

ANALISIS SISTEM SUBSIDI PUPUK ; KESIAPAN BUMN PUPUK

Biro Riset BUMN Lembaga Management

Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Indonesia (LM-FEB UI)

Pada dasarnya kebijakan subsidi pupuk dilakukan dalam rangka membantu petani dalam negeri agar dapat bertani dengan produktivitas tinggi dengan biaya yang relative lebih terjangkau. Rendahnya biaya bertani diharapkan dapat membuat pertanian mampu menghasilkan bahan makanan yang dapat memenuhi kebutuhan pangan dalam negeri.

Secara ekonomi, tujuan subsidi adalah untuk mengurangi harga atau menambah keluaran (output). Adapun menurut Nota Keuangan dan RAPBN, subsidi merupakan alokasi anggaran yang disalurkan melalui perusahaan/lembaga yang memproduksi, menjual barang dan jasa, yang memenuhi hajat hidup orang banyak sedemikian rupa, sehingga harga jualnya dapat dijangkau masyarakat. Dalam APBN, belanja subsidi terbagi menjadi dua macam, yaitu subsidi energi dan subsidi non-energi. Yang termasuk dalam subsidi energi adalah subsidi yang diberikan pada Bahan Bakar Minyak (BBM), Bahan Bakar Nabati (BBN), LPG tabung 3 kg, Liquefied Gas for Vehicle (LGV) dan listrik. Sedangkan, yang termasuk subsidi non-energi adalah subsidi pangan, subsidi pupuk, subsidi benih, subsidi public service obligation (PSO), subsidi bunga kredit program, subsidi pajak/ pajak ditanggung pemerintah (DTP).

Kebijakan subsidi pupuk di Indonesia sendiri telah dilaksanakan sejak tahun 1970-an dengan sistem dan mekanisme yang mengalami perkembangan sebagaimana yang tertera sebagai berikut:

Tabel Perkembangan Sistem dan Mekanisme Subsidi Pupuk

TAHUN	SISTEM SUBSIDI	URAIAN	SUMBER BIAYA
1970 – 1973	Subsidi Harga	<ul style="list-style-type: none"> • Pupuk Bantuan/PLN • Pupuk Impor sebagai Subsidi 	APBN
1973 – 1998	Subsidi Harga	Pupuk berasal dari Impor dan Produksi Dalam Negeri	APBN
1999 – 2002	Insentif Gas Domestik (IGD)	<ul style="list-style-type: none"> • Akhir 1998 subsidi pupuk dicabut • IGD dengan harga gas US\$ 1,3/MMBTU (selisih harga gas ditanggung pemerintah) 	APBN dan Dana Talangan PNBPN Migas
2003 – 2005	<ul style="list-style-type: none"> • Subsidi Gas (Urea) • Subsidi Harga (Non-Urea) 	<ul style="list-style-type: none"> • Harga gas US\$ 1,0/MMBTU (selisih harga gas merupakan subsidi) • Subsidi Harga untuk Non-Urea (HPP + biaya distribusi - HET x volume produksi pupuk) 	APBN
2006 – Sekarang	Subsidi Harga	Subsidi Harga untuk seluruh pupuk (HPP + biaya distribusi - HET x volume produksi pupuk)	APBN

Sumber: Pattiro, 2011

Setidaknya terdapat dua jenis subsidi yang telah dilakukan oleh pemerintah dalam membantu penyediaan pupuk dalam negeri, yaitu subsidi harga dan subsidi gas (input). Dalam perjalanannya pemerintah menggunakan salah satu atau kombinasi dari kedua jenis subsidi tersebut. Di awal tahun 1970-an sampai dengan tahun 1998 sistem subsidi yang digunakan adalah subsidi harga. Periode ini terbagi menjadi dua. Pertama periode 1970-1973 dimana pemerintah memberikan subsidi terhadap pupuk impor ditambah dengan bantuan dari PLN. Periode kedua, 1973-1998, pemerintah menetapkan untuk memberikan subsidi bagi pupuk yang berasal dari impor maupun pupuk dari produksi dalam negeri.

Krisis keuangan yang terjadi pada tahun 1998 membuat pemerintah harus mencabut subsidi yang telah berjalan puluhan tahun. Tapi, kemudian pemerintah memutuskan tetap memberikan subsidi pupuk secara tidak langsung melalui subsidi harga bahan baku, yaitu subsidi gas. Subsidi ini memastikan bahwa perusahaan pupuk dapat membeli gas pada harga maksimal sebesar US\$1,3/MMBTU. Adapun selisih antara harga pasar dengan harga jual gas ke perusahaan pupuk ditanggung oleh pemerintah. Sumber dana ini berasal dari kombinasi APBN dengan dana talangan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) Migas. PNBP Migas sendiri adalah penerimaan negara dari bagi hasil antara pemerintah dengan kontaktor migas yang melakukan

ekplorasi migas di Indonesia. Sistem subsidi ini berlangsung selama tiga tahun dari 1999 sampai dengan 2001.

Pada tahun 2003 sampai dengan 2005, pemerintah menambah system subsidi gas yang sudah dijalankan sebelumnya dengan subsidi untuk non urea. Di tahun tersebut, pemerintah memutuskan subsidi gas untuk pupuk urea dengan pertimbangan bahwa hasil reaksi gas metana (CH₄) dari gas bumi diperlukan untuk memperoleh amoniak, bahan baku dari urea. Harga jual gas dipatok oleh pemerintah sebesar US\$1/MMBTU, dimana jika harga pasar lebih mahal dari harga yang ditetapkan pemerintah maka selisihnya akan dibayarkan oleh pemerintah. Di lain pihak, pupuk non-urea juga dikenakan harga jual maksimal sama seperti harga jual gas atau dikenal dengan Harga Eceran Tertinggi (HET). Artinya, harga jual pupuk ke petani tidak boleh lebih dari harga yang telah ditetapkan pemerintah (HET). Biasanya HET dibuat sangat rendah agar dapat terjangkau oleh para petani. Apabila Harga Pokok Produksi (HPP) dan biaya distribusi lebih tinggi dari HET maka selisihnya akan ditanggung oleh pemerintah melalui subsidi. Sumber dana subsidi gas dan subsidi harga pupuk berasal dari APBN.

Namun, pada tahun 2006 subsidi gas dicabut. Dan sebagai gantinya pemerintah menerapkan system HET baik untuk pupuk urea maupun pupuk non-urea. Cara menghitung besaran subsidi yang diberikan pemerintah terhadap subsidi harga pupuk masih sama seperti sebelumnya, yaitu selisih antara HET dengan HPP dan biaya distribusi kemudian dikalikan dengan volume produksi pupuk.

2.1. Kebijakan dan Mekanisme Subsidi Saat Ini

Jenis subsidi pupuk yang saat ini dilakukan oleh pemerintah adalah subsidi harga atas komoditas. Akan tetapi, tidak semua pupuk mendapatkan subsidi dari pemerintah. Hanya beberapa jenis pupuk dan produsen pupuk tertentu saja yang bisa mendapatkan subsidi ini. Pupuk yang mendapatkan subsidi adalah pupuk berjenis Urea, SP-36, ZA, dan NPK. Sedangkan produsen yang memproduksi pupuk bersubsidi hanya perusahaan penghasil pupuk yang dimiliki oleh pemerintah atau Badan Usaha Milik Negara (BUMN), yaitu produsen pupuk di bawah PT Pupuk Indonesia Holding Company (PIHC). Produsen pupuk dan rayon distribusinya, antara lain:

1. **PT Pupuk Sriwidjaja Palembang** dengan rayon distribusi pada Sumatera (kecuali NAD), Kalbar, dan Jawa Tengah

2. **PT Pupuk Kaltim** dengan rayon distribusi pada Kalimantan (kecuali KALBAR), Jawa Timur, Sulawesi, Maluku, Nusa Tenggara, Papua
3. **PT Pupuk Kujang Cikampek** dengan rayon distribusi pada DKI Jakarta, Jawa Barat
4. **PT Petrokimia Gresik** dengan rayon distribusi pada Gresik dan seluruh Indonesia (untuk pupuk jenis seperphos, ZA, dan NPK)
5. **PT Pupuk Iskandar Muda** dengan rayon distribusi Wilayah Nangroe Aceh Darussalam (NAD)

Untuk pelaksanaan subsidi harga yang saat ini dilaksanakan melibatkan beberapa instansi antara lain Kementerian Pertanian (Cq: Ditjen Pangan), Kementerian Keuangan (Cq: Ditjen Anggaran dan Ditjen Perbendaharaan Negara), Kementerian Perdagangan, Kementerian BUMN, BPPOM, DPR RI (Komisi V), dan Komisi Pengawas Pupuk dan Pestisida (KP3). Adapun rincian peran, fungsi dan kewenangan dari masing-masing pihak adalah sebagai berikut:

**Tabel Peran, Fungsi, dan Kewenangan Lembaga/Kementerian Terkait
Program Pupuk Bersubsidi**

PIHAK-PIHAK	PERAN, FUNGSI, DAN KEWENANGAN
Kementerian Pertanian (Cq: Ditjen Pangan)	<ul style="list-style-type: none"> - Menetapkan alokasi kebutuhan pupuk dan HET bersubsidi per tahun - Menetapkan produsen pupuk bersubsidi (Bersama Kementerian BUMN) - Bertindak sebagai Kuasa Pengguna Anggaran dalam penganggaran subsidi pupuk (membuat DIPA, menunjuk PPK, pejabat penanda tangan SPM, bendahara pengeluaran, membuat SPP dana subsidi pupuk) - Menetapkan tim verifikasi untuk menilai kebenaran data/dokumen pembayaran subsidi pupuk yang diajukan oleh produsen - Bertanggung jawab atas penyaluran dana subsidi kepada produsen pupuk, menyelenggarakan akuntansi dan pelaporan dana subsidi
Kementerian Keuangan (Cq: Ditjen Anggaran dan Ditjen Perbendaharaan Negara)	<ul style="list-style-type: none"> - Menetapkan alokasi dana subsidi pupuk dalam APBN - Menetapkan tata cara penyediaan anggaran, penghitungan, pembayaran, dan pertanggungjawaban subsidi pupuk - Membayar dana subsidi pupuk kepada produsen sesuai dengan SPM Ditjenta-Kementerian Pertanian sebagai KPA.
Kementerian Perdagangan	<ul style="list-style-type: none"> - Menetapkan mekanisme pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi - Melakukan pengawasan dalam pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi.

PIHAK-PIHAK	PERAN, FUNGSI, DAN KEWENANGAN
Kementerian BUMN	<ul style="list-style-type: none"> - Menetapkan produsen pupuk bersubsidi - Menetapkan besar komponen biaya dalam HPP pupuk bersubsidi - Mengawasi kinerja BUMN yang bertindak sebagai produsen pupuk bersubsidi
BPPOM	<ul style="list-style-type: none"> - Melakukan kontrol kualitas (quality control) produk popok bersubsidi yang akan beredar di masyarakat
DPR RI (Komisi IV)	<ul style="list-style-type: none"> - Mengawasi kinerja pemerintah dalam pelaksanaan program pupuk bersubsidi - Menyerap aspirasi masyarakat dalam pelaksanaan program pupuk bersubsidi - Melakukan koordinasi dengan kementerian terkait untuk meminta keterangan, melakukan penilaian kinerja, dan memberi masukan perbaikan kepada pemerintah mengenai program pupuk bersubsidi
Komisi Pengawas Pupuk dan Pestisida (KP3)	<ul style="list-style-type: none"> - Melakukan pemantauan dan pengawasan atas penyaluran, penggunaan dan harga pupuk bersubsidi di wilayah pengawasannya (provinsi/kabupaten/kota) - Dalam melakukan tugasnya, KP3 dibantu oleh penyuluh - KP3 wajib membuat laporan pengawasan kepada bupati/gubernur/menteri sesuai dengan wilayah pengawasannya

Sumber: Pattiro, 2011

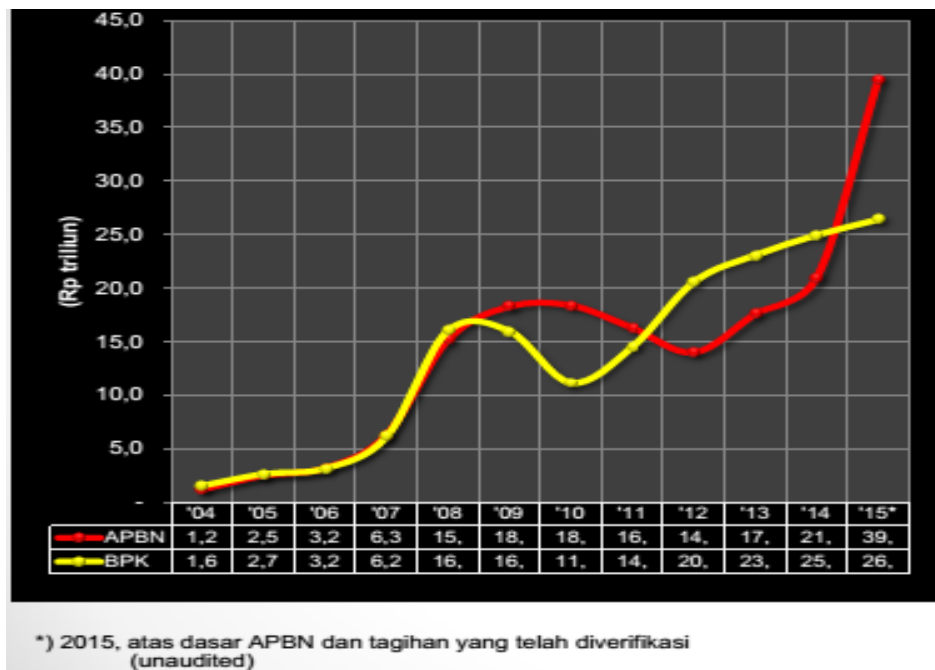
Sementara dari aspek distribusi, aliran/tahapan pelaksanaan distribusi dilakukan dalam empat lini. Pertama-tama, pupuk diproduksi oleh perusahaan pupuk di Lini I, yakni lokasi gudang pupuk di wilayah pabrik dari masing-masing produsen atau di wilayah pelabuhan tujuan untuk pupuk impor. Dari Lini I, pupuk dikirim ke lokasi gudang produsen di wilayah ibukota provinsi dan atau Unit Pengantongan Pupuk (UPP) atau di luar pelabuhan (Lini II). Ada pula produsen pupuk yang melakukan pengantongan di Lini I sebelum didistribusikan wilayah tujuan.

Setelah pupuk dikemas dalam kantong, maka pupuk dikirim ke lokasi gudang produsen dan/atau distributor di wilayah kabupaten/kota yang ditunjuk atau ditetapkan oleh Produsen (Lini III). Distributor adalah perusahaan perorangan atau badan usaha, baik berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum yang ditunjuk oleh Produsen untuk melakukan pembelian, penyimpanan, penyaluran, dan penjualan pupuk bersubsidi dalam partai besar di wilayah tanggung jawabnya untuk dijual kepada Petani dan/atau Kelompok Tani melalui Pengecer yang ditunjuknya. Untuk menjadi Distributor, perusahaan tersebut harus mendapatkan rekomendasi dari kepala daerah setempat. Beberapa Distributor adalah Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang ditunjuk kepala daerah.

Setelah dari distributor, pupuk kemudian dijual kepada petani dan/atau kelompok tani melalui pengecer yang ditunjuk (Lini IV). Pengecer Resmi yang selanjutnya disebut Pengecer adalah perseorangan, kelompok tani, dan badan usaha baik yang berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum yang berkedudukan di kecamatan dan/atau desa yang ditunjuk oleh Distributor dengan kegiatan pokok melakukan penjualan Pupuk Bersubsidi di wilayah tanggung jawabnya secara langsung kepada Petani dan/atau Kelompok Tani.

Besaran subsidi pupuk oleh pemerintah dihitung dari selisih antara harga pokok penjualan (Rp/Kg) yang dikeluarkan oleh produsen pupuk dikurangi dengan harga eceran tertinggi (HET) yang ditetapkan oleh pemerintah. Selisih ini kemudian dikalikan dengan volum pupuk yang disalurkan kepada petani. Hasil inilah yang menjadi besaran anggaran subsidi (APBN) yang dibayarkan kepada produsen pupuk setiap tahunnya. Adapun pihak yang mengawasi proses realisasi penyaluran pupuk bersubsidi dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Realisasi subsidi pupuk (APBN) terus meningkat dari tahun ke tahun, bahkan mencapai lebih dari 30 kali lipat dalam 11 tahun terakhir. Besaran subsidi pupuk tahun 2004 menunjukkan nilai sebesar Rp1,2 triliun dan meningkat menjadi Rp39 triliun pada tahun 2015.



Gambar Subsidi Pupuk Berdasarkan APBN dan Audit BPK

Sumber: Public Hearing Tim Pokja 12 Mei 2016 di Surabaya

Alasan meningkatnya subsidi pupuk disebabkan adanya peningkatan selisih antara harga pokok penjualan oleh produsen pupuk yang tidak dibarengi dengan kenaikan harga eceran tertinggi di masyarakat. Di saat harga pokok penjualan pupuk semakin meningkat yang disebabkan kenaikan harga input (gas) secara signifikan. Sementara itu, harga eceran tertinggi hanya sedikit mengalami kenaikan, bahkan cenderung stagnan dalam tujuh tahun terakhir.

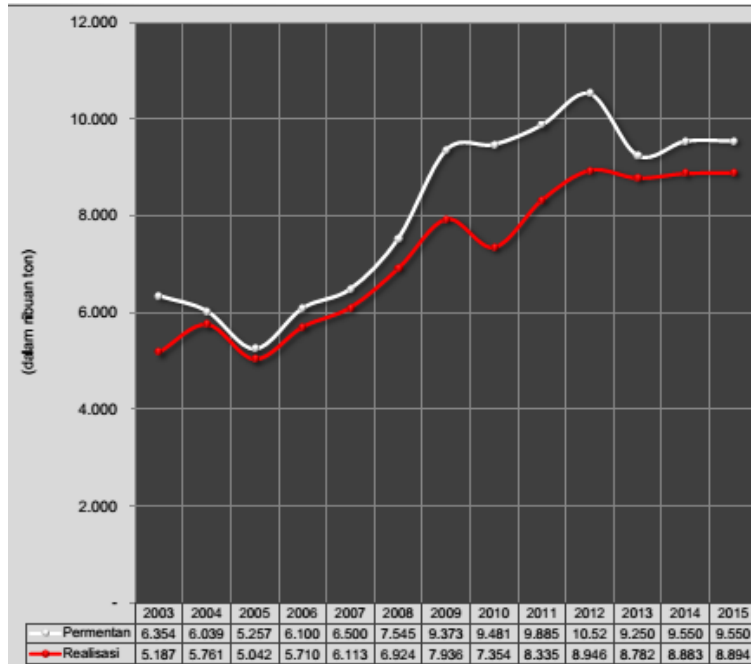
Tabel Harga Eceran Tertinggi Tahun 2007-2016

TAHUN	HET (Rp/Kg)					KETERANGAN
	UREA	SP-36	ZA	NPK	ORGANIK	
2007	1,200	1,550	1,050	1,750		66/Permentan/OT.140/12/2006
2008	1,200	1,550	1,050	1,750	1,000	76/Permentan/OT.140/12/2007
2009	1,200	1,550	1,050	1,750	500	42/Permentan/OT.140/09/2009
2010	1,200	1,550	1,050	1,750	500	22/Permentan/SR.130/2/2010 (1 Jan - 8 Apr)
	1,600	2,000	1,400	2,300	700	32/Permentan/SR.130/4/2010 (9 Apr -31 Des)
2011	1,600	2,000	1,400	2,300	700	06/Permentan/SR.130/2/2011
2012	1,800	2,000	1,400	2,300	500	87/Permentan/SR.130/12/2011
2013	1,800	2,000	1,400	2,300	500	123/Permentan/SR.130/11/2013
2014	1,800	2,000	1,400	2,300	500	122/Permentan/SR.130/11/2013
2015	1,800	2,000	1,400	2,300	500	130/Permentan/SR.130/11/2014
2016	1,800	2,000	1,400	2,300	500	60/Permentan/SR.310/12/2015

Sumber: Pupuk Indonesia Holding Company, 2016

Dari hasil perhitungan subsidi pupuk berdasarkan audit BPK (BPK), ternyata dalam pelaksanaannya terdapat hutang/kekurangan dan/atau kelebihan pembayaran subsidi terhadap produsen pupuk. Hasil audit ini merupakan gambaran yang paling mendekati realisasi penyaluran pupuk di lapangan. Kelebihan dan kekurangan pada anggaran APBN akan ditagihkan atau dibebankan pada anggaran subsidi pupuk pada tahun berikutnya. Pembayaran oleh produsen pupuk akan dicatat dalam APBN sebagai pendapatan lain-lain.

Dalam hal realisasi penyaluran pupuk bersubsidi, hambatan pada sistem logistik dan distribusinya telah menyebabkan kelangkaan pupuk. Penyebab kelangkaan bukan dikarenakan adanya kekurangan persediaan pupuk bersubsidi. Hal ini dibuktikan dengan adalah selisih antara realisasi penyaluran dengan jumlah alokasi pupuk bersubsidi yang disediakan oleh Kementerian Pertanian. Selisih yang paling besar terjadi pada tahun 2012, dimana Kementerian Pertanian mengalokasikan pupuk bersubsidi hingga 10,5 juta ton, tapi hanya 8,9 juta ton (85%) yang berhasil disalurkan ke petani.



Gambar Rencana dan Relaisasi Pupuk Bersubsidi Tahun 2003-2015

Sumber: Public Hearing Tim Pokja 12 Mei 2016 di Surabaya

Selisih antara alokasi dengan realisasi penyaluran pupuk bersubsidi terus terjadi dari tahun 2003 hingga tahun 2015. Bahkan dalam tiga tahun terakhir, realisasi penyaluran pupuk bersubsidi hanya berkisar antara 93% hingga 95%. Oleh karena itu, berdasarkan data di atas isu kelangkaan seharusnya dapat diatasi di masa yang akan datang.

Dari kajian di atas dapat disimpulkan bahwa efektivitas subsidi pupuk melalui subsidi harga input masih perlu dipertanyakan efektivitas dan efisiensinya sehingga pemerintah memerlukan alternative skema subsidi lain yang dapat menjamin tercapainya tujuan ketahanan pangan di Indonesia.

2.2. Benchmarking

Berdasarkan hasil kajian, masih banyak negara di Asia yang memberikan bantuan subsidi pupuk dengan besaran dan bentuk subsidi yang berbeda-beda. Berikut adalah gambaran subsidi pupuk di negara lain.

Tabel Sistem Subsidi di Negara Lain

No	Negara	Jumlah Penduduk / Petani	Sistem	Bentuk Subsidi	Jumlah Subsidi / Konversi dalam Rp
1	Indonesia	247 Juta	Subsidi Input	HET (Urea, SP-36, ZA, NPK, Organik)	Rp 15,8 Triliun
2	Filipina	95 Juta		Kupon kepada petani (Urea, NPK)	USD 16 Juta Rp 184 Milyar
3	India	1.200 Juta		Produsen dan Importir, Nutrient Based Subsidy (NBS) dan Group Pricing Scheme (GPS)	USD 17,8 Juta Rp 204,7 Triliun
4	China	1.300 Juta		Produsen (Bahan baku, transportasi dan pembebasan impor bahan baku, alsintan)	166,4 Milyar Yuan Rp 316,8 Triliun
5	Bangladesh	154 Juta		HET	USD 1,5 Milyar Rp 17,2 Triliun
6	Sri Langka	20 Juta		HET	Rp 4 Triliun
7	Malaysia	29 Juta		Petani padi (terdaftar)	Rp 760 Milyar

Sumber: Public Hearing Pupuk Indonesia Holding Company 12 Mei 2016

Kajian mengenai praktek subsidi input (pupuk) di negara berkembang yang dilakukan oleh Wiggins dan Brooks (2010) menghasilkan analisa sebagai berikut:

1. Subsidi pupuk di Malawi dilakukan sejak pertengahan tahun 1970-an, tapi kemudian dihentikan sementara di awal tahun 1990-an karena adanya liberalisasi. Kemudian pada tahun 2008, sekitar 300 ton pupuk untuk ladang jagung diberikan kepada 1,5 juta petani dengan menggunakan sistem voucher. Sistem voucher membuat para petani membeli dua karung pupuk ukuran 50 kg dengan harga sebesar 28% dari harga totalnya.

2. Sri Lanka sudah melakukan praktek subsidi pupuk sejak tahun 1962. Pada tahun 2005 program ini bertujuan untuk memastikan para petani dapat membeli pupuk pada harga yang tetap (HET). Pemerintah membayar subsidi kepada importir sebagai pengganti selisih antara biaya impor dengan HET. Pada tahun 2010 harga satu karung pupuk seberat 50 Kg adalah USD3,07
3. India memperkenalkan subsidi pada tahun 1960-an untuk mendukung green revolution, yang pengeluaran terbesarnya adalah untuk membuat harga pupuk tetap rendah. India mengalokasikan subsidi pertanian 10-15% dari total output pertanian.

Selain itu, terdapat Wailes (2005) yang juga meneliti mengenai perdagangan internasional, kebijakan proteksi, dan dampaknya terhadap perdagangan bebas. Ada enam negara yang menjadi objek penelitian, yaitu China, India, Republic of Korea, Bangladesh, Vietnam, Thailand, dan Jepang. Hasil penelitian tersebut memperlihatkan bahwa China memberikan Tarrif rate quota dan Procurement support prices for government rice stocks. India dan Korea memiliki kebijakan yang cukup mirip, yaitu dukungan terhadap gandum, dukungan harga jual dan subsidi ekspor. Bangladesh menerapkan larangan impor melalui kebijakan tarif, pajak penghasilan, biaya pembangunan. Di negara Vietnam tidak terdapat kebijakan yang mendukung pertanian ataupun subsidi ekspor. Sedangkan di Thailand pemerintah memberikan skema padi dan rumah. Jepang sendiri memberikan tarif pada pendatang dari luar negeri dan memberikan kebijakan bahwa masyarakat harus membayar lebih tinggi untuk pada yang diproduksi oleh petani lokal.

Analisis : Bayu Adi