

LAPORAN AKHIR TA 2017

**KAJIAN KEBIJAKAN SUBSIDI PUPUK: HARGA,
DISTRIBUSI DAN DAMPAKNYA TERHADAP
PERMINTAAN PUPUK DAN PRODUKSI
TANAMAN PANGAN**



**Adang Agustian
Hermanto
Ketut Kariyasa
Supena Friyatno
Deri Hidayat**

**PUSAT SOSIAL EKONOMI DAN KEBIJAKAN PERTANIAN
SEKRETARIAT JENDERAL
KEMENTERIAN PERTANIAN
2017**

RINGKASAN EKSEKUTIF

PENDAHULUAN

Latar Belakang

- (1) Dalam rangka peningkatan produksi pertanian, diperlukan sejumlah alokasi dan kombinasi faktor-faktor produksi untuk menghasilkan produksi pertanian (output). Pupuk merupakan salah satu faktor produksi utama yang sangat menentukan dalam peningkatan produktivitas usahatani tanaman pangan. Dalam konteks itu, pemerintah terus mendorong penggunaan pupuk yang efisien melalui kebijakan yang mencakup aspek: teknis, penyediaan dan distribusi, maupun harga melalui subsidi.
- (2) Kebijakan pemberian subsidi pupuk telah dilakukan pemerintah sejak awal tahun 1970-an. Sejak itu, beragam kebijakan mengenai subsidi pupuk baik yang tertuang dalam keputusan presiden (pemerintah) ataupun keputusan menteri diterbitkan. Subsidi pupuk diberikan melalui mekanisme harga jual pupuk. Tujuannya adalah agar harga yang beredar di pasar tidak memberatkan petani dalam meningkatkan produksi pertanian. Pupuk yang disubsidi adalah pupuk yang digunakan untuk tanaman pangan utama, yaitu padi.
- (3) Untuk meningkatkan efektivitas dan peningkatan manfaat secara optimal maka faktor produksi utama tersebut harus sampai pada petani dengan prinsip enam tepat, yaitu: tepat jumlah, tepat dosis, tepat jenis, tepat harga, tepat mutu/kualitas, dan tepat waktu.
- (4) Pada kajian ini terdapat beberapa permasalahan yang relevan diajukan yaitu: (1) bagaimanakah kondisi terkini mengenai kebijakan subsidi pupuk untuk peningkatan produksi pangan?; (2) bagaimanakah tingkat harga dan apakah sistem distribusi pupuk bersubsidi saat ini sudah efektif?; (3) bagaimanakah prospek dan kendala yang dihadapi dalam perubahan pola subsidi pupuk tidak langsung menjadi subsidi pupuk langsung yang telah diujicobakan di beberapa provinsi saat ini?; (4) bagaimana dampak perubahan besaran subsidi pupuk terhadap permintaan atau penggunaan pupuk pada usaha pertanian?; dan (5) bagaimana dampak perubahan besaran subsidi pupuk terhadap peningkatan produksi tanaman pangan?.

Tujuan Penelitian

- (5) Penelitian ini secara umum bertujuan untuk merumuskan saran kebijakan subsidi pupuk khususnya atas aspek harga dan distribusinya, serta perubahan besaran subsidi terhadap permintaan pupuk dan peningkatan produksi tanaman pangan. Secara khusus penelitian ini bertujuan untuk: (1) Melakukan review kebijakan subsidi pupuk dalam rangka peningkatan produksi tanaman pangan; (2) Menganalisis perkembangan harga pupuk di tingkat petani dan pola distribusinya dalam mendukung peningkatan produksi tanaman pangan; (3) Menganalisis perubahan pola subsidi pupuk tidak langsung ke arah subsidi langsung secara bertahap; (4) Menganalisis dampak perubahan subsidi pupuk terhadap permintaan pupuk; dan (5) Menganalisis dampak kebijakan subsidi pupuk terhadap peningkatan produksi tanaman pangan.

Metodologi

- (6) Kajian ini dilakukan pada sentra produksi pangan utama serta merupakan wilayah uji coba perubahan subsidi pupuk dari pola subsidi tidak langsung ke arah subsidi langsung, yang pada tahap ini adalah uji coba penerapan kartu tani atau kartu subsidi pupuk. Dengan pertimbangan tersebut, maka penelitian ini dilakukan di 5 (lima) provinsi, yaitu: Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Lampung, dan Provinsi Nusa Tenggara Barat (NTB). Pada penelitian ini terdapat beberapa jenis responden penelitian, yaitu: Perumus kebijakan baik di pusat maupun daerah; Ditjen teknis di pusat; Dinas Pertanian di tingkat provinsi dan kabupaten; Produsen pupuk, distributor dan kios pengecer pupuk; Petani komoditas tanaman pangan khususnya padi; dan Informan kunci lainnya seperti: KCD, PPL, Ketua Kelompok Tani, dan KUD. Untuk menjawab dari tujuan penelitian telah dilakukan analisis baik secara kuantitatif maupun deskriptif kualitatif.

HASIL PENELITIAN

Review Kebijakan Subsidi Pupuk dalam Rangka Peningkatan Produksi Tanaman Pangan

- (7) Kebijakan pemberian subsidi pupuk telah dilakukan oleh pemerintah sejak tahun 1970-an. Kebijakan subsidi pupuk didasari dari posisi pupuk sebagai input penting dalam produksi pertanian sehingga mendapatkan perhatian khusus dari pemerintah. Subsidi tersebut diberikan langsung melalui mekanisme harga jual pupuk, terutama pada kegiatan usahatani tanaman pangan. Tujuannya adalah agar harga yang beredar di pasar tidak memberatkan petani sehingga petani masih tetap dapat berproduksi.
- (8) Kebijakan mengenai sistem distribusi pupuk terjadi pada beberapa periode: (1) periode sebelum krisis ekonomi, (2) periode era pasar bebas, (3) periode pasca krisis ekonomi, dan (4) periode sistem distribusi tertutup. Pada perkembangan periode terakhir bahwa dengan keluarnya Permendag No. 15/2013, dimana mekanisme penyaluran/distribusi pupuk untuk sektor pertanian sesuai rayonisasi.

Perkembangan Harga Pupuk di Tingkat Petani dan Pola Distribusinya dalam Mendukung Peningkatan Produksi Tanaman Pangan

- (9) Sesuai Permentan No. 69 Tahun 2016, disebutkan bahwa pengecer resmi pupuk (kios resmi) wajib menjual pupuk bersubsidi kepada petani, petambak, dan atau kelompok tani sesuai HET yang sudah ditetapkan Kementan tersebut. HET berlaku bagi pupuk bersubsidi dalam kemasan 50 kg untuk pupuk urea, SP-36, ZA, dan NPK, serta kemasan 40 kg untuk pupuk organik. Dalam kurun waktu 2003-2016, HET pupuk bersubsidi untuk Urea, ZA, SP-36 dan NPK mengalami peningkatan antara 3,17- 4,41%/tahun. Khusus untuk pupuk Urea, peningkatannya sebesar 4,41%/tahun, sedangkan untuk pupuk ZA peningkatan harganya sebesar 3,73%/tahun.
- (10) Harga pupuk eceran bersubsidi di lokasi penelitian Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, NTB, dan Lampung sesuai dengan HET di tingkat pengecer/kios

resmi. Biaya transportasi pupuk yang dibeli petani akan ditanggung oleh: (1) Pembeli (petani), jika petani mengangkut sendiri pupuk yang dibeli ke rumah atau lahan usahatannya, dan (2) Kios/pengecer resmi yang mengantarkan pupuk ke rumah atau lahan petani akan mengenakan biaya transportasi antar/kirim yang bervariasi tergantung jarak dari kios ke rumah petani.

- (11) Jenis pupuk bersubsidi yang disalurkan ke Distributor di lokasi penelitian adalah: Pupuk Urea dan organik, sedangkan pupuk bersubsidi yang disalurkan oleh PT. Petro Kimia adalah Ponska, SP-36, dan ZA. Masing-masing produsen pupuk tersebut memiliki gudang Lini III di tingkat kabupaten. Pada penyaluran pupuk bersubsidi tersebut: (1) Produsen menunjuk distributor resmi, dan (2) Distributor resmi menunjuk pengecer resmi untuk memberikan layanan kepada kelompok tani dan/atau petani yang berhak membeli pupuk bersubsidi.
- (12) Pada penyaluran subsidi pupuk, awalnya didahului oleh kegiatan penyusunan RDKK hingga petani atau kelompok tani memperoleh pupuk bersubsidi. Adapun tahapannya, yaitu: (1) Penyusunan RDKK; (2) Pengiriman RDKK; (3) Penyaluran pupuk; dan (4) Penerimaan pupuk oleh petani. Masing-masing produsen menerima RDKK dan keputusan jumlah alokasi yang ditetapkan oleh Gubernur untuk alokasi masing-masing kabupaten dan Bupati untuk alokasi masing-masing kecamatan, sesuai dengan tugas pokoknya dalam pengadaan jenis pupuk tertentu.
- (13) Pada lokasi penelitian terdapat beberapa indikasi terjadinya kekurangan atau kelebihan pupuk di lapangan sebagai akibat: (1) alokasi pupuk dari pusat biasa kurang 10-20% dari usulan kebutuhan sesuai RDKK, (2) petani membeli tidak sesuai dengan alokasi pada RDKK yang sudah diusulkan, (3) terdapat beberapa pengecer yang menjual pupuk tidak memperhatikan alokasi RDKK, (4) terdapat pemilik lahan yang memiliki lahan di atas 2 ha, namun membeli pupuk dari pengecer bersubsidi, (5) terdapat beberapa petani yang juga tidak membeli pupuk karena modal usahatannya terbatas, (6) beberapa komoditas di luar tanaman pangan sebagian tidak direncanakan masuk ke dalam RDKK, (7) terdapatnya gangguan transportasi, dan (8) karena banyaknya petani penggarap lahan dengan sistem sewa.
- (14) Pada aspek tepat jumlah, yaitu kondisi dimana jumlah pupuk yang diterima responden sesuai dengan dosis yang dianjurkan di lokasi setempat. Indikator tepat jumlah menunjukkan tingkat ketepatan jumlah pupuk di lokasi penelitian secara umum sudah sesuai anjuran pemupukan. Realisasi pupuk yang diperoleh ternyata dibawah jumlah usulan kebutuhan sesuai dengan yang diisikan pada RDKK. Hal ini, mengingat memang realisasi alokasi pupuk memang selalu dibawah usulan kebutuhan petani. Namun demikian, dalam konteks ini, petani di lokasi penelitian sekitar 90-100% menyatakan realisasinya hampir sesuai usulan kebutuhan atau dipandang masih sangat efektif dalam penyalurannya.
- (15) Pada analisis aspek ketepatan waktu, dimana indikator tepat waktu diukur berdasarkan pendapat responden tentang tersedia atau tidaknya pupuk ketika dibutuhkan oleh responden pada saat mengolah tanah. Pupuk akan digunakan petani mulai dari tahapan pesemaian hingga proses pemberian pupuk pada fase pemeliharaan baik tahap I maupun tahap II. Pada lokasi penelitian

Provinsi Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, dan Nusa Tenggara Barat sekitar 80-85% responden petani menyatakan bahwa pupuk bersubsidi ada ketika dibutuhkan, sehingga dapat dikategorikan bahwa distribusi subsidi pupuk anorganik efektif dalam indikator tepat waktu. Bahkan untuk kasus di Provinsi Lampung, seluruh petani (100%) menyatakan bahwa pupuk bersubsidi ada ketika dibutuhkan. Dengan demikian di provinsi ini distribusi pupuk bersubsidi termasuk kategori sangat efektif dalam indikator tepat waktu.

- (16) Untuk aspek tepat harga, merupakan suatu kondisi dimana harga pembelian pupuk organik oleh petani secara kontan sama dengan HET. Hasil analisis menunjukkan bahwa harga pupuk yang dibeli petani ke kios telah sesuai dengan HET, namun terdapatnya selisih harga dengan HET disebabkan oleh adanya pembelian yang ditalangi terlebih dahulu oleh kelompok tani, selanjutnya petani membayar pupuk ke kelompok tani atau pun membayar secara yamen (bayar panen) sehingga petani diwajibkan memberikan jasa untuk kelompok tani sesuai kesepakatan seluruh anggota kelompok tani. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa distribusi subsidi pupuk di lokasi penelitian dikategorikan sangat efektif berdasarkan indikator tepat harga dengan nilai rata-rata persentase efektivitas pada seluruh lokasi penelitian sebesar 90%.
- (17) Untuk aspek tepat tempat, yang diindikasikan oleh responden sebagai penerima pupuk dapat memperoleh pupuk anorganik bersubsidi dekat dengan lahan usahatani responden. Hasil penelitian di lapangan yaitu di provinsi Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Nusa Tenggara Barat dan Lampung menunjukkan sekitar 90% petani menyatakan bahwa mendapatkan pupuk bersubsidi sesuai tempat yang telah ditentukan atau dikehendaki petani. Umumnya petani akan mengambil pupuk ke rumah ketua kelompok tani atau sekretariat kelompok tani.
- (18) Untuk aspek kualitas, yang ditunjukkan oleh kondisi dimana pupuk yang tersedia kualitasnya terjamin dan bagus bagi pertumbuhan tanaman (padi). Pada semua lokasi kajian, responden atau petani yang membeli pupuk baik anorganik maupun organik dari kios resmi melalui mekanisme usulan RDKK terjamin kualitasnya, dan tidak ada pupuk palsu. Hal ini sebagaimana dinyatakan oleh 100% responden. Dengan demikian, pupuk bersubsidi yang disediakan pemerintah dapat dikatakan sudah memenuhi unsur tepat kualitas.

Perubahan Pola Subsidi Pupuk Tidak Langsung ke arah Subsidi Langsung secara Bertahap melalui Penggunaan Kartu Tani

- (19) Sejak tahun 2016, pemerintah tengah melakukan uji coba yaitu dengan menggunakan kartu tani. Selain sebagai sarana penyaluran pupuk bersubsidi, kartu tani juga menjadi upaya dalam pendataan petani, sebagai kartu penebusan sarana produksi pertanian, kartu penerima pinjaman, bantuan dan tabungan, dan juga bisa berfungsi sebagai kartu penjualan hasil panen. Kartu tani merupakan alat transaksi berupa kartu debit yang dapat digunakan untuk membeli pupuk bersubsidi oleh petani yang telah terdaftar di kelompok tani dan termasuk dalam Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok (RDKK). Salah satu persyaratan untuk mendapatkan kartu tani adalah petani pemilik/petani penggarap dengan luas garapan tidak lebih dari dua hektar. Sekarang masih

dilakukan tahap uji coba dan ditargetkan pada 2019 kartu tani bisa digunakan secara nasional.

- (20) Adapun kegiatan ujicoba kartu tani oleh Kementerian Pertanian di Provinsi Jawa Barat dilaksanakan di Kabupaten Indramayu, di Provinsi Jawa Tengah dilaksanakan di Kabupaten Batang, di Provinsi Jawa Timur dilaksanakan di Kabupaten Bojonegoro, di Provinsi Lampung dilaksanakan di Kabupaten Lampung Selatan, dan di Provinsi NTB dilaksanakan di Kabupaten Lombok Tengah.
- (21) Khusus di lokasi penelitian Provinsi Jawa Barat, yakni di Kabupaten Indramayu sosialisasi uji coba pembuatan kartu tani telah dilaksanakan di tiga desa, yaitu Desa Terusan, Desa Kenanga, dan Desa Panyindangan Wetan, dimana setiap desa diwakili oleh satu kelompok tani. Ujicoba akan dilakukan dengan memberikan kartu tani kepada para petani yang datanya sudah terpadankan yaitu mereka namanya terdaftar di Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok (RDKK). Subsidi pupuk kelak akan disuntikkan ke dalam kartu tani tersebut.
- (22) Pemerintah provinsi Jawa Barat melalui Dinas Pertanian Tanaman Pangan provinsi melakukan ujicoba di Kabupaten Bandung, Purwakarta, dan Ciamis. Hasil evaluasi pelaksanaan uji coba subsidi langsung pupuk di Jawa Barat akan menjadi bahan pertimbangan sebelum reformasi subsidi pupuk dari pelaksanaan tidak langsung menjadi langsung ke petani untuk diterapkan secara nasional. Peluncuran kartu tani akan dilakukan dengan melibatkan pihak perbankan (Bank Mandiri).
- (23) Untuk melakukan perubahan subsidi tidak langsung menjadi langsung ke petani dengan menggunakan kartu tani yang mengacu pada eRDKK terdapat beberapa kendala dan permasalahan yang harus dibenahi di lokasi kajian Jawa Barat, diantaranya: (1) Pada peraturan yang ada mengenai alokasi pupuk di tingkat provinsi dan kabupaten terkait subsektor; (2) Kesiapan atas Sumberdaya manusia (SDM) di masing-masing level (distributor, kios, dan kelompok tani); (3) Infrastruktur, sistem komputer yang terintegrasi dengan mesin EDC (*Electronic Data Capture*) di lokasi uji coba dengan kartu tani; (4) Pola penguasaan lahan garapan; (5) Kebijakan subsidi pupuk bagi petani masih tetap diperlukan dalam rangka mendorong produktivitas hasil pertanian.
- (24) Di Provinsi Jawa Tengah, kegiatan yang dilakukan menyangkut perencanaan, alokasi dan distribusi pupuk berada pada Dinas Pertanian Tanaman Pangan. Dimana Kepala Bagian Produksi Tanaman Pangan bertanggungjawab dalam alokasi dan distribusi pupuk bersubsidi dan Kepala Bagian Kelembagaan bertanggungjawab menyiapkan Rencana Kebutuhan Pupuk dan Organisasi petaninya termasuk menyiapkan input data anggota kelompok tani ke dalam Sistem Informasi Manajemen Pangan Indonesia (SIMPI). Proses ini dilakukan oleh para penyuluh di level kecamatan dengan menggunakan identitas Nomer Induk kependudukan (NIK), nama, luas lahan milik dan atau garapan, serta data kebutuhan pupuk per petani untuk tanaman pangan, hortikultura, perikanan tambak dan perkebunan rakyat. Disamping itu, dasar penyusunan eRDKK yang dimasukkan ke dalam SIMPI adalah RDKK lama yang dikoreksi oleh SPPT dan atau Surat keterangan luas garapan petani.

- (25) Permasalahan yang harus mendapat perhatian serius dari aparat pada saat sistem Kartu Tani diterapkan di Jawa Tengah adalah : (1) sistem yang didesain pada SIMPI masih bersifat kaku, kurang bisa mengakomodir secara cepat jika terjadi realokasi kebutuhan pupuk, (2) kondisi sinyal antara wilayah kota dan desa relatif tidak sama, (3) kesulitan petani untuk melakukan aktivitas menabung (*saving*) untuk membeli pupuk, (4) kesulitan petani untuk mengingat 6 digit PIN yang diberikan oleh pihak bank, (5) penggunaan kartu tani persiapannya terkesan cepat sehingga menyebabkan ketidaksiapan semua pihak, sehingga penggunaan kartu tani masih sulit untuk dilaksanakan.
- (26) Ujicoba perubahan sistem distribusi pupuk bersubsidi dengan menggunakan Kartu Tani di Jawa Tengah, terdapat beberapa hal yang masih perlu diperbaiki, yaitu: (1) eRDKK yang dimasukkan kedalam SIMPI belum disinkronisasi dengan Simluhtan, (2) para petugas dan PPL yang berfungsi sebagai Admin SIMPI, yaitu terdapatnya kebijakan menginput data ke dalam SIMPI manakala terdapat petani yang memiliki luas garapan lebih dari 2 ha, (3) masih adanya pelayanan kios terhadap petani yang bukan anggota dalam wilayah layanannya, dan (4) terdapat sebagian besar petani yang menebus pupuk melebihi quota.
- (27) Di Jawa Timur, kemajuan program Kartu tani masih pada tahap memasukan data dengan target penyelesaiannya sekitar bulan Juli 2017. Untuk saat ini, tingkat penyelesaiannya secara rata-rata sekitar 60% untuk di level provinsi, sementara di level kabupaten pelaksanaannya masih bervariasi, antara 30-90 %. Permasalahan lambatnya serta belum tercetaknya Kartu Tani antara lain disebabkan oleh: (a) validitas datanya petani, (b) usia yang sudah tua sehingga respon terhadap pemilikan KTP dan atau Kartu tani relatif lambat, (c) masalah teknis lainnya: infrastruktur dan dukungan SDM pelaksana. Kendala yang dihadapi terkait implementasi Kartu Tani di Jawa Timur: (a) masalah pendataan petani terkait NIK dan usia petani yang sudah tua, (b) masalah infrastruktur pada lokasi yang *remote*, misalnya terkait seperti sinyal EDC, SDM aparatur, (c) masalah realokasi pupuk yang semula relatif bebas antar wilayah, dan (d) persoalan terkait kepemilikan dan garapan lahan yang lebih dari 2 hektar baik dari milik, sistem sewa maupun garap lahan hutan (LMDH) ataupun lahan desa.
- (28) Pada Provinsi Jawa Timur, pihak bank yang mencetak Kartu Tani adalah BNI. Menurut BNI bahwa dengan tercetaknya Kartu Tani, maka: (1) Penebusan pupuk bisa dilakukan dengan *cash dan non Cash*, hal ini sudah diuji coba dengan 4 cara yaitu: *cash*, menabung dulu, kredit dan bayar panen (*yarnen*). Untuk mekanisme pembayaran saat panen, mekanisme transaksinya lebih terkait antara pengecer dengan petani; (2) Tidak dikenakan wajib menabung; (3) Minimal saldo adalah nol, (4) Tidak kena biaya administrasi; (5) Untuk mengaktifkan awal Kartu Tani, petani harus menabung minimal Rp 20.000; (6) Prinsipnya Kartu Tani seperti e-Wallet, nantinya pada saat subsidi disalurkan melalui Kartu Tani maka nilai subsidi diberikan sesuai jatah pupuk bersubsidi untuk luasan lahan yang dikelola petani.
- (29) Pada Provinsi Nusa Tenggara Barat, posisi kesiapan Kartu Tani di lokasi ujicoba yaitu di Kecamatan Praya Timur masih dalam tahap proses pembenahan data.

Adapun untuk pencetakan kartu tani masih sangat terbatas. Bagi petani yang telah menerima kartu tani sekalipun, ternyata saat penelitian ini belum pernah menggunakannya untuk pembelian pupuk bersubsidi. Adapun sosialisasi penggunaan kartu tani telah dilakukan, namun baru terbatas pada peragaan uji coba penggunaan kartu tani yakni untuk mengecek kuota pupuk pada mesin EDC. Lambatnya perkembangan pencetakan kartu tani di NTB disebabkan oleh terdapatnya permasalahan validasi data nama petani yang ada di SIMLUHTAN, Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil (Disdukcapil) serta pada data RDKK, sehingga perbaikannya memerlukan upaya yang berat. Hal ini terjadi karena nama petani yang tertulis pada daftar anggota kelompok tani, pada KTP dan didokumen lain tidak konsisten/tidak sama.

- (30) Adapun di lokasi kajian yaitu di Provinsi Lampung, maka dalam rangka meningkatkan kinerja sistem distribusi pupuk bersubsidi agar lebih efektif telah dilakukan melalui *billing system*. Mekanisme *billing system* yang dibangun yaitu: (1) ditujukan khusus untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas distribusi pupuk bersubsidi, (2) unit terkecil yang melakukan transaksi pupuk adalah kelompok tani, (3) aksesibilitas informasi kinerja pupuk (penyerapan, sisa kuota, besaran kuota dan sebagainya) dengan menggunakan basis website (*WEB*), (4) aksesibilitas terhadap *WEB* adalah bersifat *optional*, jika kelompok tani ingin mengetahui kinerja terkait distribusi pupuk bersubsidi dari kelompok tani, pengecer dan distributor.
- (31) Pola distribusi dengan *billing system* bertujuan agar sistem penyaluran pupuk bersubsidi secara tertutup, karena bagi kelompok tani, pengecer dan distributor lebih terarah penyalurannya sehingga diharapkan kecil kemungkinannya adanya kebocoran pupuk bersubsidi keluar dari peruntukannya dari yang sudah ditetapkan dalam RDKK. Perhatian utama dalam persiapan *billing system* ini adalah memperbaiki RDKK, karena RDKK adalah kunci yang dijadikan dasar dalam penetapan alokasi pupuk kepada masing-masing kelompok tani secara tepat. Selanjutnya RDKK akan dijadikan pegangan yang cukup ketat oleh pihak Bank Lampung, Distributor dan Pengecer dalam pendistribusian pupuk ke kelompok tani.
- (32) Pada prakteknya, penerapan *billing system* dalam distribusi pupuk bersubsidi juga mengalami permasalahan yaitu masih terdapatnya peluang penyimpangan dalam penyaluran pupuk bersubsidi. Adapun peluang penyimpangan penggunaan pupuk bersubsidi, karena terkait beberapa hal seperti: (1) petani yang telah memperoleh pupuk bersubsidi bisa saja menjual sebagian dari jatah pupuknya kepada petani lain yang belum masuk dalam anggota kelompok tani, (2) usulan kebutuhan pupuk melalui RDKK, masih seperti biasa atau hanya dengan perbaikan keanggotaan kelompok tani yang memperoleh jatah pupuk bersubsidi, (3) bagi kelompok tani yang memiliki modal kuat, maka dapat menebus pupuk sekaligus untuk satu musim tanam. Kelompok tani yang bisa menjadi penerima pupuk bersubsidi adalah kelompok tani yang sudah terregistrasi dan tervalidasi berdasarkan data SIMLUHTAN. Registrasi dilakukan oleh Dinas Pertanian Kabupaten setempat. Adapun *billing system* di Provinsi Lampung sudah diterapkan sejak MH 2015/2016 dan MK 2016 yang dilaksanakan di Kecamatan Candi Puro, Kabupaten Lampung Selatan.

Selanjutnya pada tahun 2017, mulai dikembangkan pada 3 kabupaten lainnya yaitu di: Lampung Selatan pada kecamatan lainnya, Kota Metro, dan Lampung Tengah.

Dampak Perubahan Subsidi Pupuk terhadap Permintaan Pupuk

- (33) Hasil analisis menunjukkan bahwa peubah nilai subsidi (selisih harga pupuk internasional, sebagai harga keekonomian dan HET) baik pada pupuk urea maupun SP-36/TSP berpengaruh nyata masing-masing terhadap penggunaan pupuk urea dan SP-36/TSP. Untuk setiap kenaikan 10% besaran nilai subsidi harga (Rp/Kg) untuk pupuk Urea dan SP-36/TSP maka akan meningkatkan penggunaan pupuk Urea dan SP-36/TSP masing-masing sebesar 0,494% dan 0,122%. Seperti diketahui bahwa HET pupuk Urea pada tahun 2016 sebesar Rp 1.800/Kg, dan harga dunia (keekonomian) mencapai Rp 5.035/Kg, berarti terdapat subsidi harga sebesar Rp 3.255/Kg. Adapun HET pupuk SP-36/TSP sebesar Rp 2.000/Kg, dan harga dunia (keekonomian) mencapai Rp 5.500-6000/Kg, yang berarti terdapat subsidi harga berkisar antara Rp 3.500/Kg- Rp 4.000/Kg. Dengan analisis ini, dapat dikemukakan bahwa jika terdapat kebijakan penurunan subsidi pupuk yang mengakibatkan harga pupuk Urea dan SP-36/TSP bersubsidi misalnya mengalami penurunan sebesar 10%, maka akan menurunkan penggunaan pupuk tersebut masing-masing sebesar 0,494% dan 0,122%.

Dampak Kebijakan Subsidi Pupuk terhadap Peningkatan Produksi Tanaman Pangan

- (34) Hasil analisis menunjukkan bahwa peubah harga pupuk Urea dan SP-36/TSP berpengaruh negatif terhadap produktivitas padi. Jika terdapat kenaikan harga Urea dan SP-36/TSP masing-masing sebesar 10% maka akan menurunkan produktivitas padi masing-masing sebesar 0,145% dan 0,149%. Dengan demikian dapat dikemukakan bahwa pada tingkat produktivitas padi nasional yang dicapai saat tahun 2016, jika terdapat kebijakan penurunan subsidi pupuk yang mengakibatkan harga pupuk Urea dan SP-36, misalnya naik sebesar 10%, maka akan menurunkan produktivitas padi masing-masing sebesar 7,63 Kg/ha dan 7,84 Kg/ha. Jika pada tahun 2016 terdapat luasan panen sebesar 15,045 juta, maka jika terjadi: a) kenaikan harga Urea sebesar 10%, maka akan menurunkan produksi padi sebesar 114,793 ribu ton; dan b) kenaikan harga SP-36 sebesar 10%, akan menurunkan produksi padi sebesar 117,953 ribu ton.

IMPLIKASI KEBIJAKAN

Review Kebijakan Subsidi Pupuk dalam Rangka Peningkatan Produksi Tanaman Pangan

- (35) Perbaiki mekanisme distribusi pupuk bersubsidi, utamanya diharapkan akan lebih menjamin dari aspek ketersediaannya. Untuk itu, diperlukan upaya perbaikan untuk beberapa hal berikut, yaitu: (1) Sistem Rayonisasi wilayah pemasaran yang menjamin distribusi pupuk secara lancar; (2) Penjualan pupuk mulai di tingkat kabupaten hingga pengecer secara terkoordinasi, dan (3) Penetapan persyaratan distribusi dan penyaluran secara ketat agar distribusi pupuk efektif dan efisien.

- (36) Terkait dengan kebijakan subsidi pupuk, maka terdapat beberapa hal penting untuk perbaikan ke depan yaitu: (1) Adanya perubahan pola pengusulan jumlah pupuk dari sistem RDKK manual ke e-RDKK dan Sistem Informasi Manajemen yang lebih baik; (2) Terdapatnya dukungan penuh dari pemerintah daerah dalam pelaksanaan Kartu Tani, dan hal ini diharapkan dapat berjalan sesuai harapan dan terbebas dari kepentingan politik.
- (37) Dalam pelaksanaan Ujicoba Kartu Tani di Jawa Timur, telah dilakukan simulasi yaitu dengan 4 sistem pembayaran pupuk: (1) Sistem Tunai, (2) Menabung dan potong rekening, (3) potong kredit KUR, dan (4) Bayar saat panen. Kebijakan tersebut dapat dipertimbangkan dengan mengakomodasi kemudahan bagi petani sebagai penerima manfaat kebijakan.
- (38) Dalam upaya meningkatkan efisiensi distribusi dan peningkatan ketersediaan pupuk di tingkat petani, pola dan pendekatan *billing system* yang dilakukan di Provinsi Lampung bisa saja dijadikan referensi untuk penerapan program Kartu Tani. Dalam hal ini tentu perlu adanya modifikasi sistem yang disesuaikan dengan kebutuhan dan kondisi spesifik lokasi setempat, utamanya untuk mendukung implementasi program Kartu Tani (KT).

Perkembangan Harga Pupuk di Tingkat Petani dan Pola Distribusinya dalam mendukung Peningkatan Produksi Tanaman Pangan

- (39) Pembelian pupuk sesuai Harga Eceran Tertinggi dapat dilakukan oleh petani terhadap pengecer resmi atau kelompok tani yang bertindak sebagai pengecer resmi. Dalam rangka meningkatkan efisiensi penggunaan pupuk dan pelaksanaan program lainnya, maka kebijakan penyesuaian harga pupuk dimana sejak kurun waktu 2003-2016 yang cenderung tetap perlu dipertimbangkan, agar pemerintah juga memiliki pilihan lain untuk alokasi subsidi untuk bidang lainnya di sektor pertanian. Hal ini perlu dilakukan agar ketergantungan petani terhadap pupuk bersubsidi bisa dikurangi secara bertahap, dan dalam jangka panjang diharapkan mendukung kebijakan penurunan subsidi pupuk secara signifikan.
- (40) Sistem distribusi pupuk secara *online* diharapkan dapat memberikan jaminan enam tepat: yaitu tepat jumlah, tepat jenis, tepat harga, tepat waktu, tepat mutu, dan tepat sasaran. Dengan demikian, ada kepastian bagi petani dalam memperoleh pupuk bersubsidi yang dialokasikan. Selain itu, pola ini akan mereduksi berbagai penyimpangan dalam distribusi pupuk bersubsidi, karena kelompok tani yang berhak memperoleh pupuk bersubsidi telah tercatat dalam *database* sesuai dengan Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok (RDKK).

Perubahan Pola Subsidi Pupuk Tidak Langsung ke arah Subsidi Langsung secara Bertahap melalui Penggunaan Kartu Tani

- (41) Dalam perubahan sistem pemberian subsidi pupuk dari tidak langsung menjadi langsung kepada petani melalui penerapan Kartu Tani, maka terdapat beberapa hal yang harus diantisipasi, diantaranya adalah: (1) Data petani yang lengkap sesuai kebutuhan, (2) Keseragaman infrastruktur perbankan sebagai penerbit Kartu Tani, (3) Kesiapan pengecer dan distributor pupuk yang ditunjuk, (4) Dukungan SDM yang memadai, terutama petugas untuk memverifikasi data eRDKK, (5) Data dinamika sistem garapan di daerah, (6)

Pengawasan penerapan subsidi pupuk langsung kepada petani, yaitu melalui penggunaan kartu tani, dan (7) infrastruktur pendukung, seperti jaringan telepon/internet dan sinyal internet.

- (42) Dalam konteks pelaksanaan perbaikan sistem distribusi pupuk melalui Kartu Tani, maka terdapat beberapa saran pemikiran kedepan antara lain: (1) Perlunya dibentuk tim khusus seperti halnya pada program UPSUS Pajale; (2) Perlunya sosialisasi agar penerapan Kartu Tani bisa lebih cepat; (3) Perlunya landasan hukum yang jelas, sehingga pelaksanaannya bisa cepat dan sistematis; dan (4) Hendaknya dilaksanakan secara bertahap, serta matangnya system *programming* khususnya yang terkait dengan perbankan.
- (43) Terkait dengan kebijakan perubahan subsidi pupuk, maka pola *billing system* memiliki tingkat penerapan yang cukup tinggi dibanding dengan sistem Kartu Tani pada lokasi ujicoba di Provinsi lokasi penelitian. Karena pada *billing system* prakteknya lebih sederhana dibanding Kartu Tani, karena unit terkecil basis program pada *billing system* adalah kelompok tani bukan individu petani.

Dampak Perubahan Subsidi Pupuk terhadap Permintaan Pupuk

- (44) Subsidi input pertanian khususnya pupuk masih diperlukan oleh petani, sehingga yang perlu diperbaiki adalah mekanisme pemberian dan target yang jelas agar efektivitas dan efisiensi pengeluaran subsidi tersebut tercapai. Hasil analisis menunjukkan bahwa perubahan subsidi pupuk berpengaruh terhadap penggunaan pupuk dan selanjutnya berpengaruh terhadap peningkatan produksi pangan nasional. Terdapatnya upaya mengurangi subsidi pupuk perlu disikapi dengan seksama agar tidak drastis dan perlu dilakukan secara bertahap. Seiring dengan itu, pengurangan subsidi tentu perlu dikompensasi dengan peningkatan program prasarana atau infrastruktur usahatani.

Dampak Kebijakan Subsidi Pupuk terhadap Peningkatan Produksi Tanaman Pangan

- (45) Saat ini, pemerintah melakukan subsidi pupuk ke produsen pupuk, dan harga jual pupuk yang disubsidi dijual dengan HET (Harga Eceran Tertinggi) di level pengecer. Dengan kondisi secara dominan petani Indonesia adalah merupakan petani kecil dengan kemampuan permodalan yang lemah, maka jika terjadi kenaikan harga input termasuk pupuk akan mempengaruhi kemampuan petani terhadap pembelian input pupuk tersebut. Akibatnya penurunan volume pupuk yang dibeli akan berdampak terhadap produktivitas padi yang dihasilkannya. Oleh karena itu, upaya dukungan permodalan usahatani menjadi sarana penting bagi peningkatan usahatani ke depan.