

OPTIMALISASI KINERJA SISTEM DISTRIBUSI PUPUK BANTUAN PEMERINTAH DI PROVINSI NTB

I Putu Cakra Putra Adnyana dan Muhammad Saleh Mohktar
Balai Pengkajian Teknologi Pertanian (BPTP) NTB
Jl. Raya Peninjauan Narmada, Kabupaten Lombok Barat, NTB, 83371
Email: putucakra@yahoo.co.id, salehmokhtar.ntb@gmail.com
HP: 081915881663, 087765885723

ABSTRAK

Pemerintah memfasilitasi berbagai prasarana dan sarana pertanian, antara lain subsidi pupuk. Penyediaan pupuk bersubsidi bertujuan untuk meringankan beban petani serta menjamin ketersediaan pupuk dalam hal ini urea, ZA, NPK, SP36, dan organik sesuai dengan permentan no 47/permentan/SR.310/12/2017 tentang alokasi dan harga eceran tertinggi pupuk bersubsidi. Agar penyaluran dan penggunaan pupuk bersubsidi tepat sasaran, maka dibutuhkan kajian mengenai komitmen dan dukungan pengawalan serta pengawasan dari seluruh pihak berkompeten, khususnya Pemerintah Daerah di NTB. Kegiatan ini dilaksanakan di 5 kabupaten/ kota provinsi Nusa Tenggara Barat pada tahun 2018. Kegiatan ini menggunakan pendekatan kebijakan responsive dan antisipatif. Metode kegiatan dengan melakukan review dan sintesis hasil pengkajian, artikel dan data sekunder lainnya untuk merespon isu aktual. FGD, dan survei dikombinasikan dengan wawancara mendalam. Metode analisis data yang digunakan adalah metode analisis deskriptif. Tujuan 2018: Sistem distribusi pupuk di provinsi NTB. Adapun opsi kebijakan adalah meredisain pola penyaluran pupuk bersubsidi secara langsung kepada petani, PIHC meningkatkan peran supervisi atas kegiatan pengadaan dan pengawasan penyaluran pupuk bersubsidi di tingkat anak perusahaan. Pemerintah daerah mengaktifkan dan meningkatkan peran Komisi Pengawasan Pupuk dan Pestisida (KP3). Menambah alokasi pupuk subsidi diawal tahun.

Kata kunci: sistem, distribusi, pupuk, NTB

OPTIMIZATION OF PERFORMANCE OF FERTILIZER DISTRIBUTION SYSTEM OF GOVERNMENT ASSISTANCE IN THE NTB PROVINCE

ABSTRACT

The government facilitates various agricultural infrastructure and facilities, including fertilizer subsidies. The provision of subsidized fertilizer aims to ease the burden on farmers and ensure the availability of fertilizers in this case urea, ZA, NPK, SP36, and organics in accordance with Minister of Agriculture Regulation No. 47 / Permentan / SR.310 / 12/2017 concerning the highest retail price and subsidized fertilizer prices.

In order for the distribution and use of subsidized fertilizers to be on target, a study of commitment and support for supervision and supervision from all competent parties is needed, especially the Regional Government in NTB. This activity was carried out in 5 provincial districts / cities in West Nusa Tenggara in 2018. This activity uses a responsive and anticipatory policy approach. The method of activity is by reviewing and synthesizing the results of studies, articles and other secondary data to respond to actual issues. FGDs, and surveys combined with in-depth interviews. The data analysis method used is descriptive analysis method. Goal 2018: Fertilizer distribution system in NTB province. The policy option is to redesign the pattern of subsidized fertilizer distribution directly to farmers, PIHC increases the role of supervision over procurement and supervision of subsidized fertilizer distribution at the subsidiary level. Local governments activate and enhance the role of the Fertilizer and Pesticide Supervision Commission (KP3). Increase the allocation of subsidized fertilizer at the beginning of the year.

Keywords: *system, distribution, subsidized fertilizer, NTB*

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Persoalan pangan berkait erat dengan eksistensi sebuah bangsa serta potensial menjadi subjek tekanan internasional (Morgenthau, Hans 2010). Subsidi sektor pertanian menjadi kebijakan yang diterapkan di banyak negara. Di Indonesia, subsidi di sektor pertanian menjadi instrument kebijakan distributif pemerintah dalam membangun sektor pertanian. Implementasi kebijakan subsidi diselenggarakan untuk meningkatkan kapasitas produksi petani serta bentuk komitmen pemerintah dalam mewujudkan swasembada pangan. Hal ini sesuai dengan pendapat Dudi S. Hendrawan, et al (2011) subsidi pupuk bertujuan untuk meningkatkan produksi pangan dan pendapatan petani.

Dalam postur anggaran nasional, subsidi di sektor pertanian terwujud dalam subsidi non energi terdiri atas subsidi pangan, subsidi pupuk, subsidi benih, subsidi PSO, subsidi bunga kredit program dan subsidi pajak ditanggung pemerintah.

Dalam RAPBN 2016, alokasi subsidi pupuk sebesar Rp30.063,2 miliar.

Lebih lanjut, ketepatan juga menjadi sebuah kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan kebijakan subsidi. Pada penyaluran pupuk bersubsidi, pemenuhan atas sisi ketepatan menjadi sebuah masalah relatif kompleks. Dalam penebusan pupuk bersubsidi, kelompok tani/petani kerap berpedoman kepada dokumen usulan kebutuhan pupuk atau lebih dikenal dengan istilah Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok (RDKK) yang disampaikan kepada pemerintah daerah, tidak sesuai dengan ketersediaan pupuk bersubsidi oleh pemerintah pusat (Wayan R. Susila, 2010). Hal ini berpotensi memunculkan permasalahan berantai, 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 terjadinya penyimpangan akibat belum optimal pengawasan atas implementasi program-program

subsidi. Monitoring dan evaluasi atas berjalannya program subsidi belum sepenuhnya berjalan optimal, sehingga pengawasan yang ketat (Sularno et al. 2016; Benny Rachman 2012).

Salah satu tugas BPTP melakukan analisis kebijakan pembangunan pertanian di wilayah, untuk membantu pemerintah daerah dalam menyediakan opsi rekomendasi kebijakan untuk mengoptimalkan kinerja pembangunan pertanian wilayah setempat. Pemerintah memfasilitasi berbagai prasarana dan sarana pertanian, antara lain subsidi pupuk untuk meringankan beban petani serta menjamin ketersediaan pupuk dalam hal ini urea, ZA, NPK, SP36, dan organic sesuai dengan permentan no 47/permentan/SR.310/12/2017 tentang alokasi dan harga eceran tertinggi pupuk bersubsidi. Agar penyaluran dan penggunaan pupuk bersubsidi tepat sasaran, maka dibutuhkan kajian mengenai komitmen dan dukungan pengawalan serta pengawasan dari seluruh pihak berkompeten, khususnya Pemerintah Daerah di NTB. Oleh karena itu dipandang perlu dilakukan kajian analisis kebijakan distribusi pupuk dengan tujuan menghasilkan rekomendasi opsi kebijakan/ strategi optimalisasi kinerja sistem distribusi pupuk subsidi di provinsi NTB.

METODE PENELITIAN

Kegiatan ini dilaksanakan di 5 kabupaten/ kota provinsi Nusa Tenggara Barat pada tahun 2018. Metode kegiatan dengan melakukan review dan sintesis hasil pengkajian, artikel dan data sekunder lainnya untuk merespon isu aktual. FGD, dan

survei dikombinasikan dengan wawancara mendalam. Metode analisa yang dipergunakan yakni deskriptif kualitatif (Nazir, 1988).

Dalam pelaksanaannya, perspektif yang untuk mengevaluasi kebijakan dilakukan terhadap dimensi-dimensi yang terkandung dalam manajemen kebijakan publik, dalam hal ini atas aspek perumusan, implementasi dan pengendalian kebijakan (Nugroho, Riant 2014). Dalam mengevaluasi konten tiap dimensi tersebut mengacu kepada implementasi prinsip-prinsip *good governance* (UNDP, 1997).

PEMBAHASAN

Dalam postur anggaran nasional, subsidi di sektor pertanian terwujud dalam subsidi non energi terdiri atas subsidi pangan, subsidi pupuk, subsidi benih, subsidi PSO, subsidi bunga kredit program dan subsidi pajak ditanggung pemerintah (DTP). Dalam RAPBN 2016, alokasi subsidi pupuk sebesar Rp30.063,2 miliar

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 penebusan 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. Pemerintah memfasilitasi berbagai prasarana dan sarana pertanian,

antara lain subsidi pupuk untuk meringankan beban petani serta menjamin ketersediaan pupuk dalam hal ini urea, ZA, NPK, SP36, dan organik sesuai dengan permentan no 47/permentan/SR.310/12/2017 tentang alokasi dan harga eceran tertinggi pupuk bersubsidi.

Tabel 1. Nilai alokasi subsidi pupuk selama kurun waktu Lima tahun terakhir

Tahun	Alokasi	Realisasi
2011	15.562.534.000.000	12.824.574.405.308
2012	13.958.483.797.000	13.958.483.702.000
2013	15.828.705.745.000	15.828.705.745.000
2014	18.047.254.086.000	17.926.743.166.274
2015	28.256.344.852.000	20.406.765.186.836

Sumber: Kementan, 2016

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 (RDKK). Saat ini subsidi pupuk diperuntukkan bagi petani, pekebun, peternak, dan pembudidaya ikan dan/atau udang.

Adapun jenis pupuk yang disubsidi meliputi pupuk urea, pupuk SP 36, pupuk ZA, pupuk NPK, organik. Secara nominal, anggaran subsidi pupuk relatif besar. Di tahun 2016, subsidi pupuk mencapai nilai Rp. 30 T. Secara detail, perkembangan nilai alokasi subsidi pupuk selama kurun waktu 5 tahun terakhir tersaji pada tabel 1.

Tabel 2. Alokasi Pupuk Urea Bersubsidi Sektor Pertanian Dan Perkebunan NTB Tahun Anggaran 2017 (Ton)

NO	JENIS PUPUK	JAN	PEB	MAR	APR	MEI	JUN	JUL	AGS	SEP	OKT	NOP	DES	TOTAL
1	Urea	13.188	10.135	10.242	10.985	11.179	9.846	6.634	10.703	8.830	11.378	17.060	23.080	143.260
2	SP36	2.370	1.330	1.662	1.749	1.512	1.143	699	1.038	1.045	1.182	1.766	1.764	17.260
3	ZA	1.758	1.148	1.351	1.219	1.165	1.198	699	1.034	1.021	1.038	1.552	1.512	14.695
4	NPK	4.276	3.137	3.811	3.853	3.604	3.092	1.955	3.842	3.354	3.935	5.564	5.467	45.890
5	Organik	1.017	822	1.306	1.281	1.145	961	597	833	888	886	1.297	1.187	12.220
TOTAL		22.609	16.572	18.372	19.087	18.605	16.240	10.584	17.450	15.138	18.419	27.239	33.010	233.325

Sumber: Permentan No: 69/Permentan/SR.310/12/ 2016

Pada tabel 2 alokasi pupuk sesuai alokasi awal dari pusat (SK tgl 30 Des 2016). Kemudian 4 kali relokasi pupuk subsidi dengan rincian sención sebagai berikut: Realokasi pertama, oleh provinsi dikarenakan serapan di beberapa kabupaten/kota di NTB s/d 7 September 2017 ada yang sudah 100% (SK tgl 11 Sept 2017). Realokasi Kedua, dilakukan karena ada penambahan/pengurangan

alokasi untuk NTB, penambahan dikarenakan serapan telah mencapai lebih dari 85%, pengurangan karena serapan 205rganic rendah (SK tgl 14 Sept 2017). Realokasi ketiga, pemanfaatan alokasi cadangan (SK tgl 26 Okt 2017). Realokasi keempat, dilakukan pusat, penambahan dan pengurangan alokasi (SK tgl 30 Nop 2017).

Tabel 3. Alokasi Pupuk Urea Bersubsidi Sektor Pertanian Dan Perkebunan Tahun Anggaran 2018 (Ton)

NO	JENIS PUPUK	JAN	FEB	MAR	APR	MEI	JUN	JUL	AGS	SEP	OKT	NOP	DES	TOTAL
1	UREA	15.163	11.653	11.776	12.631	12.853	11.321	7.627	8.564	8.099	9.496	14.769	19.768	143.720
2	SP-36	2.528	1.419	1.774	1.867	1.613	1.220	746	872	1.004	1.039	1.642	1.626	17.350
3	ZA	1.848	1.207	1.421	1.282	1.225	1.260	735	997	1.030	1.010	1.541	1.494	15.050
4	NPK	5.014	3.678	4.468	4.517	4.226	3.626	2.293	2.726	2.869	2.871	4.549	4.483	45.320
5	Organik	1.072	866	1.376	1.350	1.207	1.013	629	878	936	934	1.366	1.253	12.880
Jumlah		25.625	18.823	20.815	21.647	21.124	18.440	12.030	14.037	13.938	15.350	23.867	28.624	234.320

Sumber: Permentan No: 47/Permentan/SR.310/12/ 2017

Pada tabel 3 terjadi Selisih Usulan dengan alokasi 2018 yang disebabkan oleh Data RDKK manual

belum tepat sasaran; Dosis dalam RDKK belum sesuai dengan rekomendasi.

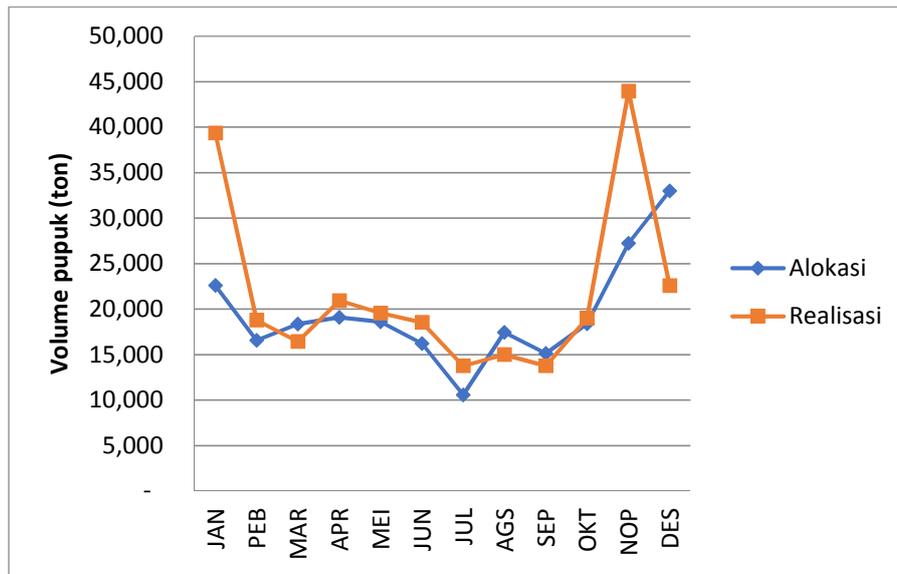
Tabel 4. Alokasi dan Realisasi Distribusi Pupuk Subsidi 2017

NO PUPUK	JAN	PEB	MAR	APR	MEI	JUN	JUL	AGS	SEP	OKT	NOP	DES	TOTAL
1 Alokasi	22,609	16,572	18,372	19,087	18,605	16,240	10,584	17,450	15,138	18,419	27,239	33,010	233,325
2 Realisasi	39,351	18,799	16,423	20,918	19,558	18,533	13,756	15,001	13,771	18,998	43,944	22,568	261,620

Sumber: data diolah, 2017

Pada tabel 4 dan gambar 1 dapat dilihat pola alokasi pupuk awal dengan realisasi distribusi pupuk subsidi 2017 memiliki pola bahwa pada awal tahun realisasi lebih tinggi daripada alokasi awal. Hal ini terjadi disebabkan dasar penentuan alokasi

pupuk berdasarkan alokasi pupuk bersubsidi tahun sebelumnya karena SK kabupaten belum keluar diawal tahun paling lambat maret. Sehingga kekurangan pupuk bersubsidi pada bulan januari direlokasi dari bulan berikutnya.



Gambar 1. Alokasi dan Realisasi Distribusi Pupuk Subsidi 2017

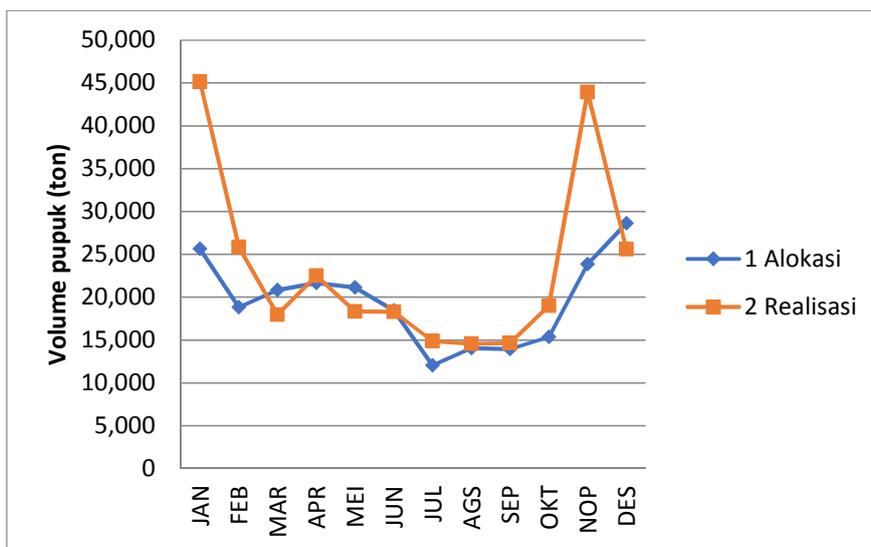
Pada tabel 5 dan gambar 2 dapat dilihat pola tahun 2017 terulang kembali, dimanarealisasi pupuk bersubsidi lebih tinggi daripada alokasi awal selain karena berpatokan pada alokasi pupuk bersubsidi pada

SK tahun sebelumnya, juga disebabkan oleh keterbatasan anggaran pemerintah pusat secara nasional, serta kapasitas produksi dan kapasitas gudang dari produsen.

Tabel 5. Alokasi dan Realisasi Distribusi Pupuk Subsidi 2018

NO PUPUK	JAN	FEB	MAR	APR	MEI	JUN	JUL	AGS	SEP	OKT	NOP	DES	Setahun
1 Alokasi	25,625	18,823	20,815	21,647	21,124	18,440	12,030	14,037	13,938	15,350	23,867	28,624	234,320
2 Realisasi	45,133	25,852	17,954	22,502	18,336	18,308	14,877	14,554	14,642	18,998	43,944	25,594	280,695

Sumber: data diolah 2018



Ket: Data Okt-Des 2018 data sementara

Gambar 2. Alokasi dan Realisasi distribusi pupuk subsidi 2018

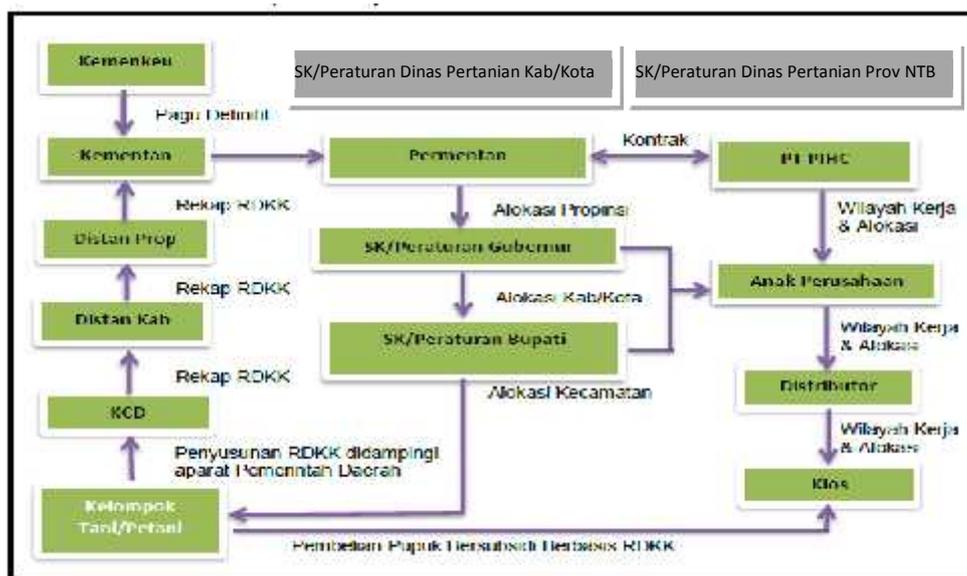
Penyelenggaraan kebijakan pupuk bersubsidi melibatkan banyak institusi. Institusi yang terlibat merentang dalam pelbagai tingkatan, baik di level pusat, daerah, maupun yang terhimpun dalam organisasi-organisasi di tingkatan lokal. Tiap institusi tersebut memiliki peran uniknya tersendiri. Namun menurut pendapat Hadi et al. (2007), kebijakan subsidi dan sistem distribusi pupuk yang amat komprehensif ternyata tidak menjamin ketersediaan pupuk ditingkat petani.

Secara garis besar, pemangku kepentingan dapat dibedakan atas tiga kelompok (Crosby 1992), yaitu: 1) Pemangku kepentingan utama, yakni yang menerima dampak positif atau negatif (di luar kerelaan) dari suatu kegiatan. 2) Pemangku kepentingan penunjang, adalah yang menjadi perantara dalam membantu proses penyampaian kegiatan. Mereka dapat digolongkan atas pihak penyandang dana, pelaksana,

pengawas, dan organisasi advokasi seperti organisasi pemerintahan, LSM, dan pihak swasta. Dalam beberapa kegiatan, pemangku kepentingan penunjang dapat merupakan perorangan atau kelompok kunci yang memiliki kepentingan baik formal maupun informal. 3) Pemangku kepentingan kunci, yakni yang berpengaruh kuat atau penting terkait dengan masalah, kebutuhan, dan perhatian terhadap kelancaran kegiatan.

Mekanisme Pelaksanaan Kebijakan pupuk Subsidi di Bidang Pertanian Perencanaan

Di tahap perencanaan, terdapat empat institusi yang memegang peran pokok yakni Kementerian Pertanian, pemerintah daerah, PIHC dan kelompok Tani. Secara ringkas, keterlibatan dan peran tiap institusi dalam alur perencanaan terlihat pada gambar 3.



Gambar 3. Alur Perencanaan dan Penyaluran Pupuk Bersubsidi

Gambar 3. secara ringkas dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a. Kelompok tani dengan dibantu penyuluh pertanian, penyuluh, petugas teknis, Kepala Cabang Dinas (KCD)/Kepala Unit Pelaksana Teknis Daerah (KUPTD) dan didukung oleh kepala desa/lurah setempat menyusun Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok (RDKK) atas pupuk bersubsidi.
- b. Pemerintah kabupaten melalui dinas pertanian merekapitulasi usulan RDKK dari tiap kecamatan yang ada diwilayahnya. Usulan RDKK dari kelompok kelompok tani dikompilasi untuk selanjutnya disampaikan pada pemerintah provinsi. Pemerintah provinsi merekap usulan kebutuhan pupuk bersubsidi dari tiap daerah kabupaten/kota untuk selanjutnya disampaikan kepada Kementerian Pertanian.
- c. Kementerian Pertanian melalui Direktorat Pupuk dan Pestisida menyusun kebutuhan pupuk berdasarkan rekapitulasi RDKK yang disampaikan tiap provinsi.
- d. Kementerian Pertanian menyampaikan usulan volume pupuk kepada Kemenkeu sesuai dengan pagu anggaran yang disampaikan Kementerian Keuangan sebelumnya.
- e. Dari hasil pembahasan anggaran antara pemerintah dan DPR, Kementerian Pertanian menyusun alokasi pupuk subsidi tiap provinsi. Secara bersamaan Kementerian Pertanian juga melakukan kontrak kerja dengan PT Pupuk Indonesia Holding Company (PIHC) dalam hal penyediaan pupuk bersubsidi.
- f. Atas alokasi pupuk Pertanian, gubernur menetapkan alokasi pupuk bersubsidi pada tingkat kabupaten/kota. Selanjutnya bupati/walikota menetapkan alokasi pupuk bersubsidi di tingkat kecamatan pada wilayahnya. Namun Sejak Tahun 2017, SK Alokasi tidak lagi diterbitkan oleh Gubernur untuk tingkat provinsi, dilakukan oleh Kepala Dinas Pertanian Provinsi; SK Alokasi tingkat kabupaten/kota diterbitkan oleh Kepala Dinas Pertanian Kabupaten/Kota, tidak lagi oleh Bupati/Walikota

Sementara itu, di tingkat produsen pupuk, PIHC paska penandatanganan kontrak dengan Kementerian Pertanian melakukan beberapa hal berikut:

1. Menetapkan wilayah tanggung jawab dan alokasi pupuk subsidi bagi tiap produsen pupuk. Produksi pupuk bersubsidi dilakukan oleh anak perusahaan PIHC, dalam hal ini PT Pupuk Iskandar Muda, PT Pupuk Sriwidjaja, PT Pupuk Kaltim, PT Petrokimia, dan PT Pupuk Kujang. Adapun pembagian wilayah penyaluran dari tiap anak perusahaan tersebut dapat dilihat tabel 2.10.
2. Melalui anak perusahaan, berdasarkan Surat Perjanjian Jual Beli (SPJB), produsen menunjuk distributor untuk melakukan pembelian, penyimpanan, penyaluran dan penjualan pupuk bersubsidi dalam partai besar di wilayah tanggung jawabnya. Atas dasar serupa, distributor menunjuk pengecer untuk melakukan kegiatan penjualan pupuk bersubsidi secara langsung

kepada kelompok tani dan atau petani di wilayah yang menjadi tanggung jawabnya.

Pelaksanaan

Penyaluran pupuk dilakukan secara berjenjang, dari lini I sampai dengan lini IV. Diferensiasi peran tiap lini sebagai berikut:

- a. Lini I, merupakan lokasi gudang pupuk di wilayah pabrik produsen atau di wilayah pelabuhan tujuan untuk pupuk impor.
- b. Lini II, merupakan lokasi gudang produsen di wilayah ibukota

provinsi dan unit pengantongan pupuk atau di luar wilayah pelabuhan.

- c. Lini III, merupakan lokasi gudang produsen dan atau distributor di wilayah kabupaten/kota yang ditunjuk atau ditetapkan oleh produsen.
- d. Lini IV, merupakan lokasi gudang atau kios pengecer di wilayah kecamatan dan atau desa yang ditunjuk atau ditetapkan oleh distributor.

Tabel 7. Perkembangan Harga Eceran Tertinggi Pupuk Bersubsidi Tahun 2003 s/d 2016

Jenis Pupuk	Tahun					
	2003-2005	2006	2007-2010	2010-2011	2012- 2016	
Urea	1.050	1.050	1.050	1200	1.600	1.800
SP-36	1.450	1.450	1.200	1.550	2.000	2.000
Za	950	950	1.050	1.050	1.400	1.400
NPK	1.550	1.550	1.750	1.750	2.300	2.300
Organik	-	-	-	1.000-700	500	500

Sumber: Kementan, 2016

Permentan no: 47/Permentan/SR.310/12/ 2017 → Harga Eceran tertinggi (HET) pupuk bersubsidi 2018; Urea Rp 1.800/kg, SP-36 Rp 2000/kg, ZA Rp.1.400/kg NPK Rp.2.300, Organik Rp 500/kg. Pupuk bersubsidi diperuntukkan bagi Petani yang telah bergabung dalam Kelompok Tani, Kelompok Tani menyusun RDKK dengan ketentuan Petani yang melakukan usaha tani sub sektor tanaman pangan, sub sektor perkebunan, sub sektor hortikultura, dan/atau sub sektor peternakan dengan luasan paling luas 2 (dua) hektar setiap musim tanam; Petani yang melakukan usaha tani sub sektor tanaman pangan pada Penambahan Areal tanam Baru (PATB); dan/atau

Petani (petambak) yang melakukan usaha sub sektor perikanan budi daya dengan luasan paling luas 1 (satu) hektar setiap musim tanam; Pupuk Bersubsidi dilarang diperuntukkan bagi perusahaan tanaman pangan, hortikultura, perkebunan, peternakan, atau perusahaan perikanan budi daya. Partisipasi petani dalam penyusunan RDKK sangat penting dalam pembangunan pertanian dimana secara tipologi, Pretty (1995) mengklasifikasikan partisipasi atas tujuh karakteristik yaitu ; 1. Pasif, informasi, konsultasi, insentif material, fungsional, interaktif, mobilisasi swadaya. Berdasarkan tingkat kedalaman partisipasi, Hussein (2000) membedakan partisipasi menjadi

partisipasi bersifat dangkal dan partisipasi mendalam.

IDENTIFIKASI MASALAH

Adanya gap antara perencanaan dengan anggaran yang dialokasikan pada gilirannya rawan memunculkan beragam masalah turunan.

1. Diskresi kelompok tani dalam mengalokasikan pupuk bersubsidi dan benih bersubsidi. Tanpa panduan yang tegas dan transparan kepada publik, pengurus kelompok tani rentan memanipulasi penerimaan pupuk bersubsidi di tingkat petani (ada anggota kelompok yang tidak dapat pupuk karena diambil anggota yang punya uang lebih banyak). Peran komisi pengawas pupuk dan pestisida (KP3) yang mengawasi proses tersebut belum bekerja optimal.
2. Memunculkan isu kelangkaan pupuk bersubsidi. Adanya kesenjangan antara usulan dengan jatah alokasi pupuk bersubsidi acap menimbulkan persepsi kelangkaan pupuk di tingkat petani.
3. Ekspektasi berlebih kelompok tani/petani kepada BUMN pelaksana Public Service Obligation (PSO). Dalam halnya penebusan pupuk di lini IV, distributor pupuk dan kelompok tani mendasarkan pada dokumen RDKK. Menjadi persoalan sewaktu alokasi riil pupuk bersubsidi dengan dokumen RDKK berbeda. Distributor rentan menerima tuntutan dari kelompok tani/petani untuk menyediakan alokasi pupuk melebihi pasokan riil yang diterimanya. maka PT

pupuk kaltim menunda penyaluran sampai ada keputusan baru dalam bentuk SK perubahan dan perubahan ini bisa sampai 4 kali dalam setahun seperti pada tahun 2017. Proses ini memerlukan waktu yang cukup lama sehingga menghambat penyaluran distribusi.

4. Persoalan integritas data atas penyaluran pupuk bersubsidi di tingkat kelompok tani/petani. Model perencanaan memunculkan kisruh data penyaluran pupuk subsidi di tingkat kelompok tani/petani. Dengan pola perencanaan yang ada saat ini, pemerintah tidak memiliki sumber informasi yang akurat atas angka riil penyaluran pupuk subsidi di tingkat petani. Hal ini menjadi keniscayaan mengingat data yang ada di level pemerintah bersumber dari dua yaitu, produsen pupuk dan pemerintah daerah, yang mana masing-masing bertujuan menghasilkan informasi dengan peruntukkan yang relatif berbeda. Produsen melakukan konsolidasi data untuk mengetahui penyaluran pupuk yang telah tersalur sampai tingkat kios. Sementara, pemerintah daerah berupaya melakukan verifikasi dan validasi untuk mengetahui angka riil penyaluran pupuk bersubsidi di tingkat kelompok tani/petani.

Pada tahap kapal pengangkut pupuk tiba di pelabuhan;

1. Memerlukan waktu yang berbeda tergantung ukuran kapal dan alat menurunkan pupuk dari kapal ke pelabuhan bisa membuthkan waktu 1 minggu sampai 2 minggu untuk kapasitas 5000 ton

2. Persaingan antar kapal saat akan sandar dimana kapal pupuk kurang mendapat prioritas oleh pengelola pelabuhan, pernah terjadi dipelabuhan badas sudah nyandar 2 hari di pelabuhan harus kembali angkat jangkar untuk memberikan ruang untuk kapal barang lain, pernah lagi kejadian di pelabuhan lembar sudah surat lengkap tapi tidak bisa sandar di pelabuhan barang tapi sandar dipelabuhan penumpang, sehingga kalau ada kapal penumpang harus angkat jangkar keluar pelabuhan.
3. Susut di kapal sampai 2 ton untuk satu kapal akibat dari karung pupuk yang rusak baik itu tidak sengaja maupun tidak disengaja oleh buruh pelabuhan. Susut tersebut diambil oleh buruh pelabuhan
4. Persaingan harga biaya buruh angkut dimana biaya angkut semen lebih mahal daripada pupuk padahal sudah ada standar biaya buruh angkut yang ditetapkan di pelabuhan.

Gudang Pupuk Penuh; Stok pupuk di gudang produsen pupuk terbatas karena distributor pupuk yang sudah mengambil pupuk tetap menyimpan pupuk di gudang tersebut sehingga produsen pupuk tidak bisa segera mengisi kembali gudang. Padahal distributor juga memiliki gudang pupuk sendiri, alasan distributor melakukannya adalah alasan keamanan walaupun mereka membayar biaya sewa gudang produsen pupuk. Sehingga pada saat para distributor membutuhkan pupuk dalam jumlah besar pada bulan tertentu (musim tanam) untuk mengisi kembali gudang produsen pupuk kapasitas 5.000 ton butuh waktu

minimal 2 minggu. Dampak lainnya adalah munculnya gudang terapung (kapal jadi gudang pupuk) di pelabuhan barang dimana kapal pengangkut pupuk tetap bersandar di pelabuhan dengan muatan pupuk namun tidak melakukan aktifitas bongkar muat karena gudang produsen pupuk penuh. Sehingga mengganggu aktifitas bongkar muat di pelabuhan apalagi biaya di pelabuhan berdasarkan berat bobot kapal (GT) bukan berapa lama kapal bersandar atau bongkar muat di pelabuhan. Sehingga untuk mencapai 6 tepat dalam distribusi pupuk subsidi sulit tercapai seperti yang disampaikan syafaat et. Al., (2006) bahwa dalam kaji ulang kebijakan subsidi dan distribusi pupuk, prinsip 6 tepat yaitu tepat jenis, kualitas waktu, tempat, harga dan jumlah yang umumnya tidak terpenuhi adalah tepat jumlah.

Lemahnya *updating* data luas lahan baku pertanian, Penambahan Luas areal tanam akibat ekstensifikasi (pencetakan lahan baru) yang belum masuk dalam Surat keputusan (SK) dinas terkait seperti contoh di daerah Bima, Sumbawa dan dompu, dimana penambahan luas areal tanam tidak dimasukkan pada usulan awal kebutuhan pupuk 2018, sehingga peningkatan kebutuhan pupuk oleh masyarakat tidak tercatat diawal tahun namun diusulkan dipertengahan tahun berjalan, sehingga produsen pupuk atau PT pupuk Kaltim terkesan tidak siap akan ketersediaan pupuk. Pola distribusi yang digunakan selama ini adalah pendistribusian pupuk bersubsidi pada awal tahun oleh produsen pupuk, mengacu pada kebutuhan tahun sebelumnya untuk mengantisipasi keterlambatan SK

dinas di kabupaten yang baru jadi diatas bulan januari pada tahun berjalan. Untuk khusus di Kabupaten Sumbawa Luas lahan pada RDKK di mark up / dinaikkan oleh petani sehingga berbeda dari luas lahan sebenarnya yang dikelola petani karena pembulatan luas lahan (0,75 ha menjadi 1 ha), sehingga Dinas Pertanian Sumbawa menggunakan pendekatan realisasi luas tanam, tetapi jumlah pupuk yang dibutuhkan tetap tidak bisa terpenuhi, hanya terpenuhi 40-50%.

1. **Penyelewengan pupuk ditingkat pengecer** karena diambil dari desa atau wilayah lain alasannya karena butuh uang segera.
2. **Mengenai harga yang diterima ditingkat petani** bilamana berbeda dari yang ditetapkan maka akan menjadi masalah di pemeriksa, biasanya terjadi ditingkat pengecer dan kelompok tani.
3. **Lemahnya sosialisasi alokasi pupuk bersubsidi**, memberikan semua pupuk subsidi ke petani sesuai kebutuhan yang telah direncanakan pemerintah daerah atau mensosialisasikan dengan baik kalau pemberian pupuk bersubsidi tidak bisa dinikmati secara bersamaan kepada semua petani pada tahun berjalan karena keterbatasan anggaran namun harus dipastikan kalau pada akhirnya semua akan mendapatkan pupuk bersubsidi secara bergiliran. Serta perlu adanya sosialisasi bahwa pupuk ada juga yang tidak bersubsidi agar ketergantungan pada pupuk bersubsidi bisa dikurangi.
4. **Rekomendasi pemupukan ke petani cenderung tidak dipatuhi**, bahkan dosisnya bisa 2 kali lipat

per ha. sehingga hal ini perlu menjadi perhatian kementerian pertanian ataupun perguruan tinggi atau instansi terkait lainnya, untuk mengontrol penggunaan pupuk di petani, karena sangat berpengaruh terhadap ketersediaan pupuk bersubsidi. Tingkat pemupukan cenderung bervariasi antarlokasi. Di sebagian lokasi petani terbiasa memberikan pupuk dengan dosis tinggi melebihi rekomendasi (Rachman *et al.* 2008).

5. **Data base petani yang simpang siur**, diharapkan dengan adanya aplikasi Etani/ kartu tani tahun 2018 database petani bisa lebih baik sehingga bantuan benar-benar terdistribusi merata dan sesuai dengan telah ditetapkan dalam SK.
6. **Penetapan kebutuhan pupuk yang tidak boleh menyeberang tahun**, Penetapan kebutuhan pupuk secara bulanan tidak masalah yang penting dihitung secara cermat sesuai kebutuhan di petani, tidak harus penetapan kebutuhan dilakukan secara musiman karena permintaan pupuk ada setiap bulannya. Bila ada kekurangan pada bulan januari maka ditarik kuota pupuk bulan february begitu seterusnya hanya saja ini tidak berlaku pada bulan desember tidak bisa mengambil alokasi pupuk bulan januari tahun berikutnya karena SK distribusi pupuk tidak boleh menyeberang tahun berikutnya sehingga perlu penghitungan kebutuhan pupuk yang cepat dan tepat.
7. **Rantai pasok distribusi pupuk bersubsidi dipulau lombok dan pulau sumbawa**, Tidak ada Gejolak

pupuk di pulau lombok seperti di bima dan Sumbawa, karena rantai pasoknya sudah berjalan lebih baik dibandingkan di pulau Sumbawa.

- 8. Tidak dibentuk Tim KP3 (tidak tersedianya biaya operasional) ;** baik pada tahun 2017 maupun 2018 ditingkat provinsi jadi sifatnya hanya koordinasi dengan stakeholder terkait baik di provinsi maupun di kabupaten serta kecamatan.

OPSI REKOMENDASI KEBIJAKAN

Untuk untuk mengoptimalisasikan kinerja sistem distribusi pupuk bersubsidi yang dilakukan semua pihak terkait agar tepat waktu, sasaran, jenis, jumlah, kualitas dan harga maka diusulkan beberapa strategi atau opsi, sebagai berikut:

1. Mengurangi GAP Perencanaan dan Anggaran dengan memfokuskan kegiatan untuk mencapai visi dan misi kementerian Pertanian
2. Peran komisi pengawas pupuk dan pestisida (KP3) yang mengawasi distribusi pupuk di kelompok tani tersebut dioptimalkan
3. Membangun database petani yang baik melalui aplikasi Etani/ kartu tani tahun 2018 database petani bisa lebih baik sehingga bantuan benar-benar terdistribusi merata dan sesuai dengan telah ditetapkan dalam SK.
4. Regulasi bongkar muat barang khususnya pupuk di pelabuhan harus jelas sehingga membawa kepastian hukum bagi stakeholder serta dapat mempersingkat waktu dwelling time.
5. Distributor yang sudah mengambil pupuk di BUMN PSO (pupuk kaltim dan petrokimia) harus segera mengeluarkannya dari gudang

dan menyimpang di gudang sendiri milik distributor.

6. Updating data penambahan dan pengurangan luas baku lahan pertanian dilakukan secara periodik
7. Penegakan hukum terhadap penyelewengan distribusi pupuk
8. Perlu menghitung dengan cermat kebutuhan pupuk di bulan desember karena distribusi pupuk bersubsidi tidak boleh menyeberang tahun
9. Perlu mengadakan study banding antara distributor di pulau lombok dan pulau sumbawa agar bisa mendapatkan pola distribusi yang terbaik
10. Untuk percepatan alokasi pupuk subsidi Sejak Tahun 2017, SK Alokasi tidak lagi diterbitkan oleh Gubernur untuk tingkat provinsi, dilakukan oleh Kepala Dinas Pertanian Provinsi; SK Alokasi tingkat kabupaten/kota diterbitkan oleh Kepala Dinas Pertanian Kabupaten/Kota, tidak lagi oleh Bupati/Walikota
11. Tim KP3 harus dibentuk dan dialokasikan anggarannya di provinsi maupun sampai kecamatan dalam bentuk SK pemimpin daerah sebagai payung hukum sehingga dalam pengawasan pupuk dan pestisida bisa optimal serta meminimalisir penyimpangan.

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Kesimpulan

Implementasi Kebijakan subsidi pertanian dilaksanakan guna memacu produktivitas pangan nasional. Melalui kebijakan subsidi diharapkan pula mampu meringankan biaya tanam dan melindungi usaha tanam

petani. Realitasnya, efisiensi dan efektivitas pelaksanaan program-program yang termuat dalam kebijakan subsidi masih menuai pelbagai masalah. Dari pembahasan sebelumnya, secara umum permasalahan yang muncul dalam program-program kebijakan subsidi bidang pertanian sebagai berikut:

1. Disain program subsidi belum mendukung implementasi kebijakan yang efektif dan efisien. Disain program belum mengantisipasi atau memberikan solusi atas dinamika permasalahan yang muncul di lapangan. Hal ini secara eksplisit dapat dicermati dari imbas persoalan yang muncul akibat dari gap antara dokumen perencanaan dengan alokasi riil komoditas subsidi di tingkat petani. Pelaksana di tingkat daerah (pemerintah daerah maupun BUMN pelaksana) kerap dituntut secara mandiri menyelesaikan permasalahan yang timbul.
2. Pengawasan terhadap penyelenggaraan program subsidi belum berjalan optimal. Pengawasan program subsidi belum melibatkan peran aktif seluruh pemangku kepentingan. Penyusun maupun pelaksana kebijakan belum sepenuhnya melakukan upaya untuk memastikan implementasi program-program subsidi mencapai hasil sesuai tujuan yang ditetapkan.
3. Setiap awal tahun alokasi pupuk subsidi selalu lebih rendah dari realisasi pupuk subsidi di NTB dan proses relokasi pupuk bersubsidi memerlukan waktu. Sehingga membentuk pola distribusi pupuk berulang yang menimbulkan

permasalahan sama setiap tahunnya yaitu kelangkaan pupuk.

Rekomendasi Atas berbagai persoalan yang muncul di tiap program subsidi pertanian, rekomendasi yang disampaikan sebagai berikut:

1. Kementerian Pertanian meredesain pola penyaluran pupuk bersubsidi secara langsung kepada petani. Penyaluran subsidi secara langsung diharapkan akan mengeliminir masalah-masalah turunan yang kerap muncul dalam pengadaan maupun penyaluran komoditas pupuk dan benih bersubsidi. Subsidi langsung diharapkan akan mengeliminasi persoalan angka riil penyaluran subsidi di tingkat petani. Melalui model tersebut, pemerintah pusat, pemerintah daerah maupun produsen komoditas subsidi lebih mudah dalam mengetahui agregat penebusan sebuah produk komoditas subsidi di tingkat petani. Kesamaan sumber referensi menjadikan konsolidasi data lebih mudah. Lebih dari itu, penyaluran subsidi secara langsung juga diharapkan memangkas porsi rente yang muncul di tiap jenjang jalur distribusi sehingga akan berkontribusi menurunkan HPP komoditas subsidi. Di tingkatan pemerintah daerah, model subsidi langsung tentunya menjadikan aparat pemerintah daerah lebih fokus menjalankan fungsi pembinaan guna meningkatkan produktivitas pertanian. Porsi sumberdaya (pegawai, maupun anggaran) pemerintah daerah untuk melakukan verifikasi maupun validasi atas angka riil

penyaluran komoditas subsidi di tingkat petani diharapkan bisa dialokasikan untuk kegiatan produktif lainnya. Terpenting, melalui model subsidi langsung, petani memiliki kebebasan menggunakan alokasi subsidi sesuai dengan kebutuhan. Petani memiliki kemampuan mengatur porsi pemanfaatan dana subsidi untuk membeli pupuk atau benih bersubsidi sesuai kebutuhannya. Untuk mewujudkan subsidi langsung, Kementerian Pertanian harus membangun basisdata yang handal atas petani penerima subsidi. Validitas data petani penerima program subsidi harus dimutakhirkan. Pemutakhiran data diperlukan untuk memastikan individu yang memenuhi kriteria tercakup seluruhnya dalam program bantuan subsidi sekaligus sebagai sarana untuk meningkatkan kontrol atas penyaluran subsidi. Secara bersamaan infrastruktur pendukung dalam mendukung pola subsidi langsung mesti segera disiapkan. Infrastruktur pendukung tidak terbatas pada hal yang bersifat fisik misal, kios penebusan, koneksi jaringan- namun juga keberadaan sumber daya manusia yang mampu mendukung terlaksananya program di lapangan. Subsidi langsung kepada petani dapat diterapkan dengan menggunakan bantuan instrumen kartu. Melalui instrumen kartu tani, tiap petani penerima bantuan subsidi mengantongi sejumlah saldo yang dapat ditransaksikan untuk membeli produk-produk komoditas subsidi, dalam hal ini pupuk pada

tempat-tempat yang telah ditentukan.

2. PIHC meningkatkan peran supervisi atas kegiatan pengadaan dan pengawasan penyaluran pupuk bersubsidi di tingkat anak perusahaan. Sebagai holding produsen pupuk bersubsidi, PIHC diharapkan lebih meningkatkan peran strategisnya guna mendukung kinerja anak perusahaan yang ada di bawah naungannya. PIHC juga diharapkan mendorong anak-anak perusahaan di bawahnya untuk meningkatkan pengawasan terhadap penyediaan maupun penyaluran pupuk bersubsidi sampai tingkat kios.
3. Pemerintah daerah mengaktifkan dan meningkatkan peran KP3 dengan membentuk payung hukum berupa SK (surat keputusan) pimpinan daerah provinsi maupun di kabupaten/kecamatan, sehingga dapat meningkatkan pengawasan terhadap penyediaan maupun penyaluran pupuk bersubsidi sampai dengan tingkat petani. Proses pembelajaran dan keterlibatan pemangku kepentingan dalam implementasi program pembangunan pertanian meliputi: 1) persiapan (identifikasi dan pemaduan pemangku kepentingan, identifikasi kerangka kerja dalam hal pengembangan informasi, pemahaman terhadap pengelola dan pengguna sumber daya, dan pemilihan opsi kegiatan), 2) implementasi (andil, penggunaan, dan stimulasi pengetahuan), dan 3) evaluasi terhadap proses dan perolehan hasil pelaksanaan program

pembangunan pertanian (Arthur dan Garaway 2005).

4. Dinas Pertanian Provinsi NTB mengusulkan ke Kementerian Pertanian untuk menambah alokasi pupuk subsidi di awal tahun sesuai dengan realisasi sehingga mengurangi potensi kelangkaan pupuk.

DAFTAR PUSTAKA

- Arthur, R.I. and C.J. Garaway. 2005. Learning in action: A case from small waterbody fisheries in Lao PDR. *In* J. Gonsalves, T. Becker, A. Braun, D. Campilon, H. de Chaves, E. Fajber, M. Capiriri, J.R. Caminade, and R. Vernooy (Eds.) *Participatory Research and Development for Sustainable Agricultural and Natural Resource Management: A Resource Book*. International Potato Center-Users Perspective with Agricultural Research and Development, Philippines.
- Benny Rachman, 2012. Tinjauan Kritis Dan Perspektif Sistem Subsidi Pupuk. *Jurnal Litbang Pertanian* Vol. 31 No. 3 September 2012 119-127. ISSN: 0216-4418, E-ISSN: 2541-0822. <http://ejurnal.litbang.pertanian.go.id/index.php/jppp/index>
- Crosby, B.L. 1992. Stakeholder Analysis: A vital tool for strategic managers. *Technical Notes*, No. 2. Agency for International Development, Washington DC.
- Dudi S. Hendrawan, Arief Daryanto, Bunasor Sanim, Hermanto Siregar, 2011. Analisis Kebijakan Subsidi pupuk: penentuan Pola Subsidi Dan Sistem Distribusi Pupuk di Indonesia. *Jurnal Manajemen & Agribisnis* Vol. 8 no 2 Oktober 2011. DOI: <http://dx.doi.org/10.17358/jma.8.2.85-96>, ISSN:1693-5853 , E-ISSN: 2407-2524
- Hadi et al., 2007. Analisis Penawaran dan permintaan pupuk di Indonesia 2007-2012.
- Hussein, K. 2000. Monitoring and Evaluating Impact on Livelihoods: Lessons from experience. Department for International Development, United Kingdom.
- Nazir. 1988. *Metode Penelitian*. Ghalia Indonesia Jakarta.
- Pretty, J. 1995. *Regenerating Agriculture: Policies and practice for sustainability and selfreliance*. Earthscan Publications, London.
- Rachman, B., A. Agustian, dan M. Maulana. 2008. Dampak penyesuaian HET pupuk terhadap penggunaan pupuk dan laba usaha tani padi, jagung dan kedelai. *Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian*, Bogor
- Sularno, Bambang Irawan, Dan Nida Handayani, 2011. Analisis Pelaksanaan Kebijakan Dan Distribusi Pupuk Bersubsidi Di Kabupaten Karawang Jawa Barat. *Jurnal Agrosains Dan Teknologi*, Vol. 1 No. 2 Desember 2016. DOI: <https://doi.org/10.24853>

[/jat.1.2.73-87](#), p-ISSN: 2528-0201 e-ISSN: 2528-3278.

Syafa'at, 2006. Kaji ulang kebijakan subsidi dan distribusi pupuk. Bogor.

Morgenthau, Hans., 2010. Politik antarbangsa, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta.

Nugroho, Riant., 2014. Public policy: teori, manajemen, dinamika, analisis, konvergensi dan kimia kebijakan, PTGramedia, Jakarta

UNDP, 1997. Mengajukan 9 prinsip yang harus dipenuhi guna mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik dan bersih, yaitu partisipasi masyarakat; penegakan

hukum;transparan; responsif (peka tanggap terhadap soal yang dihadapi masyarakat), orientasi pada konsensus dalam pengambilan keputusan (musyawarah dan mufakat), kesetaraan dan keadilan dalam perlakuan dan pelayanan; efektif dan efisien (aktivitas pemerintah yang berdaya guna dan berhasil guna), akuntabel (pertanggungjawaban kepada publik), dan bervisi strategis.

Wayan R. Susila, 2010. Kebijakan Subsidi Pupuk: Ditinjau Kembali. *Jurnal Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian*, 29(2), 2010. DOI: <http://dx.doi.org/10.21082/jp3.v29n2.2010.p%25p> Issn 0216-441