendala lainnya untuk implementasi SLP yang mungkin muncul adalah tidak mudah mengubah kebiasaan petani bertransaksi menggunakan teknologi baru berupa Kartu Tani. Selain itu, juga tidak semua pengusaha kios pupuk terampil menggunakan teknologi EDC dan berinteraksi dengan perbankan.

Terlepas dari uji coba yang sedang dilakukan oleh BKF saat ini, menurut Hendrawan et al. (2011), kebijakan subsidi langsung kepada petani dari produsen dipandang lebih baik dibanding mekanisme penyaluran melalui distributor seperti saat ini karena dari aspek pengawasan akan lebih mudah. Hal senada disampaikan oleh Watihha et al. (2012) dalam penelitiannya, kebijakan subsidi langsung kepada petani tanpa melalui pengecer dipandang tepat untuk meningkatkan efisiensi subsidi.

Penghapusan Bertahap Subsidi Pupuk

Sumber dari terjadinya *moral hazard* dalam bentuk penyelewengan penyaluran pupuk bersubsidi adalah adanya disparitas harga pupuk subsidi dan nonsubsidi. Semakin besar disparitas harga maka insentif untuk melakukan *moral hazard* akan semakin besar. Konsep kebijakan *phase out* (penghapusan/pengurangan secara bertahap) subsidi pupuk adalah

meningkatkan HET pupuk secara bertahap sehingga sampai pada tingkat tertentu di mana harga pupuk masih tetap bersubsidi. Untuk memberikan kompensasi peningkatan biaya produksi yang ditanggung petani karena meningkatnya harga pupuk, peningkatan HET secara bertahap diikuti dengan peningkatan HPP gabah. Melalui kebijakan ini, sistem distribusi pupuk bersubsidi tidak berubah.

Pokja Khusus Perumusan Kebijakan Pupuk (2016) telah melakukan analisis pengu-rangan subsidi pupuk secara bertahap. Hasil analisis telah disampaikan pada rapat Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), namun belum mendapat persetujuan untuk diimplementasikan. Belum disetujuinya usulan kenaikan HET secara bertahap, meskipun diimbangi dengan kenaikan HPP gabah, dapat dipahami karena kebijakan kenaikan HET secara umum merupakan kebijakan yang tidak populis, apalagi jika dilakukan menjelang pergantian pimpinan

pemerintahan. Selain itu, kenaikan HPP gabah jika tidak dilakukan dengan perhitungan dan pertimbangan yang matang dapat meningkatkan inflasi, hal yang juga sedapat mungkin dihindari dalam perekonomian. Hasil analisis Pokja Pupuk untuk kenaikan HET padi disajikan pada Tabel 6 dan Tabel 7.

Ada dua skenario yang dirancang, yaitu opsi I adalah subsidi pupuk secara bertahap dikurangi untuk semua jenis pupuk dan berakhir tahun 2019. Opsi II adalah subsidi pupuk secara bertahap dikurangi dan mulai tahun 2019 subsidi dipertahankan sebesar 20% dari HPP. Dengan skenario tersebut, HET pupuk akan naik pada tahun 2016 sampai dengan 2018, sedangkan tahun 2019 untuk opsi I subsidi berakhir sehingga harga pupuk menjadi harga pasar, sementara untuk opsi II subsidi dipertahankan 20% dari harga pasar. Kenaikan untuk pupuk Urea berkisar 22–32%, SP36 22–41%; ZA 15–57%; NPK 17–41%; dan pupuk organik 25–80%.

Tabel 6. Skenario kenaikan HET pupuk bersubsidi secara bertahap, 2016–2021 (Rp/kg)

Tahun	Urea		SP36		ZA		NPK		Organik	
	Opsi I	Opsi II								
2015	1,800		2,000		1,400		2,300		500	
2016 *	2,200 (22)		2,600 (30)		2,200 (57)		2,700 (17)		900 (80)	
2017	2,800 (27)		3,200 (23)		2,600 (18)		3,200 (19)		1,200 (33)	
2018	3,700 (32)		4,500 (41)		3,000 (15)		4,500 (41)		1,500 (25)	
2019	4,800	4,452	5,500	5,556	4,000	3,379	6,000	5,929	1,800	1,863
2020	5,843	4,675	7,293	5,834	4,435	3,548	7,782	6,226	2,445	1,956
2021	6,136	4,908	7,657	6,126	4,657	3,725	8,171	6,537	2,567	2,053

Sumber: Pokja Khusus Perumusan Kebijakan Pupuk (2016)

Keterangan: *Jika kenaikan HET pupuk dilakukan mulai 1 Mei 2016

Opsi I subsidi berakhir tahun 2019, opsi II sejak tahun 2019 subsidi dipertahankan 20% dari HPP.

() adalah persentase kenaikan harga pupuk.

Tabel 7. Perkiraan jumlah penghematan subsidi pupuk jika HET dinaikkan secara bertahap, 2016–2021

Tahun	Jumlah subsidi bila HET tidak naik (Rp T)	Jumlah subsidi bila HET naik (Rp T)		Jumlah penghematan (Rp T)	
		Opsi I	Opsi II	Opsi I	Opsi II
2015	28,256	28,256			
2016*	30,063	27,288		2,775	
2017	32,412	23,037		9,375	
2018	34,878	16,673		18,205	
2019	37,468	8,728	10,877	28,740	26,592
2020	40,187	-	11,420	40,187	28,767
2021	43,042	-	11,991	43,042	31,051

Sumber: Pokja Khusus Perumusan Kebijakan Pupuk (2016)

Keterangan: *Jika kenaikan HET pupuk dilakukan mulai 1 Mei 2016

Opsi I subsidi berakhir tahun 2019, opsi II sejak tahun 2019 subsidi dipertahankan 20% dari HPP.

Dengan melakukan kenaikan HET secara bertahap, maka selama lima tahun (2016–2020) jumlah total penghematan subsidi akan mencapai antara Rp84,99 triliun hingga Rp99,28 triliun.

Dengan HET naik secara bertahap yang dibarengi dengan kenaikan HPP gabah 5% per tahun, maka pendapatan petani masih tetap akan meningkat dibandingkan sebelum kenaikan HET. Hasil analisis simulasi juga menunjukkan kenaikan HET pupuk mulai bulan Mei 2016 secara bertahap akan meningkatkan biaya usaha tani. Namun, dengan adanya kenaikan HPP gabah 5% per tahun dan produksi padi yang diasumsikan juga terjadi kenaikan 1,5% per tahun, maka persentase kenaikan biaya usaha tani akan tetap diikuti dengan kenaikan pendapatan petani. Pada saat subsidi pupuk tetap dipertahankan sebesar 20%, persentase kenaikan pendapatan usaha tani lebih besar dari kenaikan biaya usaha tani. Dengan skenario tersebut, setahun setelah kebijakan diberlakukan (yaitu tahun 2017), pendapatan usaha tani masih akan meningkat sekitar 2% terhadap tahun sebelumnya. Dengan demikian, kebijakan kenaikan HET pupuk secara bertahap tetap akan meningkatkan pendapatan petani asal dibarengi dengan kenaikan HPP gabah dan kenaikan produktivitas padi. Dengan kenaikan HET pupuk secara bertahap, maka disparitas harga pupuk subsidi vs nonsubsidi juga semakin kecil sehingga mengurangi insentif untuk melakukan penyelewengan alokasi dan distribusi pupuk ke petani.

Hal positif dari kebijakan ini di antaranya sistem tidak berubah, dan kenaikan HET pupuk berlangsung secara bertahap. Subsidi pupuk semakin berkurang, dan penghematan subsidi dialihkan untuk tujuan yang lebih strategis dan produktif, sehingga mendorong diversifikasi dan pendapatan petani. Penghematan subsidi pupuk atas kenaikan HET pupuk bersubsidi disarankan dikembalikan kepada petani, untuk meningkatkan kapasitas petani, antara lain untuk meningkatkan dan membangun infrastruktur pertanian dan perdesaan, menyediakan fasilitas pra dan pascapanen, memupuk dana untuk kebutuhan modal kerja dan investasi bagi petani, dan meningkatkan penguasaan lahan usaha tani melalui pencetakan sawah. Selain itu, karena disparitas harga pupuk bersubsidi dengan nonsubsidi semakin kecil dan bahkan tidak ada lagi disparitas harga, maka insentif melakukan penyelewengan berkurang sehingga penyelewengan pupuk ke sektor lain diharapkan juga akan berkurang. Namun, jika pengawasan Pemda dan Komisi Pengawasan Pupuk dan Pestisida (KPPP) belum optimal, masih akan

terjadi penyimpangan subsidi, antara lain harga pupuk dijual di atas HET dan penggunaan pupuk bersubsidi untuk pihak-pihak yang tidak berhak menerima subsidi. Demikian pula, karena mekanisme subsidi tidak berubah, maka dana subsidi pupuk tetap ditujukan kepada produsen pupuk, tidak langsung diterima petani.

Saran Perubahan Kebijakan

Dari ketiga opsi perubahan kebijakan subsidi pupuk seperti diuraikan, yaitu (1) pengalihan subsidi pupuk ke subsidi harga output, (2) subsidi langsung pupuk (SLP), dan (3) penghapusan secara bertahap subsidi pupuk, maka opsi pertama yaitu pengalihan subsidi pupuk ke subsidi harga output tidak disarankan untuk dilakukan saat ini dengan pertimbangan: (1) dari segi finansial, jika opsi kebijakan tersebut diinginkan efektif untuk memberikan insentif dan memotivasi petani untuk berusaha tani padi, maka dibutuhkan anggaran subsidi jauh lebih besar dari anggaran subsidi pupuk saat ini; (2) dari segi teknis, perlu dibangun mekanisme pendistribusian subsidi dan pengawasan yang efektif agar subsidi tepat sasaran mengingat jumlah petani demikian banyak tersebar di seluruh pulau; (3) dari segi sosial, perlu dicari mekanisme pendistribusian subsidi agar dapat efektif diterima petani, dengan kondisi beragamnya kelembagaan pemasaran hasil panen (cara tebasan, ijon, jual gabah langsung setelah panen). Sementara, opsi penghapusan secara bertahap subsidi pupuk belum mendapat persetujuan DPR untuk dilaksanakan saat ini.

Dengan pertimbangan di atas, kecenderungan arah perubahan kebijakan subsidi pupuk oleh pemerintah diperkirakan akan mengarah ke kebijakan Subsidi Langsung Pupuk (SLP). Kebijakan SLP saat ini sedang diujicobakan di Pulau Lombok, dan hasil uji coba nantinya akan dikembalikan ke Pemda dan Kementan untuk tindak lanjutnya. Ada tiga opsi tindak lanjut, yaitu (a) apakah opsi ini akan dilaksanakan sesuai dengan mekanisme dan model yang telah dirancang oleh BKF; (2) opsi kebijakan tersebut belum perlu dilakukan; atau (3) kebijakan SLP akan dilakukan dengan melakukan penyesuaian model.

Dengan menerapkan SLP dengan sasaran penerima subsidi adalah petani miskin dan hampir miskin dengan luas lahan tertentu seperti yang saat ini dirancang oleh BKF, artinya akan terjadi perubahan paradigma di mana pemberian subsidi di sektor pertanian yang semula berorientasi pada tujuan peningkatan produktivitas pertanian, melalui perubahan mekanisme

tersebut, akan lebih berorientasi pada bantuan kepada petani miskin. Sementara, konsep subsidi pertanian (termasuk pupuk) oleh Kementerian Pertanian sampai saat ini adalah merupakan bagian dari upaya untuk meningkatkan produksi di sektor pertanian yang pada ujungnya juga untuk meningkatkan kesejahteraan petani. Sudjono (2011) menyatakan kebijakan subsidi pupuk masih merupakan kebutuhan pada tingkat petani untuk menopang produktivitas dan perbaikan kesejahteraan petani, sekaligus mempertahankan stabilitas ketahanan pangan nasional.

Dengan penetapan target sasaran petani miskin dan hampir miskin seperti yang dirancang oleh BKF saat ini, beberapa fakta dan hasil analisis berikut dapat dipergunakan sebagai bahan pertimbangan dalam implementasi SLP, sebagai berikut.

1. Fenomena kelebihan penggunaan pupuk dan pameo "harga pupuk tidak/kurang menjadi pertimbangan, yang penting pupuk tersedia tepat waktu", relevan untuk kondisi di Jawa dan di luar Jawa khususnya sentra produksi padi, seperti juga dilaporkan oleh Vidyani et al. (2016) kasus di Kecamatan Jombang, Kabupaten Jombang, atau dilaporkan oleh Osorio et al. (2011) tentang penggunaan pupuk Urea yang *overdosis* di beberapa kasus di Indonesia. Namun, di luar Jawa terutama di lokasi-lokasi *remote area*, penggunaan pupuk masih di bawah dosis rekomendasi dan kemampuan membeli pupuk relatif kurang. Sebagai ilustrasi, rata-rata dosis pupuk oleh petani contoh di Jawa Barat 260 kg/ha; Jawa Tengah 255 kg/ha; Jawa Timur 239 kg/ha; Sumatera Utara 190 kg/ha; dan Sulawesi Selatan 194 kg/ha (Irawan et al. 2011). Jika penerima subsidi pupuk dibatasi untuk petani miskin, dikawatirkan penggunaan pupuk akan berkurang dan berpotensi menurunkan produktivitas pangan.
2. Elastisitas masing-masing pupuk N, P, K terhadap produksi tidak elastis di lokasi-lokasi sentra padi di Jawa (Kusnadi et al. 2011; PSEKP 2014, Syafaat et al. 2006, Santosa 2015). Meskipun pengaruh pengurangan pemakaian pupuk terhadap penurunan produksi relatif kecil, namun perlu dicermati, lokasi-lokasi lain di luar Jawa yang bukan sentra padi hasilnya belum tentu demikian. Penyerapan subsidi pupuk belum seimbang antara Jawa dan luar Jawa. Rataan dosis pemakaian pupuk di luar Jawa relatif lebih rendah dari rekomendasi. Jika target penerima SLP hanya dibatasi untuk petani

miskin dan hampir miskin, petani lain yang tidak mendapat subsidi dikawatirkan akan melakukan pengurangan penggunaan pupuk yang akhirnya berpotensi menurunkan produksi.

3. Interaksi antara penggunaan pupuk Urea dan pupuk TSP berpengaruh sangat nyata terhadap peningkatan produktivitas padi (PSEKP 2014). Artinya, peningkatan harga pupuk jika mengakibatkan penurunan kombinasi penggunaan pupuk Urea dan TSP akan berpotensi menurunkan produktivitas padi.
4. Kenaikan HET pupuk pada tingkat tertentu akan direspons oleh petani dengan menurunkan penggunaan pupuk. Kenaikan HET Urea 15% akan direspons petani (petani contoh di Jawa, Sulawesi Selatan, dan Sumatera Utara) dengan menurunkan penggunaan pupuk masing-masing 10–27% untuk Urea dan 14–33% untuk NPK (Hadi et al. 2009). Respons tersebut diduga akan lebih besar untuk luar Jawa dan bukan sentra padi.
5. Penggunaan kartu untuk SLP mensyaratkan petani paham teknologi dan *coverage* sinyal bagus. Kondisi di Jawa untuk dua faktor tersebut relatif lebih bagus dibandingkan di luar Jawa.

Atas dasar beberapa pertimbangan di atas, maka beberapa alternatif untuk implementasi program SLP disarankan sebagai berikut.

Alternatif I

Uji coba SLP hendaknya dilakukan di dua lokasi yang mewakili kondisi di Jawa dan sentra produksi padi dan kondisi luar Jawa yang bukan sentra padi. Kedua lokasi memperoleh perlakuan yang sama dan sasaran penerima subsidi adalah petani miskin dan hampir miskin. Pemilihan lokasi uji coba tetap mempertimbangkan sterilitas lokasi dari kemungkinan masuknya rembesan pupuk dari luar yang dapat mengganggu keberhasilan uji coba.

Evaluasi dilakukan di dua lokasi sehingga diperoleh hasil yang lebih objektif sebelum diterapkan secara nasional. Evaluasi khususnya terkait dengan dampak penerapan program terhadap potensi penurunan penggunaan pupuk, dan pada penurunan produksi. Hasil evaluasi digunakan untuk memutuskan apakah model SLP tersebut layak untuk diimplementasikan secara nasional, dalam kerangka pencapaian program strategis Kementerian Pertanian, khususnya peningkatan produksi pangan dan

pencapaian swasembada pangan, selain tujuan penghematan anggaran subsidi.

Alternatif II

Untuk menetapkan sasaran penerima subsidi adalah petani miskin dan hampir miskin dengan luas lahan tertentu, diperlukan akurasi *database*, sedangkan untuk memperoleh data tersebut tidak mudah. Kriteria “miskin dan hampir miskin” untuk rumah tangga secara umum menurut Basis Data Terpadu (BDT) belum tentu sesuai untuk kondisi petani (sektor pertanian). Kekeliruan dalam menetapkan target sasaran akan berpotensi menimbulkan konflik. Untuk tahap awal, program pengalihan subsidi pupuk ke Subsidi Langsung Pupuk dilakukan tanpa pembatasan sasaran penerima subsidi, kecuali pembatasan luas lahan <2 ha seperti ketentuan selama ini. Perbaikan penyusunan RDKK (melalui e-RDKK) secara akurat, merupakan *necessary condition*. Bila hal ini dapat dilakukan secara baik, maka tujuan penurunan jumlah subsidi pupuk untuk mengurangi beban anggaran subsidi dimungkinkan bisa juga tercapai.

Alternatif III

Mengingat adanya perbedaan keragaan kondisi petani di sentra produksi padi di Jawa vs luar Jawa bukan sentra produksi padi dan menimbang penggunaan kriteria “miskin dan hampir miskin” menurut BDT yang belum tentu sesuai dengan karakteristik ekosistem pertanian, dalam memulai program SLP disarankan untuk dilakukan pembedaan batas miskin bagi kedua wilayah tersebut. Indikator yang digunakan bisa dari tingkat pendapatan rumah tangga dan atau luas penguasaan lahan. Batasan miskin untuk petani luar Jawa lebih diperlonggar.

Indikator kemiskinan dan batasan miskin dan hampir miskin serta kriteria provinsi yang terkena pembatasan harus ditetapkan secara jelas. Faktor peringkat historis penyerapan alokasi pupuk bersubsidi setiap provinsi/kabupaten, tingkat kemiskinan, dan tingkat produktivitas tanaman, merupakan alternatif untuk melakukan pembedaan kriteria wilayah penerima subsidi.

Alternatif IV

Pembatasan sasaran penerima subsidi, yaitu untuk petani miskin dan hampir miskin, hanya dilakukan di Jawa dan sentra produksi padi di luar Jawa, sedangkan di luar Jawa bukan sentra produsen padi tidak dilakukan pembatasan. Kriteria provinsi yang terkena pembatasan harus

ditetapkan secara jelas. Seperti halnya pada alternatif III, faktor peringkat historis penyerapan alokasi pupuk bersubsidi di setiap provinsi/kabupaten dan tingkat produktivitas tanaman merupakan salah satu alternatif. Alternatif IV ini juga diharapkan tidak akan berdampak nyata terhadap penurunan produktivitas yang disebabkan oleh pengurangan dosis pupuk karena secara umum ketergantungan petani padi di wilayah tersebut terhadap penggunaan pupuk relatif tinggi sehingga peningkatan harga pupuk diharapkan tidak berdampak nyata menurunkan penggunaan pupuk. Alternatif mekanisme ini diharapkan dapat mengurangi potensi penurunan produktivitas karena pengurangan penggunaan pupuk akibat pembatasan sasaran penerima subsidi, namun hal ini berpotensi menimbulkan resistensi dari Pemda setempat yang terkena pembatasan.

KESIMPULAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN

Kesimpulan

Kebijakan pengalokasian anggaran untuk subsidi pupuk sampai saat ini merupakan bagian dari upaya untuk meningkatkan produksi pangan guna mempertahankan ketahanan pangan nasional berkelanjutan, sekaligus untuk meningkatkan kesejahteraan petani. Meskipun peningkatan produksi pangan tidak semata-mata karena penggunaan pupuk dan beban subsidi pupuk juga semakin membesar, namun dampak positif dari subsidi pupuk terlihat dari peningkatan produksi pangan khususnya padi.

Sampai saat ini mekanisme subsidi pupuk yang berlaku, yaitu subsidi harga input menggunakan RDKK tertutup, dipandang paling praktis, sederhana, dan *managable* di dalam pelaksanaannya dan menunjukkan perkembangan kondisi membaik dibanding tahun-tahun sebelumnya. Namun demikian, masih terdapat beberapa permasalahan, di antaranya terkait dengan (1) penyelewengan distribusi atau pemanfaatan pupuk bersubsidi yang disebabkan oleh adanya distorsi harga dan dualisme pasar; (2) distribusi yang tidak tepat sasaran; (3) penggunaan pupuk yang berlebihan; dan (4) beban subsidi yang semakin membesar.

Dengan berbagai kelemahan dan masalah yang masih terdapat pada kebijakan subsidi pupuk dengan mekanisme seperti sekarang, terdapat tiga opsi perubahan mekanisme subsidi pupuk yang telah dianalisis atau diujicobakan, yaitu (1) kebijakan pengalihan subsidi pupuk ke subsidi harga output, (2) kebijakan pengurangan secara bertahap subsidi pupuk, dan (3)

kebijakan SLP. Kebijakan pengalihan subsidi pupuk ke subsidi harga output dari segi teknis memerlukan prasyarat yang lebih sulit dan apabila kondisi penganggaran pemerintah seperti sekarang, maka subsidi pupuk tidak layak dialihkan menjadi insentif harga gabah. Kebijakan pengurangan subsidi pupuk secara bertahap yang diimbangi dengan kenaikan HPP gabah, dari segi ekonomi paling rasional dan layak untuk diterapkan, namun dari segi politis bukan merupakan kebijakan populis. Dengan demikian, dua opsi perubahan kebijakan tersebut kurang berpeluang untuk dipilih dan diterapkan dalam waktu dekat. Kebijakan SLP yang saat ini sedang diujicobakan, merupakan opsi perubahan kebijakan subsidi yang lebih berpeluang diimplementasikan. Opsi perubahan ini akan mengubah paradigma subsidi pupuk yang berorientasi pada peningkatan produktivitas ke arah bantuan kepada petani miskin.

Implikasi Kebijakan

Jika kebijakan subsidi pupuk dengan mekanisme saat ini tetap dipertahankan, maka agar kebijakan tersebut dapat berlangsung secara lebih efisien dan memenuhi azas enam tepat (jumlah, jenis, kualitas, harga, waktu, tempat) diperlukan perbaikan mekanisme kebijakan subsidi pupuk di antaranya (1) memperlancar alokasi pupuk bersubsidi; (2) perbaikan penyusunan/akurasi RDKK; (3) perbaikan administrasi di tingkat pengecer; (4) memperketat pengawasan distribusi pupuk; dan (5) menetapkan sanksi yang lebih tegas terhadap semua bentuk pelanggaran.

Perubahan kebijakan subsidi pupuk tidak karena semata-mata oleh pertimbangan teknis dan ekonomis, namun juga intervensi politis. Namun demikian, jika diperlukan perubahan kebijakan subsidi pupuk, dari tiga opsi perubahan kebijakan yang telah diuraikan, kebijakan SLP yang saat ini sedang diujicobakan memiliki peluang untuk diimplementasikan. Ada tiga alternatif tindak lanjut, yaitu apakah opsi ini akan dilaksanakan sesuai dengan mekanisme dan model yang telah dirancang oleh BKF; opsi kebijakan tersebut belum perlu dilakukan; atau akan dilakukan dengan melakukan penyesuaian model.

Memperhatikan variasi karakteristik petani dan usaha tani perbedaan wilayah, empat alternatif usulan untuk pelaksanaan kebijakan Subsidi Langsung Pupuk adalah sebagai berikut.

1. Uji coba SLP dilakukan di dua lokasi yang mewakili kondisi di Jawa dan sentra produksi padi dan kondisi luar Jawa bukan

sentra padi (*remote area*), kedua lokasi memperoleh perlakuan yang sama dan sasaran penerima subsidi adalah petani miskin dan hampir miskin.

2. Program pengalihan subsidi pupuk ke SLP untuk tahap awal dilakukan tanpa pembatasan sasaran penerima subsidi, kecuali pembatasan luas lahan <2 ha seperti ketentuan selama ini.
3. Dilakukan pembedaan batas miskin bagi petani di Jawa sentra produksi padi vs luar Jawa bukan sentra produksi padi. Batasan miskin untuk petani luar Jawa lebih diperlonggar.
4. Pembatasan penerima subsidi petani miskin dan hampir miskin hanya dilakukan di Jawa dan sentra produksi padi di luar Jawa, sedangkan di wilayah bukan sentra produsen padi di luar Jawa tidak dilakukan pembatasan.

Uji coba dengan pembatasan yang sekarang sedang dilakukan dan beberapa usulan alternatif model Subsidi Langsung Pupuk seperti disampaikan di atas serta penetapan petani sasaran yang memenuhi kriteria pembatasan merupakan langkah awal untuk menuju penyusunan RDKK yang akurat. Apapun kebijakan yang akan ditempuh, baik melanjutkan kebijakan yang telah berlangsung saat ini dengan berbagai perbaikan, maupun melakukan perubahan kebijakan serta perbaikan, validitas *database* petani target penerima subsidi menjadi syarat utama.

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada Pokja Pupuk yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk berdiskusi, bertukar pemikiran tentang kebijakan subsidi pupuk, dan memperoleh informasi dan data yang diperlukan untuk penulisan naskah ini. Ucapan terima kasih juga disampaikan kepada PKAPBN, BKP Kemenkeu, yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk *sharing* pengalaman uji coba SLP yang pernah dilakukan sebelumnya di Kabupaten Karawang sebagai dasar untuk BKF melakukan uji coba SLP serta terima kasih untuk informasi serta data yang diberikan untuk penulisan naskah ini. Terima kasih juga kepada Direktorat Pupuk dan Pestisida Kementan dan Dinas Pertanian Tanaman Pangan Provinsi Lampung atas data dan informasi yang sangat bermanfaat sebagai bahan penulisan makalah ini. Terima kasih juga diucapkan kepada Prof. Dr. Achmad Suryana

(PSEKP) atas kesediaan waktu berdiskusi dan memberikan masukan untuk memperkaya naskah ini. Terakhir, terima kasih diucapkan kepada Dewan Redaksi dan Mitra Bestari Analisis Kebijakan Pertanian atas masukan dan koreksi perbaikan dari awal sampai naskah ini dipublikasikan.

DAFTAR PUSTAKA

- [BKF] Badan Kebijakan Fiskal. 2016. Rencana penerapan subsidi pupuk langsung tahun 2016. Bahan presentasi FGD di Hotel Mercure Ancol; 2016 Mar 17; Jakarta, Indonesia.
- [Bappenas] Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. 2011. Kajian strategis kebijakan subsidi pertanian yang efektif, efisien dan berkeadilan. Laporan Kajian. Jakarta (ID): Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.
- [BPS] Badan Pusat Statistik. 2013. Laporan hasil Sensus Pertanian (pencacahan lengkap). Jakarta (ID): Badan Pusat Statistik.
- [BPS] Badan Pusat Statistik. 2016a. Statistik Indonesia. Jakarta (ID): Badan Pusat Statistik.
- [BPS] Badan Pusat Statistik. 2016b. Rata-rata harga gabah menurut kelompok kualitas dan HPP di tingkat petani dan tingkat penggilingan [Internet]. [diunduh 2016 Des 24]. Tersedia dari: <https://www.bps.go.id/linkTabelStatis/view/id/1596>
- Burhan MU, Suman A, Pudjihardjo M, Soetjipto N. 2011. Analisis ekonomi terhadap struktur perilaku, dan kinerja pasar pupuk di Jawa Timur (kasus di Kabupaten Lumajang dan Kabupaten Ngawi). *J Indones Appl Econ*. 5(1):68-92.
- Darwis V, Supriyati. 2013. Subsidi pupuk: kebijakan, pelaksanaan, dan optimalisasi pemanfaatannya. *Anal Kebijak Pertan*. 11(1): 45-60.
- Darwis V, Saptana. 2010. Rekonstruksi kelembagaan dan uji teknologi pemupukan: Kebijakan strategis mengatasi kelangkaan pupuk. *Anal Kebijak Pertan*. 8(2):167-186.
- Departemen Pertanian. 2006. Model subsidi pertanian terpadu: landasan konseptual dan faktual serta sistem operasinya. Jakarta (ID): Departemen Pertanian.
- Departemen Pertanian. 2009. Kajian perbaikan kebijakan subsidi pupuk. Laporan Hasil Kajian. Jakarta (ID): Departemen Pertanian.
- Direktorat Jenderal Tanaman Pangan. 2015. Rencana strategis Direktorat Jenderal Tanaman Pangan tahun 2015–2019. Jakarta (ID): Direktorat Jenderal Tanaman Pangan.
- Hadi PU, Susilowati SH, Rachman B, Purba HJ, Purwantini TB. 2009. Perumusan model subsidi pertanian untuk meningkatkan produksi pangan dan pendapatan petani. Laporan Hasil Penelitian. Bogor (ID): Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian.
- Hendrawan DS, Daryanto A, Sanim B, Siregar H. 2011. Analisis kebijakan subsidi pupuk: penentuan pola subsidi dan sistem distribusi pupuk di Indonesia. *J Manaj Agribis*. 8(2):85-96.
- Hermawan I. 2014. Analisis dampak kebijakan subsidi pupuk Urea dan TSP terhadap produksi padi dan capaian swasembada pangan di Indonesia. *J Ekon Kebijak Publ*. 5(1):63-78.
- [Inpres] Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2010 tentang percepatan pelaksanaan prioritas pembangunan nasional tahun 2010. Jakarta (ID): Kementerian Sekretariat Negara RI.
- Irawan B, Simatupang P, Kustiari R, Sugiarto, Supadi, Sinuraya JF, Iqbal F, Darwis V, Elizabeth R, Sunarsih, Muslim C, Purwantini TB, Nurasa T. 2007. Patanas: Analisis indikator pembangunan pertanian. Laporan Hasil Penelitian. Bogor (ID): Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian.
- Kariyasa K, Yusdja, Y. 2005. Evaluasi kebijakan sistem distribusi pupuk di Indonesia: kasus provinsi Jawa Barat. *Anal Kebijak Pertan*. 3(3):201-2016.
- Kasiyati S. 2010. Analisis dampak subsidi harga pupuk terhadap output sektor produksi. *J Org Manaj*. 6(1):28-45.
- Kementerian Pertanian. 2016. Pedoman pelaksanaan, penyediaan dan penyaluran pupuk bersubsidi TA 2016. Direktorat Jenderal Prasarana dan Sarana Pertanian. Jakarta (ID): Kementerian Pertanian.
- Kementerian Pertanian. 2015. Rencana strategis Kementerian Pertanian tahun 2015-2019. Jakarta (ID): Kementerian Pertanian.
- Kementerian Pertanian. 2010. Pedoman umum uji coba subsidi pupuk langsung ke petani. Jakarta (ID): Kementerian Pertanian.
- Kementerian Keuangan. 2016. Nota keuangan APBN 2016. Jakarta (ID): Kementerian Keuangan RI
- Kusnadi N, Tinaprilla N, Susilowati SH, Purwoto A. 2011. Analisis efisiensi usaha tani padi di beberapa sentra produksi padi di Indonesia. *J Agro Ekon*. 29(1):25-48.
- Osorio CG, Abriningrum DE, Armas B, Firdaus M. 2011. Who is benefiting from fertilizer subsidies in Indonesia. Policy Research Working Paper 5758. Washington, DC (US): The World Bank.
- [Permentan] Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 60/Permentan/SR.310/12/2015 tentang kebutuhan dan harga eceran tertinggi pupuk bersubsidi untuk sektor pertanian tahun anggaran 2016. Jakarta (ID): Kementerian Pertanian RI.
- [Permentan] Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 03/Permentan/OT.140/2/2015 tentang pedoman Upaya Khusus (Upsus) peningkatan produksi padi, jagung dan kedelai melalui program perbaikan jaringan irigasi dan

- sarana pendukungnya tahun anggaran 2015. Jakarta (ID): Kementerian Pertanian RI.
- [Permentan] Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 71/Permentan/PP.200/12/2015 tentang pedoman harga pembelian gabah dan beras diluar kualitas oleh pemerintah. Jakarta (ID): Kementerian Pertanian RI.
- [Permentan] Peraturan Menteri Pertanian Nomor 40/Permentan/OT.140/04/2007 tentang rekomendasi pemupukan N, P dan K pada padi sawah spesifik lokasi. Jakarta (ID): Kementerian Pertanian RI.
- [Permendag] Peraturan Menteri Perdagangan RI Nomor 15/M-Dag/Per/4/2013 tentang pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi untuk sektor pertanian. Jakarta (ID): Kementerian Perdagangan RI.
- [PMK] Peraturan Menteri Keuangan Nomor 114/PMK.02/2016 tentang perubahan PMK Nomor 127/PMK.02/2015 tentang klasifikasi anggaran. 2016. Jakarta (ID): Kementerian Keuangan RI.
- Pokja Khusus Perumusan Kebijakan Pupuk. 2016. Profil petani dan reformasi subsidi pupuk. Jakarta (ID): Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian.
- [PSEKP] Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian. 2010. Hasil uji coba subsidi pupuk langsung ke petani di Kabupaten Karawang, Jawa Barat. Laporan. Jakarta (ID): Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian.
- [PSEKP] Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian. 2014. Analisis elastisitas harga pupuk terhadap produktivitas padi. Laporan Analisis Kebijakan. Bogor (ID): Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian.
- [PSEKP] Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian. 2015. Pengalihan subsidi input ke subsidi output. Policy Brief. Bogor (ID): Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian.
- Rachman B. 2012. Tinjauan kritis dan perspektif sistem subsidi pupuk. *J Penelit Pengemb Pertan.* 31(3):119-127.
- Rachman B, Sudaryanto T. 2010. Impacts and future perspectives of fertilizer policy in Indonesia. *Anal Kebijak Pertan.* 8(3):193-205.
- Rachman B. 2009. Kebijakan subsidi pupuk: tinjauan terhadap aspek teknis, manajemen dan regulasi. *Anal Kebijak Pertan.* 7(2):131-148.
- Santosa AB. 2015. Pengaruh luas lahan dan pupuk bersubsidi terhadap produksi padi nasional. *J Ilmu Pertan Indones.* 20(3):208-212.
- Sudjono S. 2011. Sistem distribusi berbasis relationship: kajian penyempurnaan penyaluran pupuk bersubsidi. *Anal Kebijak Pertan.* 9(4):313-33.
- Suryana A, Adang A, Yofa RD. Alternatif kebijakan penyaluran subsidi pupuk bagi petani pangan. *Anal Kebijak Pertan.* 14(1):35-54
- Syafa'at N, Purwoto A, Maulana M, Muslim C. 2006. Analisis besaran subsidi pupuk dan pola distribusinya. Laporan Hasil Penelitian. Bogor (ID): Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian,.
- Syafaat N, Purwoto A, Noekman KM, Anugerah IS, Suryani E, Marisa Y, Askin A, Suryadi. 2007. Kaji ulang sistem dan distribusi pupuk. Laporan Hasil Penelitian. Bogor (ID): Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian.
- Susila WR. 2009. Kebijakan subsidi pupuk: ditinjau kembali. *J Penelit Pengemb Pertan.* 29(2):43-49.
- Simatupang P, Supriyati, Susilowati SH. 2014. Analisis elastisitas harga pupuk terhadap produktivitas padi. Laporan Analisis Kebijakan. Bogor (ID): Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian.
- Vidyanita V, Wijaya AF, Rochmah S. 2016. Kinerja birokrasi dalam penyaluran pupuk bersubsidi di Kecamatan Jombang. *J Ilmu Sos Ilmu Polit.* 5(1):74-85.
- Watiha, Hamid A, Yusra, Kurniati D. 2012. Analisis saluran distribusi dan efisiensi pemasaran pupuk bersubsidi di Kecamatan Selakau Kabupaten Sambas. *J Sos Ekon Pertan.* 1(3):37-48.