

LAPORAN HASIL KAJIAN

KEBIJAKAN SUBSIDI DI BIDANG PERTANIAN



KPK
Komisi Pemberantasan Korupsi

DIREKTORAT PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN
DEPUTI BIDANG PENCEGAHAN
TAHUN 2017

KATA PENGANTAR

Puji syukur Kami panjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa, atas rahmat dan izin-Nya, Kajian Kebijakan Subsidi di Bidang Pertanian ini terselesaikan. Kajian ini dilaksanakan di 2016 pada empat lingkup subsidi yaitu Subsidi Benih, Subsidi Pupuk, KUR dan subsidi pada Program Asuransi Usaha Tanam Padi.

Tujuan pokok kajian yaitu mengidentifikasi celah korupsi serta memberikan rekomendasi untuk menutup celah korupsi dalam tiap implementasi kebijakan subsidi di bidang pertanian. Dalam pelaksanaannya, perspektif yang dipergunakan berfokus pada tiga siklus utama kebijakan publik, yaitu perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan kebijakan.

Pimpinan KPK berharap saran-saran perbaikan yang disampaikan segera ditindaklanjuti. Tindak lanjut sangat diharapkan sebagai wujud nyata pemberantasan korupsi. Selain itu, tindak lanjut juga menjadi realisasi komitmen Pimpinan Lembaga dalam meningkatkan efektivitas dan efisiensi sebuah kebijakan.

Akhir kata, semoga implementasi hasil kajian menjadi bagian langkah bersama meningkatkan kualitas pembangunan sektor pertanian yang bebas dari korupsi.

Salam Antikorupsi

Pimpinan KPK

DAFTAR ISI

Kata Pengantar	i
Daftar Isi.....	ii
Daftar Tabel.....	iv
Daftar Gambar.....	v
 Bab I Pendahuluan	 1
1.1. Latar Belakang.....	1
1.2. Tujuan.....	3
1.3. Dasar Hukum Pelaksanaan Kajian	3
1.4. Ruang Lingkup Kajian	4
1.4.1. Ruang Lingkup Materi	4
1.4.2. Ruang Lingkup Wilayah	4
1.5. Metodologi.....	5
1.5.1. Metode Pengumpulan Data	5
1.5.2. Metode Penentuan Sampel	5
1.5.3. Metode Analisa	5
1.6. Sistematika Pembahasan	6
 Bab II Kebijakan dan Tata Kelola Subsidi di Bidang Pertanian	 7
2.1. Subsidi Bidang Pertanian.....	7
2.1.1. Arah Kebijakan Subsidi Bidang Pertanian	7
2.1.2. Instrumen Kebijakan Subsidi Bidang Pertanian	7
2.2. Tatalaksana Kebijakan Subsidi Pertanian.....	10
2.2.1. Institusi Pelaksana Kebijakan Subsidi Pertanian	10
2.2.2. Mekanisme Pelaksanaan Kebijakan Subsidi di Bidang Pertanian	17
 Bab III Identifikasi Masalah dan Kerawanan Korupsi Kebijakan Subsidi Bidang Pertanian...	 32
3.1. Perencanaan Kebijakan.....	33
3.1.1. Belum Optimalnya Peran Kementerian Pertanian dalam Mengatur Penerimaan Riil Komoditas Pupuk dan Benih Bersubsidi di Tingkat Petani.....	33
3.1.2. Dualisme Program: Benih bersubsidi vs BLBU	34
3.2. Pelaksanaan Kebijakan.....	35
3.2.1. Mekanisme Penetapan HPP Komoditas Pupuk Bersubsidi Membuka Celah Korupsi dan Mendorong Inefisiensi di Tingkat Produsen	35
3.2.2. Potensi meningkatnya beban keuangan negara sebagai akibat belum dipisahkannya pembebanan HPP bagi kegiatan pengadaan dan	

	penyaluran pupuk produk bersubsidi dan pupuk komersial	38
3.2.3.	Meningkatnya HPP Pupuk Bersubsidi sebagai Akibat Relatif Tingginya Harga Gas yang diterima Produsen Pupuk Bersubsidi	39
3.2.4.	Belum Optimalnya Realisasi Program KUR di Bidang Pertanian dan Asuransi Usaha Tanam Padi (AUTP).....	40
3.3.	Pengawasan Kebijakan.....	42
3.3.1.	Pengawasan Program Subsidi Belum Berjalan Secara Optimal	42
Bab IV	Kesimpulan dan Rekomendasi.....	43
4.1.	Kesimpulan.....	43
4.2.	Rekomendasi.....	44
Lampiran Foto Kegiatan		

DAFTAR TABEL

Tabel 2.1. Nilai dan Realisasi Subsidi Pupuk Tahun 2009 s/d 2015 (dalam rupiah).....	8
Tabel 2.2. Nilai Alokasi Benih Bersubsidi Tahun 2013-2015 (dalam milyar rupiah)	9
Tabel 2.3. Komitmen dan Realisasi Penyaluran Kredit Program Per Desember 2014 (dalam trilyun rupiah)	9
Tabel 2.4. Realisasi Program Asuransi Usaha Tanam Padi	10
Tabel 2.5. Peran Tiap Institusi dalam Program Pupuk Bersubsidi	11
Tabel 2.6. Peran Tiap Institusi dalam Program Benih Bersubsidi	13
Tabel 2.7. Susunan Organisasi dan Tugas Komite Kebijakan Pembiayaan	14
Tabel 2.8. Susunan Organisasi dan Tugas Tim Pelaksana Komite Kebijakan.....	15
Tabel 2.9. Institusi yang Terlibat dalam Program KUR	16
Tabel 2.10. Wilayah Penanggungjawab Pengadaan dan Penyaluran Pupuk Bersubsidi	19
Tabel 2.11. Perkembangan Harga Eceran Tertinggi Pupuk Bersubsidi Tahun 2003 s/d 2016i.....	22
Tabel 3.1. Rekap Permasalahan dan Kerawanan Korupsi dalam Program Subsidi di Bidang Pertanian.....	32
Tabel 3.2. Perbandingan Nilai Pupuk Antara Usulan RDKK dengan Alokasi Anggaran Pupuk Bersubsidi Tahun 2014-2016 (dalam rupiah)	33
Tabel 3.3. Perbandingan Realisasi Penyaluran Pupuk Antara PT PIHC dengan Hasil Verifikasi Dokumen (dalam kg)	34
Tabel 3.4. Perbandingan Nilai HPP Pemerintah dengan HPP <i>Audited</i> BPK (dalam Rp/ton)	36
Tabel 3.5. Perbandingan HPP <i>Audited</i> Pupuk Bersubsidi dengan Harga Pupuk PIHC yang Dijual Komersil (dalam Rp/kg)	37
Tabel 3.6. Perhitungan Kekurangan Bayar Pemerintah Atas Tagihan Pupuk Bersubsidi.....	38
Tabel 3.7. Kontrak Gas Anak Perusahaan di Lingkungan PT PIHC.....	39

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1. Persentase Anggaran Subsidi Nonenergi Tahun 2008 s/d 2015	2
Gambar 1.2. Nilai Tukar Petani Tahun 2008 s/d 2014	2
Gambar 2.1. Peran dan Keterlibatan Institusi dalam Program AOTP	17
Gambar 2.2. Alur Perencanaan dan Penyaluran Pupuk Bersubsidi	18
Gambar 2.3. Alur Mekanisme Penyaluran Benih Bersubsidi	25
Gambar 2.4. Penyaluran KUR Pola Langsung	26
Gambar 2.5. Penyaluran KUR Pola <i>Chanelling</i>	27
Gambar 2.6. Penyaluran KUR Pola <i>Executing</i>	27
Gambar 2.7. Alur Proses Klaim dalam Program AOTP	31

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Subsidi sektor pertanian menjadi kebijakan yang diterapkan di banyak negara. Signifikansi campur tangan pemerintah di sektor pertanian tidak dapat dipisahkan dari aspek strategis sektor tersebut dalam membangun kedaulatan bangsa. Pertanian menyangkut soal pangan yang berkait erat dengan mati hidupnya sebuah bangsa serta potensial menjadi subjek tekanan dunia internasional.¹

Di Indonesia, subsidi di bidang pertanian (baca subsektor pertanian) menjadi instrumen kebijakan distributif pemerintah dalam membangun sektor pertanian. Implementasi kebijakan subsidi diselenggarakan untuk meningkatkan kapasitas produksi petani serta bentuk komitmen pemerintah dalam mewujudkan swasembada pangan.

Secara historis, instrumen kebijakan subsidi hadir di setiap periode pemerintahan. Di masa orde baru, selain untuk meningkatkan kapasitas produksi, subsidi diterapkan sebagai strategi demi memodernisasi pertanian. Saat ini subsidi yang diberikan kepada sektor pertanian semakin meluas. Di era reformasi, subsidi diberikan tidak hanya pada komponen sarana produksi petani namun juga dialokasikan atas bunga usaha kredit program dan premi asuransi usaha tanam padi.

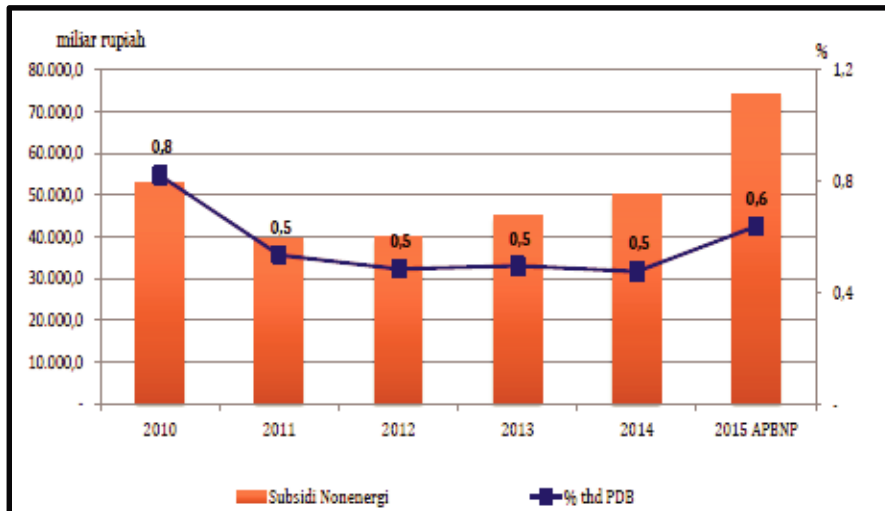
Dalam postur anggaran nasional, subsidi di sektor pertanian terwujud dalam subsidi non energi.² Di rentang waktu lima tahun terakhir, besaran angka subsidi non energi secara umum terus meningkat (lihat gambar 1.1). Dalam RAPBN 2016, alokasi subsidi pertanian sebesar Rp. 47.561,5 milyar.³ Jumlah ini terdiri atas subsidi pupuk, subsidi benih dan subsidi bunga kredit program. Secara agregat jumlah ini mengalami peningkatan dari tahun sebelumnya yang hanya mencapai angka Rp. 42.899,1 milyar.

Memperhatikan besaran anggaran dan signifikansi dampak yang diharapkan muncul, pembenahan atas tatakelola kebijakan subsidi menjadi keharusan. Urgensi perbaikan tidak terlepas dari belum efektifnya kebijakan subsidi.

¹ Morgenthau, Hans 2010, *Politik antarbangsa*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta.

² Subsidi nonenergi terdiri atas subsidi pangan, subsidi pupuk, subsidi benih, subsidi PSO, subsidi bunga kredit program dan subsidi pajak ditanggung pemerintah (DTP). Dalam RAPBN 2016, alokasi subsidi non energi sebesar Rp80.406,4 miliar. Angka ini terbagi atas : subsidi pangan sebesar Rp20.993,4 miliar; subsidi pupuk sebesar Rp30.063,2 miliar; subsidi benih sebesar Rp1.023,8 miliar; subsidi PSO sebesar Rp3.752,5 miliar; subsidi bunga kredit program sebesar Rp16.474,5 miliar; dan subsidi pajak ditanggung pemerintah (DTP) sebesar Rp8.099,1 miliar.

³ Angka belum termasuk alokasi anggaran bagi subsidi premi Asuransi Usaha Tanam Padi. Angka termasuk besaran subsidi kredit program untuk subsidi bunga kredit perumahan dan subsidi bantuan uang muka perumahan untuk mendukung pelaksanaan Program Sejuta Rumah bagi masyarakat berpenghasilan rendah (MBR).

Gambar 1.1**Persentase Anggaran Subsidi Nonenergi Tahun 2010 s/d 2015**

Sumber : Kemenkeu, 2016

Alih-alih menjadi alat memacu produktivitas pangan di tingkat lokal, implementasi program-program subsidi belum sepenuhnya berjalan optimal. Hal ini tergambarkan dalam pelbagai capaian program subsidi yang ada.

Realisasi Program KUR yang tersalur di bidang pertanian relatif rendah. Dari total lima sektor yang dibiayai KUR,⁴ penyaluran KUR di sektor pertanian berada di bawah angka 20%.⁵ Kondisi serupa juga muncul dalam Program Asuransi Usaha Tanam Padi (AUTP). Dari target luas kepesertaan sebanyak 1 juta hektar di 2015, sampai bulan Desember, realisasi luas sawah yang terhimpun dalam Program AUTP baru mencapai angka $\pm 23\%$.

Dalam praktik, belum optimalnya capaian program-program subsidi dipengaruhi pula oleh disain kebijakan yang ditetapkan. Dalam Program Benih Bersubsidi, efektivitas implementasi terdegradasi oleh pelaksanaan Program Bantuan Langsung Benih Unggul (BLBU).⁶ Hal ini setidaknya tergambarkan dari realisasi penyaluran benih bersubsidi di PT Pertani. Sampai dengan 31 Mei 2016, Daftar Usulan Penerima Benih Bersubsidi yang diajukan kelompok tani/petani baru mencapai ± 5 juta kg atau 9,8% dari total pagu benih bersubsidi yang diterima PT Pertani.⁷ Rendahnya penyerapan benih bersubsidi salah satunya disebabkan karena petani

⁴ Sektor yang dibiayai KUR yaitu pertanian, perikanan, industri pengolahan, perdagangan, dan jasa-jasa. Lihat lampiran Permenko No. 13 tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian Selaku Ketua Komite Kebijakan Pembiayaan Bagi Usaha Mikro, Kecil dan Menengah Nomor 8 tahun 2015 tentang Pedoman Pelaksanaan Kredit Usaha Rakyat

⁵ KUR 2016, 'Realisasi kur menurut sektor ekonomi', diakses pada 03 Januari 2017 di laman:

<http://kur.ekon.go.id/realisasi_kur/2016/11>

⁶ Program BLBU sebagaimana Program Benih Bersubsidi berada dibawah pengelolaan Direktorat Jenderal Tanaman Pangan Kementerian Pertanian. Program BLBU bersifat gratis.

⁷ Di 2016, PT Pertani menerima pagu penyaluran benih bersubsidi sebesar 51.125.000 kg dengan total nilai sebesar Rp. 505.565.375.000. Jumlah ini terbagi atas penyaluran benih padi inbrida sebesar 48.750.000 kg; benih padi hibrida sebesar 1.125.000 kg; dan benih kedelai sebesar 1.250.000 kg.

lebih memilih menggunakan benih gratis yang terwujud melalui Program Bantuan Langsung Benih Unggul.

Lebih lanjut, ketepatan juga menjadi sebuah kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan kebijakan subsidi. Dalam penyaluran pupuk bersubsidi, pemenuhan atas sisi ketepatan menjadi sebuah masalah yang relatif kompleks. Dalam penebusan pupuk bersubsidi, kelompok tani/petani kerap berpedoman kepada dokumen usulan kebutuhan pupuk yang disampaikan kepada pemerintah daerah. Hal ini potensial memunculkan permasalahan turunan, misal persepsi kelangkaan, mengingat alokasi riil pupuk bersubsidi kerap dibawah usulan yang diajukan kelompok tani/petani. Tantangan lain yang dipandang menjadi penambah urgensi dilakukannya kajian subsidi yakni belum optimal pengawasan atas implementasi program-program subsidi. Monitoring dan evaluasi atas berjalannya program subsidi belum sepenuhnya berjalan optimal. Hal ini setidaknya dapat diikuti dalam pengawasan terhadap penyaluran benih bersubsidi. Di banding komoditas pupuk bersubsidi, pengawasan atas penyaluran benih bersubsidi relatif minim.

1.2. Tujuan Studi

1. Mengidentifikasi celah korupsi dalam kebijakan subsidi di bidang pertanian.
2. Memberikan rekomendasi untuk menutup celah korupsi dalam tiap implementasi kebijakan subsidi di bidang pertanian.

1.3. Dasar Hukum Kegiatan

1. Pasal 6 huruf b, c dan e Undang-Undang Nomor 30 tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Dalam pasal tersebut dinyatakan Komisi Pemberantasan Korupsi mempunyai tugas koordinasi dengan instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi, supervisi terhadap instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi, dan melakukan monitor terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara.
2. Pasal 7 huruf b, c, d, dan e Undang-Undang Nomor 30 tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Dalam pasal tersebut dinyatakan dalam melaksanakan tugas koordinasi, Komisi pemberantasan Korupsi berwenang untuk menetapkan sistem pelaporan dalam kegiatan pemberantasan tindak pidana korupsi, meminta informasi tentang kegiatan pemberantasan tindak pidana korupsi kepada instansi yang terkait, melaksanakan dengar pendapat atau pertemuan dengan instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi, dan meminta laporan instansi terkait mengenai pencegahan tindak pidana korupsi.
3. Pasal 14 Undang-Undang Nomor 30 tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Dalam pasal tersebut dinyatakan dalam ‘melaksanakan tugas monitor sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf e, Komisi Pemberantasan Korupsi berwenang:

- a. Melakukan pengkajian terhadap sistem pengelolaan administrasi di semua lembaga negara dan pemerintah.
- b. Memberi saran kepada pimpinan lembaga negara dan pemerintah untuk melakukan perubahan jika berdasarkan hasil pengkajian, sistem pengelolaan administrasi tersebut berpotensi korupsi.
- c. Melaporkan kepada Presiden Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, dan Badan Pemeriksa Keuangan, jika saran Komisi Pemberantasan Korupsi mengenai usulan perubahan tersebut tidak diindahkan.

1.4. Ruang Lingkup Kajian

1.4.1. Ruang Lingkup Materi

Lingkup materi dalam kajian ini terfokus pada Program Pupuk Bersubsidi, Program Benih Bersubsidi, subsidi bunga pada Kredit Usaha Rakyat, dan subsidi premi pada Program Asuransi Usaha Tanam Padi.

1.4.2. Ruang Lingkup Wilayah

Lingkup wilayah merupakan fokus institusi yang menjadi objek kajian. Adapun objek kajian terbagi menjadi tiga, yakni pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan korporasi pelaksana program subsidi pada Kementerian Badan Usaha Milik Negara. Detail masing-masing institusi tersebut sebagai berikut:

1. Pemerintah Pusat. Instansi yang menjadi fokus kajian yakni Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, Kementerian Pertanian, dan Badan Kebijakan Fiskal.
2. Pemerintah Daerah. Sampel daerah yakni Pemerintah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Pemerintah Provinsi Jawa Tengah, Pemerintah Provinsi Jawa Timur, Pemerintah Kabupaten Banyuasin, Pemerintah Kabupaten Sidenreng Rappang, dan Pemerintah Kabupaten Barito Kuala.
3. Korporasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN), dalam hal ini PT Pupuk Indonesia Holding Company (PIHC) dan beberapa anak perusahaan di lingkungannya (PT Petrokimia Gresik, PT Pupuk Sriwidjaja, PT Pupuk Iskandar Muda, PT Pupuk Kujang); PT Sang Hyang Seri (SHS) termasuk kantor perwakilan SHS di Provinsi Aceh, Sukamandi, dan Sidenreng Rappang; PT Pertani termasuk kantor perwakilan Pertani di Banjarmasin, Kota Semarang; PT Jasindo, termasuk perwakilan PT Jasindo di Kota Banda Aceh, dan Kota Semarang; Bank Rakyat Indonesia Perwakilan Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Bank Rakyat Indonesia Perwakilan Jawa Tengah; Bank Negara Indonesia Perwakilan Banjarmasin; dan Bank Mandiri Perwakilan Palembang.

1.5. Metodologi

1.5.1. Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data dilakukan pada sumber primer maupun sekunder. Pengumpulan data pada sumber primer dilakukan melalui:

- Observasi lapangan pada instansi dengan tujuan untuk mengetahui visualisasi pelaksanaan kebijakan subsidi di bidang pertanian.
- Wawancara dengan narasumber pada institusi yang menjadi objek kajian serta pihak-pihak relevan lainnya, termasuk di dalamnya wawancara dengan akademisi maupun praktisi yang ahli dibidangnya.

Sementara itu, pengumpulan data pada sumber sekunder dilakukan dengan mempelajari:

- Peraturan perundang-undangan yang mengatur kebijakan subsidi di bidang pertanian.
- Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) Badan Pemeriksa Keuangan dan Aparat Pengawasan Intern Pemerintah.
- Laporan, hasil studi pihak ketiga, berita, dan artikel terkait pelaksanaan kebijakan subsidi di bidang pertanian.

1.5.2. Penentuan Sampel

Penentuan sampel dalam kajian menggunakan metode purposif. Acuan pokok yang dipergunakan dalam menentukan sampel menggunakan kombinasi hal berikut:

1. Provinsi yang menjadi lokasi produsen pupuk bersubsidi.
2. Pemerintah kabupaten/kota yang menjadi lokasi perwakilan PT SHS dan atau PT Pertani.
3. Wilayah yang menjadi sentra daerah produksi padi.

1.5.3. Metode Analisa

Metode analisa yang dipergunakan yakni deskriptif kualitatif. Dalam pelaksanaannya, perspektif yang digunakan untuk mengevaluasi kebijakan dilakukan terhadap dimensi-dimensi yang terkandung dalam manajemen kebijakan publik, dalam hal ini atas aspek perumusan, implementasi dan pengendalian kebijakan.⁸ Dalam mengevaluasi konten tiap dimensi tersebut mengacu kepada implementasi prinsip-prinsip *good governance*.⁹

⁸ Nugroho, Riant 2014, Public policy: teori, manajemen, dinamika, analisis, konvergensi dan kimia kebijakan, PT Gramedia, Jakarta

⁹ UNDP (1997) mengajukan 9 prinsip yang harus dipenuhi guna mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik dan bersih, yaitu partisipasi masyarakat; penegakan hukum; transparan; responsif (peka tanggap terhadap soal yang dihadapi masyarakat), orientasi pada konsensus dalam pengambilan keputusan (musyawarah dan

1.6. Sistematika Pembahasan

Sistematika pembahasan dalam kajian terdiri atas 4 -empat- bab, yaitu;

1. Bab I Pendahuluan.

Bab ini menguraikan latar belakang, tujuan, dasar hukum, ruang lingkup, metode pelaksanaan studi, dan sistematika pembahasan kajian.

2. Bab II Kebijakan dan Tatakelola Subsidi di Bidang Pertanian.

Bab ini menjelaskan sejarah singkat kebijakan subsidi bidang pertanian beserta tata laksana di tiap mekanisme kebijakan subsidi yang diterapkan.

3. Bab III Identifikasi Masalah dan Kerawanan Korupsi.

Bab ini memaparkan titik rawan dalam implementasi kebijakan subsidi yang rentan mendorong perilaku koruptif maupun terjadinya tindak pidana korupsi.

4. Bab IV Kesimpulan dan Rekomendasi.

Bab ini berisi simpulan atas permasalahan yang dihadapi dalam pelaksanaan kebijakan subsidi bidang pertanian. Dalam bab ini disampaikan pula saran perbaikan sebagai solusi untuk menutup permasalahan dan kerawanan korupsi yang rentan muncul.

BAB II

KEBIJAKAN DAN TATA KELOLA SUBSIDI DI BIDANG PERTANIAN

2.1. Subsidi Bidang Pertanian

2.1.1. Arah Kebijakan Subsidi Bidang Pertanian

Signifikansi kebijakan subsidi di bidang pertanian setidaknya muncul guna menjawab dua tantangan utama. Pertama, perwujudan daulat pangan bangsa. Di tengah ketergantungan terhadap komoditas pangan impor, kebijakan subsidi diharapkan mampu meningkatkan produktivitas usaha tanam petani.

Tantangan kedua berkaitan dengan peningkatan kapasitas dan perlindungan petani. Subsidi diharapkan mampu meringankan beban biaya tanam petani. Walaupun proporsi komponen subsidi dalam struktur usaha tanam relatif rendah,¹⁰ namun menilik relatif rendahnya nilai tukar petani, alokasi subsidi yang diberikan pemerintah akan mengurangi ongkos produksi tanam yang mestinya dikeluarkan petani. Selain itu, di tengah resiko usaha tani yang relatif tinggi, subsidi (dalam bentuk asuransi) juga menjadi piranti pemerintah untuk melindungi petani ketika mengalami gagal panen.

Memperhatikan hal diatas, kebijakan subsidi di bidang pertanian menjadi pilihan instrumen yang mewarnai hampir keseluruhan era pemerintahan. Hal ini bisa dicermati ditiap periode pemerintahan. Di masa orde baru, subsidi diterapkan guna mendukung upaya swasembada pangan. Berjalannya waktu, peran subsidi dalam membangun sektor pertanian semakin dianggap krusial. Subsidi yang diberikan pun semakin beragam. Di era reformasi, subsidi tidak lagi terbatas pada pupuk, dan benih, namun juga diberikan terhadap bunga kredit program dan premi asuransi pertanian.

2.1.2. Instrumen Kebijakan Subsidi Bidang Pertanian

Di Indonesia, secara umum, model kebijakan subsidi di bidang pertanian menganut pola subsidi input. Praktiknya, subsidi diberikan tidak langsung kepada petani. Subsidi disalurkan kepada petani melalui produsen komoditas barang/jasa yang disubsidi.

¹⁰ Di tahun 2011, persentase pupuk dan benih dalam keseluruhan struktur ongkos usaha tanam di komoditas padi, jagung, dan kedelai tidak lebih dari 25 %. Lihat, Direktorat Pangan dan Pertanian, 2013, *Studi pendahuluan: rencana pembangunan jangka menengah nasional (RPJM) bidang pangan dan pertanian 2015-2019*, Direktorat Pangan dan Pertanian, Kementerian Perencanaan dan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Jakarta, diakses pada 18 Oktober 2016 di laman: <http://www.bappenas.go.id/files/3713/9346/9271/RPJM_N_Bidang_Pangan_dan_Pertanian_2015-2019.pdf>

Adapun bentuk-bentuk subsidi yang berjalan saat ini sebagai berikut:

Pertama, pupuk bersubsidi.

Pionir program subsidi di bidang pertanian adalah subsidi pupuk. Implementasi pupuk bersubsidi telah dilaksanakan sejak tahun 1970-an sebagai upaya merealisasikan swasembada pangan. Program Pupuk Bersubsidi dialokasikan kepada petani dengan mengacu kepada Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok (RDKK). Saat ini subsidi pupuk diperuntukkan bagi petani, pekebun, peternak, dan pembudidaya ikan dan/atau udang.¹¹ Adapun jenis pupuk yang disubsidi meliputi pupuk urea, pupuk SP 36, pupuk ZA dan pupuk NPK.

Secara nominal, anggaran subsidi pupuk relatif besar. Di tahun 2016, subsidi pupuk mencapai nilai Rp. 30 T. Secara detail, perkembangan nilai alokasi subsidi pupuk selama kurun waktu 5 tahun terakhir tersaji pada tabel 2.1.

Tabel 2.1

Nilai dan Realisasi Subsidi Pupuk Tahun 2009 s/d 2015 (dalam rupiah)

Tahun	Alokasi	Realisasi
2011	15.562.534.000.000	12.824.574.405.308
2012	13.958.483.797.000	13.958.483.702.000
2013	15.828.705.745.000	15.828.705.745.000
2014	18.047.254.086.000	17.926.743.166.274
2015	28.256.344.852.000	20.406.765.186.836

Sumber: Kementan, 2016

Kedua, benih bersubsidi.

Penggunaan benih unggul bersertifikat memegang peran penting dalam meningkatkan produktivitas dan hasil produksi petani. Menyadari hal tersebut, sejak tahun 2000, pemerintah mulai mensubsidi petani atas pembelian benih unggul bersertifikat. Peruntukkan benih subsidi diutamakan bagi kelompok tani/petani yang tidak mendapatkan bantuan benih dari sumber pendanaan lainnya (pusat, provinsi, atau kabupaten/kota).

Secara nominal, di tahun 2016, alokasi subsidi benih mencapai angka Rp. 1 triliun. Dari jumlah tersebut, Rp. 800 milyar penyalurannya dilakukan melalui mekanisme *public service obligation* (PSO) oleh dua BUMN, yakni PT Sang Hyang Seri dan PT Pertani, dengan alokasi masing-masing sebesar Rp. 400 milyar. Sedangkan Rp. 200 milyar lainnya disalurkan melalui Kementerian Pertanian. Adapun rincian perkembangan alokasi subsidi benih dalam kurun waktu lima tahun terakhir tersaji pada tabel 2.2.

¹¹ Pupuk bersubsidi diperuntukkan bagi petani dan atau petambak yang telah bergabung dengan kelompok tani dan menyusun RDKK dengan ketentuan petani yang melakukan usaha tani di bidang tanaman pangan sesuai areal yang diusahakan setiap musim tanam; petani yang melakukan usaha tani di luar bidang tanaman pangan dengan total luasan maksimal dua (2) hektar setiap musim tanam; atau petambak dengan total luasan maksimal 1 (satu) hektar setiap musim tanam. Lihat Permentan No. 60 tahun 2016 tentang Kebutuhan dan Harga Eceran Tertinggi Pupuk Bersubsidi untuk Sektor Pertanian tahun Anggaran 2016.

Tabel 2.2.**Nilai Alokasi Benih Bersubsidi Tahun 2013-2015** (dalam milyar rupiah)

Tahun	Alokasi
2012	129,6
2013	1.454,20
2014	1.564,8
2015	900

Sumber: *data diolah, 2016*

Ketiga, subsidi dalam kredit program.

Kebijakan subsidi atas kredit program relatif baru. Kebijakan ini dilaksanakan sejak tahun 2008. Seiring waktu, implementasi kebijakan subsidi atas kredit program mengalami sejumlah perubahan. Dalam kurun waktu 2008-2014, pola kredit program bersubsidi dilaksanakan melalui tiga fitur, yakni Kredit Usaha Pembibitan Sapi (KUPS), Kredit Ketahanan Pangan dan Energi (KKPE), dan Kredit Pengembangan Energi Nabati dan Revitalisasi Perkebunan (KPEN-RP). Melalui mekanisme kredit tersebut, pemerintah memberikan subsidi terhadap bunga pinjaman. Terhitung sejak 2016, skim kredit KKPE, KPEN-RP dan KUPS dilebur ke dalam KUR. Dengan mekanisme tersebut, debitur yang tergabung dalam KUR mendapatkan subsidi atas bunga dan penjaminan (subsidi bunga untuk KUR Mikro sebesar 10%, KUR Ritel sebesar 4,5%, dan KUR Penempatan TKI sebesar 12%).

Adanya perubahan skim kredit bidang pertanian tidak dapat dipisahkan dari realisasi serapan kredit. Walaupun kredit program (KUPS, KKPE, KPEN-RP) menerima subsidi bunga dari pemerintah, realisasi penyalurannya relatif rendah. Rerata penyaluran kredit program berada di angka 18,51 %, jauh lebih rendah ketimbang KUR yang mencapai angka penyaluran sebesar 99,65 %.

Tabel 2.3.**Komitmen dan Realisasi Penyaluran Kredit Program****Per Desember 2014** (dalam trilyun rupiah)

Skim Kredit	Komitmen Perbankan 2014	Realisasi Januari- Desember	%
KKPE (Kredit Ketahanan Pangan dan Energi)	7,668	1,732	22,6
KPEN-RP (Kredit Pengembangan Energi Nabati dan Revitalisasi Perkebunan)	5,330	3,75	7,03
KUPS (Kredit Usaha Pembibitan Sapi)	0,247	0,064	25,91
KUR			
- KUR Semua Sektor	37,0	33,981	91,8
- KUR Sektor Pertanian	6,0	6,453	107,5

Sumber: *Kemenko Bidang Perekonomian, 2016*

Keempat, subsidi premi atas Asuransi Usaha Tani Padi (AUTP).

Program AUTP merupakan amanah UU No. 19 tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani.¹² Asuransi Pertanian sendiri dituangkan dalam bentuk perjanjian antara petani dan pihak perusahaan asuransi untuk mengikatkan diri dalam pertanggungjawaban risiko Usaha Tani. Petani yang tergabung dalam program AUTP akan menerima ganti rugi maksimum sebesar Rp. 6 juta per hektar per musim tanam saat mengalami gagal panen.¹³

Subsidi pemerintah dalam program AUTP dibayarkan terhadap premi asuransi. Pemerintah membayar 80 % dari nilai premi keikutsertaan petani dalam program AUTP. Melalui kebijakan tersebut, dari nilai premi sebesar Rp. 180 ribu/ha/masa tanam, pemerintah melalui Kementerian Pertanian memberikan subsidi sebesar Rp. 144 ribu/ha/masa tanam. Petani menanggung pembayaran premi sebesar Rp. 36 ribu/ha/masa tanam. Tabel 2.4. memberikan gambaran capaian pelaksanaan Program AUTP sejak diluncurkan di triwulan ketiga 2015.

Tabel 2.4.
Realisasi Program Asuransi Pertanian

Tahun	Luasan (ha)	Jumlah Petani	Premi (Rp milyar)	Klaim (Rp milyar)
2015	233.499,55	391.405	42,03	21,7
2016 (s.d. 12 Agustus 2016)	307.217,25	447.716	55,30	7,8

Sumber: Jasindo, 2016

2.2. Tatalaksana Kebijakan Subsidi Pertanian

2.2.1. Institusi Pelaksana Kebijakan Subsidi Pertanian

A. Pupuk Bersubsidi

Penyelenggaraan kebijakan pupuk bersubsidi melibatkan banyak institusi. Institusi yang terlibat merentang dalam pelbagai tingkatan, baik di level pusat, daerah, maupun yang terhimpun dalam organisasi-organisasi di tingkatan lokal. Tiap institusi tersebut memiliki peran uniknya tersendiri. Secara ringkas keterlibatan dan peran masing-masing institusi tersaji pada tabel 2.5.

¹² Pasal 7 Ayat (2) UU No. 19 tahun 2013 mencantumkan klausul bahwa asuransi pertanian merupakan bagian dari instrumen perlindungan petani. Program AUTP dimulai pada 13 Oktober 2015.

¹³ Kerugian yang ditanggung petani akibat gagal panen disebabkan oleh bencana alam, serangan organisme pengganggu tumbuhan, wabah penyakit hewan menular, dampak perubahan iklim, dan atau jenis resiko-resiko lain yang diatur dengan peraturan menteri.

Tabel 2.5.
Peran Tiap Institusi Dalam Program Pupuk Bersubsidi

No.	Institusi	Peran
Kementerian/Lembaga di Tingkat Pusat		
1.	Dewan Perwakilan Rakyat	- Membahas anggaran pupuk bersubsidi dengan pemerintah.
2.	Badan Pemeriksa Keuangan	- Diakhir tahun, melakukan perhitungan atas volume dan penyaluran pupuk bersubsidi yang dilakukan oleh produsen pupuk bersubsidi.
3.	Kementerian Keuangan	- Menetapkan pagu indikatif anggaran pupuk bersubsidi. - Mewakili pemerintah dalam pembahasan anggaran dengan DPR. - Menetapkan tata cara penyediaan, pencairan dan pertanggungjawaban dana subsidi pupuk.
4.	Kementerian Pertanian	- Menetapkan pedoman pelaksanaan penyediaan dan penyaluran pupuk bersubsidi. - Menetapkan harga eceran tertinggi pupuk bersubsidi. - Menetapkan alokasi dan realokasi pupuk bersubsidi di tingkat provinsi. - Menetapkan dan melakukan realokasi pupuk dalam skala antar provinsi. - Melakukan verifikasi dan validasi atas penyaluran pupuk bersubsidi.
5.	Kementerian BUMN	- Menunjuk BUMN yang menjalankan tugas pelayanan publik (<i>public service obligation/PSO</i>).
6.	Kementerian Perdagangan	- Mengatur tatacara pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi di bidang pertanian.
Pemerintah Daerah		
1.	Pemerintah Daerah Provinsi	- Melalui Dinas Pertanian, melakukan evaluasi atas rencana definitif kebutuhan kelompok yang telah direkapitulasi di tingkatan daerah oleh pemerintah daerah kabupaten/kota untuk selanjutnya disampaikan ke Kementerian Pertanian. - Menetapkan dan melakukan realokasi pupuk dalam skala antar kabupaten/kota. - Melakukan verifikasi dan validasi atas penyaluran pupuk bersubsidi. - Melalui Dinas Perdagangan melakukan pengawasan atas peredaran pupuk bersubsidi.
2.	Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota	- Melalui Dinas Pertanian, menghimpun dan memverifikasi rencana definitif kebutuhan kelompok yang diajukan oleh kelompok tani. - Menetapkan dan melakukan realokasi pupuk dalam

No.	Institusi	Peran
		skala antar kecamatan. - Melakukan verifikasi dan validasi atas penyaluran pupuk bersubsidi. - Melalui Dinas Perdagangan melakukan pengawasan atas peredaran pupuk bersubsidi.
Korporasi Pemerintah		
1.	PT Pupuk Indonesia Holding Company (PIHC)	- Mengatur alokasi pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi di lingkungan anak perusahaannya.
2.	Produsen Pupuk Subsidi di lingkungan PIHC	- Memproduksi dan menyalurkan pupuk bersubsidi kepada petani melalui mitra-mitra distribusi yang bekerjasama. - Melakukan pengawasan atas pengadaan atas penyaluran pupuk bersubsidi.
Institusi Non Kementerian/Lembaga		
1.	Kelompok Tani	- Dalam lingkup keanggotaannya, menghimpun data kebutuhan pupuk bersubsidi di tingkat petani. - Memberikan pengantar kepada petani dalam penebusan pupuk bersubsidi di tingkat kios/pengecer.
2.	Distributor	- Menyalurkan pupuk bersubsidi ke kios/pengecer pupuk bersubsidi. - Melakukan pengawasan atas penyaluran pupuk bersubsidi di tingkat kios/pengecer.
3.	Kios/Pengecer	- Tempat penebusan pupuk bersubsidi bagi kelompok tani/petani.

Sumber: *Data diolah, 2016*

B. Benih Bersubsidi

Program Benih Bersubsidi menjadi tanggung jawab Kementerian Pertanian. Sebagai kementerian teknis, regulasi pelaksanaan disusun oleh Kementerian Pertanian dan petunjuk lebih teknis diatur melalui Direktorat Jenderal Tanaman Pangan (Ditjen TP). Selain itu, terdapat beberapa institusi lain yang terlibat. Peran tiap institusi yang terlibat dalam Program Benih Bersubsidi tersaji pada Tabel 2.6.

Tabel 2.6.
Peran Tiap Institusi Dalam Program Benih Bersubsidi

No.	Institusi	Peran
Kementerian/Lembaga di Tingkat Pusat		
1.	DPR	- Membahas anggaran benih bersubsidi dengan pemerintah.
2.	Kementerian Keuangan	- Menetapkan pagu indikatif anggaran benih bersubsidi. - Mewakili pemerintah dalam pembahasan anggaran dengan DPR. - Menetapkan tata cara penyediaan, pencairan dan pertanggungjawaban dana subsidi benih.
3.	Kementerian Pertanian	- Menetapkan pedoman penyediaan dan penyaluran benih bersubsidi. - Menetapkan alokasi dan realokasi benih bersubsidi di tingkat provinsi. - Menetapkan harga dan harga eceran tertinggi benih bersubsidi. - Melakukan monitoring dan evaluasi atas pelaksanaan program benih bersubsidi melalui Dinas Pertanian di daerah.
4.	Kementerian BUMN	- Menunjuk BUMN yang menjalankan tugas pelayanan publik (<i>public service obligation/PSO</i>).
Pemerintah Daerah		
1.	Pemerintah Daerah Provinsi	- Menetapkan alokasi dan realokasi benih bersubsidi di tingkat kabupaten/kota. - Melalui Dinas Pertanian, melakukan sosialisasi kepada Dinas Pertanian kabupaten/kota dan unsur terkait di wilayahnya tentang kegiatan benih bersubsidi. - Melakukan pengawasan dan sertifikasi atas benih bersubsidi yang disalurkan oleh BUMN pelaksana PSO.
2.	Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota	- Melalui Dinas Pertanian menetapkan Calon Petani Calon Lokasi (CPCL) petani/keompok tani pembeli benih bersubsidi. - Melalui Dinas Pertanian, melakukan sosialisasi kegiatan benih bersubsidi kepada unit kerja, stakeholder dan petugas lapangan terkait di wilayahnya terkait mekanisme penjualan/penyaluran benih bersubsidi kepada kelompok tani.
Korporasi Pemerintah		
1.	PT Sang Hyang Seri dan PT Pertani	- Melaksanakan pengadaan dan pendistribusian benih bersubsidi sampai dengan titik bagi

No.	Institusi	Peran
		sesuai dengan regulasi yang ditetapkan oleh Kementerian Pertanian.
- Institusi Non Kementerian/Lembaga		
1.	Kelompok Tani	- Menyusun Daftar Usulan Penerima Benih Bersubsidi (DU-PBB) berdasarkan CPCL, untuk selanjutnya disampaikan kepada petugas lapangan dari Dinas Pertanian, dan pelaksana PSO benih bersubsidi.

Sumber: data diolah, 2016

C. Subsidi Bunga pada Kredit Usaha Rakyat

KUR merupakan bagian upaya pemerintah untuk memberdayakan Usaha Kecil Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM). Dalam mendukung pelaksanaannya, pemerintah membentuk kelembagaan lintas-institusi yang berfungsi merumuskan dan menetapkan kebijakan pembiayaan bagi UMKM. Lembaga ini berfungsi pula untuk melakukan monitoring dan evaluasi atas pelaksanaan kebijakan pembiayaan bagi UMKM, serta mengambil langkah-langkah penyelesaian hambatan dan permasalahan dalam pelaksanaan kebijakan pembiayaan bagi UMKM. Lembaga ini bernama Komite Kebijakan Pembiayaan bagi UMKM¹⁴. Rincian keanggotaan dan tugas yang diemban lembaga tersaji pada tabel 2.7.

Tabel 2.7.
Susunan Organisasi dan Tugas Komite Kebijakan Pembiayaan

Ketua	Anggota	Tugas dan Fungsi
Menteri Koordinator Bidang Perekonomian Sekretaris: Deputi Bidang Koordinasi Ekonomi Makro dan Keuangan, Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian	1. Menteri Keuangan 2. Menteri Dalam Negeri 3. Menteri Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah 4. Menteri Perindustrian 5. Menteri Perdagangan 6. Menteri Pertanian 7. Menteri Kelautan dan Perikanan 8. Menteri Tenaga Kerja 9. Menteri Badan Usaha Milik Negara 10. Sekretaris Kabinet 11. Kepala Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan 12. Kepala Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia.	1. Merumuskan dan menetapkan kebijakan pembiayaan bagi UMKM. 2. Melakukan monitoring dan evaluasi atas pelaksanaan kebijakan pembiayaan bagi UMKM. 3. Mengambil langkah-langkah penyelesaian hambatan dan permasalahan dalam pelaksanaan kebijakan pembiayaan bagi UMKM.

Sumber: data diolah, 2016

¹⁴ Lihat Pasal 1 Ayat (1) Keputusan Presiden Nomor 14 Tahun 2015 tentang Komite Kebijakan Pembiayaan bagi UMKM.

Selain itu, guna mendukung pelaksanaan tugas Komite Kebijakan dibentuk pula Tim Pelaksana Komite Kebijakan Pembiayaan bagi UMKM¹⁵. Tim Pelaksana memiliki tiga tugas. Pertama, membantu Komite Kebijakan dalam melakukan monitoring dan evaluasi atas pelaksanaan kebijakan pembiayaan berpenjaminan bagi UMKM. Kedua, menyampaikan masukan atau rekomendasi kepada Komite Kebijakan terhadap pelaksanaan kebijakan pembiayaan berpenjaminan bagi UMKM. Ketiga, melaksanakan tugas yang terkait lainnya sesuai arahan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian.

Tabel 2.8.

Susunan Organisasi dan Tugas Tim Pelaksana Komite Kebijakan Pembiayaan

Ketua	Anggota	Tugas
Deputi Bidang Koordinasi Ekonomi Makro dan Keuangan, Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian. Wakil Ketua I: Sekretaris Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian. Wakil Ketua II: Deputi Bidang Pengembangan dan Restrukturisasi Usaha, Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian. Sekretaris: Asisten Deputi Pasar Modal dan Lembaga Keuangan, Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian.	1. Deputi Bidang Kependudukan dan Ketenagakerjaan, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional 2. Direktur Jenderal Perbendaharaan, Kementerian Keuangan 3. Direktur Jenderal Prasarana dan Sarana Pertanian, Kementerian Pertanian 4. Direktur Jenderal Industri Kecil dan Menengah, Kementerian Perindustrian 5. Sekretaris Jenderal, Kementerian Kelautan dan Perikanan 6. Deputi Akuntan Negara, Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan 7. Direktur Jenderal Perdagangan Dalam Negeri, Kementerian Perdagangan 8. Deputi Bidang Perekonomian, Sekretaris Kabinet 9. Sekretaris Jenderal, Kementerian Dalam Negeri.	1. Membantu Komite Kebijakan dalam melakukan monitoring dan evaluasi atas pelaksanaan kebijakan pembiayaan berpenjaminan bagi UMKM. 2. Menyampaikan masukan atau rekomendasi kepada Komite Kebijakan terhadap pelaksanaan kebijakan pembiayaan berpenjaminan bagi UMKM. 3. Melaksanakan tugas yang terkait lainnya sesuai arahan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian.

Sumber: data diolah, 2016

¹⁵ Keputusan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian Nomor 211 Tahun 2015 tentang Tim Pelaksana Komite Kebijakan Pembiayaan bagi UMKM.

Adapun secara lengkap, institusi yang terlibat dalam program KUR tersaji pada tabel 2.9.

Tabel 2.9.

Institusi yang Terlibat dalam Program KUR

Pemerintah	Institusi		
	Pengawas	Penjamin	Penyalur
1. Kemenko Perekonomian	1. OJK	1. PT Askrindo	1. BRI
2. Kementerian Keuangan	2. BPKP	2. Perum Jamkrindo	2. Bank mandiri
3. Kementerian Koperasi dan UKM			3. BNI
4. Kementerian Perindustrian			4. Bank Sinarmas
5. Kementerian Perdagangan			5. Maybank
6. Kementerian Tenaga Kerja			6. Bank Bukopin
7. Kementerian Pertanian			7. BTPN
8. Kementerian Kelautan dan Perikanan			8. OCBC NISP
9. Kementerian BUMN			9. Bank Permata
10. Kementerian Dalam Negeri			10. Bank Panin
11. Sekretaris Kabinet			11. BCA
12. BNP2TKI			12. Bank Artha Graha
13. BPKP			13. BPD Kalbar
			14. BPD NTT
			15. BPD Bali
			16. BPD DIY
			17. BPD Sulselbar
			18. Bank Jateng
			19. BPD Sumatra Utara
			20. Bank Jatim
			21. BPD Sumbar
			22. BPD Riau Kepri
			23. Bank Jambi
			24. Bank Kalbar
			25. Bank Kalsel
			26. Bank NTB
			27. Bank Sumselbabel
			28. Bank Papua
			29. Bank Lampung
			30. BRI Syariah
			31. BCA Finance
			32. Mega Finance
			33. FIF
			34. Adira Finance

Sumber: Kemenko Bidang Perekonomian, 2016

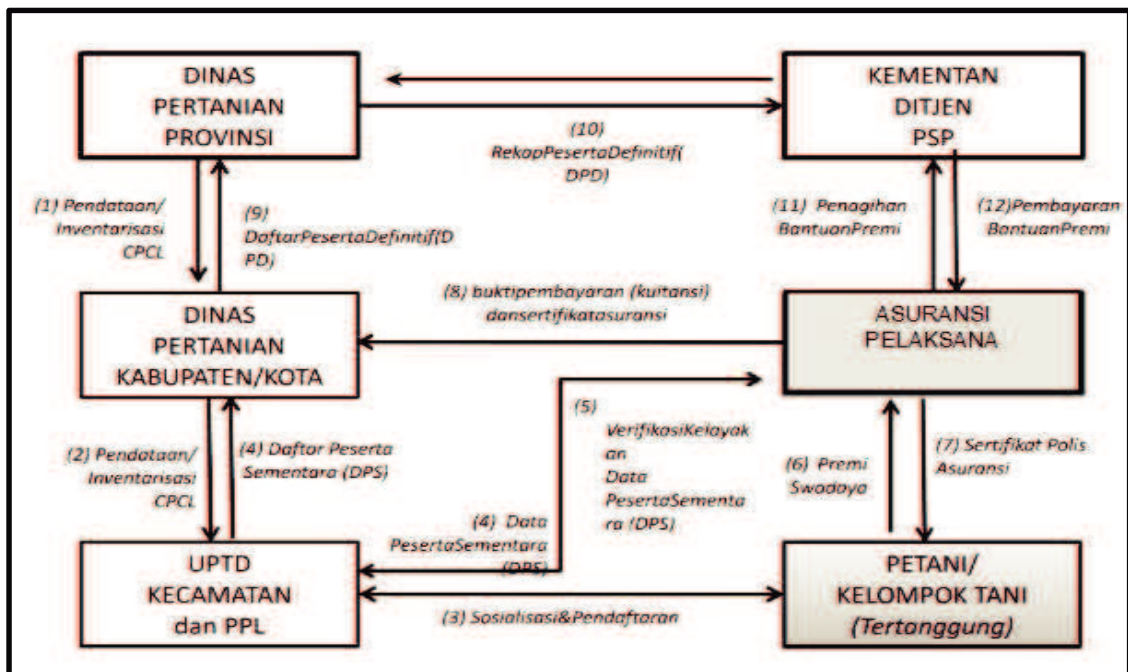
Di lingkup Kementerian Pertanian, pelaksanaan Program Kredit Usaha Rakyat (KUR) dijalankan melalui Direktorat Pembiayaan-Ditjen PSP. Tugas yang diemban unit ini adalah menyiapkan rincian komoditas pertanian yang akan dibiayai KUR, yang dalam persiapannya berkoordinasi pula dengan Ditjen komoditas (Tanaman Pangan, Hortikultura, Perkebunan dan Peternakan).

D. Subsidi Premi Asuransi Usaha Tanam Padi (AUTP)

AUTP merupakan program yang langsung di bawah tanggung jawab Kementerian Pertanian. Secara teknis AUTP ditangani oleh Direktorat Pembiayaan Pertanian, yang ada di bawah Direktorat Jenderal Prasarana dan Sarana Pertanian. Dalam pelaksanaannya, program AUTP melibatkan pula beberapa institusi di luar Kementerian Pertanian, diantaranya pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota, kelompok tani dan BUMN pelaksana AUTP dalam hal ini PT Jasa Asuransi Indonesia (Jasindo). Secara ringkas, porsi keterlibatan masing-masing institusi dapat dilihat pada gambar 2.1. berikut.

Gambar 2.1.

Peran dan Keterlibatan Institusi dalam Program AUTP



Sumber: Kementan, 2016

2.2.2. Mekanisme Pelaksanaan Kebijakan Subsidi di Bidang Pertanian

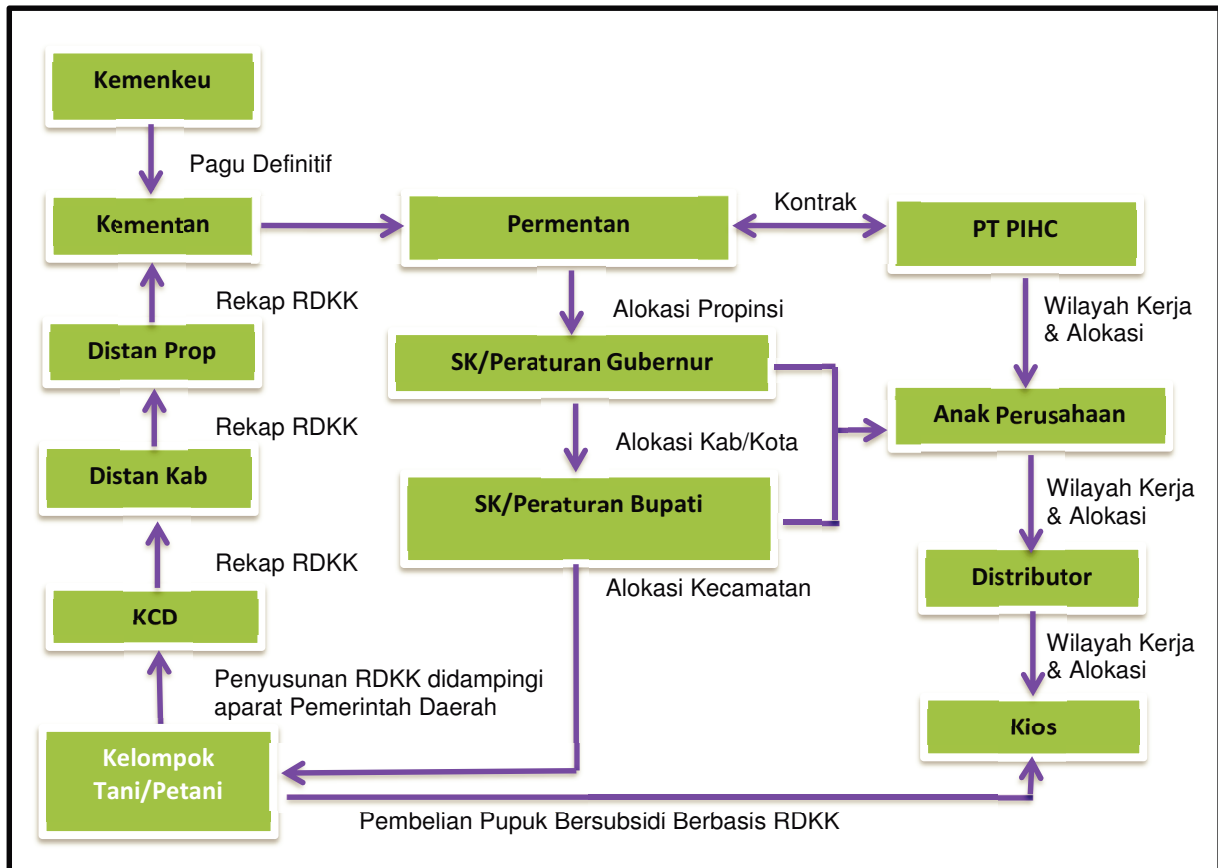
A. Pupuk Bersubsidi

Perencanaan

Di tahap perencanaan, terdapat empat institusi yang memegang peran pokok yakni Kementerian Pertanian, pemerintah daerah, PIHC dan kelompok Tani. Secara ringkas, keterlibatan dan peran tiap institusi dalam alur perencanaan terlihat pada gambar 2.2.

Gambar 2.2.

Alur Perencanaan dan Penyaluran Pupuk Bersubsidi



Sumber : data diolah, 2016

Gambar 2.2. secara ringkas dapat dijelaskan sebagai berikut:

- Kelompok tani dengan dibantu penyuluh pertanian, penyuluh, petugas teknis, Kepala Cabang Dinas(KCD)/Kepala Unit Pelaksana Teknis Daerah (KUPTD) dan didukung oleh kepala desa/lurah setempat menyusun Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok (RDKK) atas pupuk bersubsidi.
- Pemerintah kabupaten melalui dinas pertanian merekapitulasi usulan RDKK dari tiap kecamatan yang ada di wilayahnya. Usulan RDKK dari kelompok-kelompok tani dikompilasi untuk selanjutnya disampaikan pada pemerintah provinsi. Pemerintah provinsi merekap usulan kebutuhan pupuk bersubsidi dari tiap daerah kabupaten/kota untuk selanjutnya disampaikan kepada Kementerian Pertanian.
- Kementerian Pertanian melalui Direktorat Pupuk dan Pestisida menyusun kebutuhan pupuk berdasarkan rekapitulasi RDKK yang disampaikan tiap provinsi.
- Kementerian Pertanian menyampaikan usulan volume pupuk kepada Kemenkeu sesuai dengan pagu anggaran yang disampaikan Kementerian Keuangan sebelumnya.
- Dari hasil pembahasan anggaran antara pemerintah dan DPR, Kementerian Pertanian

menyusun alokasi pupuk subsidi tiap provinsi. Secara bersamaan Kementerian Pertanian juga melakukan kontrak kerja dengan PT Pupuk Indonesia Holding Company (PIHC) dalam hal penyediaan pupuk bersubsidi.

- f. Atas alokasi pupuk bersubsidi yang ditetapkan Kementerian Pertanian, gubernur menetapkan alokasi pupuk bersubsidi pada tingkat kabupaten/kota. Selanjutnya bupati/walikota menetapkan alokasi pupuk bersubsidi di tingkat kecamatan pada wilayahnya.

Sementara itu, di tingkat produsen pupuk, PIHC paska penandatanganan kontrak dengan Kementerian Pertanian melakukan beberapa hal berikut:

1. Menetapkan wilayah tanggung jawab dan alokasi pupuk subsidi bagi tiap produsen pupuk. Produksi pupuk bersubsidi dilakukan oleh anak perusahaan PIHC, dalam hal ini PT Pupuk Iskandar Muda, PT Pupuk Sriwidjaja, PT Pupuk Kaltim, PT Petrokimia, dan PT Pupuk Kujang. Adapun pembagian wilayah penyaluran dari tiap anak perusahaan tersebut dapat dilihat tabel 2.10.

Tabel 2.10.

Wilayah Penanggungjawab Pengadaan dan Penyaluran Pupuk Bersubsidi

No.	Jenis Pupuk/ Penanggung Jawab Pengadaan	Wilayah Tanggung Jawab	Kabupaten Kota
A.	Pupuk Urea		
I.	PT Pupuk Iskandar Muda	1. Nanggroe Aceh Darussalam 2. Sumatera Utara 3. Sumatera Barat 4. Riau 5. Kepulauan Riau 6. Kalimantan Barat	Seluruh Kab/Kota Seluruh Kab/Kota Seluruh Kab/Kota Seluruh Kab/Kota Seluruh Kab/Kota Seluruh Kab/Kota
II.	PT Pupuk Sriwidjaja Palembang	1. Jambi 2. Bengkulu 3. Sumatera Selatan 4. Bangka Belitung 5. Lampung 6. Daerah Istimewa Yogyakarta 7. Jawa Tengah	Seluruh Kab/Kota Seluruh Kab/Kota Seluruh Kab/Kota Seluruh Kab/Kota Seluruh Kab/Kota Seluruh Kab/Kota Seluruh Kab/Kota
III.	PT Pupuk Kujang	1. DKI Jakarta 2. Banten 3. Jawa Barat	Seluruh Kab/Kota Seluruh Kab/Kota Seluruh Kab/Kota
IV.	PT Petrokimia Gresik	1. Jawa Timur II	1. Kab. Bojonegoro 2. Kab. Tuban 3. Kab. Lamongan 4. Kab. Gresik 5. Kab. Magetan 6. Kab. Ngawi 7. Kab. Madiun 8. Kota Madiun 9. Kab. Mojokerto 10. Kota Mojokerto

No.	Jenis Pupuk/ Penanggung Jawab Pengadaan	Wilayah Tanggung Jawab	Kabupaten Kota
		2. Bali 3. Kalimantan Tengah 4. Kalimantan Selatan 5. Kalimantan Timur 6. Kalimantan Utara 7. Sulawesi Utara 8. Gorontalo 9. Sulawesi Tengah 10. Sulawesi Tenggara 11. Sulawesi Selatan 12. Sulawesi Barat 13. Nusa Tenggara Barat 14. Nusa Tenggara Timur 15. Maluku 16. Papua 17. Maluku Utara 18. Papua Barat	Seluruh Kab/Kota Seluruh Kab/Kota Seluruh Kab/Kota Seluruh Kab/Kota Seluruh Kab/Kota Seluruh Kab/Kota Seluruh Kab/Kota Seluruh Kab/Kota Seluruh Kab/Kota Seluruh Kab/Kota Seluruh Kab/Kota Seluruh Kab/Kota Seluruh Kab/Kota Seluruh Kab/Kota Seluruh Kab/Kota Seluruh Kab/Kota Seluruh Kab/Kota
B.	Pupuk SP-36		
I.	PT Petrokimia Gresik	Seluruh Indonesia	Seluruh Kab/Kota
C.	Pupuk ZA		
I.	PT Petrokimia Gresik	Seluruh Indonesia	Seluruh Kab/Kota
D.	Pupuk NPK		
I.	PT Pupuk Sriwidjaja Palembang	Seluruh Indonesia	Seluruh Kab/Kota
II.	PT Pupuk Kujang	Seluruh Indonesia	Seluruh Kab/Kota
III.	PT Pupuk Kalimantan Timur	Seluruh Indonesia	Seluruh Kab/Kota
IV.	PT Petrokimia Gresik	Seluruh Indonesia	Seluruh Kab/Kota
E.	Pupuk Organik		
I.	PT Pupuk Iskandar Muda	1. Nanggroe Aceh Darussalam 2. Sumatera Selatan 3. Sumatera Barat 4. Riau 5. Kepulauan Riau	Seluruh Kab/Kota Seluruh Kab/Kota Seluruh Kab/Kota Seluruh Kab/Kota Seluruh Kab/Kota
II.	PT Pupuk Sriwidjaja Palembang	1. Jambi 2. Sumatera Selatan 3. Bengkulu 4. Lampung 5. Bangka Belitung 6. Kalimantan Barat 7. Kalimantan Tengah	Seluruh Kab/Kota Seluruh Kab/Kota Seluruh Kab/Kota Seluruh Kab/Kota Seluruh Kab/Kota Seluruh Kab/Kota Seluruh Kab/Kota
III.	PT Pupuk Kujang	1. DKI Jakarta 2. Jawa Tengah 3. Jawa Timur 4. Bali	Seluruh Kab/Kota Seluruh Kab/Kota Seluruh Kab/Kota Seluruh Kab/Kota
IV.	PT Petrokimia Gresik	1. DI Yogyakarta 2. Jawa Tengah 3. Jawa Timur	Seluruh Kab/Kota Seluruh Kab/Kota Seluruh Kab/Kota

No.	Jenis Pupuk/ Penanggung Jawab Pengadaan	Wilayah Tanggung Jawab	Kabupaten Kota
		4. Bali 5. Nusa Tenggara Barat 6. Nusa Tenggara Timur	Seluruh Kab/Kota Seluruh Kab/Kota Seluruh Kab/Kota
V.	PT Pupuk Kalimantan Timur	1. Kalimantan Timur 2. Kalimantan Selatan 3. Kalimantan Utara 4. Sulawesi Utara 5. Sulawesi Tengah 6. Sulawesi Selatan 7. Sulawesi Tenggara 8. Gorontalo 9. Sulawesi Barat 10. Maluku 11. Maluku Utara 12. Papua Papua Barat	Seluruh Kab/Kota Seluruh Kab/Kota Seluruh Kab/Kota Seluruh Kab/Kota Seluruh Kab/Kota Seluruh Kab/Kota Seluruh Kab/Kota Seluruh Kab/Kota Seluruh Kab/Kota Seluruh Kab/Kota Seluruh Kab/Kota Seluruh Kab/Kota

Sumber: PT PIHC, 2016

Keterangan:

Per 1 Oktober 2016 wilayah tanggung jawab pengadaan dan penyaluran pupuk urea bersubsidi Provinsi Jambi yang semula merupakan wilayah tanggung jawab PT Pupuk Sriwidjaja dialihkan menjadi tanggung jawab PT Pupuk Iskandar Muda. Sementara itu, per-1 Agustus 2016, wilayah tanggung jawab pengadaan dan penyaluran pupuk urea bersubsidi Provinsi Kalimantan Barat yang semula merupakan wilayah tanggung jawab PT Pupuk Iskandar Muda dialihkan menjadi tanggung jawab PT Pupuk Sriwidjaja.

2. Melalui anak perusahaan, berdasarkan Surat Perjanjian Jual Beli (SPJB)¹⁶, produsen menunjuk distributor untuk melakukan pembelian, penyimpanan, penyaluran dan penjualan pupuk bersubsidi dalam partai besar di wilayah tanggung jawabnya. Atas dasar serupa, distributor menunjuk pengecer untuk melakukan kegiatan penjualan pupuk bersubsidi secara langsung kepada kelompok tani dan atau petani di wilayah yang menjadi tanggung jawabnya.

Pelaksanaan

Penyaluran pupuk dilakukan secara berjenjang, dari lini I sampai dengan lini IV. Diferensiasi peran tiap lini sebagai berikut:

- a. Lini I, merupakan lokasi gudang pupuk di wilayah pabrik produsen atau di wilayah pelabuhan tujuan untuk pupuk impor.
- b. Lini II, merupakan lokasi gudang produsen di wilayah ibukota provinsi dan unit pengantongan pupuk atau di luar wilayah pelabuhan.

¹⁶ SPJB merupakan kesepakatan kerjasama yang mengikat antara produsen dengan distributor atau antara distributor dengan pengecer yang memuat hak dan kewajiban masing-masing dalam pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi untuk kelompok tani dan atau petani berdasarkan ketentuan perundang-undangan. Lihat Permendag No. 15 tahun 2003 tentang Pengadaan dan Penyaluran Pupuk Bersubsidi untuk Sektor Pertanian.

- c. Lini III, merupakan lokasi gudang produsen dan atau distributor di wilayah kabupaten/kota yang ditunjuk atau ditetapkan oleh produsen.
- d. Lini IV, merupakan lokasi gudang atau kios pengecer di wilayah kecamatan dan atau desa yang ditunjuk atau ditetapkan oleh distributor.

Dalam praktik, ketika menebus pupuk bersubsidi, petani membayar sesuai Harga Eceran Tertinggi. HET merupakan HET untuk pupuk bersubsidi dalam kemasan 50 kg, 40 kg, atau 20 kg di lini IV yang dibeli secara tunai oleh kelompok petani atau petani sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan oleh Menteri Pertanian. Detail perkembangan HET Pupuk Bersubsidi dapat dilihat pada tabel 2.11.

Tabel 2.11.

Perkembangan Harga Eceran Tertinggi Pupuk Bersubsidi Tahun 2003 s/d 2016

Jenis Pupuk	Tahun					
	2003-2005	2006	2007-2010	2010-2011	2012 s/d 2016	
Urea	1.050	1.050	1.050	1.200	1.600	1.800
SP-36	1.450	1.450	1.200	1.550	2.000	2.000
Za	950	950	1.050	1.050	1.400	1.400
NPK	1.550	1.550	1.750	1.750	2.300	2.300
Organik	-	-	-	1.000-700*	500	500

Sumber: Kementan, 2016

* Subsidi atas pupuk organik dimulai pada tahun 2008, dengan HET sebesar Rp. 1.000/kg. Tahun 2009, HET diturunkan menjadi Rp. 700/kg. Lalu, pada April 2011 HET diturunkan kembali menjadi Rp. 500/kg.

Monitoring dan Evaluasi Penyaluran Pupuk Bersubsidi

Pemerintah melakukan pelbagai upaya pengawasan atas pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi. Salah satu upaya yang dilakukan pemerintah ialah dengan menetapkan komoditas pupuk sebagai barang dalam pengawasan. Hal ini diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 77 tahun 2005 tentang Penetapan Pupuk Bersubsidi sebagai Barang dalam Pengawasan. Melalui kebijakan tersebut, pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi menjadi bagian dari subyek pengawasan.

Di tingkat lokal, pengawasan atas pupuk bersubsidi dilakukan pula melalui institusi Komisi Pengawasan Pupuk dan Pestisida (KP3). KP3 merupakan wadah koordinasi pengawasan antar instansi dibidang pupuk dan pestisida baik tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Untuk meningkatkan kinerja KP3, pemerintah mengalokasikan dana bagi KP3 melalui Direktorat Jenderal Prasarana dan Sarana Pertanian.

Secara umum, lingkup pekerjaan KP3 di tingkat Provinsi mencakup hal berikut:¹⁷

- a. Rapat Koordinasi KP3 Provinsi.
- b. Pembelian Sampel Pupuk dan Pestisida.

¹⁷ Direktorat Jenderal Prasarana dan Sarana Pertanian 2016, *Pedoman Penguatan Komisi Pengawasan Pupuk dan Pestisida (KP3)*, Direktorat Jenderal Prasarana dan Sarana Pertanian, Kementerian Pertanian.

- c. Analisa Sampel Pupuk dan Pestisida.
- d. Pembinaan Pengawasan Pupuk dan Pestisida.
- e. Pemasangan Call Center.

Sementara di tingkat kabupaten/kota, kegiatan KP3 yaitu:¹⁸

- a. Identifikasi penggunaan pupuk dan pestisida di tingkat kelompok tani (petani).
- b. Rapat Koordinasi Komisi Pengawasan Pupuk dan Pestisida (KPPP).
- c. Pembinaan Pengawasan Pupuk dan Pestisida.
- d. Identifikasi peredaran pupuk dan pestisida.
- e. Penyusunan Laporan KP3.

Selain pengawasan yang dilakukan pemerintah, produsen maupun penyalur pupuk bersubsidi juga diberikan tanggung jawab atas ketepatan penyaluran pupuk. Porsi tanggungjawab dari para pelaku usaha tersebut di atur dalam Pasal 8 Peraturan Menteri Perdagangan No 15 tahun 2013 tentang Pengadaan dan Penyaluran Pupuk Bersubsidi di Sektor Pertanian. Dalam peraturan tersebut dicantumkan tanggungjawab dari masing-masing pelaku usaha sebagai berikut:

- a. PT Pupuk Indonesia bertanggung jawab atas pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi di dalam negeri untuk sektor pertanian secara nasional sesuai dengan prinsip enam tepat mulai dari lini I sampai dengan lini IV.
- b. Produsen bertanggung jawab atas pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi sesuai dengan prinsip enam tepat mulai dari lini I sampai dengan lini IV di wilayah tanggungjawabnya.
- c. Distributor bertanggung jawab atas penyaluran pupuk bersubsidi mulai dari lini III sampai dengan lini IV di wilayah tanggungjawabnya.
- d. Pengecer bertanggung jawab atas penyaluran pupuk bersubsidi kepada petani/kelompok tani di lokasi kios pengecer.

Selain pengawasan oleh pemerintah, monitoring dan evaluasi dilakukan pula oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). BPK melakukan pemeriksaan atas pengadaan, volume dan penyaluran pupuk bersubsidi.

¹⁸ Ibid.

B. Benih Bersubsidi

Perencanaan

Alur perencanaan kegiatan benih bersubsidi bersifat *top-down*. Alokasi Benih Bersubsidi untuk masing-masing jenis benih per provinsi ditetapkan dalam Keputusan Direktur Jenderal Tanaman Pangan tentang Petunjuk Teknis Subsidi Benih Tahun Anggaran 2016. Sedangkan di level kabupaten/kota, alokasi volume benih ditetapkan oleh Kepala Dinas Pertanian Provinsi.

Pelaksanaan

Kegiatan pelaksanaan benih bersubsidi dapat dijelaskan dalam beberapa tahap sebagai berikut:

1. Dinas Pertanian Kabupaten/Kota meminta kelompok tani/petani menyusun Calon Petani Calon Lokasi (CPCL) pembeli benih bersubsidi.¹⁹ Dokumen CPCL tersebut selanjutnya ditetapkan oleh Kepala Dinas Pertanian di tingkat kabupaten/kota.
2. Untuk mendapatkan benih bersubsidi, kelompok tani/petani diharuskan menyusun Daftar Usulan Pembelian Benih Bersubsidi (DU-PBB). DU-PBB disusun mengacu kepada dokumen CPCL. DU-PBB tersebut kemudian diverifikasi dan disetujui oleh petugas lapangan yang ditunjuk/ditugaskan oleh Kepala Dinas Pertanian kabupaten/kota.
3. DU-PBB yang telah disetujui disampaikan oleh kelompok tani kepada produsen penyedia benih bersubsidi. Produsen pelaksana benih subsidi akan memproses DU-PBB setelah kelompok tani melunasi harga pembelian pupuk sesuai dengan HET.²⁰

Untuk memenuhi kebutuhan benih sesuai pengajuan kelompok tani/petani, DU-PBB diharapkan masuk ke produsen paling lambat 1 bulan sebelum masa tanam. Kebijakan ini ditetapkan karena secara teknis pengadaan bibit memakan waktu yang cukup lama, disamping faktor teknis dari bibit sendiri yang tidak dapat disimpan lama karena akan menurunkan kualitasnya.

4. Produsen benih bersubsidi mengadakan bibit berdasarkan DU-PBB yang diterimanya. Produsen benih subsidi di tahun 2016 yakni PT Pertani dan PT Sang Hyang Seri.²¹ Apabila terdapat produsen produsen benih swasta/penangkar benih yang ingin ikut serta dalam pelaksanaan Subsidi Benih, dapat dimungkinkan di bawah koordinasi Produsen Benih Pelaksana PSO Subsidi Benih.

¹⁹ CPCL merupakan Calon Petani dan Calon Lokasi yang akan melaksanakan budidaya tanaman pangan yang tidak mendapatkan bantuan benih dari kegiatan lain yang dibiayai oleh pemerintah.

²⁰ Besaran HET benih bersubsidi di tingkat petani pada tahun 2016 untuk tiap varietas ditetapkan sebagai berikut: padi inbrida sebesar Rp. 2.500/kg; padi hibrida sebesar Rp. 4.100/kg; kedelai sebesar Rp. 3.100/kg untuk (kelas Benih Sebar/BR); dan kedelai sebesar Rp. 2.500/kg untuk (kelas Benih Sebar 1/BR1, kelas Benih Sebar 2/BR2, kelas Benih Sebar 3/BR3, dan kelas Benih Sebar 4/BR4).

²¹ Dalam program Subsidi Benih tahun 2016, Kementerian BUMN sesuai dengan Surat Menteri BUMN kepada Menteri Pertanian Nomor S-916/MBU/12/2015 menunjuk PT Sang Hyang Seri (SHS) dan PT Pertani untuk mengadakan dan menyalurkan benih bersubsidi.

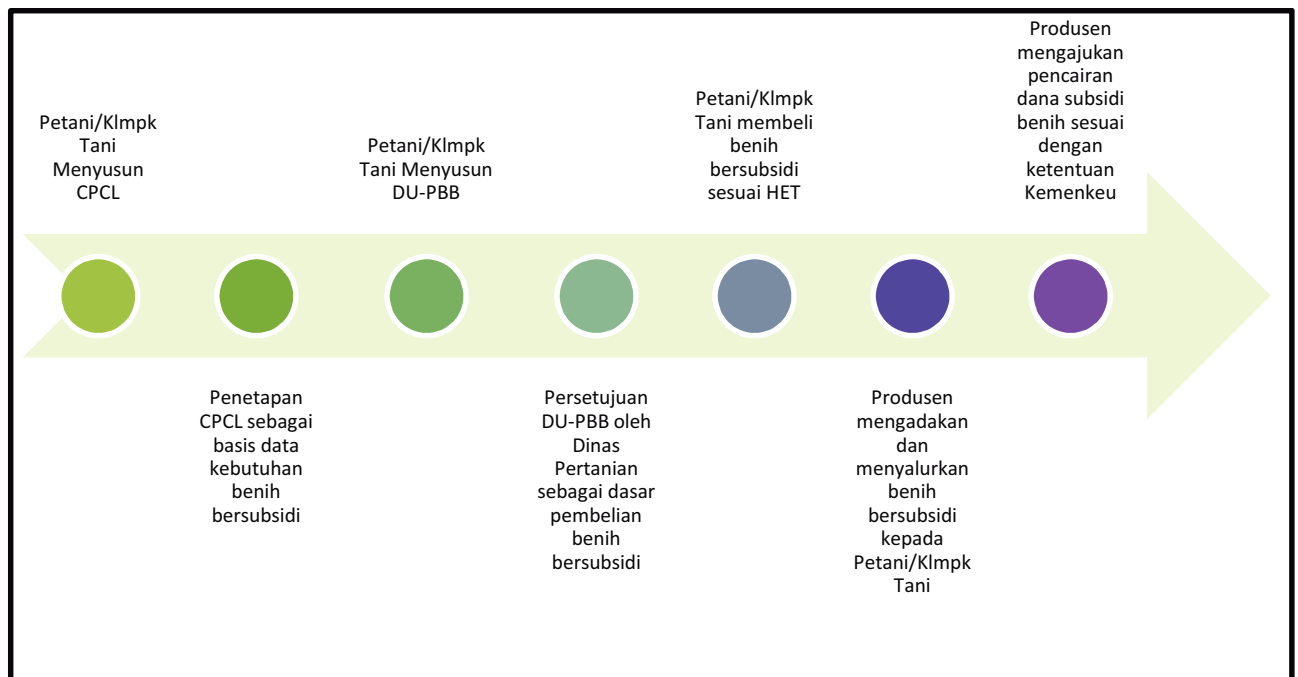
Berbeda dengan pupuk bersubsidi yang menggunakan distributor dalam mekanisme penyaluran di tingkat kelompok/petani, pelaksanaan penjualan dan penyaluran benih bersubsidi dilakukan dengan pola tertutup. Pelaksana PSO subsidi benih akan menjual dan menyalurkan benih bersubsidi sampai ke lokasi kelompok tani.²²

Setelah benih bersubsidi diserahkan kepada kelompok tani/petani, maka kewajiban produsen telah selesai dan menjadi kewajiban pemerintah untuk mencairkan dana subsidi kepada produsen. Mekanisme pencairan dana subsidi diatur oleh Kementerian Keuangan yang tertuang dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 66/PMK.02/2013 Tahun 2013 tentang Tata Cara Penyediaan, Pencairan, dan Pertanggungjawaban Dana Subsidi Benih.

Secara teknis rangkaian pelaksanaan Program Benih Bersubsidi tersebut tersaji pada gambar 2.3.

Gambar 2.3.

Alur Mekanisme Penyaluran Benih Bersubsidi



Sumber : data diolah, 2016

Monitoring dan Evaluasi

Monitoring dan evaluasi Program Benih Subsidi ditingkat pusat dilaksanakan oleh Tim Monitoring dan Evaluasi tingkat pusat yang ditetapkan oleh Direktur Jenderal Tanaman Pangan. Di tingkat daerah, monitoring dan evaluasi dilaksanakan oleh Tim Monitoring dan Evaluasi yang dibentuk dan ditetapkan oleh Kepala Dinas Pertanian Provinsi. Unsur perangkat daerah yang terlibat terdiri dari Dinas Pertanian Provinsi, Dinas Pertanian Kabupaten/Kota,

²² Serah terima benih bersubsidi harus terdokumentasi dan disaksikan oleh pihak Dinas Pertanian setempat.

dan UPTD Balai Pengawasan Dan Sertifikasi Benih Tanaman Pangan (BPSBTPH). Hasil yang diperoleh dalam kegiatan monitoring dan evaluasi nantinya disampaikan kepada Direktur Jenderal Tanaman Pangan.

C. Subsidi pada Program Kredit Usaha Rakyat di Bidang Pertanian

Perencanaan

Proses perencanaan KUR diawali dari Rapat Kabinet Terbatas (Ratas). Agenda Ratas adalah memutuskan suku bunga program KUR bagi debitur untuk tahun berjalan. Hasil Ratas, kemudian ditindaklanjuti oleh pemerintah melalui Komite Kebijakan Pembiayaan bagi UMKM untuk menentukan besaran pemberian subsidi bunga program KUR.

Agar terdapat landasan atau pedoman bagi para pihak dalam melaksanakan kebijakan Program KUR, Menteri Koordinator Perekonomian mengeluarkan peraturan (Permenko) mengenai pedoman pelaksanaan KUR. Dalam Permenko tersebut diatur ketentuan atas penerima program KUR, persyaratan bank atau lembaga keuangan penyalur program KUR, besaran pinjaman yang dapat diajukan oleh debitur, besaran bunga KUR, dan pola pengawasan pelaksanaan program KUR.

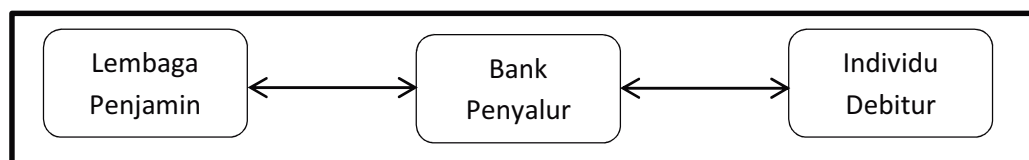
Pelaksanaan

Secara teknis, pelaksanaan Program KUR tidak berbeda jauh dengan pola pinjaman umum lainnya. Debitur diwajibkan mengajukan permohonan dengan melampirkan sejumlah dokumen pendukung.²³ Praktiknya, pola pembiayaan KUR dilakukan melalui dua skema.

Pertama, langsung kepada *end user* (debitur UMKM). Melalui pola ini, bank penyalur langsung menyalurkan kredit program KUR kepada debitur. Selanjutnya, bank penyalur akan mengajukan permohonan penjaminan kepada lembaga penjamin, dalam hal ini PT Askrindo atau Perum Jamkrindo.

Gambar 2.4.

Penyaluran KUR Pola Langsung



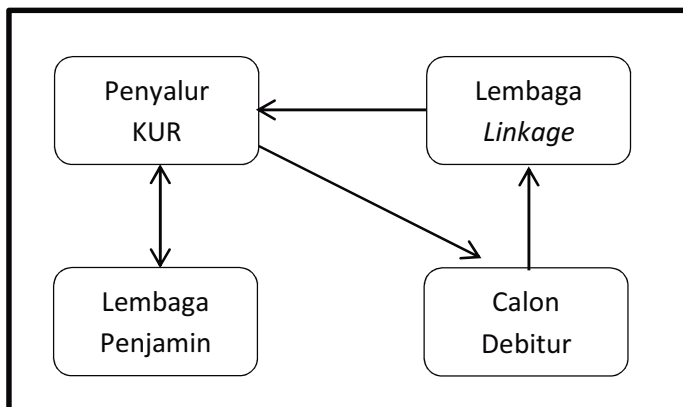
Sumber : data diolah, 2016

²³ Beberapa dokumen pendukung diantaranya mencakup identitas diri nasabah, seperti KTP, SIM, dan Kartu Keluarga; legalitas usaha, seperti akta pendirian dan akta perubahan; perizinan usaha, seperti TDP, dan SK Domisili; catatan pembukuan atau laporan keuangan; dan kopi bukti agunan.

Pola kedua yaitu melalui model *linkage*. Dengan pola ini, berdasarkan kerjasama, bank/lembaga keuangan bukan bank menggandeng lembaga *linkage* untuk meneruskan KUR kepada penerima KUR.²⁴

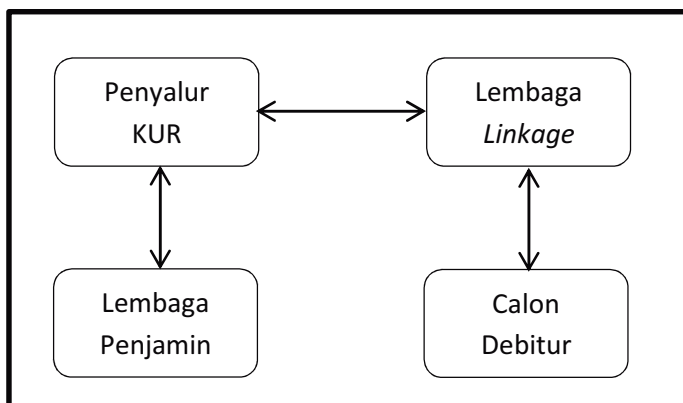
Penyaluran melalui *linkage* menganut dua pola yaitu pola *chanelling*, dan pola *executing*. Perbedaan utama dari dua pola tersebut ialah pada pola *chanelling*, debitur selain berhubungan dengan lembaga *linkage* juga masih berhubungan dengan penyalur KUR. Interaksi muncul saat penyalur menyalurkan kredit/pembiayaan kepada calon debitur. Sementara itu dalam pola *executing*, calon debitur sama sekali tidak berhubungan langsung dengan penyalur KUR. Segala proses maupun penyaluran KUR yang telah disetujui dilakukan melalui lembaga *linkage*.

Gambar 2.5.
Penyaluran KUR Pola *Chanelling*



Sumber : data diolah, 2016

Gambar 2.6.
Penyaluran KUR Pola *Executing*



Sumber : data diolah, 2016

²⁴ Lembaga linkage meliputi Koperasi Sekunder, Koperasi Primer, Bank Perkreditan Rakyat/ Bank Perkreditan Rakyat Syariah, perusahaan pembiayaan, perusahaan modal ventura, Lembaga Keuangan Mikro pola konvensional atau syariah, lembaga keuangan bukan bank lainnya, dan kelompok usaha

Monitoring dan Evaluasi

Dalam rangka efektivitas pengawasan pelaksanaan KUR, pemerintah mensyaratkan dibentuknya Forum Koordinasi Pengawasan KUR. Forum Koordinasi Pengawasan KUR beranggotakan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (sebagai koordinator), Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah, Kementerian Keuangan, Kementerian Pertanian, Kementerian Kelautan dan Perikanan, Kementerian Perindustrian, Kementerian Tenaga Kerja, Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia, dan Otoritas Jasa Keuangan. Forum ini bertugas menyusun ruang lingkup, uraian pekerjaan, dan tata tertib penyelenggaraan Forum Koordinasi Pengawasan KUR.²⁵

Forum Koordinasi Pengawasan KUR melakukan rapat minimal dua kali dalam setahun. Rapat diselenggarakan untuk membahas pengawasan pelaksanaan KUR pada bulan Juni dan Desember tahun berjalan. Hasil kesimpulan dan keputusan dalam Rapat Forum Koordinasi Pengawasan KUR disampaikan secara tertulis kepada Komite Kebijakan Pembiayaan Bagi Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah.

Sebagai bentuk pertanggungjawaban penyaluran KUR, masing-masing penyalur KUR, penjamin KUR, dan kementerian/lembaga teknis diharuskan menyusun Petunjuk Teknis Penyaluran dan Pengawasan KUR.²⁶ Pengawasan yang dilakukan meliputi pencapaian plafon sektoral maupun bank atau lembaga keuangan non-bank, serta kepatuhan terhadap ketentuan Pedoman Pelaksanaan KUR.²⁷

D. Subsidi Premi Asuransi Usaha Tani Padi (AUTP)

Perencanaan

Perencanaan program AUTP dilaksanakan berbasis luasan sawah. Di awal tahun 2016, luas sawah yang direncanakan masuk dalam program AUTP sebesar 1 juta hektar. Angka ini serupa dengan target kepesertaan sawah dalam Program AUTP di tahun 2015. Bagi petani yang lahan sawahnya ikut dalam kepesertaan AUTP memperoleh jaminan atas kerusakan pada tanaman yang diakibatkan oleh banjir, kekeringan, dan serangan OPT dengan batasan-batasan tertentu.

Pelaksanaan

Pembiayaan program AUTP bersumber dari APBN dan APBD. Namun demikian subsidi premi menjadi tanggungan APBN. Akan halnya pembayaran subsidi premi AUTP oleh Kementerian Pertanian melalui Direktorat Pembiayaan Pertanian kepada perusahaan asuransi pelaksana

²⁵ Lihat Pasal 30 Permenko Nomor 13 Tahun 2015 Tentang Perubahan atas Permenko Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Pedoman Pelaksanaan KUR.

²⁶ Lihat Pasal 33 Ayat (1) Permenko Nomor 13 Tahun 2015 Tentang Perubahan atas Permenko Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Pedoman Pelaksanaan KUR.

²⁷ Lihat Pasal 33 Ayat (1) dan (2) Permenko Nomor 13 Tahun 2015 Tentang Perubahan atas Permenko Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Pedoman Pelaksanaan KUR.

dilakukan setelah proses sinkronisasi antara Daftar Peserta Definitif (DPD) dari kabupaten/kota dan rekapitulasi peserta asuransi dari asuransi pelaksana selesai dilaksanakan.

Dalam pelaksanaan AUP, calon peserta diseleksi berdasarkan kriteria berikut:

- a. Petani yang memiliki lahan sawah dan melakukan usaha budidaya tanaman padi pada lahan paling luas 2 (dua) hektar.
- b. Petani penggarap yang tidak memiliki lahan usaha tani dan menggarap lahan sawah paling luas 2 (dua) hektar.

Lebih lanjut, lokasi-lokasi yang dapat diikuti dalam Program AUP ialah sawah irigasi dan lahan sawah tadah hujan yang tersedia sumber-sumber air (air permukaan dan air tanah). Prioritas kepesertaan lahan sawah dalam Program AUP pada wilayah sentra produksi padi dan atau wilayah penyelenggaraan Upsus padi, dan lokasi yang terletak dalam satu hamparan.

Secara teknis pelaksanaan Program AUP dimulai dari proses pendaftaran. Adapun rangkaian kegiatan dalam proses pendaftaran Program AUP sebagai berikut:²⁸

1. Pemerintah daerah kabupaten melalui UPTD kecamatan dan atau penyuluh pertanian mendata Calon Petani Calon Lokasi. Proses pendataan disinergikan dengan Program Lokasi Upaya Khusus (Upsus) padi dan Program Pembangunan Pertanian Tanaman Pangan di daerah.
2. UPTD kecamatan dan atau penyuluh pertanian bersama petugas asuransi melakukan asesmen dan pendaftaran peserta asuransi.

Dalam pendaftaran kepesertaan beberapa hal yang harus diperhatikan sebagai berikut:

- a. Tanaman padi yang dapat didaftarkan menjadi peserta asuransi harus tanaman padi maksimal berumur 30 hari. Selanjutnya penilaian kelayakan dalam kepesertaan asuransi dilakukan oleh perusahaan asuransi pelaksana.
- b. Kelompok Tani dapat didampingi oleh petugas pertanian dalam mengisi formulir pendaftaran.
- c. Premi swadaya dibayarkan ke rekening asuransi pelaksana (penanggung). Bukti pembayaran diserahkan kepada asuransi pelaksana.
- d. Asuransi pelaksana memberikan bukti asli yang terdiri dari pembayaran premi swadaya (20%) dan polis/sertifikat asuransi kepada kelompok tani.
- e. UPTD membuat rekapitulasi peserta asuransi berikut kelengkapannya untuk selanjutnya disampaikan ke Dinas Pertanian Kabupaten/Kota sebagai dasar penetapan peserta definitif.
- f. Setelah dilakukan verifikasi atas bukti pembayaran, pemerintah kabupaten/kota melalui Dinas Pertanian membuat Daftar Peserta Definitif (DPD).²⁹

²⁸ Direktorat Pembiayaan Pertanian 2016, *Pedoman Bantuan Premi Asuransi Usaha Tani Padi Bersubsidi*, Direktorat Pembiayaan Pertanian, Direktorat Jenderal Prasarana dan Sarana Pertanian.

²⁹ Daftar Peserta Definitif beserta hasil pendataan dan dokumen pendaftaran kelompok tani disampaikan ke Ditjen Prasarana dan Sarana Pertanian dengan tembusan kepada Dinas Pertanian Provinsi. Dinas Pertanian

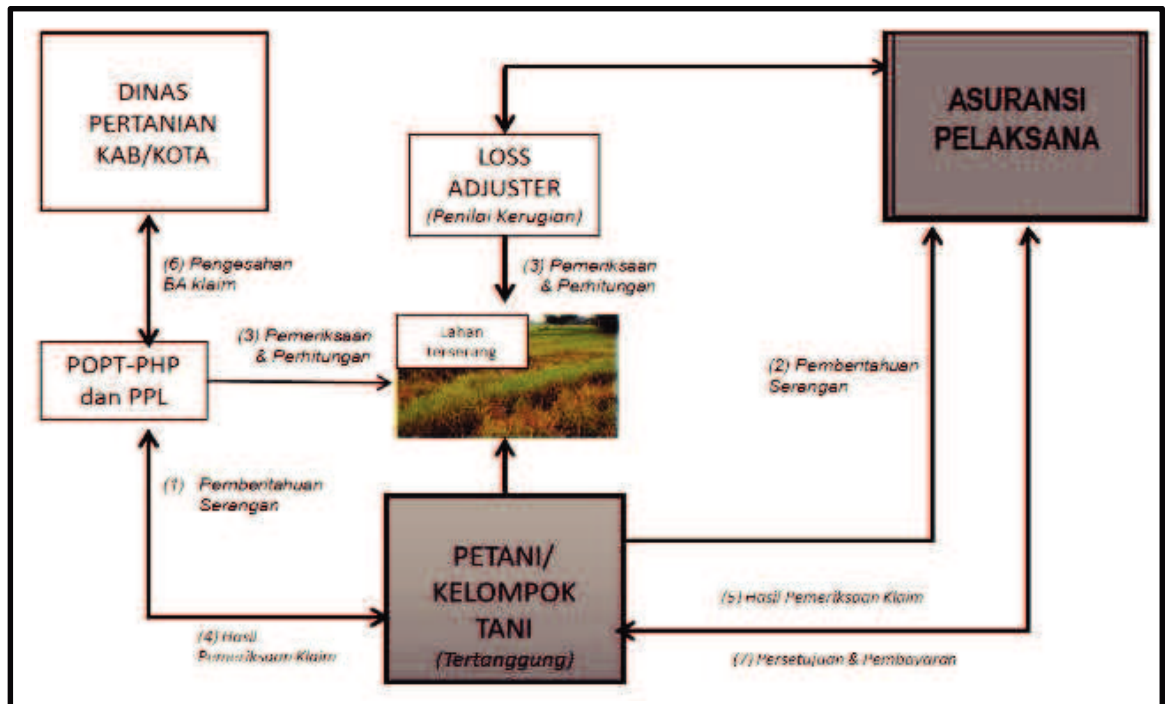
Akan halnya klaim, pembayaran dari perusahaan asuransi kepada petani dilakukan apabila klaim memenuhi ketentuan sebagai berikut:

- a. Tertanggung menyampaikan secara tertulis pemberitahuan kejadian kerusakan kepada PPL/Pengendali Organisme Pengganggu Tumbuhan–Pengamat Hama Penyakit dan Petugas Asuransi tentang indikasi terjadinya kerusakan (banjir, kekeringan dan Organisme Pengganggu Tumbuhan (OPT) pada tanaman padi yang diasuransikan) selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kalender setelah diketahui terjadinya kerusakan.
- b. Tertanggung tidak menghilangkan bukti kerusakan tanaman sebelum petugas asuransi dan penilai kerugian melakukan pemeriksaan.
- c. Saran pengendalian diberikan oleh PPL/POPT-PHP dan asuransi pelaksana dalam upaya menghindari kerusakan yang lebih luas.
- d. Tertanggung mengambil langkah-langkah pengendalian yang dianggap perlu bersama-sama dengan petugas dinas pertanian setempat untuk menghindari kerusakan tanaman yang lebih luas.
- e. Jika kerusakan tanaman tidak dapat dikendalikan lagi, PPL/POPT-PHP bersama petugas penilai kerugian (*loss adjuster*) yang ditunjuk oleh perusahaan asuransi pelaksana, melakukan pemeriksaan dan perhitungan kerusakan.
- f. Berita Acara Hasil Pemeriksaan Kerusakan diisi oleh tertanggung dengan melampirkan bukti kerusakan (foto-foto kerusakan) kemudian dokumen dimaksud ditandatangani oleh tertanggung, POPT, dan petugas dari asuransi pelaksana, serta diketahui oleh Dinas Pertanian Kabupaten/Kota.

Persetujuan atas laporan kerusakan yang disampaikan petani dituangkan dalam Berita Acara Hasil Pemeriksaan Kerusakan. Jika dalam waktu 30 hari kalender sejak pemberitahuan kejadian kerusakan belum terbit Berita Acara Hasil Pemeriksaan Kerusakan, maka asuransi pelaksana dinyatakan setuju terhadap klaim yang diajukan. Adapun pembayaran ganti rugi dilaksanakan paling lambat 14 (empat belas) hari kalender sejak Berita Acara Hasil Pemeriksaan Kerusakan.

Keseluruhan rangkaian proses atas klaim dalam Program AUPP tersaji pada gambar 2.7.

Gambar 2.7.
Alur Proses Klaim dalam Program AUP



Sumber: Kementan, 2016

Monitoring dan Evaluasi

Kegiatan monitoring dan evaluasi (monev) dilaksanakan untuk mengetahui sejauhmana kemauan petani melaksanakan AUP dengan membayar premi asuransi. Monev juga dilakukan untuk mengetahui implementasi penyaluran bantuan premi terhadap petani yang mengikuti AUP.

Kegiatan monev melibatkan tiap level pemerintahan, baik pusat dan daerah (provinsi dan kabupaten/kota). Dalam lingkup monitoring, pelaksanaan dilakukan oleh Kementerian Pertanian, Dinas Pertanian Provinsi dan Kabupaten/Kota. Lokus monitoring dilakukan atas hal penentuan CPCL, pendaftaran peserta, pengumpulan premi swadaya, penerbitan polis, penagihan premi subsidi, pemeriksaan lapangan, dan pembayaran klaim. Sedangkan kegiatan evaluasi memfokuskan pada aspek evaluasi pembayaran klaim dari asuransi pelaksana, *replanting* penerapan usaha tani padi sesuai anjuran atau menurut kesepakatan yang tertuang dalam polis asuransi, dan pemahaman atas manfaat asuransi dalam meningkatkan produksi dan produktivitas padi.

BAB III

IDENTIFIKASI MASALAH DAN KERAWANAN KORUPSI DALAM KEBIJAKAN SUBSIDI DI BIDANG PERTANIAN

Pelembagaan prinsip tatakelola pemerintahan yang baik menjadi prasyarat utama guna meningkatkan kualitas kebijakan maupun mencegah munculnya praktik korupsi.

Mencermati pelaksanaan kebijakan subsidi di bidang pertanian, tiap tahap dalam siklus kebijakan masih memuat sejumlah persoalan yang rentan menumbuhkan praktik korupsi maupun perilaku koruptif. Situasi ini dapat dicermati pada program-program subsidi pertanian sejak siklus perencanaan sampai jenjang monitoring dan evaluasi kebijakan.

Tabel 3.1.

Rekap Permasalahan dan Kerawanan Korupsi dalam Program Subsidi di Bidang Pertanian

Kode	Deskripsi Aspek
3.1.	Perencanaan
3.1.1.	Mekanisme Perencanaan Alokasi Pupuk dan Benih Bersubsidi Tidak Mendukung Implementasi Kebijakan yang Efektif dan Efisien
3.1.2.	Dualisme Program: Benih Bersubsidi vs Bantuan Langsung Benih Unggul
3.2.	Pelaksanaan
3.2.1.	Mekanisme Penetapan HPP Komoditas Pupuk Bersubsidi Rentan membuka celah transaksional dan belum mendorong efisiensi pada produsen
3.2.2.	Meningkatnya beban keuangan negara sebagai akibat tertundanya pembayaran subsidi pemerintah kepada produsen pupuk di lingkungan PT PIHC.
3.2.3.	Belum Optimalnya Realisasi Program KUR di Bidang Pertanian dan Asuransi Usaha Tanam Padi (AUTP)
3.3.	Pengawasan
3.3.1.	Pengawasan Program Subsidi belum berjalan secara Optimal.

Sumber: *Tim Kajian Pangan KPK, 2016*

3.1. Perencanaan Kebijakan

3.1.1. Mekanisme Perencanaan Alokasi Pupuk dan Benih Bersubsidi Tidak Mendukung Implementasi Kebijakan yang Efektif dan Efisien

Mekanisme perencanaan komoditas pupuk dan benih bersubsidi memunculkan pelbagai masalah turunan di lapangan. Pola perencanaan alokasi subsidi yang berjalan saat ini menimbulkan kompleksitas masalah, tidak hanya bagi Kementerian Pertanian, namun juga produsen komoditas subsidi.

Bagi Kementerian Pertanian, pola perencanaan yang berjalan tidak memberikan ruang untuk menyesuaikan antara usulan kebutuhan komoditas subsidi dengan alokasi riil anggaran subsidi yang diterimanya. Dalam Program Pupuk Bersubsidi, pasca keluarnya pagu definitif anggaran, Kementerian Pertanian menyerahkan detail pembagian alokasi komoditas subsidi kepada tingkat kabupaten/kota. Sayangnya, penetapan alokasi pupuk di level kabupaten/kota tidak menjangkau sampai level kelompok tani/petani. Penetapan yang dilakukan oleh bupati/walikota hanya membagi pupuk sampai kedalaman kecamatan.

Situasi yang hampir sama juga muncul dalam Program Benih Bersubsidi. Daftar Usulan Penerima Benih Bersubsidi (DU-PBB) yang diajukan oleh petani belum tentu semuanya mampu diakomodir dalam kuota anggaran benih di Kementerian Pertanian. Hal ini muncul dikarenakan DU-PBB yang disusun oleh para petani didasarkan pada CPCL yang mana dokumen CPCL dimaksud belum disesuaikan dengan kuota anggaran final benih bersubsidi yang ditetapkan oleh pemerintah dan DPR.

Tabel 3.2.

Perbandingan Nilai Pupuk Usulan RDKK dengan Alokasi Anggaran Pupuk Bersubsidi Tahun 2014-2016
(dalam rupiah)

2014		2015		2016	
Usulan	Alokasi	Usulan	Alokasi	Usulan	Alokasi
36.061.232.752.563	21.048.845.142.000	43.757.460.948.922	35.703.060.000.000	63.071.143.417.953	30.063.198.000.000

Sumber: Kementan, 2016

Adanya gap antara perencanaan dengan anggaran yang dialokasikan pada gilirannya rawan memunculkan beragam masalah turunan.

Pertama, diskresi kelompok tani dalam mengalokasikan pupuk bersubsidi dan benih bersubsidi.

Tanpa panduan yang tegas dan transparan kepada publik, pengurus kelompok tani rentan memanipulasi penerimaan pupuk dan benih bersubsidi di tingkat petani.

Kedua, memunculkan isu kelangkaan pupuk bersubsidi.

Adanya kesenjangan antara usulan dengan jatah alokasi pupuk bersubsidi acap menimbulkan persepsi kelangkaan pupuk di tingkat petani.

Ketiga, ekspektasi berlebih kelompok tani/petani kepada BUMN pelaksana *Public Service Obligation* (PSO).

Dalam halnya penebusan pupuk di lini IV, distributor pupuk dan kelompok tani mendasarkan pada dokumen RDKK. Menjadi persoalan sewaktu alokasi riil pupuk bersubsidi dengan dokumen RDKK berbeda. Distributor rentan menerima tuntutan dari kelompok tani/petani untuk menyediakan alokasi pupuk melebihi pasokan riil yang diterimanya.

Keempat, persoalan integritas data atas penyaluran pupuk bersubsidi di tingkat kelompok tani/petani.

Model perencanaan memunculkan kisruh data penyaluran pupuk subsidi di tingkat kelompok tani/petani. Dengan pola perencanaan yang ada saat ini, pemerintah tidak memiliki sumber informasi yang akurat atas angka riil penyaluran pupuk subsidi di tingkat petani. Hal ini menjadi keniscayaan mengingat data yang ada di level pemerintah bersumber dari dua entitas, produsen pupuk dan pemerintah daerah, yang mana masing-masing bertujuan menghasilkan informasi dengan peruntukkan yang relatif berbeda. Produsen melakukan konsolidasi data untuk mengetahui penyaluran pupuk yang telah tersalur sampai tingkat kios. Sementara, pemerintah daerah berupaya melakukan verifikasi dan validasi untuk mengetahui angka riil penyaluran pupuk bersubsidi di tingkat kelompok tani/petani.³⁰

Disparitas angka penyaluran pupuk bersubsidi tersebut dapat dilihat pada tabel 3.3.

Tabel 3.3.

Perbandingan Realisasi Penyaluran Pupuk Antara PT PIHC dengan Hasil Verifikasi Dokumen
(dalam ton)

Jenis Pupuk	2013		2014		2015		2016 *)	
	Realisasi dari PIHC	Hasil Verifikasi Dokumen	Realisasi dari PIHC	Hasil Verifikasi Dokumen	Realisasi dari PIHC	Hasil Verifikasi Dokumen	Realisasi dari PIHC	Hasil Verifikasi Dokumen
Urea	3.885.658	3.669.232	3.997.396	3.391.282	3.807.917	3.745.878	3.073.133	2.972.535
SP-36	824.055	806.827	796.006	760.000	825.078	811.217	719.044	712.367
ZA	1.070.419	927.720	972.410	800.000	978.551	959.271	775.670	768.295
NPK	2.277.873	2.260.836	2.374.586	1.941.470	2.488.009	2.436.243	2.107.982	2.063.904
Organik	800.360	747.826	742.548	720.596	793.541	780.535	511.157	493.984

Sumber: Kementan, 2016

* Realisasi tahun 2016 sampai dengan bulan Oktober

3.1.2. Dualisme Program: Benih bersubsidi vs Bantuan Langsung Benih Unggul

Saat ini, Kementerian Pertanian menggulirkan dua program terkait benih, yaitu Bantuan Langsung Benih Unggul (BLBU) dan benih bersubsidi. Dalam perspektif efisiensi dan

³⁰ Kegiatan verifikasi dan validasi dilakukan berjenjang sejak tingkat kecamatan sampai dengan provinsi. Kegiatan verifikasi dan validasi dilakukan sejak tahun 2013, sebagai bagian tindak lanjut atas hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Lihat, Pedoman Pendampingan Verifikasi dan Validasi Penyaluran Pupuk Bersubsidi tahun 2016.

efektivitas, keberadaan dua program yang relatif bertujuan sama rentan menciderai aspek efektifitas dan efisiensi.³¹ Apalagi mekanisme maupun persyaratan untuk memperoleh BLBU juga tidak jauh berbeda dengan benih bersubsidi.³²

Dalam praktik, berjalannya Program BLBU menyebabkan serapan benih bersubsidi menjadi minim. Kelompok tani/petani lebih memilih menggunakan BLBU ketimbang menggunakan benih bersubsidi. Hal ini rasional dimengerti mengingat BLBU bersifat gratis. Situasi diatas setidaknya tercermin dari realisasi penyaluran benih bersubsidi. Di wilayah Provinsi Jawa Timur, sampai dengan akhir Agustus 2016, penyaluran benih bersubsidi yang dilaksanakan PT SHS baru mencapai 1.075.221 kg (8,57 % dari total target penyaluran sebesar 12.543.750 kg). Kondisi serupa juga hadir dalam pelaksana penyalur benih bersubsidi Padi Inbrida yang diselenggarakan PT Pertani Cabang Aceh. Sampai dengan Juli 2016, penyaluran benih padi inbrida baru mencapai angka 241.875 kg (9,68 % dari total pagu sebesar 2.500 ton).³³

Minimnya serapan juga dipengaruhi oleh sifat penugasan dari masing-masing program. Sebagai sebuah program yang sama-sama diimplementasikan di tingkat daerah, pemerintah daerah lebih memfokuskan pencapaian target pada Program BLBU. Program BLBU merupakan penugasan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.³⁴ Dalam Program BLBU, pemerintah daerah di tingkat provinsi diharuskan melakukan pengadaan hingga memastikan tersalurkannya benih unggul kepada kelompok tani/petani terpilih.

Situasi ini berbeda dengan Program Benih Bersubsidi. Program Benih Bersubsidi merupakan program pemerintah pusat yang dilaksanakan oleh BUMN yang ditunjuk, yakni PT Pertani dan PT Sang Hyang Seri. Karenanya, tanggung jawab pengadaan maupun penyaluran benih melekat pada BUMN pelaksana PSO. Keterlibatan pemerintah daerah sangat terbatas, hanya sertifikasi terhadap benih yang akan disalurkan oleh BUMN pelaksana, dan verifikasi serta persetujuan dokumen DU-PBB yang diusulkan kelompok tani.

3.2. Pelaksanaan Kebijakan

3.2.1. Mekanisme Penetapan HPP Komoditas Pupuk Bersubsidi Membuka Celah Korupsi dan Mendorong Inefisiensi di Tingkat Produsen

Dalam praktik, HPP terbagi menjadi dua, yakni HPP awal dan HPP *audited*. HPP awal ditetapkan oleh Menteri Pertanian. HPP awal dipergunakan sebagai acuan bagi pemerintah di tahun berjalan untuk membayar tagihan subsidi dari produsen pupuk. Setelah akhir tahun

³¹ Program Benih Subsidi dan Program Bantuan Langsung Benih Unggul memiliki tujuan serupa untuk meningkatkan produktivitas usaha tanam petani. Kedua program tersebut juga diterapkan dalam upaya meringankan biaya usaha tanam petani.

³² Kondisi ini juga banyak mendapat pertanyaan dari para petani mengenai kriteria pemilihan sehingga mereka termasuk yang mendapatkan benih gratis atau benih bersubsidi. Kecurigaan pun berpotensi timbul di antara mereka karena adanya perbedaan bantuan yang didapat oleh masing-masing kelompok tani yang saling berdekatan

³³ Penyaluran benih mengacu kepada DU-PBB yang diajukan kelompok tani/petani kepada BUMN penyedia dan penyalur benih bersubsidi.

³⁴ Pemerintah daerah provinsi melakukan pengadaan benih unggul berdasarkan DU-PBB yang disampaikan di tingkat kabupaten/kota.

anggaran, Badan Pemeriksa Keuangan melakukan evaluasi guna menghitung riil HPP di tiap produsen pupuk bersubsidi. HPP hasil *audited* selanjutnya menjadi acuan untuk menilai adanya kekurangan bayar atau kelebihan bayar kepada produsen pupuk.

Penetapan HPP melalui pola tersebut membuka celah transaksional. Peluang transaksional kental muncul saat proses penilaian riil HPP, utamanya saat menentukan komponen biaya produksi yang layak masuk sebagai bagian penyusun HPP. Celah transaksional dalam proses evaluasi semakin terbuka mengingat aturan yang dipergunakan dalam mengevaluasi komponen HPP pupuk bersubsidi relatif bersifat umum dan multitafsir.³⁵ Akibatnya, evaluator rentan menggunakan diskresi saat menafsir kelayakan pembebanan dari item komponen produksi pupuk yang diajukan produsen.³⁶

Tabel 3.4.

Perbandingan Nilai HPP Pemerintah dengan HPP *Audited* BPK (dalam Rp/ton)

JENIS PUPUK	2013*		2014		2015	
	HPP Awal	HPP Audited	HPP Awal	HPP Audited	HPP Awal	HPP Audited
UREA						
Pusri Palembang	2.605.057	2.797.739	3.487.180	2.797.739	4.277.127	4.181.789
Pupuk Kaltim	3.287.340	3.784.072	3.866.077	3.784.072	4.077.303	4.304.818
Pupuk Kujang	2.688.288	3.224.724	3.446.366	3.224.724	4.205.355	4.289.558
Petrokimia Gresik	3.514.806	4.231.283	4.217.009	4.231.283	4.721.674	4.596.637
PIM	4.997.437	5.572.877	6.840.555	5.572.877	7.896.410	8.064.605
NON-UREA						
SP-36 (Petrokimia G)	4.300.037	5.391.054	5.285.796	5.391.054	5.150.728	5.769.032
ZA (Petrokimia G)	2.610.170	3.153.593	3.161.486	3.153.593	3.263.032	3.508.335
NPK						
- NPK Ponska (Petrokimia G)	4.951.556	5.939.566	6.299.231	5.939.566	6.299.231	6.247.068
- NPK Pelangi (Pupuk Kaltim)	4.528.259	5.153.562	5.631.299	5.153.562	5.631.299	5.814.334
- NPK Kujang (Pupuk Kujang)	4.036.309	4.438.779	5.872.782	4.438.779	5.872.782	5.559.432
PUPUK ORGANIK						
Petrokimia Gresik	1.752.934	1.934.332	1.987.035	1.752.934	1.847.734	1.936.302
Pusri Palembang	1.809.372	1.583.353	1.971.048	1.809.372	2.072.455	1.683.152

³⁵ Acuan utama dalam mengevaluasi kelayakan komponen HPP Pupuk Bersubsidi yang diajukan produsen adalah Permentan No. 1 tahun 2012 tentang Komponen Harga Pokok Penjualan Pupuk Bersubsidi Untuk Sektor Pertanian. Di 2012, BPK menemukan bahwa permentan No. 1 tahun 2012 masih memperhitungkan komponen biaya baik secara proporsional atau keseluruhan yang sebenarnya tidak dapat ditagihkan sebagai komponen biaya subsidi pupuk karena tidak terkait dengan proses produksi dan kegiatan subsidi pupuk. Selain itu, terdapat pembebanan biaya-biaya yang belum secara jelas diatur atau bersifat multitafsir dalam metode pembebanannya. Lihat, Laporan Hasil Pemeriksaan dengan Tujuan Tertentu Semester I Tahun Anggaran 2012 Atas Subsidi Benih, Subsidi Pupuk, BLBU, BLP, CBN tahun 2011 pada Kementerian Pertanian, PT Sang Hyang Seri (Persero), PT Pertani (Persero), PT Berdikari (Persero), PT Berdikari (Persero) Serta Instansi Terkait lainnya di Wilayah Provinsi DKI Jakarta, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Sumatera Selatan, dan Sulawesi Selatan.

³⁶ Acuan dalam mengevaluasi HPP mengacu pada Permentan No. 1 tahun 2012 tentang Komponen Harga Pokok Penjualan Pupuk Bersubsidi Untuk Sektor Pertanian.

JENIS PUPUK	2013*			2014		2015	
	HPP Awal	HPP Audited		HPP Awal	HPP Audited	HPP Awal	HPP Audited
Pupuk Kaltim	1.754.849	1.770.997	2.025.592	1.754.849	2.227.791	1.999.265	2.067.168
Pupuk Kujang	1.540.731	1.754.794	1.734.007	1.540.731	1.730.275	1.873.215	1.784.754
Pupuk Iskandar Muda	1.739.127	1.893.761	1.970.171	1.739.127	2.089.452	2.066.046	1.988.029

Sumber: *Kementan, 2017*

Keterangan:

*Januari-Desember menggunakan HPP Awal pada kolom pertama. Juli-September menggunakan HPP awal pada kolom kedua. Di Oktober-Desember menggunakan HPP Awal pada kolom pertama.

Adanya dua HPP juga potensial mendorong produsen –utamanya di komoditas pupuk bersubsidi- mengajukan pembebanan berlebih pada keuangan negara. Adanya mekanisme koreksi HPP menyebabkan produsen tidak memiliki keterikatan memedomani HPP yang ditentukan diawal. Mekanisme koreksi HPP juga potensial mendorong produsen berlaku inefisien.

Celah inefisiensi tidak dapat dilepaskan pula dari relatif terbukanya item-item yang bisa dibebankan dalam komponen HPP Pupuk Bersubsidi. Membandingkan pembebanan biaya produksi pada program subsidi lain, misal benih, pola pembebanan yang ada di komoditas pupuk menganut pola *full costing*. Dalam Program Subsidi Benih, biaya tidak langsung yang dapat diajukan oleh produsen pelaksana PSO dibatasi tidak lebih dari 10%.³⁷ Dalam penyediaan pupuk bersubsidi, produsen memiliki ruang membebankan seluruh biaya produksi pupuk, termasuk pupuk yang dijual ke pasar komersial terakumulasi dalam HPP Pupuk Bersubsidi. Hal ini setidaknya bisa dicermati dari dapat dibebankannya hampir seluruh item-item biaya pegawai sebagai komponen pembentuk HPP pupuk bersubsidi.³⁸

Tabel 3.5.

Perbandingan HPP Audited Pupuk Bersubsidi dengan Harga Pupuk PIHC yang Dijual Komersil
(dalam Rp/kg)*

JENIS PUPUK	2013		2014		2015	
	HPP Audited	Harga Komersil	HPP Audited	Harga Komersil	HPP Audited	Harga Komersil
UREA						
Pusri Palembang	3.487,18	4.495	4.277,12	4.049	4.938,55	4.070
Pupuk Kaltim	3.866,07		4.077,30		4.217,72	
Pupuk Kujang	3.446,36		4.205,35		4.825,91	
Petrokimia Gresik	4.217,00		4.721,67		4.807,93	
PIM	6.840,55		7.896,41		7.692,56	

³⁷ Adanya perbedaan kebijakan yang mengatur pembebanan HPP rentan mencederai tegaknya prinsip *fairness* bagi sesama BUMN pelaksana PSO yang tengah mengerjakan tugas menunjang program swasembada pangan. Situasi ini juga potensial mengabaikan upaya-upaya efisiensi yang diterapkan BUMN dalam melaksanakan tugas PSO.

³⁸ Biaya pegawai yang tidak dapat dibebankan adalah biaya rekreasi, kesenian, dan olahraga.

JENIS PUPUK		2013		2014		2015	
	HPP <i>Audited</i>	Harga Komersil	HPP <i>Audited</i>	Harga Komersil	HPP <i>Audited</i>	Harga Komersil	
NON-UREA							
SP-36 (Petrokimia G)	5.285,79	1.986	5.150,72	4.424	5.288,45	4.475	
ZA (Petrokimia G)	3.161,48	3.410	3.263,03	2.326	3.443,27	2.524	
NPK							
- NPK Ponska (Petrokimia G)	6.299,23	4.681	6.299,23	5.317	6.632,77	5.949	
- NPK Pelangi (Pupuk Kaltim)	5.631,29		5.631,29		6.905,23		
- NPK Kujang (Pupuk Kujang)	5.872,78		5.872,78		7.254,87		
PUPUK ORGANIK							
Petrokimia Gresik	1.987,03	1.785	1.847,73	1.547	1.838,27	1.970	
Pusri Palembang	1.971,04		2.072,45		2.144,22		
Pupuk Kaltim	2.025,59		2.227,79		2.067,16		
Pupuk Kujang	1.734,00		1.730,27		1.784,75		
Pupuk Iskandar Muda	1.970,17		2.089,45		1.988,02		

Sumber: *Data Diolah, 2017*

Keterangan

*harga komersial sudah termasuk dengan PPN

3.2.2. Meningkatnya Beban Keuangan Negara Sebagai Akibat Tertundanya Pembayaran Subsidi Pemerintah Kepada Produsen Pupuk di Lingkungan PT PIHC

Penundaan pembayaran subsidi pupuk dari pemerintah kepada produsen pupuk akan meningkatkan porsi tanggungan keuangan yang mesti dibayarkan pemerintah. Situasi ini menjadi keniscayaan mengingat beban bunga menjadi satu dari sekian komponen penyusun harga pokok penjualan pupuk bersubsidi.³⁹

Sampai dengan Juni 2016, tunggakan kewajiban bayar negara kepada produsen pupuk mencapai angka Rp. 14,9 Trilyun. Jumlah ini terbagi atas tunggakan pembayaran di 2014 sebesar Rp. 7,4 trilyun, dan tunggakan pembayaran di tahun 2015 sebesar Rp. 7,5 trilyun.

Tabel 3.6.

Perhitungan Kekurangan Bayar Pemerintah Atas Tagihan Pupuk Bersubsidi

(dalam rupiah)

No.	Uraian	Nilai Perhitungan Pupuk Bersubsidi		
		<i>Audited</i> BPK	Telah Dibayar	Belum Dibayar
1.	Subsidi Pupuk TA 2014	25.372.602.133.591	17.926.743.166.271	7.445.858.967.320
2	Subsidi Pupuk TA 2015	27.956.724.686.975	20.406.765.186.837	7.549.959.500.138
Jumlah Belum Dibayar				14.995.818.467.458

Sumber: *Kementan, 2016*

³⁹ Tagihan pembayaran pupuk subsidi dihitung dari selisih antara HPP(Rp/Kg) dengan HET (Rp/Kg) kemudian dikalikan dengan jumlah penyaluran pupuk bersubsidi.

Bagi produsen pupuk, tertundanya pembayaran selain mengakibatkan terganggunya arus kas di internal perusahaan, juga turut meningkatkan beban bunga yang mesti ditanggung perusahaan sendiri mengingat porsi pinjaman pembiayaan komersial dilakukan bersamaan dengan pembiayaan subsidi.⁴⁰ Dalam mekanisme pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi, produsen pupuk sedari awal menanggung penuh biaya produksi. Arus kas masuk yang diperoleh produsen atas pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi bersumber dari penjualan pupuk bersubsidi pada distributor, pembayaran pemerintah atas tagihan penyaluran pupuk bersubsidi dan atau pembiayaan modal kerja yang diterima dari perbankan.⁴¹

3.2.3. Meningkatnya HPP Pupuk Bersubsidi sebagai Akibat Relatif Tingginya Harga Gas yang diterima Produsen Pupuk Bersubsidi

Secara eksisting, harga gas yang diterima produsen pupuk subsidi relatif tinggi. Dari total lima produsen pupuk bersubsidi, terkecuali PT Pupuk Kaltim, sebagian besar menerima harga gas di atas 6 %. Walaupun rerata harga kontrak gas sebesar 5,77 dollar AS per mmbtu-nya, namun angka tersebut terus meningkat. Hal ini menjadi keniscayaan mengingat kontrak gas yang dilakukan antara produsen pupuk dengan penyedia gas sebagian besar menganut skema harga tetap (*fixed price*) dengan menambahkan klausul eskalasi harga di setiap tahunnya.⁴²

Tabel 3.7.

Kontrak Gas Anak Perusahaan di Lingkungan PT PIHC

No.	Pabrik	Take Or Pay	Periode Kontrak Gas	Pola Kontrak
PT PUPUK SRIWIDJAJA				
1.	PSP 1B	85%	1 Jan 13 - 31 Des 17	Eskalasi 3,5%
2.	PSP 2	85%	1 Jan 13 - 31 Des 17	Eskalasi 3%
3.	PSP 3	90%	1 Jan 08 - 31 Des 18	Eskalasi 2,5%
4.	PSP 4	85%	30 Okt 15 - Des 17	Eskalasi 3,5%
5.	PSP-2B	90%	2017 - 2023	Eskalasi 2,50%
PT PUPUK KUJANG				
1.	Kujang-1A	100%	1 Nov 07 - 17 Jan 17	Eskalasi 4,00%
2.	Kujang-1B	75%	1 Jan 12 - 31 Des 16	Eskalasi 4,00%
PT PETROKIMIA GRESIK				
1.	PKG 1	78,5%	26 Mei 12 - 11 Feb 20	Eskalasi 2,50%
2.	PKG 2	85,0%	2019 - 2029	Eskalasi 3,00%
PT PUPUK KALIMANTAN TIMUR				
1.	Kaltim-2	75%	1 Jan 04 -31 Des 18	Formula

⁴⁰ Di 2015, kisaran suku bunga pinjaman yang diterima PT PIHC sebesar 9,5%-12,50%. Pada tahun tersebut *outstanding* utang jangka pendek PT PIHC per 31 Desember 2015 mencapai angka Rp. 17,52 triliun.

⁴¹ Harga penjualan pupuk bersubsidi di tingkat distributor antar anak produsen di lingkungan PIHC dapat berbeda. Harga penjualan pupuk bersubsidi di tingkat distributor ditetapkan oleh PIHC dengan memperhatikan Harga Eceran Tertinggi di tingkat kios/pengecer.

⁴² Supplier gas produsen pupuk bersubsidi sebagian besar merupakan anak perusahaan PT Pertamina. Adapun persentase nilai eskalasi gas dalam kontrak di tiap perusahaan pupuk berbeda. Rentang persentase kenaikan harga gas berada dalam rentang 2,5% - 4% setiap tahunnya.

No.	Pabrik	Take Or Pay	Periode Kontrak Gas	Pola Kontrak
2.	Kaltim-3	75%	1 Jan 08 -31 Des 17	
3.	Kaltim-4	75%	1 Jul 03-31 Des 22	
4.	Kaltim-5	75%	1 Jan 12 -31 Des 21	
5.	Kaltim-1A	75%	1 Apr 14 - Des 2019	
PT PUPUK ISKANDAR MUDA				
1.	PIM 1	tidak ada	Nov 14 – Okt 2018	Eskalasi 3,50%
2.	PIM2	tidak ada	Okt 2017 - Jan 2030	Flat

Sumber : PT PIHC, 2016

Tingginya harga gas yang diterima produsen pupuk sendiri tidak bisa dipisahkan dari belum optimalnya peran PIHC dalam mensupervisi kontrak penyediaan gas bagi produsen pupuk bersubsidi. Belum optimalnya peran PIHC setidaknya tercermin dari variasi skema kontrak harga gas di tiap produsen pupuk bersubsidi. Keragaman kontrak tentunya tidak dapat terhindarkan mengingat masing-masing produsen pupuk maupun supplier gas memiliki keunikannya tersendiri. Namun demikian, peran holding akan sangat diharapkan oleh anak perusahaan. Panduan maupun proyeksi strategis atas harga gas beserta perkembangan harga pupuk di pasar internasional tentunya menjadi input penting bagi anak perusahaan saat bernegosiasi maupun menyepakati harga gas dengan mitra penyedia.

3.2.4. Belum Optimalnya Realisasi Program KUR di Bidang Pertanian dan Asuransi Usaha Tanam Padi (AUTP)

Realisasi Program KUR di bidang pertanian dan AUTP belum menunjukkan hasil yang mengembirakan. Salah satu indikatornya yakni relatif rendahnya penyaluran KUR di bidang pertanian dan lahan sawah yang terhimpun dalam Program AUTP.

Dari total target penyaluran KUR di 2016 sebesar Rp. 100 trilyun, sampai dengan 31 Oktober, penyaluran KUR di sektor pertanian (termasuk perburuan dan kehutanan) baru mencapai angka 16,36%.⁴³ Di Provinsi NAD, penyaluran KUR di sektor pertanian (termasuk perburuan dan kehutanan) selama periode 2012-2015 terus menurun. Di Juni 2016, angka penyaluran baru mencapai 12,90% (total penyaluran KUR sebesar Rp. 459,708 trilyun, dengan dominasi $\pm$ 70% penyaluran di sektor perdagangan besar dan eceran). Di Jawa Timur, sampai Juli 2016, persentase realisasi KUR di sektor pertanian baru menyentuh angka 2,71% atau Rp. 9,75 trilyun dari total penyaluran KUR sebesar Rp. 360 trilyun. Capaian penyaluran tersebut kontras sekiranya dibandingkan dengan penyaluran KUR di sektor perdagangan. Proporsi penyaluran KUR di sektor perdagangan mencapai 67,31% dari target penyaluran.⁴⁴

⁴³ KUR 2016, 'Realisasi kur menurut sektor ekonomi', diakses pada 03 Januari 2017 di laman: <http://kur.ekon.go.id/realisasi_kur/2016/11>

⁴⁴ Ibid.

Isu serupa juga muncul dalam Program AUP. Dari target luas kepesertaan sawah Program AUP sebanyak 1 juta hektar di 2016,⁴⁵ sampai bulan November, realisasi luas sawah yang terhimpun dalam Program AUP masih berada di angka $\pm 30\%$.

Belum optimalnya capaian di dua program tersebut dipengaruhi banyak faktor. Persoalan akses, menjadi kendala tersendiri bagi petani dalam mengakses KUR. Petani yang ada di daerah-daerah yang relatif jauh dari kantor cabang bank penyalur mengalami kesulitan untuk mendapatkan informasi mengenai Program KUR. Keterjangkauan lokasi menjadi penghalang bagi petani untuk bisa memperoleh informasi yang utuh dan lengkap mengenai program KUR.⁴⁶

Terbatasnya akses petani terhadap sebuah program subsidi disebabkan pula dari relatif rendahnya literasi petani terhadap program subsidi. Dalam Program AUP, masa sosialisasi program kepada petani terbatas. Program dilaksanakan berteepatan dengan penandatanganan Perjanjian Kerjasama AUP antara pemerintah dengan asuransi pelaksana. Karenanya tidak cukup waktu bagi pelaksana kebijakan melakukan sosialisasi kepada para petani yang akan menjadi target peserta.

Lain daripada itu, keterbatasan akses petani dimungkinkan juga muncul akibat kebijakan yang berlaku dalam penyelenggaraan program subsidi sendiri.

Untuk KUR, secara aturan, penyaluran dilakukan pada sektor-sektor yang telah ditetapkan. Namun demikian, dalam ketentuan belum ditegaskan seberapa besar kewajiban minimum penyaluran KUR di sebuah sektor yang telah ditetapkan tersebut. Adanya persepsi bahwa resiko usaha di sektor pertanian relatif tinggi menyebabkan penyaluran KUR di sektor pertanian menjadi rendah.⁴⁷ Situasi tersebut tidak berbeda jauh dalam pelaksanaan Program AUP. Secara aturan pelaksana asuransi juga wajib menerima petani yang menggarap areal lahan sawah tadah hujan, namun asuransi pelaksana program juga memiliki celah memprioritaskan kepesertaan petani di areal persawahan yang memiliki dukungan infrastruktur yang relatif baik, misal petani yang mengusahakan sawah dengan irigasi teknis.

Rendahnya penyaluran KUR di sektor pertanian juga terimbas pula oleh syarat agunan bagi debitur. Syarat agunan memang berlaku umum, namun bagi petani, persyaratan tersebut belum tentu mampu dipenuhi. Tidak semua petani, terlebih bagi petani penggarap atau petani yang menggarap tanah warisan mampu menyediakan agunan.

⁴⁵ Target luas sawah yang terhimpun dalam Program AUP selama 2016 mengalami penurunan. Dari semula seluas 1 juta hektar, target mengalami revisi menjadi 500 ribu hektar.

⁴⁶ Hal ini pun berlaku sebaliknya pada bank penyalur. Akses kantor bank penyalur ke lokasi usaha dari debitur sektor pertanian (petani) relatif jauh. Akibatnya bank penyalur kesulitan dalam melakukan penambahan debitur baru atau calon debitur (ekspansi).

⁴⁷ Ismed 2015, 'OJK: sektor pertanian sulit akses perbankan karena faktor risiko, diakses pada 03 Januari 2017 di laman:

< <http://www.aktual.com/ojk-sektor-pertanian-sulit-akses-perbankan-karena-faktor-risiko/> >

3.3. Pengawasan Kebijakan

3.3.1. Pengawasan Program Subsidi Belum Berjalan Secara Optimal

Pengawasan program subsidi belum sepenuhnya melibatkan peran aktif dari seluruh pemangku kepentingan. Dalam kerangka *governance*, pola pengawasan idealnya melibatkan partisipasi aktif dari pemerintah, pelaku usaha dan komunitas/masyarakat. Kondisi saat ini fungsi-fungsi pengawasan relatif lebih banyak diselenggarakan oleh entitas pemerintah dan korporasi, yang mana pelaksanaannya-pun masih terbatas.

Di ranah pemerintahan, Kementerian Pertanian misalnya, belum melakukan fungsi pengawasan secara optimal pada keseluruhan pelaksanaan program subsidi. Dalam hal pupuk bersubsidi, peran Kementerian Pertanian dalam memonitor pelaksanaan tugas KP3 masih terbatas.

Kondisi serupa juga terjadi dalam implementasi Program Benih Bersubsidi. Di beberapa daerah yang dijadikan area sampel, beberapa instansi menyatakan belum memiliki arah dan mekanisme yang jelas untuk mengawasi Program Benih Bersubsidi.⁴⁸ Situasi tersebut tentunya sangat memprihatinkan mengingat pengawasan pada program subsidi lain, misal pupuk relatif telah berjalan.

Tidak berbeda jauh, di sisi BUMN pelaksana program subsidi, pengawasan yang dilakukan juga belum mampu memotret implementasi prinsip 6 T secara utuh. Hal ini paling kurang terlihat dalam pola pengawasan Program Pupuk Bersubsidi. Produsen pupuk menitikberatkan monitoring dan evaluasi pada rantai distribusi yang bersinggungan langsung dengannya, dalam hal ini tingkat distributor. Sedangkan pengawasan produsen atas penyaluran pupuk di lini IV masih terbatas. Realitas di lapangan menunjukkan bahwa porsi monitoring dan evaluasi pada unit distribusi terendah (kios/pengecer) lebih banyak diserahkan pada distributor.⁴⁹ Dalam beberapa kasus belum optimalnya produsen dalam menjalankan fungsi pengawasan dipengaruhi pula oleh terbatasnya tenaga pengawas tingkat lokal yang dimiliki. Di beberapa kabupaten/kota, produsen pupuk bahkan tidak memiliki tenaga pengawas.⁵⁰

⁴⁸ Dinas Pertanian di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota juga tidak merasa bertanggung jawab atas implementasi Program Benih Bersubsidi.

⁴⁹ Hal ini tidak dapat dipisahkan pula dari kewajiban pertanggungjawaban distributor memastikan penyaluran pupuk sesuai dengan prinsip enam tepat mulai dari lini III sampai dengan lini IV di wilayah yang menjadi tanggungjawabnya. Pasal 8 Ayat (1) Permendag No. 15 tahun 2013 menyatakan bahwa 'PT Pupuk Indonesia (persero) bertanggung jawab atas pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi di dalam negeri untuk sektor pertanian secara nasional sesuai dengan Prinsip 6 (enam) Tepat mulai dari Lini I sampai dengan Lini IV'.

⁵⁰ PT Pupuk Iskandar Muda menjadi contoh produsen pupuk yang belum memiliki kecukupan tenaga pengawas untuk mengawasi pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi di kabupaten/kota yang menjadi wilayah tanggung jawabnya.

BAB IV

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

4.1. Kesimpulan

Implementasi Kebijakan subsidi pertanian dilaksanakan guna memacu produktivitas pangan nasional. Melalui kebijakan subsidi diharapkan pula mampu meringankan biaya tanam dan melindungi usaha tanam petani. Realitasnya, efisiensi dan efektivitas pelaksanaan program-program yang termuat dalam kebijakan subsidi masih menuai pelbagai masalah. Dari pembahasan pada bab sebelumnya, secara umum permasalahan yang muncul dalam program-program kebijakan subsidi bidang pertanian sebagai berikut:

1. Disain program subsidi belum mendukung implementasi kebijakan yang efektif dan efisien.
Disain program belum mengantisipasi atau memberikan solusi atas dinamika permasalahan yang muncul di lapangan. Hal ini secara eksplisit dapat dicermati dari imbas persoalan yang muncul akibat dari gap antara dokumen perencanaan dengan alokasi riil komoditas subsidi di tingkat petani. Pelaksana di tingkat daerah (pemerintah daerah maupun BUMN pelaksana) kerap dituntut secara mandiri menyelesaikan permasalahan yang timbul. Situasi serupa juga muncul dalam disain Program Benih Bersubsidi. Implementasi Program Benih Bersubsidi berjalan bersamaan dengan Program Bantuan Langsung Benih Unggul yang bersifat gratis. Akibatnya, Serapan Program Benih Bersubsidi menjadi tidak optimal dikarenakan kelompok tani/petani memprioritaskan perolehan benih secara gratis.
2. Implementasi kebijakan belum mampu menjadikan program-program subsidi terlaksana secara efektif dan efisien.
Pelaksanaan kebijakan subsidi belum sepenuhnya mampu mengantisipasi celah korupsi. Hal ini tergambarkan dalam mekanisme penetapan HPP yang membuka ruang transaksional. Lebih lanjut, pola HPP awal dan HPP final dalam prakteknya potensial mendorong pelaksana program berlaku inefisien. Masalah lain yang muncul dalam tataran implementasi ialah realisasi pembayaran subsidi kepada BUMN pelaksana PSO belum dilaksanakan secara konsisten. Dalam hal Program Pupuk Bersubsidi, untuk periode 2014-2015, negara masih menunggak pembayaran Rp. 14,9 triliun. Nilai tersebut tentunya akan semakin meningkat mengingat beban bunga menjadi bagian yang diperhitungkan pula dalam menghitung HPP pupuk bersubsidi. Lain daripada itu, capaian program AUTP dan KUR juga belum optimal. Penerima bantuan masih terkendala dalam mengakses program-program subsidi, kondisi sebagaimana yang ada di Program KUR dan Program AUTP.
3. Pengawasan terhadap penyelenggaraan program subsidi belum berjalan optimal. Pengawasan program subsidi belum melibatkan peran aktif seluruh pemangku kepentingan. Penyusun maupun pelaksana kebijakan belum sepenuhnya melakukan

upaya-upaya untuk memastikan implementasi program-program subsidi mencapai hasil sesuai tujuan yang ditetapkan.

4.2. Rekomendasi

Atas pelbagai persoalan yang muncul di tiap program subsidi pertanian, rekomendasi yang disampaikan sebagai berikut:

1. Kementerian Pertanian meredesain pola penyaluran pupuk dan benih bersubsidi secara langsung kepada petani.

Penyaluran subsidi secara langsung diharapkan akan mengeliminir masalah-masalah turunan yang kerap muncul dalam pengadaan maupun penyaluran komoditas pupuk dan benih bersubsidi.⁵¹ Subsidi langsung diharapkan akan mengeliminasi persoalan angka riil penyaluran subsidi di tingkat petani. Melalui model tersebut, pemerintah pusat, pemerintah daerah maupun produsen komoditas subsidi lebih mudah dalam mengetahui agregat penebusan sebuah produk komoditas subsidi di tingkat petani. Kesamaan sumber referensi menjadikan konsolidasi data lebih mudah. Lebih dari itu, penyaluran subsidi secara langsung juga diharapkan memangkas porsi rente yang muncul di tiap jenjang jalur distribusi sehingga akan berkontribusi menurunkan HPP komoditas subsidi.

Di tingkatan pemerintah daerah, model subsidi langsung tentunya menjadikan aparat pemerintah daerah lebih fokus menjalankan fungsi pembinaan guna meningkatkan produktivitas pertanian. Porsi sumberdaya (pegawai, maupun anggaran) pemerintah daerah untuk melakukan verifikasi maupun validasi atas angka riil penyaluran komoditas subsidi di tingkat petani diharapkan bisa dialokasikan untuk kegiatan produktif lainnya. Terpenting, melalui model subsidi langsung, petani memiliki kebebasan menggunakan alokasi subsidi sesuai dengan kebutuhan. Petani memiliki kemampuan mengatur porsi pemanfaatan dana subsidi untuk membeli pupuk atau benih bersubsidi sesuai kebutuhannya.

Untuk mewujudkan subsidi langsung, Kementerian Pertanian harus membangun basis data yang handal atas petani penerima subsidi. Validitas data petani penerima program subsidi harus dimutakhirkan. Pemutakhiran data diperlukan untuk memastikan individu yang memenuhi kriteria tercakup seluruhnya dalam program bantuan subsidi sekaligus sebagai sarana untuk meningkatkan kontrol atas penyaluran subsidi. Secara bersamaan infrastruktur pendukung dalam mendukung pola subsidi langsung mesti segera disiapkan. Infrastruktur pendukung tidak terbatas pada hal yang bersifat fisik –misal, kios penebusan, koneksi jaringan- namun juga keberadaan sumber daya manusia yang mampu mendukung terlaksananya program di lapangan.

⁵¹ Subsidi langsung kepada petani dapat diterapkan dengan menggunakan bantuan instrumen kartu. Melalui instrumen kartu, tiap petani penerima bantuan subsidi mengantongi sejumlah saldo yang dapat ditransaksikan untuk membeli produk-produk komoditas subsidi, dalam hal ini pupuk dan benih pada tempat-tempat yang telah ditentukan.

2. Kementerian Pertanian mengintegrasikan Program Benih Bersubsidi dan Program Benih Unggul Bantuan Langsung secara terpadu.
Penyatuan Program Benih Bersubsidi dan Program Benih Unggul Bantuan Langsung diperlukan untuk meningkatkan efektivitas pelaksanaan program. Penyatuan menjadi hal krusial dilaksanakan karena tujuan, target dan karakter penyaluran Program Benih Bersubsidi dan Benih Unggul Bantuan langsung relatif serupa. Urgensi penyatuan juga semakin menjadi sebuah keharusan mengingat dua program tersebut dikelola dalam satu payung direktorat jenderal.
3. Pemerintah, melalui Kementerian Pertanian dan Kementerian Keuangan menetapkan *single* HPP di tiap komoditas subsidi sebagai acuan pembayaran maupun evaluasi pembayaran subsidi.
Di tingkat pemerintah, adanya *single* HPP diharapkan mampu meniadakan selisih kurang bayar yang kerap muncul dalam pembayaran subsidi. Skema HPP final juga menjadi instrumen untuk meningkatkan efisiensi dan mendorong perlakuan yang sama atas kebijakan pembebanan biaya produksi komoditas subsidi di tingkat produsen.
4. Pemerintah, melalui Kementerian Keuangan segera menyelesaikan tunggakan pembayaran subsidi.
Untuk mencegah meningkatnya beban keuangan negara, pemerintah harus segera melunasi tunggakan pembayaran subsidi kepada PIHC. Percepatan pelaksanaan pembayaran tunggakan juga untuk menghindarkan terus tergerusnya modal dari produsen pupuk bersubsidi.
5. PIHC meningkatkan peran supervisi atas kegiatan pengadaan dan pengawasan penyaluran pupuk bersubsidi di tingkat anak perusahaan.
Sebagai holding produsen pupuk bersubsidi, PIHC diharapkan lebih meningkatkan peran strategisnya guna mendukung kinerja anak perusahaan yang ada di bawah naungannya. Dalam hal penyediaan bahan baku gas, PIHC seyogianya meningkatkan pendampingan maupun asistensi dalam memberikan proyeksi maupun penyepakatan kontrak pengadaan gas. PIHC juga diharapkan mendorong anak-anak perusahaan di bawahnya untuk meningkatkan pengawasan terhadap penyediaan maupun penyaluran pupuk bersubsidi sampai dengan tingkat kios.
6. Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian mendorong dan menegaskan komitmen Perbankan Penyalur KUR menyalurkan KUR bagi petani.
Perbankan penyalur KUR mesti didorong untuk fokus menyalurkan KUR di sektor pertanian. Secara bersamaan Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian juga harus menginisiasi adanya batas minimum bagi perbankan untuk menyalurkan KUR di sektor pertanian. Hal ini perlu ditegaskan guna mengantisipasi dominasi penyaluran KUR pada sektor tertentu saja.

7. Kementerian Pertanian meningkatkan partisipasi masyarakat guna mengawasi pelaksanaan program subsidi.

Pengawasan masyarakat memegang peran penting dalam menjaga *governance* sebuah program. Untuk meningkatkan partisipasi masyarakat, Kementerian Pertanian harus memperluas saluran-saluran pengawasan bagi masyarakat atas pelaksanaan seluruh program subsidi yang terkait dengan bidang pertanian. Perluasan juga mesti dibarengi dengan kejelasan informasi atas nilai riil alokasi subsidi yang diterima di tingkat petani.

LAMPIRAN

Foto Kegiatan Kajian



Diskusi Penyaluran KUR di BI Perwakilan Jawa Tengah



Diskusi KP3 di Setda Provinsi Sumatera Selatan



Diskusi Subsidi Pertanian di Kabupaten Banyuasin



Diskusi Pupuk Subsidi di PT Pupuk Iskandar Muda



Diskusi Benih Bersubsidi di PT SHS Regional Malang



Diskusi Pelaksanaan Asuransi Usaha Tanam Padi di PT Jasindo Cabang Semarang



Diskusi Penyaluran KUR di BRI Kanwil Jawa Tengah



Kunjungan ke Kios Penyalur Pupuk Bersubsidi