

KEBIJAKAN SUBSIDI PUPUK: DITINJAU KEMBALI

Wayan R. Susila

*PT Riset Perkebunan Nusantara, Jalan Salak No. 1A, Bogor 16151
Telp. (0251) 8333382, 8333089, Faks. (0251) 8315985, E-mail: wr_susila@yahoo.com*

Diajukan: 05 Juni 2009; Diterima: 22 Maret 2010

ABSTRAK

Subsidi pupuk yang terus meningkat merupakan salah satu tulang punggung kebijakan pertanian sejak tahun 1969. Berbagai prestasi di bidang pertanian seperti peningkatan produksi dan produktivitas serta swasembada beras, sampai batas tertentu merupakan dampak dari kebijakan subsidi pupuk. Namun, berbagai masalah dan dampak negatif dari kebijakan tersebut, seperti sistem distribusi yang tidak efisien, tidak tepat sasaran, dualisme pasar, penggunaan pupuk yang berlebihan, serta pengembangan industri pupuk yang terhambat, tidak dapat diabaikan. Tulisan ini mencoba meninjau ulang dampak positif dan negatif kebijakan subsidi pupuk. Berdasarkan hasil tinjauan, diusulkan dua pilihan kebijakan. Pilihan pertama adalah melanjutkan kebijakan subsidi pupuk dengan memperbaiki perencanaan, pemantauan, sistem distribusi, dan pemberdayaan penyuluh lapangan. Pilihan kedua adalah mengganti kebijakan subsidi pupuk dengan kebijakan lain yang lebih efektif, seperti subsidi benih unggul, subsidi kredit, perbaikan dan pemeliharaan saluran irigasi, subsidi alat mesin pertanian, perbaikan pemasaran, dan pemberdayaan penyuluh lapangan.

Kata kunci: Pupuk, subsidi, analisis kebijakan

ABSTRACT

Fertilizer subsidy policy: Revisited

Being increased significantly, fertilizer subsidy policy has become one of the backbones of the Indonesia agricultural policies since 1969. Various achievements on agricultural sector such as production and productivity increase, and rice self-sufficiency, to certain extent, have been attributed to the policy. However, various problems and negative impacts of the policy, such as ineffective distribution system, biased target, market dualism, over-use of fertilizer, and discouraging the development of fertilizer industry cannot be ignored. With this background, this paper tries to review the positive and negative impacts of the fertilizer subsidy. Based on the impacts, two policy options were proposed. The first option is continuing the fertilizer subsidy with improvements or revisions on planning and monitoring, distribution system, and revitalization of field extension officers. The second policy option is by replacing fertilizer subsidy policy with more effective policies including subsidy on high yielding planting materials/seeds, increasing credit subsidy, improving and maintaining irrigation system, on farm and off farm machinery equipment subsidy, improvement in marketing, and empowerment of field extension officers.

Keywords: Fertilizers, subsidies, policy analyses

Kebijakan subsidi pupuk merupakan salah satu kebijakan yang secara historis menjadi tulang punggung kebijakan subsidi bidang pertanian di Indonesia. Sejak program Bimas dan Inmas dilaksanakan pada tahun 1969, subsidi pupuk sudah menjadi komponen utama kebijakan subsidi bidang pertanian. Dalam program tersebut, penggunaan pupuk merupakan salah satu komponen Panca Usaha Pertanian yang merupakan batang tubuh dari program Bimas. Walau berfluktuasi, nilai subsidi terus meningkat

tajam. Pada tahun 2003, nilai subsidi pupuk masih Rp900 miliar, kemudian meningkat pesat menjadi lebih dari Rp15 triliun pada tahun 2008 (Antara 2008). Hal ini menunjukkan bahwa subsidi pupuk masih menjadi instrumen penting dalam kebijakan pertanian.

Kebijakan pemerintah yang cenderung terus meningkatkan subsidi pupuk (Tabel 1) bertujuan untuk meningkatkan kinerja sektor pertanian, khususnya subsektor tanaman pangan. Kebijakan ini dilandasi pemikiran bahwa pupuk meru-

upakan faktor kunci dalam meningkatkan produktivitas, dan subsidi dengan harga pupuk yang lebih murah akan mendorong peningkatan penggunaan *input* tersebut (PSE-KP 2009). Selain itu, subsidi pupuk juga dimaksudkan untuk merespons kecenderungan kenaikan harga pupuk di pasar internasional dan penurunan tingkat keuntungan usaha tani (PSE- KP 2006). Selanjutnya, kebijakan subsidi pupuk juga bertujuan untuk memenuhi prinsip enam tepat dalam penyaluran pupuk, yaitu tepat jenis, jumlah, harga, tempat, waktu, dan

Tabel 1. Alokasi anggaran subsidi pupuk, 2003>2008.

Tahun	Subsidi (Rp miliar)	Pertumbuhan (%)
2003	900	
2004	1.592	76,90
2005	2.593	62,90
2006	3.004	15,90
2007	8.000	166,30
2008	15.001	87,50

Sumber: Antara (2008); PSE-KP (2009).

mutu (Herman *et al.* 2005). Resultannya adalah subsidi pupuk diharapkan dapat meningkatkan produktivitas pertanian dan kesejahteraan petani.

Meskipun memiliki tujuan yang mulia, kebijakan subsidi pupuk ternyata masih mengundang perdebatan. Di satu sisi, kebijakan subsidi pupuk dinilai berdampak positif terhadap peningkatan produktivitas sektor pertanian dan pendapatan petani, khususnya tanaman pangan. Hal ini antara lain disebutkan dalam hasil kajian Syafa'at *et al.* (2006), Hutagaol *et al.* (2009), PSE-KP (2009), dan World Bank (2009b). Di sisi lain, kebijakan subsidi pupuk dinilai tidak efektif dalam hal biaya, pencapaian petani target, kurang tepat waktu dan harga, bahkan cenderung mendorong penggunaan pupuk yang berlebihan. Argumen tersebut antara lain disebutkan oleh Herman *et al.* (2005), Syafa'at *et al.* (2006), Sjari (2007), PSE-KP (2009), dan World Bank (2009a).

Dengan mempertimbangkan isu subsidi pupuk yang masih diperdebatkan dan nilai subsidi sudah mencapai belasan triliun rupiah per tahun, tulisan ini mencoba mengkaji ulang kebijakan tersebut. Hasil kajian diharapkan dapat menjadi masukan dalam memperbaiki kebijakan subsidi pupuk serta pilihan kebijakan yang relevan jika subsidi pupuk akan dihentikan.

DINAMIKA KEBIJAKAN SUBSIDI PUPUK

Secara historis, kebijakan subsidi pupuk bersifat dinamis sesuai dengan kondisi lingkungan strategis. Namun, esensi dari kebijakan subsidi pupuk sejak tahun 1969 tetap sama, yaitu mendorong produkti-

vas dan produksi pangan nasional serta meningkatkan kesejahteraan petani. Sejak itu, subsidi pupuk terus diberikan dalam bentuk harga eceran tertinggi atau HET (Syafa'at *et al.* 2006). Ketika Indonesia mencapai swasembada beras pada tahun 1984, kebijakan subsidi pupuk turut memberikan kontribusi terhadap pencapaian tersebut.

Pada tahun 1998, krisis multidimensi dan tekanan IMF memaksa pemerintah mencabut subsidi pupuk mulai tahun 1999–2000. Pada tanggal 1 Desember 1998, pemerintah menetapkan penghapusan subsidi pupuk untuk tahun 1999 dan melepaskan distribusi pupuk mengikuti mekanisme pasar. Sebagai kompensasinya, pemerintah menaikkan harga gabah kering giling (GKG) dari Rp1.000 menjadi Rp1.400–1.500/kg, menurunkan suku bunga kredit usaha tani (KUT) dari 14% menjadi 10,50%, dan menaikkan plafon kreditnya dari Rp1,496 juta menjadi Rp 2 juta (Ilham 2001).

Pada tahun 2000–2002, pemerintah kembali memberikan subsidi pupuk melalui mekanisme insentif subsidi harga gas untuk produsen pupuk. Gas merupakan komponen terbesar dalam struktur biaya produksi pupuk urea, yakni 50–60%. Industri pupuk urea saat ini mengonsumsi sekitar 8% dari total produksi gas bumi nasional. Dengan menetapkan harga gas bumi untuk produsen di bawah harga pasar, diharapkan pupuk urea dapat dijual kepada petani sesuai dengan HET yang ditentukan pemerintah (Herman *et al.* 2005). Untuk pupuk nonurea, harganya mengikuti mekanisme pasar (PSE-KP 2007).

Pada tahun 2003–2006, kebijakan subsidi pupuk masih tetap mengacu pada kebijakan subsidi harga gas untuk perusahaan pupuk dan HET untuk harga gabah di tingkat petani. Nilai subsidi kepada produsen pupuk adalah sebesar selisih antara harga gas berdasarkan kontrak dengan harga gas yang ditetapkan pemerintah (US\$ 1,0/MMBTU). Untuk pupuk nonurea, subsidi diberikan melalui subsidi harga jual produk. HET pupuk ditetapkan sebagai berikut: urea Rp1.050/kg, SP36 Rp1.400/kg, ZA Rp950/kg, dan NPK Rp1.600/kg. Pada tahun 2006, harga gas yang ditetapkan pemerintah dinaikkan menjadi US\$ 1,30/MMBTU karena harga gas terus meningkat (PSE- KP 2007).

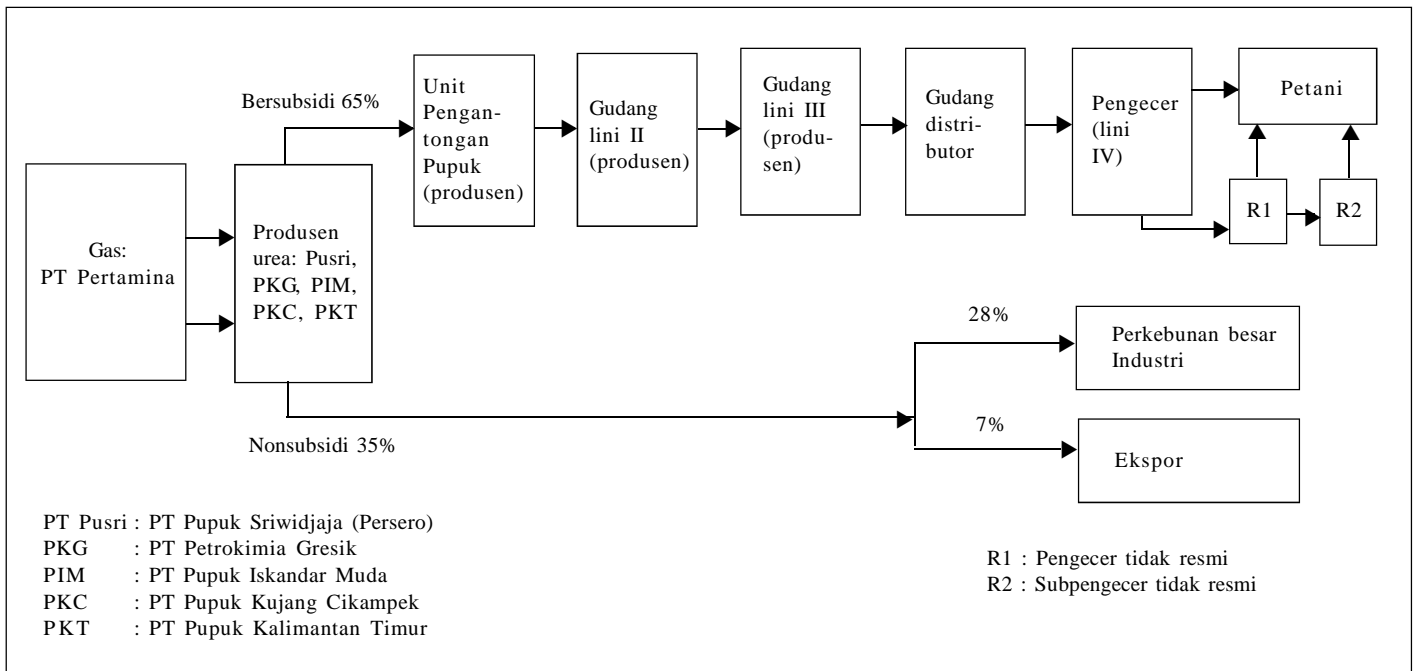
Dalam mengimplementasikan kebijakan subsidi pupuk, dibangun suatu sistem distribusi pupuk secara nasional,

dari produsen sampai petani melalui tingkatan lini I, II, III, dan IV (Gambar 1). Lini I adalah lokasi gudang di wilayah pabrik (untuk produk dalam negeri) atau di wilayah pelabuhan tujuan (untuk pupuk impor). Lini II adalah lokasi gudang di wilayah ibukota provinsi dan Unit Pengantongan Pupuk (UPP) atau di luar wilayah pelabuhan. Lini III adalah lokasi gudang distributor dan atau produsen di wilayah kabupaten/kota yang ditunjuk/ditetapkan oleh produsen. Lini IV adalah lokasi gudang pengecer (kios) yang ditunjuk/ditetapkan oleh distributor. Karena pupuk yang ada di gudang lini I sampai dengan lini III masih milik produsen, pelaku yang ada dalam rantai distribusi hanya terdiri atas produsen, distributor, dan pengecer.

Pengaturan distribusi nasional pupuk sering berubah namun tidak terlalu mendasar. Pada awalnya, distribusi pupuk Indonesia dimonopoli oleh PT Pusri yang tergabung dalam satu *holding company* di mana KUD terlibat pada distribusi lini IV. Berdasarkan Surat Keputusan Menperindag No. 378/1998 tanggal 6 Agustus 1998, PT Pusri bertindak sebagai penanggung jawab pengadaan dan distribusi pupuk bersubsidi (Ilham 2001).

Penyaluran pupuk bersubsidi dari lini III ke lini IV dilaksanakan oleh koperasi/KUD penyalur yang ditunjuk oleh PT Pusri. Selanjutnya, penyaluran dari lini IV ke petani dilaksanakan oleh pengecer yang ditunjuk oleh koperasi/KUD penyalur setelah mendapat persetujuan PT Pusri. Jika penyaluran pupuk oleh koperasi/KUD penyalur dan pengecer tidak lancar, PT Pusri akan menyalurkan pupuk sampai ke lini IV. Rincian sistem distribusi pupuk sebelum kebijakan pasar bebas disajikan pada Gambar 1.

Sejak tahun 2001, distribusi pupuk tidak lagi dimonopoli PT Pusri. Kebijakan ini menyebabkan rantai pasokan pupuk yang tadinya hanya satu dan bersifat nasional pecah menjadi lima sesuai dengan jumlah produsen pupuk. Masing-masing produsen pupuk beroperasi di wilayah yang berbeda (Herman *et al.* 2005). Setiap pelaku pasar boleh terlibat langsung dalam kegiatan impor dan penyaluran pupuk. Dalam sistem distribusi baru, pihak swasta dapat membeli pupuk langsung ke lini II dan lini III. Bahkan pihak swasta dapat langsung membeli pupuk ke pabrikan non-Pusri (lini I) atau mengimpor pupuk langsung dari eksportir atau produsen di luar negeri (Gambar 1).



Gambar 1. Mekanisme distribusi pupuk bersubsidi dan nonsubsidi di Indonesia.

PRO-KONTRA KEBIJAKAN SUBSIDI PUPUK

Masalah dan Inefektivitas Subsidi Pupuk

Sebagai suatu program subsidi dengan target yang sangat luas, subsidi pupuk menghadapi berbagai masalah dan kendala sehingga menurunkan efektivitasnya dalam mencapai tujuan. Paling tidak ada tiga masalah penting dalam program subsidi pupuk, yaitu: 1) penyelewengan distribusi pupuk bersubsidi, 2) kesenjangan antara ketersediaan dan kebutuhan, dan 3) bias sasaran/target.

Masalah pertama yang paling mendasar adalah sistem distribusi pupuk bersubsidi memberi peluang adanya penyelewengan distribusi. Akibatnya, petani yang seyogianya memperoleh pupuk bersubsidi sering mengalami kesulitan dari segi volume maupun harga. Sebagai contoh, walaupun pemerintah telah mencairkan dana Rp11,53 triliun dari total alokasi anggaran Rp15,10 triliun pada tahun 2008, petani tanaman pangan yang seharusnya menerima pupuk bersubsidi masih mengalami kesulitan untuk mendapat pupuk pada jumlah dan harga yang sesuai. Hal ini terjadi karena adanya kebocoran atau penyelewengan penyaluran pupuk bersubsidi. Pupuk bersubsidi tidak hanya diselewengkan

ke tanaman perkebunan, tetapi juga ke industri termasuk industri kayu lapis, lem, peternakan, dan batik (Lakitan 2008).

Banyak modus operandi yang dilakukan berbagai kalangan untuk memperoleh keuntungan yang besar dengan melakukan penyelewengan. Hasil observasi pihak kepolisian menyebutkan paling tidak ada tujuh modus operandi penyelewengan pupuk bersubsidi, yaitu: 1) melakukan penimbunan, 2) mengganti kemasan pupuk bersubsidi dengan non-subsidi, 3) melakukan perdagangan antarpulau, 4) menyebarkan isu kelangkaan pupuk, 5) penyelundupan fisik dan administrasi, 6) memalsukan kuota kebutuhan, dan 7) menggeser stok dari satu daerah yang harganya lebih murah ke daerah yang harganya lebih tinggi (Herman *et al.* 2005).

Ada beberapa faktor penyebab terjadinya penyelewengan distribusi pupuk bersubsidi. Disparitas harga yang tinggi antara pupuk bersubsidi dan tanpa subsidi terjadi karena adanya dualisme pasar. Untuk kasus tahun 2008, harga pupuk bersubsidi adalah Rp1.200/kg sedangkan harga pupuk nonsubsidi Rp5.500/kg. Pengecer sebagian besar juga bersifat pasif dalam mendistribusikan pupuk bersubsidi, yaitu hanya melayani pembeli yang datang ke kiosnya tanpa membedakan pembeli yang berhak atau tidak berhak mendapat pupuk bersubsidi. Dengan demikian, pengecer berpeluang

menjual pupuk bersubsidi ke pihak lain di luar subsektor tanaman pangan.

Masalah kedua dalam program subsidi pupuk, yaitu kesenjangan antara ketersediaan dan kebutuhan, muncul karena kesulitan dalam membuat data yang akurat mengenai kebutuhan pupuk bersubsidi. Prakiraan kebutuhan pupuk sering dibuat secara agregat dengan memperhitungkan luas tanam dan takaran pupuk secara umum. Kenyataannya, takaran penggunaan pupuk bervariasi, baik karena perbedaan luas lahan maupun tingkat kesadaran petani terhadap manfaat pupuk. Akibatnya, kebutuhan riil dengan ketersediaan pupuk sering berbeda nyata sehingga ada daerah yang kelebihan dan banyak yang kekurangan (PSE-KP 2006).

Masalah ketiga berkaitan dengan azas keadilan. Petani kaya atau yang lahannya luas memperoleh pupuk bersubsidi jauh lebih banyak dibanding petani miskin atau berlahan sempit. Hal ini disebabkan petani yang memiliki lahan luas atau lebih kaya cenderung menggunakan pupuk lebih banyak. Pada tahun 2007, untuk subsidi pupuk urea, 20% petani yang termasuk kategori kaya menikmati 45% dari total subsidi. Untuk TSP, mereka menerima 38% dari total subsidi. Di sisi lain, 20% dari penerima subsidi dengan lahan tersempit hanya menerima 7% dari total subsidi (World Bank 2009a).

Sekitar 20% petani dengan luas lahan tersempit hanya menerima bantuan pupuk

8% dari total bantuan, sementara 20% petani yang berlahan lebih luas menerima 13% dari total bantuan. Sementara itu, 20% petani yang memiliki lahan terluas menerima 37% dari total bantuan. Hal yang sama juga berlaku untuk penerima bantuan TSP. Petani berlahan sempit hanya menerima 7% dari total bantuan, sementara 20% petani yang memiliki lahan luas mendapat 38% dari total bantuan. Hasil studi di beberapa negara seperti Zambia juga menggambarkan fenomena yang sama (World Bank 2009a).

Petani harus membayar biaya transportasi dari pengecer sampai ke lahan mereka, sehingga hanya petani yang lokasinya dekat dengan kios pengecer resmi atau yang membeli pupuk dalam jumlah besar yang menikmati pupuk dengan HET. Dengan mempertimbangkan kepraktisan dan ongkos angkut, banyak petani yang lebih memilih membeli pupuk di kios tidak resmi walaupun harganya di atas HET (Herman *et al.* 2005).

Dampak Negatif Subsidi Pupuk

Setelah berjalan lebih dari empat dasa warsa, subsidi pupuk ternyata menimbulkan dampak negatif baik yang bersifat langsung maupun tidak langsung. Dampak negatif yang cukup menonjol adalah 1) dualisme pasar, 2) penggunaan pupuk berlebihan, 3) industri pupuk tidak berkembang secara optimal, dan 4) biaya lebih besar dari manfaat.

Dampak negatif yang pertama adalah subsidi pupuk menimbulkan dua jenis dualisme pasar, yaitu 1) dualisme antara pasar pupuk bersubsidi dengan HET dan pasar pupuk nonsubsidi yang mengikuti mekanisme pasar, dan 2) dualisme antara pasar domestik dan pasar internasional. Dualisme pasar antara pupuk bersubsidi dan nonsubsidi menimbulkan disparitas harga yang cukup besar antara HET dan harga pasar. Pada tahun 2006, harga HET pupuk urea adalah Rp1.200/kg, padahal harga pupuk nonsubsidi mencapai Rp5.500/kg. Hal ini mendorong terjadinya penyimpangan, yaitu pupuk bersubsidi di jual ke pasar nonsubsidi yang meliputi perusahaan perkebunan atau petani nonpangan (Herman *et al.* 2005).

Kebijakan subsidi pupuk juga menimbulkan dualisme pasar antara pasar domestik dan pasar internasional. Disparitas harga yang tinggi antara harga di pasar domestik dan di pasar internasional

mendorong terjadinya penyelundupan atau ekspor secara ilegal. Pada tahun 2008, disparitas harga antara harga domestik dan pasar internasional bahkan di atas 300%, sehingga mendorong terjadinya kelangkaan pupuk di dalam negeri (PSE-KP 2006; Garsoni 2009).

Sisi negatif yang kedua dari kebijakan subsidi pupuk adalah penggunaan pupuk yang berlebihan. Untuk urea, sebagian petani menggunakan pupuk dengan takaran 400–600 kg/ha, padahal takaran anjuran berkisar antara 200–250 kg/ha. Hal ini menyebabkan munculnya gejala pelandaian produktivitas, di samping menurunkan kualitas fisik, kimia, dan biologi tanah (Herman *et al.* 2005; PSE-KP 2009).

Dampak negatif ketiga dari subsidi pupuk adalah subsidi yang diterapkan kurang kondusif untuk pengembangan industri pupuk nasional. Karena harga yang dipatok lebih rendah, beberapa produsen pupuk kesulitan memperoleh kontrak pasokan gas, baik untuk perpanjangan kontrak maupun kontrak baru. Produsen gas bumi lebih mengutamakan konsumen yang mampu membeli gas dengan harga yang lebih tinggi. Akibatnya, kapasitas terpakai pabrik pupuk nasional menjadi tidak optimal, yaitu hanya 71–83% dari kapasitas terpasang.

HET menyebabkan *opportunity loss* bagi produsen pupuk, yang diperkirakan mencapai Rp4 triliun selama 5 tahun. Pasar pupuk dalam negeri yang terdistorsi menyebabkan industri pupuk kurang menarik bagi investor. Sebagai contoh, produsen harus menjual pupuk Rp2.200/kg, padahal harga pupuk nonsubsidi mencapai Rp5.500/kg sehingga perusahaan pupuk kehilangan penerimaan Rp3.300/kg (PSE-KP 2007). *Opportunity loss* menyebabkan pabrik pupuk memiliki kemampuan yang rendah dalam menghimpun dana bagi peremajaan maupun pengembangan pabrik. Pemberian subsidi melalui harga gas kurang merangsang pabrik pupuk urea untuk meningkatkan efisiensi produksi melalui penghematan pemakaian gas.

Hasil analisis manfaat dan biaya menunjukkan bahwa biaya yang dikeluarkan pemerintah lebih besar daripada manfaat yang diterima petani (Syafa'at *et al.* 2006; Sjari 2007). Biaya subsidi umumnya tidak setimpal dengan manfaat yang diperoleh, bahkan sering menjadi tekanan politik sehingga subsidi menjadi permanen (World Bank 2009a). Hasil analisis Susila dan Sinaga (2005) juga menye-

butkan bahwa kebijakan yang berkaitan dengan harga *output* lebih efektif dibanding kebijakan subsidi *input* (pupuk) dalam mendorong peningkatan produksi dan produktivitas.

Dampak Positif Subsidi Pupuk

Di samping menimbulkan dampak negatif, kebijakan subsidi pupuk juga berdampak positif terhadap pembangunan pertanian dan kesejahteraan petani. Menggabungkan argumen yang dikemukakan oleh Hutagaol *et al.* (2009), PSE-KP (2009), dan World Bank (2009b), secara umum subsidi pupuk berdampak positif terhadap: 1) peningkatan modal petani, 2) pengembangan pasar pupuk yang sebelumnya belum berfungsi sehingga menekan biaya distribusi, 3) adopsi teknologi dengan mengurangi risiko dalam pembelajaran teknologi baru, meningkatkan efektivitas penyuluhan, dan organisasi petani, 4) peningkatan produktivitas petani, dan 5) perbaikan pendapatan usaha tani.

Dampak positif pertama yang bersifat langsung dari subsidi pupuk adalah meningkatnya ketersediaan modal bagi petani (World Bank 2009b). Dengan harga pupuk yang disubsidi, sebagian modal petani yang seharusnya digunakan untuk membeli pupuk dapat dialokasikan untuk membeli *input* yang lain. Kontribusi biaya untuk pupuk berkisar antara 9–22% dari total biaya, bergantung pada takaran dan teknologi yang ditetapkan. Jika pada awalnya petani menggunakan pupuk dengan takaran lebih rendah, subsidi pupuk mendorong mereka meningkatkan takaran pupuk menjadi optimal.

Dampak positif kedua adalah subsidi pupuk dapat mengatasi pasar pupuk yang belum bekerja secara efisien atau terjadi kegagalan pasar (*market failure*). Struktur pasar yang kurang kompetitif, asimetri kekuatan informasi antara penjual dan pembeli sehingga margin keuntungan serta biaya distribusi yang tinggi, dapat ditekan dengan kebijakan subsidi pupuk. Argumen ini valid jika subsidi pupuk dapat menyediakan pupuk sesuai dengan azas enam tepat, yaitu tepat jumlah, kualitas, waktu, harga, jenis, dan tempat.

Dampak positif ketiga dari subsidi pupuk adalah mendorong adopsi teknologi. Hal ini valid untuk petani yang belum mengenal secara baik manfaat pupuk, termasuk takaran pupuk yang berimbang/

optimal. Dengan adanya subsidi pupuk, petani tidak khawatir menggunakan teknologi baru (jenis dan takaran pupuk) karena harga pupuk disubsidi (World Bank 2009b). Hal ini didukung oleh Hutagaol *et al.* (2009) yang menyebutkan bahwa subsidi pupuk meningkatkan efektivitas kegiatan penyuluhan dan organisasi petani.

Ketiga dampak positif yang diuraikan sebelumnya menciptakan dampak positif keempat, yaitu meningkatkan produktivitas (Syafa'at *et al.* 2006; Hutagaol *et al.* 2009; PSE-KP 2009; World Bank 2009b). Dengan menggunakan konsep elastisitas produktivitas terhadap harga pupuk, Syafa'at *et al.* (2006) menganalisis dampak subsidi pupuk terhadap produktivitas beberapa tanaman pangan (Tabel 2). Secara umum, elastisitas bertanda negatif, yang berarti penurunan harga pupuk (subsidi harga pupuk) akan meningkatkan produktivitas. Sebagai contoh, elastisitas produktivitas padi terhadap harga pupuk urea, SP36, dan ZA masing-masing adalah -0,0681, 0,0799, dan -0,0086. Jika harga pupuk urea turun 1% maka produktivitas padi akan meningkat 0,0681%. Disebutkan pula bahwa secara nasional, penghapusan subsidi pupuk menurunkan produktivitas hingga 9,50%.

Resultan dari dampak positif subsidi pupuk adalah meningkatnya pendapatan atau keuntungan usaha tani. Pada usaha tani padi tahun 2006, kontribusi biaya pupuk mencapai 22,10% dari total biaya produksi yang mencapai Rp3,834 juta/ha. Dengan subsidi pupuk, kontribusi biaya pupuk menurun menjadi 17,40% dari total biaya yang mencapai Rp3,615 juta/ha. Dengan asumsi produktivitas sama (5,50 t GKP/ha), pengurangan subsidi pupuk akan menurunkan keuntungan petani sekitar 12% (PSE-KP 2006).

OPSI KEBIJAKAN SUBSIDI PUPUK

Dampak positif dan negatif kebijakan subsidi pupuk tidak semuanya bersifat moneter yang bisa dijumlahkan. Oleh karena itu, pengkajian ini tidak bermaksud untuk merumuskan apakah subsidi pupuk perlu dilanjutkan atau tidak. Tulisan ini dibuat dengan solusi yang terbuka, yaitu subsidi pupuk dilanjutkan dengan perbaikan, atau alternatif kebijakan lain jika subsidi pupuk dihentikan.

Opsi 1: Subsidi Pupuk Dilanjutkan

Jika kebijakan subsidi pupuk dilanjutkan maka perbaikan seyogianya dilakukan untuk mengatasi masalah atau meminimalkan dampak negatifnya. Tidak semua masalah atau dampak negatif dapat dihilangkan atau dikurangi sehingga upaya perbaikan perlu dilakukan secara selektif. Terkait dengan hal itu, perbaikan perlu difokuskan pada upaya mengatasi masalah kesenjangan antara ketersediaan dan kebutuhan, sasaran yang bias, penyelewengan distribusi, dan takaran pupuk yang berlebihan (Tabel 3). Masalah dualisme pasar dan inefisiensi industri pupuk nasional tidak akan dibahas dalam tulisan ini. Dualisme pasar merupakan masalah yang tidak bisa dihindarkan jika subsidi pupuk masih dilanjutkan, sedangkan inefisiensi industri pupuk nasional sangat kompleks dan perlu dibahas tersendiri.

Dua masalah pertama yaitu ketidaksesuaian antara ketersediaan (volume

subsidi) dan kebutuhan serta sasaran yang bias ke petani kaya/besar, secara umum dapat diperbaiki melalui mekanisme perencanaan yang lebih baik (Tabel 3). Dalam memperbaiki mekanisme perencanaan, ada tiga hal yang perlu digarisbawahi, yaitu: 1) ketersediaan sumber daya yang memadai untuk menyusun perencanaan, 2) pemberdayaan PPL, dan 3) ketersediaan waktu yang memadai untuk menyusun perencanaan.

Ketersediaan sumber daya yang memadai dalam perencanaan merupakan sesuatu yang mutlak. Melihat kompleksitas permasalahan serta volume subsidi yang besar, pemerintah perlu menyediakan sumber daya yang cukup sehingga dapat disusun perencanaan yang matang dan komprehensif yang mencakup enam tepat, yaitu tepat jumlah, jenis, mutu, waktu, harga, dan tempat. Untuk itu, anggaran untuk perencanaan harus memadai. Jumlah petugas yang membuat perencanaan harus memadai dan tersedia insentif yang sesuai agar kualitas perencanaan lebih baik. Melibatkan PPL secara intensif

Tabel 2. Elastisitas produktivitas komoditas pertanian terhadap harga pupuk dan dampak penghapusan subsidi pupuk.

Komoditas	Elastisitas terhadap harga pupuk	Dampak penghapusan subsidi pupuk terhadap produktivitas (%)
Padi sawah	-0,03	-2,10
Padi ladang	-0,07	-4,90
Jagung	-0,01	-0,70
Kedelai	-0,03	-2,10
Ubi kayu	-0,05	-3,50
Kacang tanah	-0,01	-0,70

Sumber: Syafa'at *et al.* (2006).

Tabel 3. Masalah dan usulan upaya untuk mengatasi masalah.

Masalah	Upaya kebijakan untuk mengatasi
Kesenjangan antara ketersediaan dan kebutuhan	Perbaikan mekanisme perencanaan - Sumber daya yang memadai
Bias sasaran	- Pemberdayaan PPL - Waktu yang cukup
Penyewengan distribusi pupuk bersubsidi	Perbaikan mekanisme distribusi dengan kupon atau kartu pintar - Pangkalan data yang akurat - Investasi untuk membangun pangkalan data - Pemberdayaan PPL dan pencacah
Dosis berlebihan	- Demplot swadaya - Subsidi satu paket dengan dosis - Pemberdayaan PPL untuk pengawasan

dengan insentif yang memadai akan sangat membantu meningkatkan kualitas perencanaan. PPL berperan strategis dalam perencanaan karena mereka umumnya mengenal dengan baik wilayah dan petani binaannya sehingga akurasi data untuk memenuhi enam tepat bisa ditingkatkan.

Hal lain yang perlu diperbaiki adalah ketersediaan waktu yang cukup untuk menyusun perencanaan. Para petugas di lapangan sering mengeluhkan waktu perencanaan yang tidak memadai sehingga perencanaan dibuat dalam situasi yang mendesak. Oleh karena itu, waktu perencanaan harus mencukupi. Misalnya, 6 bulan sebelum subsidi disalurkan, perencanaan mulai disiapkan sehingga cukup waktu untuk memperoleh data yang akurat.

Masalah ketiga yaitu penyelewengan pupuk bersubsidi merupakan akibat adanya dualisme pasar yang menciptakan insentif untuk melakukan penyelewengan distribusi. Penyelewengan berupa merembesnya pupuk bersubsidi ke tanaman nonpangan atau penyelundupan pupuk ke luar negeri akibat selisih harga yang besar. Penyelundupan merupakan masalah yang sangat kompleks, sehingga upaya perlu difokuskan untuk mengatasi kebocoran pupuk bersubsidi ke tanaman nonpangan.

Salah satu alternatif untuk mengatasi kebocoran tersebut adalah melakukan subsidi langsung ke petani dengan menggunakan kupon (*voucher*) atau kartu pintar (*smart card*), seperti yang diusulkan PSE-KP (2007). Dengan cara ini, pengecer hanya boleh menjual pupuk bersubsidi kepada petani yang berhak, yang dibuktikan dengan kupon atau kartu pintar yang dimiliki. Namun, cara ini masih berpeluang untuk disalahgunakan sehingga memungkinkan terjadinya kebocoran. Kupon atau kartu pintar dapat diperjualbelikan atau petani palsu dibina untuk menjadi "joki". Untuk meminimalkan peluang penyelewengan tersebut, diperlukan suatu pangkalan data yang akurat tentang individu petani yang berhak mendapatkan subsidi, luas lahan, intensitas tanam, serta jenis komoditas yang diusahakan. Pemberdayaan PPL akan sangat membantu membangun pangkalan data yang akurat karena PPL memiliki pemahaman yang cukup baik tentang petani binaannya.

Ada dua pendekatan yang dapat mengurangi penggunaan pupuk ber-

subsidi yang berlebihan. Pendekatan pertama bersifat persuasif dengan terus meningkatkan penyuluhan takaran pupuk yang tepat. Penyuluhan sebaiknya diikuti demplot swadaya yang dilakukan di lahan petani. Lahan petani yang bisa dijadikan demplot dipilih lahan milik kontak tani andalan, ketua kelompok tani, atau petani yang progresif menerapkan teknologi tepat guna. Pendekatan kedua adalah mewajibkan petani penerima pupuk bersubsidi untuk menggunakan pupuk dengan takaran tidak menyimpang terlalu jauh dari takaran anjuran. Dalam hal ini, sebelum petani menerima pupuk bersubsidi, mereka diminta membuat kesepakatan dengan pelaksana di lapangan, misalnya penyuluh atau kepala dinas tingkat kecamatan untuk menggunakan pupuk dengan takaran tidak terlalu jauh menyimpang dari anjuran. Selanjutnya, PPL diberi wewenang untuk melakukan pengawasan terhadap kesepakatan tersebut.

Opsi 2: Subsidi Pupuk Dicabut, Diganti dengan Program Kompensasi

Ada sebagian pendapat yang mengusulkan untuk menghentikan subsidi pupuk dengan memberi kompensasi kepada petani karena dampak negatifnya melebihi dampak positifnya (Herman *et al.* 2005; Garsoni 2009; PSE-KP 2009). Pemikiran ini tetap berpijak pada penguatan sektor pertanian sehingga jika subsidi pupuk dicabut, anggaran subsidi tetap dialokasikan ke petani dalam bentuk kebijakan kompensasi untuk mendukung kinerja sektor pertanian.

Bagi petani, kepastian mendapatkan pupuk lebih penting dibanding harga pupuk itu sendiri (PSE-KP 2006). Dalam usaha tani padi, biaya untuk urea mencapai 5,50% dan untuk pupuk secara keseluruhan berkisar antara 8–22% dari total biaya. Survei terkini menunjukkan bahwa biaya pupuk mencapai 8,70% dari total biaya usaha tani atau Rp925 ribu dari total biaya usaha tani yang mencapai Rp10,59 juta (Soemaryanto 2008).

Secara garis besar, ada dua kelompok kebijakan kompensasi yang diusulkan, yaitu: 1) subsidi langsung dalam bentuk *input* yang lebih mudah penyalurannya dan lebih efektif mencapai sasaran dan 2) subsidi tidak langsung dalam bentuk fasilitasi untuk mendukung peningkatan

produktivitas petani. Untuk kelompok pertama, kebijakan kompensasi yang bisa menggantikan subsidi pupuk antara lain adalah mengalihkan subsidi pupuk ke subsidi benih karena penggunaan benih unggul dinilai masih rendah. Selain itu, pemberian subsidi benih lebih mudah pelaksanaannya, peluang penyelewengan distribusi lebih kecil, dan tidak menimbulkan dampak negatif seperti takaran berlebihan (PSE-KP 2009). Alternatif lain adalah subsidi diarahkan pada kredit lunak atau bantuan teknologi. Sebagai contoh, dana subsidi pupuk tahun 2008 yang mencapai lebih dari Rp15 triliun, dapat dialihkan dalam bentuk program kredit bersubsidi. Jumlah tersebut tentu akan berdampak signifikan terhadap kemudahan petani dalam memperoleh kredit yang murah.

Kebijakan kompensasi yang bersifat fasilitasi (PSE-KP 2009) antara lain adalah:

- 1) Pemeliharaan/perbaikan saluran irigasi utama. Pada saat ini, banyak saluran irigasi yang tidak berfungsi secara optimal karena keterbatasan anggaran pemeliharaan. Oleh karena itu, anggaran subsidi pupuk dapat dialihkan untuk perbaikan dan pemeliharaan saluran irigasi.
- 2) Bantuan teknologi tepat guna untuk pengolahan tanah (traktor, mesin budi daya lainnya) maupun untuk pasca panen (unit pengering, alat proses, pergudangan, unit penyimpanan, ruang pendingin). Teknologi tepat guna untuk proses produksi, pasca panen, dan pemasaran sangat diperlukan untuk meningkatkan produktivitas, meminimalkan kehilangan selama panen, dan memperbaiki kualitas produk. Di sisi lain, teknologi tepat guna memerlukan biaya investasi yang cukup besar dibandingkan dengan kemampuan petani. Keberhasilan pengembangan sektor pertanian di Malaysia tidak terlepas dari kebijakan tersebut (Nur 2008).
- 3) Bantuan pendampingan (PPL) dalam membuat perencanaan usaha, meningkatkan penerapan praktek pertanian yang baik (*good agriculture practices*), dan memecahkan masalah dalam berproduksi, panen, pemasaran (mencarikan akses pasar) maupun finansial (akses ke modal). Jika sebagian dana subsidi dialihkan untuk program pendampingan oleh PPL untuk aspek tersebut, produktivitas dan kesejahteraan petani akan meningkat.

4) Bantuan pemasaran melalui pembentukan sistem pemasaran yang lebih menguntungkan petani. Pemasaran produk pertanian dinilai tidak efisien sehingga harga di tingkat petani relatif rendah. Di samping itu, harga produk pertanian sangat berfluktuasi sehingga menurunkan efisiensi dan meningkatkan risiko (Sadoulet dan de Janvry 1995; Timmer 2003). Oleh karena itu, pengembangan kelembagaan pemasaran yang dapat menekan masalah tersebut penting untuk diwujudkan. Model kelembagaan seperti pasar lelang dan sistem resi gudang (*warehouse receipt system*) perlu dikembangkan oleh pemerintah karena memerlukan sumber daya yang cukup besar untuk mengembangkannya. FAMA di Malaysia cukup berhasil

dalam menjalankan fungsi tersebut (Nur 2008).

KESIMPULAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN

Kebijakan subsidi pupuk yang selama ini diterapkan telah menimbulkan beberapa masalah seperti distribusi yang tidak adil dan tidak tepat sasaran, dualisme pasar, penggunaan pupuk yang berlebihan, biaya subsidi lebih besar dari manfaat, serta menghambat pengembangan industri pupuk nasional. Di sisi lain, subsidi pupuk memberi dampak positif dalam meningkatkan modal petani, mendorong adopsi teknologi, serta meningkatkan produktivitas dan pendapatan petani.

Terkait dengan dualisme tersebut, dua pilihan kebijakan diusulkan. Pilihan pertama adalah melanjutkan kebijakan subsidi pupuk dengan memperbaiki perencanaan, pemantauan, sistem distribusi, dan pemberdayaan penyuluh lapangan. Pilihan kedua adalah menggantikan kebijakan tersebut dengan kebijakan lain yang lebih efektif. Kebijakan pengganti dapat berupa subsidi benih unggul, subsidi kredit, perbaikan dan pemeliharaan saluran irigasi, subsidi alat mesin pertanian, perbaikan pemasaran, dan pemberdayaan penyuluh lapangan. Dalam pelaksanaannya, pemerintah dapat memilih salah satu kelompok kebijakan atau mengombinasikan kedua kelompok kebijakan tersebut sesuai dengan ketersediaan anggaran dan tingkat efektivitas pencapaian sasaran yang diinginkan.

DAFTAR PUSTAKA

- Antara. 2008. Pemerintah Siapkan Tambahan Subsidi Pupuk Rp7,375 T. Antara News, <http://www.antara.co.id/> [25 Agustus 2008].
- Garsoni, S. 2009. Subsidi pupuk sebaiknya di cabut. *Harian Seputar Indonesia*, Jumat 27 Februari 2009.
- Herman, A.S., Djumarman, dan H. Sukesi. 2005. *Kajian Sistem Distribusi Pupuk Bersubsidi*. Laporan Penelitian. Badan Penelitian dan Pengembangan Perdagangan, Jakarta.
- Hutagaol, P., W.R. Susila, dan S. Hartoyo. 2009. *Evaluasi Dampak Bantuan Langsung Benih Unggul dan Pupuk terhadap Usaha Tani dan Pengembangan Pedesaan*. Laporan Penelitian, Fakultas Ekonomi dan Manajemen, Institut Pertanian Bogor.
- Ilham, N. 2001. *Dampak Kebijakan Tata Niaga Pupuk terhadap Peran Koperasi Unit Desa sebagai Distributor Pupuk*. Laporan Penelitian. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian, Bogor.
- Lakitan, B. 2008. Antara subsidi pupuk dan kelangkaan pupuk. *Artikel Iptek*, Kementerian Negara Riset dan Teknologi, Jakarta. <http://www.ristek.go.id/> [29 April 2009]
- Nur, Y.H. 2008. *How Agricultural Products Can Penetrate Modern Market: Lessons Learnt from Malaysia*. Laporan Studi Banding, Badan Penelitian dan Pengembangan Perdagangan, Jakarta.
- PSE-KP (Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian). 2006. *Konstruksi Kebijakan Pupuk 2006*. PSE-KP, Bogor.
- PSE-KP (Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian). 2007. *Kebijakan PSO/ Subsidi Pupuk dan Sistem Distribusi*. PSE-KP, Bogor.
- PSE-KP (Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian). 2009. *Pengalihan Subsidi Pupuk ke Subsidi Benih*, Analisis Kebijakan. PSE-KP, Bogor.
- Sadoulet, E. and A. de Janvry. 1995. *Quantitative Development Policy Analysis*. Johns Hopkins Univ. Press, Baltimore and London.
- Sjari, D.R. 2007. *Pengaruh Subsidi Harga Pupuk terhadap Pendapatan Petani: Analisis Sistem Neraca Sosial Ekonomi*. Bank Indonesia, Jakarta. <http://www.bi.go.id> [4 Maret 2007].
- Soemaryanto. 2008. *Biaya Usaha Tani Padi*, Laporan disampaikan ke Badan Penelitian dan Pengembangan Perdagangan, Jakarta.
- Susila, W.R. dan B. Sinaga. 2005. *Analisis kebijakan industri gula Indonesia*. *Jurnal Agro Ekonomi* 23(1): 30–53.
- Syafa'at, N., A. Purwoto, M. Maulana, dan C. Muslim. 2006. *Analisis Besar Subsidi Pupuk dan Pola Distribusinya*. Laporan Akhir Penelitian, Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Bogor.
- Timmer, P.C. 2003. *Agriculture and Economic Development*, Published Paper no. 62 Indonesian Food Policy Program, The World Bank, Jakarta.
- World Bank. 2009a. *Fertilizer Subsidies in Indonesia*, Policy Note. *Indonesia Agriculture Public Expenditure Review*, the World Bank, Jakarta.
- World Bank. 2009b. *Indonesia Agricultural Public Spending and Growth*, Policy Note. *Indonesia Agriculture Public Expenditure Review*, the World Bank, Jakarta.