

PANDANGAN PUSAT ANALISIS SOSIAL EKONOMI DAN KEBIJAKAN PERTANIAN TERHADAP KINERJA KEBIJAKAN SUBSIDI PUPUK SELAMA INI DAN PERBAIKANNYA KE DEPAN



PUSAT ANALISIS SOSIAL EKONOMI DAN KEBIJAKAN PERTANIAN
BADAN PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN PERTANIAN
DEPARTEMEN PERTANIAN

2005

**Perpustakaan Nasional RI: Data Katalog Dalam Terbitan
(KDT)**

Pandangan pusat analisis sosial ekonomi dan kebijakan pertanian terhadap kinerja kebijakan subsidi pupuk selama ini dan perbaikannya ke depan / tim penyusun, Tahlim Sudaryanto . . . [et al.]. – Bogor ; Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Kebijakan Pertanian, 2006.
34 hlm. ; 24 cm.

ISBN : 979-3566-45-0

1. Pupuk. I. Tahlim Sudaryanto

668.62

Desain dan Tata Letak :

Agus Suwito

Diterbitkan oleh :

Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian

Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian

Departemen Pertanian

Jl. A. Yani No. 70, Bogor

Telp. : (0251) – 333964

Fax. : (0251) – 314496

E-Mail : caser@indosat.net.id

Website : <http://www.pse.litbang.deptan.go.id>

ISBN : No. 979-3566-45-0

Hak Cipta pada penulis. Tidak diperkenankan memproduksi sebagian atau seluruhnya dalam bentuk apapun tanpa seizin tertulis dari penulis.

ISBN : 979-3566-45-0

**PANDANGAN PUSAT ANALISIS SOSIAL EKONOMI
DAN KEBIJAKAN PERTANIAN TERHADAP KINERJA
KEBIJAKAN SUBSIDI PUPUK SELAMA INI DAN
PERBAIKANNYA KE DEPAN**

<http://serverlib/psekp/>



PUSAT ANALISIS SOSIAL EKONOMI DAN KEBIJAKAN PERTANIAN
BADAN PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN PERTANIAN
DEPARTEMEN PERTANIAN
2005

KATA PENGANTAR

Sejak tahun 1982, PSEKP telah banyak melakukan penelitian pupuk. Berbagai topik yang didalami dari seluruh penelitian tersebut, umumnya adalah tentang aspek penggunaan pupuk, struktur permintaan pupuk, kelembagaan pemasaran atau distribusi pupuk, proyeksi kebutuhan pupuk, harga pupuk di tingkat petani, serta dampak pengurangan subsidi dan pengaruh kenaikan harga terhadap penggunaan dan keuntungan usahatani. Beberapa di antara topik tersebut berulang kali diteliti, karena permasalahan pupuk memiliki dinamika yang cepat dan variatif.

Tingginya dinamika permasalahan pupuk di Indonesia disebabkan karena pupuk merupakan salah satu input penting, setelah diperkenalkannya penggunaan pupuk secara intensif dalam paket teknologi usahatani mulai dari Program Inum, Insus dan Supra Insus.

Pada awalnya, ketika petani baru mengenal pupuk, harga pupuk relatif terjangkau, karena adanya subsidi yang cukup besar. Namun kemudian, seiring nuansa liberalisme, subsidi pupuk dikurangi bahkan dihilangkan, dimana pupuk menjadi komoditas pasar bebas. Namun kemudian, pupuk kembali diberikan subsidi dan distribusinya pun ditata. Pada dasarnya kebijakan subsidi dan sistem distribusi pupuk dibuat amat komprehensif, akan tetapi fakta di lapangan menunjukkan bahwa sering terjadi fenomena langka pasok dan lonjak harga di atas HET yang ditetapkan.

Buku ini dapat dipandang sebagai upaya mendokumentasikan berbagai hasil penelitian serta masukan-masukan yang telah diberikan PSEKP tentang permasalahan pupuk. Meskipun sampai saat ini persoalan pupuk belum memiliki kebijakan yang stabil, namun buku ini diharapkan dapat memberikan informasi tentang apa yang sudah terjadi selama ini dan masukan perbaikan ke depan. Seringkali kondisi yang dihadapi adalah permasalahan yang sesungguhnya sebelumnya sudah pernah terjadi. Inilah alasan pokok yang mendasari perlunya disusun buku ini.

Mudah-mudahan buku ini dapat berguna bagi berbagai pihak, khususnya pengambil kebijakan yang terkait dengan input pupuk. Kritik dan saran dari pembaca sangat kami hargai, sebagai upaya untuk menyempurnakan pemahaman kita terhadap permasalahan pupuk, dan dunia pertanian pada umumnya.

Bogor, Desember 2005

Kepala Pusat

Dr. Tahlim Sudaryanto

DAFTAR ISI

Halaman

TIM PENYUSUN	
KATA PENGANTAR	i
DAFTAR ISI.....	ii
DAFTAR TABEL.....	iii
PENDAHULUAN	1
KINERJA KEBIJAKAN SUBSIDI PUPUK SEBELUM ERA PASAR BEBAS.....	2
KEBIJAKAN PENGHAPUSAN SUBSIDI PUPUK MEMASUKI ERA PASAR BEBAS.....	5
KEBIJAKAN PEMBERIAN SUBSIDI PUPUK KEMBALI	11
KINERJA KEBIJAKAN SUBSIDI PUPUK ERA PASAR BEBAS	15
USULAN PERBAIKAN POLA DISTRIBUSI PUPUK DI MASA MENDATANG.....	27
DAFTAR PUSTAKA	32
LAMPIRAN	34

DAFTAR TABEL

Tabel	Uraian	Halaman
1.	Rancangan Subsidi Pupuk Tahun 2003.....	12
2.	Harga Pupuk pada Januari 2003 (Rp/kg)	13

<http://serverlib/psekp/>

PENDAHULUAN

Pupuk merupakan salah satu sarana produksi penting dalam mendukung usahatani dan pencapaian ketahanan pangan nasional. Ketidakstabilan perekonomian nasional menyebabkan kemampuan daya beli petani menurun sehingga kesulitan bila harus membeli pupuk dengan harga pasar. Di sisi lain, dengan harga jual sesuai kemampuan petani, sulit bagi produsen pupuk untuk menjaga kelangsungan usaha dan kemampuannya dalam menjamin pemenuhan kebutuhan pupuk nasional. Agar kedua tujuan tersebut bisa berjalan, pemerintah perlu menyediakan subsidi pupuk. Melalui pemberian subsidi ini diharapkan penyediaan pupuk di tingkat petani memenuhi azas 6 tepat yaitu: tepat tempat, jenis, waktu, jumlah, mutu dan harga; sehingga petani dapat menggunakan pupuk sesuai kebutuhan. Pada dasarnya kebijakan subsidi dan sistem distribusi pupuk selama ini telah dibuat amat komprehensif, akan tetapi fakta di lapang menunjukkan masih sering terjadi fenomena langka pasok dan lonjak harga di atas HET yang telah ditetapkan.

Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian (PSEKP) sebagai salah satu unit kerja eselon dua dibawah Sekretaris Jenderal, Departemen Pertanian dan pembinaannya dibawah Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian; sejak tahun 1974 telah banyak memberikan pandangan dan kontribusinya terhadap penyusunan dan operasionalisasi dari kebijakan mengenai subsidi pupuk. Berbagai pandangan tersebut dirangkum dalam booklet ini.

Booklet ini terdiri dari lima bagian, berisi rangkuman penelitian dan analisis kebijakan PSEKP mengenai subsidi pupuk yang disusun sesuai dengan urutan waktu pemberlakuan kebijakan tersebut. Pada bagian pertama berisi kinerja kebijakan subsidi pupuk sebelum era pasar bebas. Berbagai hasil penelitian PSEKP menunjukkan bahwa kebijakan harga gabah dan pupuk sejak Repelita I sampai dengan tahun 1984 telah berhasil mendorong peningkatan produksi padi dengan dicapainya swasembada beras pada tahun 1984. Namun di sisi lain, harga pupuk terus meningkat disebabkan karena kebijakan pemerintah yang mengurangi subsidi pupuk, sejalan dengan upaya untuk mengurangi proteksi yang berlebihan.

Bagian kedua merangkum berbagai hasil penelitian mengenai kebijakan penghapusan subsidi pupuk memasuki era pasar bebas pada awal tahun 1998. Paket kebijakan Desember 1998 dikeluarkan untuk mengurangi beban anggaran pemerintah. Kebijakan ini mulai berlaku sejak ditetapkan antara lain meliputi penghapusan harga pupuk antara sektor pangan dan non pangan, dan penghapusan subsidi secara bertahap selama tiga tahun ke depan. Dampak positif dari perdagangan bebas terlihat dari tersedianya pupuk dalam jumlah yang cukup di kios-kios. Namun, volume penjualan mengalami penurunan karena terjadi lonjak harga hingga 147 persen dibandingkan dengan sebelumnya.

Bagian ketiga dan keempat masing-masing merangkum berbagai hasil penelitian mengenai kebijakan pemberian subsidi pupuk kembali dan kinerja kebijakan subsidi pupuk pada era pasar bebas. Bagian ini berisi tentang besaran subsidi dan kinerja kebijakan subsidi terhadap harga dan ketersediaan pupuk bersubsidi. Sedangkan bagian terakhir berisi tentang usulan mengenai perbaikan pola distribusi pupuk ke depan dengan harapan agar HET aman sampai di tingkat petani serta pasokan pupuk bersubsidi dapat tersedia ketika dibutuhkan petani.

KINERJA KEBIJAKAN SUBSIDI PUPUK SEBELUM ERA PASAR BEBAS

Pemberian subsidi menyumbang tercapainya swasembada beras 1984. Hasil kajian PSEKP tentang kinerja subsidi pupuk sebelum era pasar bebas menunjukkan bahwa kebijakan harga gabah dan pupuk sejak Repelita I sampai dengan 1984 telah berhasil mendorong peningkatan produksi padi yang dibuktikan dengan dicapainya swasembada beras pada tahun 1984. Dalam periode pasca swasembada beras, kebijakan harga mengalami penyesuaian terhadap perubahan lingkungan strategis dan tingkat swasembada bersifat dinamis (*on trend*).

Selama periode 1981-1987, khususnya pada saat panen raya, harga jual gabah (GKP) di tingkat petani selalu lebih rendah dibanding harga dasarnya, tetapi selama 1988 - 1995 terjadi sebaliknya. Selama 1988 - 1995, rata-rata peningkatan harga jual gabah petani di Jawa dan Luar Jawa masing-masing mencapai 9,18 persen dan 8,50 persen. Di Jawa, angka peningkatan harga jual gabah tersebut lebih cepat daripada peningkatan harga dasar gabah 8,59 persen, sedangkan di Luar Jawa lebih lambat. Tingkat kenaikan ini kurang lebih sama dengan laju inflasi dalam periode tersebut.

Dalam periode yang sama, harga beli pupuk, benih/bibit dan upah tenaga kerja juga meningkat. Di Jawa, peningkatan harga urea, TSP, pupuk lain dan harga komposit masing-masing adalah 11,11 persen, 13,00 persen, 9,73 persen dan 11,79 persen; sedangkan di Luar Jawa adalah 11,20 persen, 13,09 persen, 11,72 persen dan 11,97 persen. Harga bibit dan upah tenaga kerja di Jawa masing-masing meningkat 9,43 persen dan 11,48 persen, sedangkan di Luar Jawa meningkat 9,19 persen dan 9,12 persen. Terlihat bahwa laju kenaikan harga-harga input relatif lebih cepat dibanding harga gabah.

Kebijakan pengurangan subsidi pupuk perlu dibarengi dengan peningkatan harga produksi. Seiring semakin menurunnya jumlah subsidi pupuk, PSEKP selanjutnya melakukan penelitian mengenai implikasi pengurangan subsidi pupuk terhadap pertumbuhan produksi yang difokuskan untuk sub sektor tanaman pangan (Santoso dan Ariani, 1989). Hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan pengurangan subsidi pupuk telah mengakibatkan

penurunan dosis pupuk, namun hanya pada sebagian kecil petani. Artinya, dampaknya relatif kecil terhadap pertumbuhan produksi sub sektor tanaman pangan. Kebijakan pengurangan subsidi pupuk juga mengakibatkan dampak yang berbeda terhadap pemakaian pupuk itu sendiri, serta produksi dan keuntungan petani. Besarnya dampak tersebut tergantung kepada jenis pupuknya, jenis komoditasnya, dan perbedaan kondisi wilayah.

Elastisitas permintaan pupuk terhadap harga keluaran menunjukkan bahwa kebijakan menaikkan harga hasil produksi berpengaruh besar untuk mendorong tingkat penggunaan pupuk terutama jenis urea dan TSP di tingkat petani (kasus pada usahatani padi maupun kedelai). Apabila besaran elastisitas permintaan pupuk terhadap perubahan harganya sendiri dan terhadap harga keluaran tersebut dibandingkan, menunjukkan hasil yang berlainan antara pupuk urea dan TSP. Untuk pupuk urea pada usahatani padi dan kedelai, kebijakan harga produksi lebih berpengaruh terhadap penggunaan pupuk dibanding kebijakan harga pupuk urea itu sendiri. Oleh karena itu, kebijakan untuk mengurangi subsidi harga pupuk urea harus diimbangi dengan menaikkan harga padi dan kedelai dengan proporsi yang lebih tinggi agar tidak menimbulkan gejolak penurunan pemakaian pupuk urea. Demikian juga untuk pupuk TSP pada usahatani padi. Sedangkan untuk pupuk TSP pada usahatani kedelai menunjukkan bahwa kebijakan untuk mengurangi subsidi pupuk TSP dapat diimbangi dengan menaikkan harga kedelai dengan proporsi yang lebih rendah. Sedangkan untuk angka elastisitas penawaran padi terhadap harga pupuk menunjukkan bahwa kebijakan pengurangan subsidi pupuk urea maupun TSP masih bisa mendorong kenaikan produksi padi walaupun dengan elastisitas yang relatif kecil.

Oleh karena itu, untuk menjaga pertumbuhan produksi tanaman pangan, maka PSEKP memberikan rekomendasi bahwa kebijakan subsidi harga pupuk harus diikuti oleh kebijakan pemerintah lainnya yang bisa menstimulir kenaikan produksi dan mengeliminir pengaruh-pengaruh negatif akibat naiknya harga pupuk. Kebijakan tersebut antara lain kebijakan harga produksi yang merangsang petani, kebijakan efisiensi produksi dan distribusi pupuk, serta kebijakan efisiensi pemakaian pupuk di tingkat petani. Efisiensi dapat dicapai dengan menerapkan secara konsekuen pemakaian dosis yang efektif untuk daerah.

Peningkatan harga pupuk tidak mempengaruhi penggunaannya, karena proporsinya yang kecil dalam biaya usahatani. Awal dekade 90-an PSEKP telah melakukan penelitian mengenai kebijakan harga dan subsidi pupuk (Rachman *et al.*, 1993). Berbeda dengan fokus kajian di akhir dekade 80-an, kali ini kajian lebih difokuskan terhadap usahatani secara mikro dengan melihat proporsi biaya input pupuk dalam total keseluruhan biaya usahatani. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kenaikan harga pupuk tidak akan mengurangi pemakaian pupuk oleh petani. Peningkatan biaya pupuk akibat kenaikan

harga tersebut dirasakan relatif kecil dibandingkan biaya produksi keseluruhan. Faktor penting yang sangat berperan dalam pengambilan keputusan petani mengusahakan suatu komoditi adalah harga hasil produksi. Untuk itu, langkah-langkah untuk menstabilkan dan meningkatkan harga produksi merupakan faktor utama dalam memperbaiki teknologi produksi dan peningkatan pendapatan petani. Melalui peningkatan harga pupuk diharapkan akan merangsang peningkatan efisiensi pemakaian pupuk, khususnya pemakaian pupuk N dan P yang sudah cenderung di atas rekomendasi teknis.

Dalam proses pendistribusian pupuk, menunjukkan adanya kemudahan dalam mendapatkan pupuk. Namun demikian di beberapa tempat masih ditemukan adanya hambatan dalam mendapatkan pupuk terkait dengan beberapa permasalahan KUD dalam pengadaan pupuk. Evaluasi terhadap kepuasan petani dalam pelayanan pengadaan pupuk mendapat informasi bahwa ternyata aspek pelayanan terbaik yang dirasakan petani adalah dalam tepat jenis pupuk disusul aspek mutu, tempat, waktu, jumlah dan terakhir harga. Tingkat pelayanan dan ketersediaan pupuk cukup baik, walaupun masih ada sebagian kecil petani merasakan kekurangannya. Khusus terhadap harga pupuk, petani memandang harga yang ada cukup wajar. Sebagian petani di beberapa desa memang menganggap harga pupuk terutama pupuk TSP dan KCl terlalu tinggi, ini terutama pada wilayah hortikultura khususnya tanaman sayuran. Dengan mempelajari sistem distribusi yang ada dan tanggapan petani terhadap pupuk tersebut, menunjukkan kenaikan harga pupuk tidak terlalu banyak berpengaruh terhadap ketersediaan pupuk di tingkat petani.

Dengan telah dihayatinya arti pupuk sebagai salah satu faktor kunci peningkatan produksi dan dirasakan relatif kecilnya proporsi biaya input ini dalam usahatani, maka bagi petani kenaikan harga pupuk tidak akan terlalu berpengaruh terhadap pemakaian pupuk. Faktor lebih dominan justru adalah tingkat harga produksi. Harga produksi lebih berpengaruh terhadap tingkat pemakaian pupuk, karena berkaitan dengan penyediaan modal petani.

Implikasi yang disarankan PSEKP adalah bahwa selama kenaikan harga pupuk diikuti juga kenaikan harga hasil produksi, maka kebijakan harga pupuk tidak akan merugikan petani. Pada proporsi yang sama dari kedua harga tersebut justru akan menguntungkan petani. Permasalahan yang timbul adalah, kenaikan harga pupuk akan langsung dirasakan petani, namun seringkali tidak secara otomatis diikuti dengan harga produksi usahatani, karena harga produksi lebih banyak ditentukan dari sisi penawaran dan permintaan.

Pada tahun 1995, PSEKP kembali melakukan penelitian untuk jenis input ini, namun dengan topik "antisipasi dan respon petani terhadap kebijakan penyesuaian harga pupuk dan gabah" (Situmorang *et al.*, 1995). Hasil penelitian menunjukkan bahwa respon petani terhadap penggunaan pupuk relatif tidak berbeda baik sebelum maupun sesudah kebijakan penyesuaian harga. Hal ini diindikasikan dari relatif kecilnya persentase penurunan penggunaan pupuk

(sekitar 2,8 persen). Kenyataan ini dapat dipahami mengingat kenaikan harga pupuk akibat kebijakan harga hanya meningkatkan porsi biaya secara rata-rata sebesar 0,37 persen. Meskipun petani secara umum mengetahui adanya kebijakan harga pupuk, namun petani cenderung tidak melakukan antisipasi apapun terhadap kebijakan tersebut. Hal ini tercermin dari relatif kecilnya petani membeli pupuk sebelum efektif kenaikan harga (per Oktober). Dengan pengertian lain, adanya kenaikan harga pupuk tidak mempengaruhi petani dalam melakukan pembelian pupuk lebih awal. Umumnya petani membeli pupuk sesuai kebutuhan, misalnya pupuk dibeli seminggu setelah tanam. Beberapa alasan yang melatarbelakangi petani tidak membeli pupuk sejak awal di antaranya adalah: (1) adanya risiko penyusutan pupuk jika disimpan cukup lama, (2) tidak tersedianya tempat penyimpanan, dan (3) keterbatasan modal usahatani.

Porsi pupuk dalam perhitungan biaya usahatani secara agregat hanya sebesar 6,5 persen dari nilai produksi. Kenaikan harga pupuk karena kebijakan harga hanya meningkatkan porsi biaya sekitar 0,21 hingga 0,54 persen, sehingga perubahan biaya pengeluaran untuk jenis sarana produksi ini relatif tidak berpengaruh banyak terhadap tingkat pendapatan usahatani.

Pola kenaikan harga pupuk dan harga dasar gabah cenderung tidak mengalami perubahan, dimana kenaikan harga dasar gabah senantiasa didahului oleh kenaikan harga pupuk dan hal ini sudah tentu menempatkan petani pada posisi yang kurang menguntungkan. Semestinya kebijakan harga dasar gabah lebih dahulu ditetapkan dan kemudian diikuti oleh kenaikan harga pupuk, sehingga diharapkan kebijakan harga tersebut dapat dinikmati oleh petani. Hal ini erat relevansinya bila dihubungkan dengan kebiasaan petani yang menggunakan pupuk lebih banyak pada musim penghujan dibanding musim kemarau.

KEBIJAKAN PENGHAPUSAN SUBSIDI PUPUK MEMASUKI ERA PASAR BEBAS

Penghapusan monopoli telah mengefisienkan distribusi pupuk. Memasuki akhir dekade 1990-an pemerintah mengumumkan paket kebijakan Desember 1998 tentang penghapusan kebijakan subsidi dan monopoli distribusi pupuk. Lebih rinci isi paket kebijakan antara lain meliputi: (1) menghapus perbedaan harga pupuk untuk tanaman pangan dan tanaman perkebunan, (2) menghapus subsidi pupuk, (3) menghilangkan monopoli distribusi dan membuka peluang bagi distributor baru, (4) menghapus *holding company* untuk membiarkan antar produsen pupuk berkompetisi secara sehat, dan (5) menghapus quota ekspor dan kontrol terhadap impor pupuk.

Sejak ditetapkan kebijakan Desember 1998 tersebut, PT Pusri otomatis tidak lagi sebagai distributor tunggal dalam penyaluran pupuk. Setiap pelaku pasar boleh terlibat langsung. Konsekuensi logis dari hal ini adalah menurunnya volume penyaluran pupuk oleh PT Pusri karena sebagian konsumen beralih atau direbut oleh pelaku baru, yaitu pedagang swasta yang lebih efisien. Namun demikian PT Pusri masih tetap bertanggungjawab terhadap penyaluran pupuk untuk program KUT dan daerah-daerah yang dikategorikan sulit dijangkau (Adnyana *et al.*, 2000).

Dampak positif dari perdagangan bebas terlihat dari tersedianya pupuk dalam jumlah yang cukup di kios-kios. Harga eceran urea di tingkat petani pada umumnya juga di bawah harga patokan KUT. Pupuk SP36 dan ZA yang sebagian di antaranya berasal dari impor, variasi harga ecerannya masih mendekati harga plafon KUT. Sedangkan untuk pupuk KCI yang merupakan pupuk impor, pada umumnya lebih tinggi dari harga KUT. Di daerah-daerah yang sulit, harga eceran untuk jenis pupuk lainnya jauh lebih tinggi dari harga plafon KUT, kecuali pupuk urea.

Walaupun pasca kebijakan Desember 1998 para pedagang pupuk mempunyai lebih banyak pilihan ekonomis dalam pengadaannya, namun dalam volume penjualan mengalami penurunan. Menurut para pedagang dibandingkan dengan keadaan sebelum krisis, volume penjualan menurun yakni urea 5 - 10 persen, SP36 20-30 persen, KCI 50-75 persen, dan ZA 60-90 persen. Dari sisi pedagang, lonjak realisasi KUT berpengaruh besar terhadap volume usaha. Kenaikan harga pupuk (98-147%) juga potensial menurunkan permintaan pupuk dari petani terhadap pedagang. Bagi pedagang kecil dan menengah, usaha perdagangan pupuk harus mereka diversifikasi dengan mata dagangan non saprota, sebab volume penjualan pupuk yang tergolong tinggi hanya berlangsung 1-2 bulan/musim.

Untuk memenuhi kebutuhan pupuk SP36, KCI, dan ZA; Indonesia harus mengimpor dari negara produsen. Impor pupuk tersebut dapat dilakukan oleh BUMN maupun swasta. Importir swasta sebaiknya tidak harus menjual pupuknya ke PT Pusri dan mereka dapat menyalurkan langsung ke konsumen dengan jaringan yang mereka bangun sendiri. Hal ini sesuai dengan kebijakan penghapusan monopoli penyaluran pupuk. Dengan dibukanya kesempatan yang sama, maka persaingan yang sehat akan terjadi antar sesama penyalur maupun pengecer. Hadirnya swasta dalam pengadaan dan distribusi pupuk telah mampu menawarkan harga yang murah kepada petani. Namun apakah mereka juga bersedia melayani permintaan dari daerah-daerah terpencil? Jawabannya adalah subsidi silang sangat diperlukan untuk mengatasi biaya transportasi sehingga tidak terjadi perbedaan harga yang berarti antar wilayah. Pengawasan dan ketepatan dalam menentukan kriteria wilayah terpencil sangat menentukan kelancaran distribusi pupuk.

Dengan kebijakan melepas harga pupuk pada mekanisme pasar kecuali untuk kebutuhan KUT ternyata harga pupuk yang disalurkan melalui jalur tataniaga bebas lebih rendah dari harga patokan KUT. Kondisi ini membuka peluang untuk mempertimbangkan penurunan harga pupuk di tingkat petani (Lini IV) relatif sama dengan harga pasar bebas. Keadaan ini dapat terjadi karena berbagai faktor yaitu: (a) penyalur swasta dapat langsung membeli pupuk di Lini II, (b) ketertutupan tentang harga di tingkat produsen dan melihat harga eceran yang lebih rendah dari harga KUT, sebenarnya penurunan harga pupuk dimulai dari produsen dengan meningkatkan efisiensi serta, (c) aksesibilitas yang cukup baik di beberapa daerah, sehingga penyalur swasta dapat menekan ongkos transportasi dan pemasaran

Untuk daerah-daerah terpencil, harus ada subsidi silang untuk ongkos transportasi dan penyaluran pupuk ke daerah seperti ini di bawah pengawasan pemerintah melalui BUMN yang ditunjuk untuk menghindari terjadinya perbedaan harga yang terlalu lebar. Namun pengawasan terhadap kebijakan subsidi ini sangat diperlukan untuk menghindari penyelewengan. Dengan demikian harga pupuk relatif sama antara daerah yang aksesibilitasnya tinggi dan daerah dengan aksesibilitas rendah. Di samping itu, pihak swasta perlu diberi kemudahan terutama insentif harga di tingkat produsen atau Lini II bagi yang bersedia melayani kebutuhan pupuk di daerah terpencil. Dengan demikian petani di daerah terpencil diharapkan bisa membeli pupuk dengan harga yang terjangkau. Masalahnya adalah penyaluran pupuk selalu menunggu cairnya dana subsidi dari pemerintah, sehingga kasus keterlambatan pupuk masih merupakan masalah.

Di sisi lain ada wacana pemerintah akan kembali memberikan subsidi pupuk. Pertanyaan adalah manakah yang lebih efektif kebijakan melalui subsidi gas bagi pabrik pupuk ataukah langsung subsidi pupuk bagi petani. Berikut pandangan PSEKP (Simatupang, 2002) terhadap wacana tersebut.

Subsidi pupuk lebih adil dibanding subsidi gas untuk pabrik pupuk.

Dalil kebijakan publik mengatakan bahwa instrumen yang paling efektif dan efisien ialah yang paling berkaitan langsung dengan tujuan kebijakan. Input langsung usahatani ialah pupuk, bukan gas bumi. Jika tujuan kebijakan menekan harga pupuk yang dibayar petani agar biaya produksi usahatani menurun dan intensitas penggunaan pupuk meningkat, yang selanjutnya akan meningkatkan laba petani maupun produksi pertanian nasional, maka instrumen yang paling efektif dan efisien ialah pemberian subsidi harga beli pupuk bagi petani.

Gas bumi merupakan bahan baku utama pabrik urea, dengan koefisien *input-output* 27-37. Untuk menghasilkan satu ton pupuk urea, pabrik pupuk membutuhkan 27-37 MMBTU gas bumi. Ongkos gas bumi merupakan komponen utama biaya pokok produksi pupuk urea. Oleh karena itu, biaya pokok

produksi pupuk urea sangat dipengaruhi oleh harga gas bumi. Jika harga gas bumi meningkat (menurun) 1,0 dollar AS per MMBTU, maka biaya pokok produksi pupuk urea akan meningkat (menurun) 32 dollar AS per ton atau 40 persen dari harga FOB pupuk urea saat ini.

Penurunan biaya pokok produksi identik dengan peningkatan laba. Pemberian subsidi gas identik dengan pemberian transfer pendapatan dari pemerintah kepada pabrik pupuk. Jika pemerintah memberikan subsidi gas 0,85 dollar AS MMBTU maka biaya pokok produksi pupuk akan menurun 27,2 per ton urea atau Rp 245 per kg urea yang berarti marjin laba pabrik pupuk akan meningkat 27,2 dollar AS per ton urea atau Rp 245 per kg urea. Subsidi gas merupakan *wind fall income* bagi pabrik pupuk.

Harga pupuk di tingkat petani tidak berkaitan langsung dengan harga pokok pabrik pupuk domestik. Pada tatanan pasar terbuka, seperti saat ini (tahun 2002), harga pupuk di tingkat petani ditentukan oleh harga paritas impornya. Pengalaman selama tiga tahun terakhir membuktikan hal tersebut. Jika harga pupuk di pasar internasional meningkat, maka untuk mengejar laba yang lebih tinggi, pabrik pupuk domestik cenderung mengekspor produknya. Akibatnya adalah pasokan pupuk di tingkat petani menjadi langka dan harganya pun meningkat sepadan dengan peningkatan harga pupuk internasional. Sebagai perusahaan komersial pabrik pupuk tidak dapat dipersalahkan mengekspor pupuk untuk mengejar laba sebesar-besarnya.

Dengan demikian, subsidi gas bagi pabrik tidak dapat dikategorikan sebagai instrumen spesifik kebijakan harga pupuk untuk membantu petani. Tetapi, subsidi itu merupakan instrumen kebijakan industri guna mendukung industri pupuk domestik. Argumen yang mengatakan bahwa pemberian subsidi gas bagi pabrik pupuk adalah kebijakan subsidi pupuk bagi petani adalah taktik kamuflase untuk memperoleh dukungan politik. Taktik kamuflase demikian sangat tidak adil bagi petani.

Dari berita yang beredar di masyarakat, format kebijakan subsidi gas bagi pabrik pupuk adalah sebagai berikut. *Pertama*, harga gas subsidi ditetapkan 1,00 dollar AS per MMBTU, sedangkan harga "pasarnya" 1,85 dollar AS per MMBTU, sehingga pemerintah akan memberikan subsidi harga gas 0,85 per MMBTU kepada pabrik pupuk. Hal pertama yang perlu dikaji ialah apakah gas 1,85 dollar AS per MMBTU merupakan harga pasar riil yang benar-benar mencerminkan harga ekonominya.

Pada suatu kesempatan, seorang pakar gas bahwa pada prakteknya harga gas bumi ditetapkan berdasarkan negosiasi atau *willingness to pay* pabrik pupuk. Harga 1,85 dollar AS merupakan harga kontrak tertinggi saat ini, yang belum tentu mencerminkan harga ekonomi, sehingga tidak tertutup kemungkinan mengandung ongkos inefisiensi dan laba abnormal produsen gas serta biaya transaksi terselubung antara produsen gas dan pabrik pupuk. Oleh karena itu, walaupun tetap dilaksanakan, kebijakan subsidi gas bagi pabrik

pupuk haruslah didasarkan pada hasil kajian tentang harga ekonomi gas di tingkat pabrik.

Penetapan harga gas bersubsidi 1,00 dollar AS per MMBTU juga perlu dikaji ulang. Boleh jadi harga bersubsidi ini ditetapkan berdasarkan harga kontrak gas terendah saat ini atau harga gas minimum agar pabrik pupuk memperoleh laba normal. Kalau didasarkan pada harga kontrak terendah, maka kebijakan subsidi gas dapat ditafsirkan sebagai cara untuk mengakomodir eskalasi peningkatan harga kontrak pembelian gas pada beberapa pabrik yang di dalamnya mungkin terkandung ongkos inefisiensi produksi gas dan *high negotiation cost* antara produsen gas dan produsen pupuk tertentu.

Jika harga gas bersubsidi ditetapkan berdasarkan perolehan laba normal industri pupuk domestik, maka kebijakan subsidi gas mengakomodir inefisiensi pada sebagian pabrik pupuk domestik. Koefisien *input-output gas/pupuk urea* yang sangat bervariasi (27-37) merupakan bukti betapa besarnya perbedaan inefisiensi antar pabrik pupuk domestik.

Kebijakan subsidi gas, akan memberikan laba abnormal bagi beberapa pabrik pupuk yang efisien, serta membantu kelanggengan hidup pabrik pupuk yang tidak efisien. Pemberian subsidi gas tidak kondusif untuk mendorong pabrik pupuk domestik melakukan upaya-upaya peningkatan efisiensi.

Kedua, subsidi gas hanya diberikan untuk menghasilkan pupuk urea yang dijual di pasar domestik, tidak untuk urea yang diekspor. Ketentuan ini mungkin dimaksudkan agar subsidi yang dibiayai pemerintah tidak dinikmati petani asing yang membeli pupuk urea asal Indonesia. Dengan perkiraan kebutuhan pupuk urea domestik 4,8 juta ton per tahun, maka besar subsidi yang harus ditanggung pemerintah lebih dari 100 juta dollar AS per tahun, atau sekitar Rp 900 milyar per tahun.

Subsidi gas memang hanya berpengaruh langsung terhadap biaya variabel (ongkos bahan baku gas) produksi pupuk urea yang dijual di pasar domestik. Namun, adanya subsidi gas akan mendorong pabrik pupuk meningkatkan produksi, pertama-tama untuk dijual di pasar domestik, sehingga biaya tetap rata-rata (*average fixed cost*) juga akan menurun. Biaya pokok produksi pupuk urea untuk ekspor juga akan menurun, yang berarti daya saing harga jual industri pupuk domestik akan meningkat. Pasokan ekspor pupuk urea akan meningkat sehingga harga pupuk urea dunia akan menurun karena Indonesia merupakan eksportir urea utama di dunia. Dengan demikian, secara tidak langsung pemberian subsidi gas bagi pabrik pupuk domestik juga merupakan pemberian subsidi bagi petani asing yang notabene pesaing petani Indonesia. Kebijakan subsidi gas tidak bersifat eksklusif bagi pabrik pupuk dan petani domestik.

Ketiga, konsorsium pabrik pupuk nasional akan menjamin pasokan urea dengan harga Rp 1.150 per kg di tingkat petani. Janji untuk menjamin

kecukupan pasokan pupuk di tingkat petani dengan harga yang seragam merupakan satu-satunya ketentuan yang menguntungkan petani dalam rencana kebijakan ini. Namun, target harga eceran tertinggi Rp 1.150 per kg di tingkat petani praktis sama dengan harga aktual (pasar bebas) sekarang. Itu berarti, pemberian subsidi gas bagi pabrik pupuk sama sekali tidak berdampak pada penurunan harga pupuk yang dibayar petani. Subsidi gas bagi pabrik pupuk tidak berarti subsidi pupuk bagi petani.

Keempat, harga pupuk urea di tingkat petani dikaitkan langsung dengan harga gas, sehingga akan ditingkatkan tiap tahun sesuai dengan tahapan penurunan subsidi gas (kenaikan harga gas) dan depresiasi rupiah. Ketentuan ini sangat bias menguntungkan pabrik pupuk dengan merugikan petani dan pemerintah. Dengan ketentuan ini pabrik pupuk dijamin memperoleh laba normal (setidaknya 10% dari biaya pokok produksi), berapapun harga gas, nilai rupiah dan harga pupuk internasional, sementara petani akan selalu menanggung risiko eskalasi peningkatan harga pupuk. Pabrik pupuk terbebas dari tekanan persaingan yang sangat perlu untuk memaksakan upaya peningkatan efisiensi.

Dengan ketentuan demikian itu maka subsidi gas menjadi hak pabrik pupuk yang wajib dipenuhi pemerintah melalui ancaman konsekuensi peningkatan harga pupuk di tingkat petani. Lebih ironis lagi, ketentuan yang menetapkan harga pupuk di tingkat petani berdasarkan harga pokok produksi pabrik pupuk akan membuat petani menanggung beban inefisiensi, praktik *markup* dan eskalasi laba pada usaha pertambangan gas maupun pabrik pupuk. Ongkos-ongkos kegiatan industri pupuk yang tidak terkait dengan produksi pupuk, seperti membiayai klub sepak bola, akan dibebankan sebagai biaya produksi pupuk yang selanjutnya dibebankan pada harga jual pupuk yang harus dipikul petani. Mestinya pabrik pupuk berkompetisi dalam bisnis pupuk, bukan dalam pertandingan sepak bola.

Kiranya dicatat, pada rezim perdagangan terbuka, harga pupuk di tingkat petani ditentukan oleh harga paritas impornya. Apabila harga pupuk di pasar internasional meningkat (menurun) dan atau rupiah mengalami depresiasi (apresiasi) maka harga pupuk di tingkat petani akan meningkat (menurun). Baik harga pupuk di pasar internasional maupun nilai tukar rupiah bersifat sangat dinamis. Kebijakan yang mematok harga eceran tertinggi berdasarkan biaya pokok produksi pupuk sangat sukar diimplementasikan dan cenderung merangsang praktek *moral hazard*.

Jika harga pupuk internasional meningkat atau rupiah mengalami depresiasi cukup besar maka penyelundupan ekspor pupuk akan marak. Praktek penyelundupan ekspor pupuk akan menjadi alasan kuat bagi konsorsium pabrik pupuk untuk melepaskan tanggung jawabnya menjamin kecukupan pasokan pupuk pada harga eceran tertinggi sesuai ketentuan. Fenomena ini sudah sering terjadi pada masa lalu.

Sebaliknya, jika harga pupuk internasional menurun atau rupiah mengalami apresiasi maka penyelundupan impor pupuk akan marak dan akan menciptakan tekanan penurunan harga pupuk di tingkat petani. Konsorsium industri pupuk tentu tidak akan mau merugi. Dengan kekuatan monopolinya, konsorsium akan berbuat apa saja agar target harga eceran di tingkat petani efektif, jika perlu dengan menciptakan kelangkaan pasar semu, menuntut jaminan harga jual kepada pemerintah atau subsidi gas yang lebih besar. Apakah kasus kelangkaan pupuk urea pada akhir April – awal Mei 2002 lalu yang disusul dengan mencuatnya wacana pemberian subsidi gas bagi pabrik pupuk termasuk kategori ini?

Berdasarkan analisis di atas, format kebijakan subsidi gas bagi pabrik pupuk perlu dikaji ulang karena bias menguntungkan pabrik pupuk dengan merugikan petani dan negara. Kebijakan ini tidak sesuai dengan misi awal pembangunan industri pupuk yaitu untuk menunjang pembangunan pertanian nasional. Kebijakan pupuk nasional harus dirancang ulang sehingga lebih mendahulukan kepentingan petani dan upaya revitalisasi sektor pertanian.

Opsi kebijakan yang lebih memihak petani dan pembangunan pertanian ialah memberikan subsidi pupuk langsung kepada petani seperti yang dilakukan pada masa lalu. Hingga saat ini tidak ada berita kasus pabrik pupuk terancam kerugian. Petani lebih berhak mendapat subsidi dari pada pabrik pupuk. Anggaran subsidi Rp 900 milyar per tahun memadai untuk membiayai subsidi pupuk bagi petani kecil sebesar Rp 225 per kg urea. Sebagai BUMN yang tidak melulu mengejar laba sebesar-besarnya, pabrik pupuk, melalui suatu *holding company* yang khusus menangani distribusi pupuk domestik, diwajibkan menjamin pasokan pupuk tepat jumlah, jenis, mutu, waktu dan harga.

Opsi kedua, ialah memadukan kebijakan subsidi gas dan pengenaan pajak ekspor, misalnya sekitar 25 persen dari harga FOB. Kebijakan ini akan mendorong pabrik pupuk mendahulukan pasokan pupuk untuk pasar domestik daripada untuk ekspor. Di sisi lain, petani akan memperoleh pupuk dengan harga yang lebih rendah dari harga paritas impor. Pabrik pupuk tidak dirugikan karena nilai subsidi gas diatur setidaknya sama dengan nilai pajak ekspor.

KEBIJAKAN PEMBERIAN SUBSIDI PUPUK KEMBALI

Subsidi untuk pabrik pupuk, bukan untuk petani. Pada tahun 2003, PSEKP telah memberikan pertimbangan dalam perumusan aturan pelaksanaan subsidi pupuk tahun 2003, setelah pemerintah dan DPR sepakat mengalokasikan dana subsidi pupuk sebesar Rp 1,315 trilyun (Simatupang *et al.*, 2003). Walaupun masih dalam proses perumusan, media massa pada saat itu telah memberitakan rancangan dasar pola pelaksanaan subsidi pupuk tersebut yaitu:

(1) target kebijakan ialah terjaminnya harga eceran tertinggi (HET) di tingkat petani (lini IV); (2) yang berhak membeli pupuk bersubsidi ialah petani tanaman pangan, perkebunan dan perikanan rakyat skala kecil; (3) besaran subsidi harga bervariasi menurut jenis, tertinggi untuk urea kemudian ZA, SP36 dan NPK (seperti disajikan pada Tabel 1); (4) alokasi nilai subsidi dihitung sebagai hasil kali subsidi harga dan volume penyaluran; (5) subsidi dibayarkan kepada pabrik atau pengelola distribusi pupuk; (6) pabrik atau pengelola distribusi menjamin ketersediaan pupuk secara enam tepat: tepat jenis, jumlah, mutu, tempat, waktu, harga; dan (7) pupuk bersubsidi dijual per karung dan karung tersebut diberi label.

Tabel 1. Rancangan Subsidi Pupuk Tahun 2003

Jenis	Patokan harga pasar (Rp/kg)	Harga eceran tertinggi (Rp/kg)	Subsidi harga (Rp/kg)	Volume (1000 ton)	Nilai subsidi (Rp.juta)
Urea	1.400	1.150	250 (18)	4.300	1.066
SP36	1.596	1.500	96 (6)	1.000	95,94
ZA	1.146	1.000	146 (13)	715	104,699
NPK	1.844	1.750	94 (5)	300	28,324

Sumber : Pengumuman pejabat Deptan di media massa.

Keterangan : Angka di dalam kurung adalah persentase subsidi terhadap patokan harga pasar.

Berikut adalah tinjauan kritis PSEKP terhadap Rencana Operasional Subsidi Pupuk (RSOP) sebelum diimplementasikan. Pada dasarnya RSOP seperti di atas yang akan paling diuntungkan oleh kebijakan subsidi pupuk tersebut ialah pabrik pupuk, bukan petani. Harga eceran tertinggi (HET) nampaknya dihitung berdasarkan patokan harga pokok penjualan pabrik ditambah margin laba dan ongkos pemasaran. Sementara patokan harga pasar untuk perhitungan subsidi merupakan harga tertinggi yang mungkin terjadi. Dengan demikian, pabrik pupuk sama sekali tidak terkena risiko kerugian. Pabrik pupuk dijamin memperoleh harga jual sesuai dengan harga patokan pasar yang ditetapkan sebesar subsidi harga di atas harga pokok penjualan (misalnya urea Rp 1.400 per kg) berapapun harga pasar bebas. Jika harga di pasar bebas menurun maka pabrik pupuk akan meraih laba *wind fall* berganda yakni subsidi yang diberikan pemerintah plus kerugian penurunan harga yang terhindarkan oleh subsidi tersebut. Jika harga meningkat, pabrik pupuk tidak akan kehilangan kesempatan menikmatinya karena telah digantikan dalam bentuk subsidi. Dengan perkataan lain, rencana operasional subsidi pupuk (ROSP) pada dasarnya ialah menetapkan harga dasar pupuk di tingkat pabrik. Itu berarti, yang memperoleh subsidi ialah pabrik pupuk, bukan petani.

Ironisnya, format ROSP memungkinkan pabrik pupuk meraih laba abnormal. Patokan harga pasar untuk penetapan besaran subsidi (kolom-2 Tabel 1) ternyata di atas rata-rata harga pasar yang berlaku (Tabel 2). Sebagai contoh, pada saat harga pupuk urea di pulau Jawa, yang merupakan kawasan penyerap pupuk terbesar, hanya sekitar Rp 1.260 per kg, tidak berbeda jauh dari rencana HET bersubsidi (Rp 1.150 per kg), namun jauh di atas patokan harga pasar bebas untuk perhitungan besaran subsidi (Rp 1.400 per kg). Nampaknya, patokan harga pasar bebas untuk perhitungan besaran subsidi didasarkan pada harga pasar tertinggi, bukan rata-rata tertimbang. Kebijakan ini tentunya sangat menguntungkan pabrik pupuk.

Tabel 2. Harga Pupuk Pada Januari 2003 (Rp/kg)

Jenis	Jawa Barat	Jawa Timur	Sumatera Utara	Lampung	Sulawesi Selatan	Nusa Tenggara Barat
Urea	1.250	1.260	1.260	1.210	1.400	1.300
SP36	1.500	1.600	1.520	1.595	1.800	1.800
ZA	1.250	1.180	1.000	1.050	1.500	1.300
KCl	1.800	1.800	1.560	1.800	2.000	1.900
NPK	-	-	-	1.850	-	-

Sumber: Balai Pengkajian Teknologi Pertanian propinsi bersangkutan.

Peluang lain bagi pabrik pupuk untuk meraih laba abnormal ialah dari perhitungan pupuk bersubsidi. Volume pupuk bersubsidi telah ditetapkan sebelumnya (misalnya untuk urea 4,3 juta ton) dan nilai subsidi dibayarkan langsung kepada pabrik pupuk. Pertanyaannya ialah siapa yang dapat menjamin bahwa patokan volume pupuk bersubsidi tersebut benar-benar terserap oleh usaha pertanian rakyat? Pastinya, dengan format ROSP yang ada, pabrik pupuklah, bukan petani, yang memperoleh subsidi langsung dari pemerintah. Dengan demikian, perubahan kebijakan pemerintah rupanya hanyalah sekadar pergantian nama dari subsidi gas menjadi subsidi pupuk. Sasaran utamanya tetap saja, yakni mensubsidi pabrik pupuk, bukan pertanian rakyat. Itulah buah dari kecerdikan dalam politik ekonomi.

Struktur subsidi hanya menguntungkan pabrik pupuk. Hal kedua yang perlu dikaji ialah struktur subsidi, yakni komposisi subsidi menurut jenis pupuk. Dari kolom-4 Tabel 1, ternyata subsidi harga terbesar ialah untuk pupuk urea dan ZA. Pupuk KCl tidak diberi subsidi. Dengan struktur demikian jelas sekali bahwa subsidi hanya diberikan untuk pupuk yang dihasilkan di dalam negeri dan alokasi terbesar ialah untuk pupuk yang dihasilkan terbanyak. Hal ini memperkuat bukti bahwa kebijakan subsidi pupuk lebih ditujukan untuk membantu pabrik pupuk domestik daripada membantu pertanian rakyat.

Rencana struktur subsidi menurut jenis pupuk tidak sesuai dengan tujuan percepatan adopsi teknologi pemupukan berimbang. Pada saat ini, penggunaan pupuk urea, khususnya pada usahatani padi di pulau Jawa, sudah berlebihan. Justru yang masih kurang ialah penggunaan KCl dan SP36, atau pupuk majemuk NPK. Pemberian subsidi yang sangat bias untuk pupuk urea dan ZA akan mendorong semakin memburuknya sindroma over-intensifikasi penggunaan pupuk nitrogen. Bila tujuannya memang untuk mendorong penggunaan pupuk berimbang maka struktur subsidi mestinya diatur sehingga lebih tinggi untuk pupuk NPK, KCl dan SP36.

Masalah ketiga yang perlu dikaji ialah struktur HET atau subsidi menurut wilayah. Dalam rancangan pemerintah, HET ditetapkan sama untuk seluruh Indonesia serta patokan harga pasar bebas tertinggi dijadikan sebagai acuan HET dalam perhitungan subsidi. Konsep demikian jelas diarahkan untuk setinggi-tingginya keuntungan pabrik pupuk. Konsep yang lebih rasional ialah membedakan HET menurut wilayah pemasaran yang dihitung berdasarkan perbandingan harga paritas pasar bebas.

Walaupun baik untuk tujuan keadilan, ketentuan bahwa pupuk bersubsidi hanya diberikan kepada usaha pertanian rakyat (skala kecil) sangatlah sulit diimplementasikan. Sistem penjualan pupuk bersubsidi berdasarkan HET akan menciptakan dualisme pasar, pasar pupuk bersubsidi dan pasar pupuk tidak bersubsidi. Pengalaman pada masa lalu telah membuktikan bahwa sistem demikian menimbulkan kekacauan pasar.

Berdasarkan analisis di atas, beberapa saran dan pendapat yang diajukan dalam proses perumusan, rancangan ROSP adalah sebagai berikut. *Pertama*, yang paling mendasar, tujuan kebijakan haruslah dikembalikan utamanya untuk meningkatkan pendapatan petani dan efisiensi usahatani melalui harga pupuk yang lebih murah dan dengan struktur subsidi bias untuk jenis pupuk yang penggunaannya terjauh di bawah titik optimal (KCl, SP36) atau kondusif untuk penggunaan pupuk berimbang (NPK).

Kedua, besaran subsidi dihitung dengan acuan harga paritas internasional dan target di tingkat petani serta dibedakan menurut beberapa wilayah (rayonisasi). Misalnya, jika di suatu wilayah harga paritas internasional Rp.X per kg, target harga di tingkat petani Rp.Y per kg maka besaran subsidi ialah $Z = \text{Rp}(X - Y)$ per kg.

Ketiga, pupuk bersubsidi disalurkan dengan sistem transfer pupuk langsung kepada petani, tidak melalui media pasar sesuai rencana, seperti pola penyaluran program beras untuk masyarakat miskin (Raskin). Petani mengajukan rencana pembelian melalui kelompok tani dengan sepengetahuan kepala desa. Penyaluran dapat diserahkan kepada pabrik pupuk yang telah memiliki jaringan distribusi luas. Subsidi diberikan berdasarkan volume pupuk yang benar-benar tersalurkan kepada petani.

Keempat, sebelum diputuskan ada baiknya rancangan ROSP diberikan kepada publik sehingga masyarakat luas dapat memberikan saran dan sekaligus untuk mencegah atau mengurangi praktek pemburuan rente kebijakan. Bila hal itu sudah tidak memungkinkan yang disebabkan karena hambatan waktu, setidaknya lembaga advokasi petani (seperti HKTI) dan importir pupuk dilibatkan dalam perumusan ROSP tersebut. ROSP yang terkesan bias untuk kepentingan pabrik pupuk antara lain adalah karena penyusunannya hanya melibatkan aparat pemerintah dan pabrik pupuk, tidak menyertakan lembaga advokasi petani dan importir pupuk.

Kelima, ROSP harus segera ditetapkan secara resmi. Berlarut-larutnya penyusunan ROSP dikhawatirkan akan menimbulkan kekacauan pasar pupuk.

KINERJA KEBIJAKAN SUBSIDI PUPUK ERA PASAR BEBAS

Setelah diberlakukannya kembali kebijakan subsidi pupuk pada era pasar bebas, PSEKP kembali mengkaji kinerja kebijakan tersebut. Hasil kajian dan pandangan PSEKP sebagai berikut :

Konstruksi Kebijakan Menimbulkan Dualisme Pasar dan Rawan Terhadap Penyimpangan. Peningkatan harga pupuk dunia akibat peningkatan harga gas sejak tahun 2000 telah mendorong pemerintah kembali memberikan subsidi pupuk pada tahun 2001. Selama periode tahun 2001-2002, subsidi pupuk diberikan dalam bentuk insentif gas domestik (IGD) untuk produksi pupuk urea. IGD memang tidak disebut sebagai subsidi pupuk dan jumlahnya pun tidak begitu besar.

Peningkatan harga gas yang terus berlanjut telah mendorong pabrik pupuk urea menuntut subsidi yang lebih besar. Di sisi lain, peningkatan harga pupuk dunia memaksa pemerintah untuk mengendalikan harga pupuk domestik dalam rangka membantu petani dan mencegah dampak negatifnya terhadap kinerja sektor pertanian. Oleh karena itu, sejak tahun 2003, pemerintah meningkatkan dan memperluas subsidi, tidak saja subsidi gas untuk urea, tetapi juga subsidi harga untuk pupuk lainnya (SP36, ZA dan NPK). Sebagai imbalannya, pabrik pupuk wajib menyalurkan pupuk setiap saat dalam jumlah yang cukup pada HET yang ditetapkan pemerintah.

Konstruksi dasar kebijakan subsidi pupuk yang berlaku sejak tahun 2003 adalah sebagai berikut : (1) subsidi pupuk disalurkan sebagai subsidi gas untuk produksi pupuk urea dan subsidi harga untuk pupuk non urea (SP36, ZA, dan NPK), (2) harga eceran tertinggi (HET) ditetapkan berdasarkan harga pokok produksi pupuk dengan memperhitungkan laba normal (10%) bagi pabrik pupuk, sehingga pabrik pupuk dijamin tidak rugi dalam menjual pupuk sesuai dengan HET, (3) pabrik pupuk diwajibkan untuk menyediakan pupuk dalam jumlah cukup dan tepat waktu dengan harga eceran tertinggi yang ditetapkan

pemerintah sebagai berikut : urea (Rp. 1.050 per kg), SP36 (Rp. 1.400 per kg), ZA (Rp. 950 per kg), dan NPK (Rp. 1.600 per kg), (4) setiap pabrik pupuk penerima subsidi bertanggung jawab untuk menjamin distribusi pupuk pada wilayah tertentu, baik sendirian maupun kerja sama dengan pabrik lain melalui kerjasama operasional (KSO), (5) volume pupuk bersubsidi ditetapkan Menteri Pertanian berdasarkan perkiraan kebutuhan, dan (6) pupuk bersubsidi hanya dijual kepada usahatani rakyat, tidak untuk perusahaan pertanian skala besar.

Konstruksi kebijakan tersebut mengandung beberapa titik lemah yang dapat membuat kebijakan tidak efektif menjamin HET dan rentan terhadap tindakan menyimpang sebagai berikut. *Pertama, dualisme pasar pupuk domestik.* Pupuk bersubsidi yang hanya diperuntukkan bagi usahatani rakyat menciptakan dua pasar, yaitu pasar pupuk bersubsidi dengan HET dan pasar pupuk non subsidi dengan harga sesuai pasar bebas (lebih tinggi dari HET). Disparitas harga yang cukup besar mendorong tindakan menyimpang, yaitu pupuk bersubsidi dijual kepada perusahaan skala besar (perkebunan), sehingga pupuk bersubsidi bagi usahatani rakyat menjadi tidak mencukupi.

Kedua, disparitas harga domestik dan harga internasional. Harga pupuk bersubsidi yang rendah dan tetap sesuai keputusan pemerintah, sementara harga dunia cenderung meningkat tajam, telah menimbulkan disparitas harga yang cukup besar untuk mendorong tindakan menyimpang. Pupuk bersubsidi diekspor secara ilegal, sehingga pasokan pupuk domestik menjadi langka dan harganya meningkat.

Ketiga, volume penyaluran pupuk bersubsidi tidak dapat dipastikan. Volume pupuk bersubsidi didasarkan pada perkiraan kebutuhan, bukan penyaluran aktual, sehingga rentan terhadap manipulasi dalam menghitung nilai subsidi yang sesungguhnya.

Keempat, wilayah tanggung jawab distribusi tidak dapat dipisah dengan tegas. Wilayah tanggung jawab pabrikan pupuk didasarkan pada wilayah provinsi yang tidak mungkin diisolir. Pupuk dapat merembes antar wilayah sehingga memungkinkan terjadinya persaingan tidak sehat antar pabrikan pupuk. Pabrikan pupuk saling melepas atau melempar tanggung jawab dalam menjamin pasokan pupuk. Pola KSO pun rentan terhadap persaingan tidak sehat yang pada akhirnya menimbulkan kelangkaan dan lonjak harga pupuk.

Kebijakan Subsidi Pupuk Tidak Efektif. Fakta lapangan menunjukkan bahwa kebijakan subsidi pupuk tidak efektif untuk membantu petani. Hal ini dibuktikan oleh beberapa fakta sebagai berikut : (1) harga pupuk di tingkat petani jauh di atas HET, (2) pasokan pupuk di tingkat petani sering kali langka, karena tindakan ilegal seperti penjualan pupuk bersubsidi kepada perusahaan besar (perkebunan), ekspor pupuk, dan ketidakpatuhan pabrik pupuk dalam menjamin pasokan pupuk yang cukup sesuai HET pada wilayah di wilayah distribusi tanggung jawabnya.

Tidak efektifnya kebijakan subsidi pupuk pertama-tama adalah akibat dari rancangan kebijakan yang rentan terhadap tindakan menyimpang seperti yang telah diuraikan sebelumnya. Penyebab kedua, yang dapat disebut sebagai faktor pemicu, adalah melonjaknya harga pupuk di pasar internasional akibat melonjaknya harga minyak bumi. Harga pupuk urea meningkat dari US\$ 94,4 per ton pada tahun 2003 menjadi US\$ 203 per ton pada bulan September 2004, atau lebih dari 100 persen dalam periode kurang dari dua tahun.

Harga pupuk TSP juga meningkat dari US\$ 133 per ton pada tahun 2003 menjadi US\$ 178 per ton pada bulan September 2004 atau 34 persen dalam periode kurang dari dua tahun. Harga pupuk KCl meningkat kecil saja dari US\$ 113 per ton pada tahun 2002 menjadi US\$ 120 per ton pada bulan September 2004, atau hanya 6 persen dalam periode hampir dua tahun.

Melonjaknya harga pupuk dunia juga diperburuk oleh depresiasi rupiah sehingga harga pupuk di pasar bebas amat tinggi. Jika disandingkan dengan konstruksi kebijakan subsidi pupuk, harga pupuk (utamanya urea dan fosfat) yang melonjak demikian tinggi, akan menimbulkan dua konsekuensi. *Pertama*, terjadi disparitas harga yang amat besar antara harga pupuk bersubsidi dan harga pupuk non subsidi, sehingga mendorong merembesnya pupuk bersubsidi ke pasar pupuk non subsidi domestik. *Kedua*, terjadi disparitas harga yang amat besar antara di pasar pupuk domestik dan di pasar internasional, sehingga mendorong eksportasi ilegal. Boleh jadi sebagian pupuk bersubsidi malah diekspor ke negara lain. Penjualan ilegal pupuk bersubsidi ke pasar pupuk non subsidi domestik dan ekspor ilegal selanjutnya berdampak pada kelangkaan dan lonjak harga pupuk di pasar domestik.

Sudah barang tentu, kemelut pasar pupuk tidak akan terjadi jika pabrik pupuk bersikukuh menjalankan kebijakan yang ditetapkan pemerintah. Pasokan pupuk sepenuhnya dikuasai oleh pabrikan pupuk domestik, sehingga mestinya mampu mencegah tindakan menyimpang yang mungkin dilakukan oleh oknum atau spekulan. Secara kolektif, pabrikan pupuk turut bertanggung jawab atas gagalnya pelaksanaan kebijakan subsidi pupuk.

Secara umum dapat disimpulkan bahwa tidak efektifnya kebijakan subsidi pupuk merupakan komplikasi dari faktor penyebab berikut; (1) rancangan kebijakan yang kurang baik, (2) perilaku pabrikan pupuk yang tidak bertanggung jawab, dan (3) melonjaknya harga pupuk dunia. Ketiga faktor inilah yang harus menjadi fokus penanganan dalam upaya memperbaiki kebijakan subsidi pupuk ke depan.

Kegagalan dalam mengefektifkan HET berarti anggaran subsidi pupuk yang disediakan negara tidak dinikmati oleh petani. Dapat dipastikan pabrikan pupuk tidak dirugikan, karena subsidi pupuk langsung dibayarkan kepada mereka sesuai dengan volume distribusi yang dikeluarkan. Barangkali yang lebih diuntungkan adalah para manipulator yang melakukan penjualan kepada perusahaan (perkebunan) dan eksportasi secara ilegal.

Selain kerugian uang negara, dampak yang lebih buruk dari kegagalan dalam melaksanakan kebijakan subsidi pupuk ialah terjadinya langka pasok. Langka pasok menyebabkan petani tidak mungkin menggunakan pupuk secara optimal walaupun mereka mampu membelinya. Kebijakan subsidi pupuk yang dimaksudkan untuk membantu petani dan mendorong kinerja sektor pertanian, malah merugikan petani dan memperburuk kinerja sektor pertanian. Ini tentu amat ironis dan harus segera diatasi, utamanya dengan memperbaiki konstruksi implementasi kebijakan subsidi pupuk tersebut.

Pengalihan atau pencabutan subsidi pupuk dapat menimbulkan lonjak harga pupuk domestik. Pada kondisi harga pupuk dunia yang amat tinggi dan cenderung meningkat, maka pengalihan atau pencabutan subsidi pupuk akan menyebabkan harga pupuk domestik melonjak tajam yang tentu dapat berdampak negatif terhadap pendapatan petani dan kinerja sektor pertanian. Berdasarkan harga internasional pada bulan Juli-September 2004, jika subsidi pupuk dicabut atau harga pupuk dibiarkan bebas ditentukan oleh kekuatan pasar, maka harga pupuk urea akan mencapai Rp. 2.035 per kg dan TSP Rp. 1.895 per kg, amat jauh di atas HET yang hanya Rp. 1.050 per kg untuk urea dan Rp. 1.400 per kg untuk SP36. Walaupun tidak sepenuhnya efektif, kebijakan subsidi pupuk berperan nyata dalam menahan dampak lonjak harga pupuk dunia terhadap harga pupuk domestik. Selama periode bulan Juli-September, harga pupuk urea berkisar antara Rp. 1.050 – 1.270 per kg, sedangkan harga pupuk SP36 berkisar antara Rp. 1.490 – 1.600 per kg, yang berarti masih jauh di bawah harga pasar dunia.

Dengan menggunakan acuan rerata harga pada bulan Juli-September 2004, pengalihan atau pencabutan subsidi pupuk akan meningkatkan harga pupuk urea sekitar 75 persen dan SP36 sekitar 17 persen. Ini jelas akan menimbulkan dampak nyata terhadap pendapatan petani dan produksi komoditas pertanian. Lebih dari itu, lonjak harga yang demikian tinggi, diperkirakan akan menimbulkan efek politis yang buruk bagi pemerintah, lebih-lebih jika harga bahan bakar minyak juga akan melonjak jika subsidiya dicabut.

Pada tahun 2004 PSEKP juga telah memberikan rekomendasi berupa analisis "*kelayakan pengalihan subsidi pupuk menjadi penjaminan harga gabah : subsidi input vs output*". Isu pokok yang melatarbelakangi analisis ini adalah bahwa pada tahun 2003, pemerintah kembali menerapkan subsidi pupuk secara tidak langsung melalui pemberian subsidi gas kepada produsen berdasarkan Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 70/MPP/Kep/2003 tanggal 11 Pebruari 2003 meliputi urea, SP36, ZA dan NPK. Harga eceran tertinggi (HET) per kg masing-masing pupuk adalah urea sebesar Rp 1.050, SP36 Rp 1.400, ZA Rp 950 dan NPK Rp 1.600 (Keputusan Menteri Pertanian 107/kpts/Sr.130/2/2004). Untuk tahun 2003, subsidi gas yang diberikan kepada produsen sebesar Rp 1,315 trilyun dan tahun 2004 sebesar Rp. 1,3 trilyun.

Pada pelaksanaannya, ternyata banyak media massa melaporkan berbagai persoalan mulai dari kelangkaan pupuk (tidak tepat waktu) sampai pada tingkat harga yang dibayar petani yang jauh di atas HET yang ditetapkan pemerintah. Informasi ini diperkuat oleh hasil kajian PSEKP di Provinsi Sumatera Utara dan Jawa Barat, yang menunjukkan bahwa harga pupuk per kg di tingkat petani untuk urea, SP36, ZA dan NPK masing-masing berkisar Rp 1.100 - 1.600; Rp 1.500-1.720; Rp 1.100-1.200 dan Rp 1.700-1.900. Harga-harga tersebut berada di atas HET yang telah ditetapkan pemerintah.

Ketidakefektifan kebijakan subsidi pupuk mencapai tujuannya, memunculkan anggapan bahwa pengelolaan subsidi dalam rangka peningkatan produksi padi akan lebih efektif apabila diberikan melalui insentif harga output berupa penjaminan harga gabah melalui pembelian harga gabah (Syafa'at *et al.*, 2004).

Kelangkaan ketersediaan pupuk dan tingginya harga pupuk yang dibayarkan petani bukan karena tidak layaknya kebijakan subsidi pupuk diterapkan sebagai insentif berproduksi melalui subsidi input, tetapi karena hal-hal yang sifatnya teknis. Hasil kajian PSEKP di Provinsi Sumatera Utara menunjukkan bahwa kenaikan harga di atas HET karena terjadinya kelangkaan pasokan pupuk yang disebabkan berhentinya produksi pabrik Pupuk Iskandar Muda (PIM) sejak akhir Desember 2003 hingga April 2004 dimana produsen tersebut sebagai penanggung jawab distribusi pupuk bersubsidi di wilayah itu. Sedangkan di Jawa Barat disebabkan adanya fanatisme atas merk pupuk di kalangan petani, sehingga menimbulkan perembesan pupuk antar wilayah kabupaten daerah distribusi PT Pupuk Kujang dan PT Pusri; serta adanya ketidaklancaran tambahan pasokan pupuk untuk daerah kerja PT Pupuk Kujang dari PT Pupuk Kaltim. Dengan demikian, efektivitas subsidi pupuk masih *manageble untuk ditingkatkan melalui perbaikan pendistribusian dan peningkatan pasokan.*

Subsidi input lebih mudah dibandingkan subsidi harga output pertanian. Untuk kasus usahatani padi di Indonesia, pemberian subsidi melalui input (pupuk) lebih *manageble* dibanding pemberian insentif melalui penjaminan harga output; dengan alasan sebagai berikut:

- Sebagian besar petani padi Indonesia adalah petani yang menghadapi kendala biaya produksi sehingga keputusan petani dalam usahanya didasarkan *cost minimization* bukan *profit maximization* (kondisi dimana tidak ada kendala biaya produksi). Ini berarti bahwa insentif input lebih sesuai dengan kondisi anggaran petani kita dibanding insentif output;
- Dengan orientasi *cost minimization* dan instrumen teknologi untuk meningkatkan hasil per hektar yang signifikan adalah input pupuk maka insentif input lebih mudah mengakselerasi adopsi teknologi guna meningkatkan produktivitas dibanding insentif output;
- Apabila pengelolaan subsidi menggunakan prinsip transparansi dan profesional, maka penjaminan harga lebih mudah dicapai pada input dibanding

output. Pasokan pupuk (terutama urea) diproduksi di dalam negeri dan harga domestik (subsidi) lebih rendah dari harga internasional, sedangkan pasokan beras masih perlu didukung impor, yang harganya jauh lebih rendah dibandingkan harga yang didukung pemerintah (HPP). Dengan masih terbatasnya kemampuan kita membatasi penyelundupan (ekspor/impor), maka membatasi rembesan (ke luar) pupuk akan lebih mudah dibandingkan rembesan (ke dalam) beras.

Terjadinya kelangkaan pasokan akibat kesalahan manajemen. Pada tahun yang sama, PSEKP kembali melakukan kajian "*kelangkaan pupuk dan usulan tingkat subsidi serta perbaikan sistem pendistribusiannya*" (Kariyasa *et al.*, 2004). Hasil kajian di Provinsi Sumatera Utara menunjukkan bahwa telah terjadi langka pasok dan lonjak harga terutama untuk jenis pupuk Urea selama Januari-Mei 2004. Hal ini terlihat dari harga pupuk Urea di tingkat petani yang mencapai Rp 1.200 - 1.600/kg. Ada beberapa hal yang menyebabkan terjadinya fenomena tersebut yaitu: (a) tidak beroperasinya PT PIM secara total selama 5 bulan (23 Desember 2003-Mei 2004), (2) Pasokan pupuk PT Pusri yang ditunjuk untuk memenuhi pasar Sumatera Utara dalam bentuk kerja sama operasi (KSO) selama PT PIM tidak beroperasi, juga belum memadai, (3) banyak terjadi perembesan pupuk dari pasar bersubsidi (tanaman pangan) ke pasar non subsidi (perkebunan) terutama pada kabupaten-kabupaten yang areal kebunnya luas, (4) terjadinya ekspor ilegal yang diperkirakan akan tetap sulit untuk dicegah, karena banyak oknum yang terlibat didalamnya, termasuk oknum polisi, (5) data yang dipakai oleh Mentan sebagai patokan untuk kuota pupuk bersubsidi pada masing-masing provinsi masih lemah, karena dalam kenyataannya kuota itu baru sekitar 60 persen dari kebutuhan sebenarnya, (6) beberapa kios ketika ada isu kelangkaan menimbun pupuk untuk mendapatkan harga yang semakin menarik, dan (7) harga tebus setelah ditambah biaya transportasi dan biaya pungutan liar jauh di atas HET.

Hasil kajian di Provinsi Jawa Barat juga menunjukkan telah terjadi langka pasok dan lonjak harga pupuk sekitar bulan Januari – Mei 2004. Pada saat terjadi langka pasok, harga urea di tingkat petani mencapai Rp 1.100 – 1.450/kg. Ada beberapa faktor yang menyebabkan terjadinya langka pasok dan lonjak harga pupuk di Provinsi Jawa Barat yaitu: (1) pola kerja sama operasional (KSO) tidak bisa berjalan efektif, dimana PT Pusri yang diberi tugas untuk memenuhi wilayah KSO tidak bisa memenuhi target dan pendistribusiannya pun terkesan lambat, (2) terjadinya perembesan pupuk antar wilayah pada pasar bersubsidi, sehingga muncul istilah "pupuk pariwisata", sementara perembesan pupuk ke pasar non bersubsidi relatif tidak ada, (3) adanya ekspor secara ilegal oleh pabrik pupuk melalui manipulatif antara realisasi pengiriman dengan kontrak di DO, dimana jumlah yang dikirim pabrik pupuk jauh dibawah DO; ekspor ilegal juga dilakukan oleh oknum-oknum lainnya melalui pelabuhan Cirebon (4) adanya penyimpanan pupuk oleh distributor ataupun pengecer di gudang masing-masing, (5) dosis pemupukan

yang sangat tinggi dibanding dosis anjuran, serta adanya pola tanam serentak pada semua kabupaten, dan di sisi lain terbatasnya kapasitas gudang penyimpanan PT Pusri, dan (6) harga tebus setelah ditambah biaya transportasi dan biaya pengangkutan liar jauh di atas HET.

Dari fenomena di atas terlihat bahwa secara umum terjadinya langka pasok dan lonjak harga pupuk di Indonesia terutama akibat: (1) HET (Rp 1.050/kg) di tingkat kios pengecer yang ditetapkan pemerintah sudah tidak realistis lagi, (2) pola pendistribusian pupuk selama ini kurang efisien, dan (3) tidak adanya pengawasan dan penerapan sanksi secara memadai.

Berdasarkan hasil perhitungan dengan menggunakan Rumus Tani, harga eceran tertinggi (HET) yang realistis untuk pupuk urea yang diusulkan adalah sebesar Rp 1.130/kg, sehingga subsidi yang harus disediakan oleh pemerintah untuk melakukan kebijakan tersebut sebesar Rp 251/kg. Kebijakan HET dan subsidi pupuk ini sebaiknya diterapkan untuk semua pasar domestik, mengingat kebutuhan pupuk untuk pasar non subsidi (perkebunan besar) hanya sebesar 7,17 persen dari kebutuhan total, sehingga diperkirakan tidak berpengaruh banyak terhadap anggaran negara. Pendekatan pola ini dapat memudahkan mencari penyebab kenapa terjadi lonjak harga dan langka pasok pupuk di tingkat petani. Agar kebijakan ini dapat berjalan optimal, maka perlu adanya komitmen para pelaku pendistribusian pupuk di Indonesia dan adanya keberanian dari pemerintah Indonesia sendiri untuk menerapkan sanksi dan hukum pidana secara tegas

Operasional pendistribusian pupuk sebaiknya mengacu pada batas geografis (pulau), dan penunjukkan produsen sebagai penanggung jawab pendistribusiannya sebaiknya berdasarkan pangsa pasokan terbesar. Sehingga diusulkan untuk Pulau Sumatera pemasoknya adalah PT PIM dan PUSRI, dengan PT PUSRI sebagai penanggung jawab. Untuk Pulau Jawa pasokan pupuk berasal dari empat produsen pupuk yaitu: PT PUSRI, PT Petro Kimia Gresik, PT Pupuk Kujang, dan PT Pupuk Kaltim dengan penanggung jawab adalah PT Pupuk Kaltim. Sementara untuk pulau-pulau lainnya sebagai pemasok tunggal dan sekaligus penanggung jawab adalah PT Pupuk Kaltim. Untuk menjamin tersedianya pupuk secara memadai dengan HET yang sama pada setiap lokasi, maka sebaiknya penanggung jawab pendistribusian pupuk bekerjasama dengan pemasok lainnya untuk mendirikan Stasiun Pengadaan Pupuk (SPP) pada masing-masing kecamatan yang jumlahnya disesuaikan dengan jumlah permintaan dan luas wilayah kecamatan, seperti yang telah terjadi pada pola pendistribusian BBM oleh PT Pertamina ke unit-unit SPBU.

Kembalikan subsidi pupuk ke petani. Selain kajian di atas, PSEKP juga secara tegas menyarankan "*kembalikan subsidi pupuk kepada petani*" (Simatupang, 2004). Berikut alasan PSEKP mengapa menyarankan seperti tersebut.

Fenomena langka pasok dan lonjak harga pupuk merupakan kasus menyimpang yang tidak semestinya terjadi, karena produksi pupuk urea dalam negeri jauh melebihi kebutuhan, bahkan Indonesia merupakan eksportir utama urea, sementara distribusinya dikendalikan pemerintah dengan kebijakan tataniaga yang cukup lengkap untuk dapat menjamin pasokan dengan harga eceran tertinggi (HET) di kios pengecer di pedesaan seluruh Indonesia.

Program kebijakan pupuk sudah amat komprehensif. *Pertama*, melalui program jangka panjang, industri pupuk dibangun dengan kapasitas produksi jauh melebihi kebutuhan pupuk domestik, tersebar di berbagai wilayah, dan sepenuhnya dikuasai oleh hanya lima pabrik pupuk badan usaha milik negara (BUMN) sehingga mampu dan dapat diarahkan untuk mengemban misi sebesar-besarnya mendukung pembangunan pertanian nasional. Dari segi bahan baku, industri pupuk didukung oleh sektor minyak dan gas bumi yang cukup besar sehingga mestinya memiliki keunggulan komparatif dalam menghadapi pesaing dari negara lain.

Kedua, Menteri Perindustrian dan Perdagangan (Menperindag) meminta pabrikan pupuk untuk senantiasa mendahulukan pemenuhan kebutuhan domestik. Ekspor pupuk diawasi dan dikendalikan melalui sistem perizinan.

Ketiga, melalui surat keputusan Menperindag, distribusi pupuk domestik diatur dengan sistem rayonisasi pasar. Setiap pabrik pupuk wajib menjamin kecukupan pasokan pupuk sesuai HET di kios pengecer resmi di rayon pasar yang menjadi tanggung jawabnya.

Keempat, HET dan rencana kebutuhan pupuk bersubsidi menurut wilayah pemasaran dan waktu ditetapkan oleh Menteri Pertanian. HET ditetapkan cukup rendah, lebih rendah dari harga pasar bebas atau mengandung subsidi yang bervariasi menurut jenis pupuk. Pupuk bersubsidi hanya dijual kepada petani keluarga skala kecil. Usaha pertanian skala besar (umumnya perkebunan) membeli pupuk sesuai harga pasar bebas. Pasar pupuk domestik bersifat dualistik, pasar bersubsidi dan nonsubsidi.

Kelima, sebagai imbalan dalam melaksanakan distribusi pupuk hingga kios pengecer sesuai HET, pabrik pupuk memperoleh subsidi gas, bahan baku utama produksi pupuk. Subsidi gas ditetapkan oleh Menteri Keuangan dengan pertimbangan bahwa pabrikan pupuk bersubsidi dijamin memperoleh laba normal.

Keenam, subsidi dibayarkan kepada pabrikan pupuk sesuai dengan besaran subsidi gas dan volume pupuk bersubsidi yang disalurkan. Dana subsidi berasal dari anggaran belanja pemerintah pusat berdasarkan kesepakatan dengan DPR sebesar Rp. 1,3 triliun untuk tahun 2003 dan akan ditingkatkan menjadi Rp 1,5 triliun pada tahun 2004.

Ketujuh, pelaksanaan distribusi pupuk bersubsidi tersebut dimonitor, dievaluasi dan diawasi terus menerus oleh suatu tim pemerintah antar departemen bersama DPR.

Terjadinya ekspor ilegal karena harga pupuk di pasar dunia lebih menarik. Dengan surplus produksi yang amat besar dan pengaturan sistem distribusi, fenomena langka pasok pupuk di pasaran domestik hanya dapat terjadi karena pabrikan pupuk, secara resmi atau tidak, melakukan eksportasi besar-besaran. Distributor dan pengecer sepenuhnya dibawah kendali pabrikan pupuk sehingga tidak tepat dijadikan sebagai kambing hitam penyebab kemelut pasar pupuk domestik.

Perubahan pola pertanaman atau kebutuhan pupuk juga tidak dapat dijadikan alasan, karena walaupun terjadi pasti tidak akan amat ekstrem dan mestinya dapat diantisipasi secara dini karena terus diamati oleh pemerintah dan mestinya juga oleh pabrik pupuk.

Ekspor pupuk didorong oleh disparitas harga dunia dan HET yang cukup besar yang tercipta karena harga pupuk di pasar dunia meningkat tajam sejak tahun 2003. Pemicunya ialah peningkatan harga minyak dan gas bumi serta depresiasi rupiah yang merupakan penentu utama ongkos produksi dan distribusi pupuk. Harian Kompas (1/5/04) melaporkan bahwa pada bulan April ekspor pupuk mencapai 120.000 ton, walaupun pasar domestik tengah mengalami langka pasok dan kabarnya Menperindag telah melarang ekspor hingga beberapa bulan mendatang.

Meningkatnya harga pupuk di pasar dunia juga telah menyebabkan dualisme pasar pupuk domestik makin kontras. Harga pupuk tidak bersubsidi, utamanya untuk perkebunan, melonjak mengikuti harga dunia sehingga menciptakan disparitas harga yang cukup besar dengan HET pupuk bersubsidi. Media massa melaporkan harga pupuk dikawasan perkebunan mencapai Rp. 2.000,- per kg atau hampir dua kali HET pupuk bersubsidi.

Disparitas HET pupuk bersubsidi dan nonsubsidi memang dapat mendorong merembesnya pupuk bersubsidi ke pasar pupuk nonsubsidi, termasuk oleh distributor dan pengecer pupuk resmi. Di samping berisiko, penyimpangan oleh pedagang tidak mungkin berskala besar karena sumber pasokan dikuasai oleh pabrik pupuk. Manipulator demikian mudah dicegah dengan labelisasi kantong pupuk atau diberantas dengan operasi pasar.

Melihat bahwa harga pupuk domestik di semua segmen pasar lebih tinggi dari harga dunia, dapat dipastikan pabrikan pupuk mengurangi pasokan di pasar domestik atau cenderung melakukan eksportasi. Sistem distribusi pupuk berubsidi terputus dan pasar pupuk domestik terintegrasi langsung dengan pasar dunia. Semua subsidi dan "price gain" diraup oleh pabrikan pupuk.

Kredibilitas. Kesepakatan antara pemerintah dan DPR ialah bahwa subsidi pupuk adalah untuk membantu petani, bukan pabrik pupuk. Bahwa dana

subsidi disalurkan kepada pabrik pupuk dalam bentuk subsidi gas adalah semata-mata karena alasan kemudahan operasional.

Subsidi gas bagi pabrik pupuk bukanlah hak tanpa syarat, melainkan merupakan imbalan atas kewajibannya untuk menjamin bahwa pasokan pupuk di kios pengecer resmi di pedesaan senantiasa tersedia dalam volume yang cukup pada harga tidak melebihi HET. Bagi pabrikan pupuk, menjamin pasokan pupuk sesuai HET di kios pengecer bukanlah misi pelayanan murni, melainkan kesepakatan bisnis komersial yang cukup menguntungkan.

Sementara bagi petani, berdasarkan kebijakan negara, terjaminnya pasokan pupuk dalam volume yang cukup dan dengan harga sesuai HET merupakan hak tanpa syarat yang wajib dipenuhi pabrikan pupuk bersubsidi.

Perlu tindakan tegas terhadap pabrikan pupuk. Fenomena langka pasok dan lonjak harga pupuk merupakan kasus penyimpangan pabrikan pupuk dalam melaksanakan kewajibannya untuk menjamin kecukupan sediaan pupuk di kios pengecer di pedesaan sesuai HET sebagai imbalan atas subsidi gas yang diperolehnya atas nama subsidi pupuk bagi petani.

Oleh karena itu, demi keadilan dan tegaknya peraturan, pemerintah harus mengenakan sanksi kepada pabrikan pupuk yang terbukti gagal melaksanakan kewajibannya untuk menjamin kecukupan sediaan pupuk di kios pengecer sesuai HET dengan mencabut haknya untuk memperoleh subsidi gas.

Sebagai usaha komersial, BUMN pabrikan pupuk memang berhak mengejar laba sebesar-besarnya, termasuk dengan melakukan ekspor dan penjualan di segmen pasar pupuk nonsubsidi, dimana harga jual jauh lebih tinggi daripada HET pupuk bersubsidi. Namun, BUMN pabrikan pupuk perlu mempertimbangkan hal berikut :

Pertama, menjadi produsen dan pemasok pupuk bersubsidi merupakan peluang bisnis yang amat besar, cukup menguntungkan dan tingkat risikonya rendah, sementara ekspor hanya merupakan segmen pasar kedua yang penuh ketidakpastian. Melonjaknya harga pupuk dunia kemungkinan besar bersifat sementara. Mempertahankan keberlanjutan kebijakan subsidi pupuk dengan menjaga efektivitasnya mestinya merupakan kebijakan bisnis strategis BUMN pabrik pupuk.

Kedua, eskportasi atau penjualan di atas HET pupuk yang dihasilkan dengan gas bersubsidi merupakan tindakan penyalahgunaan uang negara sehingga dapat dikategorikan sebagai perbuatan melawan hukum.

Ketiga, sebagai BUMN, misi pabrik pupuk tidaklah meraih laba sebesar-besarnya semata, tetapi juga misi pembangunan, antara lain turut mendukung kebijakan perpupukan pemerintah.

Kunci penyelesaian kemelut distribusi pupuk ada pada BUMN pabrik pupuk. Langka pasok dan lonjak harga pupuk tidak akan terjadi jika BUMN

pabrik pupuk bersedia melaksanakan komitmen sebagaimana ditetapkan dalam paket keputusan tiga menteri tentang pupuk bersubsidi. Oleh karena itu, tim pencari fakta yang telah dibentuk pemerintah tidak perlu repot bersafari ke berbagai daerah. Penulisan label "pupuk bersubsidi" pada karung pupuk juga tidak banyak gunanya. Pertama-tama yang harus diperiksa ialah pabrik pupuk.

Pertama, mengidentifikasi dan mengumumkan secara terbuka pabrik pupuk mana saja yang gagal melaksanakan komitmennya dalam penyaluran pupuk bersubsidi, namun melakukan eksportasi atau penjualan ke segmen pasar nonsubsidi. Pabrik pupuk yang gagal melaksanakan komitmen dicabut haknya untuk memperoleh subsidi gas.

Kedua, ekspor pupuk dihentikan untuk sementara. Ekspor pupuk selanjutnya dikaitkan dengan komitmen dalam penyaluran pupuk bersubsidi, izin ekspor hanya diberikan kepada pabrik yang terbukti berhasil melaksanakan penyaluran pupuk bersubsidi sesuai ketentuan.

BUMN pabrik pupuk turut menikmati sebagian dari dana subsidi pupuk yang sesungguhnya diperuntukkan bagi petani kecil, mestinya mereka jangan terlalu tega merebut semuanya. Menjaga efektivitas pelaksanaan kebijakan pupuk bersubsidi adalah untuk keuntungan pabrik pupuk, juga "*menghidupi untuk kehidupan bersama*".

Kepada masyarakat dan media massa disarankan agar melaporkan secara terbuka pabrik pupuk dan pedagang mana saja yang gagal melaksanakan kewajiban. Hanya dengan tindakan tegas macam ini kemelut distribusi pupuk dapat segera diatasi, demi untuk kepentingan petani, dan penyelamatan uang negara dan tegaknya peraturan.

Kebijakan Subsidi Pupuk Tahun 2005. Pemerintah dan DPR telah sepakat mengalokasikan anggaran belanja pemerintah tahun 2005 untuk subsidi pupuk sebesar Rp 1,3 trilyun. Dana ini mungkin tidak dapat dialihkan untuk penggunaan lain, seperti pembangunan infrastruktur pertanian atau dana penyangga harga gabah, karena sudah disetujui oleh DPR. Dari sisi Departemen Pertanian yang berkewajiban untuk membantu dan membela petani dalam rangka mewujudkan pembangunan pertanian, wacana untuk mengalihkan subsidi pupuk hendaklah dikaji sungguh-sungguh dengan mempertimbangkan resiko berikut : (1) pencabutan subsidi pupuk dapat menyebabkan harga pupuk melonjak 20-75 persen, yang boleh dikatakan tidak dapat ditolerir, baik dari segi pertimbangan ekonomi maupun politik, dan (2) dana subsidi pupuk sebesar Rp 1,3 trilyun belum tentu disetujui DPR dan pemerintah sepenuhnya dialihkan untuk pembangunan infrastruktur atau lainnya yang fokus mendukung petani.

Dengan pertimbangan di atas maka setidaknya untuk tahun 2005, tindakan yang lebih baik dipilih Departemen Pertanian ialah memperbaiki tatalaksana penyaluran subsidi pupuk bukan mengalihkan apalagi mencabut

subsidi pupuk tersebut. Beberapa hal yang dapat dilakukan dalam merevisi tatalaksana penyaluran pupuk tersebut adalah:

- Pupuk bersubsidi disalurkan melalui KUD atau kios pupuk resmi berdasarkan rencana kebutuhan kelompok tani dan pembayarannya melalui Bank Rakyat Indonesia (BRI) seperti pada periode tahun 1979-1998.
- Subsidi dihitung dari perbedaan antara HET dan biaya pokok produksi pupuk dalam negeri. Usulan ini didasarkan pada pertimbangan bahwa produsen pupuk dalam negeri adalah perusahaan milik negara yang mestinya lebih mendahulukan kepentingan negara, dalam hal ini membantu petani dan pembangunan pertanian pada umumnya. Pada kondisi harga pupuk di pasar internasional yang sangat tinggi dan cenderung meningkat, harga pupuk dunia jauh lebih tinggi dari biaya pokok produksi pupuk domestik, sehingga biaya subsidi akan lebih murah bila didasarkan pada perbedaan antara HET dengan biaya pokok produksi. Sudah barang tentu, pabrikan pupuk domestik harus dijamin memperoleh laba normal (10%). Dengan demikian subsidi pupuk disalurkan melalui subsidi gas kepada pabrikan pupuk.
- Subsidi pupuk hanya diberikan untuk pupuk urea saja. Usulan ini didasarkan pada beberapa pertimbangan berikut. *Pertama*, pupuk urea adalah yang paling besar penggunaannya dan paling dibutuhkan oleh usahatani pertanian rakyat. Berbagai penelitian menunjukkan bahwa penggunaan pupuk SP36, KCl dan ZA tidak berpengaruh nyata terhadap hasil usahatani, karena sebagian besar lahan pertanian di Indonesia sudah mengandung unsur fosfat dan kalium dalam jumlah yang cukup. *Kedua*, dana subsidi yang tersedia relatif kecil untuk membiayai subsidi semua jenis pupuk. Jadi, subsidi pupuk lebih baik diprioritaskan untuk jenis pupuk yang paling banyak digunakan petani dan paling berpengaruh terhadap hasil usahatani.
- Pabrikan pupuk penerima subsidi diwajibkan mendahulukan pemenuhan kebutuhan pupuk domestik.
- Subsidi diberikan kepada semua pengguna untuk menghindari dualisme pasar. Pupuk bersubsidi (urea) dapat dibeli oleh semua pengguna pupuk, sehingga tidak terjadi dualisme pasar, pupuk bersubsidi dan non subsidi, yang rentan terhadap tindak penyelewengan. Jika tidak ada dualisme pasar domestik dan pabrikan pupuk mendahulukan pemenuhan kebutuhan domestik, maka dengan sendirinya pasokan pupuk akan selalu mencukupi dan otomatis subsidi pupuk dapat diterima langsung oleh semua petani.
- Disparitas harga pupuk bersubsidi dan harga pasar dunia dikurangi dengan menaikkan HET. Pengurangan disparitas harga antara pupuk bersubsidi dengan pasar bebas dimaksudkan untuk mengurangi insentif ekspor ilegal. Peningkatan HET juga berguna untuk meningkatkan volume pupuk

bersubsidi dengan total nilai anggaran subsidi yang sama (misalnya Rp. 1,3 triliun). Selain itu, peningkatan HET (pupuk lebih mahal) juga akan mendorong petani untuk menggunakan pupuk lebih rasional. Jika hal ini dapat diterima dan dengan perkiraan kebutuhan pupuk urea sekitar 5 juta ton, serta nilai anggaran subsidi Rp. 1,3 triliun, maka HET pupuk urea disarankan sebesar Rp 1.240 per kg.

USULAN PERBAIKAN POLA DISTRIBUSI PUPUK DI MASA MENDATANG

Pada tahun 2005 PSEKP melakukan kajian mengenai sistem distribusi pupuk dan usulan penyempurnaannya, dengan lokasi kasus kajian di tiga provinsi yaitu di Jawa Barat, Jawa Tengah dan Jawa Timur (Yusdja *et al.*, 2005). Isu sentral yang melatarbelakangi kajian ini adalah kelangkaan pupuk (urea) masih sering terjadi pada saat musim tanam dan berulang setiap tahun, sehingga petani mengalami kesulitan untuk memperoleh pupuk secara 6 tepat (dosis, jenis, mutu, waktu, tempat dan harga), padahal produksi urea dalam negeri (5,9 juta ton) masih lebih tinggi dibanding kebutuhan pupuk bersubsidi (4,6 juta ton). Kalaupun pupuk tersedia di pasar, namun harganya di atas HET (Harga Eceran Tertinggi), padahal penetapan HET dan besarnya subsidi telah memperhitungkan secara cermat besaran keuntungan produsen, distributor dan pengecer serta biaya distribusi. Dalam situasi normal (temuan di lapang bulan Agustus 2005) tanpa ada isu langka pasok sekalipun, petani tetap membayar sekitar 6,7 – 18,1 persen di atas HET. Dengan fakta tersebut, persoalan kelangkaan yang terlihat dari harga yang dibayar petani di atas HET nampaknya terletak pada sistem distribusi yang ada.

Implementasi Sistem Distribusi Pupuk Saat ini. Sistem distribusi pupuk yang berlaku saat ini dituangkan dalam SK Menperindang No. 70/MPP/KEP/2/2003, yang diubah menjadi SK Menperindag No. 356/MPP/KEP/5/2004, menganut sistem berjenjang dan bersifat pasif terbuka. Berjenjang artinya sistem distribusi dilakukan oleh beberapa pelaku distribusi (distributor dan pengecer resmi) yang masing-masing mempunyai tugas dan tanggung jawab, sedangkan bersifat pasif artinya petani sendiri yang mendatangi pengecer resmi untuk membeli pupuk. Bersifat terbuka berarti hanya terdiri dari delivery system saja tidak dilengkapi oleh *receiving system* dan juga tidak dilengkapi oleh *accountability system*. Tidak ada kewajiban secara eksplisit bagi pengecer resmi di atas untuk menyalurkan/menjual habis pupuk bersubsidi yang sudah diterima dari distributor kepada petani dalam kurun waktu tertentu.

Negosiasi penentuan HET Lini IV (pengecer resmi) dan besaran subsidi dilakukan antara pemerintah dan produsen pupuk karena yang bertanggung jawab terhadap penyaluran pupuk sampai lini IV (pengecer resmi) adalah produsen pupuk itu sendiri. Berdasarkan perhitungan produsen dari realisasi

penyaluran urea Januari-Juli 2005 (contoh Pabrik Pupuk Kalimantan Timur - PKT) harga jual di lini IV tanpa subsidi Rp 1.829 per kg, sedangkan HET sebesar Rp 1.050 per kg, sehingga besaran subsidi Rp 779 per kg. Dengan ketentuan seperti itu, maka seharusnya yang bertanggung jawab terjaminnya HET di tingkat pengecer resmi adalah produsen pupuk itu sendiri sebagai penyalur (Ini sesuai dengan SK Menperindag No 70/MPP/KEP/2/2003, yang diubah menjadi SK Menperindag No 356/MPP/KEP/5/2004, pasal 4 ayat 2).

Namun dalam kenyataannya tidak demikian. Dalam situasi normal (temuan di lapang bulan Agustus 2005) tanpa ada isu langka pasok sekalipun, petani tetap membayar berkisar 6,7 – 18,1 persen di atas HET. Adapun penyebab harga yang dibayar petani di atas HET adalah :

- Produsen kurang peduli terhadap penyaluran pupuk yang dilakukan oleh distributor dari Lini III ke Lini IV, sehingga banyak distributor hanya menjual DO (*delivery order*) kasus Jawa Barat distributor menjual DO dengan keuntungan mencapai Rp. 65 per kg jauh di atas fee distributor Rp. 18,5 per kg, di Jawa Timur distributor "*bodong*" pada wilayah penyaluran PKT diperkirakan mencapai 30 persen. Kasus jual beli DO ini akan mengakibatkan kontrol dan pengawasan peredaran pupuk sulit dilakukan, dan dapat mengacaukan ketersediaan pupuk di suatu wilayah, seandainya DO tersebut dijual ke pengecer di luar wilayah kerjanya. Kondisi ini pada akhirnya akan mengakibatkan keterjaminan HET di pengecer akan terganggu, karena pengecer menebus pupuk di atas harga yang ditetapkan.
- Gambaran akibat dari kejadian jual beli DO adalah pengecer resmi yang seharusnya menebus pupuk urea per kg ke distributor franko toko pengecer sebesar Rp 1.020, akibat ulah distributor menjual DO meningkat menjadi Rp 1.055 (kasus Jawa Barat), Rp 1.050 (kasus Jawa Tengah) dan Rp 1.045 (kasus Jawa Timur).
- Selain distributor, pengecerpun berperilaku tidak benar dengan mengambil margin harga jauh di atas ketentuan (tambahan keuntungan di luar fee untuk kasus Jawa Barat mencapai Rp 135/kg; Jawa Tengah Rp 100/kg; dan Jawa Timur Rp 25/kg). Kondisi tersebut telah memberikan andil peningkatan harga pupuk bersubsidi yang seharusnya dibayar oleh petani (harga melampaui HET).
- Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa penyebab utama harga pupuk bersubsidi yang dibayar petani di atas HET adalah (1) ulah distributor yang hanya menjual DO dan (2) ulah pengecer resmi yang mengambil margin di atas ketentuan yang telah ditetapkan. Dua hal tersebut dipicu oleh lemahnya kontrol produsen pupuk atas penyaluran pupuk dari Lini III ke Lini IV, padahal produsen tersebut yang bertanggung jawab atas terjaminnya HET di Lini IV.

- Sebagai catatan: untuk menghindari beban tanggung jawab HET tersebut, produsen mempengaruhi Departemen Perdagangan untuk mengubah SK Menperindag No. 356/MPP/KEP/5/2004, pasal 4 ayat 2, yang semula tertulis “Produsen bertanggung jawab atas pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi mulai dari Lini I sampai dengan Lini IV...” diubah menjadi “ Produsen, distributor dan pengecer bertanggung jawab penyaluran pupuk bersubsidi secara 6 tepat dari lini I sampai Lini IV” (lihat draft SK Mendag tahun 2005, pasal 4 ayat 2). Dalam rancangan SK Mendag tersebut secara jelas yang menjamin HET hanya pengecer resmi saja.

Receiving System dan Accountability Systems Untuk Mengatasi Kelangkaan Pupuk. Dengan sistem distribusi yang berlaku saat ini, sesungguhnya masih ada ruang untuk menjamin HET dengan cara menambah *receiving system*, yaitu kelompok tani membeli langsung ke distributor (kasus kelompok tani Rukun Santosa, Jombang, Jawa Timur). Pada kasus di Kabupaten Jombang, kelompok tani sebenarnya masih dimungkinkan untuk menjual pupuk bersubsidi di bawah HET, karena kelompok tani tersebut mendapat harga urea bersubsidi dari distributor franko tempat pembeli sebesar Rp 1.020 per kg. Dengan kata lain, apabila distributor benar-benar melaksanakan fungsinya, yaitu menjual pupuk sesuai dengan harga tebus (Rp 1.020/kg) franko tempat pembeli, maka lonjak harga ataupun harga pupuk bersubsidi melampaui HET tidak perlu terjadi. Oleh karena itu, ke depan kelompok tani perlu diaktifkan dan diberdayakan kembali, agar kelompok tani dapat dijadikan sebagai salah satu instrumen untuk mendukung pelaksanaan kebijakan pemerintah. Dalam kasus kebijakan subsidi pupuk ini, kelompok tani dapat berperan untuk mengkoordinir pembelian pupuk secara berkelompok atau bahkan dapat difungsikan sebagai pengecer resmi.

Selain itu, pengaktifan kelompok tani dalam “merencanakan kebutuhan pupuk untuk kelompoknya sesuai dengan rekomendasi” akan membantu mengatasi kelangkaan pupuk di suatu wilayah akibat dari penggunaan pupuk yang berlebihan di tingkat petani. Kasus di Kabupaten Klaten, Jawa Tengah dan Jombang, Jawa Timur, menunjukkan bahwa penggunaan pupuk urea di tingkat petani mencapai 400-500 kg per hektar, sementara rekomendasi umum dari Dinas Pertanian sekitar 300 kg per hektar. Perbedaan perhitungan kebutuhan pupuk bersubsidi yang didasarkan pada dosis umum, dengan kondisi di tingkat petani yang umumnya menggunakan lebih tinggi dari dosis anjuran, telah menyebabkan alokasi pupuk bersubsidi di suatu wilayah tidak mencukupi.

Sistem distribusi saat ini yang dituangkan dalam SK Menperindag No. 70/MPP/KEP/2/2003, yang kemudian diubah menjadi SK Menperindag No. 356/MPP/KEP/5/2004, tidak dilengkapi dengan sistem akuntabilitas mandiri, karena yang mencatat realisasi penyaluran pupuk bersubsidi dari produsen ke pengecer resmi adalah produsen itu sendiri yang juga merangkap sebagai penerima subsidi. Memang ada fungsi Pengawasan dan Pemantauan yang ter-

cantum pasal 14 SK Menperindag No. 356 Tahun 2004, namun pengawasan tersebut lebih banyak berfungsi untuk melaporkan kelangkaan dan gejolak harga secara berjenjang kepada produsen dan Menteri.

Sistem akuntabilitas dalam sistem distribusi yang ada saat ini diserahkan kepada Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagai auditor resmi pemerintah dan pemeriksaan dilakukan terhadap distribusi pupuk bersubsidi yang telah berjalan. Sistem akuntabilitas seperti ini rawan terhadap berbagai penyimpangan, khususnya terhadap besaran penyaluran, karena produsen pupuk dapat saja melaporkan realisasi jumlah pupuk bersubsidi yang telah disalurkan lebih besar dari jumlah riil yang sebenarnya disalurkan (kasus ini dialami oleh PKT dan telah diberi pinalti oleh BPK). Kondisi ini juga merupakan salah satu penyebab kelangkaan pupuk di lapangan. Pinalti atau hukuman yang diberikan setelah proses penyaluran berjalan menjadi tidak bermanfaat untuk mengatasi kelangkaan pada tahun berjalan. Untuk itu, perlu dibangun sistem informasi yang mencatat realisasi penyaluran pupuk bersubsidi pada tahun berjalan, agarantisipasi terhadap kekurangan (kelebihan) pupuk bersubsidi pada suatu wilayah dapat ditanggulangi sesegera mungkin.

Kelemahan sistem akuntabilitas di atas, diperparah oleh adanya peraturan yang membolehkan produsen menagih pembayaran subsidi kepada Menteri Keuangan, begitu pupuk disalurkan ke lini III bukan ke Lini IV sebagai tanggung jawabnya (SK Menteri Keuangan No. 319/KMK.06/2004, pasal 7 ayat 2) (penjelasan seperti ini juga diperoleh Tim Peneliti dari Perwakilan PUSRI Jawa Tengah dan Jawa Barat). Dengan demikian tidak salah apabila dikatakan bahwa produsen telah melepaskan tanggung jawab penyaluran pupuk bersubsidi dari Lini III ke Lini IV, walaupun subsidi pupuk diperhitungkan sampai Lini IV (lihat pasal 4 rancangan SK Mendag Tahun 2005). Oleh karena itu, disarankan agar rancangan SK Mendag tersebut perlu dikaji ulang.

Berdasarkan uraian di atas, maka untuk menjamin sistem akuntabilitas dapat disarankan bahwa penyaluran pupuk dari Lini III ke Lini IV diserahkan sepenuhnya kepada pihak swasta atau BUMN atau asosiasi kelompok tani. Maksud penyerahan sepenuhnya di sini adalah tanggung jawab produsen hanya sampai pada Gudang Penyangga Pupuk (GPP) Lini III di Kabupaten, sedangkan dari GPP ke Lini IV dilakukan oleh pihak swasta atau BUMN atau asosiasi kelompok tani.

Evaluasi Produsen Sebagai Distributor Pupuk Bersubsidi. Seperti telah disinggung sebelumnya bahwa distribusi pupuk bersubsidi yang berlaku saat ini menganut sistem berjenjang dan bersifat pasif terbuka. Berjenjang karena pengangkutan pupuk bersubsidi dari produsen/pabrik hingga ke Gudang Penyangga Pupuk (GPP) di Lini III yang berlokasi di kabupaten menjadi tanggung jawab produsen pupuk; kemudian dari GPP ke pengecer resmi Lini IV menjadi tanggung jawab distributor; dan dari pengecer resmi ke petani menjadi tanggung jawab pengecer. Dengan sistem berjenjang seperti ini, titik krusial

dalam penyaluran pupuk bersubsidi adalah sejak dari GPP ke petani, karena pelakunya (distributor dan pengecer) sudah diserahkan kepada pihak swasta, badan usaha maupun koperasi. Keterlibatan produsen pupuk (PUSRI) sebagai distributor (dan itupun jumlahnya relatif kecil) lebih didasarkan pada pemanfaatan sumberdaya manusia dan sarana yang telah ada selama ini. Penunjukkan produsen pupuk sebagai distributor juga tidak melanggar ketentuan, sepanjang memenuhi persyaratan sebagai distributor.

Hasil pengamatan di lapang menunjukkan kinerja distributor dari produsen pupuk cukup baik, karena mereka sebenarnya lebih berpengalaman dalam hal teknis penyaluran maupun administrasi pergudangan. Permasalahan justru muncul pada beberapa distributor swasta yang sebenarnya tidak mempunyai kemampuan secara ekonomi maupun teknis (tidak mempunyai kantor, gudang maupun sarana transportasi), namun karena didukung oleh "kekuatan tertentu" mendapat lisensi dari produsen pupuk untuk menjadi distributor. Distributor semacam inilah yang sebenarnya seringkali menyebabkan pasokan pupuk bersubsidi di suatu daerah menjadi langka atau mengalami lonjak harga hingga melampaui HET, karena mereka hanya menjual DO saja dan tidak bertanggung jawab terhadap arus penyaluran pupuk di wilayah yang sebenarnya merupakan tanggung jawabnya. Untuk itu, peraturan mengenai penunjukkan distributor harus lebih diperketat dan dilaksanakan seobyektif mungkin. Pembenahan terhadap pelaku distributor ini, akan dapat memberikan perubahan yang cukup signifikan terhadap kelancaran distribusi pupuk bersubsidi hingga ke tingkat petani

Usulan Penyempurnaan Sistim Distribusi. Untuk mengatasi kelangkaan dan menjamin berlakunya HET, perlu dilakukan penyempurnaan terhadap sistem distribusi pupuk bersubsidi yang berlaku saat ini secara bertahap sebagai berikut :

Periode sampai Desember 2005

- Pengaturan sistem distribusi pupuk bersubsidi disarankan tetap menggunakan SK Menperindag No. 70/MPP/KEP/2/2003, yang diubah menjadi SK Menperindag No. 356/MPP/KEP/5/2004, dengan beberapa penyempurnaan sebagai berikut: (1) menambah pengecer resmi paling sedikit 2 (dua) buah di setiap kecamatan yang lokasinya berbeda desa; (2) kelompok tani dapat menjadi sebagai salah satu pengecer resmi (saat ini kelompok tani sudah memiliki SIUP).
- Pasal 4 ayat 2 SK Menperindag No. 70 Tahun 2003, dimana produsen bertanggung jawab atas penyaluran dari Lini I sampai Lini IV secara 6 tepat harus dipantau secara ketat. Hal ini perlu dilakukan karena produsen telah diberi kebebasan menentukan harga jual pupuk bersubsidi di tingkat distributor dan pengecer resmi. Kontrak subsidi dan penentuan HET dilakukan antara pemerintah dengan produsen pupuk bukan dengan

pengecer resmi. Dengan demikian, yang menjamin HET adalah produsen bukan pengecer resmi.

- Perlu dibangun sistem akuntabilitas untuk menghitung realisasi penyaluran pupuk bersubsidi sampai Lini IV dengan menambah ketentuan pada pasal 14 poin (c) SK Menperindag No. 356 Tahun 2004, dimana tugas komisi pengawasan pupuk bersubsidi juga melakukan pencatatan realisasi penyaluran pupuk bersubsidi di Lini IV.
- Menindak secara tegas distributor yang hanya melakukan kegiatan menjual DO saja. Pemberian sanksi yang tegas juga perlu dilakukan terhadap pengecer resmi yang menjual pupuk bersubsidi di atas HET. Disarankan agar produsen dalam menentukan harga tebus di tingkat distributor dan pengecer resmi dilakukan secara cermat dengan mempertimbangkan laba normal dan HET. Hal ini perlu dilakukan agar perdagangan pupuk di tingkat distributor dan pengecer resmi menjadi layak.

Periode sampai Januari - Desember 2006

- Sistem distribusi pupuk tetap menggunakan ketentuan yang berlaku pada sistem penyaluran pupuk tahun 2005.
- Melaksanakan pilot proyek di beberapa provinsi yang melibatkan kelompok tani sebagai *receiving system* yang mengarah kepada pengembangan sistem distribusi tertutup dan melibatkan asosiasi kelompok tani sebagai distributor.
- Pada akhir Desember 2006 diharapkan beberapa kelompok tani sudah cukup mapan dan memadai untuk berperan sebagai *receiving system* secara utuh.

Periode sampai Januari - Desember 2007

- Sistem distribusi pupuk tetap menggunakan ketentuan tahun 2005.
- Menggunakan sepenuhnya sistem distribusi tertutup. Distributor dan pengecer resmi ditangani oleh asosiasi kelompok tani dan kelompok tani. Pengecer resmi hanya diperkenankan pada wilayah di mana kelompok taninya belum berkembang.

DAFTAR PUSTAKA

- Adnyana M.O., *et al.* 2000. Perumusan Kebijakan Harga Gabah dan Pupuk Dalam Era Pasar Bebas.
- Kariyasa K., *et al.* 2004. Kajian Kelangkaan Pupuk dan Usulan Tingkat Subsidi serta Perbaikan Sistem Distribusi Pupuk di Indonesia.
- Rahman B., *et al.* 1993. Studi Kebijakan Harga dan Subsidi Pupuk.

- Santoso B. dan M. Ariani. 1989. Implikasi Pengurangan Subsidi Pupuk terhadap Produksi Subsektor Tanaman Pangan.
- Simatupang P., *et al.* 2003. Rencana Operasional Subsidi Pupuk Perlu diKaji Ulang.
- Simatupang, P. 2002. Subsidi Gas Bagi Pabrik Pupuk vs Subsidi Pupuk Bagi Petani. Kompas, 18 Juli 2002.
- Simatupang, P. 2004. Kembalikan Subsidi Pupuk Kepada Petani. Kompas, 19 Mei 2004
- Situmorang J., *et al.* 1995. Antisipasi dan Respon Petani terhadap Kebijakan Harga Pupuk dan Gabah.
- Syafa,at N., *et al.* 2004. Analisis Kelayakan Pengalihan Subsidi Pupuk Menjadi Penjamin Harga Gabah: Subsidi input vs output.
- Yusdja Y., *et al.* 2005. Kajian Sistem Distribusi Pupuk dan Usulan Penyempurnaannya: Kasus di Tiga Provinsi di Jawa.

<http://serverlib/psekp/>

Lampiran 1. Daftar Penelitian-Penelitian di PSEKP yang Mempelajari Permasalahan Pupuk

Tahun	Judul	Tim Penelitian
1982	- Penelitian Pemasaran Pupuk di Empat Provinsi di Indonesia	F. Kasryno dan JM Cotter
	- Penelitian Pemasaran Pupuk Urea dan TSP pada Usahatani Padi (Jabar, Sulsel)	T. Sudaryanto, A. Suryana, dan B. Santoso
	- Analisis Permintaan Urea dan TSP di Tingkat Petani pada Usahatani Sayuran Dataran Tinggi (Jabar)	A. Suryana, B. Santoso, T. Sudaryanto
	- Analisis Permintaan Urea dan TSP di Tingkat Petani pada Usahatani Jagung (Jatim)	A. Suryana, B. Santoso, T. Sudaryanto
1984	- Proyeksi Kebutuhan Pupuk Periode 1984-1985	H. Nataatmadja <i>et al.</i>
	- Permintaan Terhadap Pupuk dan Kebijakan Harga	H. Nataatmadja <i>et al.</i>
1989	Implikasi Pengurangan Subsidi Pupuk terhadap Pertumbuhan Produksi Subsektor Tanaman Pangan	B. Santoso, M. Ariani
1990	Pemasaran Pupuk ZA dan TSP di Indonesia	PSE dengan Petrokimia Gresik
1992/93	Studi Kebijakan Harga dan Subsidi Pupuk di Indonesia	B. Rachman <i>et al.</i>
1994/95	- Penelitian Sosial Ekonomi Penggunaan Pupuk SP36	PSE dengan Petrokimia Gresik
	- Antisipasi dan Respon Petani terhadap Kebijakan Harga Pupuk dan Gabah	J. Situmorang <i>et al.</i>
1996/97	Analisis Kemampuan Petani Membeli Pupuk	PSE dengan Petrokimia Gresik
1999/00	Perumusan Kebijakan Harga Gabah dan Pupuk dalam Era Pasar Bebas	M.O. Adnyana <i>et al.</i>
2003	Evaluasi Sistem Distribusi Benih dan Pupuk dalam Mendukung Ketersediaan dan Stabilitas Harga di Tingkat Petani	I W. Rusastra <i>et al.</i>