

Ringkasan Eksekutif

KAJIAN PERUMUSAN DRAF STANDAR OPERASIONAL DAN PROSEDUR (SOP) PERUBAHAN MEKANISME PENYALURAN PUPUK BERSUBSIDI SECARA LANGSUNG SEBAGAI TINDAK LANJUT PERLUASAN UJI COBA SUBSIDI LANGSUNG PUPUK (SLP)¹

Indonesia telah menerapkan kebijakan pupuk bersubsidi sejak tahun 1969. Kebijakan ini bertujuan untuk meringankan beban petani dan sektor pertanian sebagai sektor yang menggunakan tenaga kerja terbesar. Namun, perbedaan harga yang muncul antara pupuk bersubsidi dan pupuk non-subsidi telah mengakibatkan penyalahgunaan dan melewatnya penyaluran pupuk bersubsidi selama ini. Sesuai dengan semangat pemerintah untuk mereformasi kebijakan subsidi, mekanisme pengganti skema subsidi pupuk yaitu bantuan langsung pupuk (BLP) sudah mulai dipersiapkan secara bertahap mulai tahun 2016. Bantuan langsung kepada petani diharapkan jauh lebih efektif dan efisien dibandingkan menyalurkan subsidi pupuk kepada produsen, karena subsidi langsung memungkinkan petani untuk mengoptimalkan pilihan penggunaan input yang dimilikinya dan mendorong kompetisi produsen pupuk di pasar.

Meskipun subsidi pupuk telah diterapkan sejak lama, permasalahan umum yang ditemukan dari pelaksanaan subsidi pupuk sangat kompleks mulai dari segi pendataan, penganggaran, penyaluran/distribusi, hingga pengawasan. Pada segi pendataan, ditemukan permasalahan berupa data Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok (RDKK) yang tidak valid, yaitu penggelembungan (*mark-up*) luas lahan dan jumlah petani. Pada segi penganggaran, ditemukan bahwa perhitungan subsidi menghitung jumlah volume pupuk *Delivery Order* (DO) yang belum disalurkan. Pada segi penyaluran/distribusi, ditemukan penjualan pupuk dengan harga di atas HET, penjualan pupuk kepada petani yang tidak terdaftar dalam RDKK, tidak dipasangnya spanduk pengumuman harga, penyaluran pupuk yang tidak sesuai dengan DO, keterlambatan distribusi, kelangkaan, penggantian kemasan, penimbunan, penjualan di luar wilayah distribusi, dan terdapat pengecer yang tidak resmi. Sedangkan terkait aspek pengawasan, Komisi Pengawas Pupuk dan Pestisida (KPPP) di tingkat provinsi maupun kabupaten tidak menjalankan fungsi pengawasan secara optimal.

Penerapan mekanisme bantuan langsung pupuk sendiri bukan tidak akan menghadapi tantangan ke depannya. Tantangan utama yang akan muncul adalah mengenai bagaimana metode terbaik untuk mengidentifikasi petani yang termasuk sebagai penerima bantuan langsung pupuk. Kebijakan bantuan langsung pupuk memiliki target khusus yakni petani miskin dan hampir miskin. Kemudian, apabila dalam skema subsidi pupuk selama ini semua petani bisa membeli pupuk bersubsidi, nantinya hanya petani yang sesuai dengan amanat UU Perlindungan dan Pemberdayaan Petani yang dapat dikategorikan sebagai penerima bantuan. Sesuai dengan amanat UU No. 19 tahun 2013, petani yang dapat menerima bantuan langsung pupuk adalah mereka yang memiliki atau mengolah tanah/lahan tidak lebih besar dari 2 (dua) hektar.

¹Kajian kerjasama antara PKAPBN-BKF dengan *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit/German International Cooperation (GIZ)*

Permasalahan identifikasi data muncul karena belum ada basis data yang bisa dijadikan sebagai acuan utama untuk bisa mengidentifikasi petani miskin dan hampir miskin serta memiliki atau mengolah lahan tidak lebih besar dari 2 hektar. Untuk menjawab permasalahan ini, pada Oktober 2015, Kementerian Keuangan telah menjalankan kegiatan percontohan (*pilot project*) mekanisme bantuan langsung pupuk di Kota Mataram, Nusa Tenggara Barat. Dalam kegiatan ini, identifikasi petani penerima bantuan dilakukan dengan menciptakan sebuah pusat data (*database*) terintegrasi hasil perpaduan data Pemuktahiran Basis Data Terpadu (PBDT) 2015 yang dimiliki oleh Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K), Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok (RDKK) dari Kementerian Pertanian, dan Sistem Informasi Manajemen Penyuluhan Pertanian (Simluhtan) Kementerian Pertanian. Ketiga basis data itu diperbandingkan dan dipadankan untuk kemudian hasilnya digunakan sebagai dasar penentuan petani penerima bantuan langsung pupuk (*beneficiaries*).

Definisi singkat dari kebijakan Bantuan Langsung Pupuk (BLP) adalah kebijakan dimana petani menerima bantuan berupa dana sejumlah sebagian dari harga pupuk yang diberikan oleh pemerintah secara langsung sehingga dalam transaksi pembelian pupuk, seorang petani akan dikenakan harga pasar, namun petani tersebut hanya membayar harga neto sebesar harga pasar dikurangi dengan subsidi harga yang diterima petani. Terdapat beberapa kelebihan dari kebijakan bantuan langsung pupuk, seperti yang sudah diteliti oleh IPB (2016) dan Kemenkeu (2016), yaitu:

- Meminimalisir dampak dualisme harga seperti penyelewengan karena hanya akan ada satu harga pupuk di pasar;
- Mekanisme distribusi yang lebih sederhana dan bantuan yang lebih dirasakan oleh petani karena bantuan diterima secara langsung memberikan dampak tambahan penerimaan bagi rumah tangga petani;

Perhitungan besaran bantuan bisa lebih sederhana jika data jumlah petani yang berhak menerima dan volume pupuk yang disubsidi dapat diperoleh secara valid.

Dalam mekanisme penyaluran Bantuan Langsung Pupuk, setidaknya terdapat dua opsi yang dapat dipertimbangkan untuk diterapkan. **Opsi pertama** adalah subsidi langsung pupuk kuota, subsidi diberikan dalam bentuk kuota pupuk bersubsidi. Opsi ini tidak berbeda jauh dengan mekanisme lama, namun menggunakan kartu tani untuk pembeliannya sehingga perekaman dapat lebih efektif lagi. Pada opsi pertama ini petani diharuskan memasukkan uang (menabung) ke dalam kartu tani (*top up*) sebesar selisih harga keekonomian dengan besaran subsidi per Kilogram pupuk agar kartu tani tersebut bisa digunakan untuk membeli pupuk.

Sedangkan **opsi kedua** adalah bantuan langsung pupuk non-tunai. Pada opsi ini petani akan menerima uang di dalam kartu tani (kartu yang diterbitkan oleh bank dan digunakan sebagai media untuk menerima dana dan membeli pupuk). Petani akan membeli pupuk menggunakan kartu tani pada harga keekonomiannya, sedangkan pemerintah akan menanggung sebagian harga pupuk sesuai kebijakan pada tahun tersebut.

Untuk menjamin mekanisme penyaluran tepat sasaran, telah dirancang 4 (empat) standar operasional prosedur (SOP) pelaksanaan kedua opsi di atas. Untuk **opsi subsidi langsung pupuk kuota**, SOP pertama mengatur tentang ***persiapan dan konsolidasi data*** yang menjelaskan bagaimana transformasi peraturan hingga konsolidasi data dilakukan. Transformasi peraturan dimulai dari merevisi Peraturan Presiden No. 77 tahun

2005 yang diubah dengan Peraturan Presiden No. 15 tahun 2011 tentang Pengawasan Pupuk Bersubsidi. Hal ini perlu dilakukan karena status pupuk bersubsidi yang tidak ada lagi pada mekanisme ini dan diganti kuota pembelian pupuk. Setelah revisi terhadap aturan pupuk bersubsidi sudah selesai ditetapkan, maka Kementerian Pertanian, Kementerian Perdagangan, Kementerian Perindustrian, dan Kementerian Keuangan perlu melakukan harmonisasi peraturan yang sebelumnya membahas mekanisme subsidi pupuk.

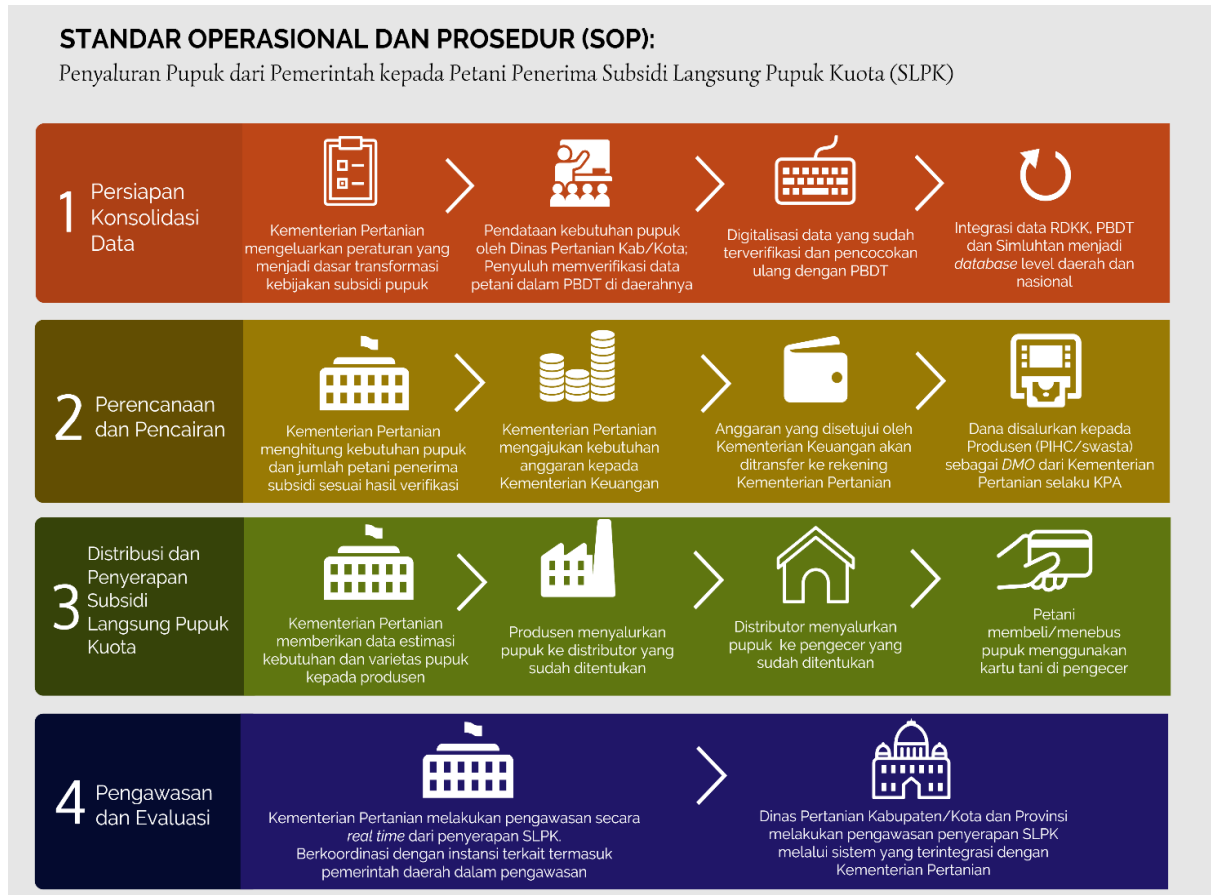
Kemudian, Kementerian Pertanian sebagai kementerian teknis menyiapkan data kebutuhan pupuk pada level petani. Sumber data yang digunakan adalah PBDT yang dimiliki oleh TNP2K. PBDT juga digunakan sebagai sumber data dalam program pemerintah lainnya sehingga program ini dapat lebih tepat sasaran. Dalam menghitung kebutuhan pupuk, Dinas Pertanian Kabupaten/Kota bertindak mengusulkan data kebutuhan pupuk di wilayahnya berdasarkan data PBDT dan RDKK dengan mengoptimalkan peranan penyuluh dalam memverifikasi kondisi sosial-ekonomi dan lahan yang dimiliki petani. Agar tidak terjadi kelangkaan pupuk, dirancang aturan bahwa pada level provinsi (atau kabupaten/kota) kebutuhan pupuk akan ditambahkan komponen cadangan sebesar 15% dari kebutuhan riil yang sudah dihitung.

Pada tahap **perencanaan dan pencairan**, Kementerian Pertanian menentukan jumlah petani penerima, volume subsidi langsung pupuk kuota, dan jenis pupuk melalui Peraturan Menteri Pertanian. Kebutuhan anggaran final yang sudah dihitung diajukan ke Kementerian Keuangan untuk dilakukan perhitungan serta penyesuaian dengan kemampuan keuangan negara. Anggaran yang sudah disetujui oleh Kementerian Keuangan akan ditransfer ke Produsen sebagai *Domestic Market Obligation* (DMO) subsidi langsung pupuk kuota melalui KPA (Kuasa Pengguna Anggaran). KPA juga menentukan bank penyalur kartu tani, mengatur pembukaan rekening, dan pembagian kartu tani bersama bank yang ditunjuk. Agar proses penyaluran berlangsung lancar, penyuluh melakukan sosialisasi ketentuan subsidi dan tata cara penggunaan kartu tani setiap awal musim tanam. Untuk mendukung proses ini, bank penyalur membuat panduan penggunaan kartu yang digunakan oleh penyuluh sebagai bahan sosialisasi kepada petani.

Pada proses **distribusi pupuk dan pemakaian**, Kementerian Pertanian menunjuk produsen berdasarkan syarat-syarat tertentu dan menunjuk produsen berdasarkan kedekatan geografis produsen dengan daerah yang menjadi tanggung jawabnya. Namun, produsen lain juga dapat diperbolehkan untuk melakukan penyaluran ke daerah lain pada kondisi-kondisi tertentu, misalkan ketika ada produsen yang gagal memenuhi kewajiban dan cadangan pupuk yang tersedia hanya tersisa kurang dari 15%. Produsen kemudian melakukan penunjukkan distributor yang memenuhi syarat tertentu dan selanjutnya pengecer sebagai penyalur atau penjual pupuk pada level petani dan kelompok petani (Poktan).

Selanjutnya pada **tahap pengawasan**, data pemakaian subsidi kuota oleh petani di pengecer secara otomatis terekam dalam kartu tani dan pengecer juga melakukan pencatatan pembelian pupuk agar dapat diverifikasi kembali. Dinas Pertanian Kabupaten/Kota dan Provinsi serta Kementerian Pertanian melakukan pemantauan penyerapan subsidi kuota di lapangan. Permasalahan yang terjadi di lapangan terkait penyaluran ataupun pemakaian subsidi kuota akan ditangani oleh berbagai pihak. Penyuluh berperan dalam membantu penyelesaian permasalahan yang bersifat teknis di

lapangan dan mendokumentasikan permasalahan di lapangan. Dinas Pertanian juga menyediakan *hotline* sebagai saluran pengaduan dari petani. Untuk meminimalkan permasalahan yang muncul, Kementerian Pertanian dan Dinas Pertanian harus menyelenggarakan bimbingan teknis (Bimtek) kepada penyuluh setiap sebelum musim tanam.



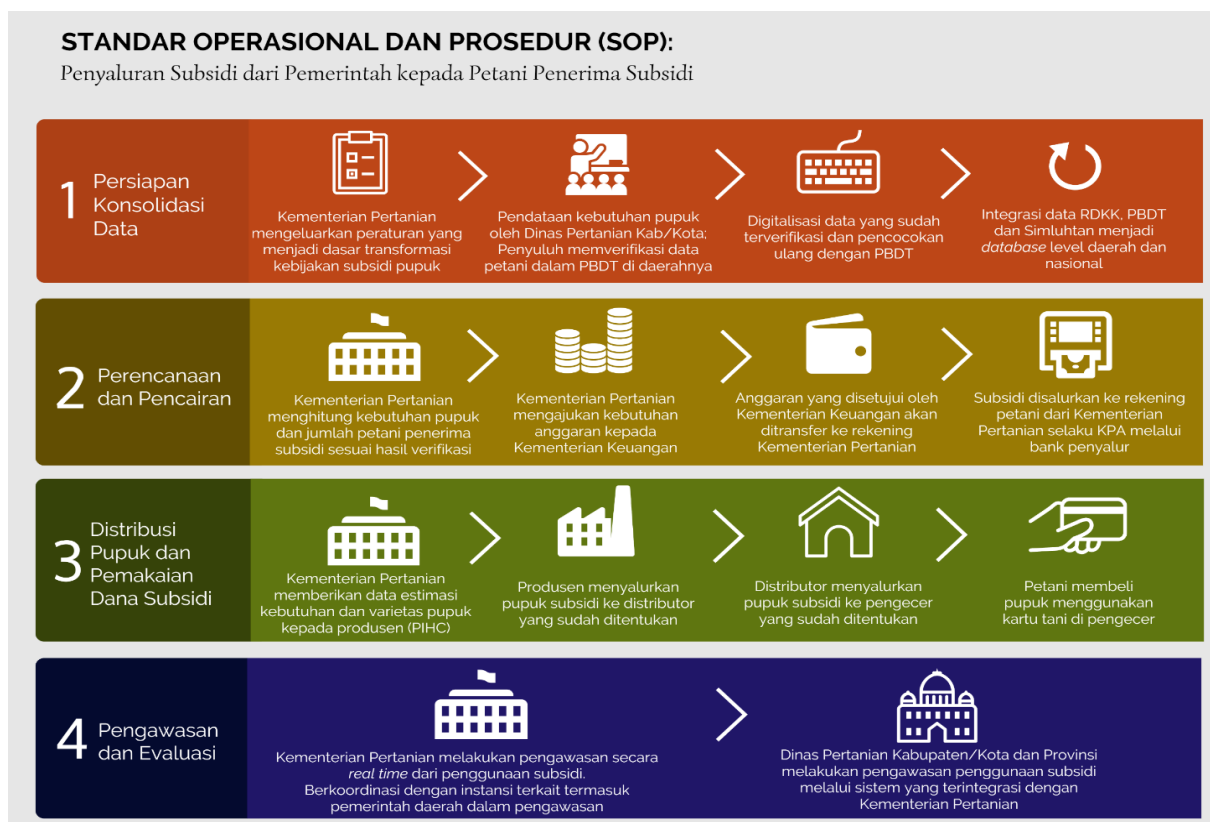
Sedangkan, SOP untuk **bantuan langsung pupuk non-tunai** secara garis besar tidak berbeda. Dimulai dari ***persiapan dan konsolidasi data*** dengan merevisi Perpres No. 77 tahun 2005 dan selanjutnya semua peraturan menteri terkait. Kemudian, Kementerian Pertanian sebagai kementerian teknis menyiapkan data kebutuhan pupuk pada level petani. Kementerian Pertanian harus menyiapkan panduan penentuan petani penerima dan verifikasi untuk digunakan oleh penyuluh. Verifikasi dilakukan secara langsung, tatap muka dan administratif, terutama terhadap luas lahan yang dimiliki dan/atau digarap serta kemampuan ekonomi petani.

Perhitungan kebutuhan pupuk dilakukan dengan gabungan dari pendekatan *bottom-up* dan *top-down*. Dinas Pertanian Kabupaten/Kota bertindak sebagai institusi yang mengumpulkan data kebutuhan pupuk di wilayahnya dan data yang didapatkan akan diagregasi ke Dinas Pertanian Provinsi hingga Kementerian Pertanian. Basis data yang digunakan tetap sama seperti dalam skema subsidi kuota, yaitu dari PBDT.

Selanjutnya, pada tahapan ***perencanaan dan pencairan***, Kementerian Pertanian menghitung kebutuhan anggaran bantuan langsung pupuk non-tunai dan mengajukannya ke Kementerian Keuangan. Anggaran yang sudah disetujui akan ditransfer langsung ke rekening petani yang sudah dibukakan setelah penunjukkan bank penyalur dilakukan. Bank penyalur akan menerbitkan kartu tani yang digunakan sebagai alat membeli pupuk.

Petani diberikan sejumlah uang untuk membeli pupuk sesuai anggaran yang disepakati pemerintah (sesuai kebutuhan lahan sebesar maksimal 2 hektar), apabila ternyata petani tersebut memiliki kebutuhan pupuk lebih besar dari total bantuan langsung yang diberikan maka mereka harus menggunakan uang mereka sendiri.

Pada proses **distribusi dan pemakaian** BLP non-tunai serta pengawasan dan evaluasi tidak terdapat perbedaan signifikan dengan subsidi langsung pupuk kuota. KPA akan menunjuk produsen, kemudian produsen menunjuk distributor dan distributor menunjuk pengecer. Pengecer sebagai penjual di level petani akan mencatat penjualan pupuk ke petani pemegang kartu tani untuk keperluan verifikasi nantinya. Sedangkan pada aspek pengawasan, penyuluh dan Dinas Pertanian akan tetap berperan sentral dalam menangani berbagai permasalahan yang muncul. Sedangkan **evaluasi** atas penyaluran dilaksanakan secara berjenjang dari level kabupaten/kota hingga nasional untuk persiapan penyaluran BLP di musim tanam berikutnya.



Sebagai perbandingan, mekanisme subsidi langsung pupuk kuota memiliki kelebihan yaitu petani akan mendapatkan sejumlah pupuk sesuai kuota yang telah ditetapkan berapa pun harga pasar dari pupuk tersebut dan Produsen/Swasta akan memperoleh subsidi input (gas) terkait tugas Produsen sebagai Domestic Market Obligation. Sedangkan kekurangannya adalah Pemerintah harus mempertimbangkan rencana kontijensi untuk mengantisipasi fluktuasi harga pupuk diatas batas maksimal ruang fiskal (*fiscal space*) pemerintah. Di lain pihak, mekanisme bantuan langsung pupuk non-tunai memiliki kelebihan yaitu alokasi anggaran pemerintah yang lebih pasti, karena jumlah bantuannya berbentuk nominal dan tidak berdampak kepada ruang fiskal pemerintah. Selain itu, kebijakan 1 harga yaitu harga pasar, akan menjadi insentif tersendiri bagi produsen untuk meningkatkan kualitas dan kuantitas produksi dan menghilangkan potensi penyelewengan. Kelemahan dari mekanisme bantuan langsung pupuk adalah

petani harus menanggung risiko fluktuasi harga pupuk di pasar. Hal ini karena besar bantuan yang diterima oleh petani sudah ditetapkan di awal tahun.

Apabila melihat dari sudut pandang ekonomi dan kebijakan publik, maka mekanisme bantuan langsung pupuk non-tunai merupakan skema yang paling tepat untuk diterapkan karena bantuan diserahkan langsung kepada penerima, yang lebih mengetahui perilaku penggunaan pupuk paling tepat, dan juga dapat menekan potensi penyelewengan dan salah sasaran. Kedepannya, sistem dan SOP yang sudah dikembangkan dalam bantuan langsung pupuk ini dapat digunakan oleh pemerintah untuk melakukan berbagai kebijakan lain yang berhubungan dengan petani atau masyarakat miskin.