

Ketersediaan Pupuk 2010-2014 dan Subsidi Pupuk

Oleh :
Sutarto Alimoeso

RINGKASAN

Pupuk adalah salah satu input yang esensial dalam proses produksi tanaman pangan. Pupuk dapat berperan optimal dalam usaha peningkatan produktivitas dan produksi, kalau ketersediaan air cukup dan benih bermutu diadopsi petani. Proyeksi kebutuhan berbagai jenis pupuk diharapkan dapat dipenuhi dari produksi pupuk dalam negeri. Proyeksi kebutuhan pupuk 2010-2014 memperlihatkan bahwa hanya jenis pupuk N mampu disuplai oleh produksi dalam negeri. Indonesia harus bergantung pada impor untuk jenis pupuk P dan K. Ketergantungan pada impor akan berisiko tinggi, karena instabilitas harga pupuk di pasar dunia serta ketersediaan devisa. Subsidi pupuk yang berlaku saat ini adalah tidak langsung terhadap petani produsen, tetapi melalui produsen pupuk, sehingga telah menimbulkan banyak kesulitan dalam implementasinya. Alternatif lain adalah subsidi langsung ke petani melalui Kelompok Tani. Namun hal ini perlu kesiapan matang, karena diperlukan penguatan kelembagaan pelaksana di daerah dan penguatan kelembagaan Kelompok Tani/Gapoktan.

kata kunci: pupuk, subsidi, produksi, ketersediaan

I. PENDAHULUAN

Pupuk, benih dan air adalah beberapa jenis input yang esensial pada dalam proses produksi tanaman pangan khususnya, dan produksi pertanian pada umumnya. Manakala ketersediaan air cukup dan benih bermutu diadopsi petani, maka pupuk akan berperan optimal dalam usaha peningkatan produktivitas dan produksi. Pupuk kimia adalah salah satu komponen penting dalam revolusi hijau yang diperkenalkan pemerintah pada awal 1960an, disamping benih unggul, perluasan pengairan dan kebijakan harga. Kontribusi berbagai input esensial tersebut ditambah dengan kebijakan harga telah mengantarkan Indonesia meraih swasembada beras pada 1984, yang diulangi lagi dalam 2 tahun terakhir.

Pupuk dibutuhkan tidak saja oleh sektor pertanian (tanaman pangan, hortikultura, perkebunan dan peternakan), tetapi juga sektor luar pertanian, seperti kehutanan, perikanan dan perindustrian. Jenis pupuk juga beragam,

setidak-tidaknya dibagi dalam 3 kelompok yaitu: pupuk nitrogen (N), pupuk fosfat (P), dan pupuk Kalium (K). Masing-masing jenis pupuk tunggal tersebut memberi manfaat yang berbeda terhadap tanaman, misalnya (a) mempercepat pertumbuhan; (b) menambah kandungan protein; (c) memperbaiki kualitas hasil; (d) menambah daya tahan tanaman terhadap hama dan penyakit; (e) meningkatkan kadar pati, merangsang pertumbuhan akar dan lain-lain. Disamping pupuk tunggal, dikenal pula pupuk majemuk yaitu pupuk yang mengandung unsur-unsur hara utama atau makro yaitu N, P dan K. Di luar pupuk tunggal dan majemuk, dikenal pula pupuk organik. Tingkat penggunaan pupuk jenis ini semakin tinggi, seiring dengan kesadaran petani terhadap lingkungan dan kesehatan.

Indonesia menghasilkan berbagai jenis pupuk kimia yaitu pupuk nitrogen (yaitu Urea dan ZA/ Ammonium Sulphate); pupuk kalium (yaitu ZK); dan pupuk fosfat (yaitu TSP/SP36).

Berbagai jenis pupuk tersebut diproduksi oleh 5 perusahaan BUMN¹ yaitu PT Pupuk Sriwijaya (PUSRI), PT Petro Kimia Gresik (PKG), PT Pupuk Kujang Cikampek (PKC), PT Pupuk Katim (PKT) dan PT Pupuk Iskandar Muda (PIM). Tujuan utama pendirian pabrik pupuk BUMN tersebut adalah untuk mencukupi kebutuhan pupuk dalam negeri dalam rangka mendukung ketahanan pangan nasional.

Ketersediaan pupuk dalam negeri dipengaruhi oleh tingkat produksi, impor, ekspor dan stok. Kesemuanya itu amat bergantung pada kebijakan pemerintah, terutama kebijakan ekspor pupuk, kebijakan harga gas alam (CH₄). Penelitian PSE-KP yang dilakukan oleh Hadi, dkk (2007) memperlihatkan bahwa produksi pupuk urea dipengaruhi secara signifikan oleh kapasitas produksi dan harga pupuk di pasar dalam negeri, dan harga gas alam. Sedangkan produksi pupuk TSP dipengaruhi oleh produksi/stok tahun sebelumnya, kapasitas produksi, dan harga TSP di pasar dalam negeri. Oleh karena itu, ketersediaan pupuk nasional dan lokal menjadi unsur penting dalam rangka mendukung pembangunan pertanian umumnya, dan ketahanan pangan khususnya.

Tujuan makalah ini adalah untuk membahas proyeksi ketersediaan berbagai jenis pupuk periode 2010-2014, dan mekanisme subsidi pupuk melalui produsen pupuk serta implementasinya.

II. KETERSEDIAAN PUPUK

Seperti yang telah disebutkan sebelumnya, ketersediaan pupuk secara nasional dipengaruhi oleh produksi dalam negeri, impor, ekspor dan stok. Berikut ini di bahas tentang produsen pupuk nasional yang seluruhnya milik BUMN, serta ekspor dan impor.

Pabrik pupuk di bawah BUMN berjumlah 5 buah, yaitu (a) PT PUSRI; (b) PT PKG; (c) PT. PKC; (d) PT PKT; dan (e) PT PIM. Pabrik pupuk tersebut didirikan dan diperluas dalam tahun yang berbeda. PT PUSRI adalah

tertua yang didirikan pada 1959, mulai produksi pada 1963. Sedangkan pabrik yang termuda umurnya adalah PT PIM yang didirikan 1982, dan mulai produksi pada 1984.

Disamping umur, kapasitas produksi adalah salah satu faktor penting yang mempengaruhi volume produksi pupuk. Empat dari lima perusahaan BUMN memproduksi hanya pupuk urea. PT PKG menghasilkan beragam jenis pupuk yaitu ZA, NPK, SP, ZK, dan pupuk Organik. Indonesia paling dominan menghasilkan pupuk urea dari pada NPK, SP, ZK.

PT PUSRI adalah produsen pupuk urea terbesar, dengan kapasitas terpasang mencapai 2,28 juta ton/tahun. Setelah berproduksi pada 1963, kemudian pabriknya diperbesar dan terakhir didirikan Pabrik PUSRI IB, yang mulai produksi pada 1994. PT PKC juga memproduksi pupuk urea dengan kapasitas terpasang mencapai 1,14 juta ton/tahun. PT. PKC menguasai 2 pabrik yaitu Pabrik Kujang I dan Kujang IB, masing-masing mulai berproduksi pada tahun 1979 dan 2005.

PT PKT juga hanya menghasilkan pupuk urea. Perusahaan ini memiliki 5 pabrik, dengan total kapasitas terpasang 2,98 juta ton/tahun. Pabrik Kaltim I (berproduksi 1984), Pabrik Kaltim II (1985), Pabrik Kaltim III (1989), Pabrik Popka (1999) dan Pabrik Kaltim IV (2002). Dari dua pabrik terakhir, PT PKT menghasilkan pupuk urea granula, yang pemakaiannya tidak disebar seperti urea biasa, tetapi dibanamkan ke dalam lahan. Pemakaian pupuk urea granula lebih efisien dibandingkan dengan pupuk urea butiran yang ditabur.

PT PIM juga menghasilkan hanya pupuk urea, dengan 2 pabriknya yaitu PIM I (mulai produksi pada 1984) dan PIM II (2005). Total kapasitas terpasang ke dua pabrik tersebut mencapai 1,17 juta ton/tahun. Apabila ke 4 perusahaan di atas mampu berproduksi sesuai dengan kapasitas terpasang, maka total produksi pupuk urea mencapai 8 juta ton/tahun. Angka produksi itu jauh di atas

¹ Di Indonesia hanya ada satu pabrik pupuk milik swasta yaitu PT AAF (Asean Aceh Fertilizer). Perusahaan AAF adalah produsen pupuk Urea, dan seluruh hasilnya diespor. Namun perusahaan ini ditutup pada 2006, karena kesulitan mendapatkan pasokan gas dengan harga murah.

kebutuhan urea dalam negeri, yang diperkirakan sekitar 7 juta ton/tahun. Indonesia diperkirakan mampu memenuhi kebutuhan pupuk urea dari produksi dalam negeri, asalkan hambatan lain tidak ada, khususnya pasokan gas dan harganya.

PT PKG adalah satu-satunya BUMN yang memiliki banyak pabrik dan menghasilkan beragam jenis pupuk. Jenis pupuk yang

diproduksi adalah SP, ZA, NPK, dan ZK. Total kapasitas produksi untuk pupuk SP (1 juta ton/tahun), ZA (650 ribu ton/tahun), NPK (460 ribu ton/tahun), ZK (10 ribu ton/tahun), dan Organik (3 ribu ton/tahun). Produksi pupuk jenis tersebut di atas jauh lebih rendah dari tingkat kebutuhan pupuk untuk sektor pertanian di Indonesia, sehingga masih harus diimpor berbagai jenis pupuk P dan K untuk memenuhi

Tabel 1. Indonesia: Ekspor dan Impor berbagai Jenis Pupuk, 2001-2005 (ton)

Jenis Pupuk	2001	2002	2003	2004	2005	Total
1. Ekspor						
Urea	0	11	20	0	0	31
SP	16.525	141	442	1.351	2.494	20.953
Double Ammonium Phosphate	42	26.519	15.361	0	0	41.922
P-Lain	60	38	75	1.300	1.416	2.889
KCL	1.020			0	0	1.020
K2SO4	0	23	0		691	714
Lain	335	140	709	351	346	1.881
2. Impor						
Urea			1	216	0	217
SP	10.347	80.651	45.446	172.275	161.122	469.841
TSP	48.660	124.368	65.246	34.450	0	272.724
DAP	5.859	499	5.707	3	0	12.068
P-Lain	133.870	91.901	40.447	34.314	543	301.075
KCL	426.019	428.621	487.261	1.012.295	947.212	3.301.408
K2SO4	10.030	5.690	5.892	11.155	6.113	38.880
Lain	24.277	54.297	62.825	38.491	23.116	203.006
3. Neraca (Ekspor-Impor)						
Urea						(186)
SP						(448.888)
DAP						29.854
P-Lain						(298.186)
KCL						(3.300.388)
K2SO4						(38.166)
Lain						(201.125)

Keterangan: tidak ada nilai (kosong) artinya angkanya sangat kecil, kurang dari 500 kg (tidak termasuk neraca perdagangan)

Sumber: BPS, seperti yang dilaporkan oleh Hadi dkk (2007)

kebutuhan dalam negeri, terutama pupuk KCL.

Kebijakan pemerintah sebagai pihak pemegang saham dan misi utama pendirian pabrik pupuk BUMN akan berpengaruh terhadap tingkat produksi pupuk nasional. Kebijakan pemerintah itu meliputi: (a) besarnya tingkat subsidi yang akan diberikan ke perusahaan; (b) jumlah ekspor yang diizinkan pemerintah, seiring dengan keperluan pupuk dalam negeri; (c) ketersediaan dana untuk mengganti pabrik lama, dan pengembangan pabrik yang baru; (d) jumlah stok pupuk bersubsidi di lini II untuk kebutuhan 2 minggu ke depan, dan (e) pengembangan pupuk majemuk (NPK) dan pupuk Organik. Penelitian PSE-KP yang dilaporkan Hadi, dkk (2007) menyimpulkan bahwa produksi pupuk dalam negeri sangat ditentukan oleh kebijakan pemerintah, tidak banyak dipengaruhi oleh variabel ekonomi seperti harga pupuk, jumlah dan harga bahan baku, serta harga pupuk di pasar dunia.

Indonesia juga melakukan impor dan ekspor berbagai jenis pupuk. Kebijakan perdagangan juga akan mempengaruhi ketersediaan berbagai jenis pupuk di dalam negeri. Indonesia pernah mengekspor pupuk, yaitu urea, SP-36, TSP, DAP, Posfat Lain, KCL, K₂SO₄, dan pupuk lainnya. Pengalaman dalam periode 2001-2005, Indonesia hanya

mengekspor urea, SP36, DAP, P-Lain, KCL dan K₂SO₄. dalam jumlah kecil yang relatif kecil. Indonesia mengekspor diantaranya yang dominan adalah pupuk DAP (42 ribu ton), dan SP (21 ribu ton), Tabel 1 berikut.

Indonesia juga mengimpor berbagai pupuk jenis yang hampir sama dengan yang diekspor. Indonesia paling banyak mengimpor 3 jenis pupuk yaitu KCL (3,3 juta ton), SP (470 ribu ton) dan P-lain (301 ribu ton) selama periode 2001-2005 (Tabel 1). Informasi dalam Tabel di atas dapat disimpulkan bahwa Indonesia mengalami defisit perdagangan paling besar untuk pupuk KCL, SP dan SP-Lain. Indonesia amat bergantung pada impor pupuk KCL, karena jenis pupuk ini tidak diproduksi di dalam negeri.

III. PROYEKSI KEBUTUHAN PUPUK

Pemerintah telah merancang proyeksi kebutuhan pupuk sampai 2014. Kebutuhan tersebut, tentu amat terkait dengan sasaran produksi komoditas pangan utama, seperti padi, jagung, kedelai, gula. Pemerintah ingin meningkatkan produksi kedelai dan gula tebu untuk pencapaian swasembada dan mempertahankan swasembada beras dan jagung.

Dalam mencapai target produksi pangan dimaksud, pemerintah memperkirakan kebutuhan pupuk selama periode 2010-2014

Tabel 2. Proyeksi Kebutuhan Berbagai Jenis PUPUK 2010-2014 (Juta Ton)

Jenis Pupuk	2010	2011	2012	2013	2014	Pertumbuhan (%/th)	Total
Urea	7,3	7,2	7,1	7	7	-4,2	35,6
SP-36	4,5	4,5	4,4	4,4	4,3	-4,5	22,1
ZA	1,2	1,2	1,3	1,3	1,3	8,3	6,3
KCL	2,8	2,7	2,6	2,5	2,5	-11,1	13,1
NPK	8,1	8,6	9,2	9,7	10,3	24,8	45,9
Organik	11,9	12,2	12,4	12,7	13	8,9	62,2
Total	35,8	36,4	37	37,6	38,4	22,3	185,2

Sumber: Kementerian Pertanian (2009)

(22,1 juta ton), ZA (6,3 juta ton), KCL (13,1 juta ton), NPK (45,9 juta ton), dan Organik (62,2 juta ton), lihat Tabel 2.

Petani produsen didorong agar mengurangi sejumlah jenis pupuk, karena penggunaannya telah berlebihan. Jenis pupuk yang kebutuhannya berkurang adalah urea, KCL, dan SP. Dipihak lain mereka didorong untuk menggunakan pupuk NPK, organik dan ZA yang lebih banyak. Kebutuhan NPK diproyeksi naik sekitar 25 persen/tahun, menjadi 24,8 juta ton pada tahun 2014, pupuk Organik dengan pertumbuhan kebutuhan 8,9 persen/tahun, sehingga pada 2014 penggunaan akan mencapai 10,3 juta ton, dan pupuk ZA dengan pertumbuhan 8,3 persen/tahun, yang pada 2014 menjadi 1,3 juta ton (Tabel 2)

Kebutuhan pupuk tersebut diperoleh dari penjumlahan kebutuhan masing-masing sub-sektor di sektor pertanian dalam arti luas, yaitu sub-sektor: (a) tanaman pangan; (b) perkebunan; (c) hortikultura; (d) peternakan; dan (e) perikanan. Kebutuhan jenis pupuk yang dirancang tersebut, berbeda antar sub-sektor. Dalam periode 2010-2014, Kementerian Pertanian (2009) telah merancang proyeksi kebutuhan pupuk dengan distribusi sebagai berikut (Tabel 3).

Sebagian besar kebutuhan pupuk urea, SP dan Organik diperuntukan bagi sub-sektor Tanaman Pangan. Sub-sektor perkebunan lebih dominan kebutuhan pupuk KCL dan NPK, sedangkan di subsektor hortikultura kebutuhan pupuk yang dominan adalah ZA dan SP (Tabel

3). Hanya pupuk urea yang penggunaannya cukup luas, dan diperlukan oleh semua sub-sektor, termasuk peternakan dan perikanan air tawar. Pupuk organik juga diperlukan untuk sub-sektor perikanan, yang proporsinya lebih besar dari kebutuhan sub-sektor hortikultura. Proyeksi kebutuhan berbagai jenis pupuk tersebut diharapkan dapat diperoleh dari hasil produksi dalam negeri, sekecil mungkin dari pupuk impor, karena harga pupuk impor terus meningkat, seiring dengan peningkatan harga bahan baku gas, Fosfat, Kalium, dan bahan bakar minyak BBM.

IV. PENGELUARAN PEMERINTAH UNTUK SUBSIDI PUPUK

Pemerintah mengalokasikan dana APBN yang relatif besar untuk subsidi pupuk, bahkan terbesar di kelompok non-energi, seperti subsidi pangan, subsidi benih dan kredit program. Subsidi tersebut terus ditingkatkan sejak 2005. Pada tahun 2007 misalnya, total pengeluaran pemerintah untuk subsidi pupuk Rp 6,3 trilyun, meningkat ke Rp 15,2 trilyun pada tahun 2008, dan naik lagi menjadi Rp 17,5 trilyun pada tahun 2009. Pada tahun 2010, subsidi pupuk diturunkan menjadi sekitar Rp 11,3 trilyun. Walaupun subsidi untuk sektor non-energi, seperti pupuk semakin tinggi, namun subsidi tersebut jauh lebih kecil dibandingkan subsidi energi yang mencapai Rp 102,5 trilyun pada tahun 2009. Padahal subsidi energi tersebut lebih banyak dinikmati oleh orang mampu dan masyarakat perkotaan.

Tabel 3. Proyeksi Kebutuhan Pupuk per Sub-Sektor periode 2010-2014 (dalam persen)

Jenis Pupuk	Tan. Pangan	Perkebunan	Hortikultura	Peternakan	Perikanan	Total
Urea	48,3	32,6	9,6	8,4	1,1	100
SP-36	46,2	35,4	18,4	0,0	0,0	100
ZA	23,1	30,8	46,2	0,0	0,0	100
KCL	29,6	70,4	0,0	0,0	0,0	100
NPK	16,1	73,8	10,2	0,0	0,0	100
Organik	65,1	12,4	7,7	0,0	14,8	100

Sumber: Kementerian Pertanian (2009) yang telah disederhanakan

4.1 Subsidi Produsen Pupuk

Pemerintah mensubsidi berbagai jenis pupuk yang dihasilkan oleh produsen pupuk dalam negeri, sehingga biaya produksi pupuk menjadi lebih murah. Kebijakan ini juga masih banyak ditempuh oleh negara-negara berkembang produsen pupuk di Asia, seperti India, China, Pakistan, Philipina dan Bangladesh. Di India dan China, subsidi pupuk diberikan secara tidak langsung melalui industri pupuk. Kebijakan subsidi pupuk di India relatif sama dengan di Indonesia yaitu menggunakan subsidi harga dan harga eceran tertinggi (HET) pupuk (Ditjen Tanaman Pangan, 2009).

Pemerintah China mensubsidi industri pupuk melalui subsidi bahan baku, seperti gas dan batubara, listrik dan transportasi pupuk, serta dibebaskan dari membayar pajak impor bahan baku dan pupuk. Pajak ekspor dikenakan secara ketat agar pupuk tidak mengalir ke negara lain. Pemerintah Filipina, mensubsidi pupuk langsung kepada petani padi melalui sistem kupon diskon harga untuk pembelian pupuk urea, ZA dan K. Pemerintah Pakistan dan Bangladesh melakukan subsidi harga pupuk, karena sebagian besar pupuk berasal dari impor.

Indonesia juga menempuh subsidi pupuk secara tidak langsung yaitu melalui produsen pupuk. Produsen pupuk mampu menjual pupuk pada tingkat harga yang lebih rendah dari biaya produksi, karena sebagian biaya bahan baku, terutama gas disubsidi oleh pemerintah. Jenis pupuk yang memperoleh subsidi pada tahun 2008/2009 adalah pupuk urea, ZA dan SP-18 (pengganti SP-36), dan pupuk majemuk (NPK), serta pupuk organik (Ditjen Tanaman Pangan, 2009).

Pupuk urea diproduksi oleh semua produsen pupuk milik BUMN, demikian juga halnya pupuk organik. Sedangkan pupuk ZA dan SP18 hanya diproduksi oleh PT PKG Kimia Gresik. Pupuk majemuk NPK yang dihasilkan Indonesia berasal dari 3 perusahaan BUMN dengan merek yang berbeda. PT PKG memproduksi pupuk dengan merek dagang NPK Phonska (dengan komposisi 15:15:15); PT PKT menghasilkan NPK Pelangi

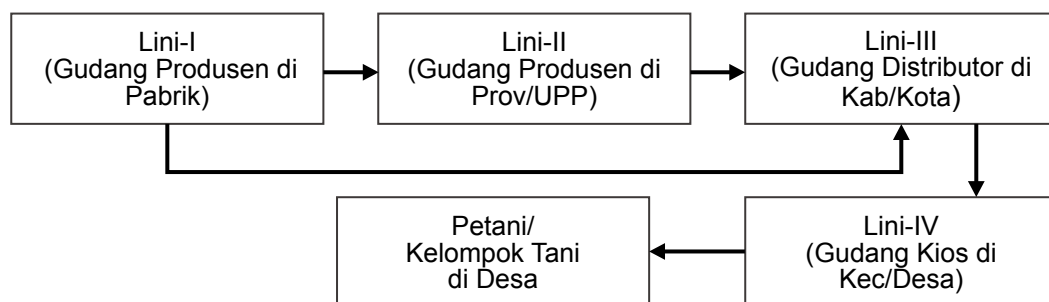
(komposisi 20:10:10); dan PT PKC memproduksi NPK Kujang (dengan komposisi 30:6:8).

4.2. Alokasi dan Distribusi Pupuk Bersubsidi

Distribusi dan pengawasan pupuk bersubsidi menjadi amat penting, sehingga subsidi pupuk tersebut diharapkan dapat sampai ke petani sasaran. Oleh karena itu, dibuatlah sejumlah ketentuan dan keputusan secara berjenjang. Kementerian Pertanian menetapkan alokasi pupuk menurut jenisnya untuk masing-masing sub-sektor dengan Peraturan Menteri Pertanian (Permentan). Berdasarkan Permentan tersebut, maka masing-masing Gubernur menerbitkan Surat Keputusan (SK) Gubernur mengalokasikan pupuk untuk masing-masing kabupaten/kota di wilayahnya. Dengan dasar SK Gubernur tersebut, maka Bupati/Walikota menerbitkan SK Bupati/Walikota tentang alokasi pupuk untuk masing-masing kecamatan di wilayahnya. Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok (RDKK) yang telah dibuat oleh masing-masing Kelompok Tani, kemudian disesuaikan dengan jumlah alokasi pupuk bersubsidi ke masing-masing kecamatan tersebut.

Peredaran pupuk bersubsidi diawasi oleh pemerintah. Pemerintah merancang sistem distribusinya, sehingga dapat dicegah terjadinya kebocoran pupuk subsidi ke luar petani sasaran. Adapun saluran distribusi pupuk bersubsidi di berbagai lini yaitu mulai Lini-I sampai Lini-IV, diperlihatkan dalam Gambar 1.

Lini-I adalah lokasi gudang pupuk di wilayah masing-masing pabrik atau di wilayah pelabuhan impor. Lini-II adalah lokasi gudang produsen di wilayah ibukota provinsi dan Unit Pengantongan Pupuk (UPP) atau diluar wilayah pelabuhan. Lini-III adalah lokasi gudang produsen dan/atau distributor di wilayah kabupaten/kota yang ditunjuk atau ditetapkan oleh produsen. Lini-IV adalah lokasi gudang atau kios pengecer di wilayah kecamatan dan/atau desa yang ditunjuk atau



Gambar 1. Saluran Distribusi Pupuk Bersubsidi Tahun 2008/2009

Di kabupaten/kota tertentu, lokasi gudang distributor Lini-III berdekatan dengan gudang Lini-I (pabrik). Dalam hal ini, maka distributor Lini-III tersebut dapat menebus jatah pupuknya langsung di gudang Lini-I. Sementara itu, gudang Lini-II di provinsi/UPP menyediakan pupuk hanya untuk penyalur Lini-III di wilayahnya. Demikian pula penyalur Lini-III hanya menyediakan pupuk untuk penyalur Lini-IV (Kios) di wilayahnya. Selanjutnya, Lini-IV hanya menyediakan pupuk untuk petani/kelompok tani yang ada di wilayahnya.

Dengan adanya RDKK, maka sistem distribusi pupuk bersubsidi menjadi tertutup di Kios. Kios menjual pupuk bersubsidi hanya kepada petani yang menjadi tanggungjawabnya, sesuai dengan RDKK, yaitu yang telah disusun sebelumnya dan direvisi setelah adanya alokasi pupuk. Petani hanya boleh membeli pupuk bersubsidi di Kios terkait sesuai dengan RDKK. Pembayaran adalah tunai, yaitu dari Kios ke Distributor ke produsen pupuk. Distribusi pupuk bersubsidi dengan sistem penyalurannya (delivery system) maupun sistem penerimaannya

(receiving system) saat ini dinilai telah lebih baik dibanding periode sebelumnya.

4.3. Harga Pupuk Bersubsidi

Harga pupuk yang dibayar oleh petani adalah Harga Eceran Tertinggi (HET). HET adalah harga tertinggi untuk penjualan pupuk secara tunai yang ditetapkan oleh Menteri Pertanian. Ketentuan itu meliputi pupuk urea, SP18, ZA dan NPK, serta pupuk organik dalam kemasan 50 kg, 40 kg atau 20 kg oleh pengecer di Lini-IV kepada petani/Kelompok Tani.

Tingkat HET pupuk bersubsidi selama 2007-2010 adalah tetap seperti yang diperlihatkan dalam Tabel 4, sedangkan Harga Pembelian Pemerintah (HPP) untuk gabah (GKP) terus meningkat dari Rp 2.000/kg (2007) menjadi Rp 2.200 (2008), Rp 2.400 (2009), dan Rp.2.640/kg (2010). Hal ini berarti bahwa rasio HET pupuk bersubsidi terhadap HPP gabah terus menurun. Kalau hal-hal lain dianggap tetap, maka harga relatif pupuk bersubsidi semakin murah dibanding HPP gabah, sehingga keuntungan yang dinikmati

Tabel 4. Perkembangan HET Pupuk bersubsidi dan Rasio terhadap HPP 2007-2010

Tahun	HPP GKP (Rp/kg)	HET Pupuk (Rp/kg)				Rasio HET Pupuk/HPP GKP			
		Urea	ZA	SP36/18	NPK	Urea	ZA	SP36/18	NPK
2007	2.000	1.200	1.050	1.550	1.750	0,60	0,53	0,78	0,88
2008	2.200	1.200	1.050	1.550	1.750	0,55	0,48	0,70	0,80
2009	2.400	1.200	1.050	1.550	1.750	0,50	0,44	0,65	0,73
2010	2.640	1.200	1.050	1.550	1.750	0,45	0,40	0,59	0,66

4.4. Pengawasan Distribusi Pupuk Bersubsidi

Pengawasan pupuk bersubsidi dilakukan oleh Tim Pengawas Pupuk Bersubsidi (TP2B) dan Komisi Pengawas Pupuk dan Pestisida (KP3). TP2B berada di Pusat yang anggotanya terdiri dari beberapa instansi terkait yang ditetapkan oleh Menteri Pertanian. Sementara itu, KP3 adalah wadah koordinasi instansi terkait dalam pengawasan pupuk dan pestisida yang dibentuk oleh Gubernur untuk tingkat provinsi dan oleh Bupati/Walikota untuk tingkat kabupaten/kota.

Konsep pengawasan tersebut disusun secara terpadu dan menyatu dengan konsep perencanaan serta konsep pengadaan dan distribusinya. Pengawasan pupuk bersubsidi dilakukan secara terpadu dan terintegrasi antara unsur petani/kelompok tani, unsur pemerintah dan pemangku kepentingan lainnya. Dalam implementasinya, KP3 bekerjasama dengan PPNS dibantu Penyuluh Pertanian, Tenaga Bantu Pengendali Organisme Pengganggu Tumbuhan, Pengamat Hama dan Penyakit (POPT-PHP). Pengawasan pupuk bersubsidi dilakukan mulai dari tingkat Pusat sampai dengan Kabupaten/Kota.

4.5. Efektivitas Kebijakan Subsidi Pupuk

a. Dampak subsidi pupuk terhadap produksi pertanian

Subsidi pupuk telah berdampak positif terhadap produksi pertanian, nilai tambah perekonomian dan pendapatan petani. Subsidi pupuk berdampak positif terhadap peningkatan permintaan/penggunaan pupuk urea pada tingkat usahatani padi. Dampak tersebut bervariasi antar skala usahatani, dimana petani kecil kurang sensitif terhadap perubahan harga pupuk, sebaliknya petani skala besar. Penggunaan pupuk urea berdampak positif terhadap kenaikan produktivitas padi.

Hasil kajian Bank Dunia (2009)² memperlihatkan bahwa peningkatan penggunaan urea 1 persen dapat

meningkatkan produktivitas padi sebesar 0,31-0,49 persen di Jawa dan 0,15 persen di luar Jawa. Namun dampak kenaikan produktivitas yang signifikan terjadi pada usahatani kecil, bukan pada usahatani besar. Dengan kata lain, subsidi pupuk berdampak positif yang lebih besar terhadap produktivitas padi yang berskala kecil.

Hasil kajian Institut Pertanian Bogor (2010) menunjukkan bahwa subsidi pupuk pada tahun 2008 dapat meningkatkan nilai tambah perekonomian nasional sebesar Rp 5,2 T. Peningkatan nilai tambah tersebut jauh lebih kecil dibanding biaya subsidi sekitar Rp 17,5 T. Bank Dunia (2009) juga menunjukkan bahwa peningkatan nilai produksi padi pada tahun 2008 hanya Rp 8,3 T, jauh lebih rendah dibanding nilai subsidi pupuk sekitar Rp 15,2 T. Hal ini dapat disimpulkan bahwa kebijakan subsidi pupuk, biayanya jauh lebih mahal dibandingkan dengan manfaat ekonomi yang diperoleh.

b. Penerima Manfaat Subsidi Pupuk

Hasil kajian Bank Dunia (2009) memberikan informasi bahwa petani skala besar lebih banyak memperoleh manfaat subsidi pupuk dibanding petani kecil untuk pupuk urea, terutama pupuk SP36 yang harganya lebih mahal. Petani skala besar yang jumlahnya 40 persen memperoleh manfaat 60 dari total subsidi pupuk. Hal itu berarti bahwa subsidi pupuk telah berpengaruh negatif terhadap distribusi pendapatan usahatani.

Hasil kajian IPB (2010)³ juga memperlihatkan bahwa kebijakan subsidi pupuk tahun 2008 memberikan dampak lebih besar pada kelompok pendapatan menengah keatas yaitu Rp.223,9 M, sedangkan kelompok pendapatan rendah dan kelompok miskin masing-masing memperoleh peningkatan pendapatan sebesar Rp 167,9 milyar dan Rp 65,2 milyar.

Jika kelompok sasaran penerima subsidi pupuk dibatasi hanya petani kecil yang jumlahnya 60 persen, maka biaya subsidi pupuk dapat dihemat sebesar Rp 9 triliun dari anggaran subsidi pupuk pada tahun 2008 (Bank Dunia, 2009). Jumlah penghematan ini

^{2&3} seperti yang dikutip oleh Ditjen Tanaman Pangan (2010)

membayai subsidi pupuk komoditas-komoditas pertanian di sub-subsektor lainnya (hortikultura, perkebunan dan peternakan), subsidi sarana produksi lainnya (misalnya mekanisasi) dan sarana atau kegiatan lain, misalnya infrastruktur pertanian serta penelitian dan pengembangan.

4.6. Masalah Pokok dalam Implementasi Subsidi Pupuk

Berikut ini akan dibahas tentang sejumlah masalah utama dalam mengimplementasi pupuk bersubsidi, mulai dari tingkat produsen pupuk sampai ke tangan petani sasaran.

a. Penyusunan RDKK

Petani sasaran penerima pupuk diseleksi melalui RDKK. Namun, dalam penyusunan RDKK oleh Kelompok Tani belum mampu menginformasikan secara objektif tentang data luas lahan garapan. Petani dengan luas lahan di atas 2 (dua) hektar tidak berhak memperoleh pupuk bersubsidi. Namun kenyataannya banyak petani skala besar mensiasati dengan membagi-bagi lahannya atas nama anggota keluarganya, sehingga mereka berhak juga memperoleh pupuk bersubsidi.

Banyak kasus memperlihatkan bahwa RDKK dibuat oleh Kios, karena Kelompok Tani tidak aktif, dan bahkan ditemui Kelompok Tani fiktif. Kontrol lemah, karena petugas lapangan (Penyuluh, dan lain-lain) sebagai representasi dinas terkait tingkat kabupaten di desa menjadi pembimbing dalam penyusunan RDKK yang obyektif termasuk pendataan lahan petani ternyata belum berfungsi dengan baik. Insentif bagi petugas lapangan untuk kegiatan tersebut juga kecil, di samping jumlah petugas lapangan minim.

b. Disparitas harga pupuk bersubsidi vs non-subsidi

Pupuk yang beredar di perdesaan, tidak hanya pupuk bersubsidi, tetapi juga pupuk tanpa subsidi yang diperuntukan bagi perusahaan besar. Disparitas harga pupuk bersubsidi dengan tanpa subsidi yang semakin besar, membuka peluang penyaluran pupuk bersubsidi ke sektor pertanian perusahaan/perkebunan besar, telah menimbulkan salah

urus di lapangan, serta sulit dikontrol. Distributor pupuk menjual pupuk bersubsidi kepada pengguna pupuk non-subsidi, sehingga muncul kelangkaan pasokan pupuk bersubsidi untuk petani sasaran.

c. Kecilnya margin pemasaran

Para distributor memperoleh fee dan biaya pemasaran, sehingga mereka diharapkan menjual pupuk sesuai dengan ketentuan HET. Tampaknya, komponen HET bagi mereka atau besaran margin pemasaran pupuk tersebut sangat kecil dan kurang realistis. Hal itu terjadi tidak hanya di Lini-III juga di Lini-IV. Oleh karena itu, para pelaku distribusi pupuk menaikkan fee di atas ketentuan dan biaya pemasaran secara tidak resmi. Akhirnya, petani harus membayar pupuk bersubsidi di atas HET yang telah ditetapkan pemerintah.

d. Keterbatasan anggaran

Anggaran untuk subsidi pupuk semakin terbatas. Pada tahun 2010, anggaran subsidi pupuk sebesar Rp 11,3 triliun turun dari Rp 17,5 triliun pada tahun 2009. Namun karena HET pupuk tidak naik, maka volume pupuk yang disubsidi berkurang, jumlah alokasi pupuk bersubsidi untuk tiap Kelompok Tani juga berkurang, yaitu lebih rendah dari jumlah yang diajukan oleh Kelompok Tani melalui RDKK.

Anggaran untuk pengawasan pupuk bersubsidi juga terbatas yaitu hanya sekitar Rp 20 milyar/bulan untuk seluruh Indonesia atau sekitar Rp 50 juta per kabupaten/kota atau sekitar Rp 4 juta per bulan.

e. Pengawasan dan dukungan Pemda

Pengawasan terhadap penyaluran pupuk bersubsidi juga masih sangat lemah karena dilakukan secara parsial. Pemerintah daerah kurang aktif, dan bentuk pengawasan pemerintah hanya pelaporan bukan pemantauan (monitoring) di lapangan. Dengan anggaran yang terbatas, pengawasan di lapangannya tidak optimal.

Disamping itu, konsep pengawasan distribusi pupuk bersubsidi masih bersifat parsial, dimana pengawasan pada tahap perencanaan, pengadaan dan pendistribusian masih berjalan sendiri-sendiri, belum menyatu

dalam satu sistem yang terpadu. Pemerintah daerah cenderung bersifat pasif sehingga tugas pengawasan seakan-akan menjadi tugas pemerintah pusat. Penyebabnya antara lain keterbatasan anggaran untuk KP3 daerah. Disamping itu, sering pula ditemui keterlambatan penerbitan SK Gubernur, yang telah berdampak pada terlambatnya penerbitan SK Bupati/Walikota.

Lemahnya pengawasan dan terlambatnya penerbitan SK Pemda tersebut menyebabkan kurangnya pasokan pupuk atau keterlambatan penyaluran pupuk 1-2 minggu dari jadwal bahkan ada yang sampai 3-4 minggu. Akibatnya, petani mengurangi dosis pupuk atau mengganti jenis pupuk. Padahal petani padi menghendaki ketepatan waktu dan jumlah pasokan pupuk, bukan mengharapkan harga pupuk murah. Risiko petani besar, manakala pupuk kurang atau terlambat panyalurannya, hal itu akan berdampak negatif terhadap produktivitas usahatani.

V. PENUTUP

Proyeksi kebutuhan berbagai jenis pupuk diharapkan dapat dipenuhi dari produksi dalam negeri. Mencermati proyeksi kebutuhan pupuk 2010-2014, hanya jenis pupuk N yang diperkirakan akan mampu disuplai oleh produksi dalam negeri, sebaliknya pupuk yang mengandung unsur P dan K, Indonesia harus bergantung pada impor. Hal ini akan mempertinggi risiko Indonesia terhadap instabilitas harga pupuk di pasar dunia serta ketersediaan devisa.

Produksi pupuk dalam negeri dapat didorong lebih optimal. Namun, produsen pupuk dalam negeri menghadapi sejumlah tantangan dalam 5 tahun mendatang, di antara yang terpenting adalah: (a) Jaminan pasokan gas untuk bahan baku pupuk dari industri gas dalam negeri. Kepastian ini sering terhambat, karena suplai dan harga gas untuk ekspor yang tinggi. Akibat keterbatasan pasokan gas, maka pabrik pupuk hanya dapat memproduksi di bawah kapasitas terpasang; (b) Dominan pabrik pupuk yang berumur relatif tua, sehingga sulit meningkatkan kapasitas maksimum.

Dalam waktu yang sama, dihambat pula oleh tingginya fluktuasi harga bahan baku pupuk Non-Urea di pasar internasional, terutama Fosfat dan Kalium yang umumnya berasal dari impor. Harga bahan baku akan berfluktuasi sesuai dengan harga Fosfat dan Kalium di pasar dunia, serta stabilitas nilai tukar Rupiah terhadap USD; dan (c) Semakin meningkatnya permintaan dan kebutuhan berbagai jenis pupuk di dalam negeri, dikawatirkan dapat mengganggu ketersediaan pupuk dan tingkat harga pupuk, sehingga akan berdampak terhadap usaha peningkatan produksi pertanian.

Subsidi pupuk yang berlaku saat ini disalurkan secara tidak langsung melalui produsen pupuk telah menimbulkan banyak kesulitan dalam implementasinya. Alternatif lain perlu dicari, salah satunya adalah subsidi langsung ke petani melalui Kelompok Tani. Namun kebijakan ini perlu disiapkan dengan matang, karena diperlukan kelembagaan pelaksana di daerah dan penguatan kelembagaan Kelompok Tani/Gapoktan.

Sebagian petani menggunakan pupuk melebihi takaran yang dianjurkan, padahal itu meningkatkan biaya dan infisiensi. Disamping itu, pemakaian pupuk secara berlebihan juga dapat merusak struktur tanah, kerusakan lingkungan karena residu pupuk kimia yang melebihi ambang batas, dan kelangkaan pupuk buat petani lain. Oleh karena itu, petani perlu disadarkan dan dianjurkan agar mereka lebih banyak menggunakan pupuk organik daripada pupuk kimia.

DAFTAR PUSTAKA

- Ditjen Tanaman Pangan. 2009. Road Map Kebutuhan Pupuk 2010-2025. Draf Kementerian Pertanian: Jakarta
- Ditjen Tanaman Pangan. 2010. Alternatif Penyempurnaan Kebijakan Subsidi Pupuk. Draf 29 Januari 2010. Kementerian Pertanian: Jakarta
- Hadi, P.U, D.K.S Swastika, F.B.M Dabukke, D.Hidayat, N.K.Agustin, dan M.Maulana. 2007. Analisis Penawaran dan Permintaan Pupuk

Indonesia 2007-2012. Laporan akhir, Pusat Analisis
Sosek dan Kebijakan Pertanian
(PSE-KP): Bogor

Kementerian Pertanian (2009), Rancangan Rencana
Strategis Tahun 2010-2014, Jakarta

BIODATA PENULIS :

Ir Sutarto Alimoeso,MM lahir di Pacitan 25
Juni 1949, menyelesaikan pendidikan Fakultas
Pertanian UGM Yogyakarta 1974 dan Magister
Manajemen, STIE-IPWI Jakarta 1997. Sekarang
menjabat Direktur Utama Perum BULOG.