

BAB V

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

5.1. Kesimpulan

Dari hasil kajian pustaka, mengolah data sekunder dan mengolah data primer dapat disajikan beberapa kesimpulan berikut :

1. Petani responden berada di wilayah propinsi yang menjadi “gudang” beras nasional, dengan rata rata penguasaan lahan baik milik maupun sewa rata rata antara 0.86 Ha (Purwodadi, Jateng) hingga 2,6 Ha (Jabar, Indramayu). Penguasaan lahan terkecil 0,25 Ha s/d 0,7 Ha dan terbesar antara 2 Ha s/d 13 Ha. Berdasarkan ketentuan, seharusnya petani pemilik lebih 2 Ha tak berhak atas pupuk bersubsidi.
2. Kenaikan harga pupuk karena subsidi dihapus tahun 1999-2000 berakibat pada penurunan permintaan pupuk nasional, dan ketika subsidi diterapkan lagi permintaan pupuk terus menerus meningkat. Peningkatan permintaan pupuk ditengarai adanya pemakaian overdosis (*overused*) yaitu petani menggunakan pupuk melebihi standar pemerintah tentang penggunaan pupuk berimbang . Sebagian besar anggaran (dana) petani dipakai untuk membeli pupuk urea, dan ternyata secara keseluruhan penggunaan pupuk urea *underused* dengan rata rata 66 kg dibawah standar pemerintah yang tertuang dalam Permentan No.40/2007. Diantara responden terdapat 40 responden yang pernah membeli kurang dari jumlah yang dipesan (RDKK) dengan alasan antara lain : dana tidak cukup dan RDKK dirasa berlebih. RDKK dibuat setahun sekali dengan acuan satu standar penggunaan pupuk. Sementara itu petani satu dengan lainnya memiliki standar yang berbeda dan sebagian kecil menggunakan sesuai (atau kebetulan) standar penggunaan pupuk. Bahkan menurut petani, beda musim tanam beda standar, dimana pada musim kemarau standar lebih tinggi. Dengan demikian, perbedaan standar pupuk bukan hanya karena lokasi dan isu overdosis yang tidak ditemukan secara merata diseluruh daerah survey, bahkan ditemukan adanya standar penggunaan pupuk yang

tidak seragam. Petani yang merasa kurang atas kebutuhan pupuk, sebagian besar ingin membeli lebih banyak pupuk urea.

3. Petani (hanya 50 orang) yang merasa pupuk bersubsidi kurang dan masing masing mencari solusi sendiri sendiri namun sebagian besar dari mereka menggunakan pupuk organik. Dari seluruh responden ada 74 responden yang pernah menggunakan **pupuk organik** dan baru 43 orang yang ingin meningkatkan penggunaannya dimasa yang akan datang. Mereka mengetahui manfaatnya, disamping untuk pengganti pupuk kimia, juga difahami dapat meningkatkan kesuburan tanah atau peremajaan agar tanah bisa lebih gembur.
4. Harga pupuk dirumah (*loco*) petani, yaitu harga yang merupakan penjumlahan HET ditambah dengan biaya pengangkutan dari pengecer ke ketua kelompok dan sebagian petani masih menanggung tambahan biaya berupa biaya jasa (“bunga”) penggunaan dana kas kelompok. Secara umum terdapat kenaikan harga menjadi HET+Rp.91,0/kg. Jarak antara pengecer dengan petani tidak mempengaruhi biaya pengiriman diwilayah tertentu dan perbedaan biaya pengiriman (antara Rp.3000 s/d Rp.5000, per kwt) karena perbedaan kesepakatan antara pengecer dan kelompok tani. Pengurus kelompok tani rata rata bisa menikmati harga neto lebih rendah dari anggota kelompok, dan pasti petani bukan anggota kelompok tani menanggung harga paling tinggi karena tak berhak menikmati subsidi meskipun tergolong punya hak memperoleh subsidi pupuk.
5. Pendapat petani tentang pupuk bersubsidi adalah mengutamakan ketepatan waktu, diikuti ketepatan jumlah, sementara harga dan jenis pupuk menempati urutan ke tiga dan ke empat. Jika terpaksa harga harus naik masih bisa diterima, tetapi waktu dan jumlah adalah harga mati.
6. Dari empat pilihan alternatif bentuk subsidi, petani lebih memilih bentuk natura disusul subsidi harga seperti saat ini. Sementara itu subsidi berbentuk dana tunai dan voucher berturut turut menempati prioritas ketiga dan keempat.
7. Dalam hal ketersediaan pupuk, prioritas pertama petani pada ketepatan waktu disusul ketepatan jumlah dan ketepatan harga serta yang terakhir ketepatan jenis.

8. Secara umum, bibit tidak menjadi kendala yang berarti bagi petani. Sebagian besar petani menggunakan bibit Ciherang. Hanya terdapat 35 petani yang memberi jawaban tentang bibit bantuan pemerintah. Mereka memperoleh karena menjadi anggota kelompok tani. Meskipun demikian, citra bibit bantuan kurang bagus dimata petani, karena bibit tidak bisa tumbuh secara merata atau bahkan tidak tumbuh sama sekali saat disemaikan meskipun bibit yang diberikan memiliki kemasan dan label yang baik.
9. Responden Pengecer adalah pemilik sementara. Responden distributor adalah pegawai/pengelola – karena pemilik pada umumnya tidak menangani operasional harian. Pemahaman standar penggunaan semua jenis pupuk bersubsidi bervariasi menandakan bahwa: (1) kemungkinan pengecer/distributor tidak peduli standar yang ditetapkan pemerintah, yang penting dapat memenuhi RDKK yang diajukan kelompok tani, atau (2) pengecer/distributor menyatakan tahu standar penggunaan pupuk tetapi mungkin mereka menggunakan akal sehat atas informasi sepiantas (“dengar-dengar”). Bukan dari SK Deptan atau Bupati. Salah satu kasus, Pengecer yang cukup lama (sejak 1983) juga tidak hafal standar penggunaan pupuk dan harus membuka RDKK yang diajukan kelompok tani. Hal ini juga memberi indikasi bahwa peran distributor dan pengecer lebih kepada memenuhi pesanan sebesar RDKK, tidak penting baginya untuk melakukan pemeriksaan apakah pesanan berlebih, kurang atau sesuai dengan standar penggunaan pupuk dari pemerintah.
10. Rata-rata penjualan distributor pupuk urea 11.193 kwintal atau 11,2 ton pada musim tanam terakhir, sementara rata-rata penjualan pupuk urea aras (level) pengecer hanya 1.589 kwintal, atau penjualan distributor 7x lipat dari penjualan pengecer untuk pupuk urea. Sementara pupuk NPK, distributor menjual kelipatan 14x dari penjualan pengecer. Di sisi lain, margin (total penjualan – total pembelian) distributor mencapai kelipatan 10 x (NPK) - 13 x (Urea). Distributor memiliki kekuatan “monopoli” jauh lebih besar dari pengecer karena : satu distributor diberi wewenang (kekuasaan) menyalurkan ke sejumlah pengecer dengan wilayah lintas kecamatan. Disamping itu, beberapa pengecer menyatakan menerima kiriman pupuk meskipun sebenarnya belum memerlukan dan harus membayar tunai. Dalam situasi seperti ini, pengecer akan

terbebani dengan beban dana yang terikat dalam persediaan pupuk dalam gudang yang berarti menggerogoti margin. Meskipun pengecer menerima keadaan, sesungguhnya berkeinginan memperoleh margin per kg lebih tinggi dari distributor. Secara normatif, Departemen Perdagangan telah memberikan margin (gross profit margin) yang lebih besar kepada pengecer, namun dalam praktek bisa lebih kecil karena biaya gudang dan persediaan ditanggung pengecer, dan pengecer hanya berani membebani biaya pengiriman pupuk ke petani yang akan menambah beban petani diatas HET.

11. Dibandingkan dengan distributor, pengecer lebih mengenal dekat dengan kelompok tani dari segi kebutuhan dan kemampuan membayar. Meskipun berdasarkan peraturan, kelompok tani harus membayar tunai, kemungkinan membayar mundur dalam hitungan minggu masih diterima sebagai membayar tunai (bukan kredit). Distributor cenderung lebih dekat dengan produsen, bahkan responden dari distributor harus minta ijin ke produsen untuk menjawab besarnya margin yang diperoleh : harga jual-harga beli, karena pemilikpun tidak berani menjawab. Disisi lain, pengecer dalam membebani biaya angkut kepada kelompok tani setelah kesepakatan dan pengecer bisa menyewa atau menggunakan armada angkutnya sendiri untuk mengantar pupuk ke petani. Pengecer menyimpan arsip RDKK petani dan informasi alokasi pupuk dari distributor.

5.2. Rekomendasi

1. **Standar Penggunaan Pupuk.** Mengingat adanya keragaman pemahaman standar penggunaan pupuk yang berimbang, maka diperlukan upaya tambahan untuk menyamakan pengetahuan tentang standar antara berbagai pemangku kepentingan. Pasti upaya sosialisasi sudah dilakukan oleh petugas, seperti PPL atau petugas lainnya, tetapi mengingat kesamaan standar belum juga tercapai secara menyeluruh, maka diseminasi informasi standar pemerintah dengan berbagai metode yang sesuai kondisi budaya local perlu dilakukan terus menerus. Dengan upaya ekstra ini, pemahaman *overdosis* atau *underused* atau bahkan tepat penggunaan, akan lebih bisa diterima secara umum dan

lebih akurat dalam memperkirakan penyimpangan (baik overused/underused atau arbitrase – menjual pupuk subsidi kepada petani komersial)..

2. **Petani naik pangkat.** Ada indikasi petani yang menguasai lahan lebih dari 2 Ha dapat memperoleh pupuk bersubsidi. Karena jumlahnya sedikit, dan kemungkinan biaya pengendalian atas penyimpangan ini lebih mahal dari manfaat pengembangan usaha tani (ada unsur positifnya). Manfaatnya yaitu bila dibuka peluang petani yang menguasai lebih dari 2 ha dapat memperoleh subsidi, berarti ada peluang mendorong petani untuk “naik pangkat” bukan hanya menjadi petani gurem (penguasaan lahan yang sempit).
3. Kenaikan HET relative dengan kenaikan harga pembelian pemerintah atas Gabah Kering Panen (GKP). Bilamana harga pupuk naik, kenaikan harus bertahap karena petani dan pengecer menaruh kepercayaan tinggi bahwa pemerintah tidak akan menerapkan kenaikan secara mendadak. Disamping itu, prioritas ketepatan waktu dan jumlah ketersediaan pupuk menjadi penting agar kenaikan harga diimbangi ketersediaan pupuk yang cukup. Kenaikan harga karena penurunan subsidi memang ada unsur kewajaran karena harga pembelian pemerintah GKP sudah naik berulang kali, sementara HET relatif stabil, atau bahkan tetap selama tiga tahun terakhir.
4. **Perluasan Penggunaan Pupuk Organik.** Pupuk organik yang baru diluncurkan beberapa tahun terakhir telah memperoleh penerimaan dari petani (*early adopter*), dimana PPL bisa menjadi telinga dan juru bicara antara petani dan pemerintah dalam rangka mendorong lebih banyak pemakai pupuk organik. Pupuk organik tidak identik pupuk yang harus disediakan grup Pusri tetapi juga termasuk pupuk kandang. Upaya pemerintah, khususnya PT. Petrokimia Gresik yang sudah berjalan dalam pengembangan pupuk organik – kandang melalui kerja sama dengan pengusaha kecil setempat atau kerja sama dengan LSM dan Perguruan tinggi agar percepatan penerimaan/penggunaan pupuk organik makin melaju, meskipun secara ekonomis (“bisnis”) belum menguntungkan dan sebagian besar petani tak akan mengganti semua dengan pupuk organik.

5. **Perubahan Subsidi tak langsung ke Subsidi Langsung.** Preferensi petani memang masih dalam bentuk subsidi *natura* dalam bentuk pupuk dan bibit (subsidi langsung) atau subsidi tak langsung seperti saat ini dimana petani akan menikmati harga lebih rendah dari harga pasar, bukan bantuan dalam bentuk tunai atau voucher. Namun hal ini tidak perlu menjadi penghalang pemerintah untuk tetap mempersiapkan peralihan bentuk subsidi secara tunai atau voucher. Petani sudah terbiasa seperti saat ini akan cenderung menghindari risiko atas perubahan bentuk subsidi. Jika saja administrasi kependudukan menjadi lebih akurat, sistem/mekanisme dapat dipersiapkan secara baik maka kebijakan subsidi langsung dalam bentuk tunai atau voucher (*by name, by address & land size*) yang akan memasuki uji coba tahun 2010 dan diterapkan penuh 2011 tetap berpeluang lebih efisien dari sistem yang ada sekarang.
6. Kebutuhan bibit bersubsidi secara jumlah ada permintaan untuk ditingkatkan dan disesuaikan dengan permintaan masyarakat petani yang berbeda dari wilayah satu dan lainnya. Petugas Pengawas Lapangan (PPL) lebih memahami jenis bibit yang dibutuhkan petani. Bibit bersubsidi yang memperburuk citra pemerintah dapat segera ditarik dan diganti dengan yang berkualitas dan sesuai kebutuhan.
7. Distributor dan pengecer wajib ingat **Standar penggunaan pupuk berimbang.** Pemahaman standar penggunaan pupuk (versi pemerintah, Deptan) perlu diketahui oleh Distributor (pemilik dan pengelola) dan Pengecer dengan kemanfaatan mengetahui adalah untuk cek-dan re cek kebenaran kebutuhan petani / kelompok tani.
8. Peninjauan margin riil distributor dan pengecer dengan memperhitungkan biaya transaksi secara lebih rinci, khususnya ditingkat pengecer. Hubungan pengecer dan distributor adalah hubungan bisnis, sehingga kekuatan tawar distributor yang lebih besar akan dimanfaatkan untuk kepentingannya.
9. **Kenaikan HET secara bertahap.** Isyarat kenaikan harga pupuk (HET) telah sampai ke telinga Distributor dan Pengecer, namun mereka yakin bahwa hal itu tidak akan diterapkan secara tiba tiba oleh pemerintah dan jika harga dinaikkan, mereka mengusulkan fleksibilitas jumlah (kuantitas pupuk) dan pemasok perlu diperlonggar.

5.3. Rekomendasi Menyongsong Subsidi Langsung

Terkait deklarasi¹ pemerintah tentang perubahan subsidi tak langsung (HET) ke subsidi langsung dengan masa transisi tahun 2010. Dimana subsidi tak langsung dengan kenaikan HET masih berjalan berdampingan.

Uji coba subsidi langsung di 10 propinsi (Jawa, sebagian daerah Sumatera, Sulawesi dan Kalimantan). Tahun 2011 subsidi langsung diterapkan di seluruh Indonesia. Rekomendasi yang diajukan dengan catatan bila rekomendasi ternyata sudah dilaksanakan, maka rekomendasi yang diajukan sebagai bentuk dukungan.

1. Pemerintah perlu memperhatikan petani yang menempatkan pupuk sebagai kebutuhan pokok untuk usaha tani. Hal ini terlihat dengan penempatan natura sebagai prioritas pertama bentuk subsidi. Ide pemerintah pemerintah merubah bentuk subsidi dalam bentuk voucher kurang mendapatkan dukungan petani karena petani menempatkan voucher sebagai prioritas keempat.

2. *Voucher Based Universal Subsidy Program*

Subsidi langsung dalam bentuk voucher ini dikenal sebagai SMRT subsidy di Benua Afrika. Voucher lebih dipilih dari uang tunai dalam rekomendasi ini karena uang tunai lebih mudah digunakan diluar tujuan membeli saprotan. Sementara voucher hanya dapat ditukar dengan saprotan (pupuk, bibit, dan obat-obatan).

a. Subsidi Tunai pernah dirancang tahun 2002 berdasarkan kajian Depperindag, Deptan dan Depkeu dengan kesimpulan : subsidi terbaik adalah subsidi langsung. Menteri Perindustrian dan Perdagangan saat itu (Rini M.S.Suwandi) tahun 2004 mengajukan pencabutan subsidi gas untuk pupuk diganti subsidi langsung (tunai). Kepada petani untuk membeli Saprotan². Nampaknya subsidi langsung ini belum disepakati secara bulat diantara instansi pemerintah sehingga tenggelam dalam pola 'Subsidi tak langsung'.

b. Subsidi tak langsung saat ini sedang terjadi koreksi HET (naik) karena total subsidi pupuk dan bibit menurun. Disisi lain pola subsidi saat ini dengan HET tetap dan HPP

¹ Diumumkan oleh Dr.Ir. Bayu Krisnamurthi MS, Deputi II Menko-Ekuin-Deputi Bidang Koordinator pertanian dan kelautan tanggal 27 Juli 2009 (Suara merdeka 28 Juli 2009).

² www.depdag.go.id/files/publikasi/berita_pagi/20040903

meningkat terutama karena kenaikan energy, khususnya gas yang dominan dalam komponen HPP dengan proporsi \pm 54% telah menyebabkan kenaikan subsidi menjadi 53,5% (2006/2007) dan naik 83,4% (2007/2008)³. Disisi lain harga gabah telah naik berulang kali tanpa diikuti kenaikan HET makin mendorong perlunya koreksi HET dan bentuk subsidi.

- c. Tahap transisi tahun 2010 dapat dimanfaatkan dengan pendekatan penyesuaian bertahap (incremental approach/ gradual adjustment).
 - Data RDKK kelompok tani dapat dimanfaatkan sebagai perkiraan permintaan yang menjadi acuan rencana produksi pabrik pupuk.
 - RDKK dijadikan purchase order petani musiman dengan up date standar penggunaan pupuk⁴.
 - Intensifikasi sosialisasi standar penggunaan pupuk berimbang kepada petani dan distributor
- d. Penyesuaian mekanisme subsidi langsung.
 - Secara konvensional, Deputi II Menko Ekuin dapat melakukan cek-re-cek format mekanisme subsidi langsung (asumsi sudah ada) dengan deptan, Depkeu, Depdag, Kementerian Negara BUMN, lembaga penelitian (termasuk lembaga penelitian universitas)
 - Lebih sempurna lagi jika dilibatkan bank (bank umum dan BPR) dan lembaga keuangan non bank yang potensial mendorong konversi voucher ke dana tunai.
 - Penyedia jasa layanan (service provider) telekomunikasi, telpon dan internet akan melengkapi/menyempurnakan kelancaran dan kehandalan system baru. Karena voucher bisa jadi tidak selalu identik dengan voucher kertas tetapi, tetapi bisa saja kombinasi kart magnetic dengan data digital yang dikelola oleh penyedia jasa yang bekerjasama dengan bank.
- e. Pengendalian.

³ Laporan Keuangan PT.Pusri

⁴ Pesan PPL dan BPPT dalam updating Standar penggunaan pupuk menjadi makin penting.

Mengingat dengan system voucher hanya ada satu harga yaitu 'harga pasar' yang terkendali, maka pengendalian akan terjadi perubahan.

- BPK disamping melakukan audit keuangan juga melakukan audit operasional (efisiensi an produktifitas) agar menjamin 'harga terkendali'.
- Perangkat birokrasi terjadi perubahan peraturan.
- Pengendalian mekanisme pasar, dimana pelaku sector tanaman pangan (petani, PPL, pengecer, distributor serta media massa) menjadi 'watch dog' atas deviasi yang merugikan petani.

3. Manajemen Rantai pasikan (*Supply Chain Management*)

Rantai nilai pupuk harus dilihat dari titik pemaokan gas, bahan baku dan penunjang produksi pupuk. Karena resiko tidak terpenuhi jaminan 6 tepat bisa berasal dari titik rantai pemasok tersebut(kasus PT. AA fertilizer dan PT. Pupuk Iskandar Muda yang terkena dampak terberat karena gangguan pasokan gas).

Atribut (dimensi) permintaan pupuk petani menjadi makin penting dan dapat dilihat (antara lain) dari sisi: service level (ketersediaan jenis, volume/kuantitas dan kualitas) waktu memenuhi (*response time dan lead time*), jalur distribusi yang dilalui, transportasi dan gudang (*supply capacity dan flexibility*) serta informasi relevan dan harga.

a. Rantai nilai pasokan tersebut dibebani dengan komponen dominan yaitu; gas, margin produsen, overhead dan biaya personal serta efek majemuk dari beban margin dan pajak⁵. Maka upaya peningkatan efisiensi menjadi penting dan audit operasional menjadi kebutuhan.

b. Infrastruktur logistic perusahaan pupuk tetap digunakan karena investasi gudang utama, gudang penyangga, gudang distributor dan gudang pengecer telah member bukti mendukung program pangan nasional dalam penyediaan pupuk.

Petrangkat lunak yang disediakan Pusri dalam rangka pesan dan pelaporan perlu dilengkapi '*tracking & tracing system*' sehingga dapat diketahui posisi pupuk

⁵ Jika BP=Biaya Produksi, M=Margin, D= Biaya distributor dan BPPT, maka HPP lini 4=
 $BP+D+(BP.M+BP.PPN+BP.M.PPN+D.PPN)$

dilokasi mana pada waktu tertentu. Sehingga petani an pengecer bisa merasa terjamin bukan saja dari sisi jumlah dan jenis tapi jg paling utama adalah ketepatan waktu.

Dengan system ini, petani diberi instrument untuk meningkatkan '*bargaining power*'/daya tawar.

- c. Prototipe mekanisme voucher dan pola distribusi baru serta perangkat administrasi baru akan memakan waktu dalam uji coba dan penerapan yang perlu pendampingan dan pemantauan serta koreksi yang cepat untuk mengurangi kecenderungan berubah yang menjadi sumber kegagalan mekanisme baru.

