

## Bab II

### STUDI PUSTAKA

#### 2.1.Subsidi Input Produksi Pangan.

Pada tahun 1971, subsidi pupuk dimulai sebagai komplemen pengenalan varitas unggul padi di Indonesia dalam rangka program BIMAS. Subsidi Pupuk dilengkapi dengan subsidi bibit dan subsidi bunga kredit modal kerja produksi pangan. Subsidi pupuk merupakan subsidi tak langsung – karena penerima (*receiver*) subsidi adalah produsen (dan importir) pupuk dan penerima manfaat (*beneficier*) adalah petani, yaitu dalam bentuk penurunan harga pupuk.

Menurut hasil kajian Syafaat et al. (2007) sampai kesimpulan bahwa mayoritas responden petani memilih subsidi tak langsung seperti saat ini, atau tidak menyukai subsidi langsung (seperti subsidi model voucher). Syafa'at et al menggunakan Tabel 2-1.

Tabel 2-1 menjadi salah satu cara melihat perbedaan subsidi tak langsung dan subsidi langsung

Tabel 2-1: Kekuatan dan Kelemahan Modus Subsidi Langsung Kepada Produsen Pupuk dan Modus Subsidi Langsung Kepada Petani.

Modus Subsidi Langsung <sup>1</sup> Kepada Produsen Pupuk.	Modus Subsidi Langsung Kepada Petani
<p><b>Kekuatan:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pengelolaan subsidi : relatif mudah</li> <li>2. Identifikasi petani penerima subsidi : tidak diperlukan</li> <li>3. Efektivitas dalam meningkatkan daya beli petani untuk membeli pupuk :relatif tinggi.</li> </ol>	<p><b>Kekuatan:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Harga pupuk :terasa relatif mahal</li> <li>2. Dualismepasar pupukdomestik : tidak terjadi</li> <li>3. Ketepatan subsidi mencapai sasaran : relatif tinggi</li> <li>4. Potensi mark-up dana subsidi relatif sulit.</li> </ol>
<p><b>Kelemahan</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Harga pupuk : terasa relatif murah</li> <li>2. Dualisme pasar pupuk domestik: terjadi</li> </ol>	<p><b>Kelemahan.</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pengelolaan subsidi: relatif sulit</li> <li>2. Dana untuk mencetak dan mendistribusikan kupon (voucher) : relatif besar</li> <li>3. Potensikonflik antara petani dengan petugas lapang : relatif tinggi</li> <li>4. Efektifitas dalam meningkatkan daya beli petani untuk membeli pupuk relatif rendah.</li> </ol>

Sumber: Syafaat et al (2007)

Disisi lain, isyarat implementasi subsidi langsung telah mengumandang sejak petengahan 2009. Subsidi akan lebih targeted. Tahun 2010 diterapkan di 10 provinsi sebagai uji coba dan berlaku penuh pada 2011<sup>2</sup>. Persiapan sedang dalam pembahasan dengan Departemen Pertanian dan menghimpun masukan dari akademisi dan pemangku kepentingan lainnya. Per Juni 2009, BPS mencatat 17,83 usaha tani, terdiri dari 14,99 juta petani padi; 6,71 juta petani jagung dan 1,16 juta petani kedelai. Perlu dicatat, ada petani mengusahakan lebih dari satu tanaman pangan. Semetara itu Winarto Tohir, Ketua Umum Kelompok Tani dan Nelayan Andalan memperkirakan ada 24 juta orang petani (Suara Merdeka, 2009). Perubahan sistem dari subsidi tak langsung ke subsidi langsung tidak semudah membalik tangan, karena urusan menghimpun data dasar tentang petani : nama, alamat, penguasaan lahan, kelompok tani yang diikuti, mekanisme pemberian subsidi langsung yang memerlukan keterlibatan lembaga lembaga penunjang seperti perbankan, dll merupakan pekerjaan rumah

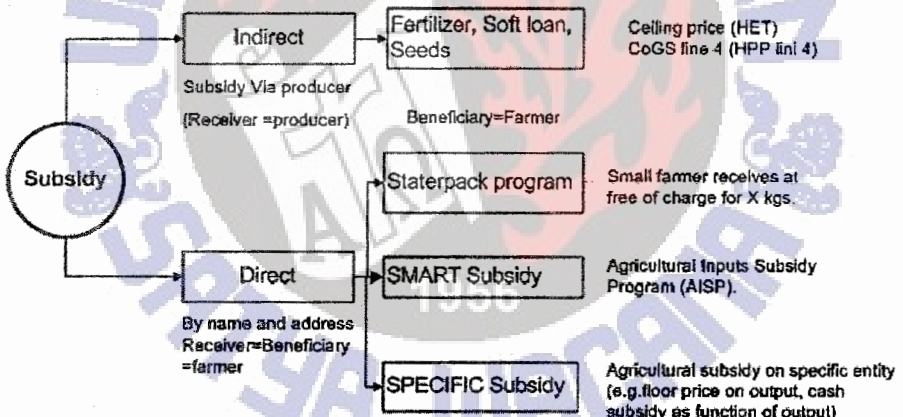
<sup>1</sup> Syafaat et al menggunakan istilah sendiri, karena konsep subsidi ini sebenarnya sebagai subsidi tak langsung – petani memperoleh subsidi pupuk dalam bentuk penurunan harga melalui produsen

<sup>2</sup> Bayu Krisnamurthi, Deputi Menko Perekonomian Bidang Pertanian dan Kelautan, Suara Merdeka, 28 Juli 2009.

yang tak mudah. Meskipun demikian, dengan peluncuran rencana subsidi langsung seharusnya membuka wacana bukan saja bagi pendukung yang ada saat ini, tetapi juga perlu melihat bahwa perbandingan dalam Tabel 2-1 tersebut bukan harga mati, masih banyak elemen sistem belum terungkap dalam tabel dan bisa diperbandingkan – misalnya biaya transaksi (biaya langsung dan tak langsung dari institusi pemerintah)– masih banyak biaya tersembunyi (implisit) dalam rangka penyediaan pupuk dan bibit bersubsidi.

Di benua Afrika dan sebagian Asia melaksanakan subsidi langsung untuk input pertanian pangan dengan gerakan masa melalui pertemuan tingkat tinggi pupuk th 2006 di Afrika (2006 African Fertilizer Summit). Kebijakan merubah kebijakan subsidi: dari subsidi tak langsung menjadi subsidi langsung : *SMART Subsidy* (Voucher). Skema subsidi tak langsung (*indirect subsidy*) dan subsidi langsung (*direct subsidy*) seperti dalam gambar berikut ini.

Grafik 2-1: Skema Subsidi Tak Langsung dan Subsidi Langsung.



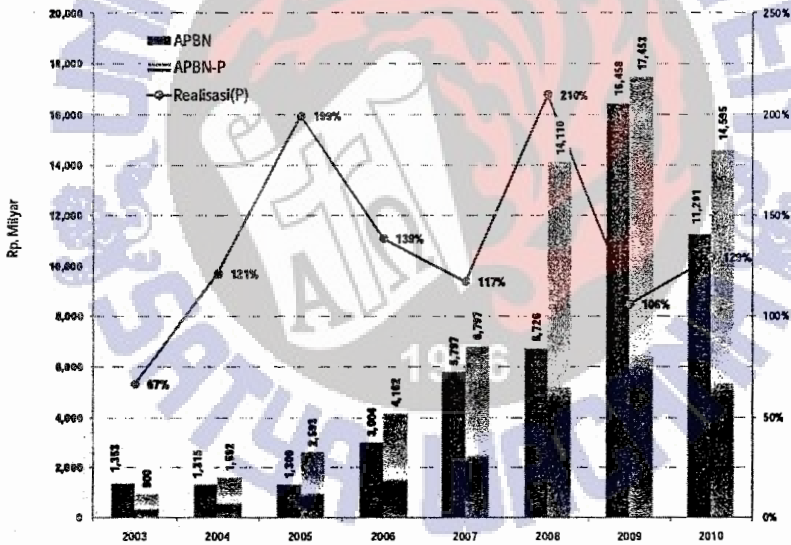
Mekanisme subsidi Input dengan Voucher di Afrika merupakan transfer penghasilan dari pemerintah, donor, kepada petani yang hanya dapat direalisasikan di pemasok swasta.

*Input Voucher* identik dengan *discount voucher*. Pengeluaran petani adalah total pembelian ke pengecer dikurangi dengan nilai voucher. Voucher yang terkumpul di pengecer ditukar uang ke bank atau tempat yang ditunjuk. Voucher dapat dipakai untuk mengurangi beban pembelian pupuk, bibit dan pestisida. Malawi menjadi salah satu pelopor untuk SMART Subsidi yang berhasil meningkatkan produksi jagung, dan merubah dari importir menjadi eksportir jagung. Pada masa lalu, subsidi input tanaman pangan menjadi kontroversi karena adanya monopoli produksi dan pemasaran oleh perusahaan negara sehingga menghambat munculnya distribusi yang efisien yang diciptakan oleh perusahaan swasta dengan jejaring bisnisnya (Minot & Benson, 2009). Kontroversi subsidi memang tak berhenti subsidi pertanian pangan. Secara lebih luas, subsidi telah menjadi perdebatan dalam forum WTO. Subsidi pertanian telah merugikan kepada negara negara yang sedang berkembang Subsidi kapas di Amerika Serikat sebesar US\$ 5 milyar ( Rp.47,5 triliun) yang merupakan *trade-distorting subsidies* telah mendapat protes keras Brasil – dalam pertemuan WTO 2005 Bahkan OXFAM sebuah LSM terkemuka di Inggris protes : bahwa subsidi semacam itu bukan saja tidak adil tetapi *illegal* (Kripke, 2006). Kontroversi subsidi yang lain adalah adanya : *overused* pupuk dan menyebabkan produksi berlebih (*overproduction*) yang kemudian dijadikan komoditas ekspor. Subsidi kedelai di Amerika juga menyebabkan membanjirnya kedelai di Indonesia sehingga menciptakan disinsentif pada petani kedelai di dalam negeri. Betapapun kontroversi subsidi hingga tingkat internasional, subsidi tetap diterapkan di berbagai negara.

Indonesia sesungguhnya sudah menjalankan subsidi tak langsung (dengan hasil HE pupuk) dan subsidi langsung (bantuan langsung bibit). Petani yang masih enggan dengan sistem baru merupakan hal yang wajar, setiap perubahan pasti ada keengganan berubah karena berbagai alasan – dimana setiap perubahan selalu menciptakan risiko yang tidak disukai petani. Kemampuan memperkecil risiko merupakan pekerjaan rumah untuk menjamin keberhasilan alternatif subsidi langsung.

Total subsidi tak langsung nampak adanya kenaikan subsidi yang tajam mulai tahun 2008, seperti nampak dalam Grafik 2-2. Subsidi tak langsung yang semula dalam bentuk subsidi gas. Karena subsidi Gas tidak menguntungkan bagi Perusahaan Pupuk kemudian dilakukan koreksi menjadi subsidi selisih Harga Eceran Tertinggi dan Harga Pokok Penjualan di Lini IV (Pengecer). Ketika harga gas melambung tinggi, harga pokok produksi meningkat, biaya logistik (transportasi dan gudang) meningkat, sementara HET tidak dikoreksi maka menciptakan kenaikan subsidi yang luar biasa. Terdorong menurunnya subsidi pupuk dari sekitar Rp.17,5 triliun(2009) menjadi Rp.11,2 triliun (2010), rencana koreksi HET dan koreksi Harga Pembelian Pemerintah atas gabah/beras petani telah dibahas pada tingkat pengambil kebijakan : Departemen Pertanian, Departemen Keuangan dan DPR dengan beberapa skenario yang akan diterapkan 2010.

Grafik 2-2: Perkembangan Total Subsidi Input Produksi Pangan Nasional Periode 2003-2010



Sumber : Nota Keuangan RI. NB : APBN-P 2010 adalah estimasi.

Subsidi pupuk yang tertuang dalam APBN-P sejak 2004 senantiasa lebih tinggi dari APBN. Upaya koreksi HET menjadi pilihan, karena (1) terjadi koreksi (penurunan) anggaran



subsidi pupuk, dan (2) margin petani atas harga pembelian produksi gabah/beras telah meningkat selama lima tahun terakhir, meskipun tidak diketahui persis berapa persen petani yang bisa menikmati karena luas lahan, dengan demikian produksi yang dihasilkan berbeda.

## 2.2. Diskriminasi Harga dan Subsidi Tak Langsung (HET)

Secara normatif, harga pupuk di tingkat konsumen ada dua macam : (1) harga rendah dengan acuan harga eceran tertinggi (HET) yaitu harga yang ditetapkan oleh pemerintah, dalam hal ini: Menteri Pertanian kemudian diteruskan oleh Gubernur dan Bupati/Wali Kota dan (2) harga pasar untuk tujuan segmen pasar yang berbeda. Diskriminasi harga merupakan praktek bisnis yang telah diterima masyarakat, namun diskriminasi harga pupuk adalah unik karena memiliki karakternya sendiri dan merupakan salah satu varian diskriminasi harga

Diskriminasi harga terjadi bila penjualan untuk barang dan jasa yang sama dalam transaksi yang dilakukan oleh satu penjual (produsen). Secara teoritis, pasar dengan diskriminasi harga dapat berjalan dengan baik jika larangan arbitrase atau pembeli menjual ulang (re-selling) dapat berjalan baik dan produsen-penjual barang dalam struktur pasar monopoli atau oligopoli. Arbitrase dalam hal pupuk adalah melanggar peraturan karena yang berhak menerima pupuk dengan harga rendah (bersubsidi) hanya kelompok petani tertentu.

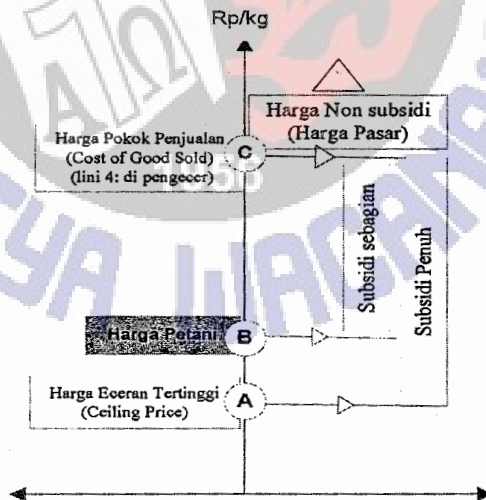
Dalam hal pemasaran dengan diskriminasi harga, segmen pasar harus bisa dipisahkan antara konsumen yang membayar harga rendah dan tinggi. Diskriminasi harga adalah kebijakan bisnis yang biasa dilakukan misalnya dalam Jasa transportasi Pesawat, Kereta, Bus, dll, dimana tarif (harga) berbeda untuk kelas yang berbeda. Dalam bisnis ini tidak banyak timbul persoalan karena beda harga didasari beda biaya produksi atau kelas fasilitas.

Jenis diskriminasi harga atau diskriminasi harga memiliki varian, antara lain : (1) diskriminasi harga derajat pertama – dimana beda konsumen beda harga. Harga berbeda karena perbedaan sensitivitas harga dari masing-masing konsumen, (2) diskriminasi harga derajat kedua – dimana harga berbeda karena jumlah pembelian. Makin besar volume barang yang dibeli, makin rendah harga per satuannya. Pembeli besar memperoleh potongan harga yang besar – atau disebut sebagai “*quantity discount*”, (3) diskriminasi harga derajat ketiga -

dimana harga berbeda karena lokasi berbeda, atau beda segmen konsumen atau bahkan beda individu. Salah satu contoh, misalnya penduduk usia 55 tahun keatas mendapat potongan harga yang besar saat menggunakan jasa transportasi, dll.

Dalam hal diskriminasi harga pupuk dapat masuk dalam varian (1) dimana petani kecil ("miskin") sebagai konsumen pupuk memiliki elastisitas harga yang lebih tinggi dari konsumen "kaya" –petani besar dan pengusaha besar pengguna pupuk. Persoalan diskriminasi pupuk memang berbeda dengan diskriminasi harga (tarif) tiket pesawat atau kereta, karena untuk barang yang sama, beda harga untuk segmen berbeda dimana campur tangan Pemerintah melalui: (1) penyediaan dana subsidi tak langsung, (2) distribusi dan (3) pengawasan barang (pupuk). Sementara itu, untuk konsumen pesawat atau kereta beda jasa beda tarif (harga). Sehingga, dalam hal diskriminasi harga pupuk berhadapan dengan risiko salah sasaran (penyelewengan). Harga Eceran Tertinggi (*Price Ceiling*) lebih rendah dari harga pasar, dan merupakan harga pokok penjualan (HPP) di lini IV dikurangi dengan subsidi pemerintah. Petani "kaya" atau komersial membayar harga pupuk setara dengan HPP lini IV, dan petani miskin membayar sekitar 50% (tahun 2009) dari HPP.

Grafik 2-3: Ilustrasi Tiga Macam Harga Pupuk Dengan Adanya Subsidi



Isu tentang harga pupuk dapat digambarkan dalam Grafik 2-3 tersebut, yaitu adanya tiga macam harga pupuk. Pertama **harga pasar** dapat mengacu pada (a) proksi harga pokok penjualan pupuk pada lini 4 dan (b) harga pupuk dunia. HPP di lini 4 terdiri dari komponen: (1) harga pokok produksi lima produsen pupuk, (2) margin produsen, distributor dan pengecer, (3) biaya logistik : transportasi dan gudang, (4) pajak pertambahan nilai. Harga pokok produksi sangat dipengaruhi komponen biaya gas dan biaya logistik dipengaruhi juga dengan BBM. Mengingat HET berlaku sama untuk seluruh Indonesia, maka akan terjadi subsidi silang secara geografis karena beda biaya logistik, maka HPP lini 4 diperhitungkan berdasarkan rata-rata tertimbang. Sumber informasi HPP lini 4 adalah (1) produsen pupuk dan (2) BPK. Departemen Pertanian, Departemen Perdagangan dan Departemen Keuangan menggunakan acuan BPK. Distribusi Pupuk mengikuti ketentuan Menteri Perdagangan.

Harga Eceran Tertinggi (HET) adalah harga pupuk di tingkat pengecer yang ditetapkan oleh Departemen Pertanian, dan dikoreksi bilamana perlu. Besaran HET ditetapkan berdasarkan Surat Keputusan.

Harga beli petani secara normatif harus berada di atas HET, karena karena jarak petani dengan pengecer memerlukan biaya pengangkutan yang harus ditanggung oleh petani. Jika petani hanya mampu membayar setelah panen (yarnen), dia harus menanggung tambahan biaya bunga, atau dalam kelompok tani dikenal dengan biaya jasa. Jika terjadi kelangkaan, petani akan membayar dengan harga kelangkaan. Kejadian kelangkaan biasanya bersifat temporal atau insidental karena akan segera dikoreksi oleh produsen karena berbagai tekanan publik (petani, media masa, DPR, pengamat, akademisi, dll.) dan pemerintah. Petani dalam mengungkapkan harga bisa saja sama dengan HET, karena biaya pengiriman tidak dianggap komponen harga, atau petani memberi tahu bahwa dia membeli dengan HET ditambah biaya angkut dari pengecer ke kelompok tani. Dalam situasi ini, petani hanya memperoleh subsidi sebesar jarak antara titik B dan C.



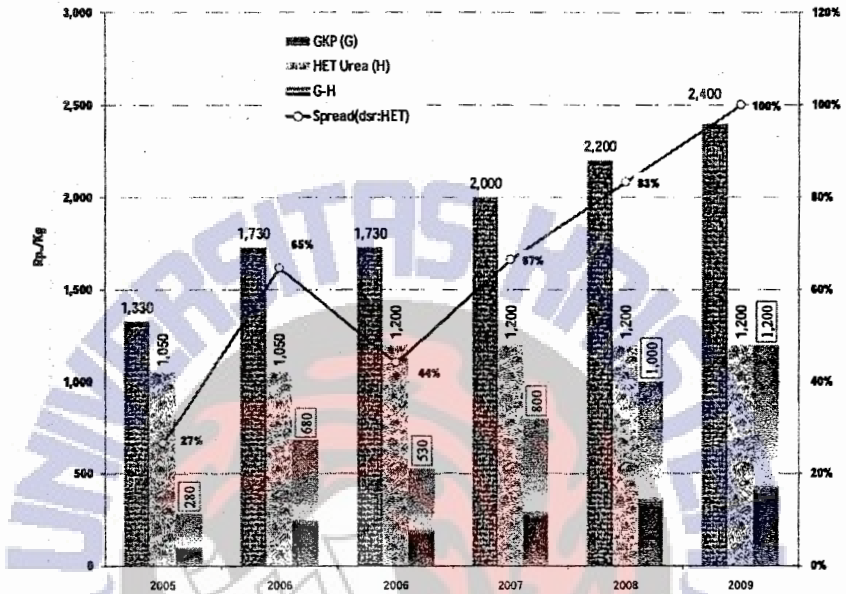
### 2.3. Harga Eceran Tertinggi dan Harga Pembelian Pemerintah

Bagi petani yang mampu menciptakan surplus produksi padi, jagung, kedelai diatas kebutuhan sendiri, akan makin bergembira jika selisih harga pembelian pemerintah atas gabah/beras mereka dengan HET makin besar.

Pembandingan	Harga Eceran Tertinggi :HET (Pupuk)	Harga Pembelian Pemerintah : HPP (Gabah Kering Panen/Giling, dan Beras)
Batas harga	Price Ceiling (Harga Tertinggi)	Price Floor (Harga Terendah)
Kondisi Efektifitas	Harga pasar > HET	HPP > Harga pasar
Moral Hazard	Terjadinya arbitrase : perembesan antar segmen pasar bersubsidi dan non subsidi.	Terjadinya arbitrase dengan praktek "rationing" , melalui kolusi antar pelaku bisnis

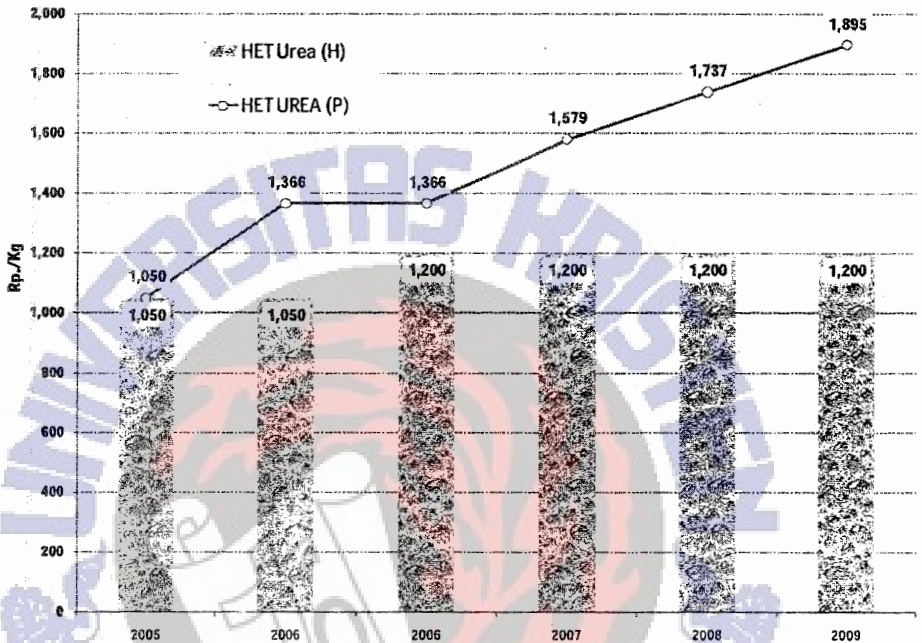
Gambaran marjin (*spread*) antara harga pembelian GKP dan HET (ilustrasi pupuk Urea) dapat dilihat dalam Grafik: 2-4, yang mencerminkan peningkatan yang tinggi yang semula 27% atau Rp. 280/kg (2005) menjadi 100% atau Rp.1.200,-/kg (2009). Jika Departemen Pertanian menggunakan peringatan dini kapan HET diperbaiki, misalnya saat spread 50%, maka tahun 2007 sudah harus mulai dipersiapkan penyesuaian HET. Peringatan dini dari spread mungkin tidak relevan atau tidak perlu dipakai jika kemampuan subsidi bisa mendukung.

Grafik: 2-4 Perbandingan Harga Pembelian Gabah Kering Panen (GKP) dengan Harga Eceran Tertinggi (HET) Urea Periode 2005-2009



Jika peringatan dini atau kebijakan spread dianggap sebesar 21 % dari harga pembelian gabah, maka HET pada tahun 2008 diprediksi bisa menjadi Rp. 1,895/kg (Grafik 2-5), sementara HET riil relatif tetap selama tiga tahun terakhir dan harga pembelian pemerintah atas gabah petani selalu meningkat hampir setiap tahun. Dalam (Grafik 2 5) nampak makin melebar jarak (gap) antara HET urea riil dengan HET Urea perkiraan jika kebijakan spread 21% diberlakukan mulai tahun 2005.

Grafik 2-3: Perbandingan Harga Eceran Tertinggi (HET) Urea Riel dan HET Urea Perkiraan Periode 2005-2009



#### 2.4. Manajemen Pemasaran Pupuk : Koordinasi, risiko permintaan dan pasokan

Dengan dalih meningkatkan ketahanan pangan nasional (*National food security*), manajemen pemasaran pupuk menjadi kompleks dan unik khususnya dari dimensi distribusi dan harga, karena peran (campur tangan) Pemerintah Pusat hingga Pemerintah Daerah sangat dominan. Pemerintah Pusat diwakili oleh Menteri Perdagangan dalam hal penetapan jalur distribusi pupuk, Menteri Pertanian dalam hal penentuan harga, Menteri Keuangan dalam hal penyediaan dana subsidi dan Menteri Negara BUMN dalam hal pengelolaan usaha BUMN. Sementara Pemerintah Daerah diwakili oleh Gubernur dan Bupati /Walikota serta didukung oleh Dinas Vertikal : Disperindag dan Dinas Pertanian sebagai pendukung perencanaan

pengadaan dan pelaksana dan pengawasan tingkat daerah. Selain itu, banyak stakeholder yang mempengaruhi pemasaran pupuk, seperti DPR RI atau DPRD, Komisi Pengawasan Persaingan Usaha (KPPU), Petani, Media masa, dll.

Dari sisi bauran pemasaran : produk (*product*) dan promosi (*promotion*) tidak menjadi isu nasional dalam manajemen pemasaran, sementara distribusi (*place*) dan harga (*price*) sering menjadi isu politik ekonomi nasional. Masalah kelangkaan (*shortage*) pupuk setiap musim tanam di tingkat pengecer yang meningkatkan harga mengundang polemik. Pemasok pupuk yaitu PT. Pupuk Sriwidjaya (PUSRI) hampir pasti menyatakan persediaan pupuk nasional cukup. Beny Pasaribu, Ketua Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) mengungkapkan (Republika: 22 Januari 2009) bahwa adanya keanehan baik pupuk bersubsidi dan non subsidi langka dan harga pupuk bersubsidi melampaui Harga Eceran Tertinggi (HET) dan harga pupuk non subsidi lebih tinggi dari harga pupuk impor. Selisih harga pupuk non subsidi dengan pupuk impor sekitar Rp. 1.000,-/kg pada bulan Desember 2008. Sumber masalah atau pemicunya dari aturan tata niaga yang menggunakan rayonisasi Kondisi ini dinilai melanggar UU No. 5/1999 tentang anti monopoli dan persaingan usaha yang tidak sehat. Lebih lanjut, menurut Taufik Ahmad, Direktur Kebijakan Persaingan KPPU (Republika: 22 Januari 2009) menilai distribusi pupuk hanya sebagai sistem logistik dan masih lemah dalam pengawasan dan sanksi bagi pelanggaran. Secara spesifik berdasarkan wawancara dengan pejabat KPPU tersebut, Majalah Kontan (23 Januari 2009) merinci tiga pelanggaran: (1) produsen melakukan prakten kartel dengan menahan pupuk atau menyalurkan tidak sesuai peruntukan, (2) rayonisasi atau pembagian wilayah pupuk non subsidi, dan (3) dugaan praktek penguasaan pasar dalam bentuk diskriminasi oleh produse pupuk- yaitu mengutamakan distributor anak usahanya daripada distributor lepa (indipendent).

Persoalan kelangkaan pupuk yang diikuti kenaikan harga pupuk diatas HET tida hanya terjadi pada tahun 2008 atau awal tahun 2009, tetapi selalu berulang dari tahun tahu sebelumnya (Kariyasa & Yusdja, 2005). Kelangkaan pupuk (*shortage*) selalu berpasange dengan kenaikan harga pupuk diatas HET. Dalam editorial Media Indonesia (5 Desemb 2008) dinyatakan bahwa kelangkaan pupuk sebagai kegagalan negara dalam hal: **pertam**

kegagalan melindungi warganya dari permainan yang menyebabkan ketidak terjangkau daya beli. Harga pupuk yang seharusnya dijual dengan harga (HET) Rp.60 ribu/50 kg, harus dibayar petani dengan harga Rp.140 ribu/50 kg., **kedua**, kegagalan perencanaan dan pelembagaan **sistem**. Hal ini dicerminkan adanya kelangkaan dan meningkatnya harga pupuk terjadi berulang (siklus), sementara Departemen Pertanian menyebutkan stok pupuk masih surplus.

Bahkan dalam pidato Ketua DPR RI (2008) pada masa sidang I tahun 2008-2009 menyampaikan keprihatinan karena disatu sisi DPR yakin pupuk cukup, tetapi disisi lain petani harus membayar harga yang tinggi karena langkanya pupuk. Secara spesifik kutipan pidato tersebut adalah sbb

“ Dewan sangat prihatin, **hampir setiap masa tanam tiba para petani justru kerap mengeluhkan kelangkaan pupuk**. Kalaupun tersedia, **hargaanya langsung meroket**. Padahal dari sisi ketersediaan, sebenarnya tidak ada persoalan, mengingat pemerintah telah menghitungnya berdasarkan kebutuhan petani. Dewan mensinyalir pupuk menjadi barang dagangan bagi para pelaku usaha untuk memperoleh keuntungan besar”

Pada umumnya, usulan penyelesaian bersifat ad hoc, instant dan jangka pendek berdasarkan dugaan sumber masalah atau penyebabnya. DPR RI (Komisi IV) tersebut menganjurkan agar pemerintah melakukan **operasi pasar**. Anjuran ini sebenarnya kurang bermakna jika PUSRI menjalankan tugasnya. Tugas tanggung jawab sudah jelas PUSRI akan melakukan operasi pasar bila terjadi gangguan ketersediaan pupuk ditingkat petani. Disisi lain DPR RI berjanji “ untuk mengkaji secara mendalam bersama pemerintah dalam mencari **mekanisme baru yang dapat memperpendek mata rantai pendistribusian pupuk** agar dapat langsung sampai kepada petani serta memperkuat pengawasan terhadap para distributor pupuk, dengan memperkuat peran **Komisi Pengawas Pupuk dan Pestisida (KP3)**”. Bahkan Ketua Komisi VI DPR RI (Kompas, 27 Nopember 2008), menyampaikan gagasan “ subsidi langsung ke petani sebagai upaya menyederhanakan persoalan”. Gagasan ini belum tentu sederhana, karena masalah administrasi kependudukan di Indonesia masih bermasalah, bagaimana bisa menjamin subsidi bisa sampai ketangan yang berhak dan belum tentu menjadi lebih efisien atau lebih baik.



Jika ditelusuri, masalah manajemen pemasaran pupuk bukan hanya masalah mempersempit mata rantai distribusi, tetapi lebih dari itu. Kompas (27 Nopember 2008) menurunkan berita tentang "Disiapkan Operasi Pupuk Bersubsidi", dengan substansi bahwa (1) Menteri Pertanian menyampaikan rencana tambahan pupuk bersubsidi hingga 200 ribu ton hingga Desember 2008, (2) kepastian pembayaran dari petani/penyalur, rumitnya mekanisme pencairan anggaran di Pemerintah. Perbedaan penafsiran antara pejabat pemerintah atas aturan yang sama bisa terjadi. Menurut Menteri Perdagangan (27 Nopember 2008) menyatakan bahwa perpindahan alokasi yang wajar tidak dianggap penyelewengan tetapi belum dijalankan di lapangan. Hal ini berlawanan dengan kejadian di lapangan, pejabat Daerah (Media Indonesia: 28 Juli 2008) menyatakan: pupuk dilarang melintas ke kecamatan lain. Kasus perpindahan alokasi pupuk dari Kec. Dau ke Kec. Karang Ploso, Malang sedang ditangani Kepolisian Malang. Kejadian ini mendorong Dinas Pertanian dan Perdagangan akan melakukan sosialisasi SK Menteri Perdagangan No. 21/2008 tentang penyaluran pupuk bersubsidi kepada 9 Distributor, 278 pengecer dan 33 kelompok tani. Dari uraian tersebut, dimensi yang kurang dipaparkan adalah aspek : koordinasi yang kompleks antar badan pemerintahan pusat dan daerah, pelaku rantai pasokan (distribusi), dan terjadinya risiko (ketidakpastian) dari sisi permintaan dan penawaran. Persoalan-persoalan tersebut harus dilihat bukan saja dari sisi manajemen pemasaran – khususnya distribusi secara klasikal tetapi harus dilihat dari sisi manajemen rantai pasokan (*supply chain management*)

## 2.5. Rantai Pasokan dan Pola Distribusi Eselon Berganda

Penyaluran pupuk bersubsidi bertujuan untuk membantu petani kecil agar dapat membeli pupuk dengan harga terjangkau. Petani adalah petani penggarap dan pemilik yang mengelola sampai dengan 2 Ha lahan. Peraturan Presiden No. 77 tahun 2005 menyatakan bahwa pupuk sebagai komoditi strategis dimana harga pupuk untuk petani kecil disubsidi melalui subsidi gas, sehingga seluruh pabrik pupuk di Indonesia yang mengemban tugas harus taat mematuhi dan mengawasi distribusi pupuk, khususnya pupuk bersubsidi. Pada tahun 2009, besar subsidi pertanian mencapai Rp. 33,3 triliun dalam RAPBN 2009, dengan

rincian Rp. 17,3 triliun untuk pupuk, Rp. 1,3 triliun untuk benih dan sisanya untuk pangan, antara lain untuk beras rakyat miskin. Dengan anggaran subsidi itu, target tanaman pangan pada tahun 2009 adalah 63-64 juta ton gabah kering giling, 18 juta ton jagung, 1,5 juta ton kedelai.

Rantai pasokan dimulai dari pemasok bahan baku pupuk, pabrik pupuk, distributor, pengecer hingga konsumen akhir (petani). Lima produsen pupuk (tabel 2.1) merupakan perusahaan BUMN yang tersebar di pulau Sumatra, Jawa dan Kalimantan (grafik 2.1). PUSRI berperan sebagai koordinator distribusi pupuk dan memiliki wewenang impor pupuk jika diperlukan. Semula, PT. Asean Aceh Fertilizer memproduksi untuk ekspor, namun karena kelangkaan pasokan gas, maka pabrik itu ditutup.

Tabel 2-2: Peta Kondisi Enam Pabrik Pupuk Nasional per 2004

NO	PERUSAHAAN	KAP (Ton/Th)	Operasi	Umur (Th)	Keterangan
1.	PT. PUPUK SRIWIJAYA				
	Pusri - II	552,000	1974	30	
	Pusri - III	570,000	1976	28	
	Pusri - IV	570,000	1977	27	
	Pusri - 1B	570,000	1994	10	
	Sub Total (1)	2,262,000			
2.	PT. PETROKIMIA GRESIK	462,000	1995	9	
3.	PT. PUPUK KALIMANTAN TIMUR				
	Kaltim - 1	700,000	1984	20	
	Kaltim - 2	570,000	1984	20	
	Kaltim - 3	570,000	1989	15	
	Kaltim - 4	570,000	2002	2	
	POPKA	570,000	1999	5	
	Sub Total (3)	2,980,000			
4.	PT. PUPUK KUJANG	587,000	1978	25	
5.	PT. PUPUK ISKANDAR MUDA (PIM)	627,000	1984	19	
6.	PT. ASEAN ACEH FERTILIZER	627,000	1983	20	Tutup
	TOTAL	5,545,000			
	Dalam Pembangunan				
1.	PIM - 2	570,000	2004**)		
2.	KUJANG - 1B	570,000	2008		
	TOTAL PROYEK	1,140,000			

Sumber : Majalah Industri dan Perdagangan, Departemen Perindustrian RI, Edisi Juni 2004

Berdasarkan Peraturan Menperdag terakhir No.07/M-DAG/PER/2/2009 tgl 9 Februari 2009, rantai pasokan dari lima produsen pupuk sampai ke gudang atau kios pengecer dibagi dalam empat lini sbb:

**Tabel 2-3: Rantai Pasokan Pupuk dari Pabrik sampai dengan Gudang/Kios Pengecer**

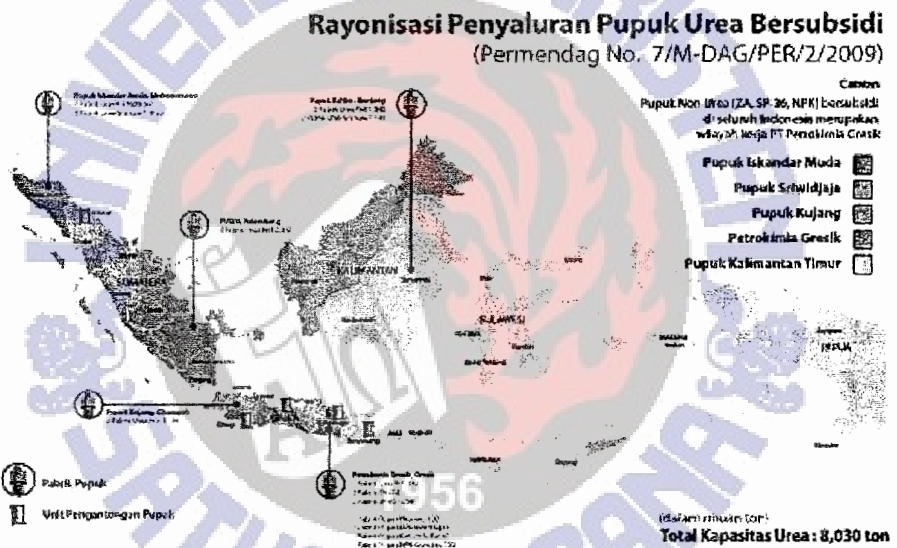
Lini	Tempat	Posisi Wilayah (lokasi)
I	Gudang Pupuk	1. Wilayah pabrik produsen, atau 2. Wilayah pelabuhan tujuan pupuk impor
II	Gudang produsen	1. Wilayah ibu kota provinsi, dan 2. Wilayah unit pengantongan pupuk (UPP)
III	Gudang produsen dan/ atau distributor	1. Wilayah Kabupaten/Kota, dan 2. Ditunjuk/ditetapkan oleh produsen
IV	Gudang/kios pengecer	1. Wilayah Kecamatan dan/atau Desa, dan 2. Ditunjuk/ditetapkan oleh Distributor

Sumber: Permendag No. 07/M-DAG/PER/2/2009, 9 Febr 2009

Mekanisme distribusi melibatkan pelaku bisnis pupuk dan instansi Pemerintah Pusat dan Daerah dengan implikasi birokrasi yang panjang. Berdasarkan prinsip 6 (enam) tepat : (1) tepat jenis, (2) tepat jumlah, (3) tepat harga (4) tepat tempat, (5) tepat waktu, (6) tepat mutu baik produsen maupun distributor dan pengecer diberi tanggung jawab secara berjenjang dalam hal pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi. Produsen bertanggung jawab dalam hal pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi dari Lini I sampai dengan Lini IV, dan memiliki tugas dan kewajiban dari Lini I sampai dengan Lini III. Produsen wajib menjamin persediaan minimal (*safety stock*) Pupuk di Lini III sebesar 2 (dua) minggu kebutuhan (sae normal) atau 3 (tiga) minggu kebutuhan untuk setiap puncak musim tanam bulan November sampai dengan Januari. Kebutuhan ditetapkan oleh Menteri Pertanian. Distributor dan pengecer atas penyaluran dari Lini III sampai dengan Lini IV. Distributor wajib menyalurkan pupuk bersubsidi dari Lini III sampai dengan Lini IV. Pengecer wajib menyalurkan pupuk bersubsidi di Lini IV, berdasar Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok tani (RDKK) yang telah ditetapkan oleh Peraturan Gubernur dan Bupati/Walikota.

Secara normatif, petani atau kelompok tani berhak membeli dengan harga sesuai Harga Eceran Tertinggi (HET) di Lini IV. Ketentuan juga menyebutkan bahwa pupuk bersubsidi ditujukan untuk sektor pertanian dengan budi daya tanaman pangan, hortikultura, perkebunan, hijauan pakan ternak dan budidaya ikan/udang. Sehingga yang menjadi subyek adalah (1) petani pemilik atau penggarap sampai dengan 2 ha, pekebun untuk perkebunan rakyat, peternak dan budidaya ikan.

Grafik 2-6: Lokasi Pabrik Pupuk dan Unit Pengantongan Pupuk (UPP) dan Rayonisasi Distribusi Pupuk, 2009



Rayonisasi distribusi pupuk terkait dengan lima pabrik, unit pengantongan pupuk, 3.713 distributor dan 11.664 pengecer di 29 provinsi dan tersebar di Kabupaten/Kota dan Kecamatan. Meskipun jumlah dan wilayahnya luas, namun secara relatif masih lebih kecil dari jaringan distribusi Wal-Mart atau perusahaan komputer yang tersebar diberbagai negara dan jumlah pemasok serta toko dengan jumlah yang jauh lebih banyak. Unsur pengawawan



memang penting untuk menjamin agar enam prinsip tepat tersebut dapat berjalan dengan baik

Elemen lain dalam distribusi adalah pengawas dengan struktur dapat disajikan sbb:

Tabel 2-4: Struktur Pengawasan Pupuk Bersubsidi Tingkat Pusat, Provinsi dan Kabupaten.

Organisasi Pengawas	Keterangan	Dasar	Umit Pengawasan
Tim pengawas pupuk bersubsidi pusat	Instansi terkait	SK Menteri Pertanian	Penyaluran, penggunaan dan harga
<b>KP3 : Komisi Pengawasan Pupuk dan Pestisida , dibantu :</b> 1. THL :tenaga harian lepas 2. Tenaga bantu pengendaii organisme pengganggu 3. Pengamat hama dan penyakit	Provinsi  Kabupaten/ Kota	SK Gubernur  SK Bupati/ Walikota	

Jika dilihat dari kaca mata manajemen rantai pasokan (*suply chain management*) harus ada unsur *management of flows* (Chopra & Meindl, 2004) yang meliputi aliran produk, dana dan informasi, maka manajemen distribusi saat ini masih menekankan aliran barang (pupuk).

Sistem distribusi pupuk bersubsidi tergolong rantai eselon berganda (*multi-echelon supply chains*). Dalam pola ini, tujuan yang penting adalah mencari kebijakan pesanan yang mampu mengkoordinasikan diantara mata rantai (Chopra & Meindl, 2004:283-286). Sementara itu, jika dilihat dari segi jaringan distribusi maka sistim distribusi pupuk bersubsidi dapat masuk dalam salah satu dari enam bentuk yaitu :” *retail storage with customer pick up distribution network*” atau jaringan distribusi dimana pelanggan ambil barang di gudang/toko pengecer. Kinerja jaringan distribusi ini meliputi elemen elemen (Chopra & Meindl, 2004: p.90) sbb:



Tabel 2-5: Pengukuran Kinerja Rantai Pasokan berdasarkan Cost Factor dan Customer Service Factor.

Cost factor	Customer Service Factor
• Inventory	• Response time
• Transportasi	• Product variety
• Facilities and handling	• Product availability
• Information	• Customer experience
	• Order visibility
	• Returnability

## 2.6. Komponen Layanan Konsumen dan Gangguan Distribusi.

Kelangkaan dan melambungnya harga pupuk bersubsidi yang selalu muncul berakar dari berbagai gangguan yang disebabkan baik oleh gangguan alami dan gangguan karena ciptaan manusia. Telaah empiris dilakukan oleh Tang, C.S.(2005) tentang perfectif manajemen risiko rantai pasokan terungkap bahawa dalam 10 tahun terakhir, seperti gempa bumi, krisis ekonomi, pemogokan,kebakaran, serangan teoris, SARS mengganggu secara berulang bagi rantai pasokan dan menciptakan kerugian yang materiel. Risiko rantai pasokan tersebut dapat berwujud dalam hal ketidak pastian permintaan, ketidak pastian pasokan, ketidak pastian waktu pengiriman (supply lead times) dan ketidak pastian biaya. Dalam hal pupuk bersubsidi, ketidak pastian pasokan tiba di toko pengecer dapat menyebabkan kepanikan petani yang mendorong petani bersedia membeli dengan harga lebih mahal atau mencari di daerah lain di luar wilayah kecamatan. Disisi lain, produsen pupuk bisa menghadapi ketidak pastian permitaaan karena produsen pupuk hanya memperoleh jumlah dan jenis pupuk yang bersifat perkiraan (bukan pesanan) dalam bentuk RDKK yang tertuang dalam peraturan Gubernur. Risiko ketidak pastian dalam permintaan dan penawaran tersebut akan menurunkan kinerja distribusi pasokan pupuk bersubsidi. Untuk meningkatkan kinerja mata rantai pasokan pupuk bersubsidi, perlu dikelola dengan baik baik *cost factor* dan *customer service factor*. Khusus untuk *cost factor*, Produsen Pupuk kemungkinan besar

mampu mengelola karena pengalaman yang sudah lama, misalnya PUSRI telah memulai distribusi pupuk bersubsidi sejak tahun 1970 tidak saja sebagai produsen tetapi juga harus memasarkan atau menyalurkan pupuknya ke petani. Sementara itu, aspek *customer service factor* (enam faktor komponen layanan) seperti tabel 2.5., terdapat kesamaan dan perbedaan dengan enam prinsip tepat yang dijalankan produsen dan penyalur pupuk.

Sebagai contoh, prinsip tepat waktu produsen pupuk bersubsidi sering menjadi kendala penyediaan pupuk dan dimensi waktu tidak nampak keterkaitan antara penjual (toka pengecer) dengan petani (konsumen). Sementara itu dalam konsep *response time* jelas adanya relasi antara pembeli yang mulai pesan sampai barang tiba atau tersedia dari penjual (pengecer). Lebih jauh lagi dalam manajemen rantai pasokan konsumen (pembeli) harus bisa melacak dan menelusur pupuk pesannya, seperti pengirim barang dan penerima barang dapat melacak barangnya yang dikirim melalui DHL.

Tabel 2-6: Enam Faktor Komponen Layanan Konsumen untuk Meningkatkan Kinerja Rantai Pasokan.

Komponen layanan	Uraian
1. Response time	Waktu pesan sampai dengan barang (pupuk) diterima
2. Product variety	Jenis jenis pupuk
3. Product availability	Peluang ketersediaan pupuk berada di gudang saat petani (konsumen) pesan.
4. Customer experience	Pengalaman atas layanan dari toko pengecer
5. Order visibility	Kemampuan konsumen untuk melacak dan menelusur kebutuhan pupuk sejak saat dipesan.
6. Retrunability	Barang (kuantitas, jenis, dan kualitas) yang tak sesuai pesanan dapat dikembalikan

## 2.7. Peluang Sistem Telusur dan Lacak dalam Manajemen Risiko Rantai Pasokan

Produsen, petani, regulator (seperti Menteri Perdagangan dan Menteri Pertanian) dan *stakeholder* lainnya ingin adanya jaminan tak terjadi masalah kelangkaan pupuk dan kenaikan harga diatas HET. Konsekuensi untuk meningkatkan kinerja manajemen rantai pasokan pupuk bersubsidi harus dilihat peluang untuk membangun Sistem Telusur dan Lacak pupuk yang dapat dipakai oleh tim tengawas, produsen, distributor, pengecer dan petani setiap saat. Petani akan merasa nyaman bila mengetahui barang (pupuk) pesannya