

**ANALISIS KEBIJAKAN SUBSIDI PUPUK DALAM MENDUKUNG KETAHANAN PANGAN DI  
KABUPATEN KARAWANG PROVINSI JAWA BARAT TAHUN 2013-2017  
ANALYSIS OF FERTILIZER SUBSIDY POLICY IN SUPPORTING FOOD SECURITY IN  
KARAWANG DISTRICT, WEST JAVA PROVINCE POLICY 2013-2017**

Kelik Umar Sumaji<sup>1</sup>, Supandi Halim<sup>2</sup>, Sri Sundari<sup>3</sup>  
Program Studi Ekonomi Pertahanan Universitas Pertahanan  
(kelikumar8899@gmail.com)

**ABSTRAK**

Subsidi pupuk menjadi beban anggaran belanja negara (APBN) yang semakin meningkat, namun terjadi berbagai eksekusi negatif dalam pelaksanaannya. Terdapat berbagai tujuan yang ingin dicapai dari pelaksanaan kebijakan subsidi pupuk, seperti memberikan insentif kepada petani untuk menerapkan teknologi pemupukan serta peningkatan produksi pangan secara berkelanjutan hingga ketahanan pangan. Pelaksanaan kebijakan subsidi pupuk di Kabupaten Karawang menjadi permasalahan yang juga dialami oleh daerah-daerah lain. Penelitian menggunakan metode kualitatif, melalui wawancara dan observasi pada jajaran Kementerian dan Pemerintah Kabupaten Karawang sebagai daerah sasaran penerima subsidi pupuk. Hasil penelitian mengungkapkan bahwa kebijakan subsidi pupuk pada Kabupaten Karawang masih sangat dibutuhkan oleh petani guna meningkatkan produksi hasil pertanian guna mendukung ketahanan pangan serta mekanisme subsidi pupuk melalui RDKK (Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok) sesuai dengan esensi subsidi pupuk yang efektif dan efisien sehingga opsi yang perlu dilakukan pemerintah diantaranya pengalihan subsidi pupuk ke subsidi harga output maupun subsidi langsung pupuk hingga penghapusan subsidi secara bertahap.

Kata Kunci : **Ketahanan Pangan, Subsidi Pupuk, Analisis Kebijakan**

**ABSTRACT**

*Fertilizer subsidies become a burden on the state budget (APBN) which is increasing, but there are various negative excesses in the implementation. There are various objectives to be achieved from the implementation of fertilizer subsidy policies, such as providing incentives to farmers to apply fertilization technology and increasing sustainable food production to food security. The implementation of the fertilizer subsidy policy in Karawang Regency is a problem that is also experienced by other regions. The study used qualitative methods, through interviews and observations on the ranks of the Ministry and the Government of Karawang Regency as the target areas for recipients of fertilizer subsidies. The results revealed that the fertilizer subsidy policy in Karawang Regency is still very much needed by farmers to increase agricultural production to support food security and the mechanism of fertilizer subsidy through RDKK (Definitive Plans for Group Needs) in accordance with the essence of effective and efficient fertilizer subsidies so that options need to be carried out the government includes transfer of fertilizer subsidies to output price subsidies and direct fertilizer subsidies to phasing out subsidies.*

Keywords : **Food Security, Fertilizer Subsidies, Policy Analysis**

---

<sup>1</sup> Penulis adalah Alumni Program Studi Ekonomi Pertahanan Cohort 8, Universitas Pertahanan

<sup>2</sup>Supandi Halim merupakan Sekretaris Program Studi Ekonomi Pertahanan Universitas Pertahanan sekaligus Pembimbing I Tesis Penulis

<sup>3</sup>Sri Sundari merupakan Dosen Program Studi Ekonomi Pertahanan Universitas Pertahanan sekaligus Pembimbing II Tesis Penulis

## PENDAHULUAN

Pemenuhan kebutuhan pangan menjadi semakin penting bagi Indonesia, hal tersebut dikarenakan jumlah penduduk Indonesia saat ini lebih dari 265 juta dengan cakupan geografis yang luas dan tersebar. Oleh sebab itu Indonesia memerlukan pangan dalam jumlah mencukupi dan tersebar, yang memenuhi kriteria konsumsi maupun logistik, sehingga mudah diakses oleh setiap orang. Undang – Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan menyatakan bahwa kondisi terpenuhinya Pangan bagi negara sampai dengan perseorangan tercermin dari tersedianya Pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, beragam, bergizi, merata, dan terjangkau serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat, untuk dapat hidup sehat, aktif, dan produktif secara berkelanjutan.

Akibatnya gejolak ekonomi, sosial dan politik dapat terjadi jika ketahanan pangan terganggu. Kondisi kritis ini bahkan dapat membahayakan stabilitas nasional serta dapat meruntuhkan Pemerintah yang sedang berkuasa. Pengalaman telah membuktikan kepada bangsa Indonesia bahwa gangguan pada ketahanan

pangan seperti kenaikan harga beras pada waktu krisis moneter tahun 1998, dapat memicu kerawanan sosial yang membahayakan stabilitas ekonomi dan stabilitas nasional. Dengan demikian, tidak salah apabila Pemerintah selalu berupaya untuk meningkatkan ketahanan pangan bagi masyarakat, baik dari produksi dalam negeri. Bagi bangsa Indonesia, pangan sering diidentikkan dengan beras, hal tersebut disebabkan jenis pangan ini merupakan makanan pokok utama sebagian besar penduduk Indonesia. Pangan mempunyai arti dan peran yang sangat penting bagi kehidupan suatu bangsa. Ketersediaan pangan yang lebih kecil dibandingkan kebutuhannya dapat menciptakan ketidak-stabilan ekonomi.<sup>4</sup>

Sejalan dengan hal tersebut Kabupaten Karawang menempati posisi terbesar ke dua dengan jumlah luas panen padi sebesar 96.482 ton pada tahun 2015 dan 95.876 ton pada tahun 2016. Padahal kabupaten Karawang merupakan salah satu kantong-kantong daerah penyuplai kebutuhan pangan di ibukota yang berjarak 79 Km dari Jakarta dengan luas panen yang lebih besar

---

<sup>4</sup>Redaktur Kompas, " Kebijakan Pangan Jokowi Jalan Menuju Ketahanan Pangan Indonesia", dalam <https://www.kompasiana.com>, diakses pada Kamis, 24/05/2018 21:03 WIB

dibanding kabupaten lain di daerah Jawa Barat. Banyak upaya yang dapat dilakukan untuk memaksimalkan sektor pembangunan pertanian sebagai kekuatan utama dalam mencapai kemakmuran bangsa.

Luas panen padi sawah tidak bisa dipisahkan dengan luas lahan sawah. Kabupaten Karawang sebagai luas panen terbesar kedua memiliki trend luas lahan sawah yang semakin menurun. Data yang diperoleh dari Badan Pusat Statistik menggambarkan luas lahan sawah Kabupaten Karawang dari tahun 2013-2017 mengalami penurunan. Hal ini disebabkan lahan sawah yang diperuntukkan bagi produksi padi mulai berubah fungsi. Tercatat bahwa luas lahan sawah dari tahun 2013 sekitar 97.352,63 ha, pada tahun 2014 seluas 97.203 Ha, tahun 2015 seluas 96.482 Ha dan pada tahun 2017 menjadi 95.536 ha. Diantaranya laju penurunan luas lahan dari tahun 2013 ke tahun 2014 adalah sebesar 0,15%, tahun 2014 ke tahun 2015 sebesar 0,74%, tahun 2015 ke tahun 2016 sebesar 0,59% dan penurunan tahun 2016 ke tahun 2017 sebesar 0,38%.

Luas lahan sawah yang semakin menurun mendorong pemerintah untuk meningkatkan produktivitas padi diantaranya melalui pembukaan lahan

baru, bantuan sarana produksi (bibit/benih, pupuk, obat-obatan dan zat pengatur tumbuhan), air, teknologi dan manajemen. Pupuk merupakan salah satu input esensial dalam proses produksi pertanian. Disebut demikian karena tanpa pupuk, penggunaan input lainnya seperti benih unggul, air dan tenaga kerja hanya akan memberikan manfaat marjinal sehingga produktivitas pertanian dan pendapatan petani akan rendah.

Penerapan pupuk mengacu pada penggunaan pupuk yang efektif sesuai rekomendasi spesifik lokasi atau standar teknis penggunaan pupuk yang dianjurkan. Sayangnya, kemampuan permodalan petani umumnya sangat terbatas dalam membiayai kebutuhan pupuk. Mempertimbangkan hal ini, pemerintah bersama DPR RI memfasilitasi penyediaan subsidi pupuk untuk sektor pertanian. Program subsidi pupuk ini akan membantu para petani membeli pupuk di bawah harga pasar, sehingga bisa menerapkan pemupukan berimbang guna meningkatkan produksi pertanian dan pendapatan mereka.

Kebijakan pemberian subsidi pupuk melalui subsidi harga untuk sektor pertanian telah dilakukan sejak era 1970-an dan berlanjut hingga sekarang. Kebijakan subsidi pupuk

merupakan kebijakan yang ditangani oleh lintas Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah serta BUMN. Adapun Kementerian/Lembaga yang menanggungnya antara lain adalah Kementerian Keuangan, Kementerian PPN/Bappenas, Kementerian Pertanian, Kementerian BUMN, dan Kementerian Perdagangan. Sedangkan pelaksana pupuk bersubsidi adalah Pupuk Indonesia.

Demikian penting dan strategisnya peranan pupuk dalam meningkatkan produksi dan produktivitas tanaman sehingga pemerintah terus mendorong pemberian subsidi pupuk telah berlangsung selama bertahun-tahun dan setiap tahun anggaran yang disediakan cenderung semakin lama semakin meningkat. Akan tetapi, dalam pelaksanaannya masih ditemukan beberapa permasalahan yang sering terjadi diseluruh daerah, diantaranya adalah: alokasi anggaran terbatas dan kebutuhan masih tinggi, namun Harga Eceran Tinggi (HET) relatif tetap. Belum lagi, Harga Pokok Penjualan (HPP) meningkat, daya beli masyarakat terbatas, Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok (RDKK) lemah tanpa batas kebutuhan yang jelas, serta sistem distribusi monev dan pengawasan

lemah. Kelangkaan pupuk di beberapa daerah sentra pertanian, penyelundupan pupuk ke luar negeri, lonjakan harga di atas HET, perembesan pupuk bersubsidi ke pasar non-subsidi dan antarwilayah.

Pada tahun 2013 jumlah pagu subsidi pupuk yang dialokasikan dalam APBN adalah sebesar Rp17.930.830.000.000 meningkat menjadi Rp33.153.370.000.000 atau sebesar 56%. Peningkatan alokasi anggaran subsidi pupuk ini sebagai konsekuensi luas lahan panen sawah dan luas lahan sawah pada Kabupaten Karawang yang semakin menurun. Peningkatan subsidi pupuk menjadi solusi peningkatan produktivitas padi yang dilakukan pemerintah pusat untuk mendorong laju produksi beras kabupaten Karawang.

Selain itu pemerintah menetapkan kebijakan harga pupuk bersubsidi yang jauh lebih rendah dari harga pasar. Harga pupuk subsidi untuk urea sebesar Rp1.800,00/kg tidak dinaikkan sejak tahun 2012, untuk NPK dan SP36 masing-masing sebesar Rp2.300,00/kg dan Rp2.000,00/kg berlaku sejak 2010. Dengan tingkat inflasi dan depresiasi nilai tukar rupiah yang terjadi setiap tahun, maka nilai nominal subsidi pupuk per kg akan semakin

membesar. Sedangkan untuk realisasi pencairan dana subsidi pupuk pada tahun 2015,2016 dan tahun 2017 tidak sampai 100 %, hal tersebut disebabkan terbatasnya anggaran pemerintah. Kekurangan pembayaran subsidi pupuk dicatat sebagai kurang bayar subsidi pupuk dan akan dibayar pada tahun anggaran berikutnya.

Terkait dengan hal tersebut,kebijakan subsidi pupuk masih menyimpan banyak masalah terutama pada proses perencanaan dan pengalokasian anggaran serta pendistribusian pupuk bersubsidi diantaranya di Kabupaten Karawang yakni alokasi anggaran subsidi pupuk dalam APBN yang terbatas, model alur pendistribusian yang terlalu panjang, kurangnya pengawasan rutin, serta pendistribusian subsidi pupuk yang tidak tepat sasaran. Pada satu sisi, subsidi pupuk menjadi beban anggaran belanja negara (APBN) yang semakin meningkat, namun terjadi berbagai akses negatif dalam pelaksanaannya. Namun di sisi lain, terdapat berbagai tujuan yang ingindicapai dari pelaksanaan kebijakan subsidi pupuk, seperti memberikan insentif kepada petani untuk menerapkan teknologi pemupukan sesuai rekomendasi, sehingga produksi

pangan dapat meningkat setiap tahun secara berkelanjutan.

Menyadari adanya kompleksitas permasalahan tersebut, muncul pertanyaan apakah subsidi pupuk masih diperlukan. Jika masih diperlukan, bentuk kebijakan seperti apa yang tepat dalam kerangka peningkatan produksi pangan dan pendapatan petani serta efisiensi pemanfaatan anggaran subsidi pupuk. Studi kebijakan subsidi pupuk di Kabupaten dilakukan terhadap peningkatan produksi pangan, disebabkan wilayah pertanian di Kabupaten Karawang memiliki masalah yang kompleks dan sebagian besar permasalahan tersebut juga dialami oleh daerah-daerah lain. Sehingga dapat dijadikan rujukan atau alternatif dalam mencari solusi tentang urgensi kebijakan subsidi pupuk pada kabupaten karawang sertamekanisme pemberian subsidi pupuk yang efektif dan efisien sesuai dengan esensi subsidi di Kabupaten Karawang.

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian dilakukan dengan metode kualitatif.Pendekatan penelitian dilakukan melalui studi fenomenologi pada Kabupaten Karawang Provinsi Jawa Barat sebagai objek

penelitian. Pengumpulan data primer didapatkan melalui wawancara secara mendalam kepada pihak yang berkepentingan serta observasi yang dilakukan secara non partisipan pada subsidi pupuk. Data sekunder diperoleh dari berbagai jurnal penelitian, artikel majalah, laporan tahunan dan berbagai dokumen lain yang berkaitan dengan penelitian.

Partisipan diperoleh melalui *purposively select* sesuai dengan yang dikemukakan Creswell<sup>5</sup>, dimana subyek yang dipilih peneliti didasari spesifikasi lokasi dan partisipan. Partisipan yang diambil peneliti mengacu pada peran maupun tugasnya masing-masing. Teknik wawancara, observasi, dokumentasi serta studi kepustakaan adalah teknik yang digunakan selama proses pengumpulan data. Subjek penelitian merupakan sesuatu yang kedudukannya sangat sentral karena pada subjek penelitian itulah data tentang variabel yang diteliti berada dan diamati oleh peneliti<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup>John W, Creswell..*Reseach Design: Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif,dan Campuran*, Edisi Keempat, Terjemahan: Achmad Fawaid. Yogyakarta: Pustaka Pelajar (2016).

<sup>6</sup>Arikunto, S. & Safrudin,C..*Evaluasi Program Pendidikan: Pedoman Teoritis Praktis Bagi Mahasiswa dan Praktisi Pendidikan*. Jakarta: Bumi Aksara 2008.

Subjek dalam penelitian ini adalah informan yang menjadi sumber data primer. Informantersebut dipilih dari beberapa instansi yang berkaitan dengan Kebijakan Subsidi Pupuk. Subjek penelitian terdiri dari Direktur, Kasubdit dan Kepala Seksi Ditjen Anggaran Kementerian Keuangan serta Ditjen PSP Kementerian Pertanian, Kepala Dinas, Kepala Bidang dan Kepala Seksi di lingkup Dinas Pertanian Kabupaten Karawang Provinsi Jawa Barat hingga Kelompok Petani dan Petani di Kabupaten Karawang. Objek penelitian ini adalah Analisis Kebijakan Subsidi Pupuk dan Ketahanan Pangan pada Kabupaten Karawang Provinsi Jawa Barat.

Penelitian ini, dianalisis dengan menggunakan metode analisa model data interaktif. Sugiyono memiliki pandangan bahwa analisis data merupakan proses menyusun dan mencari data yang telah didapat dari hasil catatan lapangan, wawancara, dan dokumentasi, secara sistematis melalui organisasi data ke dalam kategori, menjabarkan ke dalam unit-unit, sintesa, memasukkan ke dalam pola, memilih yang paling penting serta akan dipelajari

selanjutnya kesimpulan agar mudah dipahami bagi peneliti dan orang lain<sup>7</sup>.

Untuk memperoleh hasil penelitian yang komprehensif, peneliti melakukan studi literatur Kebijakan Subsidi Pupuk Dalam Rangka Mendukung Ketahanan Pangan pada Kabupaten Karawang Jawa Barat, observasi, wawancara, dokumentasi. Data yang dikumpulkan dianalisis secara kualitatif direduksi, didisplay dan ditarik kesimpulan. Hal ini senada dengan Sugiyono, yang mengatakan aktivitas dalam penelitian paling tidak, bisa dibagi menjadi tiga yaitu *data reduction*, *data display*, dan *conclusion*<sup>8</sup>.

## PEMBAHASAN

Subsidi pupuk dialokasikan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara pada Bagian Anggaran Bendahara Umum Negara Pengelolaan Belanja Subsidi (Bagian Anggaran 999.07). Berbeda dengan Bagian Anggaran Kementerian Negara/Lembaga (K/L), pada BA 999.07 dalam pelaksanaannya dapat dilakukan oleh kementerian atau lembaga diluar

Kementerian Keuangan. Pada belanja subsidi pupuk, Menteri Keuangan bertindak selaku PA (Pengguna Anggaran), Direktur Jenderal Anggaran selaku PPA (Pembantu Pengguna Anggaran) dan sebagai KPA (Kuasa Pengguna Anggaran) adalah Direktur Pupuk dan Pestisida Kementerian Pertanian.

Sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan, Presiden selaku kepala pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara. Kekuasaan pengelolaan keuangan negara tersebut kemudian dikuasakan kepada Menteri Keuangan dan Menteri/Pimpinan Lembaga di tingkat pusat dan diserahkan kepada Gubernur/Bupati/Walikota selaku kepala pemerintahan daerah. Dibandingkan dengan peran menteri/pimpinan lembaga lainnya, Menteri Keuangan mempunyai peran berbeda/ganda dalam hal kekuasaan pengelolaan keuangan negara. Menteri Keuangan sebagai pembantu Presiden dalam bidang keuangan pada hakekatnya adalah *Chief Financial Officer (CFO)* Pemerintah Republik Indonesia, sedangkan setiap menteri/pimpinan lembaga pada hakekatnya adalah *Chief Operational Officer (COO)* untuk suatu bidang

---

<sup>7</sup> Sugiyono..*Metode Penelitian Manajemen*. Bandung, Jawa Barat, Indonesia: Alfabeta2013, hlm.89

<sup>8</sup>*Ibid.*, hlm.404-405

tertentu pemerintahan. Sesuai prinsip tersebut, Menteri Keuangan bertanggung jawab atas pengelolaan aset dan kewajiban negara secara nasional (pengelola fiskal), sedangkan menteri/ pimpinan lembaga berwenang dan bertanggung jawab atas penyelenggaraan pemerintahan sesuai tugas dan fungsi masing-masing (Pengguna Anggaran/ Pengguna Barang).

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2005 tentang Pendirian, Pengurusan, Pengawasan, dan Pembubaran Badan Usaha Milik Negara Pasal 65 ayat (1) dan (3) mengamanatkan bahwa Pemerintah dapat memberikan penugasan khusus kepada BUMN untuk menyelenggarakan fungsi kemanfaatan umum dengan tetap memperhatikan maksud dan tujuan serta kegiatan usaha BUMN. Apabila penugasan tersebut secara finansial tidak menguntungkan, Pemerintah harus memberikan kompensasi atas semua biaya yang telah dikeluarkan oleh BUMN tersebut, termasuk margin yang diharapkan sepanjang dalam tingkat kewajaran sesuai dengan penugasan yang diberikan.

Kegiatan belanja subsidi dilaksanakan oleh BUMN yang ditunjuk oleh pemerintah melalui KPA BUN

belanja subsidi. KPA dalam hal ini bertindak sebagai perencana kegiatan yang akan menunjuk BUMN operator subsidi pupuk sebagai pelaksana kegiatan belanja subsidi pupuk. Dalam pelaksanaan produksi, pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi, KPA menetapkan 6 (enam) BUMN yaitu PT Pupuk Iskandar Muda (PIM), PT Pupuk Sriwidjaja Palembang (PSP), PT Pupuk Kujang Cikampek (PKC), PT Petro Kimia Gresik (PKG) dan PT Pupuk Kalimantan Timur (PKT) sebagai produsen pupuk bersubsidi serta PT Pupuk Indonesia (Persero) selaku koordinator penyaluran pupuk bersubsidi. PT Pupuk Indonesia (Persero) merupakan pengembangan dari PT PSP yang diberikan amanat sebagai *strategic and investment holding* dari BUMN-BUMN produsen pupuk di Indonesia.

Mekanisme penyaluran pupuk bersubsidi diatur dalam Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 15/M-DAG/PER/4/2013 tentang Pengadaan dan Penyaluran Pupuk Bersubsidi untuk Sektor Pertanian. Penyaluran pupuk bersubsidi dilakukan dengan sistem tertutup yaitu dari Lini I (produsen pupuk) sampai dengan Lini IV (pengecer pupuk). Petani dapat membeli pupuk bersubsidi sesuai dengan RDKK.

Kabupaten Karawang berada di bagian utara Provinsi Jawa Barat yang secara geografis terletak antara 107°02' - 107°40' BT dan 5°56' - 6°34' LS. Kabupaten Karawang termasuk daerah daratan yang relatif rendah, mempunyai variasi kemiringan wilayah 0 - 2%, 2 - 15% dan diatas 40%. Secara administratif Kabupaten Karawang mempunyai batas-batas wilayah sebagai berikut :

- a. Sebelah Utara : Laut Jawa.
- b. Sebelah Timur : Kabupaten Subang
- c. Sebelah Tenggara : Kabupaten Purwakarta
- d. Sebelah Selatan : Kabupaten Bogor dan Kabupaten Cianjur
- e. Sebelah Barat : Kabupaten Bekasi.

Luas wilayah Kabupaten Karawang sebesar 1.753,27 km<sup>2</sup> atau 3,73% dari luas Provinsi Jawa Barat, Kabupaten Karawang merupakan salah satu daerah yang memiliki lahan subur di Jawa Barat, sehingga sebagian besar lahannya digunakan untuk pertanian. Kabupaten Karawang, secara administrasi terdiri dari 30 kecamatan, 297 desa dan 12 kelurahan.

Sampai saat ini pupuk merupakan komoditas strategis karena berkaitan

dengan peningkatan produksi dan pendapatan petani serta kontribusinya dalam membangun ketahanan pangan nasional. Bersama-sama dengan faktor produksi lain, pupuk memiliki peranan penting dalam meningkatkan produksi tanaman. Meskipun kontribusi pupuk terhadap biaya usaha tani hanya sekitar 10%, namun pupuk merupakan komoditas strategis dan termasuk ke dalam kelompok barang yang diawasi peredarannya. Pemerintah sangat berkepentingan dalam pengaturan pengadaan dan distribusinya sehingga pupuk dapat diterima petani sesuai dengan azas enam tepat, yaitu tepat jenis, jumlah, tempat, waktu, mutu, dan harga. Instrumen yang ditempuh pemerintah dalam kebijakan pupuk adalah pemberian subsidi harga pupuk. Dengan adanya subsidi harga pupuk, maka rasio harga pupuk terhadap harga hasil pertanian akan menjadi lebih rendah jika dibandingkan dengan tanpa subsidi.

Model analisis kebijakan yang digunakan adalah model retrospektif yaitu penciptaan dan transformasi informasi sesudah aksi kebijakan dilakukan dan yang berorientasi pada aplikasi. Model tersebut menerangkan sebab dan konsekuensi kebijakan-

kebijakan dan program publik, tetapi tidak menaruh perhatian terhadap pengembangan dan pengujian teori-teori dasar. Melakukan identifikasi tujuan dan sasaran kebijakan dari para pembuat kebijakan dan pelaku kebijakan. Informasi mengenai tujuan dan sasaran kebijakan memberi landasan bagi pemantauan dan evaluasi hasil kebijakan yang spesifik, yang dapat digunakan oleh praktisi untuk merumuskan masalah-masalah kebijakan, mengembangkan alternatif kebijakan baru, dan merekomendasikan arah tindakan untuk memecahkan masalah.

Analisis kebijakan subsidi pupuk di Kabupaten Karawang yang memiliki 2 (dua) komponen, yaitu komponen yang menjelaskan masih diperlukannya kebijakan subsidi pupuk dalam peningkatan produksi pertanian di Kabupaten Karawang dan komponen yang menjelaskan mekanisme pemberian subsidi pupuk yang efektif dan efisien serta sesuai dengan esensi subsidi yang bertujuan untuk membantu petani.

### **Pentingnya Kebijakan Subsidi Pupuk pada Kabupaten Karawang**

Pemerintah berkepentingan dan berkewajiban untuk menyukseskan program nasional, yaitu pencapaian swasembada pangan dan ketahanan pangan, yang dalam hal ini pupuk

bersubsidi mempunyai peran penting dalam pencapaian program tersebut. Demikian pula petani juga memerlukan bantuan pemerintah untuk meringankan biaya produksi. Menurut Milton H. Spencer dan Orley M. Amos, Jr. sebagaimana dikutip oleh Rudi Handoko dan Pandu Patriadi menulis bahwa subsidi adalah pembayaran yang dilakukan pemerintah kepada perusahaan atau rumah tangga untuk mencapai tujuan tertentu yang membuat mereka dapat memproduksi atau mengkonsumsi suatu produk dalam kuantitas yang lebih besar atau pada harga yang lebih murah.<sup>9</sup>

Dari beberapa pandangan diatas, menunjukkan bahwa urgensi masih diperlukannya kebijakan subsidi pupuk yang dilaksanakan oleh Pemerintah mengandung arti bahwa pemerintah berkepentingan dan berkewajiban untuk menyukseskan program nasional, yaitu pencapaian swasembada pangan dan ketahanan pangan, yang dalam hal ini untuk meringankan biaya produksi dikarenakan pupuk kedalam struktur biaya usaha tani padi.

---

<sup>9</sup>Rudi Handoko dan Pandu Patriadi, *Contemporary Economics* Edisi ke-8 (New York :Worth Publishers, 1993).

Analisis masih diperlukannya kebijakan subsidi pupuk dapat dikaji dari perspektif mikro (lingkup usaha tani) dan perspektif makro (kebijakan fiskal). Yang dimaksud dengan lingkup usaha tani (perspektif mikro) adalah suatu tempat dimana seseorang atau sekumpulan orang berusaha mengelola unsur-unsur produksi seperti alam, tenaga kerja, modal dan ketrampilan dengan tujuan memproduksi untuk menghasilkan sesuatu di lapangan pertanian. Sedangkan perspektif makro dalam hal ini adalah kebijakan fiskal adalah kebijakan ekonomi yang dilakukan oleh pihak pemerintah guna mengelola dan mengarahkan kondisi perekonomian ke arah yang lebih baik atau yang diinginkan dengan cara mengubah atau memperbarui penerimaan dan pengeluaran pemerintah. Salah satu hal yang ditonjolkan dari kebijakan fiskal ini adalah pengendalian pengeluaran dan penerimaan pemerintah atau Negara dalam hal ini adalah alokasi dana subsidi pupuk dalam APBN.

Secara etimologi perspektif dapat diartikan sebagai cara seseorang dalam melakukan penilaian akan sesuatu hal yang diungkapkan baik secara lisan maupun tertulis. Hampir setiap hari banyak orang selalu berupaya

mengungkapkan sudut pandang dan perspektif mereka tentang berbagai macam hal. Menurut Martono seorang ilmuwan sosial mengungkapkan bahwa arti kata perspektif ialah cara pandang terhadap sebuah masalah dengan menggunakan sudut pandang tertentu dalam melihat fenomena tersebut<sup>10</sup>.

Beberapa hal yang dapat dipetik untuk mendukung penelitian apabila dikaitkan dengan hasil penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Sri Hery Susilowati adalah: Persamaannya Penelitian ini sama – sama meneliti pelaksanaan kebijakan subsidi pupuk secara nasional dan membahas perspektif untuk menganalisis masih diperlukannya kebijakan subsidi pupuk secara nasional. Sedangkan perbedaan Lokus penelitian dan subyek penelitian berbeda dengan yang akan diteliti. Dari beberapa pandangan diatas, menunjukkan bahwa perspektif untuk menganalisis masih diperlukannya kebijakan subsidi pupuk dapat dikaji dari perspektif mikro (lingkup usaha tani) dan perspektif makro (kebijakan fiskal). Ketergantungan petani di seluruh Indonesia pada umumnya dan khususnya di Kabupaten Karawang terhadap pupuk

---

<sup>10</sup> Nanang Martono, sosiologi perubahan social, PT RajaGrafindo Persada Jakarta p14 2012

bersubsidi dapat dilihat dari perspektif mikro (lingkup usaha tani) yaitu penggunaan untuk usaha tani.

Berdasarkan analisis kebijakan subsidi pupuk dari perspektif mikro (lingkup usaha tani) menunjukkan bahwa ketergantungan petani di seluruh Indonesia pada umumnya dan khususnya di Kabupaten Karawang terhadap penggunaan pupuk bersubsidi terlihat jelas, di mana untuk seluruh wilayah Indonesia sekitar 83,8% petani menggunakan pupuk bersubsidi dalam kegiatan bertani, dan hanya sebagian kecil petani yang tidak menggunakan pupuk bersubsidi. Sedangkan untuk wilayah Kabupaten Karawang hampir semua petani menggunakan pupuk bersubsidi dalam kegiatan bertani yaitu sebesar 98% dan hanya 2% yang menggunakan pupuk non subsidi (1,5%) serta tidak menggunakan pupuk sama sekali sebesar 0,5%.

Perspektif makro (kebijakan fiskal) yaitu alokasi anggaran yang disediakan pemerintah dalam APBN. Perkembangan dana subsidi pupuk dan realisasinya yang dialokasikan dalam APBN pada kurun waktu tahun 2013-2017 dan beberapa hal yang dapat mempengaruhi besaran nilai subsidi pupuk. Anggaran subsidi pupuk setiap

tahun dialokasikan dalam APBN. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan negara Indonesia yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat. APBN berisi daftar sistematis dan terperinci yang memuat rencana penerimaan dan pengeluaran negara selama satu tahun anggaran (1 Januari - 31 Desember). APBN, perubahan APBN, dan pertanggungjawaban APBN setiap tahun ditetapkan dengan Undang-Undang.

Undang-Undang Dasar 1945 merupakan dasar hukum yang paling tinggi dalam struktur perundang-undangan di Indonesia. Oleh karena itu pengaturan mengenai keuangan negara selalu didasarkan pada undang-undang ini, khususnya dalam bab VIII Undang-Undang Dasar 1945 Amendemen IV pasal 23 mengatur tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Adapun Bunyi pasal 23 adalah sebagai berikut:

Ayat (1): Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Ayat (2): Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah.

Ayat (3): “Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu”.

Berdasarkan data pada tahun 2013 pagu subsidi pupuk sebesar Rp17.930.830.000.000,00 dengan realisasi sebesar Rp17.617.850.000.000,00 atau 98,25% anggaran terealisasi. Pada tahun 2014 pagu sebesar Rp21.047.250.000.000,00 sedangkan realisasinya sebesar Rp21.047.250.000.000,00 atau anggaran terserap 100%. Pada tahun 2015 pagu subsidi pupuk meningkat sangat signifikan menjadi Rp39.166.080.000.000 atau meningkat 53,7% dari pagu subsidi pupuk tahun 2014. Hal tersebut disebabkan ada tambahan dana untuk kurang bayar subsidi pupuk tahun 2013 dan tahun 2014 hasil audit BPK. Sedangkan realisasinya sebesar

Rp31.316.230.000.000, 00 atau 80 % dari pagu alokasi. Tahun 2016 pagu sebesar Rp30.063.190.000.000 dengan realisasi sebesar Rp26.853.260.000.000,00 atau sebesar 89%. Pada tahun 2017 pagu subsidi pupuk sebesar Rp33.153.370.000.000,00 dengan realisasi pagu sebesar Rp28.840.420.000.000,00 atau sekitar 96%.

Subsidi pupuk memegang alokasi paling besar pada subsidi non energi, yakni mencapai Rp30 triliun setiap tahunnya. Pada tahun 2017 subsidi listrik menjadi yang terbesar pada bagian subsidi energi, kemudian diikuti oleh subsidi BBM, LPG 3 kg dan LGV. Subsidi pupuk menempati peringkat ke 3 (tiga) dari seluruh subsidi yang dilaksanakan oleh pemerintah. Dari beberapa pandangan diatas, menunjukkan bahwa perkembangan dana subsidi pupuk dan realisasinya yang dialokasikan dalam APBN baik secara nasional, di Propinsi Jawa Barat dan Kabupaten Karawang dari tahun ke tahun terus meningkat hal tersebut menunjukkan keseriusan pemerintah dalam rangka peningkatan produksi pertanian sehingga tercapai ketahanan pangan nasional, sedangkan komponen yang dapat mempengaruhi besaran pagu subsidi pupuk yaitu yang

disebabkan oleh kenaikan HPP sedangkan HET tetap.

Dalam rangka mendukung ketahanan pangan nasional sangat diperlukan adanya dukungan penyediaan pupuk yang memenuhi prinsip 6 tepat yaitu : jenis, jumlah, harga, tempat, waktu dan mutu. Untuk membantu petani dalam mendapatkan pupuk dengan harga yang terjangkau, Tujuan kebijakan subsidi pupuk yang pada intinya untuk kesejahteraan petani serta kesinambungan usahatani, namun demikian, subsidi pupuk masih terkendala pada ketidaktepatan azas enam tepat di lapangan dan sistem distribusi pupuk yang masih belum teratur dan konsisten.

Tanah dan lahan tidak bisa dipisahkan dari kehidupan manusia. Ketergantungan kita terhadap tanah dan lahan sangat tinggi, terutama menyangkut sektor pertanian. Dalam kehidupan masyarakat Jawa istilah tanah dan lahan memiliki definisi yang bisa dikatakan hampir sama, yaitu untuk menunjukkan suatu area yang dibatasi oleh penanda wilayah. Namun, jika kita pahami lebih dalam maka dapat dilihat bahwa tanah dan lahan mempunyai arti yang berbeda. Tanah adalah suatu substansi yang berasal dari pelapukan

batu, tumbuhan, atau campuran dari keduanya. Sedangkan lahan adalah area yang dibatasi oleh penanda wilayah atau pematang. Tanah dan lahan adalah satu kesatuan yang dibutuhkan dalam dunia pertanian.

Alih fungsi lahan sesungguhnya bukan fenomena baru dalam kehidupan manusia. Fenomena ini sudah berlangsung lama, bahkan mungkin seusia dengan peradaban manusia. Alih fungsi lahan dianggap menjadi persoalan besar ketika berakibat pada kerusakan lingkungan dan menyentuh persoalan keberlangsungan hidup manusia terkait dengan pembangunan untuk menunjang peradaban baru manusia. Sejalan dengan pertumbuhan populasi, penguasaan dan penggunaan lahan menjadi terganggu dan mulai dianggap bermasalah. Hal ini memunculkan kompleksitas permasalahan akibat meledaknya pertumbuhan penduduk, penemuan dan pemanfaatan teknologi, serta dinamika pembangunan. Lahan yang semula berfungsi sebagai media bercocok tanam (pertanian), perlahan berubah menjadi multifungsi pemanfaatan. Perubahan spesifik dari penggunaan untuk pertanian ke pemanfaatan bagi non-pertanian yang dikenal sebagai alih

fungsi (konversi) lahan, semakin hari semakin meninggi.

Jika alih fungsi lahan pertanian ini tidak terkendali dapat mengancam kapasitas penyediaan pangan, bahkan dalam jangka panjang dapat menciptakan bencana sosial. Sejumlah peraturan telah dibuat dalam perundang-undangan, tetapi belum mampu mengendalikan alih fungsi lahan pertanian. Daya efektifitas implementasi perundangan sebagai instrumen pengendalian alih fungsi belum berjalan optimal. Untuk itu diperlukan upaya strategi pengendalian lahan pertanian. Pesatnya pembangunan di Kabupaten Karawang, Jawa Barat, berimbas pada tergerusnya lahan pertanian. Luas lahan pertanian yang ada di Kabupaten Karawang dari tahun 2013-2017 setiap tahun terus menurun pada tahun 2013 luas lahan sebesar 97.352,63 sedangkan pada tahun 2017 menjadi 95.536 ha. Dalam Peraturan Daerah (Perda) tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) setempat, lahan pertanian di sekitar kota bisa dialihfungsikan sebagai kawasan pertumbuhan baru. Hanya sawah dengan radius 200 meter dari sisi jalan yang bisa dialihfungsikan. Selebihnya tetap dipertahankan sebagai lahan

pertanian. Namun pada kenyataannya alih fungsi tetap terjadi pada sawah yang terletak jauh dari pinggir jalan utama.

Sedangkan jumlah desa yang ada di Kabupaten Karawang adalah sebanyak 309 desa, untuk jumlah petani sebanyak 94.382 petani dan sedangkan luas lahan yaitu 97.842,49 ha, usulan dan jenis pupuk untuk urea sebanyak 59.090,07 ton, pupuk SP-36 sebanyak 21.273,08 ton, untuk pupuk ZA sebanyak 583,03, untuk NPK sebanyak 36.362,03 dan untuk pupuk organik sebanyak 8.495,07 ton. Apabila dikaitkan dengan hasil penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Sri Hery Susilowati adalah: Persamaannya Penelitian ini sama – sama meneliti pelaksanaan kebijakan subsidi pupuk secara nasional dan membahas perspektif untuk menganalisis masih diperlukannya kebijakan subsidi pupuk secara nasional. Sedangkan perbedaan Lokus penelitian dan subyek penelitian berbeda dengan yang akan diteliti.

### **Mekanisme Pemberian Subsidi Pupuk Sesuai Esensi Subsidi**

Analisis kebijakan menurut Kent dalam Wahab mendefinisikan analisis kebijakan yaitu studi yang sistematis, berdisiplin, analitis, cerdas, dan kreatif yang dilakukan dengan maksud untuk menghasilkan rekomendasi yang andal

berupa tindakan-tindakan dalam memecah masalah yang kongkret.<sup>11</sup>Dengan pengertian tersebut, analisis kebijakan dilakukan dengan maksud untuk menghasilkan rekomendasi yang andal berupa tindakan-tindakan dalam memecah masalah yang kongkret, dengan demikian perlu dicari masalah-masalah terlebih dahulu sebelum melakukan tindakan dan menghasilkan rekomendasi pemecahan masalah.

Selanjutnya, penciptaan dan transformasi informasi sesudah kebijakan dilaksanakan, analisis kebijakan ini sesuai juga dengan teori kebijakan yang dikemukakan menurut William N. Dunn dikemukakan bahwa analisis kebijakan retrospektif dalam banyak hal sesuai dengan deskripsi penelitian kebijakan yang dikemukakan sebelumnya, yang dijelaskan sebagai penciptaan dan transformasi informasi sesudah kebijakan dilaksanakan.<sup>12</sup> Perkembangan mekanisme kebijakan subsidi pupuk dari awal diberlakukan hingga saat ini dan pengalaman pelaksanaan mekanisme

subsidi pupuk yang pernah ada melalui 6 tahap perkembangan yaitu 1) Subsidi pupuk dihapuskan dan jalur distribusi pupuk dibebaskan, 2) Insentif gas domestik untuk biaya produksi pupuk, 3) Subsidi harga pupuk, 4) Penyaluran pupuk sistem terpadu, 5) Penyaluran pupuk sistem *Smart Card* (Kartu Pintar), 6) Subsidi pupuk langsung ke petani. Kondisi ini sesuai dengan yang dikemukakan oleh Suharto yaitu sebagai usaha yang terencana dan sistematis dalam membuat analisis atau asesmen akurat mengenai konsekuensi-konsekuensi kebijakan, baik sebelum maupun sesudah kebijakan tersebut diimplementasikan.<sup>13</sup>

Apabila dikaitkan dengan hasil penelitian terdahulu oleh Sri Hery Susilowati dalam Urgensi dan Opsi Perubahan Kebijakan Subsidi Pupuk, perkembangan mekanisme kebijakan subsidi pupuk dari awal diberlakukan hingga saat ini dan pengalaman pelaksanaan mekanisme subsidi pupuk yang pernah ada, juga melalui 6 tahap perkembangan. Untuk jenis pupuk bersubsidi yang dijual Pemerintah ada 5 jenis telah diatur dalam Peraturan

---

<sup>11</sup>Abdul Wahab, Solichin..*Analisis kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. (Bumi Aksara. Jakarta 2012).

<sup>12</sup>William N. Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik Edisi Kedua*, (Yogyakarta; Gajah Mada University Press, 2000), hlm 44.

---

<sup>13</sup>Edi Suharto, *Analisis kebijakan Publik – Panduan Praktis mengkaji Masalah dan Kebijakan sosial*. (Bandung: Alfabeta, 2010).

Presiden Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 77 Tahun 2005 Tentang Penetapan Pupuk Bersubsidi Sebagai Barang Dalam Pengawasan. Pengajuan kebutuhan pupuk bersubsidi oleh petani menggunakan Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok (RDKK) telah diatur dalam peraturan menteri pertanian republik indonesia nomor 67/permentan/sm.050/12/2016 Tentang Pembinaan kelembagaan petani. Alokasi pupuk bersubsidi ditetapkan di tingkat pusat (Kementerian Pertanian), kemudian ditetapkan alokasi pupuk menurut jenisnya untuk masing-masing subsektor. Alokasi pupuk yang penetapannya melalui Peraturan Menteri Pertanian selanjutnya dikirim ke Gubernur dan Produsen Pupuk. Masing-masing gubernur menerbitkan Keputusan Gubernur mengenai alokasi pupuk untuk masing-masing kabupaten yang ada di wilayahnya.

Berpedoman pada Keputusan Gubernur, lalu Bupati menerbitkan Keputusan Bupati mengenai alokasi pupuk untuk masing-masing kecamatan yang ada di wilayahnya, Harga Pupuk Bersubsidi yang dibayar petani ditetapkan sesuai HET diatur dalam

Peraturan Menteri Pertanian Nomor 47/Permentan/SR.310/12/2017 tentang Alokasi dan Harga Eceran Tertinggi Pupuk Bersubsidi Untuk Sektor Pertanian Tahun Anggaran 2018. Pengawasan pupuk bersubsidi dilakukan oleh Tim Pengawas Pupuk Bersubsidi (TP2B) dan Komisi Pengawas Pupuk dan Pestisida (KP3) telah diatur dalam Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 15/M-DAG/Per/2015 Tentang Pengadaan dan Penyaluran Pupuk Bersubsidi Untuk Sektor Pertanian.

Dari beberapa pandangan diatas, menunjukkan Komponen model subsidi pupuk yang diterapkan saat ini adalah 1) Jenis pupuk yang disubsidi, 2) Pengajuan kebutuhan pupuk bersubsidi oleh petani menggunakan Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok (RDKK), 3) Alokasi pupuk bersubsidi ditetapkan di tingkat pusat (Kementerian Pertanian), kemudian ditetapkan alokasi pupuk menurut jenisnya untuk masing-masing subsector, 4) Pupuk bersubsidi termasuk ke dalam kelompok barang yang diawasi peredarannya, 5) Harga Pupuk Bersubsidi yang dibayar petani ditetapkan sesuai HET, 6) Pengawasan pupuk bersubsidi dilakukan oleh Tim Pengawas Pupuk Bersubsidi (TP2B) dan Komisi Pengawas Pupuk dan Pestisida (KP3).

Opsi-opsi perubahan kebijakan subsidi pupuk untuk masa depan meliputi 3 kebijakan yaitu (1) pengalihan subsidi pupuk ke subsidi output adalah subsidi terhadap setiap produk pangan yang diproduksi oleh petani. Subsidi harga output dalam analisis ini adalah penambahan sejumlah nilai rupiah kepada harga padi dari tingkat harga semula atau tingkat pasar. Subsidi harga untuk gabah merupakan alternatif utama mengingat beras merupakan komoditas pangan utama dan jumlah petani padi adalah yang terbanyak dibandingkan petani usaha tani lain. (2) Subsidi langsung Pupuk adalah bentuk bantuan untuk membeli pupuk yang diberikan langsung kepada petani dalam bentuk tunai, kupon, atau natura dalam bentuk kuota pupuk. Pemberian bantuan kepada petani melalui mekanisme ini secara konsepsi tidak dapat diklasifikasikan sebagai subsidi, melainkan masuk dalam klasifikasi Bantuan Sosial. (3) Penghapusan bertahap subsidi pupuk meningkatkan HET pupuk secara bertahap sehingga sampai pada tingkat tertentu di mana harga pupuk masih tetap bersubsidi. Untuk memberikan kompensasi peningkatan biaya produksi yang ditanggung petani karena meningkatnya harga pupuk, peningkatan

HET secara bertahap diikuti dengan peningkatan HPP gabah, masing-masing opsi perubahan mempunyai kelebihan dan kekurangan masing-masing. Untuk mengetahui manfaat dan dampak penerapan opsi perubahan tersebut diperlukan uji coba dan sosialisasi terlebih dahulu, sehingga dapat dipilih salah satu opsi yang benar-benar lebih banyak manfaat yang diperoleh daripada kekurangannya.

Pemerintah telah memberikan berbagai macam subsidi kepada petani, dan salah satunya adalah subsidi pupuk. Model subsidi pupuk yang diterapkan saat ini adalah subsidi tidak langsung, yaitu subsidi yang diberikan kepada produsen pupuk. Walaupun diberikan secara tidak langsung, petani memperoleh manfaat dari subsidi tersebut. Sehubungan itu, kecenderungan arah perubahan kebijakan subsidi pupuk oleh pemerintah diperkirakan akan mengarah ke kebijakan Subsidi Langsung Pupuk (SLP). Dengan menerapkan SLP dengan sasaran penerima subsidi adalah petani miskin dan hampir miskin dengan luas lahan tertentu seperti yang saat ini dirancang oleh BKF, artinya akan terjadi perubahan paradigma di mana pemberian subsidi di sektor pertanian yang semula

berorientasi pada tujuan peningkatan produktivitas pertanian, melalui perubahan mekanisme tersebut, akan lebih berorientasi pada bantuan kepada petani miskin.

Pemerintah sedang mengkaji rencana transformasi subsidi pupuk menjadi subsidi langsung untuk petani. Program subsidi langsung ini melalui Kartu Tani dan bertujuan untuk memastikan subsidi lebih tepat sasaran kepada petani. Penggunaan Kartu Tani dilakukan untuk meminimalisir penyalahgunaan pupuk. Selain itu, melalui kartu, penyerapan dan distribusi pupuk dapat terpantau. Untuk bank penerbit Kartu Tani terdiri dari 3 (tiga) bank Badan Usaha Milik Negara (BUMN), yaitu BRI untuk Banten, Yogyakarta dan Jawa Tengah. Bank Mandiri di Jawa Barat dan Bank BNI untuk Jawa Timur.

Terlepas dari kekurangan dan pandangan kontra yang ada, mekanisme subsidi pupuk yang berlaku sekarang dipandang paling praktis, sederhana dan *manageable* di dalam pelaksanaannya. Pemerintah hanya berurusan dengan produsen terkait pembayaran subsidi. Namun demikian agar pelaksanaan kebijakan pupuk dapat berjalan lebih optimal masih diperlukan perbaikan beberapa aspek-aspek lainnya

yaitu perbaikan penyusunan RDKK. Kementan (di bawah koordinasi Direktorat Jenderal Prasarana dan Sarana Pertanian) melakukan perbaikan penyusunan RDKK secara *online* atau disebut sebagai e-RDKK, perbaikan administrasi di tingkat pengecer melalui monitoring dan pendampingan kepada para pengecer untuk melakukan penertiban pencatatan penyaluran pupuk, pengawasan distribusi pupuk dilakukan untuk mencegah terjadinya penyimpangan distribusi pupuk guna menjamin kecukupan pasokan pupuk di tingkat petani secara enam tepat (jenis, jumlah, mutu, waktu, lokasi, dan harga).

Dengan demikian dari ulasan tersebut maka secara jelas mengatakan bahwa mekanisme pemberian subsidi pupuk yang efektif dan efisien serta sesuai dengan esensi subsidi yang bertujuan untuk membantu petani di Kabupaten Karawang, yaitu subsidi harga input menggunakan RDKK tertutup, dipandang paling praktis, sederhana, dan *managable* di dalam pelaksanaannya dan menunjukkan perkembangan kondisi membaik dibanding tahun-tahun sebelumnya. Namun demikian, masih terdapat beberapa permasalahan, di antaranya terkait dengan (1) penyelewengan distribusi atau

pemanfaatan pupuk bersubsidi yang disebabkan oleh adanya distorsi harga dan dualisme pasar; (2) distribusi yang tidak tepat sasaran; (3) penggunaan pupuk yang berlebihan; dan (4) beban subsidi yang semakin membesar.

Dengan berbagai kelemahan dan masalah yang masih terdapat pada kebijakan subsidi pupuk dengan mekanisme seperti sekarang, terdapat tiga opsi perubahan mekanisme subsidi pupuk yang telah dianalisis atau diujicobakan, yaitu (1) kebijakan pengalihan subsidi pupuk ke subsidi harga output, (2) kebijakan pengurangan secara bertahap subsidi pupuk, dan (3) kebijakan SLP. Kebijakan pengalihan subsidi pupuk ke subsidi harga output dari segi teknis memerlukan prasyarat yang lebih sulit dan apabila kondisi penganggaran pemerintah seperti sekarang, maka subsidi pupuk tidak layak dialihkan menjadi insentif harga gabah. Kebijakan pengurangan subsidi pupuk secara bertahap yang diimbangi dengan kenaikan HPP gabah, dari segi ekonomi paling rasional dan layak untuk diterapkan, namun dari segi politis bukan merupakan kebijakan populis. Dengan demikian, dua opsi perubahan kebijakan tersebut kurang berpeluang untuk dipilih dan diterapkan dalam waktu

dekat. Kebijakan SLP yang saat ini sedang diujicobakan, merupakan opsi perubahan kebijakan subsidi yang lebih berpeluang diimplementasikan. Opsi perubahan ini akan mengubah paradigma subsidi pupuk yang berorientasi pada peningkatan produktivitas ke arah bantuan kepada petani miskin.

### **Kesimpulan**

Penelitian menyimpulkan bahwa kebijakan subsidi pupuk pada Kabupaten Karawang masih sangat dibutuhkan oleh petani dan sangat penting bagi sebagian besar petani dalam meningkatkan produksi hasil pertanian dalam mendukung ketahanan pangan di Kabupaten Karawang Provinsi Jawa Barat. Ketergantungan petani terhadap pupuk bersubsidi terlihat jelas di mana sebagian besar petani menggunakan pupuk bersubsidi didukung alokasi dana subsidi pupuk yang semakin meningkat. Selain itu mekanisme pemberian subsidi pupuk yang efektif dan efisien menggunakan Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok (RDKK) menunjukkan perkembangan yang semakin baik.

Rekomendasi yang ditawarkan terutama bagi optimalisasi subsidi pupuk diantaranya percepatan subsidi pupuk,

penyalurandistribusi pupuk dan perbaikan RDKK serta pengawasan subsidi pupuk. Percepatan dilakukan dengan menerbitkan SK Alokasi Subsidi Pupuk lebih awal sementara penyaluran melalui agen atau distributor dengan

syarat dan ketentuan tertentu. Adapun perbaikan penyusunan RDKK dikoreksi kembali sedangkan pengawasan melalui pelibatan seluruh stakeholder dalam penyaluran subsidi pupuk.

## DAFTAR PUSTAKA

### BUKU

- Arikunto, S. & Safrudin, C., 2008. *Evaluasi Program Pendidikan: Pedoman Teoritis Praktis Bagi Mahasiswa dan Praktisi Pendidikan*. Jakarta: Bumi Aksara
- Creswell, John W. 2016. *Research Design: Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif, dan Campuran*, Edisi Keempat, Terjemahan: Achmad Fawaid. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Martono, Nanang. 2012. *Sosiologi Perubahan Sosial*. PT RajaGrafindo Persada : Jakarta
- Sugiyono. 2013. *Metode Penelitian Manajemen*. Bandung: Alfabeta.
- Suharto, Edi. 2010. *Analisis kebijakan Publik – Panduan Praktis mengkaji Masalah dan Kebijakan sosial*. Bandung: Alfabeta.
- Wahab, Abdul & Solichin., 2012. *Analisis kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Bumi Aksara. Jakarta.
- William N. Dunn, William N. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik Edisi Kedua*. Yogyakarta : Gajah Mada University Press.

### JURNAL

- Susilowati, Sri Hery. 2016. Urgensi dan Opsi Perubahan Kebijakan Subsidi Pupuk. *Jurnal Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian* Vol 14 No 2.

### WEBSITE

- Redaktur Kompas, "Kebijakan Pangan Jokowi Jalan Menuju Ketahanan Pangan Indonesia", dalam <https://www.kompasiana.com>, diakses pada Kamis, 24/05/2018 21:03 WIB

### PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

- Undang-Undang Dasar 1945 Amendemen IV
- Undang – Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan
- Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2005 tentang Pendirian, Pengurusan, Pengawasan, dan Pembubaran Badan Usaha Milik Negara
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 77 Tahun 2005 Tentang Penetapan Pupuk Bersubsidi Sebagai Barang Dalam Pengawasan
- Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 15/M-DAG/Per/2015 Tentang Pengadaan dan Penyaluran Pupuk Bersubsidi Untuk Sektor Pertanian
- Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 67/permentan/sm.050/12/2016 Tentang Pembinaan Kelembagaan Petani

Peraturan Menteri Pertanian Nomor  
47/Permentan/SR.310/12/2017  
tentang Alokasi dan Harga Eceran  
Tertinggi Pupuk Bersubsidi Untuk  
Sektor Pertanian Tahun Anggaran  
2018