

EVALUASI KEBIJAKAN PUBLIK PENYALURAN PUPUK BERSUBSIDI DI KABUPATEN CIREBON

Oleh : Ipik Permana

Abstract

Sebagai bagian inti dari sistem ekonomi kerakyatan, sampai saat ini sistem pertanian dan pangan nasional belum mampu memecahkan masalah-masalah pertanian. Kebijakan pupuk bersubsidi menyebabkan terjadinya kelangkaan dan kenaikan harga pupuk. Akibatnya daerah-daerah seperti Cirebon yang merupakan daerah penghasil beras dan penghasil beberapa komoditas unggulan tanaman pangan dan hortikultura di Jawa Barat, belum dapat berproduksi secara optimal. Karena begitu kompleks, masalah perpupukan nasional tidak bisa diselesaikan secara parsial, namun harus dipertimbangkan secara menyeluruh baik aspek politik, ekosistem, ekonomi, sosial, budaya dan kelembagaan. Adapun pokok kelemahan yang terjadi dari pola pemberian subsidi kepada industri pupuk yaitu sebagai berikut.- 1. Kelangkaan pupuk terjadi karena otoritas yang diberikan kepada Menperindag saat ini pincang, 2. Kebijakan subsidi gas yang diberikan kepada pabrik dan jalur distribusi. 3. Subsidi gas tidak langsung dibayar pemerintah (Departemen Keuangan), 4. Perbedaan antara harga pupuk domestik dan internasional yang cukup tinggi.

A. Pendahuluan

Kabupaten Cirebon merupakan salah satu daerah penghasil beras di Jawa Barat, pemasok sayuran dataran rendah, serta mempunyai beberapa komoditas unggulan tanaman pangan dan hortikultura yang mempunyai arti strategis di Jawa Barat.

Pengembangan pertanian dan ketahanan yang berkelanjutan harus menjalani keberlanjutan industri dan ekonomi daerah. Namun sebagai bagian inti dari sistem ekonomi kerakyatan, sampai saat ini sistem pertanian dan pangan nasional belum mampu memecahkan masalah-masalah pertanian.

Hal ini tercermin dari masih rendahnya produktivitas pertanian, nilai tambah pertanian dan pangan yang dinikmati masyarakat pertanian, ditambah pula dengan kelangkaan dan kenaikan harga pupuk.

Pada tahun 2005 Kabupaten Cirebon mengusulkan alokasi pupuk Urea bersubsidi berdasarkan Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok (RDKK) sebesar 43.344,60 ton. Tetapi yang disetujui hanya sebesar 26.000 ton (59,98 %). Hal ini menyebabkan terjadinya kelangkaan pupuk di tingkat petani, ditambah dengan spekulasi penyediaan pupuk di tingkat distributor yang menyebabkan tingginya harga pupuk di tingkat pengecer. Pupuk

urea di tingkat pengecer sampai Rp. 150.000 per sak, jauh di atas harga eceran tertinggi (HET) yang telah ditetapkan yakni Rp.105.000 per sak atau 1.050 per kg.

Disamping itu belum ada keterpaduan antara produsen pupuk satu sama lain. Hal ini apabila tidak segera di atasi maka akan mengancam pada ketahanan pangan nasional dan pada akhirnya akan mempengaruhi perekonomian nasional. Salah satu cara untuk

mengatasi masalah tersebut yaitu dengan mengoptimalkan fungsi manajemen penyaluran pupuk bersubsidi dimulai dari tingkat pusat sampai tingkat daerah.

Berbagai regulasi tersebut diarahkan untuk menjaga kepastian harga, kebutuhan serta wilayah pemasaran pupuk bersubsidi. Namun kenyataannya regulasi-regulasi tersebut justru menghambat proses distribusi pupuk secara baik, terutama jika terjadi kelangkaan pupuk, karena kurangnya koordinasi antar instansi (Sunarsip, 2006). Kelangkaan pupuk ini adalah fakta lapangan yang menunjukkan bahwa kebijakan subsidi pupuk yang diterapkan pemerintah tidak benar di lapangan.

Perbedaan antara harga pupuk domestik dan internasional yang cukup tinggi menyebabkan produsen pupuk lebih cenderung untuk menjual pupuk tersebut ke luar negeri secara ilegal dan tidak peduli terhadap kebutuhan pupuk domestik.

Dari fenomena di atas, penulis tertarik untuk dapat mengetahui penerapan pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi dalam SK Permendag No. 03/M-Dag/Pet/2/2006 di Kabupaten Cirebon dan penerapan penyaluran serta

sejauh mana penerapan harga eceran tertinggi (HET) pupuk bersubsidi sesuai SK Permentan No.04/Permentan/sr.130/2/2006 di Kabupaten Cirebon.

B. KEBIJAKAN PENYALURAN PUPUK BERSUBSIDI

Secara konseptual, kebijakan umum penyaluran pupuk bersubsidi harus mempertimbangkan secara menyeluruh baik aspek politik, ekosistem, ekonomi, sosial, budaya dan kelembagaan. Berdasarkan pertimbangan tersebut, maka kebijaksanaan umum penyaluran pupuk mengacu pada prinsip-prinsip; kejelasan wewenang dan tata hubungan kerja, desentralisasi, pengelolaan terpadu, kesatuan pendanaan, partisipatif, integrasi dan kesinambungan.

Dalam pembangunan pertanian, pengadaan pupuk merupakan sub sistem usaha pertanian, maka konteks kebijakan pengadaan pupuk dalam era otonomi daerah tidak bisa dilepas dari kebijakan pertanian pada umumnya. Kebijakan yang berkaitan dengan upaya pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi yang telah ditetapkan diformulasikan dengan penyusunan Peraturan Pemerintah, melalui Surat Keputusan Menteri Perdagangan No. 03/M-DAG/PER/2/2006 tentang Pengadaan dan Penyaluran Pupuk bersubsidi untuk sektor Pertanian, dan SK. Menteri Pertanian No. 505/Kpts/SR.130/12/2005 tentang Kebutuhan dan Harga Eceran Tertinggi (HET) Pupuk bersubsidi untuk Sektor Pertanian.

Dari kedua Peraturan di atas disebutkan bahwa pupuk bersubsidi adalah pupuk yang pengadaan dan penyalurannya mendapat subsidi dari

pemerintah untuk kebutuhan petani yang dilaksanakan atas dasar program pemerintah di sektor pertanian (tanaman pangan, hortikultura, perkebunan rakyat, dan hijauan makanan ternak). Disamping itu, disebutkan pula bahwa produsen, distributor dan pengecer bertanggung jawab atas pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi sesuai dengan prinsip 6 (6) tepat, yaitu: tepat jenis, jumlah, harga, tempat, waktu dan mutu sesuai dengan tugas dan kewajiban masing-masing dengan peraturan tanggung jawab berjenjang sebagai berikut:

- a. Produsen wajib melaksanakan pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi dari Lini I sampai dengan Lini III di wilayah tanggung jawabnya
- b. Distributor wajib melaksanakan pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi dari Lini III sampai dengan Lini IV di wilayah tanggung jawabnya.
- c. Pengecer wajib melaksanakan dan penyaluran pupuk bersubsidi di Lini V.

Untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas implementasi kebijakan penyaluran pupuk bersubsidi serta agar tujuan dan sasarannya tercapai secara optimal, maka perlu didukung oleh pemantauan dan evaluasi kebijakan penyaluran pupuk bersubsidi yang dilakukan secara periodik dan berkelanjutan. Dengan demikiandiharapkan kebijakan pada tahun-tahun mendatang akan lebih baik dari sebelumnya.

Titik berat tanggung jawab dan keberhasilan penyediaan dan distribusi pupuk bersubsidi berada pada Pemerintah Daerah, yang secara operasionalnya

dilaksanakan oleh Dinas Pertanian dan Perdagangan.

Masalah perpupukan nasional tidak bisa diselesaikan secara parsial, karena masalah yang begitu kompleks. Sebagaimana tulisan Sunarsip pada harian *Republika* tanggal 13 Maret 2006, ada beberapa solusi dalam menyelesaikan masalah tersebut, yaitu sebagai berikut:

1. Perlu kebijakan energi yang berpihak kepada industri dalam negeri, terutama industri pupuk. Kebijakan Pemerintah telah mempresentasikan penggunaan energi seperti tertuang dalam Perpres. No. 5 tahun 2006 tentang Kebijakan Energi Nasional.
2. Perlu dipertimbangkan pengganti pola subsidi harga gas dengan subsidi produk. Dengan pola ini, subsidi betul-betul mencerminkan biaya yang dikeluarkan untuk mendeliver pupuk sampai ke tangan petani. Namun sebelumnya audit atas struktur biaya produksi dan operasional produsen pupuk harus dilakukan
3. Terkait dengan tata niaga, koordinasi antar instansi menjadi sangat penting. Kalau fungsi holding BUMN pupuk berjalan baik, regulasi yang rumit tidak diperlukan. Pemerintah cukup mewajibkan holding agar kebutuhan dalam negeri jangan sampai tidak tercukupi.

Untuk dapat menjalankan semua ini jelas dibutuhkan kemauan politik yang kuat dari berbagai pihak. Sekaranglah saat yang tepat untuk menata kembali kebijakan perpupukan nasional untuk mendukung ketahanan pangan. Terlebih presiden terlihat memiliki komitmen kuat

dalam menata kembali kebijakan di sektor pangan dan energi.

Rahmat Pramulya (2006:4), melihat buramnya tata niaga pupuk saat ini, ada beberapa alternatif yang sebenarnya bisa dilakukan pemerintah untuk menghentikan penyakit kronis kelangkaan pupuk ini, sebagai berikut:

Pertama, pupuk konsumsi dalam negeri tetap disubsidi, tetapi rayonisasi dihapuskan. Setiap produsen boleh menjual pupuknya dimanapun kepada siapapun pada harga eceran tertinggi, ekspor juga diizinkan. Untuk menjaga pasokan pupuk dalam negeri dan mengurangi penyelundupan, aktivitas ekspor dikenakan pajak ekspor yang sepadan. Meski pilihan ini akan melambungkan biaya subsidi, namun pelaksanaannya lebih mudah dibandingkan dengan tata niaga yang ditetapkan saat ini.

Kedua, pemerintah bisa juga menghapuskan tata niaga, kemudian menyerahkan perdagangan pupuk dalam negeri pada mekanisme pasar. Untuk menjamin petani kecil maupun membeli pupuk, pemerintah menyalurkan subsidi secara langsung kepada petani, misalnya melalui mekanisme jaring pengaman sosial (JPS). Adapun pilihannya, satu hal yang harus menjadi catatan pemerintah adalah bahwa keberpihakan kepada petani adalah satu kewajiban bagi pemerintah, karena ada hak bagi petani untuk mendapatkan fasilitas seperti pengadaan pupuk bersubsidi.

C. PENYALURAN PUPUK BERSUBSIDI

Program pengadaan pupuk yang besar pengaruhnya terhadap produksi pertanian, diarahkan kepada:

- a. Peningkatan fasilitas penyediaan pupuk sesuai dengan azas enam tepat dengan cara updating perencanaan kebutuhan pupuk, koordinasi lintas sektor pusat dan daerah, serta peningkatan pelayanan pendaftaran pupuk
- b. Penyempurnaan kebijakan subsidi pupuk
- c. Pengembangan pola kemitraan dan
- d. Pelatihan pengawasan Pupuk, tenaga pendamping masyarakat untuk membantu Komisi Pengawas Pupuk Kabupaten, dan peningkatan kemampuan laboratorium pengujian mutu pupuk di pusat dan daerah (Departemen Pertanian, 2006).

Pupuk bersubsidi adalah pupuk yang pengadaan dan penyalurannya ditataniagakan dengan Harga Eceran Tertinggi (HET) yang ditetapkan di tingkat pengecer resmi atau kelompok tani. Dalam SK. Menteri Pertanian, Harga Eceran Tertinggi di tingkat pengecer ditetapkan sebesar Rp. 1.050,- per kilogram Urea, ZA Rp. 950,-/kg, SP-36 Rp. 1.400/kg dan NPK Rp. 1.600/kg. Namun dalam kenyataannya harga di tingkat pengecer lebih dari harga tertinggi yang telah ditetapkan. Hal ini disebabkan karena terjadinya kelangkaan pupuk, karena pasokan dari distributor tidak mencukupi untuk keperluan sehari-hari. Hal ini terjadi karena yang pemberian pupuk pupuk bersubsidi tidak sesuai dengan kebutuhan yang telah dibuat berdasarkan Rencana Definitif kebutuhan kelompok. Sedangkan Petani sangat membutuhkan pupuk, sehingga mau tidak mau petani terpaksa membeli pupuk, walaupun dengan harga yang relatif lebih tinggi, karena petani takut gagal panen.

Disamping itu pengawasan terhadap penyaluran pupuk bersubsidi belum optimal, sehingga terjadi penyimpangan harga pupuk di tingkat pengecer.

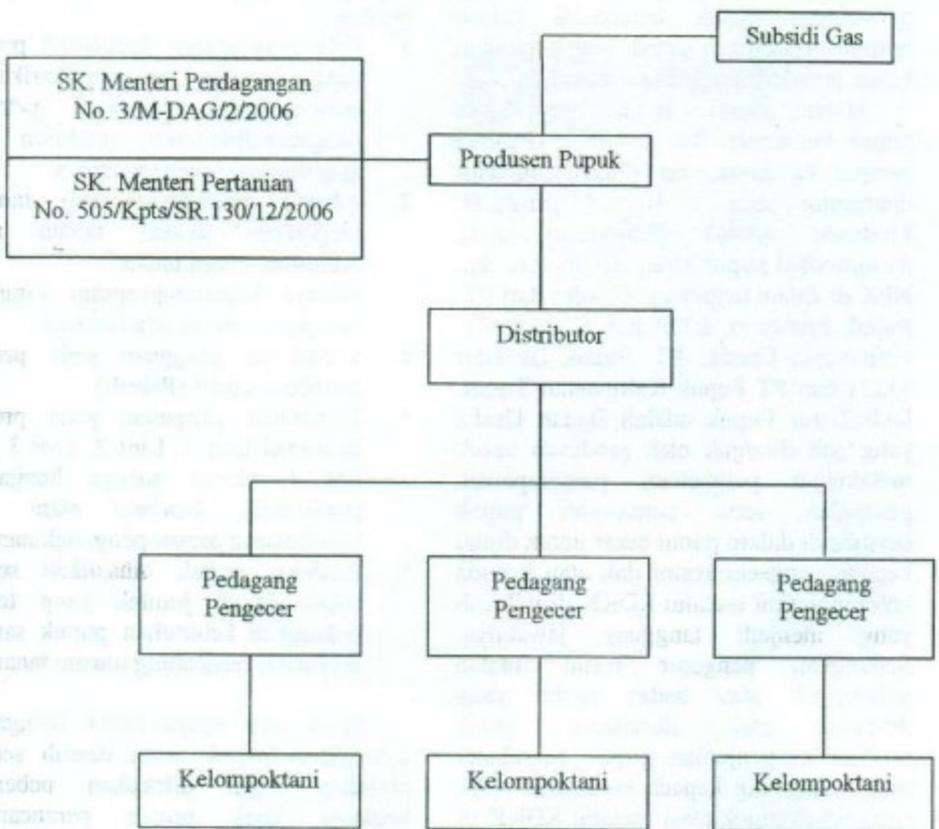
Dalam pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi dari produsen (Pabrik) sampai ke konsumen (Petani) melalui distributor dan pedagang pengecer. Produsen adalah perusahaan yang memproduksi pupuk Urea, SP-36, ZA, dan NPK di dalam negeri yang terdiri dari PT. Pupuk Sriwijaya, PT. Pupuk Kujang, PT. Petrokimia Gresik, PT. Pupuk Iskandar Muda dan PT Pupuk Kalimantan Timur. Didistributor Pupuk adalah Badan Usaha yang sah ditunjuk oleh produsen untuk melakukan pembelian, penyimpanan, penjualan serta pemasaran pupuk bersubsidi dalam partai besar untuk dijual kepada pengecer resmi dan atau kepada kelompok tani melalui RDKK di wilayah yang menjadi tanggung jawabnya. Sedangkan pengecer resmi adalah perorangan atau badan usaha yang ditunjuk oleh distributor untuk melakukan penjualan pupuk bersubsidi secara langsung kepada konsumen akhir (petani/kelompok tani) melalui RDKK di wilayah yang menjadi tanggung jawabnya.

Terjadinya kelangkaan pupuk di suatu lokasi tertentu akan menjadi bahan pembicaraan, issue politik bahkan menjadi ajang bisnis oleh pihak tertentu untuk memperoleh keuntungan dari kesulitan yang terjadi di suatu daerah. Dari pengalaman kasus kelangkaan pupuk terjadi bila persediaan dan penyaluran pupuk oleh distributor atau pengecer dalam waktu tertentu tidak sesuai dengan kebutuhan petani di lapangan baik jumlah, jenis maupun waktu penggunaan. Beberapa hal yang dapat memicu

kelangkaan pupuk antara lain sebagai berikut:

1. Pola perencanaan kebutuhan pupuk yang kurang terkomunikasikan antara calon pemakai (petani), pengecer/distributor, produsen dan aparat yang menanganinya
2. Adanya perubahan pola tanam, pergeseran jadwal tanam atau tambahan lokasi tanam
3. Adanya kegiatan/program yang di luar perencanaan sebelumnya
4. Terjadinya gangguan pada proses distribusi Lini 1 (Pabrik)
5. Terjadinya gangguan pada proses distribusi Lini 1, Lini 2, Lini 3 dan lini 4, akibat adanya kebijakan pemerintah, bencana alam dan keterbatasan proses pengangkutan.
6. Produksi pupuk dihasilkan setiap bulan dalam jumlah yang tetap, sedangkan kebutuhan pupuk sangat bervariasi tergantung musim tanam.

Selain satu upaya untuk mengatasi kelangkaan pupuk suatu daerah secara bertahap dapat dilakukan beberapa kegiatan sejak proses perencanaan kebutuhan, rencana distribusi, pengawasan dan evaluasi penyaluran secara bersama-sama petani, kelompok tani, HKTI, KTNA, pemerintah desa, kecamatan dan kabupaten, aparat pertanian, penyuluh, distributor, pengecer dengan bimbingan Komisi Pengawas Pupuk (KPP) Tingkat Kabupaten. Untuk lebih jelasnya proses penyaluran pupuk bersubsidi tersebut dapat dilihat pada Gambar 1 berikut ini:



Kebijakan-kebijaksanaan merupakan alat-alat manajemen untuk mengimplementasikan rencana-rencana apabila rencana tersebut diterima oleh yang harus mengimplementasikannya. Menurut Inardi (2000:44) bahwa kebijakan yang efektif memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

1. Fleksibilitas, sebuah kebijakan perlu memiliki pertimbangan yang baik antara stabilitas dan fleksibilitas

2. Komprehensif, sebuah kebijakan harus bersifat komprehensif guna menghadapi sesuatu keadaan darurat apabila rencana-rencana akan diikuti
3. Koordinasi, sebuah kebijakan perlu mengupayakan adanya koordinasi berbagai macam sub unit yang tindakan-tindakannya berkaitan satu sama lain
4. Etikal, sebuah kebijakan harus sesuai dengan asas-asas atau norma-norma perilaku etikal yang berlaku di dalam masyarakat

5. Kejelasan, sebuah kebijaksanaan harus secara jelas dan harus pula bersifat logis.

D. KESIMPULAN

Berdasarkan pembahasan yang telah diuraikan tersebut di atas, ada empat pokok kelemahan yang akan terjadi dari pola pemberian subsidi harga gas kepada industri pupuk, yang selanjutnya menimbulkan kelangkaan pupuk saat petani membutuhkan, yaitu sebagai berikut:

1. Kelangkaan pupuk terjadi karena otoritas yang diberikan kepada Menperindag saat ini pincang, karena Menperindag yang bertanggung jawab terhadap perencanaan kebutuhan pupuk petani tidak bisa sepenuhnya mengatur dan mengontrol direksi produsen pupuk. Menperindag hanya sebatas membuat kebijakan perencanaan pasokan dan penanggung jawabnya anpa bisa mengefektifkan sanksi kepada para pelanggan
2. Kebijakan subsidi gas yang diberikan kepada pabrik dan jalur distribusi turut memacu kelangkaan pupuk. Kebijakan tersebut membuat distribusi tidak efektif karena wilayah yang jauh mempunyai konskwensi beban biaya yang lebih besar. Dampaknya seringkali di wilayah yang jauh jangkauannya pupuk langka dan mahal
3. Subsidi gas tidak langsung dibayar pemerintah (Departemen Keuangan), subsidi ini baru dibayar kemudian berdasarkan termin tertentu, sehingga pembelian gas tertanggulangi dahulu oleh produsen

4. Perbedaan antara harga pupuk domestik dan internasional yang cukup tinggi, sehingga perbedaan tersebut menjadi insentif yang tinggi bagi pihak tertentu untuk menjual pupuk tersebut ke luar negeri tidak peduli dengan cara ilegal.

DAFTAR PUSTAKA

1. Andi irawan, 2004, *Kebijakan Subsidi Pupuk Masihkah Efektif?*. Dalam Harian Republika Tanggal 20 Desember 2004, halaman 5
2. Departemen Pertanian, 2006. *Prospek dan Arah Pengembangan Agribisnis Padi* Departemen Pertanian, Jakarta. Dalam <http://www.litbangdeptan.go.id>
3. Nasution S, 1988, *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*, Tarsito, Bandung
4. Rahmat Pramulya, 2006, *Pupuk, langka saat di butuhkan*, Dalam Harian Republika Tanggal 17 April 2006, halaman 4
5. Sedarmayanti, 2002. *Perencanaan, Implementasi dan Evaluasi Kebijakan*, Program Pascasarjana Universitas Swadaya Gugung Jati, Cirebon
6. _____, 2002, *Evaluasi Kinerja Kebijakan*, Program Pascasarjana Universitas Swadaya Gunung Jati, Cirebon
7. Sunarsip, 2006, *Masalah Perpupukan Nasional*. Dalam Harian Republika Tanggal 13 April 2006, Halaman 4
8. Taufik, 2002, *Mikroekonomi Untuk Kebijakan Publik*, Pustaka Petrokimia, Jakarta

**PERATURAN PERUNDANG-
UNDANGAN**

1. *Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia, No. 03/M-DAG/PER/2/2006 Tentang Pengadaan dan Penyaluran Pupuk bersubsidi Untuk Sektor Pertanian*
2. *Peraturan Menteri Pertanian No. 505/Kpts/SR.130/12/2005 tentang Kebutuhan dan Harga Eceran Tertinggi (HET) Pupuk Bersubsidi Untuk Sektor Pertanian.*