



ANTARA SUBSIDI INPUT DAN SUBSIDI OUTPUT UNTUK SEKTOR PERTANIAN



**MAKALAH PEMBANGUNAN
DAN KEBIJAKAN
PERTANIAN**

2021

**WRITTER BY
FIBRIAN HENDRA KUSUMA
SMK-PP NEGERI BANJARBARU**

MAKALAH PEMBANGUNAN DAN KEBIJAKAN PERTANIAN

**“ANTARA SUBSIDI INPUT DAN SUBSIDI OUTPUT
UNTUK SEKTOR PERTANIAN”**



Oleh:
FIBRIAN HENDRA KUSUMA, S.Pd
NIP. 19860202 201403 1 002

**PUSAT PENDIDIKAN PERTANIAN
BADAN PENYULUHAN DAN PENGEMBANGAN SDM PERTANIAN
2021**

LEMBAR PENGESAHAN

Antara Subsidi Input dan Subsidi Output Untuk Sektor Pertanian
(Makalah)

Yang disusun oleh:
FIBRIAN HENDRA KUSUMA, S.Pd
NIP.19860202 201403 1 002

Banjarbaru, September 2021

Disahkan oleh,
Kepala SMK-PP Negeri Banjarbaru



BUDI SANTOSO, S.ST, M.Si
NIP. 19841210 200604 1 001

KATA PENGANTAR

Puji dan Syukur senantiasa penulis panjatkan kehadirat Allah SWT yang senantiasa melimpahkan rahmat dan hidayah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan makalah yang berjudul "Antara Subsidi Input dan Subsidi Output Untuk Sektor Pertanian".

Penulis menyampaikan terima kasih kepada:

- a. Bapak Budi Santoso, S.ST, M.Si selaku Kepala sekolah SMK – PP Negeri Banjarbaru.
- b. Ibu Airin Nurmarita, SP MP selaku wakasek pengajaran SMK – PP Negeri Banjarbaru
- c. Rekan-rekan guru SMK – PP Negeri Banjarbaru yang telah banyak memberikan sumbang saran.
- d. Semua pihak yang telah membantu penyelesaian tulisan ini.

Penulis sangat menyadari bahwa Makalah ini jauh dari sempurna karena keterbatasan pengetahuan dan kemampuan peneliti, karena itu penulis sangat mengharapkan saran perbaikan untuk perbaikan Makalah ini.

Akhirnya penulis berharap Makalah ini dapat menambah wawasan bagi guru dan peserta didik di SMK-PP Negeri Banjarbaru, khususnya bagi peserta didik sebagai bekal kelak ketika sudah menjadi alumni dan mengabdikan diri menjadi insan pertanian dalam mengembangkan pertanian di Kalimantan Selatan.

Banjarbaru, September 2021

Penulis

ANTARA SUBSIDI INPUT DAN SUBSIDI OUTPUT UNTUK SEKTOR PERTANIAN

Kebijakan Subsidi Pertanian dan Permasalahannya

Subsidi sektor pertanian merupakan kebijakan yang sudah umum diterapkan di banyak negara. Intervensi pemerintah di sektor pertanian tidak dapat dipisahkan dari aspek strategis sektor tersebut dalam membangun kedaulatan bangsa. Pertanian menyangkut soal pangan yang berimplikasi pada hidup matinya sebuah bangsa serta berpotensi menjadi sebuah isu yang digunakan dunia internasional untuk mengintervensi hingga menekan sebuah bangsa dalam hal kedaulatan.

Di Indonesia, subsidi di bidang pertanian menjadi salah satu instrumen kebijakan distributif pemerintah yang bersifat membagikan sesuatu kepada masyarakat dalam hal ini adalah para petani untuk membangun sektor pertanian dalam bentuk subsidi. Implementasi kebijakan subsidi diselenggarakan untuk meningkatkan kapasitas produksi petani serta bentuk komitmen pemerintah dalam mewujudkan swasembada pangan.

Kebijakan terkait subsidi selalu ada pada setiap periode pemerintahan. Di masa orde baru, selain untuk meningkatkan kapasitas produksi, subsidi diterapkan sebagai strategi demi memodernisasi pertanian. Saat ini subsidi yang diberikan kepada sektor pertanian semakin meluas. Di era reformasi, subsidi diberikan tidak hanya pada komponen sarana produksi petani namun juga dialokasikan atas bunga usaha kredit program dan premi asuransi usaha tanam padi.

Urgensi kebijakan subsidi di bidang pertanian dilatarbelakangi oleh dua tantangan yang memerlukan tindakan strategis. Pertama, perwujudan daulat pangan bangsa. Di tengah ketergantungan terhadap komoditas pangan impor, kebijakan subsidi diharapkan mampu meningkatkan produktivitas usaha tanam petani. Tantangan kedua berkaitan dengan peningkatan kapasitas dan perlindungan petani. Subsidi

diharapkan mampu meringankan beban biaya tanam petani. Walaupun proporsi komponen subsidi dalam struktur usaha tanam relatif rendah, 10 namun menilik relatif rendahnya nilai tukar petani, alokasi subsidi yang diberikan pemerintah akan mengurangi ongkos produksi tanam yang mestinya dikeluarkan petani. Selain itu, di tengah resiko usaha tani yang relatif tinggi, subsidi (dalam bentuk asuransi) juga menjadi piranti pemerintah untuk melindungi petani ketika mengalami gagal panen. (Redaksi ACCH, 2017).



Di Indonesia, secara umum, model kebijakan subsidi di bidang pertanian didominasi pola subsidi input, sedangkan subsidi output sifatnya hanya untuk mengamankan usaha petani lewat Harga Pembelian Pemerintah (HPP). Praktiknya, subsidi input diberikan tidak langsung kepada petani. Subsidi disalurkan kepada petani melalui produsen komoditas barang/jasa yang disubsidi

Pupuk Bersubsidi

Pionir program subsidi di bidang pertanian adalah subsidi pupuk. Implementasi pupuk bersubsidi telah dilaksanakan sejak tahun 1970-an sebagai upaya merealisasikan swasembada pangan. Program Pupuk Bersubsidi dialokasikan kepada petani dengan mengacu kepada Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok (e-RDKK). Saat ini subsidi pupuk bersubsidi hanya diperuntukkan bagi petani yang sudah tergabung dalam kelompok tani yang sudah menyusunnya. Adapun jenis pupuk yang disubsidi

meliputi pupuk urea, pupuk SP 36, pupuk ZA, pupuk NPK, pupuk NPK Formula Khusus, dan pupuk organik.

Alokasi pupuk bersubsidi tahun anggaran 2020 secara detail tersaji pada tabel 1.

Tabel 1

Alokasi Pupuk Bersubsidi Tahun Anggaran 2020 Menurut Jenis Pupuk dan Sebaran Provinsi

NO.	PROPINSI	JENIS PUPUK (Ton)					
		UREA	SP-36	ZA	NPK	NPK FORMULA KHUSUS	ORGANIK
1	ACEH	74.445	17.398	25.394	62.609	-	39.458
2	SUMATERA UTARA	93.892	19.170	25.472	60.488	-	29.314
3	SUMATERA BARAT	71.424	15.439	16.333	65.727	-	18.953
4	J A M B I	29.145	8.690	10.237	34.018	-	10.599
5	R I A U	32.034	10.373	16.251	36.076	-	6.155
6	BENGKULU	36.707	7.654	9.871	31.865	-	6.676
7	SUMATERA SELATAN	118.468	23.591	12.126	73.666	-	20.786
8	BANGKA BELITUNG	43.640	9.520	15.429	25.657	-	7.325
9	LAMPUNG	314.087	56.668	51.486	250.487	-	56.145
10	KEP. RIAU	436	74	114	445	-	69
11	DKI. JAKARTA	-	-	-	-	-	-
12	BANTEN	49.716	8.487	3.292	42.271	-	16.745
13	JAWA BARAT	249.748	34.298	33.600	194.932	-	66.230
14	D.I. YOGYAKARTA	20.729	1.988	3.188	15.190	-	1.441
15	JAWA TENGAH	552.671	79.174	132.123	447.636	-	79.839
16	JAWA TIMUR	553.546	66.123	186.766	437.809	-	105.350
17	B A L I	31.917	584	1.895	25.294	-	4.677
18	KALIMANTAN BARAT	34.745	6.167	3.502	39.944	-	3.536
19	KALIMANTAN TENGAH	15.585	2.410	1.598	22.341	-	1.612
20	KALIMANTAN SELATAN	24.791	3.232	1.850	24.072	-	3.002
21	KALIMANTAN TIMUR	6.984	1.445	753	8.439	-	896
22	KALIMANTAN UTARA	1.626	31	45	1.908	-	15
23	SULAWESI UTARA	25.779	3.947	4.693	22.059	-	7.491
24	GORONTALO	45.533	5.386	8.992	50.745	-	22.511
25	SULAWESI TENGAH	44.223	3.936	8.122	46.435	5.153	5.017
26	SULAWESI TENGGARA	27.482	6.293	6.488	30.647	-	11.490
27	SULAWESI SELATAN	188.765	26.441	38.571	170.389	10.147	62.416
28	SULAWESI BARAT	25.929	6.047	17.819	18.667	-	4.843
29	NUSA TENGGARA BARAT	169.170	15.632	29.718	120.432	-	35.011
30	NUSA TENGGARA TIMUR	46.733	6.818	5.978	42.948	-	15.034
31	MALUKU	3.801	670	798	4.168	-	1.299
32	PAPUA	9.282	1.519	1.583	7.318	-	3.026
33	MALUKU UTARA	3.290	694	789	3.938	-	956
34	PAPUA BARAT	548	101	118	579	-	81
	CADANGAN	327.430	50.000	75.000	268.800	1.700	72.000
	JUMLAH	3.274.303	500.000	750.000	2.688.000	17.000	720.000

Sumber: Kementan, 2020

Dalam pendistribusiannya, semua akan disalurkan berdasarkan e-RDKK yang diusulkan. Apabila terjadi kekurangan di tingkat kecamatan, maka kabupaten berhak melakukan re-alokasi. Sedangkan bila kekurangan di kabupaten, maka pemerintah provinsi yang berwenang melakukan re-alokasi.

Menurut Zulaiha, Adia Ratna dkk. (2018) Pada hasil penelitiannya disebutkan bahwa RDKK tidak berpengaruh terhadap keputusan pemerintah dalam menetapkan anggaran pupuk, padahal penyusunan RDKK bukan tanpa biaya dan tenaga. Oleh karena itu Kementerian Pertanian harus mengevaluasi kembali kinerja RDKK jika akan digunakan sebagai dasar pengajuan subsidi pupuk.

Permentan No 01 Tahun 2020, disebutkan Harga Eceran Tertinggi (HET) pupuk bersubsidi pupuk Urea seharga Rp 1.800/Kg, SP-36 seharga Rp 2.000/Kg, ZA seharga Rp 1.400/Kg dan NPK seharga Rp 2.300/Kg. Sementara pupuk NPK Formula Khusus HET seharga Rp 3.000/Kg dan pupuk organik seharga Rp 5000/Kg. Pupuk bersubsidi ini tidak diperuntukan bagi perusahaan tanaman pangan, hortikultura, perkebunan, peternakan atau perusahaan perikanan budidaya.

Menurut Rustiani (2019), faktor-faktor yang mempengaruhi pendapatan petani padi adalah harga Gabah Kering Panen (GKP) tingkat petani, harga pupuk urea bersubsidi, dan upah buruhtani. Harga GKP berpengaruh positif terhadap pendapatan petani padi. Harga pupuk urea bersubsidi dan upah buruhtani berpengaruh negatif terhadap pendapatan petani padi.

Lebih lanjut, ketepatan juga menjadi sebuah kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan kebijakan subsidi. Dalam penyaluran pupuk bersubsidi, pemenuhan atas sisi ketepatan menjadi sebuah masalah yang relatif kompleks. Dalam penyaluran pupuk bersubsidi, kelompok tani/petani kerap berpedoman kepada dokumen usulan kebutuhan pupuk yang disampaikan kepada pemerintah daerah. Hal ini potensial memunculkan permasalahan turunan, misal persepsi kelangkaan, mengingat alokasi riil pupuk bersubsidi kerap dibawah usulan yang diajukan kelompok tani/petani. Tantangan lain yang dipandang menjadi penambah urgensi dilakukannya kajian subsidi yakni belum optimal pengawasan atas implementasi program-program subsidi. Monitoring dan evaluasi atas berjalannya program subsidi belum sepenuhnya berjalan optimal. Hal ini setidaknya dapat diikuti dalam pengawasan terhadap

penyaluran benih bersubsidi. Di banding komoditas pupuk bersubsidi, pengawasan atas penyaluran benih bersubsidi relatif minim.

Benih Bersubsidi

Penggunaan benih unggul bersertifikat memegang peran penting dalam meningkatkan produktivitas dan hasil produksi petani. Menyadari hal tersebut, sejak tahun 2000, pemerintah mulai mensubsidi petani atas pembelian benih unggul bersertifikat. Peruntukkan benih subsidi diutamakan bagi kelompok tani/petani yang tidak mendapatkan bantuan benih dari sumber pendanaan lainnya (pusat, provinsi, atau kabupaten/kota).

Secara nominal, di tahun 2016, alokasi subsidi benih mencapai angka Rp. 1 triliun. Dari jumlah tersebut, Rp. 800 milyar penyalurannya dilakukan melalui mekanisme public service obligation (PSO) oleh dua BUMN, yakni PT Sang Hyang Seri dan PT Pertani, dengan alokasi masing-masing sebesar Rp. 400 milyar. Sedangkan Rp. 200 milyar lainnya disalurkan melalui Kementerian Pertanian.

Menteri Pertanian Amran Sulaiman memprioritaskan alokasi anggaran untuk produksi benih tanaman hortikultura dan perkebunan di tahun 2018. Kementeriannya mengusulkan alokasi sebesar Rp 2,1 triliun untuk memproduksi benih atau bibit pada anggaran 2018. Nilai ini lebih tinggi dibandingkan anggaran subsidi benih tahun 2017 yang hanya Rp 1,3 triliun. Pada tahun 2018 pemerintah tidak lagi melakukan pengadaan atau pembelian benih untuk produksi pertanian. Skema ini diubah dengan memproduksi benih unggul secara mandiri. Benih-benih yang dihasilkan ini dibagikan gratis untuk para petani. (Muhammad Firman, 2017)

Untuk mendukung upaya tersebut pemerintah membangun fasilitas persemaian (nursery) atau tempat untuk kegiatan memproses bibit. Pada saat Musyawarah Perencanaan Pembangunan Pertanian Nasional 2017 di Kantor Kementerian Pertanian, Menteri Pertanian menyampaikan akan siapkan bibit produksi sendiri untuk petani. (Muhammad Firman, 2017)

Menurut Prof. Muhammad Firdaus dalam artikelnya yang berjudul "Persoalan Subsidi Benih" Keharusan untuk melindungi dan memberdayakan petani (kurang dari 2 hektar) merupakan amanah UU. Dalam pasal 19 UU 19/2013, pemerintah berkewajiban untuk menyediakan sarana produksi pertanian termasuk benih secara tepat waktu, mutu serta harga terjangkau bagi petani. Pengertian harga terjangkau ini tentunya bisa ditafsirkan, dengan produktivitas yang tidak tinggi, input harus dijual dengan harga relatif murah. Hal ini menjadi alasan kuat mengapa pemerintah memang masih harus memberikan dukungan langsung terhadap penyediaan benih. (Firdaus, 2018)

Beberapa catatan merespon perlunya dan mekanisme untuk subsidi benih padi adalah sebagai berikut:

Pertama, anggaran subsidi untuk benih masih relatif kecil dibandingkan pupuk. Pada tahun 2017, alokasi APBN untuk subsidi pupuk dan benih masing-masing Rp 31,1 T dan Rp 1,2 T. Studi kami bersama World Bank (2011), menunjukkan selain efektivitas yang rendah, subsidi pupuk dipertanyakan dengan kondisi jumlah penggunaan pupuk urea oleh petani padi yang secara rerata sudah jauh melampaui rekomendasi teknis. Sebaliknya, penggunaan benih varietas unggul bersertifikat masih separuh dari total petani padi. Artinya, kesempatan Kementerian Pertanian untuk meningkatkan jumlah produksi beras lebih terbuka dengan meningkatkan dukungan pada penyediaan benih.

Kedua, kontra terhadap kebijakan subsidi melalui PSO sudah sejak lama disuarakan oleh penggiat gerakan petani, sejak perubahan dari subsidi langsung. Kemampuan petani padi untuk menjadi penangkar sekaligus sebenarnya produsen benih padi tidak diragukan lagi. Studi kami bersama IFAD pada tahun 2015 menunjukkan di Jawa Timur, yang juga menjadi pemasok benih padi bagi provinsi di bagian Timur Indonesia, lebih dari 70 persen benih padi diproduksi oleh swasta kecil (dalam bentuk UD). Kontribusi penyediaan benih padi untuk memenuhi kebutuhan lebih dari dua juta hektar tanaman padi di Jawa Timur oleh kedua BUMN, PT. SHS dan PT. Pertani, hanya seperempat dari total produksi seluruh UD.

Memang Ceherang adalah varietas yang mendominasi adopsi benih padi, mencapai lebih dari 40 persen dari total. Varietas unggul baru seperti Inpari 4 dan Inpari 13 produksinya masih kurang, hanya sekitar 5 persen.

Ketiga, pemerintah harus membuka ruang bagi berbagai alternatif jalur pengembangan produksi dan pemasaran benih di Indonesia. Setidaknya terdapat tiga organisasi yang harus dikembangkan mulai dari perakitan, produksi dan distribusi benih nasional (Cromwell, 1992), yaitu: (1) public sector seed organization, yaitu institusi yang berada dalam struktur pemerintah. Sebagai contoh adalah Balai-Balai di bawah Balitbangtan dan UPTD Balai Benih; (2). private sector commercial seed companies: pihak swasta yang terlibat dalam industri benih baik perusahaan multinasional maupun domestik, dan (3) community-oriented seed organisations: produsen penangkar benih baik yang tergabung dalam kelompok atau koperasi maupun individu. (Firdaus, 2018)

Subsidi dalam Kredit Program

Kebijakan subsidi atas kredit program relatif baru. Kebijakan ini dilaksanakan sejak tahun 2008. Seiring waktu, implementasi kebijakan subsidi atas kredit program mengalami sejumlah perubahan. Dalam kurun waktu 2008-2014, pola kredit program bersubsidi dilaksanakan melalui tiga fitur, yakni Kredit Usaha Pembibitan Sapi (KUPS), Kredit Ketahanan Pangan dan Energi (KKPE), dan Kredit Pengembangan Energi Nabati dan Revitalisasi Perkebunan (KPEN- RP). Melalui mekanisme kredit tersebut, pemerintah memberikan subsidi terhadap bunga pinjaman. Terhitung sejak 2016, skim kredit KKPE, KPEN-RP dan KUPS dilebur ke dalam KUR. Dengan mekanisme tersebut, debitur yang tergabung dalam KUR mendapatkan subsidi atas bunga dan penjaminan (subsidi bunga untuk KUR Mikro sebesar 10%, KUR Ritel sebesar 4,5%, dan KUR Penempatan TKI sebesar 12%).

Adanya perubahan skim kredit bidang pertanian tidak dapat dipisahkan dari realisasi serapan kredit. Walaupun kredit program (KUPS, KKPE, KPEN-RP) menerima subsidi bunga dari pemerintah, realisasi

penyalurannya relatif rendah. Rerata penyaluran kredit program berada di angka 18,51 %, jauh lebih rendah ketimbang KUR yang mencapai angka penyaluran sebesar 99,65 %.

Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian melaporkan realisasi penyaluran Kredit Usaha Rakyat (KUR) tahun 2019 mencapai Rp 139, 51 triliun atau 99, 65 %. Angka ini hampir mencapai target realisasi yakni Rp 140 triliun. (Liputan6.com, 2020)

Subsidi Output Berupa Harga Pembelian Pemerintah (HPP)

Pada awal tahun 2011, pemerintah melalui Kementerian Pertanian telah mengeluarkan Peraturan Menteri Pertanian No. 05/Permentan/PP.200/2011 tentang pedoman harga pembelian pemerintah untuk gabah dan beras di luar kualitas. Ini berarti Bulog dapat membeli gabah dan beras di luar kualitas yang berlaku. Bulog dapat membeli gabah di bawah HPP, dengan kualitas yang lebih rendah. Sementara untuk beras, Bulog dapat membeli dengan kualitas di atas beras medium (beras kualitas Premium) dan membeli beras kualitas rendah/di bawah kualitas medium. Hal ini sebenarnya memberikan peluang yang lebih besar bagi Bulog untuk membeli gabah dan beras untuk mengisi stoknya. Namun, fakta dilapangan menunjukkan bahwa harga aktual lebih tinggi daripada harga menurut peraturan tersebut, sehingga pilihan impor digunakan oleh Bulog.

Disamping harga, kualitas merupakan hal yang sangat penting dalam bertransaksi karena posisi petani dalam bertransaksi akan sangat menentukan tingkat harga dan keuntungan yang diterima. Sebaliknya, posisi pedagang sangat baik, apalagi pedagang yang juga memiliki sarana penggilingan gabah menjadi beras, karena posisi alat giling gabah mempunyai peran besar terhadap penentuan kualitas beras yang dihasilkan.

Maulana dan Rachman (2011) melalui hasil surveinya di Kabupaten Karawang, Jawa Barat, menjelaskan bahwa kualitas gabah produksi petani tidak pasti, karena praktis tidak ada alat ukur yang digunakan untuk

memastikan kualitas tersebut saat transaksi dengan pedagang. Kualitas gabah ditentukan hanya dengan menggunakan pengamatan penglihatan (secara visual).

Petani kemudian menjual gabah ke pedagang pengumpul atau langsung ke pedagang besar. Penjualan ke pedagang dilakukan melalui perantara "calo", yaitu orang yang bertindak sebagai penguasa suatu wilayah yang kemudian meminta bagian uang dari hasil penjualan gabah petani, biasanya sebesar Rp 50/kg gabah.

Pedagang besar yang membeli gabah petani dapat dibedakan menjadi dua kategori yaitu pedagang bebas dan pedagang rekanan Bulog. Dari segi kualitas gabah yang dibeli dari petani, para pedagang memiliki kriteria sendiri dalam menilai kualitas gabah petani. Kualitas gabah menurut pedagang mencakup tiga kategori yaitu KW1, KW2 dan KW3,

Kualitas inilah yang digunakan pedagang dalam bertransaksi dengan petani. Namun demikian, penentuan kualitas ini tidak menggunakan alat pengukur kadar air atau alat lainnya, tetapi hanya menggunakan pengamatan secara visual berdasarkan penglihatan dan pengalaman berdagang. Penentuan harga beli gabah dari petani juga berdasarkan harga pasar yang berlaku saat itu.

Dengan perbedaan kualitas berdasarkan persepsi petani dan pedagang, terlihat adanya komunikasi yang tidak simetris dalam bertransaksi. Hal ini ternyata berdampak buruk terhadap petani dalam bertransaksi. Satu-satunya "bahasa" kualitas yang dipahami oleh petani, pedagang dan Bulog dalam bertransaksi adalah perbedaan kualitas gabah/beras berdasarkan jenis butiran panjang dan butiran pendek-bulat. Butiran panjang dipahami oleh ketiga pihak yang bertransaksi sebagai kualitas gabah/beras yang lebih baik dan lebih mahal di pasaran dibandingkan butiran pendek-bulat. Kualitas butiran gabah/beras panjang atau bulat ini dapat berasal dari varietas padi yang berbeda. (Maulana, 2012).

Pengalihan Subsidi Pupuk ke Subsidi Output

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

Menurut Susilowati (2016) Faktor positif jika subsidi pupuk dialihkan menjadi subsidi output, di antaranya (a) subsidi dinikmati langsung petani, bukan oleh produsen pupuk seperti selama ini; (b) harga produksi pertanian (khususnya padi) menjadi lebih terjamin, dan diharapkan hal ini akan memotivasi petani untuk berusaha tani secara lebih baik; (c) petani akan mengatur penggunaan pupuk secara lebih efisien dan optimal karena harga pupuk tidak lagi bersubsidi; (d) pabrik pupuk akan berusaha menjadi lebih bersaing karena tidak lagi sebagai captive market pupuk bersubsidi; (e) harga pupuk menjadi lebih "rasional" sehingga mendorong penggunaan pupuk lebih optimal; dan (f) penggunaan saprodi menjadi lebih optimal dan mendorong diversifikasi usaha tani.

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

Dengan memperbaharui perhitungan untuk tahun 2016, diperoleh kesimpulan yang sama. Asumsi yang digunakan adalah seluruh subsidi pupuk untuk subsektor tanaman pangan dialihkan ke subsidi harga

padi. Alokasi pupuk subsidi sebagian besar (sekitar 72%) untuk subsektor tanaman pangan padi, jagung, kedelai, dan sisanya untuk perkebunan, hortikultura, peternakan, dan perikanan budi daya. Produksi gabah (GKG) yang ditargetkan

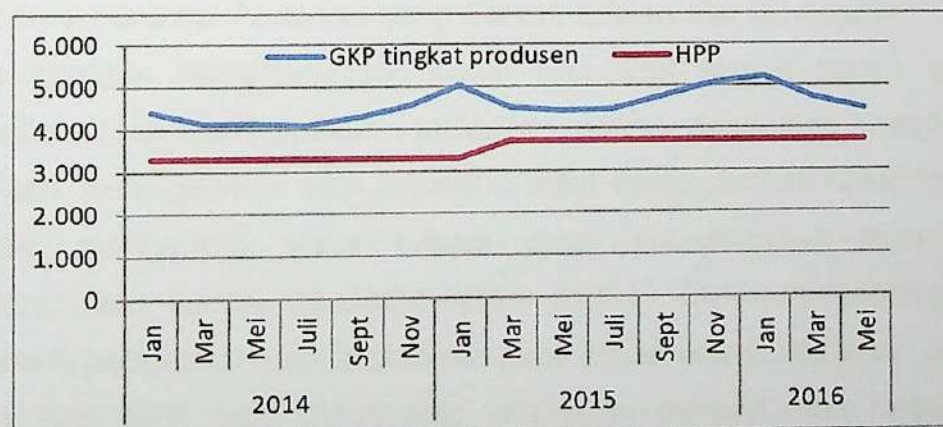
Kementerian Pertanian untuk tahun 2016 sebesar 76,225 juta ton GKG (Kementan 2015). Jika seluruh subsidi pupuk untuk subsektor tanaman pangan digunakan untuk subsidi harga gabah, maka subsidi harga (tambahan harga) untuk gabah diperoleh sebesar Rp288/kg GKG. Jika produktivitas padi ditargetkan sebesar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

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

biaya membeli pupuk dengan harga nonsubsidi, dengan selisih nilai (-) Rp162 ribu/ha. Artinya, dengan pengalihan subsidi pupuk ke subsidi harga output, petani tidak menerima pendapatan usaha tani lebih besar, namun justru akan berkurang pendapatannya karena subsidi output yang diterima lebih kecil daripada tambahan biaya pupuk yang harus dikeluarkan.

Selain itu, nilai subsidi harga output hanya Rp288/kg GKG, tidak akan berpengaruh banyak terhadap harga gabah di pasar, mengingat dewasa ini harga produsen gabah sudah jauh di atas HPP. Rata-rata selisih harga gabah di tingkat produsen dengan HPP gabah sejak tahun 2014 sebesar 22,7% (Gambar 5). Mengacu Permentan Nomor 71/Permentan/ PP.200/12/2015, HPP gabah kering panen (GKP) ditetapkan sebesar Rp3.700/kg. Kalaupun ditambah subsidi harga sebesar Rp288/kg, maka harga gabah GKP hanya menjadi Rp3.988/kg, sementara harga rata-rata GKP di tingkat produsen sepanjang tahun 2014–2016 (Mei) sudah sebesar Rp4.545/kg.

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



Sumber: BPS (2016)

Jika opsi ini diterapkan, dari segi teknis pelaksanaan pemberian subsidi harga output memerlukan prasyarat yang perlu dipenuhi, di antaranya (a) tersedianya database petani (by name by address) dan data produksi pangan yang rinci dan akurat karena akan digunakan sebagai

basis perhitungan besarnya kebutuhan subsidi, (b) jika pembelian gabah akan dilakukan oleh Bulog, maka kemampuan Bulog harus diperkuat (selama ini Bulog baru mampu membeli sekitar 10% produksi padi nasional), dan jika Bulog tidak mampu, maka mekanisme subsidi harga output tidak akan efektif; (c) dibangun sistem penyediaan pupuk saat pupuk yang dijual di pasar tidak lagi bersubsidi, apakah masih akan tetap menugasi PT PIHC sebagai penyedia pupuk tunggal (domestic market obligation), atau penyediaan pupuk dibebaskan seperti halnya kebijakan pupuk tahun 1999–2002; (d) dibangun mekanisme pendistribusian dan pengawasan yang efektif sehingga subsidi harga betul-betul dinikmati oleh petani, bukan oleh pedagang pengumpul atau pihak-pihak pencari rente, mengingat produksi gabah dihasilkan oleh 14,1 juta rumah tangga petani padi tersebar di seluruh Indonesia dengan sistem penjualan gabah sebagian besar langsung saat panen di sawah (bahkan seringkali ditebaskan atau secara ijon).

Opsi Kebijakan

Bappenas dalam laporan yang berjudul Laporan Kajian Strategis Kebijakan Subsidi Pertanian yang Efektif, Efisien dan Berkeadilan "Tidak ada skenario kebijakan yang dapat mencapai semua tujuan secara simultan, yaitu meningkatkan produksi untuk penguatan ketahanan pangan, meningkatkan laba usahatani untuk meningkatkan kesejahteraan petani, mengurangi biaya subsidi untuk sustainabilitas fiskal, dan meningkatkan surplus ekonomi secara makro. Karena itu, maka pilihan skenario kebijakan harus difokuskan pada tujuan utama kebijakan subsidi input dan HPP, yaitu penguatan ketahanan pangan, dan kalau bisa meningkatkan laba usahatani untuk perbaikan kesejahteraan petani". (Bappenas, 2011)

Susilowati (2016) membahas tiga opsi perubahan kebijakan subsidi pupuk, yaitu (1) pengalihan subsidi pupuk ke subsidi harga output, (2) subsidi langsung pupuk (SLP), dan (3) penghapusan secara bertahap subsidi pupuk. Kebijakan pengalihan subsidi pupuk ke subsidi harga

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

Kelemahan kebijakan HPP adalah jika harga yang ditetapkan pemerintah lebih tinggi dari harga pasar, maka pemerintah akan kewalahan menampung banyaknya gabah produksi petani yang harus dibeli dan disimpan. Dengan sasaran produksi gabah 75 juta ton GKG, volume gabah petani yang harus dibeli dan ditampung pemerintah akan sangat besar. Selain biaya pembelian gabah yang membengkak, diperlukan pula biaya pemeliharaan yang juga sangat besar. Karena fasilitas gudang terbatas, daya simpan gabah menjadi pendek, sehingga diperlukan outlet bagi gabah yang sudah dibeli pemerintah dengan cepat. Akhirnya pemerintah akan menjadi pelaku perdagangan beras, padahal selama ini sektor swasta sudah berperan dalam perdagangan dan distribusi beras dengan baik. (Suryana, 2016)

Surplus produsen dan surplus konsumen dipengaruhi oleh kondisi pasar beras domestik. Surplus produsen akan dicapai jika pemerintah menerapkan kebijakan jaminan harga berupa peningkatan Harga Pembelian Pemerintah (HPP), sedangkan surplus konsumen akan dicapai jika pemerintah menerapkan kebijakan peningkatan subsidi input berupa kredit pertanian dan subsidi pupuk serta peningkatan produktivitas areal. Untuk meningkatkan surplus produsen dan konsumen secara merata maka

perlu diterapkan paket kebijakan yang merupakan kombinasi dari kebijakan subsidi pupuk dan kebijakan HPP (Nauli, 2019)

Dari beberapa opsi kebijakan yang ditawarkan oleh beberapa sumber, penulis mencoba mengemukakan beberapa pilihan kebijakan yang dapat dilakukan oleh para pemangku kepentingan, antara lain:

1. Pemerintah mengurangi pupuk bersubsidi secara bertahap disertai dengan menjaga HET untuk pupuk non subsidi dari fluktuasi harga yang merugikan petani.
2. Menjamin tersedianya pupuk secara memadai dengan HET yang sama pada setiap lokasi, maka penanggungjawab pendistribusian pupuk berkerjasama dengan suplayer lain mendirikan Stasiun Pengadaan Pupuk (SPP) pada setiap kecamatan.
3. Pemerintah mengkaji dan mengevaluasi kebijakan subsidi output dalam hal ini Harga Pembelian Pemerintah (HPP) dengan persyaratan yang lebih sederhana namun tetap menjamin kualitas produk.
4. Pemerintah meningkatkan kapasitas dan kualitas gudang penyimpanan beras untuk menampung beras dari petani.
5. Pemerintah dengan tegas menindak oknum yang mempermainkan kebijakan untuk keuntungan pribadi.

DAFTAR PUSTAKA

- Admin ACCH, 2017. Laporan Hasil Kajian Kebijakan Subsidi di Bidang Pertanian. Jakarta, Direktorat Penelitian dan Pengembangan Deputi Bidang Pencegahan KPK.
- Zulaiha, Adia Ratna, dkk. 2018. Kinerja Subsidi Pupuk di Indonesia. Jurnal Aplikasi Manajemen dan Bisnis, Vol. 4 No. 2, Mei 2018
- Rustiani, Fitri. 2019. Strategi Kebijakan Subsidi Pupuk Terhadap Pendapatan petani. Bogor, Institut Pertanian Bogor.
- Firman, Muhammad. 2017. Kementan Anggarkan Rp 2,1 Triliun untuk Produksi Benih 2018. Jakarta, Katadata.co.id.
- Firdaus, Muhammad. 2018. Persoalan Subsidi Benih. Dalam <http://mfirdaus.staff.ipb.ac.id/2018/01/09/persoalan-subsidi-benih/> . Diakses pada 11 Agustus 2021
- Al Faqir, Anisyah. 2020. Begini Realisasi Penyaluran Kredit Usaha Rakyat. Jakarta, Liputan6.com
- Maulana, M dan B. Rachman. 2011. Harga Pembelian Pemerintah (HPP) Gabah-Beras Tahun 2010 : Efektivitas dan Implikasinya Terhadap Kualitas dan Pengadaan oleh Dolog. Analisis Kebijakan Pertanian 9(4):331-347. Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian. Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian. Bogor.
- Maulana, Muhammad. 2012. Prospek Implementasi Kebijakan Harga Pembelian Pemerintah (HPP) Multikualitas Gabah dan Beras Di Indonesia. Bogor, Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian. Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian. Bogor
- Naully, Dahlia. 2019. Dampak Kebijakan Subsidi Pupuk dan Harga Pembelian Pemerintah terhadap Kesejahteraan Produsen dan Konsumen Beras di Indonesia. Jurnal Agrosains dan Teknologi, Vol. 4 (1) h. 40-54.
- Suilowati, Sri Hery. 2016. Urgensi dan Opsi Kebijakan Subsidi Pupuk. Analisis Kebijakan Pertanian, Vol.14 No.2, Desember 2016: 163-185.

Suryana, Achmad dkk. 2016. Alternatif Kebijakan Penyaluran Subsidi Pupuk Bagi Petani Pangan. Analisis Kebijakan Pertanian, Vol.14 No.1, Juni 2016: 35-54..

Bappenas. 2011. Laporan Kajian Strategis Kebijakan Subsidi Pertanian yang Efektif, Efisien dan Berkeadilan. Jakarta: Bappenas