



PERAN KOMISI IV DPR RI DALAM MENGAWASI KEBIJAKAN TATA KELOLA
PUPUK BERSUBSIDI

Oleh

Yustinus Oswin Mamo¹, Eleonora Sofilda², Nurul Huda³

^{1,2}Universitas Trisakti; Jl. Letjen S. Parman No.1 Kampus A, Grogol, Jakarta Barat, DKI
Jakarta

³Program Studi Magister Ilmu Ekonomi, Fakultas Ekonomi dan Bisnis,
Universitas Trisakti

e-mail: ^{1*}yustinusoswin30071992@gmail.com

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan, memaparkan dan menganalisis akar masalah, evaluasi dan rekomendasi Komisi IV DPR terhadap kebijakan tata kelola pupuk bersubsidi serta dampak pemberian pupuk bersubsidi terhadap peningkatan produktivitas pertanian. Penelitian ini menggunakan metode atau pendekatan penelitian kualitatif deskriptif dengan tipe penelitiannya eksplorasi (*exploratory research*) yang tujuannya tidak jauh berbeda dengan semua kegiatan ilmiah lainnya, yaitu menjelajah (*to explore*), menggambarkan (*to description*), dan menjelaskan (*to explain*). Hasil penelitian ini menyarankan kepada pemerintah untuk segera melakukan perbaikan manajemen tata kelola pupuk bersubsidi dengan merevisi Permendag No. 15 Tahun 2013, peningkatan anggaran, update sistem dan valididasi data e-RDKK, penyederhanaan mekanisme penebusan pupuk bersubsidi, transparansi dan akuntabilitas dalam penunjukan distributor, agen/pengecer resmi pupuk bersubsidi, penguatan sistem pengawasan dengan menambah anggaran untuk pengawasan serta melibatkan BUMDes dan koperasi dalam rantai distribusi/penyaluran pupuk bersubsidi. Selain itu, pemerintah juga harus mampu menciptakan alternatif kebijakan terhadap kelangkaan pupuk bersubsidi melalui 2 (dua) model yakni meningkatkan efisiensi penggunaan pupuk dengan pemupukan berimbang dan pemanfaatan pupuk organik dan pupuk hayati.

Kata Kunci: Kebijakan Publik, Pupuk Bersubsidi, Kartu Tani, Pengawasan DPR RI.

PENDAHULUAN

Pupuk bersubsidi merupakan barang dalam pengawasan yang pengadaan dan penyalurannya mendapat subsidi dari pemerintah untuk kebutuhan petani di sektor pertanian. Pupuk bersubsidi dalam pengadaan dan penyalurannya ditataniagakan dengan Harga Eceran Tertinggi (HET) serta ditetapkan melalui penyalur resmi di Lini IV. HET pupuk bersubsidi ditetapkan oleh Menteri Pertanian untuk dibeli oleh petani atau kelompok tani secara tunai dalam kemasan tertentu di penyalur Lini IV. Pupuk bersubsidi tidak boleh dijual di atas HET yang dievaluasi setiap tahun dan diatur dalam Permentan. Kebijakan HET

memungkinkan petani untuk membeli pupuk dengan harga terjangkau, tetapi juga memperbesar kesenjangan harga antara pupuk bersubsidi dan non-subsidi. Sedangkan, Lini IV adalah lokasi gudang atau kios pengecer di wilayah kecamatan dan/atau desa yang ditunjuk atau ditetapkan oleh distributor pupuk bersubsidi serta diperuntukkan bagi sektor pertanian atau sektor yang berkaitan dengan budidaya tanaman pangan, hortikultura, perkebunan, hijauan pakan ternak, dan budidaya ikan dan/atau udang.

Kebijakan pupuk bersubsidi di Indonesia pada dasarnya mengacu pada Peraturan Menteri Perdagangan (Permendag)



Nomor 15 Tahun 2013 tentang Pengadaan Pupuk Bersubsidi Untuk Sektor Pertanian mulai dari Lini I sampai dengan Lini IV. Pokok-pokok Permendag No. 15 Tahun 2013 menetapkan bahwa untuk pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi, Kemendag menugaskan PT. Pupuk Indonesia *Holding Company* (PIHC) dan selanjutnya PIHC akan menetapkan produsen yang bertanggung jawab di wilayah Propinsi/Kabupaten/Kota sesuai dengan kemampuan produksi, prinsip efisien dan efektif. Sedangkan, dalam pokok-pokok Permentan No. 41 Tahun 2021 menjelaskan bahwa pupuk bersubsidi diperuntukan bagi petani yang melakukan usaha tani sub sektor tanaman pangan, perkebunan, hortikultura, dan/atau peternakan dengan lahan paling luas 2 (dua) hektare setiap musim tanam. Sementara untuk pembudidaya ikan dan/atau udang paling luas 1 (satu) hektare. Petani yang berhak mendapatkan pupuk bersubsidi adalah petani yang sudah terdaftar dalam sistem e-RDKK (Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok) maupun sistem informasi manajemen penyuluh pertanian atau Simluhtan.

Penyaluran pupuk bersubsidi dilaksanakan secara tertutup melalui produsen kepada distributor (penyalur di Lini III), selanjutnya distributor menyalurkan kepada Pengecer (penyalur di Lini IV) Penyaluran pupuk kepada petani dilakukan oleh pengecer resmi yang telah ditunjuk di wilayah kerjanya berdasarkan data cetak e-RDKK yang dibatasi oleh alokasi pupuk bersubsidi di wilayahnya. Pada dasarnya, penyaluran pupuk bersubsidi harus menyesuaikan kebutuhan di lapangan yang diakibatkan pergeseran musim tanam, pengembangan kawasan, adanya program khusus Kementerian Pertanian dan hal mendesak lainnya, dapat dilakukan realokasi antar wilayah dan waktu sesuai ketentuan dalam Permentan tentang alokasi dan HET pupuk bersubsidi.

Pengawasan terhadap pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi dilakukan oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

(Gubernur dan Bupati/Walikota, KP3 Provinsi dan Kabupaten/Kota). Pengawasan mencakup pengadaan dan penyaluran mengenai jenis, jumlah, mutu, wilayah pemasaran, HET dan waktu pengadaan dan penyaluran. Sebagaimana ditegaskan di dalam Peraturan Presiden Nomor 15 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 77 Tahun 2005 Tentang Penetapan Pupuk Bersubsidi Sebagai Barang Dalam Pengawasan, maka diperlukan instrumen untuk pelaksanaan pengawasan penyediaan dan penyaluran pupuk bersubsidi. Setiap penyimpangan/pelanggaran terhadap ketentuan pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi harus ditindak tegas sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Adapun skema pengawasan pupuk bersubsidi dapat dilihat pada gambar berikut.

Selama kurun waktu 5 tahun terakhir ini tak sedikit APBN yang digelontorkan oleh negara untuk membiayai kebijakan pupuk bersubsidi. Namun, alokasi anggaran tersebut pada kenyataannya masih sangat kurang dibandingkan dengan tingkat kebutuhan pupuk bersubsidi oleh petani. Kebutuhan pupuk bersubsidi oleh petani secara nasional mencapai 22,57 juta ton hingga 26,18 juta ton per tahun. Namun, setiap tahunnya pemerintah hanya mampu mengalokasikan sekitar 8 - 9 juta ton pupuk subsidi atau Rp 25 triliun hingga Rp 32 triliun. Berdasarkan data yang ditampilkan oleh Direktorat Jenderal Prasarana dan Sarana Pertanian, Kementerian Pertanian (Kementan) RI pada tahun 2022, kebutuhan pupuk subsidi oleh petani mencapai 23,2 juta ton atau senilai Rp 67,12 triliun, namun pagu anggaran yang disediakan oleh pemerintah hanya Rp 25.276 triliun. Anggaran subsidi pupuk ini turun 13,06% dari tahun 2021 (*outlook*) senilai Rp 29,1 triliun dan tahun 2020 senilai Rp 29,7 triliun. Sehingga, kekurangan anggaran subsidi pupuk pun mencapai Rp 41,905 triliun.

Komisi IV DPR RI yang memiliki ruang lingkup tugas dan wewenang dalam bidang pertanian, diharapkan lebih



maksimalisasi menjalankan fungsi pengawasannya terhadap kebijakan tata kelola subsidi pupuk. Sejauh ini, Komisi IV telah menyetujui dan membentuk Panitia Kerja (Panja) Pupuk Bersubsidi dan Kartu Tani. Panja ini dibentuk guna memperkuat fungsi pengawasan serta melakukan evaluasi total terhadap carut marut kebijakan tata kelola pupuk bersubsidi. Keberadaan Panja Komisi IV DPR RI diharapkan dapat melahirkan berbagai terobosan dan alternatif solusi dalam upaya perbaikan tata kelola pupuk bersubsidi secara komprehensif. Perbaikan tata kelola pupuk subsidi ini tentu bertujuan agar petani dapat memenuhi kebutuhan pupuk sesuai dengan prinsip 6 T (tepat mutu, tepat jumlah, tepat jenis, tepat harga, tepat waktu dan tepat tempat).

LANDASAN TEORI

Untuk mengetahui dan menjelaskan lebih detail gambaran masalah, evaluasi dan dampak (*impact*) kebijakan tata kelola pupuk bersubsidi, peneliti menggunakan teori kebijakan publik. Pertanyaan mendasar, apa itu kebijakan publik/*public policy*? Pada dasarnya terdapat banyak batasan atau definisi mengenai kebijakan publik dalam literatur ilmu politik dan masing-masing definisi tersebut memberikan penekanan yang berbeda. Robert Eystone (1971:18) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya.” Konsep yang ditawarkan oleh Eystone ini mengandung pengertian yang sangat luas karena apa yang dimaksud dengan kebijakan publik dapat mencakup banyak hal. Sementara itu, Thomas R. Dye (2007:2) dengan tegas mengatakan bahwa kebijakan publik adakah studi tentang “apa yang dilakukan oleh pemerintah, mengapa pemerintah mengambil Tindakan tersebut, dan apa akibat dari Tindakan tersebut? Pendapat Dye ini selaras dengan apa yang dikatakan oleh Heidenheimer, et.al., (1990:3) bahwa kebijakan publik merupakan studi tentang bagaimana, mengapa

dan apa konsekuensi dari Tindakan aktif (*action*) dan pasif (*inaction*) pemerintah.

Selanjutnya, Peterson (2003:1030) berpendapat bahwa kebijakan publik secara umum dilihat sebagai aksi pemerintah dalam menghadapi masalah, dengan mengarahkan perhatian terhadap “siapa mendapatkan apa, kapan dan bagaimana”. Chandler dan Plano (1988:107) *public policy* adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumber daya - sumber daya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah. William Dunn sebagaimana dikutip dalam Winarno (2007: 32-34) mengungkapkan terdapat tahap-tahap dalam kebijakan publik diantaranya, penyusunan dan penetapan agenda kebijakan (*agenda setting*), formulasi kebijakan (*policy formulation*), adopsi kebijakan (*policy adoption*), implementasi kebijakan (*policy implementation*), dan penilaian kebijakan (*policy assessment*).

Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan tahap dari proses kebijakan segera setelah penetapan undang-undang. Implementasi juga memiliki makna sebagai pelaksanaan undang-undang, di mana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya meraih tujuan-tujuan kebijakan atau program-program. Ripley dan Franklin (1982) dalam Winarno (2016:134) berpendapat bahwa implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (*benefit*), atau suatu jenis keluaran yang nyata (*tangible output*). oleh karena itu, tugas implementasi mencakup terbentuknya “*a policy delivery system*”, dimana sarana-sarana tertentu dirancang dan dijalankan dengan harapan sampai pada tujuan-tujuan yang diinginkan. Sedangkan, Winarno (2008:166), mengutip pendapat Anderson bahwa secara umum evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak



pelaksanaan kebijakan tersebut. Untuk melakukan evaluasi, diperlukan rincian tentang apa yang perlu dievaluasi, pengukuran terhadap kemajuan yang diperoleh dengan mengumpulkan data, dan analisis terhadap data yang ada, terutama berkaitan dengan *output* dan *outcome* yang diperoleh untuk kemudian dibandingkan dengan tujuan suatu program. Hubungan sebab akibat harus diteliti secara cermat antara kegiatan program dengan *output* dan *outcome* yang nampak.

Ada pun penelitian terdahulu yang pernah dilakukan Adnyana dan Saleh Muhammad (2019) dalam penelitian berjudul "Optimalisasi Kinerja Sistem Distribusi Pupuk Bantuan Pemerintah di Provinsi NTB" menemukan bahwa setiap awal tahun alokasi pupuk subsidi selalu lebih rendah dari realisasi pupuk subsidi dan proses relokasi pupuk bersubsidi memerlukan waktu lama, sehingga membentuk pola distribusi pupuk berulang yang menimbulkan permasalahan sama setiap tahunnya yaitu kelangkaan pupuk. Selanjutnya, penelitian yang pernah dilakukan oleh Sri Hery Susilowati (2016) dalam penelitian berjudul "Urgensi dan Opsi Perubahan Kebijakan Pupuk Bersubsidi" menemukan ada tiga opsi perubahan mekanisme subsidi pupuk yaitu, (1) kebijakan pengalihan subsidi pupuk ke subsidi harga output yakni dengan memberikan subsidi terhadap setiap produk pangan yang diproduksi oleh petani, (2) kebijakan pengurangan secara bertahap subsidi pupuk, dan (3) kebijakan SLP yaitu dengan memberikan bantuan langsung kepada petani melalui uang tunai, kupon, atau natura dalam bentuk kuota pupuk.

METODE PENELITIAN

Tulisan ini menggunakan pendekatan penelitian kualitatif deskriptif dengan tipe penelitiannya eksplorasi (*exploratory research*) yang tujuannya tidak jauh berbeda dengan semua kegiatan ilmiah lainnya, yaitu menjelajah (*to explore*), menggambarkan (*to description*), dan menjelaskan (*to explain*). Data yang digunakan dalam penelitian ini

adalah data primer dan data sekunder. Data primer dalam penelitian adalah data hasil observasi dan wawancara secara mendalam (*in-depth interview*) bersama Anggota Panitia Kerja (Panja) Pupuk Bersubsidi dan Kartu Tani Komisi IV DPR RI perwakilan masing-masing fraksi di DPR RI yakni: Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (FPDIP) Bapak Dr. H. Sutrisno, S.E., M.Si, Fraksi Partai Golongan Karya (FPG) Ibu Alien Mus, Fraksi Partai Gerakan Indonesia Raya (FGERINDRA) Ibu Dr. Ir. Hj. Endang Setyawati Thohari, DESS, M.Sc, Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa (FPKB) Bapak Edward Tannur, SH, Fraksi Partai Keadilan Sejahtera (PKS) Bapak H. Johan Rosihan, Fraksi Partai Amanat Nasional (FPAN) Bapak S.T, Haerudin, S.Ag, M.H, dan Fraksi Partai Demokrat (FPD) Bapak Dr. H. Suhardi Duka, M.M.

Sedangkan, data sekunder yang digunakan dalam penelitian yakni berasal dari risalah Rapat Kerja, Rapat Dengar Pendapat (RDP), Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU), Rapat Fraksi, Rapat Panja Komisi IV DPR bersama mitra kerja terkait tata kelola pupuk bersubsidi serta sumber lainnya yang dianggap relevan dengan penelitian yang dilakukan seperti media cetak dan elektronik, youtube, dll. Data yang nantinya disajikan tentu bertujuan agar penelitian ini relevan dengan kondisi yang terjadi saat ini.

Selanjutnya, metode pengumpulan dan manajemen analisis data kualitatif dalam penelitian ini yakni menggunakan perangkat lunak (*software*) NVivo12Plus. NVivo sangat membantu dan mendukung peneliti dalam mengelola data, melakukan kajian pustaka secara cepat, efisien, dan efektif, melakukan triangulasi dan membuat presentasi/visualisasi untuk tujuan analisis tematik, isi, komparatif, dan bahkan menganalisis hubungan asosiatif, satu arah, dan simetris hasil penelitian. Melalui NVivo, peneliti dapat melakukan pengodean data dan membentuknya menjadi kategori-kategori utama sesuai dengan beragam sumber



data yang diperoleh peneliti, baik itu sumber data primer maupun sekunder.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Potret Masalah dan Usulan Perbaikan Tata Kelola Pupuk Bersubsidi.

Berdasarkan hasil visualisasi *Project Map* dari *software* Nvivo 12 Plus, peneliti menemukan bahwa potret masalah tata kelola pupuk bersubsidi dapat ditunjukkan pada digambarkan berikut:

Gambar 1. Project Map potret masalah tata kelola pupuk bersubsidi



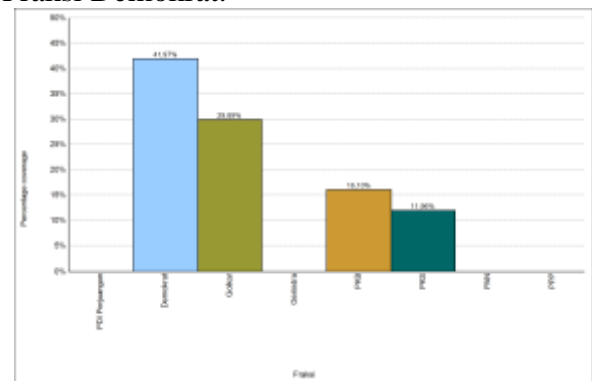
Sumber: Data olahan peneliti

Pada *Project Map* di atas menggambarkan bahwa potret masalah tata kelola pupuk bersubsidi terdiri dari alokasi anggaran pupuk bersubsidi yang tidak sesuai dengan jumlah permintaan/kebutuhan petani, data RDKK yang tidak valid, disparitas harga pupuk bersubsidi dan non subsidi, implementasi program kartu tani yang masih minim, mafia pupuk bersubsidi, penentuan sasaran/kriteria penerima yang tidak tepat, monopoli PT Pupuk Indonesia dan kistrul rencana alokasi, produksi dan distribusi pupuk bersubsidi.

1. Alokasi Anggaran Pupuk Bersubsidi

Keterbatasan anggaran telah menjadi anomali tersendiri dalam kebijakan tata kelola pupuk bersubsidi, karena hingga saat ini tidak ada kesesuaian antara kebutuhan pupuk dengan alokasi anggaran untuk subsidi pupuk. Bahkan, anggaran pemerintah untuk subsidi pupuk cenderung menurun dari tahun ke tahun. Alokasi anggaran subsidi pupuk memang sangat minim jika dibandingkan dengan subsidi yang lain, seperti BBM, listrik, KPR dan KUR. Peneliti berpandangan bahwa Komisi IV DPR

RI perlu mendorong pemerintah untuk kembali meningkatkan alokasi anggaran subsidi pupuk. Sebab, tantangan kebijakan pertanian di Indonesia bukan soal ketersediaan dan akses terhadap subsidi pupuk, melainkan bagaimana upaya untuk meningkatkan produksi dan produktivitas pertanian melalui anggaran yang cukup. Temuan peneliti menunjukkan Fraksi di Komisi IV DPR RI yang paling banyak masalah minimnya anggaran pupuk bersubsidi yakni Fraksi Demokrat.



Gambar 2. Keterbatasan Alokasi Anggaran Pupuk Bersubsidi

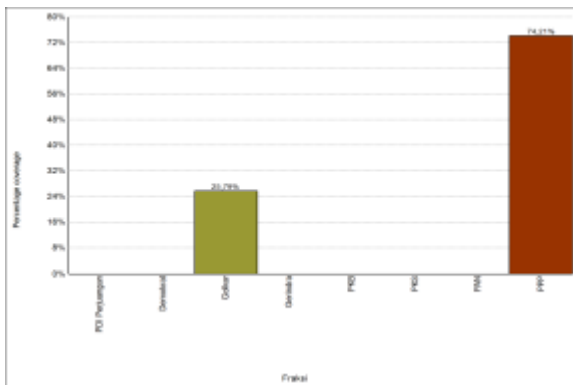
Sumber: Data olahan peneliti

Berdasarkan temuan di atas, penulis menyimpulkan bahwa Komisi IV perlu mendorong pemerintah untuk kembali meningkatkan alokasi anggaran subsidi pupuk. Sebab, tantangan kebijakan pertanian di Indonesia bukan soal ketersediaan dan akses terhadap subsidi pupuk, tetapi bagaimana upaya untuk meningkatkan produksi dan produktivitas pertanian melalui anggaran yang cukup. Selain itu, efisiensi penggunaan pupuk dengan pemupukan berimbang atau pemanfaatan pupuk organik dan hayati dapat menjadi alternatif solusi untuk petani di tengah keterbatasan anggaran subsidi pupuk. Hal yang perlu menjadi perhatian bahwa subsidi pupuk bukan merupakan bantuan sosial, melainkan instrumen penting untuk mendorong investasi petani pada sarana produksi pertanian untuk meningkatkan produktivitas.



2. Penentuan Kriteria Penerima Pupuk Bersubsidi

Selama ini penentuan sasaran/kriteria penerima dan jenis pupuk bersubsidi yang diatur dalam Permentan No. 49 Tahun 2020 sebelum adanya perubahan dinilai kurang efektif dan efisien, sehingga menyebabkan produktivitas usaha sistem budidaya pertanian terbilang sangat lambat dan terhambat oleh berbagai macam persoalan. Temuan peneliti menunjukkan bahwa fraksi yang paling banyak menyoroti masalah kriteria penerimaan pupuk bersubsidi ini adalah fraksi PPP.



Gambar 3. Penentuan Kriteria Penerima Pupuk Bersubsidi

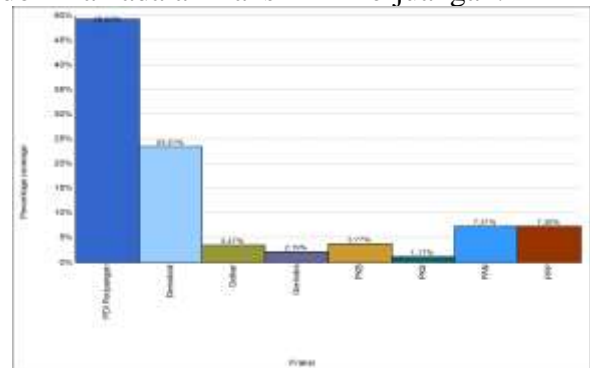
Sumber: Data olahan peneliti

Menurut penulis, usulan fraksi PPP untuk perubahan Permentan No. 49 Tahun 2020 mengenai ketentuan petani menerima pupuk bersubsidi yang semula maksimal 2 hektar menjadi maksimal 1 hektar sangat tepat karena selama ini pemberian pupuk bersubsidi belum memberikan hasil yang setimpal dan benar-benar tepat sasaran kepada petani miskin/tradisional. Perubahan Permentan ini diharapkan dapat mengatur lebih detail dan ketat, selain mengenai kriteria atau syarat petani penerima pupuk bersubsidi, juga harus fokus pada komoditas tanaman pangan dan hortikultura dengan tetap memperhatikan rasio kebutuhan pupuk dan pemakaian pupuk berimbang sesuai kebutuhan tanaman dan kandungan unsur hara dalam tanah. Selain itu,

perubahan ketentuan kriteria penerima pupuk bersubsidi juga harus diiringi dengan pengawasan yang ketat. Sementara itu, fraksi Golkar menegaskan bahwa sering kali persyaratan bagi petani untuk mendapatkan alokasi pupuk bersubsidi ini diabaikan oleh Kementan, sehingga tak heran pupuk bersubsidi mengalami kelangkaan di berbagai wilayah.

3. Data RDKK Tidak Valid

Data RDKK menjadi sangat krusial, karena merupakan salah satu persyaratan bagi petani untuk memperoleh pupuk bersubsidi. Panja Komisi IV DPR RI sebelumnya juga telah menyimpulkan bahwa kebutuhan pupuk bersubsidi dan e-RDKK yang dinilai tidak valid dan akurat berpotensi terhambatnya penyaluran pupuk bersubsidi kepada petani. Temuan peneliti, menunjukkan hampir semua fraksi menyoroti mengenai masalah tidak valid dan akuratnya data RDKK, namun yang paling dominan adalah fraksi PDI Perjuangan.



Gambar 4. Data RDKK Tidak Valid

Sumber: Data olahan peneliti

Alasan mendasar mayoritas informan dalam penelitian ini menyoroti validitas data RDKK dikarenakan data RDKK ini sering terjadi dimanipulasi. Hasil wawancara dan observasi bersama informan, peneliti menginterpretasi bahwa masalah RDKK muncul atau dimulai sejak penyusunannya yang tidak seluruhnya dilakukan oleh kelompok tani, tetapi oleh petugas penyuluh. Praktik yang terjadi di lapangan, banyak petani yang tidak



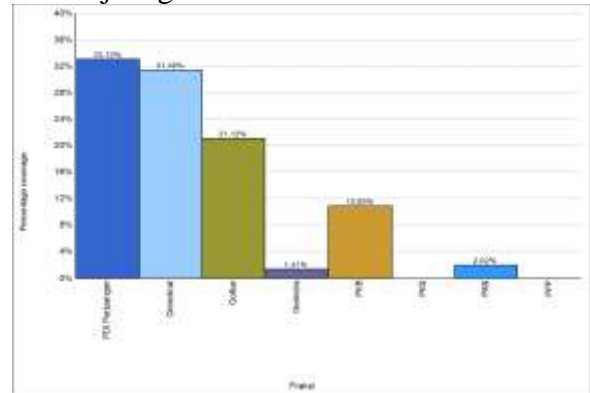
bisa membuat RDKK sendiri karena rendahnya tingkat pengetahuan atau SDM, sehingga hanya menyampaikan data mentahnya kepada penyuluh. Di sisi lain, penyuluh jumlahnya terbatas sehingga dengan waktu yang terdesak, penyuluh tersebut tidak bisa membuat RDKK yang baru namun hanya mengupload kembali data RDKK pada tahun sebelumnya alias hanya melakukan *copy paste*. Padahal, RDKK diupload oleh penyuluh pertanian menjadi dasar bagi Kementerian Pertanian untuk pengusulan ke Kementerian Keuangan agar bisa mendapatkan alokasi dana subsidi pupuk.

Kemudian, perubahan penggarap lahan pertanian semakin hari semakin berubah, karena mayoritas petani kita bukan pemilik lahan tapi penggarap lahan merupakan penyebab data RDKK terkadang berubah-ubah dan tidak valid. Tahun ini, misalnya petani tersebut menggarap, karena ada satu dan lain hal atau mungkin tidak ditepati kewajibannya oleh pemilik lahan, akhirnya petani kemudian pindah kepada pemilik yang lain. Pada posisi seperti ini, kartu tani pun tidak ada manfaatnya karena berganti-ganti terus orangnya. Data RDKK setiap tahun selalu berubah-ubah dan tak sedikit anggaran yang digelontorkan untuk mengoleksi dan mendapatkan data dari petani. Akibat data RDKK yang tidak valid, penumpukan pupuk subsidi itu terjadi dan tidak bisa tersalurkan karena tidak diakomodir oleh ketentuan yang berlaku. Permasalahan validitas data RDKK ini apabila tidak segera dituntaskan, maka persoalan pupuk bersubsidi akan terus berlanjut.

4. Kisrul Rencana Produksi, Alokasi dan Distribusi Pupuk Bersubsidi

Permasalahan klasik pupuk bersubsidi adalah rencana produksi yang tidak sejalan dengan rencana alokasi pupuk berimbang dan mata rantai distribusi pupuk bersubsidi yang tidak sesuai dengan jadwal musim tanam petani. Temuan peneliti menunjukkan bahwa fraksi yang paling dominan membicarakan masalah atau kisrul rencana produksi, alokasi

dan distribusi pupuk bersubsidi adalah Fraksi PDI Perjuangan.



Gambar 5. Kisrul Rencana Produksi, Alokasi dan Distribusi

Sumber: Data olahan peneliti

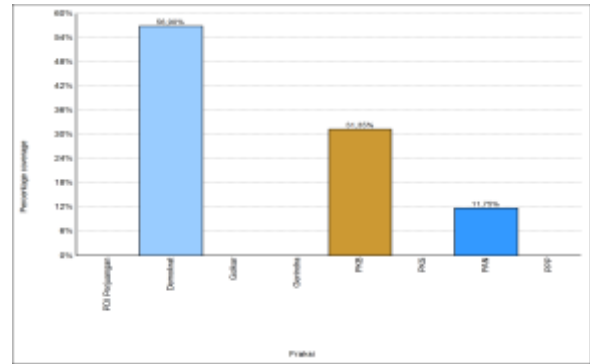
Berdasarkan gambar 5 di atas, penulis menyimpulkan bahwa mayoritas informan dalam penelitian ini mengatakan alokasi pupuk bersubsidi selama ini bertolak belakang dengan kebutuhan pupuk bersubsidi oleh petani sehingga mengakibatkan terjadi kelangkaan hampir seluruh wilayah di Indonesia. Dampak lebih lanjut, petani harus membeli pupuk non subsidi untuk mengatasi kekurangan alokasi pupuk bersubsidi. Selain itu, peneliti juga menemukan bahwa dampak dari ketidakpastian dan pelambatan pergerakan ekonomi global akibat perang Rusia dan Ukraina merupakan faktor utama penyebab langkanya bahan baku untuk produksi pupuk seperti NPK yang berbahan dasar kalium dan fosfat. Bahan baku pupuk NPK ini biasanya di ekspor dari kedua negara tersebut karena tidak tersedia dan tidak dapat diproduksi di dalam negeri. Indonesia menjadi negara yang sangat bergantung kepada pupuk majemuk atau NPK (Nitrogen atau urea, phosphate, dan kalium atau potasium). Kemudian, terjadi lagi penurunan produksi amonia secara global yang merupakan bahan baku bagi pupuk N, seperti Urea dan ZA. Selain adanya pembatasan ekspor bahan baku pupuk, kenaikan harga energi, seperti minyak dan gas juga menyebabkan harga pupuk kembali naik mencapai sekitar 30 persen di pasaran global.



Kemudian, penyaluran pupuk bersubsidi selama ini dilaksanakan secara tertutup alias tidak transparan melalui produsen kepada distributor (penyalur di Lini III), selanjutnya distributor menyalurkan kepada Pengecer (penyalur di Lini IV) Penyaluran pupuk kepada petani dilakukan oleh pengecer resmi yang telah ditunjuk di wilayah kerjanya berdasarkan data cetak e-RDKK yang dibatasi oleh alokasi pupuk bersubsidi di wilayahnya dengan HET sebagaimana ditetapkan dalam Peraturan Menteri Pertanian No. 41 Tahun 2021. Penyebab masalah rantai distribusi pupuk bersubsidi yang amburadul ini sebenarnya terletak pada penyedia pupuk di lini III yang tidak sesuai dengan kebutuhan real di lapangan, jasa angkutan yang tidak teratur dan distributor yang tidak/terlambat mengambil pupuk.

5. Monopoli PT Pupuk Indonesia Holding Company

Permendag No. 15 Tahun 2013 menetapkan bahwa kebijakan pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi merupakan tugas PIHC. Selanjutnya, PIHC juga diberikan kewenangan untuk menetapkan produsen sebagai pelaksana pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi di Provinsi, Kabupaten atau Kota tertentu. Produsen akan menunjuk distributor yang telah memenuhi syarat sebagai pelaksana penyaluran pupuk bersubsidi dengan wilayah tanggung jawabnya masing-masing. Namun, banyak kalangan, termasuk Anggota Komisi IV DPR RI menilai Permendag No. 15 Tahun 2013 telah menciptakan monopoli PIHC dalam pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi kepada petani. Peneliti menemukan fraksi Demokrat yang sangat dominan bicara masalah monopoli PIHC dalam kebijakan pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi.



Gambar 6. Monopoli PT Pupuk Indonesia Holding Company

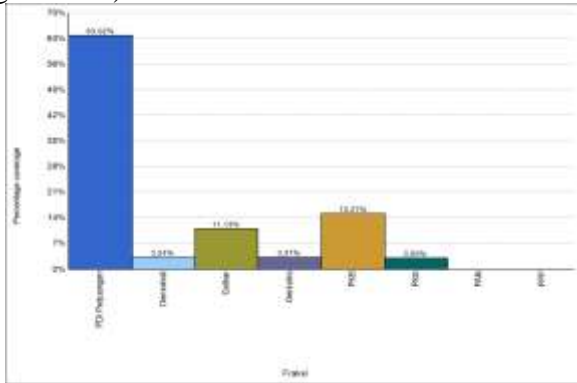
Sumber: Data olahan peneliti

Dalam keterangan wawancara, fraksi Demokrat mengungkapkan profit yang diperoleh PIHC untuk pupuk bersubsidi sangat tinggi mencapai 10 persen. Bahkan di lini III, masih ada profit 3 persen yang diperoleh PIHC. Sementara itu, fraksi PKB menilai selama ini proses produksi dan distribusi pupuk bersubsidi oleh PIHC selalu serba tertutup alias tidak pernah transparan. Menurut analisis penulis, transparansi dan akuntabilitas kebijakan pupuk bersubsidi terutama pada aspek distribusi sangat penting karena pupuk bersubsidi merupakan barang publik yang *non-eksklusif* atau *non rival* serta tidak disediakan melalui sistem mekanisme pasar yang bersifat monopoli. Guna mencegah praktik monopoli dalam rantai distribusi pupuk bersubsidi oleh PIHC, maka usulan perubahan regulasi khususnya Permendag No. 15 Tahun 2013 merupakan sebuah keharusan. Revisi Permendag No. 15 Tahun 2013 terutama pengaturan mengenai pelibatan koperasi, UMKM, dan BUMDes sebagai pelaku distribusi pupuk bersubsidi kepada petani. Peneliti berpandangan, Koperasi, UMKM, dan BUMDes harus mampu menguasai minimal 50 % distribusi pupuk bersubsidi, sehingga strategi untuk meningkatkan dan mengembangkan industri UMKM, Koperasi dan BUMDes dapat tercapai dengan tetap memperhatikan skala bisnis pengecer pupuk bersubsidi.

6. Mafia Pupuk Bersubsidi



Praktik mafia pupuk selama ini disebabkan karena mekanisme atau tata kelola subsidi pupuk yang sangat rentan bahkan memberikan peluang kepada pelaku/oknum tertentu untuk melakukan penyelewengan terhadap pupuk subsidi. Peneliti menemukan fraksi PDI Perjuangan yang sangat dominan menyoroti praktik mafia pupuk bersubsidi (lihat gambar 7).



Gambar 7. Mafia Pupuk Bersubsidi

Sumber: Data olahan peneliti

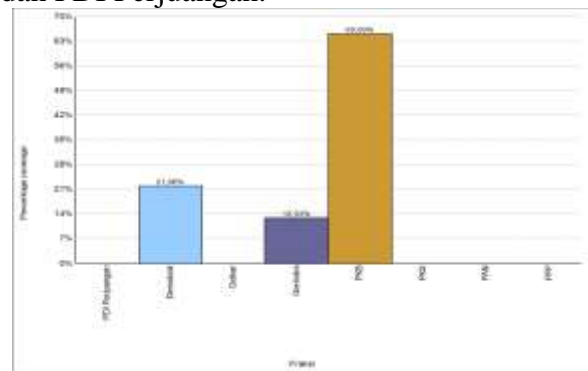
Praktik mafia pupuk bersubsidi mayoritas dikuasai sindikat distributor dan pedagang ilegal serta beroperasi hampir di seluruh wilayah/daerah. Distributor dan pedagang ilegal diduga mendapatkan pasokan dari penyalur dan distributor resmi dalam jumlah besar. Mereka pun tak segan-segan menabrak aturan resmi distribusi pupuk bersubsidi. Praktik mafia pupuk bersubsidi telah banyak merugikan bahkan menyengsarakan petani kecil. Modus yang dilakukan oleh para mafia pupuk ini bermacam-macam, mulai dari pemalsuan data atau membuat data fiktif petani untuk mendapatkan pupuk bersubsidi, penyelundupan dan penimbunan pupuk bersubsidi, perdagangan pupuk bersubsidi secara ilegal, penjualan pupuk bersubsidi di atas ketentuan HET, serta penjualan pupuk bersubsidi secara bebas tanpa mengacu pada RDKK yang telah ditetapkan.

Para pelaku mafia pupuk selama ini sulit terungkap karena diduga mendapat dukungan atau *backup* politik dan ekonomi yang sangat

kuat, baik itu berasal dari kalangan internal PIHC maupun pihak-pihak eksternal. Peran pengawasan yang dilakukan oleh KP3 terhadap penyaluran/distribusi pupuk bersubsidi selama ini dinilai sangat lemah, sehingga tak heran para pelaku mafia pupuk dengan bebas memperdagangkan dan melakukan penimbunan serta penyelundupan pupuk bersubsidi ke berbagai daerah.

7. Disparitas Harga Pupuk Bersubsidi dan Non Subsidi

Disparitas harga antara pupuk subsidi dan non subsidi yang terjadi selama ini disebabkan oleh beberapa faktor diantaranya, perbedaan kualitas yang ditawarkan, target pasar, serta warna dan kemasannya. Temuan peneliti sebagaimana terlihat pada gambar 8 menunjukkan bahwa fraksi PKB sangat dominan menyoroti masalah disparitas harga pupuk bersubsidi dan non subsidi, kemudian diikuti oleh fraksi Demokrat, PAN, Gerindra dan PDI Perjuangan.



Gambar 8. Disparitas Harga Pupuk Bersubsidi dan Non Bersubsidi

Sumber: Data olahan peneliti

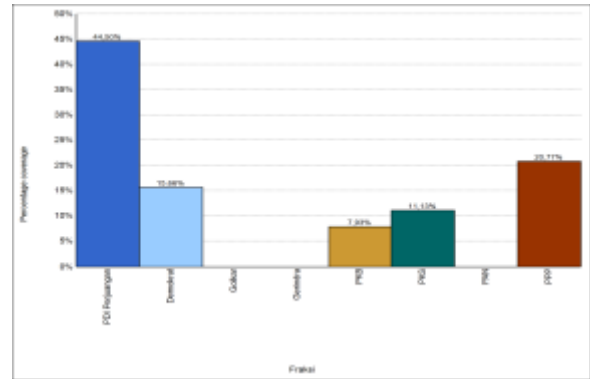
Berdasarkan analisis penulis, dampak terjadinya disparitas harga antara pupuk subsidi dan non subsidi menyebabkan mayoritas petani kecil enggan menunggu alokasi pupuk bersubsidi yang tak kunjung pasti, sehingga petani pun berusaha mencari pupuk non subsidi yang harganya sangat tinggi. Belakangan, banyak petani di lapangan mengeluh karena baik pupuk bersubsidi maupun non subsidi harganya sangat jomplang. Jika dibandingkan, selisih harga antara pupuk subsidi dengan



pupuk non subsidi, harga pupuk non subsidi jauh lebih mahal 3 kali lipat daripada pupuk subsidi. Tren kenaikan harga pupuk non subsidi menurut Serikat Petani Indonesia (SPI) sudah berlangsung sejak Oktober 2021. Harga pupuk non subsidi masing-masing wilayah berbeda-beda karena dipengaruhi ongkos distribusi. Sedangkan, harga pupuk subsidi sekarang ini relatif sangat murah, sehingga banyak terjadi penyimpangan, akibatnya petani susah dapat pupuk subsidi. Penulis menyimpulkan bahwa disparitas harga antara pupuk non subsidi menyebabkan penggunaan input pupuk tidak optimal di kalangan petani, sehingga berpengaruh terhadap menurunnya produksi dan produktivitas pertanian.

8. Kenaikan HET Pupuk Bersubsidi

Permasalahan HET Pupuk bersubsidi disebabkan karena masih terjadinya praktik penjualan pupuk bersubsidi di atas HET dan praktek *bundling* dengan pupuk non subsidi. HET pupuk subsidi pada tahun 2021 lalu mengalami kenaikan yang cukup signifikan. Misalnya, harga Pupuk Urea yang semula Rp 1800 per kilogram (kg) menjadi Rp 2.250 per kg, lalu pupuk SP-36 dari HET Rp 2.000 per kg menjadi Rp 2.400 per kg. Sementara itu, pupuk ZA mengalami kenaikan sebesar Rp 300 menjadi Rp 1.700 per kg dan pupuk organik granul naik sebesar Rp 300 menjadi Rp 800 per kg. Sedangkan pupuk jenis NPK tidak mengalami kenaikan dan tetap Rp 2.300 per kg. Terbitnya Permentan yang mengatur kenaikan HET pupuk subsidi rata-rata di atas 30 persen telah menimbulkan berbagai gejala di masyarakat, khususnya petani. Terlebih, aturan mengenai kenaikan HET pupuk subsidi yang dikeluarkan di saat masa pandemi sedang berlangsung, di mana masih banyak petani yang mengalami kondisi ekonomi belum stabil. Temuan peneliti menunjukkan bahwa fraksi PDI Perjuangan yang paling dominan bicara masalah kenaikan HET Pupuk Bersubsidi (gambar 9).



Gambar 9. Kenaikan HET Pupuk Bersubsidi

Sumber: Data olahan peneliti

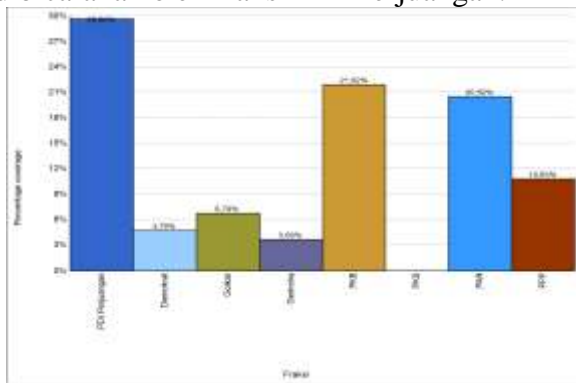
Hasil temuan peneliti, tanggapan masing-masing informan terkait kenaikan HET Pupuk Bersubsidi berbeda-beda. Menurut fraksi PDI Perjuangan, kebijakan pemerintah menaikkan HET pupuk bersubsidi patut diapresiasi, karena kenaikan tersebut sebenarnya bertujuan untuk memperluas jangkauan serta memperbesar kesempatan petani untuk mendapatkan pupuk bersubsidi. Pandangan berbeda diungkapkan oleh fraksi PPP yang menegaskan bahwa kenaikan HET ini perlu dikaji lebih lanjut karena kenaikan HET ini tidak linear dengan jumlah alokasi pupuk bersubsidi kepada petani, apalagi kenaikan HET ini ditetapkan oleh pemerintah di saat pandemi sedang berlangsung. Sementara itu, fraksi Demokrat mempertanyakan kenaikan HET pupuk subsidi yang oleh pemerintah akan dibuatkan harga khusus, namun hingga saat ini terlihat tidak ada kejelasan soal harga khusus tersebut serta masih menjadi tanda tanya. Menurut peneliti, kenaikan HET Pupuk Bersubsidi ini harus diikuti dengan jaminan ketersediaan pupuk bagi petani oleh Kementan maupun PIHC sebagai produsen serta peningkatan jumlah alokasi pupuk subsidi sehingga dapat menjawab kebutuhan petani.

9. Implementasi Program Kartu Tani

Kartu Tani merupakan kartu yang dikeluarkan oleh perbankan kepada petani untuk digunakan dalam transaksi pennebusan



pupuk bersubsidi melalui mesin *Electronic Data Capture* (EDC) di pengecer resmi. Kartu Tani merupakan identitas petani yang digunakan sebagai alat bantu distribusi pupuk bersubsidi dan dashboard pupuk. Program kartu tani ini dalam implementasinya telah berjalan kurang lebih lima tahun, bukan menjadi solusi, namun justru menambah persoalan baru dalam rantai distribusi pupuk bersubsidi. Temuan peneliti menunjukkan masalah minimnya implementasi program kartu tani dominan dibicarakan oleh fraksi PDI Perjuangan.



Gambar 10. Implementasi Program Kartu Tani

Sumber: Data olahan peneliti

Kinerja penyaluran pupuk bersubsidi menggunakan kartu tani yang hingga saat ini masih rendah. Dilihat dari data pemanfaatan kartu tani di Jawa dan Madura masih jauh di bawah e-RDKK yang ditargetkan 65% di tahun 2020 tapi realisasinya per 31 Desember baru mencapai 12,42%. Kemudian, per 28 Februari 2021, kartu Tani tercetak 12.776.487, yang terdistribusi 7.257.072 kartu (43,46 persen) dan kartu tani ter-inject kuota 7,84 juta kartu atau 47%. Sedangkan, kartu tani yang digunakan baru 835 ribu kartu tani atau 0,05% transaksi. Temuan peneliti di atas menunjukkan, terdapat sejumlah permasalahan yang mencuat dalam implementasi program kartu tani yakni ketidaksiapan infrastruktur khususnya jaringan internet di daerah, ketidaksiapan jejaring kios yang bisa menerima penggunaan kartu tani dan adanya kewajiban saldo minimum dalam kartu tani yang cukup memberatkan petani dalam

upaya penggunaan kartu tani tersebut. Belum lagi pada saat penggunaannya, banyak permasalahan teknis seperti lupa pin, hilang, dan tidak bisa diaktifkan karena keterbatasan informasi yang diterima oleh para petani. Panja Komisi IV DPR RI mengenai Pupuk Bersubsidi dan Kartu Tani telah menyimpulkan dan menyepakati bahwa bagi petani yang belum memegang kartu tani, penebusan pupuk subsidi dapat dilakukan secara manual dengan memperlihatkan KTP bagi yang sudah terdaftar di sistem e-RDKK.

Usulan Perbaikan Kebijakan Tata Kelola Pupuk Bersubsidi

Berdasarkan hasil visualisasi *Project Map* dari *software* Nvivo 12 Plus, peneliti menemukan bahwa usulan perbaikan kebijakan tata kelola pupuk bersubsidi dapat ditunjukkan pada digambarkan berikut:



Gambar 11. Project Map usulan perbaikan kebijakan tata kelola pupuk bersubsidi

Sumber: Data olahan peneliti

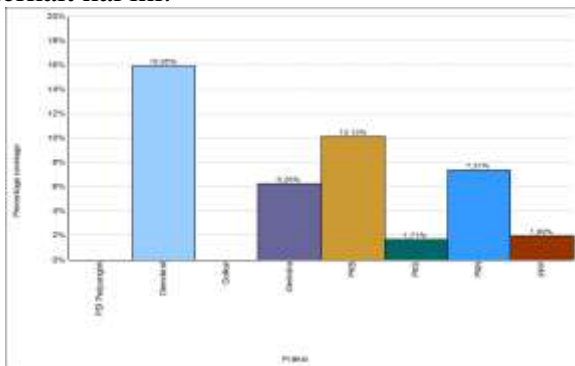
Pada *Project Map* di atas menggambarkan bahwa usulan perbaikan kebijakan tata kelola pupuk bersubsidi meliputi, perbaikan manajemen tata kelola pupuk bersubsidi, validitas data RDKK, pembatasan jenis pupuk dan jenis tanaman, evaluasi program kartu tani, penguatan sistem pengawasan dan peningkatan SDM, fasilitas dan kesejahteraan penyuluh.

1. Perbaikan Manajemen Tata Kelola Pupuk Bersubsidi

Berbagai problem atau permasalahan pupuk bersubsidi yang telah dijabarkan sebelumnya membutuhkan perbaikan manajemen tata kelola secara menyeluruh mulai dari hulu hingga hilir. Dari sisi hulu, PIHC harus mampu memberikan jaminan efisiensi dan kepastian stok pupuk subsidi



tersedia sesuai dengan alokasi yang ditetapkan pemerintah. Kemudian, revitalisasi pabrik diperlukan untuk meningkatkan kapasitas produksi dan efisiensi penggunaan gas dalam proses produksi yang bisa berpengaruh pada nilai keekonomian. Sedangkan sisi hilir, mekanisme penyaluran (distribusi) pupuk bersubsidi harus dapat dipastikan tidak terjadi lagi penyelewengan dan kelangkaan pupuk di petani saat musim tanam tiba. Sistem pendistribusian pupuk bersubsidi juga harus dilakukan secara transparan dengan menggunakan mekanisme RDKK yang dikelola Kementerian Pertanian. Temuan penelitian, usulan perbaikan manajemen tata kelola pupuk bersubsidi hampir dibicarakan oleh semua Fraksi di Komisi IV DPR RI. Namun, Fraksi Demokrat adalah yang paling dominan membicarakan dan merekomendasi terkait hal ini.



Gambar 12. Perbaikan Manajemen Tata Kelola Pupuk Bersubsidi

Sumber: Data olahan peneliti

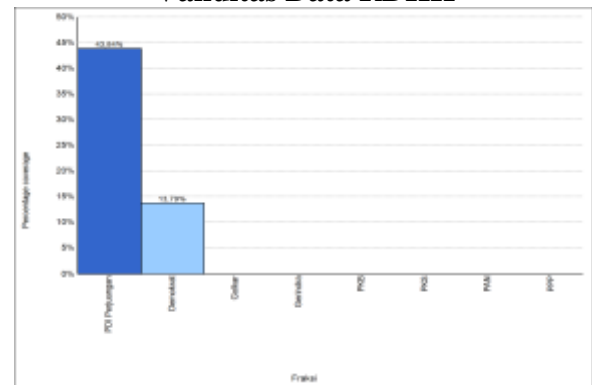
Fraksi Demokrat menjelaskan kelangkaan pupuk bersubsidi terjadi karena manajemennya yang keliru, sehingga manajemen pengolahan pupuk baik dari segi produksi hingga distribusi perlu dibenahi secara total. Pembetulan manajemen tata kelola pupuk bersubsidi diantaranya melalui peningkatan anggaran, penyesuaian atau *update* data, realokasi kebutuhan pupuk antar provinsi, penyederhanaan mekanisme penyaluran pupuk bersubsidi oleh petani, serta transparansi dan akuntabilitas dalam penunjukan distributor, agen/pengecer resmi pupuk bersubsidi. Selain

itu, integrasi sistem dan integrasi data perlu dilakukan dengan mekanisme pengusulan alokasi pupuk bersubsidi di berbagai wilayah dan serentak menggunakan data spasial dan/atau data luas lahan baku sawah yang dilindungi (LP2B) dalam sistem informasi manajemen penyuluh pertanian (Simluhtan).

2. Validasi Data e-RDKK

Tata kelola pupuk bersubsidi selama ini yang dimulai dari penyusunan atau input data kebutuhan pupuk petani ke dalam RDKK dari masing-masing petani yang tergabung pada kelompok tani masih menyisahkan sejumlah masalah. Upaya untuk melakukan perbaikan dan menyempurnakan terhadap mekanisme pendataan penerima pupuk bersubsidi merupakan tantangan yang harus segera implementasikan oleh Kementan dan PIHC. Berdasarkan temuan penelitian, usulan perbaikan data RDKK dibicarakan oleh seluruh fraksi di Komisi I DPR RI, namun yang dominan yakni oleh Fraksi PDI Perjuangan.

Gambar 13. Pembetulan sistem dan Validitas Data RDKK



Sumber: Data olahan peneliti

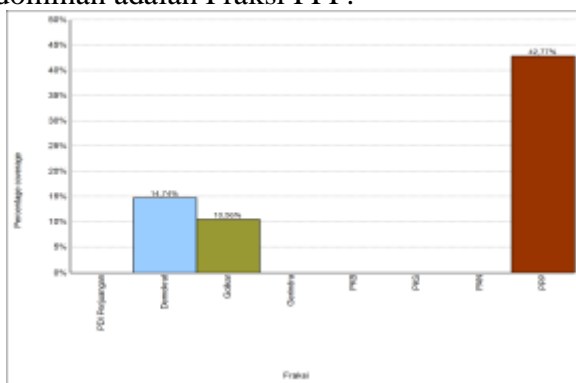
Berdasarkan hasil wawancara bersama kedua informan di atas, penulis berpandangan bahwa perbaikan data e-RDKK yang selama ini dilakukan setiap tahun dan perlu diubah setiap 4-5 tahun dengan evaluasi setiap tahunnya. Berkaitan dengan usulan perbaikan data RDKK di atas, Panja Pupuk Bersubsidi dan Kartu Tani Komisi IV DPR RI juga telah mendesak Pemerintah untuk segera menyelesaikan



permasalahan dalam penyaluran pupuk bersubsidi, antara lain terkait perbaikan data spasial lahan, data luas lahan, serta validasi data jumlah petani yang berhak menerima bantuan pupuk bersubsidi, sebagai acuan penentuan RDKK dan komposisi pemberian pupuk bersubsidi. Kemudian, Panja Komisi IV DPR RI juga merekomendasikan beberapa metode penetapan pupuk itu diberikan kewenangan kepada Kementerian Pertanian berdasarkan jumlah anggaran dan luas lahan/tanaman yang masuk dalam alokasi pupuk bersubsidi dengan data parsial. Dengan data penetapan alokasi oleh Kementerian Pertanian tersebut, kemudian diberikan kepada Gubernur dan Bupati untuk disusun e-RDKK, sehingga, data RDKK tidak bisa melebihi alokasi pupuk yang ada.

3. Evaluasi Program Kartu Tani

Pemerintah didesak untuk segera mengevaluasi program kartu tani, sehingga asas pemanfaatan kartu tani betul-betul dirasakan oleh petani, bukan sebaliknya menyulitkan petani untuk mendapatkan pupuk bersubsidi. Jadi, evaluasi tersebut harus bisa memastikan bahwa kartu tani tersebar di semua petani yang memiliki kriteria dan berhak mendapatkannya. Berdasarkan hasil penelitian, usulan terhadap evaluasi program kartu tani dibicarakan oleh 3 (tiga) fraksi di Komisi I DPR RI, namun yang dominan adalah Fraksi PPP.



Gambar 14. Evaluasi Program Kartu Tani

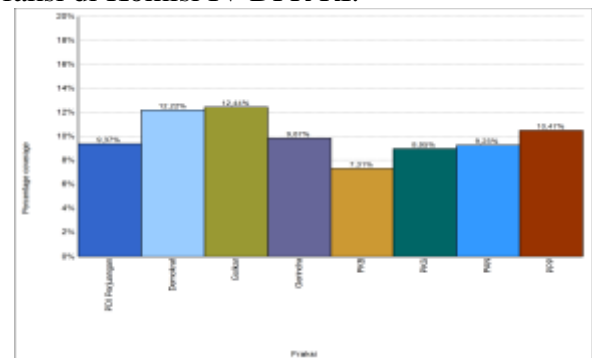
Sumber: Data olahan peneliti

Berdasarkan hasil wawancara dan observasi bersama informan, peneliti menyimpulkan bahwa pemerintah perlu

mengkaji ulang pola dan melakukan penyempurnaan mekanisme penyaluran pupuk bersubsidi menggunakan Kartu Tani yang berlaku saat ini dengan mempertimbangkan kendala-kendala teknis di lapangan, seperti sinkronisasi sistem aplikasi data bank dan data dukcapil daerah dan lain-lain. Kemudian, Kartu Tani harus diprioritaskan pada daerah/wilayah yang sudah memiliki sarana teknologi memadai dan tetap menyalurkan pupuk bersubsidi secara manual di daerah yang belum cukup memiliki sarana teknologi yang memadai. HIMBARA harus melakukan percepatan cetak, distribusi dan aktivasi kartu tani serta perlu melakukan kerja sama dengan dinas pertanian untuk mendampingi petani dalam penebusan pupuk bersubsidi.

4. Penguatan Sistem Pengawasan Pupuk Bersubsidi

Selama ini pengawasan terhadap penyaluran pupuk bersubsidi yang dilakukan oleh KP3 yang terdiri dari Kementerian Pertanian, Kementerian Perdagangan, Kementerian Dalam Negeri, Polri, dan Kejaksaan Agung RI, terlihat sangat lemah seperti macan ompong, dikarenakan tidak adanya mekanisme penanganan aduan yang jelas serta tidak adanya kewenangan dalam penindakan. Temuan peneliti, usulan terhadap penguatan sistem pengawasan tata kelola pupuk bersubsidi dominan dibicarakan oleh seluruh fraksi di Komisi IV DPR RI.



Gambar 15. Penguatan Sistem Pengawasan Pupuk Bersubsidi

Sumber: Data olahan peneliti

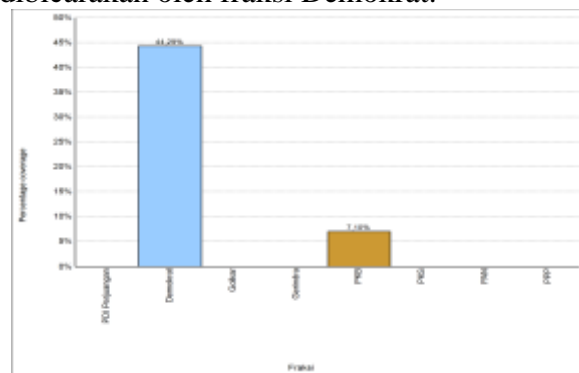


Hasil temuan peneliti sebagaimana ditunjukkan pada gambar 15 di atas menyimpulkan bahwa pemerintah perlu meningkatkan peran KP3 khususnya dalam meningkatkan pengawasan terhadap seluruh alur distribusi pupuk bersubsidi oleh PT Pupuk Indonesia, serta didukung dengan penegakan hukum yang diberlakukan kepada para pihak yang terkait. Kemudian, perlu ada sanksi tegas berupa pencabutan izin terhadap agen/distributor yang dengan sengaja melakukan pelanggaran atau penyelewengan pupuk bersubsidi. Panja Komisi IV DPR RI juga telah merekomendasikan kepada pemerintah untuk meningkatkan pengawasan penyaluran pupuk bersubsidi secara komprehensif dengan menambah anggaran untuk pengawasan. Selanjutnya, Kementerian Pertanian harus bisa bersinergi dengan Pemerintah Daerah serta dapat memberdayakan BUMDes-BUMDes yang ada di Desa dalam rantai distribusi/penyaluran pupuk bersubsidi. Berkaitan dengan perbaikan tata kelola dan pengawasan pupuk bersubsidi Panja Komisi IV DPR RI juga telah merekomendasikan untuk membuka kesempatan seluas-luasnya kepada BUMDes, koperasi, dan/atau gapoktan sebagai kios/penyalur pupuk. Panja Komisi IV DPR RI meminta kepada PT Pupuk Indonesia untuk membuka 1000-1500 kios baru di seluruh Indonesia setiap tahunnya dan tetap berpedoman kepada aturan yang berlaku.

5. Pembatasan Jenis Pupuk dan Jenis Tanaman

Pembatasan jenis pupuk bersubsidi dan jenis tanaman yang berhak mendapatkan pemberian pupuk bersubsidi merupakan langkah strategis yang dilakukan sehingga penyaluran subsidi lebih fokus dan tepat sasaran. Langkah strategis pembatasan jenis pupuk bersubsidi dan jenis komoditas yang memiliki dampak terhadap inflasi ini didasarkan pada keluhan dan tingginya ketergantungan petani terhadap pupuk bersubsidi. Temuan peneliti, rekomendasi pembatasan jenis pupuk dan jenis tanaman yang

mendapat alokasi pupuk bersubsidi dominan dibicarakan oleh fraksi Demokrat.



Gambar 16. Pembatasan Jenis Pupuk dan Tanaman

Sumber: Data olahan peneliti

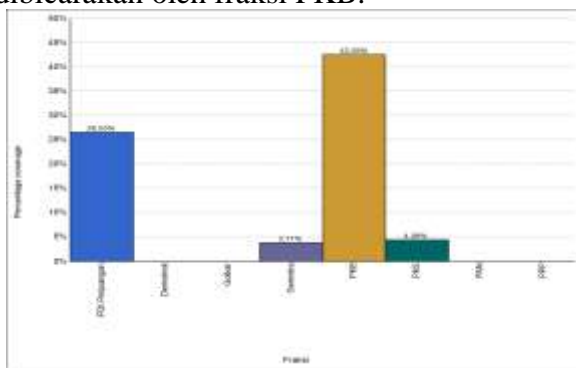
Poin utamanya dari pembatasan jenis pupuk dan jenis tanaman yang berhak mendapatkan pupuk bersubsidi adalah pembatasan ini dilakukan untuk mengoptimalkan tata kelola pupuk bersubsidi, sehingga pemberian pupuk bersubsidi ini benar-benar dapat dinikmati oleh petani kecil. Namun, beberapa bentuk penyimpangan dari tata kelola pupuk subsidi ini juga perlu dievaluasi sebelum kebijakan ini dikeluarkan oleh pemerintah. Menurut peneliti, pembatasan jenis pupuk dan jenis tanaman harus mempertimbangkan berbagai kondisi yang terjadi di lapangan, salah satunya mengenai ketergantungan petani terhadap pupuk subsidi oleh petani yang tidak mudah diubah dalam waktu singkat. Mayoritas petani merasa, pembatasan ini sangat berpengaruh terhadap beban kebutuhan yang mesti dikeluarkan petani dalam masa tanam. Sehingga, di samping mengeluarkan kebijakan pembatasan, pemerintah juga perlu memiliki alternatif solusi dengan menggenjot program atau bantuan lain, seperti kredit pertanian dengan bunga rendah, sehingga dapat mengurangi beban petani yang terbebani dalam menjalankan usaha taninya.

6. Penguatan Kapasitas, Kualitas, dan Kesejahteraan Penyuluh

Data Kementan (2020) menunjukkan penyuluh di Indonesia sebanyak 40.835 orang. Jumlah tenaga penyuluh sangat kurang untuk



mendampingi 38,05 juta petani, 646.040 kelompok tani, 64.323 gabungan kelompok tani, dan 11.883 kelembagaan ekonomi petani (KEP). Rasio pendampingan penyuluh terhadap petani adalah 1:932. Artinya satu orang penyuluh mendampingi 932 petani. Ironis, penyuluh sebagai ujung tombak pertanian RI saat ini masih sangat terbatas, akibatnya tidak dapat memberikan pendampingan maksimal kepada petani. Temuan peneliti, rekomendasi mengenai penguatan kapasitas, kualitas, dan kesejahteraan penyuluh ini dominan dibicarakan oleh fraksi PKB.



Gambar 17. Penguatan Kapasitas, Kualitas, dan Kesejahteraan Penyuluh

Sumber: Data olahan peneliti

Dalam kebijakan tata kelola pupuk bersubsidi, kinerja penyuluh pertanian merupakan salah satu faktor penentu alokasi serta distribusi pupuk bersubsidi benar-benar efektif, efisien, tepat sasaran serta tidak diselewengkan. Kendala yang selama ini dihadapi yakni kapasitas dan kualitas penyuluh pertanian di lapangan masih sangat terbatas/minim. Tak heran ketika bertugas memverifikasi dan memvalidasi data petani untuk mendapatkan pupuk bersubsidi, penyuluh hanya melakukan *copy paste* agar data tersebut cepat dikirimkan ke Kementerian Pertanian. Hal ini dikarenakan kapasitas atau jumlah penyuluh terbatas hanya 1 (satu) orang dan harus mengakomodasi puluhan kelompok tani di setiap desa. Kemudian, ketika petani sudah mendapatkan pupuk, penyuluh jarang memberikan pengetahuan dan pemahaman kepada petani terkait pemberian pupuk yang

sesuai dengan tingkat kesuburan tanah dan kebutuhan tanaman. Petani terkadang memberikan pupuk yang berlebihan, akibatnya terjadi pencemaran lingkungan dan menurunkan tingkat kesuburan tanah. Idealnya setiap desa harus memiliki satu penyuluh pertanian, sehingga setiap saat bisa mendampingi petani.

Keterbatasan tenaga penyuluh ini semakin diperparah dengan rendahnya kapasitas dan daya saing untuk mendampingi para petani. Padahal tenaga penyuluh sangat dibutuhkan untuk membantu petani agar semakin kreatif, inspiratif, dan berdaya. Panja Komisi IV DPR RI menyimpulkan bahwa kinerja penyuluh pertanian dalam memberikan bimbingan kepada petani terhadap penggunaan pupuk berimbang hingga saat ini masih belum optimal, sehingga pemerintah perlu memberikan perhatian lebih dalam peningkatan kesejahteraan THL-TBPP (penyuluh) melalui bantuan dana operasional agar dapat efektif menjangkau seluruh wilayah.

PENUTUP

Kesimpulan

Pupuk bersubsidi sebagai input utama dalam meningkatkan produksi dan produktivitas pertanian harus mampu memberikan dampak nyata terhadap peningkatan kesejahteraan petani. Komisi IV DPR RI sebagai alat kelengkapan dewan yang memiliki tugas dan fungsi pengawasan terhadap kebijakan pemerintah menilai implementasi kebijakan pupuk bersubsidi harus dievaluasi secara menyeluruh. Panitia Kerja (Panja) Komisi IV DPR RI dibentuk bertujuan untuk mengevaluasi kebijakan Pupuk Bersubsidi dan Kartu Tani. Berdasarkan temuan peneliti, usulan perbaikan dan evaluasi implementasi kebijakan tata kelola pupuk bersubsidi oleh Anggota Panja Komisi IV DPR RI meliputi:

Pertama, Perbaikan manajemen tata kelola pupuk bersubsidi diantaranya melalui peningkatan anggaran, penyesuaian atau update



data, realokasi kebutuhan pupuk antar provinsi, penyederhanaan mekanisme penebusan pupuk bersubsidi oleh petani, serta transparansi dan akuntabilitas dalam penunjukan distributor, agen/pengecer resmi pupuk bersubsidi.

Kedua, Pembenahan sistem dan validasi data e-RDKK antara lain terkait perbaikan data spasial lahan, data luas lahan, serta validasi data jumlah petani yang berhak menerima bantuan pupuk bersubsidi sebagai acuan penentuan RDKK dan komposisi pemberian pupuk bersubsidi.

Ketiga, Evaluasi program Kartu Tani mencakup perbaikan infrastruktur, sinkronisasi sistem aplikasi data bank dan data dukcapil daerah, serta mekanisme penyaluran pupuk dan penebusan pupuk bersubsidi.

Keempat, Penguatan sistem pengawasan tata kelola pupuk bersubsidi secara komprehensif dengan menambah anggaran untuk pengawasan dan pelibatan BUMDes, koperasi, dan/atau gapoktan dalam rantai distribusi/penyaluran pupuk bersubsidi.

Saran

Berdasarkan hasil penelitian, maka penulis dapat memberikan saran sebagai berikut:

Pertama, Pemerintah harus memiliki komitmen atau political will yang kuat dalam mewujudkan perbaikan tata kelola pupuk bersubsidi. Sebab, selain merupakan instrumen perlindungan petani dan menjaga keberlanjutan sistem budidaya pertanian, pupuk bersubsidi juga dapat dijadikan sebagai instrumen dalam peningkatan produksi serta produktivitas pertanian.

Kedua, Pemerintah harus segera melakukan revisi regulasi terkait pupuk bersubsidi, terutama Permendag No. 15 Tahun 2013 tentang Pengadaan dan Penyaluran Pupuk Bersubsidi untuk Sektor Pertanian. Revisi Permendag No. 15 Tahun 2013 terutama ketentuan mengenai peningkatan akses dan transparansi penunjukan distributor dan pengecer pupuk bersubsidi dan pengawasan pupuk bersubsidi.

Ketiga, Pemberian pupuk bersubsidi, semestinya juga perlu diarahkan pada produk-produk pertanian/pangan lokal sesuai karakteristik potensi daerah, sebab dalam kebijakan diversifikasi pangan, pusat perhatiannya tidak hanya untuk beras namun juga non beras.

Keempat, Pemerintah harus mampu menciptakan alternatif solusi kebijakan terhadap kelangkaan pupuk bersubsidi melalui 2 (dua) model yakni meningkatkan efisiensi penggunaan pupuk dengan pemupukan berimbang dan pemanfaatan pupuk organik dan pupuk hayati.

DAFTAR PUSTAKA

- [1] Anderson, James E. (1979). *Public Policy Making*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- [2] Adnyana C., P., I Putra dan Mohktar S., Muhammad. (2019). Optimalisasi Kinerja Sistem Distribusi Pupuk Bantuan Pemerintah di Provinsi NTB, *Jurnal Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian*, BPTP NTB, Lombok Barat.
- [3] Aditya Alta, Indra Setiawan, & Azizah Nazzala Fauzi. (2021). Beralih dari Subsidi Pupuk dan Benih: *Mengkaji Ulang Bantuan untuk Mendorong Produktivitas dan Persaingan di Pasar Input Pertanian*, Center for Indonesian Policy Studies, Jakarta.
- [4] Chandler, Ralph C., Plano, Jack C. (1988). *The Public Administration Dictionary*. Michigan: John Wiley & Sons.
- [5] Darwis V., Supriyati. (2013). Subsidi Pupuk: Kebijakan, Pelaksanaan, dan Optimalisasi Pemanfaatannya, *Jurnal Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian*, Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Bogor.
- [6] Dye, Thomas R. (2007). *Understanding Public Policy*. Florida USA: Florida State University Prentice Hall.



- [7] Direktorat Jenderal Prasarana dan Sarana Pertanian Kementerian Pertanian (Ditjen PSP). (2020). *Pedoman Pengawasan Pupuk dan Pestisida*. Jakarta.
- [8] Direktorat Jenderal Prasarana dan Sarana Pertanian Kementerian Pertanian (Ditjen PSP). (2021). *Pengelolaan Pupuk Bersubsidi*. Jakarta.
- [9] Eyeston, Robert. (1971). *The Threads of Policy: A Study in Police Leadership*. Indianapolis: Bobbs Merrill.
- [10] Heidenheimer, Arnold J., and Hugh Heclo, and Carolyn Teich Adams. (1975). *Public Policy: The Politic of Social Choice in Europe and America*. New York: St. Martin's Press.
- [11] Mudjiyanto, Bambang. (2018). Tipe Penelitian Eksploratif Komunikasi, *Jurnal Studi Komunikasi dan Media, Puslitbang APTIKA dan IKP Badan Litbang SDM Kementerian Kominfo*, Jakarta Pusat.
- [12] Peterson, Steven A. (2013). *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*. New York: MarcelDekker, Inc.
- [13] *Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Tentang Tata Cara Penetapan Alokasi Dan Harga Eceran Tertinggi Pupuk Bersubsidi Sektor Pertanian Tahun Anggaran 2021*, Berita Negara Nomor 41 Tahun 2021.
- [14] *Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia tentang Pembinaan Kelembagaan Petani*, Berita Negara Nomor 67 Tahun 2016.
- [15] *Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia tentang Pengadaan dan Penyaluran Pupuk Bersubsidi Untuk Sektor Pertanian*, Berita Negara Nomor 15 Tahun 2013.
- [16] *Peraturan Presiden tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 77 Tahun 2005 Tentang Penetapan Pupuk Bersubsidi Sebagai Barang Dalam Pengawasan*, Lembaran Negara Nomor 15 Tahun 2011.
- [17] Ripley, Randall B., Grace, Franklin A. (1982). *Bureaucracy and Policy Implementation*. Homewood Illinois: The Dorsey Press.
- [18] United State Agency for International Development (USAID). (2011). *Laporan Penelitian Peta Masalah Pupuk Bersubsidi di Indonesia*. Jakarta.
- [19] Winarno, Budi. (2016). *Kebijakan Publik Era Globalisasi: Teori, Proses, Dan Studi Kasus Komparatif*. Yogyakarta: CAPS (Center for Academic Publishing Service)



HALAMAN INI SENGAJA DIKOSONGKAN