



Laporan Penelitian

Peta Masalah Pupuk Bersubsidi Di Indonesia

Program Integritas dan Akuntabilitas Sosial, PATTIRO-USAID



Laporan Penelitian

Peta Masalah Pupuk Bersubsidi Di Indonesia

Program Integritas dan Akuntabilitas Sosial, PATTIRO-USAID



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE



PATTIRO

**Laporan Penelitian :
Peta Masalah Pupuk Bersubsidi di Indonesia**

ISBN : 978-602-9161-01-4

Peneliti Utama
Maryati Abdullah
Lukman Hakim

Peneliti Lapangan
Baihaqi
Budi Pratomo
Dini Inayati
Nur Mubin
Ramlan Nugraha
Rokhmad Munawir
Suhaimi
Toifur Bhustomy
Yuliana Langowuyo
Yusnaeni

Editor
Mimin Rukmini

Desain Sampul & Tata Letak
Agus Wiyono

All right reserved
Cetakan I, Juli 2011

Buku ini diterbitkan atas dukungan
United State Agency for International Development (USAID)

Hak menerbitkan dilindungi oleh undang-undang. Pengutipan diperbolehkan dengan menyebutkan nama penulis dan sumbernya sesuai etika penulisan yang berlaku.



PATTIRO

PATTIRO (Pusat Telaah dan Informasi Regional)
Jl. Tebet Timur Dalam VIII No.39, Jakarta Selatan
Telp/Fax : +62-21 8379 0541/+62-21 829 4691
Email : sekretariat@pattiro.org; pattiro@yahoo.com

Daftar Isi

Daftar Tabel & Gambar	iv
Daftar Singkatan	vi
Kata Pengantar	1
Ringkasan Eksekutif	2
Executive Summary	4
I Pendahuluan	6
1.1 Latar belakang	6
1.2 Rumusan Masalah Penelitian.....	11
1.3 Tujuan Penelitian	11
1.4 Metode Penelitian.....	12
II Profil Program Pupuk Bersubsidi	14
2.1 Sejarah Kebijakan Pupuk Bersubsidi.....	14
2.2 Pembuat Program dan Regulasi	17
2.3 Profil Umum Pupuk Bersubsidi	21
III Temuan dan Analisa	38
3.1 Temuan-temuan	38
3.2 Analisis Temuan	57
IV Kesimpulan dan Rekomendasi	70
4.1 Kesimpulan	70
4.2 Rekomendasi.....	70
Daftar Pustaka	72

Daftar Tabel & Gambar

Daftar Tabel

Tabel 1.1	Perkembangan Luas Panen, Produktivitas, dan Produksi Padi Menurut Subround, 2008 - 2010	7
Tabel 1.2	Perkembangan Luas Panen, Produktivitas, dan Produksi Jagung Menurut Subround, 2008 - 2010	8
Tabel 1.3	Perkembangan Luas Panen, Produktivitas, dan Produksi Kedelai Menurut Subround, 2008 - 2010	8
Tabel 2.1	Perkembangan Sistem Kebijakan Subsidi Pupuk di Indonesia	16
Tabel 2.2	Perkembangan Sistem Distribusi Pupuk Bersubsidi di Indonesia	17
Tabel 2.3	Pembagian Peran, Fungsi, dan Kewenangan Para Pihak dalam Program Pupuk Bersubsidi	18
Tabel 2.4	Regulasi Program Pupuk Bersubsidi pada 2011	19
Tabel 2.5	HET Pupuk Bersubsidi Tahun 2011	25
Tabel 2.6	Produsen Pupuk Bersubsidi dan Rayon Distribusinya	31
Tabel 3.1	Temuan Audit BPK pada Penyaluran Pupuk Bersubsidi TA 2009	40
Tabel 3.2	Temuan PATTIRO Terkait Penyaluran Pupuk Bersubsidi, Periode 2009 - 2011	41
Tabel 3.3	Volume Penyaluran Pupuk Bersubsidi Jenis Urea PT PG TA 2009	42
Tabel 3.4	Volume Penyaluran Pupuk Bersubsidi Jenis Urea PT PUSRI TA 2009	42
Tabel 3.5	Volume Penyaluran Pupuk Bersubsidi Jenis Urea PT PIM TA 2009	43
Tabel 3.6	Volume Penyaluran Pupuk Bersubsidi Jenis Urea PT PK TA 2009	43
Tabel 3.7	Volume Penyaluran Pupuk bersubsidi Jenis urea PT PKT TA 2009	44

Tabel 3.8	Perbandingan Volume Penyaluran Pupuk Urea Bersubsidi pada Produsen Pupuk TA 2009	44
Tabel 3.9	Volume Penyaluran Pupuk Bersubsidi Jenis Organik PT PUSRI TA 2009	45
Tabel 3.10	Volume Penyaluran Pupuk Bersubsidi Jenis Organik PT PK TA 2009	46
Tabel 3.11	HPP Pupuk Urea Bersubsidi PT PG TA 2009	47
Tabel 3.12	HPP Pupuk Urea Bersubsidi PT PUSRI TA 2009	47
Tabel 3.13	HPP Pupuk Urea Bersubsidi PT PIM TA 2009	48
Tabel 3.14	HPP Pupuk Urea Bersubsidi PT PK TA 2009	50
Tabel 3.15	HPP Pupuk Urea Bersubsidi PT PKT TA 2009	51
Tabel 3.16	Perhitungan HPP Pupuk Urea Bersubsidi pada BUMN Produsen Pupuk TA 2009	53
Tabel 3.17	Hasil Pemeriksaan Subsidi Pupuk PT PG TA 2009	54
Tabel 3.18	Hasil Pemeriksaan Subsidi Pupuk PT PUSRI TA 2009	54
Tabel 3.19	Hasil Pemeriksaan Subsidi Pupuk PT PIM TA 2009	55
Tabel 3.20	Hasil Pemeriksaan Subsidi Pupuk PT PK TA 2009	55
Tabel 3.21	Hasil Pemeriksaan Subsidi Pupuk PT PKT TA 2009	56
Tabel 3.22	Perbandingan Jumlah Subsidi BUMN TA 2009	56

Daftar Gambar

Gambar 1.1	Perkembangan Produksi Padi, Jagung dan Kedelai Periode 2008 - 2010	6
Gambar 2.1	Profil Umum Program Pupuk Bersubsidi	21
Gambar 2.2	Tata Cara Penganggaran & Pembayaran Subsidi Pupuk	29
Gambar 2.3	Alur Penyaluran/Distribusi Pupuk Bersubsidi	31
Gambar 3.1	Format Laporan Realisasi Pengadaan, Penyaluran, dan Persediaan Pupuk Bersubsidi	65

Daftar Singkatan

APBN	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
BPK	: Badan Pengawas Keuangan
BUMN	: Badan Usaha Milik Negara
DIPA	: Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran
Ditjentan	: Direktorat Jenderal Tanaman Pangan
DO	: <i>Delivery Order</i>
DPR	: Dewan Perwakilan Rakyat
FOB	: Free on Board
HET	: Harga Eceran Tertinggi
Gapoktan	: Gabungan Kelompok Tani
GKG	: Gabah Kering Giling
HPP	: Harga Pokok Produksi
IGD	: Insentif Gas Domestik
Kemendag	: Kementerian Perdagangan
Kementan	: Kementerian Pertanian
Kemenko	: Kementerian Koordinator
KPA	: Kuasa Pengguna Anggaran
KP ₃	: Komisi Pengawas Pupuk dan Pestisida
MMBTU	: <i>Million British Thermal Unit</i> (MMBTU)
NPK	: <i>Natrium Phospat Kalium</i>
Perpres	: Peraturan Presiden
Permendag	: Peraturan Menteri Perdagangan
PIM	: Pupuk Iskandar Muda
PKC	: Pupuk Kujang Cikampek
PKG	: Petrokimia Gresik
PMK	: Peraturan Menteri Keuangan
PPK	: Pejabat Pembuat Komitmen
PPN	: Pajak Pertambahan Nilai
PSO	: <i>Public Service Obligation</i>
PUSRI	: Pupuk Sriwijaya (PT)
PO	: <i>Purchase Order</i>
Poktan	: Kelompok Tani
RDKK	: Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok
RI	: Republik Indonesia
SPJB	: Surat Perjanjian Jual Beli
SPP	: Surat Perintah Pembayaran
SP-SAPSK	: Surat Penetapan Satuan Anggaran Per Satuan Kerja
SPM	: Surat Perintah Membayar
TA	: Tahun Anggaran
UPP	: Unit Pengantongan Pupuk

Kata Pengantar

Program pemberian pupuk bersubsidi telah dimulai sejak 1970-an, namun sampai sekarang, petani sebagai penerima manfaat program ini masih kesulitan mengaksesnya. Petani kerap menemukan pupuk langka, harga pupuk di atas Harga Eceran Tertinggi (HET), dan penyalahgunaan mekanisme distribusi pupuk. Padahal berdasarkan regulasi saat ini, pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi telah ditetapkan dan ditataniagakan dengan HET melalui penyaluran resmi. Begitupun sasaran penerima pupuk bersubsidi sudah jelas, yakni sektor pertanian yang berkaitan dengan budidaya tanaman pangan, hortikultura, perkebunan, hijauan pakan ternak, dan budidaya ikan dan/atau udang.

Secara legal formal (*in law*), regulasi program pupuk bersubsidi telah memiliki dasar hukum kuat untuk diimplementasikan. Tapi dalam pelaksanaannya (*in practice*), permasalahan-permasalahan kerap muncul, berulang dan berdampak merugikan petani. Melihat fenomena ini, PATTIRO atas dukungan USAID Indonesia melalui program Penguatan Integritas dan Akuntabilitas Sosial (SIAP II) melakukan penelitian untuk menemukan masalah-masalah dalam pelaksanaan program pupuk bersubsidi di Indonesia.

Laporan hasil penelitian tadi kemudian kami sajikan dalam buku ini. Kami berharap peta masalah program pupuk bersubsidi ini dapat menjadi masukan untuk perbaikan pelaksanaan di masa datang. Pada kesempatan ini, kami mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah berkontribusi baik langsung maupun tidak langsung untuk terbitnya buku hasil penelitian ini.

Jakarta, Juli 2011

Rohidin Sudarno
Direktur Internal PATTIRO

Executive Summary

(Ringkasan Eksekutif??)

Indonesia telah menerapkan kebijakan pupuk bersubsidi sejak 1970-an. Kebijakan ini bertujuan meringankan beban petani agar ketika mereka memerlukan pupuk untuk tanaman pangannya, pupuk tersedia dengan harga terjangkau. Terdapat argumentasi bahwa, pertama pemanfaatan teknologi pupuk sampai saat ini diakui sebagai teknologi intensifikasi pertanian untuk meningkatkan hasil pangan. Kedua, petani Indonesia umumnya tidak bisa memanfaatkan teknologi pupuk ini karena kurang mampu membeli pupuk sesuai harga pasar. Sehingga pemerintah Indonesia yang berkepentingan dengan peningkatan produktivitas hasil pangan demi ketahanan pangan nasional, kemudian memilih opsi memberikan subsidi harga pupuk untuk petani.

Dalam praktik saat ini, pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi ditataniagakan dengan memakai ketentuan Harga Eceran Tertinggi (HET). Penetapan HET dilakukan di penyalur resmi (pengecer) yang ditunjuk distributor. Pupuk bersubsidi diperuntukkan untuk sektor pertanian yang berkaitan dengan budidaya tanaman pangan, hortikultura, perkebunan, hijauan pakan ternak, dan budidaya ikan dan/atau udang. Sasaran pengguna pupuk bersubsidi adalah petani, pekebun, peternak yang mengusahakan lahan paling luas 2 (dua) hektare setiap musim tanam per keluarga petani. Sementara untuk pembudidaya ikan dan/atau udang paling luas 1 (satu) hektare.

Meskipun ketentuan pelaksanaan program pupuk bersubsidi telah diatur mekanismenya, namun masih terdapat banyak permasalahan. Penelitian PATTIRO di 10 (sepuluh) daerah menyatakan terdapat permasalahan pada aspek pendataan, penganggaran, penyaluran/distribusi, dan pengawasan dari pelaksanaan program pupuk bersubsidi periode 2009 -- 2011. Pada aspek pendataan, ditemukan data Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok (RDKK) yang tidak valid, di mana terdapat penggelembungan (*mark-up*) luas lahan dan jumlah petani. Pada aspek penganggaran, diperoleh temuan audit yang mengoreksi jumlah perhitungan subsidi karena dihitungnya

jumlah volume pupuk *Delivery Oder* (DO) yang belum disalurkan. Selain itu, juga karena ada biaya-biaya yang tidak termasuk komponen produksi dalam perhitungan Harga Pokok Penjualan (HPP) menjadi dasar perhitungan nilai subsidi pupuk.

Pada aspek penyaluran/distribusi, ditemukan penjualan pupuk dengan harga di atas HET, penjualan pupuk kepada petani yang tidak terdaftar dalam RDKK, tidak dipasangnya spanduk pengumuman harga, penyaluran pupuk yang tidak sesuai dengan DO, keterlambatan distribusi, kelangkaan, penggantian kemasan, penimbunan, penjualan di luar wilayah distribusi, dan terdapat pengecer yang tidak resmi. Sedangkan terkait aspek pengawasan, Komisi Pengawas Pupuk dan Pestisida (KPPP) di tingkat provinsi maupun kabupaten tidak menjalankan fungsi pengawasan secara optimal. Mereka dinilai tidak memahami sepenuhnya tugas dan fungsinya, tidak membuat laporan pengawasan, serta kurangnya dana untuk melakukan pengawasan.

Untuk mengatasi permasalahan tersebut, PATTIRO merekomendasikan agar : (1) Produsen dan kementerian terkait harus meningkatkan pembinaan dan sosialisasi yang intensif kepada pengecer dan kelompok tani berkaitan dengan pedoman dan ketentuan pelaksanaan program pupuk bersubsidi; (2) Kementerian Pertanian, Kementerian Perdagangan, dan Kementerian BUMN perlu berkoordinasi secara intensif untuk mengevaluasi kelemahan sistem pendataan RDKK, penyaluran dan distribusi serta pengawasan program pupuk bersubsidi; (3) Perlu adanya aturan mengenai komponen-komponen biaya yang tidak boleh dibebankan dalam perhitungan HPP pupuk bersubsidi; (4) Komisi Pengawas Pupuk dan Pestisida harus meningkatkan kinerja pengawasannya dengan didukung oleh anggaran yang memadai; (5) Akses informasi dan keterlibatan publik dalam pelaksanaan program pupuk bersubsidi harus ditingkatkan melalui pelibatan masyarakat dalam proses pengawasan.

Executive Summary

Indonesia has been implementing subsidized-fertilizer policy since 1970s. This policy seeks to lessen the burden of farmers in purchasing fertilizers at affordable price when they need one. It is said that *one*, fertilizer utilization is a vital part of intensification agriculture technology, whose aim is to improve food crops. *Two*, most Indonesian farmers cannot apply this fertilizer technology as they cannot afford to purchase fertilizers at market price. Pursuing improvement of food crops that may ensure national food security, Indonesian government chooses to provide farmers with subsidized-price fertilizers.

In current practice, procurement and distribution of subsidized-fertilizers are arranged using certain mechanism that involves HET (highest retail price). HET is decided by official retailers that are appointed by distributor. Subsidized-fertilizers are provided for agriculture activities that relate to food crops production, horticulture, plantation, cattle food plants, and fish/shrimp cultivation. End users of subsidized-fertilizers are farmers and breeders –who operate agricultural land of maximum 2 (two) hectares per cultivation season per farmer family- and fish/shrimp farmers who operate maximum 1 (one) hectare of fish/shrimp cultivation land.

Subsidized-fertilizer program implementation is organized in certain mechanism, however, problems often arise. PATTIRO's research in 10 (ten) regions find problems of collecting data, budgeting, distribution, and monitoring aspects of subsidized-fertilizer program during 2009 – 2011 period. In data collection aspect, it is found that RDKK (definitive plan of basic needs) data is invalid, in which number of land and farmers are marked-up. In budgeting aspect, it is found that audit that changes the amount of subsidy calculation because it counted the volume of DO (delivery order) of fertilizers that were not distributed. In addition, costs that do not belong to production components are made as calculation base of HPP (selling

price) of subsidized-fertilizer.

In distribution aspect, it is found that subsidized-fertilizers are sold above HET, sold to farmers who are not in RDKK list, there is no banner that publishes fertilizer price, fertilizer distribution does not comply with DO, fertilizer distribution is not in timely manner, fertilizer scarcity occurs, fertilizer package is changed, stock piles up instead of being distributed, fertilizers are sold outside of distribution area, and unofficial retailers operate in the distribution. In monitoring aspect, it is found that KPPP (Supervising Committee of Fertilizers and Pesticides) at provincial and district levels do not perform optimally. They do not understand their duty and function fully, do not submit monitoring report, and lack of fund for doing the monitoring.

To solve these problems, PATTIRO recommends that: (1) relevant producers and ministries to improve the understanding of retailers and farmer associations on the guideline and stipulations of subsidized-fertilizer program implementation; (2) Ministry of Agriculture and Ministry of Trade and State-Owned Enterprise need to coordinate intensively in order to evaluate the weakness of RDKK data collection system and subsidized-fertilizer distribution and subsidized-fertilizer program monitoring; (3) it needs regulation on cost components that are not allowed to be basis of subsidized-fertilizer HPP calculation; (4) KPPP (Supervising Committee Of Fertilizers And Pesticides) should improve their monitoring performance and be supported by sufficient budget; (5) access to information and public involvement in subsidized-fertilizer program implementation needs to be improved through community involvement in the monitoring process.



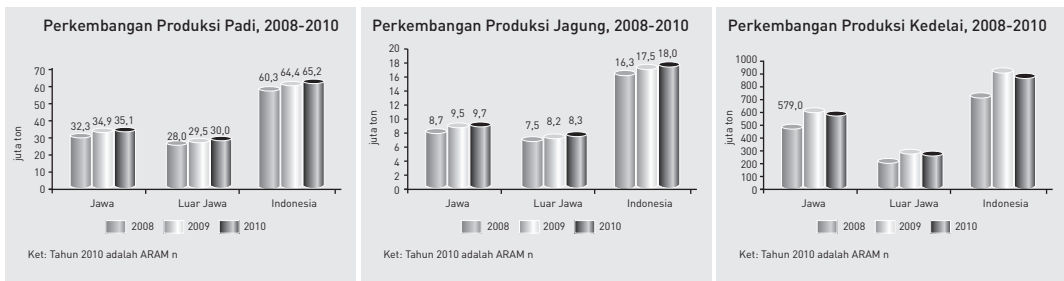
I. Pendahuluan

1.1 Latar Belakang

Indonesia dikenal sebagai negara agraris yang sebagian besar penduduknya bekerja di sektor pertanian. Data BPS tahun 2010 membenarkan fakta ini. Terdapat 42,83 juta penduduk Indonesia yang bekerja di sektor pertanian atau 39,88% penduduk usia di atas 15 tahun bekerja di sektor pertanian sebagai lapangan pekerjaan utama. Lapangan pekerjaan utama lainnya yang angkanya mendekati sektor pertanian, adalah sektor perdagangan dan jasa kemasyarakatan. Sektor perdagangan menyerap 22,21 juta penduduk atau 20,86%. Selanjutnya sektor jasa kemasyarakatan menyerap 15,62 juta penduduk atau 14,54 %.

Di sisi lain, tingkat produksi tanaman pangan pokok/utama padi berdasarkan data pokok luas panen dan produktivitas (hasil per hektare) dari BPS pada 2009, sebesar 64,40 juta ton gabah kering giling (GKG). Angka ini meningkat 4,07 juta ton atau 6,75 % dibandingkan produksi padi GKG pada 2008. Peningkatan produksi padi terjadi di Jawa sebesar 2,53 juta ton dan di luar Jawa sebesar 1,54 juta ton. Selanjutnya sebagai pembandingan, berikut disajikan gambar yang menunjukkan jumlah produksi padi, jagung dan kedelai periode 2008-2010:

Gambar 1.1
 Perkembangan Produksi Padi, Jagung dan Kedelai Periode 2008 - 2010



Sumber : Badan Pusat Statistik (BPS)

Kualitas produksi yang dipakai untuk tiga komoditas pangan ini dalam gambar di atas, yakni padi diukur dalam gabah kering giling (GKG), jagung diukur dalam pipilan kering, dan kedelai diukur dalam biji kering. BPS menganalisis bahwa kenaikan produksi padi, jagung, dan kedelai disebabkan oleh kenaikan produktivitas hasil panen. Berdasarkan pola panen *subround* Januari-April tahun 2008, 2009, dan 2010, untuk panen padi terjadi di Maret, sedangkan panen jagung dan kedelai terjadi di Februari.



Perkembangan luas panen, produktivitas dan produksi padi, jagung dan kedelai tahun 2008, 2009 dan 2010 menurut data BPS adalah sebagai berikut:

Tabel 1.1 Perkembangan Luas Panen, Produktivitas, dan Produksi Padi Menurut Subround, 2008 - 2010

Urutan	2008	2009	2010 (ARAH II)	Perkembangan			
				2008-2009		2009-2010	
				Absolut	(%)	Absolut	(%)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
1 Luas Panen (ha)							
• Januari-April	5 764 001	5 966 700	5 835 806	202 699	3,52	-130 894	-2,19
• Mei-Agustus	4 225 042	4 429 632	4 555 698	204 590	4,84	126 066	2,85
• September-Desember	2 338 382	2 487 244	2 479 445	148 862	6,37	-7 799	-0,31
• Januari-Desember	12 327 425	12 883 576	12 870 949	556 151	4,51	-12 627	-0,10
2 Produktivitas (kg/ha)							
• Januari-April	48,79	49,45	50,29	0,66	1,35	0,84	1,70
• Mei-Agustus	49,50	50,71	51,39	1,21	2,44	0,68	1,34
• September-Desember	48,28	49,37	49,98	1,69	3,50	0,01	0,02
• Januari-Desember	48,94	49,99	50,62	1,05	2,15	0,63	1,26
3 Produksi (ton)							
• Januari-April	28 120 510	29 505 561	29 346 648	1 385 051	4,93	-158 913	-0,54
• Mei-Agustus	20 914 987	22 463 966	23 411 712	1 548 979	7,41	947 746	4,22
• September-Desember	11 290 428	12 429 363	12 392 404	1 138 935	10,09	-36 959	-0,30
• Januari-Desember	60 325 925	64 398 890	65 150 764	4 072 965	6,75	751 874	1,17

Keterangan: kualitas produksi padi adalah Gabah Kering Giling (GKG)

Sumber: Badan Pusat Statistik (BPS)

Tabel 1.2 Perkembangan Luas Panen, Produktivitas, dan Produksi Jagung Menurut Subround, 2008-2010

Urutan	2008	2009	2010 (ARAH II)	Perkembangan			
				2008-2009		2009-2010	
(1)	(2)	(3)	(4)	Absolut (5)	(%) (6)	Absolut (7)	(%) (8)
1 Luas Panen (ha)							
• Januari-April	2 079 883	2 176 198	2 146 840	96 315	4,63	-29 358	-1,35
• Mei-Agustus	1 068 455	1 166 286	1 191 479	97 831	9,16	25 193	2,16
• September-Desember	853 386	818 175	845 772	-35 211	-4,13	27 597	3,37
• Januari-Desember	4 001 724	4 160 659	4 184 091	158 935	3,97	23 432	0,56
2 Produktivitas (ku/ha)							
• Januari-April	39,61	41,33	42,24	1,72	4,34	0,91	2,20
• Mei-Agustus	42,48	43,92	45,05	1,44	3,39	1,13	2,57
• September-Desember	41,49	42,92	42,32	1,43	3,45	-0,60	-1,40
• Januari-Desember	40,78	42,37	43,06	1,59	3,90	0,69	1,63
3 Produksi (ton)							
• Januari-April	8 237 885	8 935 141	9 069 276	757 256	9,19	74 135	0,82
• Mei-Agustus	4 538 779	5 122 700	5 368 130	583 921	12,87	245 430	4,79
• September-Desember	3 540 588	3 511 907	3 579 131	-28 681	-0,81	67 224	1,91
• Januari-Desember	16 317 252	17 629 748	18 016 537	1 312 496	8,04	386 789	2,19

Keterangan: kualitas produksi jagung adalah pipilan kering

Sumber : Badan Pusat Statistik (BPS)

Tabel 1.3 Perkembangan Luas Panen, Produktivitas, dan Produksi Kedelai Menurut Subround, 2008-2010

Urutan	2008	2009	2010 (ARAH II)	Perkembangan			
				2008-2009		2009-2010	
(1)	(2)	(3)	(4)	Absolut (5)	(%) (6)	Absolut (7)	(%) (8)
1 Luas Panen (ha)							
• Januari-April	153 796	221 821	179 011	68 025	44,23	-42 810	-19,30
• Mei-Agustus	212 405	263 170	240 497	50 765	23,90	-22 673	-8,62
• September-Desember	224 755	237 800	258 933	13 045	5,80	21 133	8,89
• Januari-Desember	590 956	722 791	678 441	131 835	22,31	-44 350	-6,14
2 Produktivitas (ku/ha)							
• Januari-April	13,52	13,35	13,90	-0,17	-1,26	0,55	4,12
• Mei-Agustus	12,97	13,58	13,80	0,61	4,70	0,22	1,62
• September-Desember	13,00	13,50	13,39	0,50	3,85	-0,11	-0,81
• Januari-Desember	13,13	13,48	13,67	0,35	2,67	0,19	1,41
3 Produksi (ton)							
• Januari-April	208 005	296 141	248 887	88 136	42,37	-47 254	-15,96
• Mei-Agustus	275 496	357 423	331 852	81 927	29,74	-25 571	-7,15
• September-Desember	292 209	320 948	346 645	28 739	9,84	25 697	8,01
• Januari-Desember	775 710	974 512	927 384	198 802	25,63	-47 128	-4,84

Keterangan: Kualitas produksi kedelai adalah biji kering

Sumber : Badan Pusat Statistik (BPS)

Dari data di atas, tingkat produktivitas komoditas pertanian Indonesia selalu meningkat, seperti padi, jagung, dan kedelai. Namun di sisi lain, kebutuhan pangan dalam negeri juga semakin meningkat dari tahun ke tahun seiring peningkatan jumlah penduduk. Sejatinya, sebagian besar kebutuhan pangan dapat ditopang oleh produk pertanian kita. Namun yang terjadi saat ini ini, konsumsi produk pertanian dalam negeri sebagian dipenuhi dengan cara impor.

Namun demikian, berbagai kebijakan pemerintah untuk mendukung peningkatan produktivitas dan kualitas komoditas pangan terus dilakukan. Hal ini tak lain dalam rangka menjaga ketersediaan pangan dalam negeri atau mewujudkan ketahanan pangan nasional. Salah satu upaya pemerintah untuk meningkatkan produktivitas dan kualitas komoditas pangan adalah melalui penerapan teknologi budidaya secara tepat dengan penggunaan sarana produksi sesuai teknologi yang direkomendasikan di masing-masing wilayah di seluruh Indonesia. Salah satu sarana produksi yang mempunyai peranan sangat penting dalam peningkatan produktivitas dan kualitas hasil pertanian adalah pupuk.

Dalam hal ini, program pupuk bersubsidi mengacu pada penggunaan pupuk yang efektif, yakni pemupukan berimbang sesuai rekomendasi spesifik lokasi atau standar teknis penggunaan pupuk yang dianjurkan. Dalam penerapan pemupukan berimbang sangat dibutuhkan modal yang cukup. Sayangnya, kemampuan permodalan petani umumnya sangat terbatas dalam membiayai kebutuhan usaha taninya. 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.

Pada 2011 ini, sesuai Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2010 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 2011, telah ditetapkan anggaran subsidi pupuk sebesar Rp 16,377 triliun, untuk penyediaan pupuk Urea, SP-36, ZA, NPK dan pupuk organik. Untuk penjabaran lebih lanjut terhadap program subsidi pupuk



ini, pemerintah telah menerbitkan Peraturan Menteri Pertanian Nomor 06/Permentan/SR.130/2/2011 tentang Kebutuhan dan Harga Eceran Tertinggi (HET) Pupuk Bersubsidi untuk Sektor Pertanian Tahun Anggaran 2011 yang harus ditindaklanjuti dengan penerbitan Peraturan Gubernur dan Peraturan Bupati/Wali Kota tentang kebutuhan pupuk di wilayahnya masing-masing.

Implementasi program pupuk bersubsidi hingga saat ini ditengarai masih menghadapi kendala dan masalah yang merugikan petani. Antara lain, masih terjadi kelangkaan pupuk di beberapa daerah, penjualan pupuk di atas HET, penggantian kemasan pupuk subsidi menjadi pupuk harga pasar, dan penjualan pupuk bersubsidi kepada industri perkebunan besar. Akibatnya, petani kesulitan untuk mendapatkan pupuk. Padahal mereka seharusnya menikmati manfaat program ini. Kalau kendala dan masalah tadi selalu berulang, sudah dipastikan tujuan program subsidi pupuk untuk meringankan beban petani tidak tercapai. Justru menjadi sebaliknya, petani semakin sengsara, sementara segelintir orang yang melakukan penyimpangan justru diuntungkan.

Berdasarkan informasi awal mengenai kendala dan masalah yang dihadapi petani dalam mengakses program pupuk bersubsidi, PATTIRO melakukan penelitian untuk memetakan masalah-masalah yang terjadi dalam pelaksanaan program pupuk bersubsidi. Pemetaan masalah akan dilakukan mulai dari proses penganggaran, pengadaan, distribusi, penggunaan, dan pengawasan program pupuk bersubsidi. Penelitian ini merupakan tahap pertama dari rencana dua tahap penelitian yang akan dilakukan PATTIRO dalam rangka mendorong integritas dan akuntabilitas program-program sosial dan kesejahteraan masyarakat, khususnya di sektor pertanian (pupuk bersubsidi). Penelitian tahap kedua dirancang untuk membangun model integritas dan akuntabilitas pelaksanaan program pupuk bersubsidi sebagai rekomendasi perbaikan program pupuk bersubsidi di Indonesia.

Saat ini, PATTIRO dengan dukungan *United Nation Agency for International Development (USAID)*, sedang melaksanakan program mendorong integritas dan akuntabilitas program-program sosial dan kesejahteraan masyarakat, khususnya di sektor pertanian (pupuk bersubsidi), pendidikan (bantuan operasional sekolah/BOS), dan

pengentasan kemiskinan (beras untuk rakyat miskin/Raskin). Program ini dilaksanakan di 10 (sepuluh) daerah mitra di Sumatera, Jawa, Kalimantan, Nusa Tenggara, dan Papua.

1.2 Rumusan Masalah Penelitian

Berikut pertanyaan-pertanyaan kunci dalam penelitian ini:

1. Bagaimana latar belakang dan sejarah program pupuk bersubsidi di Indonesia?
2. Bagaimana program pupuk bersubsidi yang saat ini sedang berlaku, mulai dari proses penganggaran, pengadaan, distribusi, penggunaan, dan pengawasannya?
3. Apa masalah-masalah yang terjadi dalam pelaksanaan program pupuk bersubsidi, mulai dari proses penganggaran, pengadaan, distribusi, penggunaan dan pengawasannya?
4. Hal-hal apa saja yang belum diatur mengenai program pupuk bersubsidi dan apa rekomendasi bagi perbaikan kebijakan ke depan?

1.3 Tujuan Penelitian

Berikut tujuan penelitian ini:

1. Menggambarkan latar belakang dan sejarah kebijakan pupuk bersubsidi di Indonesia.
2. Menggambarkan kebijakan program pupuk bersubsidi yang saat ini sedang berlaku, mulai dari proses penganggaran, pengadaan, distribusi, penggunaan, dan pengawasannya.
3. Menggambarkan masalah-masalah yang terjadi dalam pelaksanaan program pupuk bersubsidi, mulai dari proses penganggaran, pengadaan, distribusi, penggunaan, dan pengawasannya.
4. Merumuskan rekomendasi mengenai hal-hal apa saja yang perlu diatur ke depan





1.4 Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif, dengan menggunakan analisis kesenjangan (*gap analysis*) dalam memetakan masalah yang terjadi. Data yang digunakan dalam analisis ini meliputi data primer berupa hasil wawancara dan data sekunder berupa studi pustaka. Pengambilan data primer dalam penelitian ini dilakukan melalui wawancara dan diskusi kelompok terfokus (*focus group discussion*). Responden untuk pengambilan data primer adalah: petani, kelompok tani/gabungan kelompok tani, distributor, pengecer, penyuluh, produsen, pembuat regulasi di tingkat pusat, dan komisi pengawas pupuk dan pestisida. Sedangkan data sekunder diperoleh melalui studi pustaka atas hasil penelitian yang sudah ada, peraturan, dan pemberitaan media.

Proses pengolahan data dimulai dengan melakukan analisis data primer dan sekunder yang sudah dikumpulkan. Tim peneliti melakukan analisis dengan memakai metode analisis kesenjangan (*gap analysis*) antara pelaksanaan program dengan **regulasi** program yang ada. Analisis ini bertujuan menemukan peta masalah yang terjadi. Dari peta masalah kemudian dibuat rekomendasi **regulasi** untuk perbaikan program pupuk bersubsidi ke depan. Hasil penelitian ini dituliskan dalam bentuk laporan deskriptif, yang dilengkapi dengan tabel dan gambar/diagram.



II. Profil Kebijakan Pupuk Bersubsidi

2.1 Sejarah Kebijakan Pupuk Bersubsidi

Secara filosofis, subsidi pupuk dilakukan untuk membantu meringankan beban petani dalam membiayai usaha taninya. Selain persoalan biaya, petani juga memang menghadapi persoalan kemampuan dalam mengadopsi teknologi pemupukan untuk peningkatan produktivitas. Sehingga diperlukan terobosan program untuk mengatasi hal ini sebagai upaya peningkatan komoditas pertanian untuk ketahanan pangan yang berkelanjutan. Upaya yang selama ini dilakukan pemerintah untuk mendukung peningkatan produktivitas hasil pertanian melalui teknologi pemupukan adalah program pupuk bersubsidi. Program ini secara filosofis menjadi bagian upaya negara untuk pemenuhan hak atas pekerjaan warga yang layak sebagaimana tertulis dalam Konstitusi maupun UU.

Konsep dasar pemberian subsidi pupuk untuk petani telah digagas sejak 1970-an. Berdasarkan sistem subsidi dan sumber pembiayaan, sejarah kebijakan subsidi pupuk dibagi dalam periode:

1. Periode 1970-1993: Sistem subsidi yang diberlakukan adalah subsidi harga. Sumber pembiayaan berasal dari APBN. Pada periode ini ditetapkan dua jenis pupuk yang disubsidi, yakni: (1) 1970-1973, pupuk yang disubsidi adalah bantuan dari PLN dan pupuk impor sebagai subsidi; (2) 1973-1998, pupuk yang disubsidi adalah harga pupuk yang berasal dari impor dan produksi dalam negeri.
2. Periode 1999-2001: Sejak 1998, subsidi harga pupuk dicabut karena dipicu oleh terjadinya krisis ekonomi pada saat itu. Sistem subsidi pada kurun ini adalah subsidi harga bahan baku untuk pembuatan pupuk, yakni subsidi gas. Sistem subsidi dilakukan dengan memberikan insentif gas domestik (IGD) kepada perusahaan produsen pupuk dengan harga gas US\$ 1,3/MMBTU, di mana

selisih harga gas antara yang dipasok ke produsen pupuk dengan harga gas di pasaran ditanggung pemerintah. Sumber biaya untuk subsidi ini berasal dari APBN dan dana talangan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) Migas. PNBP Migas berasal dari bagi hasil migas antara pemerintah dengan perusahaan kontraktor migas yang melakukan eksplorasi dan eksploitasi migas di dalam negeri.

3. Periode 2003-2005: Sistem subsidi yang berlaku merupakan kombinasi antara subsidi gas dan subsidi harga. Subsidi gas untuk pupuk urea, sedangkan subsidi harga untuk pupuk non-urea. Subsidi gas untuk pupuk urea dipilih dengan pertimbangan bahwa untuk memproduksi urea diperlukan amoniak yang merupakan hasil reaksi dari gas metana (CH_4) yang berasal dari gas bumi. Sasaran subsidi gas adalah perusahaan produsen pupuk. Pemerintah mematok harga gas yang disubsidi US\$ 1,0/MMBTU. Kalaupun ada selisih harga gas subsidi dengan harga pasar, maka selisihnya itu dibayar pemerintah. Sementara itu, subsidi harga pupuk non-urea memakai formula: penjumlahan Harga Pokok Produksi (HPP) dan biaya distribusi, dikurangi Harga Eceran Tertinggi (HET), kemudian dikalikan volume produksi. Jadi petani membeli pupuk non-urea dengan HET. Pemerintah mensubsidi selisih jumlah HPP dan biaya distribusi dengan HET dikalikan volume produksi pupuk. Sumber subsidi gas dan subsidi harga untuk pupuk ini berasal dari APBN.
4. Periode 2006-sekarang: Sistem subsidi yang berlaku adalah subsidi harga. Sistem subsidi harga dihitung dengan formula: selisih antara HET dengan HPP dan biaya distribusi dikalikan volume produksi merupakan angka subsidi yang ditanggung pemerintah. Sumber subsidi adalah APBN.

Perkembangan sistem subsidi pupuk di Indonesia, dapat digambarkan pada tabel berikut:



Tabel 2.1 Perkembangan Sistem Kebijakan Subsidi Pupuk di Indonesia

TAHUN	SISTEM SUBSIDI	URAIAN	SUMBER BIAYA
1970 – 1973	Subsidi Harga	<ul style="list-style-type: none"> • Pupuk Bantuan/PLN • Pupuk Impor sebagai subsidi 	APBN
1973 – 1998		Pupuk berasal dari Impor dan Produksi Dalam Negeri	
1999 – 2002	Insentif Gas Domestik (IGD)	<ul style="list-style-type: none"> • Akhir 1998 subsidi pupuk dicabut • IGD dengan harga gas US\$1,3/MMBTU (selisih harga gas ditanggung pemerintah) 	APBN dan Dana Talangan PNBPN Migas
2003 – 2005	<ul style="list-style-type: none"> - Subsidi Gas (Urea) - Subsidi Harga (Non-Urea) 	<ul style="list-style-type: none"> • Harga gas US\$1,0/MMBTU (selisih harga gas merupakan subsidi) • Subsidi Harga untuk Non-Urea (HPP + biaya distribusi - HET x volume produksi pupuk) 	APBN
2006 - Sekarang	Subsidi Harga	Subsidi Harga untuk seluruh pupuk (HPP + biaya distribusi - HET x volume produksi pupuk)	

Sumber : Presentasi staf Kementerian Pertanian pada workshop program PATTIRO, 10 Desember 2010

Kedua sistem di atas merupakan model subsidi atas barang yakni pupuk. Model subsidi lainnya adalah subsidi kepada penerima manfaat langsung yakni petani. Salah satu tujuan model ini adalah mengurangi kemungkinan penyimpangan yang terjadi. Sistem subsidi langsung kepada petani dilakukan dengan dua cara: (1) Memberikan uang tunai kepada petani untuk membeli pupuk, dan (2) Memberlakukan sistem *reimbursement*, yakni mengganti uang petani yang dipakai untuk membeli pupuk dengan menukarkan nota pembelian ke bank setempat yang ditunjuk.

Sedangkan berdasarkan sistem dan mekanisme distribusinya, sejarah program subsidi pupuk dapat dipaparkan sebagai berikut:

1. Periode 1970-1978: Sistem rayonisasi antara importir dan produsen (BUMN & swasta). Satu provinsi/kabupaten dilayani oleh lebih dari satu importir/produsen. Pada masa ini importir sekaligus bertindak sebagai distributor.
2. Periode 1979-2001: Sistem distribusi tunggal oleh PT PUSRI (Pupuk Sriwijaya). PUSRI memiliki fasilitas distribusi seperti kapal, pengantongan, gerbong kereta api, dan gudang. Sebagai

distributor tunggal, PUSRI juga dapat melakukan subsidi silang atau relokasi.

3. Periode 2002-sekarang: Sistem rayonisasi antarprodusen dalam negeri (BUMN). Tiap produsen bertanggung jawab atas wilayah rayonnya masing-masing. Produsen menunjuk distributor dan pengecer di wilayah tanggung jawabnya. Dengan sistem ini, produsen juga dapat melakukan relokasi (subsidi silang). Mulai 2009, diberlakukan sistem Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok (RDKK), di mana rencana kebutuhan pupuk dari tiap-tiap wilayah dibuat terlebih dahulu agar memudahkan perkiraan kebutuhan volume pupuk serta dapat memperkirakan kebutuhan biaya. Dengan adanya RDKK, kasus penyimpangan distribusi pupuk dapat dicegah atau berkurang.

Perkembangan sejarah sistem distribusi pupuk bersubsidi digambarkan dalam tabel berikut:

Tabel 2.2 Perkembangan Sistem Distribusi Pupuk Bersubsidi di Indonesia

TAHUN	SISTEM DISTRIBUSI	MEKANISME DISTRIBUSI	KETERANGAN
1970 – 1978	Rayonisasi (Importir dan Produsen)	<ul style="list-style-type: none"> • Importir dan Produsen (BMUN&Swasta) • Setiap provinsi/kabupaten dilayani lebih dari satu importir/produsen 	Importir sekaligus sebagai distributor
1979 – 2002	Distributor Tunggal	<ul style="list-style-type: none"> • PUSRI penanggung jawab tunggal • PUSRI dilengkapi sarana distribusi (kapal, pengantongan, gerbong KA, gudang dan KPW) 	Dapat melakukan relokasi (subsidi silang)
2002 - Sekarang	Rayonisasi antar Produsen DN (BUMN)	<ul style="list-style-type: none"> • Produsen bertanggung jawab di wilayah rayon masing-masing • Produsen menunjuk distributor dan pengecer di wilayah tanggung jawabnya • Pemberlakuan RDKK dalam penyaluran pupuk bersubsidi mulai 2009 	<ul style="list-style-type: none"> • Dapat melakukan relokasi (subsidi silang) • Dengan RDKK penyaluran pupuk lebih baik (kasus penyimpangan berkurang)

2.2 Pembuat Program dan Regulasi

Program pupuk bersubsidi di Indonesia diatur dengan melibatkan beberapa pihak di bawah koordinasi Menteri Koordinator Bidang



Perekonomian. Kementerian yang terkait dengan program ini: Kementerian Pertanian, Kementerian Keuangan, Kementerian Perdagangan, dan Kementerian BUMN. Peranan, fungsi dan kewenangan masing-masing pihak dalam kebijakan pupuk bersubsidi digambarkan pada tabel berikut:

Tabel 2.3 Pembagian Peran, Fungsi, dan Kewenangan Para Pihak dalam Program Pupuk Bersubsidi

PIHAK-PIHAK	PERAN, FUNGSI, DAN KEWENANGAN
Pemerintah (Kementerian)	
Kementerian Pertanian (Cq: Ditjen Pangan)	<ul style="list-style-type: none"> - Menetapkan alokasi kebutuhan pupuk dan HET bersubsidi per tahun - Menetapkan produsen pupuk bersubsidi (bersama kementerian BUMN) - Bertindak sebagai Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) dalam penganggaran subsidi pupuk (membuat DIPA, menunjuk PPK, pejabat penanda tangan SPM, bendahara pengeluaran, membuat SPP dana subsidi pupuk) - Menetapkan tim verifikasi untuk menilai kebenaran data/dokumen pembayaran subsidi pupuk yang diajukan oleh produsen - Bertanggung jawab atas penyaluran dana subsidi kepada produsen pupuk, menyelenggarakan akuntansi dan pelaporan dana subsidi
Kementerian Keuangan (Cq: Ditjen Anggaran dan Ditjen Perbendaharaan Negara)	<ul style="list-style-type: none"> - Menetapkan alokasi dana subsidi pupuk dalam APBN - Menetapkan tata cara penyediaan anggaran, penghitungan, pembayaran, dan pertanggungjawaban subsidi pupuk - Membayar dana subsidi pupuk kepada produsen sesuai dengan SPM Ditjentan-Kementerian Pertanian sebagai KPA
Kementerian Perdagangan	<ul style="list-style-type: none"> - Menetapkan mekanisme pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi - Melakukan pengawasan dalam pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi
Kementerian BUMN	<ul style="list-style-type: none"> - Menetapkan produsen pupuk bersubsidi - Menetapkan besarnya komponen biaya dalam HPP Pupuk bersubsidi - Mengawasi kinerja BUMN yang bertindak sebagai produsen pupuk bersubsidi
BPPOM	<ul style="list-style-type: none"> - Melakukan kontrol kualitas (quality control) produk pupuk bersubsidi yang akan beredar di masyarakat
Dewan Perwakilan Rakyat (DPR RI) & Lembaga Pengawas Lainnya	
DPR RI (Komisi IV)	<ul style="list-style-type: none"> - Mengawasi kinerja pemerintah dalam pelaksanaan program pupuk bersubsidi - Menyerap aspirasi masyarakat dalam pelaksanaan program pupuk bersubsidi - Melakukan koordinasi dengan kementerian terkait untuk meminta keterangan, melakukan penilaian kinerja dan memberi masukan perbaikan kepada pemerintah mengenai program pupuk bersubsidi

Komisi Pengawas Pupuk dan Pesticida (KP3)	<ul style="list-style-type: none"> - Melakukan pemantauan dan pengawasan atas penyaluran, penggunaan dan harga pupuk bersubsidi di wilayah pengawasannya (provinsi/kabupaten/kota) - Dalam melakukan tugasnya, KP3 dibantu oleh penyuluh - KP3 wajib membuat laporan pengawasan kepada bupati/gubernur/ menteri sesuai dengan wilayah pengawasannya.
---	---

Sumber : Presentasi staf Kementerian Pertanian pada workshop program PATTIRO, 10 desember 2010

Beberapa peraturan/regulasi terkait program pupuk bersubsidi dari beberapa Kementerian yang saat ini, yakni:

Tabel 2.4 Regulasi Program Pupuk Bersubsidi pada 2011

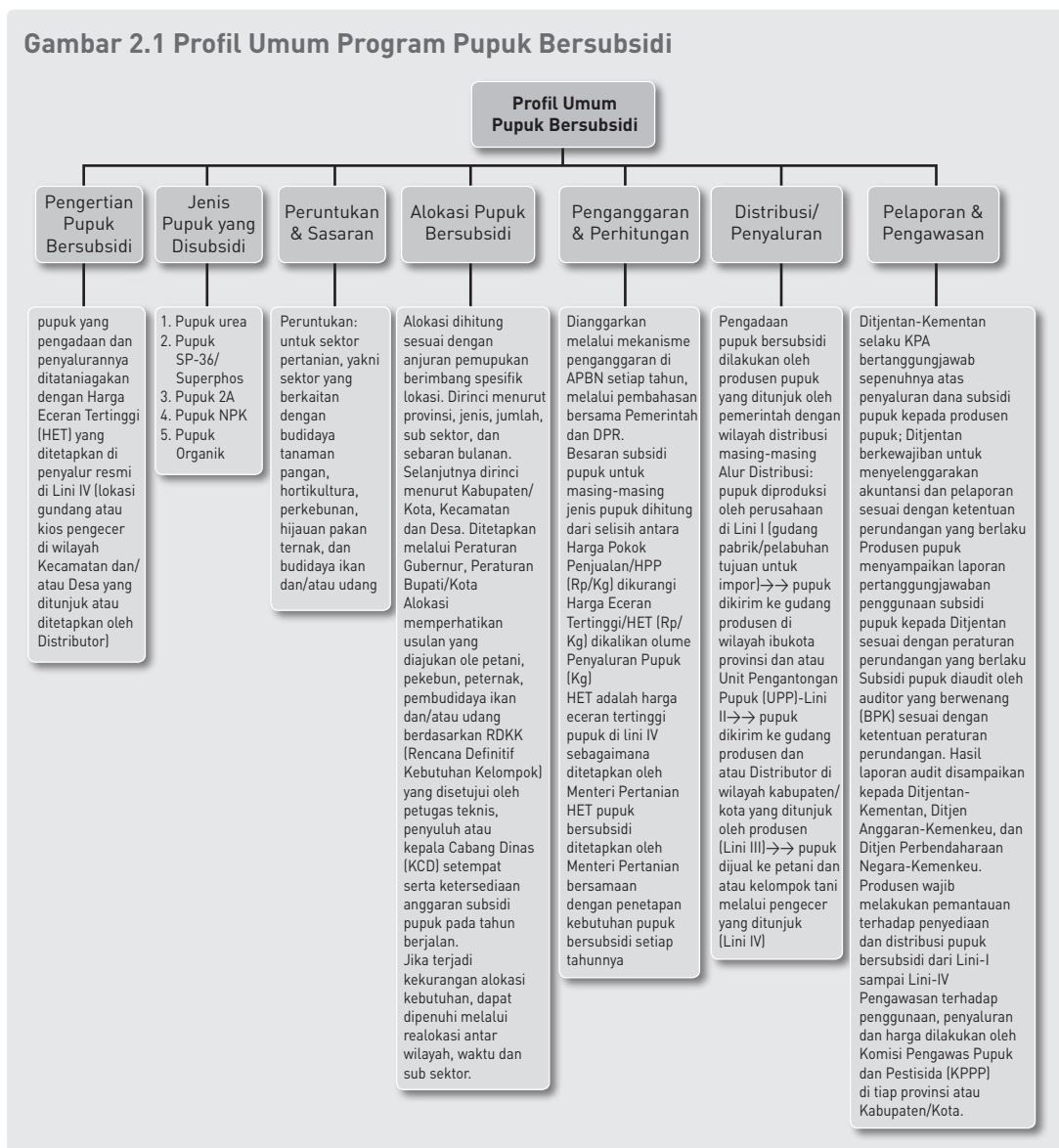
REGULASI	ISI REGULASI	PEMBAUT REGULASI
Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2010 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) Tahun Anggaran 2011	<p>Pasal 10:</p> <p>(1) Subsidi Pupuk dalam Tahun Anggaran 2011 direncanakan sebesar Rp16.377.000.000.000 (enam belas triliun tiga ratus tujuh puluh tujuh miliar rupiah).</p> <p>(2) Pemerintah mengutamakan kecukupan pasokan gas yang dibutuhkan perusahaan produsen pupuk dalam negeri dalam rangka menjaga ketahanan pangan, dengan tetap mengoptimalkan penerimaan negara dari penjualan gas.</p> <p>(3) Dalam rangka untuk mengurangi beban subsidi pertanian terutama pupuk pada masa yang akan datang, Pemerintah menjamin harga gas untuk memenuhi kebutuhan perusahaan produsen pupuk dalam negeri dengan harga domestik.</p> <p>(4) Pemerintah daerah diberi kewenangan mengawasi penyaluran pupuk bersubsidi melalui mekanisme Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok (RDKK).</p> <p>*) UU APBN ini dikeluarkan setiap tahun</p>	Pemerintah bersama DPR R.I
Peraturan Presiden Nomor 77 Tahun 2005 tentang Penetapan Pupuk Bersubsidi sebagai Barang dalam Pengawasan	- Penetapan pupuk bersubsidi sebagai barang dalam pengawasan karena pupuk termasuk barang yang disubsidi oleh pemerintah	



<p>Peraturan Menteri Pertanian Nomor.06/Permentan/SR.130/2/2011</p> <p>tentang</p> <p>Kebutuhan dan Harga Eceran Tertinggi (HET) Pupuk Bersubsidi untuk Sektor Pertanian Tahun Anggaran 2011</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Ketentuan Umum (definisi istilah yang digunakan dalam Permentan) - Peruntukan pupuk bersubsidi - Alokasi pupuk bersubsidi - Penyaluran pupuk bersubsidi - Daftar HET pupuk bersubsidi dan ukuran kemasannya - Pengawasan dan Pelaporan <p>*] Permentan ini dikeluarkan setiap tahun</p>	<p>Menteri Pertanian</p>
<p>Peraturan Menteri Keuangan Nomor 120/PMK.02/2010</p> <p>tentang</p> <p>Tata Cara Penyediaan Anggaran, Penghitungan, Pembayaran, dan Pertanggungjawaban Subsidi Pupuk</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Ketentuan Umum (definisi istilah yang digunakan dalam PMK) - Subsidi Pupuk - Harga Pokok Penjualan - Tata cara penyediaan dan pembayaran subsidi pupuk - Pertanggungjawaban, pelaporan, dan audit subsidi pupuk <p>* PMK ini menggantikan PMK sebelumnya (PMK No. 74/PMK.02/2008 dan PMK No. 261/PMK.02/2008 tentang hal yang sama.</p>	<p>Menteri Keuangan</p>
<p>Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 21/M-DAG/PER/6/2008 dan perubahannya melalui Permendag Nomor 07/M-DAG/PER/2/2009</p> <p>tentang</p> <p>Pengadaan dan Penyaluran Pupuk Bersubsidi untuk Sektor Pertanian</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Mekanisme pengadaan pupuk bersubsidi - Mekanisme penyaluran pupuk bersubsidi - Mekanisme pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi di luar wilayah distribusi - Mekanisme pengawasan pengadaan dan distribusi pupuk - Sanksi bagi pelanggaran yang terjadi 	<p>Menteri Perdagangan</p>
<p>Peraturan Menteri Negara BUMN Nomor KEP-183/MBU/2003</p> <p>tentang</p> <p>Komponen Harga Pokok Penjualan Pupuk Bersubsidi</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Komponen-komponen HPP (Harga Pokok Penjualan) 	<p>Menteri Negara BUMN</p>

2.3 Profil Umum Pupuk Bersubsidi

Profil umum pupuk bersubsidi dapat dilihat pada gambar berikut:



2.3.1 Pengertian, Peruntukan dan Alokasi Pupuk Bersubsidi

Pupuk adalah bahan kimia atau organisme yang berperan dalam penyediaan unsur hara bagi keperluan tanaman secara langsung atau tidak langsung. Pupuk anorganik adalah pupuk hasil proses rekayasa



secara kimia, fisika dan biologi, dan merupakan hasil industri pabrik pembuat pupuk. Sedangkan pupuk organik diartikan sebagai pupuk yang sebagian besar atau seluruhnya terdiri dari bahan organik yang berasal dari tanaman dan/atau hewan yang telah melalui proses rekayasa, dapat berbentuk padat atau cair yang digunakan untuk mensuplai bahan organik, memperbaiki sifat fisik, kimia dan biologi tanah¹.

Pengertian Pupuk Bersubsidi

Pupuk bersubsidi adalah pupuk yang pengadaan dan penyalurannya ditataniagakan dengan HET serta ditetapkan di penyalur resmi di Lini IV. Lini IV adalah lokasi gudang atau kios pengecer di wilayah kecamatan dan/atau desa yang ditunjuk atau ditetapkan oleh distributor². Pupuk bersubsidi diperuntukkan bagi sektor pertanian atau sektor yang berkaitan dengan budidaya tanaman pangan, hortikultura, perkebunan, hijauan pakan ternak, dan budidaya ikan dan/atau udang³.

Sasaran pupuk bersubsidi adalah petani, pekebun, dan peternak yang mengusahakan lahan paling luas 2 hektare setiap musim tanam per keluarga petani kecuali pembudidaya ikan dan/atau udang paling luas 1 hektare. Pupuk bersubsidi tidak diperuntukkan bagi perusahaan tanaman pangan, hortikultura, perkebunan, peternakan atau perusahaan perikanan budidaya⁴. Petani adalah perorangan warga negara Indonesia yang mengusahakan budidaya tanaman pangan atau hortikultura dengan luasan tertentu. Pekebun adalah perorangan warga negara Indonesia yang mengusahakan budidaya tanaman perkebunan dengan luasan tertentu. Peternak adalah perorangan warga negara Indonesia yang mengusahakan budidaya tanaman hijauan pakan ternak dengan luasan tertentu. Pembudidaya ikan atau udang adalah perorangan warga negara Indonesia yang mengusahakan lahan, milik sendiri atau bukan, untuk budidaya ikan dan atau udang yang tidak memiliki izin usaha⁵.

1 Pasal 1, Peraturan Menteri Pertanian Nomor 06/Permentan/SR.130/2/2011

2 Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 21/M-DAG/PER/6/2008 dan perubahannya melalui Permendag Nomor 07/M-DAG/PER/2/2009

3 Ibid

4 Peraturan Menteri Pertanian Nomor.06/Permentan/SR.130/2/2011, Pasal 2

5 Ibid, Pasal 1

Alokasi Pupuk Bersubsidi

Permentan Nomor 06/Permentan/SR.130/2/2011 mengatur tentang alokasi pupuk bersubsidi. Berikut kutipannya:

1. Alokasi pupuk bersubsidi dihitung sesuai dengan anjuran pemupukan berimbang spesifik lokasi dengan mempertimbangkan usulan kebutuhan yang diajukan Pemerintah Daerah Provinsi serta alokasi anggaran subsidi pupuk tahun 2011.
2. Alokasi pupuk bersubsidi tersebut dirinci menurut provinsi, jenis, jumlah, subsektor, dan sebaran bulanan. Alokasi tersebut dirinci lebih lanjut menurut kabupaten/kota yang ditetapkan dengan Peraturan Gubernur paling lambat ditetapkan pada awal bulan Maret 2011. Kemudian dirinci lebih lanjut menurut kecamatan yang ditetapkan dengan Peraturan Bupati/Wali Kota paling lambat akhir Maret 2011.
3. Alokasi pupuk bersubsidi tersebut memperhatikan usulan yang diajukan oleh petani, pekebun, peternak, pembudidaya ikan dan/atau udang berdasarkan RDKK (Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok) yang disetujui oleh petugas teknis, penyuluh atau Kepala Cabang Dinas (KCD) setempat serta ketersediaan anggaran subsidi pupuk pada Tahun berjalan.
4. Dinas yang membidangi tanaman pangan, hortikultura, peternakan, perkebunan dan pembudidaya ikan dan/atau udang setempat wajib melaksanakan pembinaan kepada kelompok tani untuk menyusun RDKK sesuai luas areal usaha tani dan/atau kemampuan penyerapan pupuk di tingkat petani di wilayahnya.
5. Jika terjadi kekurangan alokasi kebutuhan pupuk bersubsidi di wilayah provinsi dan kabupaten/kota, dapat dipenuhi melalui realokasi antarwilayah, waktu dan subsektor. Realokasi antar provinsi ditetapkan lebih lanjut oleh Dirjen Tanaman Pangan, realokasi antar kabupaten/kota ditetapkan oleh Gubernur, dan realokasi antarkecamatan ditetapkan oleh Bupati/Wali Kota.
6. Untuk memenuhi kebutuhan petani, realokasi tersebut dapat dilaksanakan terlebih dahulu sebelum penetapan dari Gubernur dan/atau Bupati/Wali Kota berdasarkan rekomendasi dari Dinas Pertanian setempat.



7. Apabila alokasi pupuk bersubsidi di suatu provinsi, kabupaten/kota, kecamatan pada bulan berjalan tidak mencukupi, produsen dapat menyalurkan alokasi pupuk bersubsidi di wilayah bersangkutan dari sisa alokasi bulan-bulan sebelumnya dan/atau dari alokasi bulan berikutnya sepanjang tidak melampaui alokasi 1 (satu) tahun.

2.3.2 Penganggaran Pupuk Bersubsidi

Program subsidi pupuk dianggarkan melalui mekanisme penganggaran di APBN. Setiap tahunnya besaran anggaran subsidi pupuk ditetapkan dalam APBN melalui pembahasan bersama Pemerintah dan DPR. Tata cara penyediaan anggaran, perhitungan, pembayaran dan pertanggungjawaban subsidi pupuk diatur oleh Menteri Keuangan melalui Peraturan Menteri Keuangan (PMK) tentang Tata Cara Penyediaan Anggaran, Penghitungan, pembayaran, dan Pertanggungjawaban Subsidi Pupuk. PMK yang terakhir adalah PMK Nomor 120/PMK.02/2010, menggantikan PMK sebelumnya mengenai hal yang sama.

Jenis pupuk yang disubsidi oleh pemerintah ditetapkan oleh Kementerian Pertanian, yakni: Pupuk Urea, SP-36/Superphospat, ZA, NPK, dan Pupuk Organik. Pemberian subsidi dilaksanakan melalui produsen pupuk. Produsen pupuk adalah perusahaan yang memproduksi pupuk anorganik dan pupuk organik di dalam negeri sebagaimana ditetapkan oleh Menteri Pertanian⁶. Besaran subsidi pupuk untuk masing-masing jenis pupuk dihitung berdasarkan ketentuan yang berlaku di dalam PMK.

Penghitungan Subsidi Pupuk

Besaran subsidi pupuk untuk masing-masing jenis pupuk dihitung dari selisih antara Harga Pokok Penjualan/HPP (Rp/Kg) dikurangi Harga Ecerean tertinggi/HET (Rp/Kg) dikalikan Volume Penyaluran Pupuk (Kg)⁷. Perhitungan tersebut dapat digambarkan dengan rumus berikut:

$$\text{Subsidi Pupuk} = (\text{HPP} - \text{HET}) \times \text{Volume Penyaluran Pupuk}$$

⁶ Pasal 1 ayat 1, Peraturan Menteri Keuangan No.120/PMK.02/2010

⁷ Pasal 3, Peraturan Menteri Keuangan No.120/PMK.02/2010



Harga Pokok Penjualan (HPP)

HPP adalah biaya pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi oleh Produsen Pupuk dengan komponen biaya sebagaimana ditetapkan oleh Menteri BUMN (sebelumnya ditetapkan oleh Menteri Pertanian)⁸.

Di dalam audit BPK, secara umum komponen HPP meliputi: biaya produksi FOT/FOB, biaya distribusi sampai Lini-III, biaya distribusi Lini III sampai Lini IV, dan komponen PPN.

Harga Eceran Tertinggi (HET)

HET adalah harga eceran tertinggi pupuk di Lini IV sebagaimana ditetapkan oleh Menteri Pertanian⁹. Lini IV adalah lokasi gudang atau Kios Pengecer di wilayah Kecamatan dan/atau Desa yang ditunjuk atau ditetapkan oleh Distributor¹⁰. HET pupuk bersubsidi ditetapkan oleh Menteri Pertanian bersamaan dengan penetapan kebutuhan pupuk bersubsidi setiap tahunnya.

Untuk Tahun 2011, HET pupuk bersubsidi digambarkan pada tabel berikut¹¹:

Tabel 2.5 HET Pupuk Bersubsidi Tahun 2011¹²

JENIS PUPUK	HET PER KG	KEMASAN
Pupuk Urea	Rp 1.600	50 Kg
Pupuk SP-36	Rp 2.000	50 Kg
Pupuk ZA	Rp 1.400	50 Kg
Pupuk NPK	Rp 2.300	50 Kg atau 20 kg
Pupuk Organik	Rp 700	40 Kg atau 20 Kg

Sumber: Permentan Nomor 06/Permentan/SR.130/2/2011

8 Pasal 1 ayat 4, Peraturan Menteri Keuangan No.120/PMK.02/2010

9 Pasal 1 ayat 5, Peraturan Menteri Keuangan No.120/PMK.02/2010

10 Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 21/M-DAG/PER/6/2008 dan perubahannya melalui Permendag Nomor 07/M-DAG/PER/2/2009

11 Pasal 9 ayat (2) dan (3), Peraturan Menteri Pertanian Nomor 06/Permentan/SR.130/2/2011

12 HET tersebut berlaku untuk pembelian oleh petani, pekebun, peternak, pembudidaya ikan dan/atau udang di Penyalur Lini IV secara tunai dalam kemasan yang telah ditentukan.



Tata Cara Penyediaan Anggaran Subsidi Pupuk

Tata cara penyediaan anggaran subsidi pupuk diatur Peraturan Menteri Keuangan Nomor 120/PMK.02/2010, yakni¹³:

1. Dana untuk keperluan subsidi pupuk dialokasikan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)
2. Dalam rangka pelaksanaan anggaran subsidi pupuk, Menteri Keuangan selaku Pengguna Anggaran menetapkan Direktur Jenderal Tanaman Pangan-Kementerian Pertanian selaku Kuasa Pengguna Anggaran (KPA).
3. Direktur Jenderal Anggaran-Kementerian Keuangan menyampaikan pemberitahuan pagu Subsidi Pupuk kepada Direktur Jenderal Tanaman Pangan-Kementerian Pertanian selaku KPA.
4. Pemberitahuan dari Kementerian Keuangan tersebut menjadi dasar bagi Direktur Jenderal Tanaman Pangan-Kementerian Pertanian selaku KPA untuk mengajukan usulan penyediaan dana kepada Direktur Jenderal Anggaran-Kementerian Keuangan.
5. Berdasarkan usulan penyediaan dana tersebut, Direktur Jenderal Anggaran-Kementerian Keuangan menerbitkan Surat Penetapan Satuan Anggaran Per Satuan Kerja (SP-SAPSK). SP-SAPSK tersebut kemudian disampaikan secara tertulis kepada Direktur Jenderal Perbendaharaan-Kementerian Keuangan dan Direktur Jenderal Tanaman Pangan-Kementerian Pertanian selaku KPA.
6. Berdasarkan SP-SAPSK tersebut, Direktur Jenderal Tanaman Pangan-Kementerian Pertanian selaku KPA menyusun konsep Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) dan menyampaikannya secara tertulis kepada Direktur Jenderal Perbendaharaan-Kementerian Keuangan guna memperoleh pengesahan.
7. DIPA yang telah mendapat pengesahan sebagaimana dimaksud pada ayat (7) menjadi dasar pelaksanaan pembayaran subsidi pupuk.

¹³ Pasal 5, Peraturan Menteri Keuangan No.120/PMK.02/2010

Pembayaran Subsidi Pupuk

Pembayaran subsidi pupuk dilakukan dengan cara ¹⁴:

1. Ditjenta menerbitkan Surat Keputusan untuk menunjuk Pejabat Pembuat Komitmen (PPK), Pejabat Penanda tangan SPM, dan bendahara pengeluaran. PPK diberi kewenangan untuk melakukan tindakan pengeluaran anggaran belanja/penanggung jawab kegiatan/pembuat komitmen, sedangkan Pejabat Penanda tangan SPM diberi kewenangan untuk menguji tagihan kepada negara dan menandatangani SPM. Salinan SK Ditjenta tersebut disampaikan kepada Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara, Direktorat Jenderal Perbendaharaan-Kementerian Keuangan.
2. Direksi Produsen Pupuk mengajukan **tagihan pembayaran subsidi pupuk** kepada Ditjenta-Kementerian Pertanian selaku KPA. Tagihan pembayaran wajib dilengkapi dengan data/dokumen minimal : (a) penyaluran pupuk pada Lini IV (rekapitulasi penyaluran pupuk bersubsidi pada distributor yang dilampiri dengan laporan bulanan distributor yang menunjukkan penyaluran pupuk ke pengecer sebagaimana ditetapkan oleh Menteri Perdagangan; dan (b) dokumen pendukung lainnya sesuai ketentuan yang berlaku, antara lain sampel alur penyaluran pupuk bersubsidi sampai dengan Lini IV untuk beberapa kabupaten yang dilengkapi dengan surat kesepakatan jual beli pupuk dan/atau *delivery order* pupuk dan laporan bulanan pengecer sebagaimana ditetapkan oleh Menteri Perdagangan. Dokumen tersebut harus dilengkapi dengan Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak yang menyatakan bahwa Produsen bertanggung jawab secara formal dan material.
3. Dalam hal produsen pupuk memenuhi kekurangan pasokan dan atau mengganti pupuk bersubsidi di rayon produsen lain, tagihan pembayaran juga harus dilengkapi dengan dokumen Surat Penugasan dari Dirjen Perdagangan Dalam Negeri-Kemendag. Ketentuan tagihan pembayaran subsidi pupuk untuk skema ini sebagai berikut:
 - a. dalam hal Produsen Pupuk hanya berfungsi sebagai pemasok, tanpa menyalurkan pupuk di rayon produsen

¹⁴ Pasal 6, Peraturan Menteri Keuangan No.120/PMK.02/2010

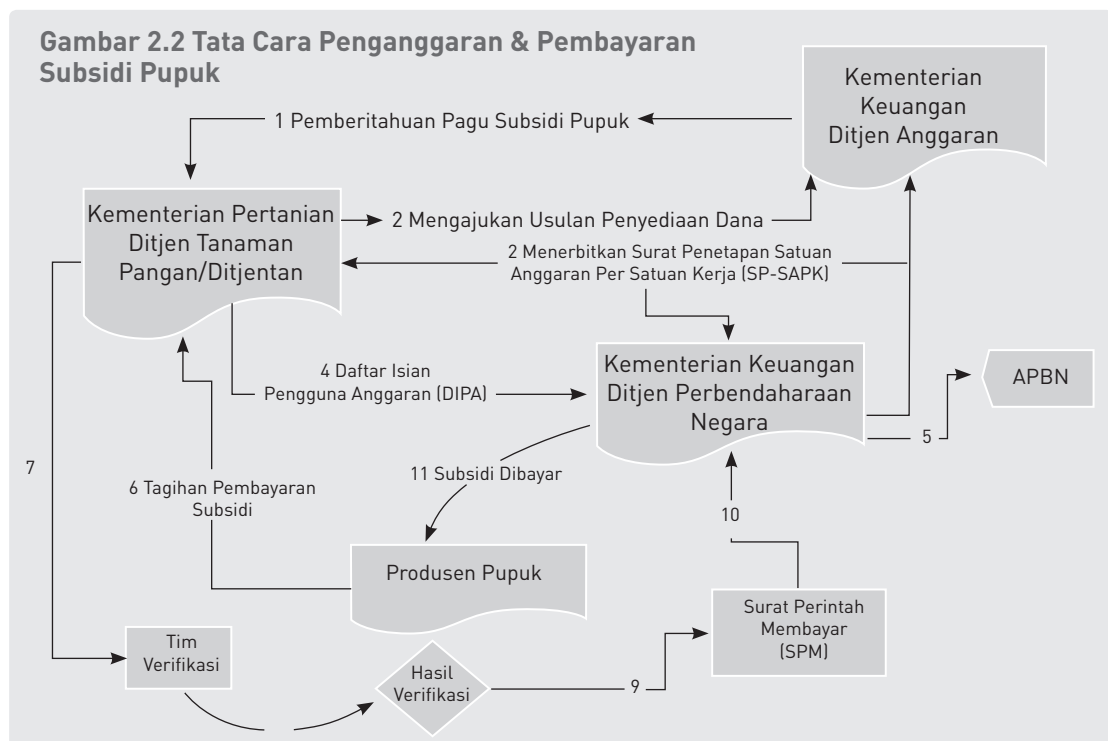


- lainnya, tagihan dilakukan oleh produsen pemilik rayon dengan menggunakan HPP pemasok.
- b. dalam hal Produsen Pupuk berfungsi sebagai pemasok sekaligus penyalur di rayon produsen pupuk lainnya, maka tagihan dilakukan oleh Produsen Pupuk tersebut dengan menggunakan HPP pemasok.
 - c. jumlah subsidi pupuk yang dapat dibayarkan atas tagihan sebagaimana dimaksud pada huruf a dan huruf b, dilaksanakan dengan memperhatikan anggaran yang tersedia untuk Produsen Pupuk yang memiliki wilayah tanggung jawab (rayon) pengadaan dan penyaluran pupuk.
4. Berdasarkan tagihan Produsen Pupuk tersebut, Ditjenta selaku KPA kemudian menugaskan **tim verifikasi** (yang ditetapkan oleh Dirjen Ditjenta) untuk melakukan verifikasi terhadap kebenaran atas data/dokumen tagihan pembayaran subsidi pupuk tersebut.
 5. Hasil verifikasi subsidi pupuk ditandatangani oleh tim verifikasi sebagai verifikator dan produsen pupuk selaku pihak yang diverifikasi. Hasil verifikasi tersebut dituangkan dalam Berita Acara yang ditandatangani oleh KPS atau PPK dan produsen pupuk. Berita acara tersebut merupakan salah satu persyaratan pencairan dana subsidi pupuk.
 6. Berdasarkan Berita Acara Verifikasi tersebut, PPK membuat SPP untuk disampaikan kepada Pejabat Penanda tangan SPM dengan dilampiri: Berita Acara Verifikasi dan kuitansi pembayaran.
 7. Berdasarkan SPP yang diajukan oleh PPK, Pejabat Penanda tangan SPM melakukan pengujian sebagai berikut: (a) pemeriksaan keabsahan DIPA atau dokumen pelaksanaan anggaran lainnya; (b) pemeriksaan kelengkapan dokumen tagihan pembayaran; (c) memperhitungkan pajak-pajak yang timbul sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang perpajakan; dan (d) mencocokkan tanda tangan PPK dengan spesimen yang diterima.
 8. Berdasarkan pengujian sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Pejabat Penanda tangan SPM membuat, menandatangani, dan menyampaikan SPM ke Kantor Pelayanan Perbendaharaan

Negara, Direktorat Jenderal Perbendaharaan-Kementerian Keuangan dengan dilampiri: (a) Surat Pernyataan Tanggung Jawab Belanja dari KPA/PPK, yang dibuat sesuai format sebagaimana ditetapkan dalam dalam lampiran PMK. (b) Faktur pajak dan SSP (bila ada); (c) Surat Pernyataan Telah Diverifikasi dari KPA, yang dibuat sesuai format sebagaimana ditetapkan dalam Lampiran PMK; (d) Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak dari KPA, yang dibuat sesuai format sebagaimana ditetapkan dalam Lampiran III yang tidak terpisahkan dari Peraturan Menteri Keuangan ini.

- Subsidi pupuk yang belum dapat dibayarkan sampai dengan akhir Desember tahun berjalan sebagai akibat dari belum dapat dilakukannya verifikasi atas dokumen tagihan subsidi pupuk, ditempatkan pada Rekening Cadangan Subsidi/*Public Service Obligation* (PSO) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Penempatan dana pada rekening PSO paling tinggi sebesar sisa pagu DIPA untuk belanja subsidi pupuk.

Tata cara penganggaran dan pembayaran subsidi pupuk di atas dapat dilihat pada gambar berikut:





2.3.3 Pengadaan dan Distribusi Pupuk Bersubsidi

Pengadaan pupuk bersubsidi dilakukan setelah anggaran subsidi untuk pupuk disetujui melalui APBN. Pengadaan pupuk dilaksanakan berdasarkan kebutuhan per provinsi yang dihitung dan ditetapkan melalui Peraturan Menteri Pertanian setiap tahunnya. Peraturan Menteri tersebut berisi tentang kebutuhan dan HET pupuk bersubsidi untuk sektor pertanian untuk tahun anggaran berjalan. Sedangkan untuk jumlah dan jenis per kabupaten ditetapkan melalui SK Gubernur dan untuk per kecamatan ditetapkan melalui SK Bupati/Wali Kota.

Agar program pupuk bersubsidi tepat sasaran, maka pupuk bersubsidi ditetapkan sebagai barang dalam pengawasan yang diatur melalui Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 77 Tahun 2005. Artinya, peredaran pupuk bersubsidi berada dalam pengawasan pihak-pihak terkait, dan terdapat sanksi pidana bagi yang melanggarnya.

Secara umum, Pengadaan dan distribusi pupuk diatur oleh Peraturan Menteri Perdagangan RI No. 21/M-DAG/PER/6/2008 *juncto* No. 07/M-DAG/PER/2/2009 tentang Pengadaan dan Penyaluran Pupuk Bersubsidi untuk Sektor Pertanian. Sektor pertanian dalam Permen ini adalah sektor yang berkaitan dengan budidaya tanaman pangan, hortikultura, perkebunan, hijauan pakan ternak dan budidaya ikan dan atau udang. Sedangkan pupuk bersubsidi adalah pupuk yang pengadaan dan penyalurannya ditataniagakan dengan HET yang ditetapkan di penyalur resmi di Lini IV.

Produsen Pupuk

Produsen didefinisikan di dalam Permendag sebagai perusahaan yang memproduksi dan/atau mengadakan pupuk anorganik (Urea, NPK, ZA, Superphos) dan pupuk organik dalam negeri. Pemerintah menunjuk produsen resmi pupuk bersubsidi yang merupakan BUMN, yaitu PT Pupuk Sriwidjaja (Persero) beserta anak perusahaannya yang terdiri dari PT Pupuk Sriwidjaja Palembang, PT Petrokimia Gresik, PT Pupuk Kalimantan Timur, PT Pupuk Kujang, dan PT Pupuk Iskandar Muda. Masing-masing produsen bertanggung jawab atas wilayah/rayon masing-masing. Rayonisasi kelima BUMN digambarkan pada tabel berikut:

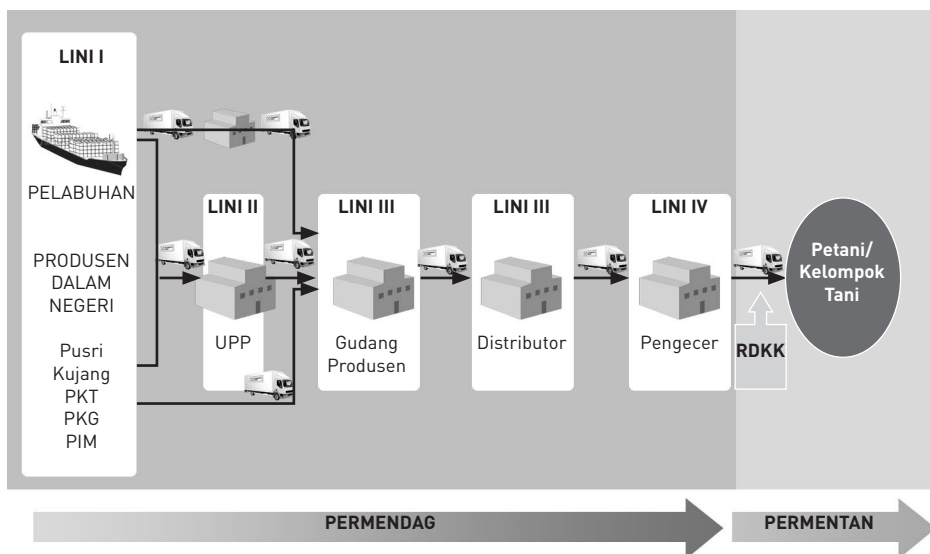
Tabel 2.6 Produsen Pupuk Bersubsidi dan Rayon Distribusinya

PRODUSEN (BUMN)	RAYON DISTRIBUSI PUPUK BERSUBSIDI
PT Pupuk Iskandar Muda (PIM)	Wilayah Nangroe Aceh Darussalam (NAD)
PT Pupuk Sriwijaya (PUSRI)	Wilayah Sumatera kecuali NAD, Kalbar, Jawa Tengah
PT Pupuk Kujang Cikampek (PKC)	DKI Jakarta, Jawa Barat
PT Petrokimia Gresik (PKG)	Gresik dan seluruh Indonesia untuk pupuk jenis seperphos, ZA, dan NPK.
PT Pupuk Kaltim (PK)	Kalimantan (kecuali Kalbar), Jawa Timur, Sulawesi, Maluku, Nusa Tenggara, Papua.

Alur Distribusi Pupuk Bersubsidi

Alur distribusi pupuk bersubsidi didasarkan pada Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia No. 21/M-DAG/PER/6/2008 *juncto* No. 07/M-DAG/PER/2/2009 tentang Pengadaan dan Penyaluran Pupuk Bersubsidi untuk Sektor Pertanian. Alur distribusi pupuk bersubsidi dan pembagian tanggung jawab antara Kementerian Perdagangan dan Kementerian Pertanian dapat digambarkan pada gambar berikut:

Gambar 2.3 Alur Penyaluran/Distribusi Pupuk Bersubsidi



Sumber : Presentasi staf Kementerian Perdagangan pada FGD PATTIRO, 25 Januari 2011.



Dari gambar di atas, alur distribusi pupuk dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Pupuk diproduksi oleh perusahaan di Lini I, yakni lokasi gudang pupuk di wilayah pabrik dari masing-masing produsen atau di wilayah pelabuhan tujuan untuk pupuk impor. Dari Lini I, pupuk dikirim ke lokasi gudang produsen di wilayah ibukota provinsi dan atau Unit Pengantongan Pupuk (UPP) atau di luar pelabuhan (Lini II).
2. Setelah pupuk dikemas dalam kantong, maka pupuk dikirim ke lokasi gudang produsen dan/atau distributor di wilayah kabupaten/kota yang ditunjuk atau ditetapkan oleh Produsen (Lini III). Distributor adalah perusahaan perorangan atau badan usaha, baik berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum yang ditunjuk oleh Produsen untuk melakukan pembelian, penyimpanan, penyaluran, dan penjualan pupuk bersubsidi dalam partai besar di wilayah tanggung jawabnya untuk dijual kepada Petani dan/atau Kelompok Tani melalui Pengecer yang ditunjuknya
3. Setelah dari distributor, pupuk kemudian dijual kepada petani dan/atau kelompok tani melalui pengecer yang ditunjuk (Lini IV). Pengecer Resmi yang selanjutnya disebut Pengecer adalah perseorangan, kelompok tani, dan badan usaha baik yang berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum yang berkedudukan di kecamatan dan/atau desa yang ditunjuk oleh Distributor dengan kegiatan pokok melakukan penjualan Pupuk Bersubsidi di wilayah tanggung jawabnya secara langsung kepada Petani dan/atau Kelompok Tani.

Prinsip dan Ketentuan Dasar Pengadaan dan Penyaluran Pupuk

Prinsip dan ketentuan dasar dalam pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi adalah sebagai berikut:

1. Produsen wajib mengutamakan pengadaan pupuk bersubsidi untuk pemenuhan kebutuhan sektor pertanian dalam negeri. Produsen wajib melaksanakan pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi di wilayah tanggung jawabnya, berdasarkan rencana kebutuhan dalam peraturan menteri pertanian dan peraturan pelaksanaannya dari Gubernur/Bupati/Wali Kota.

2. Tanggung jawab dalam pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi dilaksanakan sesuai dengan prinsip/azsas 6 tepat yakni, tepat dalam jenis, jumlah, tempat, waktu, mutu dan harga. Tanggung jawab tersebut dilakukan berjenjang sesuai dengan tugas dan kewajiban masing-masing, yakni:
 - a. **Produsen** wajib melaksanakan pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi sesuai dengan peruntukannya dari Lini I sampai dengan Lini III di wilayah tanggung jawabnya;
 - b. **Distributor** wajib melaksanakan penyaluran pupuk bersubsidi sesuai dengan peruntukannya dari Lini III sampai Lini IV di wilayah tanggung jawabnya;
 - c. **Pengecer** wajib melaksanakan penyaluran pupuk bersubsidi kepada petani dan/atau kelompok tani di Lini IV di wilayah tanggung jawabnya berdasarkan RDKK yang jumlahnya sesuai dengan peraturan Gubernur dan Bupati/Wali Kta.
3. Terkait harga pupuk bersubsidi, berlaku ketentuan: Produsen wajib menyalurkan pupuk bersubsidi kepada Distributor di Gudang Lini III dengan harga tebus memperhitungkan HET; Distributor menyalurkan kepada pengecer dengan harga tebus memperhitungkan HET dan melaksanakan pengangkutan sampai dengan gudang Lini IV Pengecer. dan Pengecer wajib menyalurkan kepada petani/kelompok tani di gudang Lini IV berdasarkan RDKK dengan harga yang tidak melampaui HET.
4. Dalam melaksanakan pengangkutan pupuk bersubsidi, Distributor wajib menggunakan sarana angkutan yang terdaftar khusus sebagai angkutan pupuk bersubsidi. Hal ini bertujuan untuk mencegah terjadinya penyelundupan dan penyimpangan penyaluran pupuk bersubsidi.
5. Terkait dengan stok pupuk minimal, Produsen wajib menjamin persediaan minimal pupuk di Lini III untuk kebutuhan selama 2 (dua) minggu ke depan sesuai dengan rencana kebutuhan yang ditetapkan Menteri Pertanian. Kecuali untuk puncak musim tanam (November s.d Januari), persediaan minimal untuk kebutuhan 3 (tiga) minggu ke depan.
6. Distributor dan pengecer dilarang memperjualbelikan pupuk bersubsidi di luar peruntukannya dan/atau di luar wilayah tanggung jawabnya. Pihak lain selain produsen, distributor, dan



pengecer resmi dilarang memperjualbelikan pupuk bersubsidi dengan maksud dan tujuan apa pun.

Penyaluran Pupuk Bersubsidi dalam Keadaan Tertentu

1. Apabila terjadi peningkatan kebutuhan pupuk bersubsidi di wilayah kabupaten/kota, produsen dapat menambah alokasi kebutuhan sebesar maksimal 20% dari alokasi wilayah yang bersangkutan, sepanjang tidak melebihi alokasi kebutuhan pupuk secara nasional dari produsen yang bersangkutan. Pelaksanaan alokasi kebutuhan tersebut dilaporkan kepada Dirjen Tanaman Pangan, Gubernur, dan Bupati/WaliKota setempat.
2. Apabila penyaluran pupuk bersubsidi oleh distributor dan/atau pengecer tidak berjalan lancar, produsen wajib melakukan penyaluran langsung kepada petani dan/atau kelompok tani di Lini IV setelah berkoordinasi dengan Bupati/Wali Kota setempat (Cq. Kepala Dinas Pertanian).
3. Apabila pengecer tidak dapat melaksanakan penyaluran pupuk bersubsidi, distributor (dengan berkoordinasi dengan kepala dinas kabupaten/kota yang membidangi pertanian setempat) untuk jangka waktu tertentu dapat melakukan penyaluran pupuk bersubsidi langsung kepada petani dan/atau kelompok tani di wilayah tanggung jawabnya berdasarkan RDKK dengan harga tidak melampaui HET.
4. Dalam rangka program khusus pertanian, produsen dapat menunjuk distributor untuk melakukan penjualan langsung kepada petani dan/atau kelompok tani yang mengikuti program tersebut.

2.3.4 Pelaporan dan Pengawasan Pupuk Bersubsidi

Mekanisme Pertanggungjawaban, Pelaporan dan Audit Subsidi Pupuk

Mekanisme pertanggungjawaban, pelaporan dan audit subsidi pupuk diatur dalam Pasal 13 hingga Pasal 17 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 120/PMK.02/2010. Berikut penjelasannya:

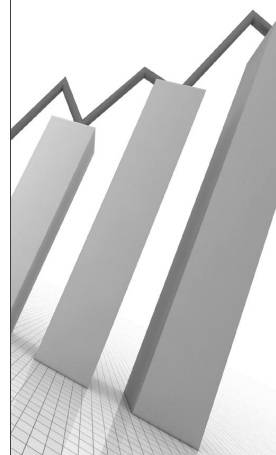
1. Dirjen Tanaman Pangan-Kementerian Pertanian selaku KPA bertanggung jawab sepenuhnya atas penyaluran dana subsidi pupuk kepada produsen pupuk. Ditjenta berkewajiban untuk

- menyelenggarakan akuntansi dan pelaporan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
2. Produsen pupuk menyampaikan laporan pertanggungjawaban penggunaan anggaran subsidi pupuk kepada Dirjen Tanaman Pangan selaku KPA sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Laporan tersebut paling sedikit meliputi target dan realisasi penyaluran pupuk bersubsidi.
 3. Subsidi pupuk tersebut diaudit oleh auditor yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Laporan hasil audit tersebut disampaikan kepada Dirjen Tanaman Pangan-Kementerian Pertanian, Dirjen Anggaran-Kementerian Keuangan, dan Dirjen Perbendaharaan-Kementerian Keuangan.
 4. Apabila terdapat selisih kurang pembayaran subsidi pupuk antara yang telah dibayar kepada produsen pupuk dengan hasil audit, maka jumlah selisih kurang tersebut dapat diusulkan oleh Dirjen Tanaman Pangan selaku KPA kepada Menteri Keuangan untuk dianggarkan dalam APBN tahun anggaran berikutnya. Sebaliknya, apabila berdasarkan laporan audit dinyatakan bahwa jumlah dana subsidi pupuk yang ditanggung pemerintah lebih kecil dari yang telah dibayarkan pemerintah pada satu tahun anggaran, kelebihan pembayaran tersebut harus disetor ke Kas Negara oleh produsen dengan menggunakan Akun 423913 (yaitu rekening penerimaan kembali belanja lainnya rupiah murni tahun anggaran yang lalu).

Mekanisme Pengawasan Distribusi Pupuk

Produsen wajib melakukan pemantauan dan pengawasan terhadap penyediaan dan penyaluran pupuk bersubsidi dari Lini I sampai Lini IV sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Perdagangan tentang Pengadaan dan Penyaluran Pupuk Bersubsidi Untuk Sektor Pertanian yang berlaku.

Sedangkan pengawasan terhadap penyaluran, penggunaan dan harga pupuk bersubsidi dilakukan oleh Komisi Pengawas Pupuk dan Pestisida (KPPP). KPPP provinsi/kabupaten adalah wadah koordinasi instansi lintas sektor yang dibentuk oleh Keputusan Gubernur/





Bupati untuk melakukan pengawasan terhadap penyaluran, penggunaan dan harga pupuk bersubsidi di wilayah provinsi/kabupaten. KPPP kabupaten/kota dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh Penyuluh¹⁵.

Mekanisme penyampaian laporan pengawasan diatur dalam Permentan Nomor 06 Tahun 2011, yakni:

1. KPPP di kabupaten/kota wajib menyampaikan laporan pemantauan dan pengawasan pupuk bersubsidi di wilayah kerjanya kepada Bupati/Walikota.
2. Bupati/Wali kota menyampaikan laporan hasil pemantauan dan pengawasan pupuk bersubsidi kepada Gubernur.
3. KPPP di provinsi wajib menyampaikan laporan hasil pemantauan dan pengawasan pupuk bersubsidi kepada Gubernur.
4. Gubernur menyampaikan laporan hasil pemantauan dan pengawasan pupuk bersubsidi kepada Menteri Pertanian.

Permendag Nomor 21/M-DAG/PER/6/2008 Pasal 16 mengatur tentang pengawasan distribusi pupuk sebagai, yakni:

1. Pengawasan terhadap pengadaan dan penyaluran Pupuk Bersubsidi meliputi jenis, jumlah, mutu, harga eceran tertinggi Pupuk Bersubsidi serta waktu pengadaan dan penyaluran
2. Pelaksanaan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan sebagai berikut:
 - a. Produsen wajib melakukan pemantauan dan pengawasan pelaksanaan pengadaan dan penyaluran Pupuk Bersubsidi dari Lini I sampai dengan Lini IV sesuai dengan prinsip 6 (enam) tepat yaitu tepat jenis, jumlah, harga, tempat, waktu, dan mutu di masing-masing wilayah tanggung jawabnya;
 - b. Gubernur/Bupati/Wali Kota bertanggung jawab dalam pengawasan atas pelaksanaan pengadaan dan penyaluran Pupuk Bersubsidi di wilayah administrasi pemerintahannya.
 - c. Komisi Pengawasan Pupuk dan Pestisida di tingkat Provinsi yang ditetapkan oleh Gubernur, wajib melakukan pemantauan dan pengawasan pelaksanaan pengadaan, penyaluran dan penggunaan Pupuk Bersubsidi di wilayah

15 Pasal 11, Peraturan Menteri Pertanian Nomor 06/Permentan/SR.130/2/2011

- kerjanya serta melaporkannya kepada Gubernur dengan tembusan kepada Produsen penanggung jawab wilayah.
- d. Komisi Pengawasan Pupuk dan Pestisida di tingkat Kabupaten/Kota yang ditetapkan oleh Bupati/Walikota, wajib melakukan pemantauan dan pengawasan pelaksanaan penyaluran dan penggunaan Pupuk Bersubsidi di wilayah kerjanya serta melaporkannya kepada Bupati/Walikota dengan tembusan kepada Produsen penanggung jawab wilayah;
 - e. Guna menghindari terjadinya kelangkaan pupuk, Gubernur dan Bupati/Walikota melalui Komisi Pengawasan Pupuk dan Pestisida sebagaimana dimaksud dalam huruf d dan huruf e, berkewajiban membantu kelancaran pelaksanaan pengadaan dan penyaluran Pupuk Bersubsidi di wilayah kerjanya;
 - f. Tim Pengawas Pupuk Bersubsidi Tingkat Pusat wajib melakukan pemantauan dan pengawasan terhadap pengadaan dan penyaluran Pupuk Bersubsidi dari Lini I sampai dengan Lini IV serta melaporkannya kepada Menteri Perdagangan, Menteri Perindustrian, dan Menteri Pertanian; dan
 - g. Apabila dianggap perlu, Direktur Jenderal Perdagangan Dalam Negeri atau Pejabat yang ditunjuknya dapat melakukan pengawasan langsung atas pelaksanaan pengadaan dan penyaluran Pupuk Bersubsidi.
3. Kewenangan melakukan klarifikasi terhadap adanya indikasi penyimpangan atas ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur pengadaan dan penyaluran Pupuk Bersubsidi oleh Produsen, Distributor dan Pengecer Resmi dilakukan oleh Pejabat Departemen Perdagangan, atau Tim Pengawas Pupuk Bersubsidi Tingkat Pusat atau Kepala Dinas Provinsi/Kabupaten/Kota yang membidangi perdagangan atau Pejabat yang ditunjuk, atau Komisi Pengawas Pupuk dan Pestisida Provinsi/Kabupaten/Kota.
 4. Dalam hal adanya bukti kuat mengarah pelanggaran yang dapat dikenakan sanksi tindak pidana ekonomi, Pejabat sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat menggunakan bantuan aparat penegak hukum sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.



III Temuan dan Analisa

3.1 Temuan -temuan

Berdasarkan survei lapangan dan studi pustaka yang dilakukan dalam penelitian ini, diperoleh temuan pada proses pendataan rencana kebutuhan pupuk bersubsidi, pengadaan dan penyaluran pupuk, penghitungan subsidi, dan pengawasan pupuk bersubsidi.

3.1.1 Temuan Pendataan Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok (RDKK)

RDKK merupakan perhitungan rencana kebutuhan pupuk bersubsidi yang disusun kelompok tani berdasarkan luas areal usaha tani yang diusahakan. RDKK disusun oleh petani atau kelompok tani dan disahkan oleh dinas Pertanian setempat. Berikut temuan pada proses penyusunan RDKK:

1. Petani yang memiliki luas lahan lebih dari 2 hektare yang masih terdaftar dalam RDKK. Kasus ini ditemukan saat pemeriksaan BPK untuk TA 2009, yakni melalui: a) pemeriksaan lapangan di wilayah Sumatera Utara, Jawa Barat, Jawa Timur, Jawa Tengah, DIY, dan Sulawesi Selatan; b) pemeriksaan dokumen penyaluran survei; c) penyampaian kuesioner ke beberapa distributor dan pengecer di wilayah bersangkutan secara uji petik. Dari proses tadi, terdapat temuan petani yang memiliki luas lahan lebih dari 2 (dua) hektare masuk dalam RDKK. Kasus ini ditemukan di Kota Batu, Sinjai Timur, Maros, Deli Serdang, Majalengka, dan Kabupaten Bandung.
2. Terjadi *mark-up* luas lahan pertanian yang terdata dalam RDKK. Penyebabnya adalah ulah oknum yang ingin mengambil keuntungan ganda melalui data RDKK. *Mark-up* luas lahan pertanian ini menyebabkan jumlah alokasi pupuk bersubsidi untuk wilayah tertentu melebihi kuota yang sesungguhnya. Akibatnya, penyaluran pupuk bersubsidi tidak tepat sasaran

dan berpotensi menyimpang. Kasus *mark-up* ditemukan di Semarang dan Pekalongan.

3. Data RDKK tidak valid. Seharusnya dinas Pertanian selaku pihak yang mengesahkan RDKK melakukan *cross check* terhadap data data yang tercantum dalam RDKK. *Cross check* ini dilakukan agar tidak terjadi pendataan ganda, data fiktif bahkan data yang sudah usang. Data usang biasanya terjadi karena tidak dilakukan pendataan ulang atau memakai data yang lama. Kasus ini ditemukan di Semarang dan Gresik.

3.1.2 Temuan Terkait Penyaluran dan Penggunaan Pupuk Bersubsidi

Pada tahap ini, temuan berasal dari hasil audit BPK RI atas subsidi pupuk TA 2009 dan survei di 10 daerah program PATTIRO. BPK melakukan pemeriksaan melalui uji petik di beberapa daerah yang menjadi wilayah distribusi BUMN sebagai produsen. PATTIRO dan mitra kerja di daerah yang disurvei, melakukan survei di 10 daerah, yakni: Kabupaten Aceh Besar, Kabupaten Serang, Kabupaten Bandung Barat, Kota Solo, Kabupaten Semarang, Kabupaten Pekalongan, Kabupaten Gresik, Kabupaten Jenepono, Kabupaten Lombok Barat, dan Kabupaten Jayapura.

Berikut hasil temuan terkait penyaluran pupuk bersubsidi:

a. Temuan berdasarkan audit BPK TA 2009

Rekap temuan berdasarkan pemeriksaan BPK pada audit subsidi pupuk TA 2009 dapat dilihat pada tabel berikut:





Tabel 3.1 Temuan Audit BPK pada Penyaluran Pupuk Bersubsidi TA 2009

NO	TEMUAN	PRODUSEN
1	Pengecer menjual pupuk bersubsidi di Lini IV dengan harga lebih tinggi daripada HET	<ul style="list-style-type: none"> ▪ PT PIM (Kab. Bireun, Aceh Utara, Aceh Besar, Pidie Jaya) ▪ PT PKT (Kab. Malang, Buleleng, Tabanan, Jembrana, Makassar, Pinrang, Barru)
2	Kewajiban pengecer untuk menyampaikan laporan realisasi pengadaan, penyaluran dan persediaan pupuk bersubsidi secara berkala belum dilakukan	<ul style="list-style-type: none"> ▪ PT PIM (Kab. Bireun, Aceh Utara, Aceh Besar, Pidie Jaya)
3	Adanya kesalahan persepsi tentang Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok, yakni dipersepsikan bahwa petani harus membeli ke kelompok tani tidak ke kios/ pengecer	<ul style="list-style-type: none"> ▪ PT PIM (Kab. Aceh Utara)
4	Beberapa petani dengan luas lahan lebih dari 2 (dua) hektare masih terdaftar dalam RDKK dan mendapatkan pupuk bersubsidi	<ul style="list-style-type: none"> ▪ PT PIM (Kab. Aceh Utara, Pidie, Pidie Jaya) ▪ PT PK (Kab. Karawang) ▪ PT PG (Kab. Kota Batu, Sinjai Timur, Maros, Deli Serdang, Majalengka, Bandung)
5	Produsen yang menyalurkan pupuk bersubsidi tidak sesuai ketentuan, yakni jumlahnya melebihi rekomendasi dinas Pertanian setempat dan tidak sesuai dengan Surat Keputusan Gubernur tentang alokasi kebutuhan pupuk di NAD	<ul style="list-style-type: none"> ▪ PT PIM (Kab. Bireun, Pidie, Lhokseumawe, Aceh Tamiang, Simeuluwe, Pidie Jaya)
6	Pengecer yang menjual pupuk bersubsidi tidak memasang papan nama dan papan HET	<ul style="list-style-type: none"> ▪ PT PK (Kab. Subang, Bandung, Karawang)
7	Distributor kurang melakukan penyuluhan atau pembinaan kepada pengecer	<ul style="list-style-type: none"> ▪ PT PK (Kab. Subang, Bandung, Karawang)

Sumber : Laporan Hasil Audit BPK terhadap Subsidi Pupuk TA 2009

b. Temuan berdasarkan Survei Lapangan PATTIRO di 10 Daerah

Rekap temuan berdasarkan hasil survei PATTIRO bersama mitra kerja di 10 daerah dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 3.2 Temuan PATTIRO Terkait Penyaluran Pupuk Bersubsidi, Periode 2009-2011

NO	TEMUAN	WILAYAH
Temuan Terkait Penyaluran Pupuk Bersubsidi		
1	Petani membeli pupuk bersubsidi dengan harga di atas ketentuan HET	Aceh besar, Serang, Bandung Barat, Surakarta, Semarang, Pekalongan, Gresik, Jeneponto, dan Lombok Barat, Jayapura
2	Petani dengan luas lahan lebih dari 2 (dua) hektare masih tercantum dalam RDKK dan mendapatkan pupuk bersubsidi	Lombok Barat, Bandung Barat
3	Produsen melakukan penyaluran pupuk bersubsidi ke pengecer tidak sesuai dengan dokumen <i>Delivery Order</i>	Lombok Barat
4	Terjadi keterlambatan distribusi pupuk bersubsidi	Lombok Barat, Jeneponto, Aceh Besar
5	Terjadi kelangkaan pupuk bersubsidi	Bandung Barat, Kota Semarang, Jeneponto, Lombok Barat, Bandung Barat.
6	Pendataan RDKK tidak valid (petani dengan luas lahan → 2 hektare masih terdaftar, terjadi <i>mark up</i> total luas lahan)	Pekalongan, Semarang
7	Pupuk dijual bebas (petani yg tidak terdaftar dalam RDKK dapat membeli pupuk bersubsidi)	Pekalongan, Semarang, Lombok Barat, Jeneponto, Bandung Barat
8	Terdapat pengecer yang tidak resmi	Semarang
9	Kuota pupuk bersubsidi dijual di luar wilayah distribusinya	Surakarta, Semarang, Gresik, Jayapura, Jeneponto
10	Kuota pupuk bersubsidi di suatu wilayah berlebih/melebihi kebutuhan petani	Surakarta, Semarang
11	Terjadi penyalahgunaan penggunaan pupuk bersubsidi (dipakai untuk membuat)	Pekalongan
12	Terdapat petani yang tidak tahu tentang HET	Pekalongan
13	Terjadi penggantian kemasan pupuk bersubsidi menjadi kemasan pupuk tidak bersubsidi dan dijual dengan harga pupuk tidak bersubsidi	Bandung Barat, Jeneponto
14	Terjadi penimbunan pupuk bersubsidi di oknum pengecer	Bandung Barat, Jeneponto



3.1.3 Temuan Terkait Volume Penyaluran Pupuk Bersubsidi

Pemeriksaan BPK terhadap volume penyaluran pupuk bersubsidi untuk TA 2009 pada BUMN produsen pupuk terdiri atas pupuk jenis urea dan pupuk organik. Pemeriksaan dilakukan terhadap dokumen *Delivery Order*, Laporan Bulanan Distributor (Lampiran XI) dan Laporan Bulanan Pengecer (Lampiran XII). Temuan atas pemeriksaan pada beberapa BUMN adalah:

a. Pupuk Urea

Hasil pemeriksaan BPK terhadap volume penyaluran pupuk pada lima produsen pupuk adalah:

1. PT PG

Tabel 3.3 Volume Penyaluran Pupuk Bersubsidi Jenis Urea PT PG TA 2009

JENIS PUPUK	PENYALURAN PUPUK KE LINI IV (TON)		
	UNAUDITED	KOREKSI	AUDITED
Urea	303.620,15	(202,50)	303.417,65
ZA	878.415,12	(236,89)	878.178,23
Superphos	697.250,10	(1.657,95)	695.592,15
Phonska	1.297.642,52	(844,90)	1.296.797,62
Petroganik	218.377,16	1.318,79	219.695,95

2. PT PUSRI

Tabel 3.4 Volume Penyaluran Pupuk Bersubsidi Jenis Urea PT PUSRI TA 2009

NO.	BULAN	UNAUDIT (TON)	KOREKSI (TON)	AUDITED (TON)
1.	Januari	107.365,61	405,0	5 107.770,66
2.	Pebruari	144.271,23	-	144.271,23
3.	Maret	165.918,05	-	165.918,05
4.	April	183.132,40	-	183.132,40
5.	Mei	160.837,84	-	160.837,84
6.	Juni	129.079,90	-	129.079,90
7.	Juli	115.057,55	-	115.057,55
8.	Agustus	95.575,95	-	9 5.575,95
9.	September	100.264,75	-	100.264,75



10.	Oktober	231.398,55	-	231.398,55
11.	Nopember	256.173,30	-	256.173,30
12.	Desember	288.846,20	(182,50)	288.663,70
	Jumlah	1.977.921,33	222,55	1.978.143,88

3. PT PIM

Tabel 3.5 Volume Penyaluran Pupuk Bersubsidi Jenis Urea PT PIM TA 2009

NO	BULAN	UNAUDITED	KOREKSI	AUDITED
1	Januari	0,00	0,00	0,00
2	Pebruari	0,00	0,00	0,00
3	Maret	6.560,00	(401,00)	6.159,00
4	April	5.387,00	(486,00)	4.901,00
5	Mei	8.769,00	(1.330,00)	7.439,00
6	Juni	6.453,00	947,00	7.400,00
7	Juli	6.628,00	(333,00)	6.295,00
8	Agustus	5.588,00	1.183,00	6.771,00
9	September	6.053,00	(780,00)	5.273,00
10	Oktober	6.197,00	530,00	6.727,00
11	Nopember	12.886,00	(2.915,00)	9.971,00
12	Desember	11.273,00	3.325,00	14.598,00
	Total	75.794,00	(260,00)	75.534,00

4. PT PK

Tabel 3.6 Volume Penyaluran Pupuk Bersubsidi Jenis Urea PT PK TA 2009 (dalam ton)

BULAN	UNAUDITED	KOREKSI	AUDITED
Januari	96.132,00	(4.002,70)	92.129,30
Pebruari	59.043,40	187,30	59.230,70
Maret	47.347,09	(147,04)	47.200,05
April	64.058,50	709,40	64.767,90
Mei	62.202,50	(1.072,80)	61.129,70
Juni	42.642,00	1.645,30	44.287,30
Juli	37.062,50	(800,65)	36.261,85
Agustus	28.141,00	3.090,70	31.231,70
September	27.525,00	355,05	27.880,05
Oktober	49.881,00	(385,70)	49.495,30



Nopember	69.457,00	(2.154,00)	67.303,00
Desember	100.487,00	(4.467,70)	96.019,30
Total	683.978,99	(7.042,84)	676.936,15

5. PT PKT

Tabel 3.7 Volume Penyaluran Pupuk Bersubsidi Jenis Urea PT PKT TA 2009 (dalam ton)

NO.	WILAYAH	UNAUDITED	KOREKSI	AUDITED
1	Jawa Timur	935.500,00	12.789,47	948.289,47
2	Bali	50.448,20	0,00	50.448,20
3	Kalimantan Selatan, Tengah	48.000,00	1.096,05	49.096,05
4	Kalimantan Timur	16.824,45	15,00	16.839,45
5	Sulawesi Utara, Gorontalo	32.300,00	530,45	32.830,45
6	Sulawesi Tengah	38.553,50	(9,10)	38.544,40
7	Sulawesi Tenggara	22.158,50	25,00	22.183,50
8	Sulawesi Selatan, Barat	282.758,50	(759,85)	281.998,65
9	Nusa Tenggara Barat	132.113,35	(32,15)	132.081,20
10	Nusa Tenggara Timur	24.785,00	(18,00)	24.767,00
11	Maluku, Maluku Utara	2.836,10	375,65	3.211,75
12	Papua	6.511,05	(210,04)	6.301,01
	Jumlah	1.592.788,65	13.802,48	1.606.591,14

Perbandingan volume pupuk urea yang disalurkan oleh lima BUMN produsen pupuk untuk TA 2009 dapat dilihat pada tabel dan grafik berikut:

Tabel 3.8 Perbandingan Volume Penyaluran Pupuk Urea Bersubsidi pada Produsen Pupuk TA 2009

NO	BUMN	ANAUDITED	AUDITED	KOREKSI POSITIF/- NEGATIF
1	PT PG	303.620,12	303.417,65	-202,47
2	PT PUSRI	1.977.921,33	1.978.143,88	222,55
3	PT PIM	75.794,00	75.534,00	-260,00
4	PT PK	683.978,99	676.936,15	-7.042,84
5	PT PKT	1.592.788,65	1.606.591,14	13.802,49

Koreksi negatif terhadap volume penyaluran pupuk urea untuk tiga BUMN berdasarkan temuan, sebagian besar disebabkan oleh:

1. Adanya *DO outstanding* penjualan tahun 2009 yang belum disalurkan ke pengecer, namun sudah diperhitungkan sebagai jumlah penyaluran pupuk urea pada 2009
2. Masih terdapat saldo akhir persediaan pupuk bersubsidi yang terdapat pada PPD yang belum diperhitungkan sebagai pengurang penyaluran pupuk bersubsidi pada 2009

Sedangkan koreksi positif atas volume penyaluran pupuk urea bersubsidi disebabkan oleh:

1. Perbedaan pencatatan volume penyaluran pupuk bersubsidi antara perusahaan induk dengan kantor pemasarannya (perusahaan mencatat lebih kecil dari KP-nya)
2. Adanya penambahan volume penyaluran yang belum dicatat sebagai volume penyaluran tahun berjalan
3. Masih adanya sisa saldo pupuk bersubsidi tahun lalu yang ikut tersalurkan namun tidak tercatat sebagai penyaluran 2009.

b. Pupuk Organik

Berikut hasil pemeriksaan volume penyaluran pupuk organik bersubsidi oleh dua BUMN produsen pupuk organik berdasarkan pemeriksaan BPK terhadap subsidi pupuk TA 2009:

1. PT PUSRI

Tabel 3.9 Volume Penyaluran Pupuk Bersubsidi Jenis Organik PT PUSRI TA 2009

NO.	WILAYAH	JUMLAH
1.	Sumatera Selatan	823,50
2.	Jawa Barat	791,00
3.	Jawa Tengah	544,00
4.	Jawa Timur	842,00
	Jumlah	3.000,50



2. PT PK

Tabel 3.10 Volume Penyaluran Pupuk Bersubsidi Jenis Organik PT PK TA 2009 (dalam ton)

BULAN	UNAUDITED	KOREKSI	AUDITED
Januari	80,00	-	80,00
Pebruari	442,00	(117,40)	324,60
Maret	891,00	48,90	939,90
April	941,00	(68,42)	872,58
Mei	1.027,00	(150,20)	876,80
Juni	870,50	(126,20)	744,30
Juli	424,00	(88,06)	335,94
Agustus	621,50	(405,44)	216,06
September	91,00	80,54	171,54
Oktober	1.754,00	(412,32)	1.341,68
Nopember	1.522,00	(37,10)	1.484,90
Desember	898,00	202,92	1.100,92
Total	9.562,00	(1.072,78)	8.489,22

Catatan :

- Koreksi negatif atas volume penyaluran pupuk organik sebesar 1.072,78 ton disebabkan PT PK memperhitungkan *Delivery Order outstanding* penjualan pada 2009 yang belum disalurkan ke pengecer sebagai jumlah penyaluran pupuk organik untuk tahun yang sama.

3.1.4 Temuan Terkait Penghitungan Subsidi Pupuk

Temuan terkait penghitungan subsidi pupuk bersumber pada Laporan BPK RI mengenai audit dengan tujuan tertentu terhadap penghitungan subsidi pupuk pada BUMN produsen pupuk. Audit dilakukan terhadap subsidi TA 2009. Audit ini antara lain menghasilkan temuan terkait penghitungan HPP dan jumlah subsidi pupuk.

a. Harga Pokok Penjualan (HPP)

Berikut contoh hasil pemeriksaan BPK RI terhadap HPP Pupuk Urea dari lima BUMN produsen pupuk bersubsidi :

1. PT PG

Tabel 3.11 HPP Pupuk Urea Bersubsidi PT PG TA 2009 (dalam Rp)

KOMPONEN HPP	UNAUDITED	KOREKSI	AUDITED
Kuantum penyaluran (ton)	303.620,15	(202,50)	303.417,65
Biaya produksi FOT/FOB	592.224.103.948,89	(4.889.455.174,91)	587.334.648.773,98
Margin 10%	59.222.410.394,89	(488.945.517,49)	58.733.464.877,40
Jumlah biaya produksi&margin	651.446.514.343,78	(5.378.400.692,40)	646.068.113.651,38
Biaya distribusi s.d. lini III	24.121.175.806,53	(145.262.246,83)	23.975.913.559,71
Biaya distribusi lini III ke lini IV	34.440.086.284,54	(22.969.876,91)	34.417.116.407,63
Jumlah biaya distribusi	58.561.262.091,08	(168.232.123,74)	58.393.029.967,34
Total HPP sebelum PPN	710.007.776.434,85	(5.546.632.816,14)	704.461.143.618,72
PPN 10%	71.000.777.643,49	(554.663.281,61)	70.446.114.361,87
Total HPP	781.008.554.078,34	(6.101.296.097,75)	774.907.257.980,59

2. PT PUSRI

Tabel 3.12 HPP Pupuk Urea Bersubsidi PT PUSRI TA 2009 (dalam Rp)

URAIAN	UNAUDITED PT PUSRI	AUDITED BPK RI	KOREKSI POSITIP (NEGATIP)
Tonase Produksi	2.026.710,00	2.026.710,00	-
Tonase Penebusan 2009	1.510.380,03	1.511.380,73	1.000,70
Penyaluran atas penebusan 2009	1.510.380,03	1.510.197,53	(182,50)
Total Penyaluran (termasuk saldo awal)	1.510.380,03	1.510.602,58	222,55
1. BIAYA PRODUKSI			
a. Biaya gas bumi	1.900.750.717.299,22	1.876.041.767.091,87	(24.708.950.207,35)
b. Biaya Bahan Baku lainnya	13.098.863.632,34	3.600.024.452,62	(9.498.839.179,72)
c. Biaya Air Baku	698.761.570,48	597.866.003,34	(100.895.567,14)
d. Biaya Bahan Penolong	48.730.278.836,65	46.775.278.845,61	(1.954.999.991,03)
e. Biaya Gaji & Kesejahteraan	315.176.836.749,13	272.465.816.076,53	(42.711.020.672,60)

f. Biaya Pemeliharaan & Suku cadang	78.827.151.039,85	78.537.735.532,77	(289.415.507,09)
g. Asuransi dan Jasa	25.919.325.643,37	26.179.041.097,83	259.715.454,46
h. Biaya Over head, Adm. & Umum	159.229.875.278,26	160.760.290.094,21	1.530.414.815,95
i. Penyusutan dan Amortisasi	123.635.331.970,99	134.850.893.685,01	11.215.561.714,02
j. Biaya Bunga & Bank	6.245.287.900,62	5.537.335.523,07	(707.952.377,55)
k. Biaya Kantong dan Pengantongan	33.623.772.166,93	36.486.560.591,88	2.862.788.424,95
l. Biaya Handling Curah	10.763.399.789,38	13.410.475.598,64	2.647.075.809,27
T otal Biaya Produksi	2.716.699.601.877,21	2.655.243.084.593,38	(61.456.517.283,83)
Margin produsen 10%	271.669.960.187,72	265.524.308.459,34	(6.145.651.728,38)
Harga Pokok Produksi	2.988.369.562.064,93	2.920.767.393.052,72	(67.602.169.012,21)

3. PT PIM

Tabel 3.13 HPP Pupuk Urea Bersubsidi PT PIM TA 2009 (dalam Rp)

NO	KOMPONEN BIAYA	UNAUDITED	KOREKSI	AUDITED
A	Volume Penyaluran (ton)	75.794,00	(260,00)	75.534,00
B	Harga Pokok Penjualan			
I	Biaya Produksi FOT/FOB			
	1. Gas Bumi	141.621.190.132,00	(5.847.697.783,97)	135.773.492.348,03
	2. Bahan Baku Lainnya	5.523.874.780,00	(5.523.874.780,00)	0,00
	3. Air Baku	0,00	58.171.572,01	58.171.572,01
	4. Bahan Penolong	0,00	4.456.172.052,81	4.456.172.052,81
	5. Biaya Gaji dan Kesejahteraan	33.616.436.274,00	(9.668.068.751,63)	23.948.367.522,37
	6. Biaya Pemeliharaan dan Suku Cadang	6.635.427.113,00	(1.936.548.752,43)	4.698.878.360,57
	7. Biaya Asuransi dan Jasa	2.959.563.474,00	(651.937.204,57)	2.307.626.269,43
	8. Biaya Overhead, Administrasi dan Umum	3.845.633.295,00	(1.896.644.627,12)	1.948.988.667,88
	9. Biaya Depresiasi dan Amortisasi	21.001.158.227,00	(1.713.299.673,82)	19.287.858.553,18
	10. Biaya Bunga dan Bank	12.340.766.249,00	102.230.889,47	12.442.997.138,47
	11. Biaya Kantong dan Pengantongan	4.738.067.049,00	3.329.817.371,52	8.067.884.420,52
	12. Biaya Handling	0,00	0,00	0,00

	Koreksi Alokasi	(6.264.487.683,00)	6.264.487.683,00	0,00
	13. Profit Margin 10%	22.601.762.891,00	(1.302.719.200,47)	21.299.043.690,53
	14. PPN	0,00	23.428.948.059,58	23.428.948.059,58
	Jumlah Biaya Produksi FOT/FOB	248.619.391.801,00	9.099.036.854,38	257.718.428.655,38
II	Biaya Distribusi			
	1. Biaya Distribusi Sampai dengan Lini III			
	a. Biaya Keuangan	0,00	12.671.332,21	12.671.332,21
	b. Biaya Kapal Curah/ Freight Kapal Curah	0,00	0,00	0,00
	c. Biaya Kantong dan Pengantongan/UPP	0,00	0,00	0,00
	d. Biaya Kapal Kantong/ Freight Kapal Kantong	0,00	0,00	0,00
	e. Asuransi	14.071.000,00	47.034.050,31	61.105.050,31
	f. Biaya Susut	0,00	0,00	0,00
	g. Biaya Survey	50.953.350,00	71.051.692,81	122.005.042,81
	h. Biaya Bongkar/Muat Lini II	0,00	0,00	0,00
	i. Biaya Sewa/Stapel Gudang Lini II	0,00	0,00	0,00
	j. Biaya Angkut Lini II ke Lini III	24.378.627.208,00	(142.287.281,44)	24.236.339.926,56
	k. Biaya Bongkar/Muat Lini III	0,00	0,00	0,00
	l. Biaya Sewa/Stapel Gudang Lini III	483.840.000,00	(122.204.805,66)	361.635.194,34
	m. Biaya Overhead	521.226.772,00	1.599.361.047,94	2.120.587.819,94
	n. Jasa Penyaluran	0,00	0,00	0,00
	2. Biaya Distribusi Dari Lini III ke Lini IV			
	a. Biaya Distribusi Lini III s.d Lini IV	0,00	3.433.363.636,36	3.433.363.636,36
	b. Fee Distributor	0,00	1.716.681.818,18	1.716.681.818,18
	c. Fee Pengecer	0,00	2.403.354.545,45	2.403.354.545,45
	3. PPN	0,00	3.446.774.436,62	3.446.774.436,62
	Jumlah Biaya Distribusi	25.448.718.330,00	12.465.800.472,79	37.914.518.802,79
	PPN 10%	27.406.812.113,10	(27.406.812.113,10)	0,00
	HPP Pupuk Urea Bersubsidi Lini IV	301.474.933.244,10	(5.841.985.785,94)	295.632.947.458,16



4. PT PK

Tabel 3.14 HPP Pupuk Urea Bersubsidi PT PK TA 2009


No.	KOMPONEN BIAYA	UNAUDITED	KOREKSI	AUDITED
	Volume Penyaluran (ton)	683.978,99	(7.042,84)	676.936,15
	Harga Pokok Penjualan			
A	Biaya Produksi FOT/FOB			
1.	Biaya Gas Bumi	927.174.040.902,61	(11.916.543.917,13)	915.257.496.985,47
2.	Biaya Bahan Baku Lainnya			-
3.	Biaya Air Baku	1.056.265.659,73	60.279.786,05	1.116.545.445,78
4.	Biaya Bahan Penolong	17.132.463.789,67	1.334.893.452,85	18.467.357.242,53
5.	Biaya Gaji Dan Kesejahteraan	131.212.722.424,50	(21.606.644.552,43)	109.606.077.872,07
6.	Biaya Pemeliharaan dan Suku Cadang	36.519.416.391,99	1.728.975.341,62	38.248.391.733,61
7.	Biaya Asuransi Dan Jasa	30.055.032.313,46	(3.523.296.798,34)	26.531.735.515,12
8.	Biaya Overhead, Administrasi dan Umum	67.906.896.073,65	(43.473.080.624,66)	24.433.815.448,99
9.	Biaya Depresiasi dan Amortisasi	122.590.995.603,67	(4.180.652.996,75)	118.410.342.606,92
10.	Biaya Bunga dan Bank	89.952.967.349,82	(15.618.299.322,28)	74.334.668.027,54
11.	Biaya Kantong dan Pengantongan	83.978.932.859,78	(3.584.801.488,82)	80.394.131.370,97
12.	Biaya Handling	-	-	-
	Jumlah By Produksi FOT	1.507.579.733.368,88	(100.779.171.119,88)	1.406.800.562.249
	Profit Margin 10%	150.757.973.336,89	(10.077.917.111,99)	140.680.056.224,90
	Jumlah By Produksi FOT Setelah Margin	1.658.337.706.705,76	(110.857.088.231,87)	1.547.480.618.473,89
	Biaya Distribusi			
B	Biaya Distribusi Sampai Dengan Lini III			-
1.	Biaya Keuangan			
2.	Biaya Kapal Curah/Freight Kapal Curah			
3.	Biaya Kantong dan Pengantongan/UPP			
4.	Biaya Kapal Kantong/ Freight Kapal Kantong			
5.	Biaya Asuransi			-
6.	Biaya Susut			
7.	Biaya Survey	907.751.359,38	(351.647.467,32)	556.103.892,06
8.	Biaya Bongkar/Muat Lini II			
9.	Biaya Sewa/Stapel Gudang Lini II			
10.	Biaya Angkut Lini II ke Lini III			
11.	Biaya Bongkar/Muat Lini III			-

	12. Biaya Sewa/Stapel Gudang Lini III		-	
	13. Biaya Overhead	20.419.259.906,62	21.409.378.783,37	41.828.638.689,99
	14. Jasa Penyaluran	90.002.250.229,62	(17.124.119.045,35)	72.878.131.184,27
	Jumlah Biaya Distribusi s.d Lini III	111.329.261.495,62	3.933.612.270,70	115.262.873.766,32
C	Biaya Distribusi Lini III s.d. Lini IV			
	1. Biaya Distribusi Lini III s.d Lini IV	77.597.512.172,56	(811.301.123,10)	76.786.211.049,46
	2. Fee Distributor	-	-	-
	3. Fee Pengecer	-	-	-
	Jumlah Biaya Distribusi s.d Lini IV	188.926.773.668,18	3.122.311.147,60	192.049.084.815,77
	HPP Pupuk Urea s.d. Lini IV	1.847.264.480.373,94	(107.734.777.084,28)	1.739.529.703.289,67
	PPN 10%	184.726.448.037,39	(10.773.477.708,43)	173.952.970.328,97
	Harga Pokok Penjualan Pupuk Urea	2.031.990.928.411,34	(118.508.254.792,71)	1.913.482.673.618,63

5. PT PKT

Tabel 3.15 HPP Pupuk Urea Bersubsidi PT PKT TA 2009

No.	URAIAN	UNAUDITED	KOREKSI	AUDITED
A	Volume Penyaluran (ton)	1.592.788,65	13.802,49	1.606.591,14
B	BIAYA PRODUKSI FOT/FOB			
	1. Biaya Gas Bumi	1.712.665.930.255,27	151.267.293.688,87	1.863.933.223.944,13
	2. Biaya Bahan Baku Lainnya	185.315.406.697,46	(31.921.393.913,71)	153.394.012.783,74
	3. Biaya Air Baku	-	-	-
	4. Biaya Bahan Penolong	-	32.786.066.060,34	32.786.066.060,34
	5. Biaya Gaji dan Kesejahteraan	365.841.324.223,47	(31.807.939.477,60)	334.033.384.745,87
	6. Biaya Pemeliharaan dan Suku Cadang	91.744.009.720,73	(3.069.198.045,71)	88.674.811.675,01
	7. Asuransi dan Jasa	60.074.493.872,23	8.706.746.173,51	68.781.240.045,74
	8. Biaya Overhead, Administrasi dan Umum	66.174.048.990,69	(2.191.030.518,96)	63.983.018.471,72
	9. Biaya Depresiasi dan Amortisasi	119.065.089.453,35	4.441.276.396,69	123.506.365.850,05
	10. Biaya Bunga dan Bank	59.120.938.623,88	(5.117.042.509,51)	54.003.896.114,37
	11. Biaya Kantong dan Pengantongan	161.571.813.669,18	(111.265.435.404,18)	50.306.378.265,00
	12. Biaya Handling	24.403.431.254,30	(972.777.177,76)	23.430.654.076,55
	Jumlah Biaya Produksi FOT/FOB	2.845.976.486.760,55	10.856.565.271,97	2.856.833.052.032,53
	Profit Margin 10%	284.597.648.676,06	1.085.656.527,20	285.683.305.203,25



	Jumlah Biaya Produksi FOT/ FOB & Profit	3.130.574.135.436,61	11.942.221.799,17	3.142.516.357.235,78
C	BIAYA DISTRIBUSI			
	Biaya Distribusi sampai dengan Lini III			
	1. Biaya Keuangan	6.742.044.995,02	(6.742.044.995,02)	-
	2. Biaya Kapal Curah	-	-	-
	3. Biaya Kantong dan Pengantongan / UPP	-	140.270.127.026,47	140.270.127.026,47
	4. Biaya Kapal Kantong	-	-	-
	5. Asuransi	-	-	-
	6. Biaya Susut	-	-	-
	7. Biaya Survey	-	-	-
	8. Biaya Bongkar / Muat Lini II	-	-	-
	9. Biaya Sewa / Stapel Gudang Lini II	-	-	-
	10. Biaya Angkut Lini II ke Lini III	-	-	-
	11. Biaya Bongkar / Muat Lini III	-	-	-
	12. Biaya Sewa / Stapel Gudang Lini III	-	-	-
	13. Biaya Overhead	45.341.845.623,52	462.407.108,25	45.804.252.731,77
	14. Jasa Penyaluran		-	
	15. Biaya Distribusi	416.366.735.953,01	55.716.060.842,99	472.082.796.796,00
	Jumlah Biaya Distribusi sampai dengan Lini III	468.450.626.571,55	189.706.549.982,70	658.157.176.554,25
	Biaya Distribusi dari Lini III ke Lini IV	199.813.330.518,92	1.722.884.371,13	201.536.214.890,05
	Jumlah Biaya Distribusi dari Lini III ke Lini IV	199.813.330.518,92	1.722.884.371,13	201.536.214.890,05
	Jumlah Biaya Distribusi	668.263.957.090,47	191.429.434.353,83	859.693.391.444,30
D	HARGA POKOK PENJUALAN LINI IV		-	
	Harga Pokok Penjualan	3.798.838.092.527,08	203.371.656.153,00	4.002.209.748.680,08
	PPN 10%	379.883.809.252,71	20.337.165.615,30	400.220.974.868,01
	Harga Pokok Penjualan di Lini IV Setelah PPN	4.178.721.901.779,79	223.708.821.768,31	4.402.430.723.548,09

Dari hasil pemeriksaan BPK terhadap HPP pupuk urea bersubsidi dari 5 BUMN produsen pupuk bersubsidi, dapat digambarkan dan dianalisis sebagai berikut :

1. Perbandingan hasil pemeriksaan BPK atas perhitungan HPP pupuk urea bersubsidi serta koreksi yang terjadi pada kelima BUMN diperoleh gambaran sebagai berikut :

Tabel 3.16 : Perhitungan HPP pupuk urea bersubsidi pada BUMN produsen pupuk TA 2009

NO	BUMN	UNAUDITED	AUDITED	KOREKSI POSITIF/- NEGATIF
1	PT PG	781.008.544.678,34	774.907.257.980,59	-6.101.286.697,75
2	PT PUSRI	4.418.682.265.977,77	4.183.044.211.033,63	-235.638.054.944,14
3	PT PIM	301.474.933.244,10	295.632.947.458,16	-5.841.985.785,94
4	PT PK	2.031.990.928.411,34	1.913.482.673.618,63	-118.508.254.792,71
5	PT PKT	4.178.721.901.779,79	4.402.430.723.548,09	223.708.821.768,3

2. Dari tabel perbandingan di atas, rata-rata terdapat koreksi negatif dari perhitungan HPP Pupuk urea bersubsidi yang dilakukan oleh BUMN. Hanya perhitungan PT PKT yang mengalami koreksi positif.
3. Perbedaan perhitungan HPP pupuk urea bersubsidi sebelum dan setelah pemeriksaan disebabkan beberapa hal:
 - Koreksi atas DO penjualan. Hal ini terjadi pada PT PUSRI dan PT PK. Ketika menghitung volume penyaluran pupuk, perusahaan masih memperhitungkan DO *outstanding* penjualan 2009 yang belum disalurkan ke pengecer sebagai jumlah penyaluran 2009.
 - Koreksi atas volume penyaluran pupuk bersubsidi. Koreksi atas DO akan berpengaruh pada koreksi atas volume penyaluran pupuk bersubsidi yang otomatis berpengaruh pada perhitungan HPP.
 - Koreksi atas biaya-biaya yang tidak layak diganti pemerintah dalam perhitungan subsidi (*nondeductable cost*) dan biaya-biaya yang tidak berkaitan dengan produksi pupuk bersubsidi. Yang terjadi di PT PUSRI, koreksi dilakukan atas biaya-biaya termasuk Biaya Murni yang tidak terkait langsung dengan kegiatan subsidi pupuk, serta biaya-biaya yang terjadi di Pemasaran Pusri Daerah (PPD) dan Unit Pengantongan Pupuk (UPP). Koreksi serupa juga terjadi pada PT PK, PT PIM dan PT PG.
 - Koreksi atas biaya distribusi Lini II-IV berdasarkan data realisasi angkutan dan bongkar muat dari PPD. Koreksi ini terjadi pada PT PUSRI.
 - Koreksi atas pengalokasian biaya pada 2009 sesuai dengan *cost allocation rule* (alur biaya) yang dibuat oleh perusahaan



termasuk tahap-tahap alokasinya. Hal ini terjadi pada PT PUSRI dan PT PIM. Dalam hal ini yang sering terjadi adalah: perusahaan belum membuat tahap alokasi biaya yang lengkap, padahal beberapa unit pabriknya sudah mulai beroperasi; alokasi biaya tidak mampu menyajikan susunan HPP yang sesuai dengan Keputusan Menteri BUMN Nomor Kep-183/MBU/2003 tanggal 28 Maret 2003 serta; dasar-dasar alokasi biaya yang mendukung tahap alokasi belum sepenuhnya sesuai dengan data realisasi di 2009.

b. Jumlah Subsidi Pupuk

Hasil pemeriksaan BPK terhadap jumlah subsidi pupuk di lima BUMN produsen pupuk adalah:

1. PT PG

Tabel 3.17 Hasil Pemeriksaan Subsidi Pupuk PT PG TA 2009

JENIS PUPUK	PERHITUNGAN SUBSIDI PUPUK (RP)		
	UNAUDITED	KOREKSI	AUDITED
Urea	416.664.374.078,34	(5.858.296.097,75)	410.806.077.980,59
ZA	927.160.802.634,08	(3.257.855.845,31)	923.902.946.788,77
Superphos	1.178.792.909.484,74	(10.323.336.373,58)	1.168.469.573.111,16
Phonska	6.011.799.156.970,46	(23.142.023.117,75)	5.988.657.133.852,71
Petroganik	249.871.701.208,48	142.339.600,24	250.014.040.808,72
Jumlah	8.784.288.944.376,10	(42.439.171.834,15)	8.741.849.772.541,95

2. PT PUSRI

Tabel 3.18 Hasil Pemeriksaan Subsidi Pupuk PT PUSRI TA 2009

URAIAN	JUMLAH SUBSIDI YANG DITERIMA			JUMLAH SUBSIDI PER BPK (EXCLUDE PIM)	LEBIH (KURANG) BAYAR
	TOTAL	PRODUKSI PIM	PRODUKSI PUSRI, PKT, PKC		
	(A)	(B)	(C) = A - B		
Nilai subsidi	2.607.674.743.535,05	24.385.281.878,91	2.583.289.461.656,15	2.790.363.302.949,86	(207.073.841.293,72)
PPN 10%	260.767.474.353,51	2.438.528.187,89	258.328.946.165,62	279.036.330.294,99	(20.707.384.129,37)
Nilai subsidi include PPN	2.868.442.217.888,56	26.823.810.066,80	2.841.618.407.821,76	3.069.399.633.244,85	(227.781.225.423,09)

3. PT PIM

Tabel 3.19 Hasil Pemeriksaan Subsidi Pupuk PT PIM TA 2009

NO	URAIAN	PERHITUNGAN SUBSIDI
1	Harga Pokok Penjualan	Rp 3.913,91/kg
2	Harga Eceran Tertinggi	Rp 1.200,00/kg
3	Volume Penyaluran	75.534.000,00 kg
4	Subsidi Pupuk Urea $\{(1 - 2) \times 3\}$	Rp 204.992.477.940,00

4. PT PK

Tabel 3.20 Hasil Pemeriksaan Subsidi Pupuk PT PK TA 2009

KOMPONEN BIAYA	UREA	NPK	ORGANIK	TOTAL
KUANTUM PENYALURAN (ton)	676.936,15	90.569,55	8.489,22	
BIAYA PRODUKSI FOT / FOB	1.406.800.562.248,99	284.615.128.756,93	9.577.891.927,75	1.700.993.582.933,67
PROFIT MARGIN 10 %	140.680.056.224,90	28.461.512.875,69	957.789.192,78	170.099.358.293,37
JUMLAH BIAYA PROD & MARGIN	1.547.480.618.473,89	313.076.641.632,62	10.535.681.120,53	1.871.092.941.227,04
BIAYA DISTRIBUSI S.D LINI III	115.262.873.766,32	10.079.558.255,00	419.621.109,45	125.762.053.130,77
BIAYA DISTRIBUSI LINI III S.D IV	76.786.211.049,46	14.335.087.136,44	1.402.256.007,10	92.523.554.192,99
JUMLAH BIAYA DISTRIBUSI	192.049.084.815,77	24.414.645.391,44	1.821.877.116,55	218.285.607.323,76
TOTAL HPP SEBELUM PPN	1.739.529.703.289,67	337.491.287.024,06	12.357.558.237,07	2.089.378.548.550,79
PPN 10%	173.952.970.328,97	33.749.128.702,41	1.235.755.823,71	208.937.854.855,08
TOTAL HARGA POKOK PENJUALAN	1.913.482.673.618,63	371.240.415.726,46	13.593.314.060,78	2.298.316.403.405,87
HARGA ECERAN TERTINGGI (HET)	812.323.380.000,00	143.643.306.300,00	4.244.610.000,00	960.211.296.300,00
JUMLAH SUBSIDI	1.101.159.293.618,63	227.597.109.426,46	9.348.704.060,78	1.338.105.107.105,87



5. PT PKT

Tabel 3.21 Hasil Pemeriksaan Subsidi Pupuk PT PKT TA 2009

URAIAN	SUBSIDI PT PKT UNAUDIT (TERMASUK PPN 10%)	KOREKSI POSITIF/ (NEGATIF)	SUBSIDI PT PKT AUDITED (TERMASUK PPN 10%)
Urea	2.267.375.521.779,79	207.145.836.168,30	2.474.521.357.948,09
NPK Pelangi	137.235.991.521,71	21.824.519.705,20	159.060.511.226,91
Zeorganik	7.540.556.144,96	732.841.423,02	8.273.397.567,98
Jumlah	2.412.152.069.446,46	229.703.197.296,52	2.641.855.266.742,98

Perbandingan jumlah subsidi untuk kelima BUMN untuk TA 2009 dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 3.22 Perbandingan Jumlah Subsidi BUMN TA 2009

NO	BUMN	JUMLAH SUBSIDI (Rp)
1	PT PG	8.741.849.772.541,95
2	PT PUSRI	2.868.442.217.888,56
3	PT PIM	204.992.477.940,00
4	PT PK	1.338.105.107.105,87
5	PT PKT	4.178.721.901.779,79

Jumlah subsidi dipengaruhi oleh penghitungan HPP dan volume penyaluran pupuk bersubsidi oleh masing-masing produsen kepada distributor. Semakin besar HPP dan volume pupuk yang disalurkan oleh produsen pupuk, maka semakin besar jumlah subsidi pupuk. Mekanisme dan ketepatan dalam perhitungan HPP dan volume pupuk yang disalurkan sangat mempengaruhi besarnya alokasi subsidi pupuk yang harus dikeluarkan oleh negara.

3.1.5 Temuan Terkait dengan Pelaporan dan Pengawasan Pupuk Bersubsidi

Fungsi pengawasan pada tahap pengadaan, penyaluran dan penggunaan pupuk bersubsidi berada pada Komisi Pengawas Pupuk dan Pestisida (KPPP) yang dibentuk di tingkat provinsi maupun

kabupaten berdasarkan SK Gubernur atau Bupati/Wali Kota di wilayah setempat.

Terkait dengan fungsi pengawasan ini, diperoleh temuan sebagai berikut:

1. KPPP tidak menjalankan fungsinya dengan baik. Hal ini terjadi di Surakarta, Semarang dan Gresik dan Jenepono. KPPP tidak melakukan pengawasan, tidak membuat laporan hasil pengawasan kepada Bupati/Walikota, serta KPPP bekerja jika ada keluhan dari warga. Tidak berjalannya KPPP juga dikeluhkan karena anggota KPPP tidak banyak memahami tentang kebijakan pupuk bersubsidi kecuali Dinas Pertanian setempat.
2. KPPP tidak memiliki dana operasional yang cukup untuk menjalankan fungsinya

Hal ini dikeluhkan di Surakarta dan Semarang dimana KPPP bekerja hanya berdasarkan anggaran teknis di dinas terkait, sehingga diusulkan untuk adanya dana dampingan dari APBD.

3.2. Analisis Temuan

Pendekatan analisis atas berbagai temuan penelitian mengacu pada tiga aspek besar, yakni:

- Regulasi: apakah ada regulasi yang mengatur, seberapa memadai regulasi mengatur, serta bagaimana kekuatan sanksi atau insentif diatur dalam ketentuan yang ada?
- Efektivitas pelaksanaan: bagaimana keberadaan institusi pelaksana dan pengawas, bagaimana kapasitas SDM, bagaimana tugas dan kewenangan yang dimiliki institusi yang ada, bagaimana mekanisme teknis diatur, serta bagaimana dukungan pendanaannya?
- Akses masyarakat: bagaimana aspek transparansi dan keterbukaan informasi publik dalam program ini, bagaimana keberadaan institusi masyarakat yang mengontrol pelaksanaan program, serta adakah mekanisme yang memungkinkan akses masyarakat terhadap program?

Berikut analisis terhadap temuan-temuan dalam penelitian dengan menggunakan pendekatan sebagaimana disebutkan di atas:



3.2.1. Analisis Pendataan RDKK

Sesuai dengan Permentan Nomor 42/Permentan/OT.140/09/2008 tentang Kebutuhan dan HET Pupuk Bersubsidi Tahun 2009 (yang diperbarui setiap tahunnya), pada Bab II Pasal 2 dikatakan bahwa 'pupuk bersubsidi diperuntukkan bagi petani, pekebun, peternak yang mengusahakan lahan seluas-luasnya 2 (dua) hektare setiap musim tanam per keluarga petani kecuali pembudidaya ikan dan atau udang seluas-luasnya 1 (satu) hektare.

Dari sisi regulasi, persoalan RDKK yang sebelumnya belum banyak diatur dalam Permendag Nomor:21/M-DAG/PER/6/2008 tentang Pengadaan dan Distribusi Pupuk Bersubsidi, akhirnya telah diatur secara jelas dalam Permendag Nomor:07/M-DAG/PER/2/2009 tentang Perubahan Permendag Nomor:21/M-DAG/PER/6/2008. Permendag perubahan tadi telah mengatur secara jelas definisi RDKK (Pasal 1 ayat (6) perubahan), kewajiban pengecer untuk menyalurkan pupuk bersubsidi berdasarkan RDKK (Pasal 3 ayat (8c) dan ayat (9) perubahan, Pasal 11 ayat (1) perubahan).

Dalam pelaksanaan regulasi di atas, persoalan justru terjadi saat pendataan RDKK, di mana dinas Pertanian setempat yang menerima dan menetapkan data RDKK tidak melakukan pengecekan kevalidan data RDKK. Di sini berarti terdapat persoalan lemahnya kesadaran dan kapasitas kelompok tani untuk mendata RDKK sesuai dengan ketentuan. Persoalan ini juga didukung oleh lemahnya kesadaran dan kapasitas dinas Pertanian untuk melakukan *cross check* terhadap data RDKK. Padahal tugas dan kewenangan yang diberikan kepada dinas Pertanian untuk menetapkan RDKK di setiap wilayah dianggap cukup untuk mengantisipasi terjadinya data RDKK fiktif.

Terkait sanksi, Permendag Nomor 21/M-DAG/PER/6/2008 dan perubahannya dalam Permendag Nomor 07/M-DAG/PER/2/2009 hanya mengatur sanksi kepada pengecer yang menjual pupuk bersubsidi tidak didasarkan pada RDKK. Sementara itu, sanksi pada pendataan RDKK yang tidak sesuai ketentuan tidak diatur dalam peraturan ini.

Menyangkut akses masyarakat terhadap data RDKK, PATTIRO merekomendasikan data RDKK menjadi data publik yang diumumkan kepada masyarakat setiap selesai pendataan dan

penetapan oleh dinas Pertanian setempat. Kelompok tani atau gabungan kelompok tani bisa menjadi institusi warga yang mensosialisasikan data RDKK kepada petani secara luas, sehingga peran dan partisipasi masyarakat dalam mengontrol pendataan RDKK semakin meningkat.

Kelompok tani sebagai institusi sosial masyarakat yang paling dekat dengan petani karena tempat petani berorganisasi, seharusnya dapat melakukan pendataan RDKK secara akurat. Bukan justru menjadi terlibat melakukan *mark-up* data RDKK demi kepentingan sekelompok orang. Penguatan peran kelompok tani dalam melakukan pendataan RDKK secara akurat yang didukung oleh pengawasan dari dinas Pertanian setempat dapat mencegah terjadinya data RDKK fiktif. Ini juga berarti mencegah pelanggaran yang lain seperti penimbunan, penjualan di luar wilayah distribusi atau penggantian kemasan pupuk bersubsidi.

3.2.2. Analisis Terhadap Persoalan Pengadaan dan Penyaluran Pupuk Bersubsidi

Pupuk bersubsidi ditetapkan sebagai barang dalam pengawasan melalui Perpres Nomor 77 Tahun 2005. Pengawasan dilakukan mencakup pengadaan dan penyaluran, termasuk jenis, jumlah, mutu, wilayah pemasaran dan HET pupuk bersubsidi, serta waktu pengadaan dan penyaluran.

Cukup banyak regulasi yang mengatur tentang penyaluran pupuk bersubsidi ini, terutama Permendag Nomor 21/M-DAG/PER/6/2008 dan perubahannya dalam Permendag Nomor 07/M-DAG/PER/2/2009 tentang Pengadaan dan Penyaluran Pupuk Bersubsidi. Permendag ini mengatur mulai dari mekanisme pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi, tanggung jawab produsen-distributor-pengecer, penjualan pupuk bersubsidi, pelaporan, hingga aspek pengawasan dan sanksi terhadap pelanggaran ketentuan penyaluran pupuk bersubsidi.

Persoalan penyaluran pupuk bersubsidi secara garis besar dapat dikelompokkan terkait dengan: **penjualan pupuk bersubsidi** (dijual di atas HET, dijual di luar wilayah distribusi, dijual bebas/tidak terdaftar dalam RDKK bisa membeli pupuk bersubsidi, dan masih adanya petani yang tidak tahu adanya ketentuan HET),





penyaluran di tingkat distributor dan pengecer (penyaluran yang terlambat, kelangkaan pupuk, pengecer tidak memasang papan nama pengecer dan papan HET, terdapat pengecer tidak resmi, penyaluran pupuk yang tidak sesuai dengan DO, pupuk bersubsidi diganti kemasan, hingga terjadinya penimbunan pupuk bersubsidi).

Dari sisi **regulasi**, persoalan **penjualan pupuk bersubsidi** telah diatur secara tegas dalam Permendag Nomor 21/M-DAG/PER/6/2008 dan perubahannya dalam Permendag Nomor 07/M-DAG/PER/2/2009. Dalam Pasal 12 ayat (4) dan (5) peraturan dinyatakan (4) Pengecer wajib menjual Pupuk Bersubsidi kepada Petani dan/ atau Kelompok Tani di gudang Lini IV berdasarkan RDKK dengan harga tidak melampaui HET; (5) HET Pupuk Bersubsidi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (4) ditetapkan oleh Menteri Pertanian”. Begitu juga dalam Pasal 14 ayat (1) dinyatakan bahwa: (1) Distributor dan Pengecer dilarang memperjualbelikan Pupuk Bersubsidi di luar peruntukannya dan/atau di luar wilayah tanggung jawabnya. Peraturan juga telah menyertakan sanksi bagi pelanggar ketentuan penjualan pupuk bersubsidi, yakni sanksi administratif berupa peringatan tertulis dari Bupati/Wali Kota dalam hal ini dinas yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang perdagangan, hingga sanksi berupa pembekuan Surat Ijin Usaha Perdagangan (SIUP) atas rekomendasi KPPP tingkat kabupaten/ kota jika dalam jangka waktu satu bulan tidak mengindahkan surat peringatan yang diberikan.

Terkait **penyaluran pupuk bersubsidi di tingkat distributor dan pengecer** yang masih terdapat persoalan, dari **sisi regulasi**, Permendag yang sama juga telah mengatur secara tegas hal ini. Dalam Pasal 3 ayat (6) dan (7) peraturan tadi mengatur bahwa produsen bertanggung jawab atas pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi sesuai dengan prinsip enam tepat yaitu tepat jenis, jumlah, harga, tempat, waktu, dan mutu mulai dari Lini I sampai dengan Lini IV. Begitu juga Distributor dan Pengecer memiliki tanggung jawab yang sama mulai dari Lini III hingga Lini IV. Dengan demikian, seharusnya tidak ada lagi persoalan keterlambatan penyaluran pupuk bersubsidi jika masing-masing pihak menjalankan kewajiban secara tepat waktu sesuai dengan peraturan.

Pada puncak musim tanam November hingga Januari, produsen

wajib menjamin persediaan minimal pupuk bersubsidi di Lini III untuk membutuhkan selama tiga minggu ke depan sesuai dengan rencana kebutuhan yang ditetapkan Menteri Pertanian. Pelanggaran terhadap ketentuan itu juga dikenakan sanksi berupa sanksi administratif dari Menteri Perdagangan. Jika dalam waktu 1 (satu) bulan peringatan tadi tidak dipatuhi, maka Menteri Perdagangan merekomendasikan kepada Menteri Keuangan untuk menanggukhan atau tidak membayarkan subsidi kepada produsen ini (Pasal 17 ayat 1 dan 2). Sedangkan persoalan **kelangkaan pupuk** baik yang disebabkan karena keterlambatan penyaluran maupun penimbunan, **regulasi** yang sama telah mengatur ketentuan di Pasal 13 ayat (1) dan (2) yang menyatakan bahwa produsen wajib menjamin persediaan minimal Pupuk Bersubsidi di Lini III untuk kebutuhan selama dua minggu ke depan sesuai dengan rencana kebutuhan yang ditetapkan oleh Menteri Pertanian.

Persoalan adanya **pengecer yang tidak berizin**, seharusnya menjadi tanggung jawab distributor sebagaimana diatur dalam Permendag yang sama pada Pasal 11 ayat (4) yang berbunyi ‘Penunjukan dan pemberhentian Pengecer Pupuk Bersubsidi ditetapkan oleh Distributor setelah mendapatkan persetujuan dari Produsen, sesuai persyaratan penunjukan Pengecer sebagaimana tercantum dalam Lampiran VII Peraturan Menteri ini’. Lampiran peraturan ini juga menyebutkan persyaratan penunjukan sebagai pengecer: (1) Pengecer dapat berbentuk usaha perorangan, kelompok tani, dan badan usaha yang berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum yang memiliki Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP) dan Tanda Daftar Perusahaan (TDP); (2) Bergerak dalam bidang usaha Perdagangan Umum; (3) Memiliki pengurus yang aktif menjalankan kegiatan usaha atau mengelola perusahaannya; (4) Memiliki atau menguasai sarana untuk penyaluran Pupuk Bersubsidi guna menjamin kelancaran penyaluran Pupuk Bersubsidi di wilayah tanggung jawabnya masing-masing; (5) Memiliki permodalan yang cukup dan disepakati oleh Distributor; (6) Memenuhi persyaratan lain yang ditetapkan oleh Distributor, sehingga, jika terdapat pengecer yang tidak berizin maka seharusnya Distributor di wilayah tersebut tidak menyalurkan pupuk ke pengecer ini.

Terkait dengan **pemasangan papan nama dan daftar harga HET**, Permendag yang sama juga telah mengatur dalam Pasal 11 ayat (3)



mengenai tugas dan tanggung jawab pengecer yang tertuang dalam lampiran yang terpisah yakni:

Poin 7 berbunyi “Pengecer wajib memasang papan nama dengan ukuran 0,50 x 0,75 meter sebagai Pengecer resmi dari Distributor yang ditunjuk oleh Produsen”.

Poin 8 berbunyi “Pengecer wajib memasang daftar harga sesuai HET yang berlaku”, sehingga jika ada pengecer yang tidak memasang papan nama atau daftar harga HET tentu akan merugikan petani yang akan membeli pupuk terutama bagi petani yang tidak mengetahui ketentuan HET yang berlaku.

Terkait **penyaluran pupuk yang tidak sesuai dengan *delivery order***, tidak terdapat ketentuan yang secara tegas mengatur tentang penyaluran pupuk bersubsidi yang didasarkan pada DO. Hal ini karena DO hanya merupakan surat permintaan pengiriman sesuai dengan perkiraan alokasi kebutuhan wilayah pada waktu tertentu. Jadi distributor dapat saja memenuhi/menyalurkan pupuk kepada distributor tidak sesuai DO. Asalkan tetap dalam pertimbangan alokasi kebutuhan sesuai dengan RDKK.

Dari **sisi regulasi**, permasalahan-permasalahan terkait penyaluran pupuk bersubsidi telah diatur secara memadai. Dari mekanisme penyaluran mulai Lini I hingga Lini IV, prinsip dan ketentuan dasar, kewajiban pihak-pihak terkait seperti produsen, distributor dan pengecer. Semuanya telah diatur secara jelas, meski pelaksanaannya masih tidak diawasi secara ketat.

Jika dilihat dari sisi **efektivitas pelaksanaan** ketentuan mekanisme penyaluran pupuk bersubsidi, masih banyak peraturan yang tidak dipatuhi di lapangan. Sebagian besar temuan terkait penjualan pupuk bersubsidi dengan harga di atas HET. Ketentuan HET yang merupakan harga dari pengecer ke petani langsung, banyak tidak dipatuhi pengecer. Salah satu penyebabnya menurut temuan BPK, masih ada pengecer yang membebankan biaya pengangkutan dari distributor ke pengecer. Ini karena kadang-kadang pengecer harus mengambil sendiri pupuk yang ditebus dari distributor ke gudang distributor. Selain itu pengecer juga kadang-kadang juga masih harus membayar sejumlah uang untuk mengganti biaya bongkar truk di depan gudang sendiri ke dalam gudang sendiri. Penambahan

biaya-biaya tadi menjadi alasan pengecer untuk menaikkan HET. Ada juga pengecer yang menaikkan HET karena alasan penambahan ongkos kirim dari pengecer ke kelompok tani. Padahal dalam Surat Perjanjian Jual Beli (SPJB) dari produsen ke semua distributor telah diatur secara jelas margin distributor, harga jual distributor ke pengecer, biaya sewa gudang, ongkos angkut maupun margin pengecer. Dalam hal ini, tugas produsen dan distributor dalam melakukan pembinaan, pengawasan dan penilaian kinerja pengecer dalam melaksanakan penjualan pupuk bersubsidi ke petani tidak berjalan maksimal. Justru distributor dalam kasus HET lebih banyak membebani pengecer. Keadaan ini memaksa pengecer untuk melanggar ketentuan HET demi mendapatkan margin dari penjualan pupuk bersubsidi.

Terkait persoalan keterlambatan distribusi yang berpeluang mengakibatkan kelangkaan pupuk, menurut hemat peneliti disebabkan karena kelalaian produsen hingga distributor. Mereka seharusnya memainkan peranan besar dalam menjaga persediaan pupuk bersubsidi serta bertanggung jawab menyalurkan pupuk sesuai dengan prinsip enam tepat. Salah satunya yaitu tepat waktu. Dalam arti tepat sesuai dengan waktu saat pupuk dibutuhkan petani. Di Kabupaten Lombok Barat, bahkan hingga musim tanam puncak tiba masih terjadi kelangkaan pupuk. Peran produsen menjaga persediaan (stok) pupuk tidak berjalan baik. Sementara itu, sanksi hingga penundaan dan pembatalan pembayaran subsidi oleh Menteri Keuangan mandul karena sanksi ini harus berdasarkan rekomendasi KPPP yang justru tidak menjalankan fungsinya dengan baik.

Dilihat dari sisi **akses masyarakat**, mekanisme penyaluran pupuk bersubsidi dari produsen hingga Lini IV ini masih tertutup. Meskipun dalam mekanisme penyaluran telah diatur aspek informasi kepada masyarakat, seperti adanya ketentuan kemasan pupuk harus bertuliskan pupuk bersubsidi. Begitu juga dengan truk pengangkut pupuk harus bertuliskan truk angkutan pupuk bersubsidi. Aspek informasi publik lain yang telah diatur adalah kewajiban distributor dan pengecer resmi untuk memasang papan nama distributor/ pengecer resmi untuk menghindari adanya distributor/ pengecer tidak resmi. Informasi publik lainnya yang telah diatur adalah adanya kewajiban pengecer untuk memasang daftar harga pupuk sesuai HET di kios masing-masing agar dapat dilihat secara



langsung oleh petani. Namun, masih ada juga pengecer yang tidak mematuhi ketentuan ini. Petani yang mengetahui kejadian ini cenderung membiarkan pelanggaran terjadi karena masih minimnya pengetahuan mengenai ketentuan yang berlaku. Seharusnya, kelompok tani dan penyuluh pertanian memainkan peran besar dalam mensosialisasikan ketentuan penyaluran pupuk bersubsidi ini kepada petani. Jadi petani dapat berpartisipasi aktif dalam melakukan kontrol di lapangan.

3.2.3. Analisis Persoalan Volume Penyaluran Pupuk Bersubsidi

Sebagian besar temuan atas persoalan volume penyaluran pupuk bersubsidi dalam penelitian ini berupa perbedaan perhitungan volume penyaluran pupuk bersubsidi yang dilaporkan oleh produsen pupuk dengan hasil audit BPK. Koreksi negatif atas volume penyaluran pupuk umumnya disebabkan diperhitungkannya *Delivery Order outstanding* yang belum disalurkan ke pengecer sebagai jumlah penyaluran pupuk TA berjalan. Faktor lain yang menyebabkan ketidakakuratan volume penyaluran pupuk bersubsidi tidak dibuatnya laporan realiasi penyaluran pupuk bersubsidi oleh pengecer yang semestinya dilaporkan setiap bulan.

Dari sisi regulasi, hal tadi telah diantisipasi dengan adanya aturan yang mengharuskan pengecer membuat laporan. Ketentuan ini ditetapkan dalam Permendag Nomor 21/M-DAG/PER/6/2008 Pasal 15 ayat (5): “Pengecer wajib menyampaikan laporan realisasi pengadaan, penyaluran, dan persediaan pupuk bersubsidi setiap bulan secara berkala kepada distributor dengan tembusan kepada dinas kabupaten/kota terkait dengan bentuk laporan sebagaimana tercantum dalam Lampiran XII peraturan ini”. Bentuk laporan yang dimaksud sesuai dengan gambar berikut:



Gambar 3.1 Format Laporan Realisasi Pengadaan, Penyaluran, dan Persediaan Pupuk Bersubsidi

Lampiran IX Peraturan Menteri Perdagangan R.I.
 Nomor : 21M-DAG/PER/6/2008
 Tanggal : 24 Juni 2008

Kepada Yth.
 1. Direktur Jenderal Perda gangan Dalam Negeri, Departemen Perdagangan.
 2. Direktur Jenderal Industri Agro dan Kimia , Departemen Perindustrian.
 3. Direktur Jenderal Tanaman Pangan, Departemen Pertanian
 4. Tim Pengawas Pupuk Bersubsidi Tingkat Pusat
 di -
 JAKARTA

LAPORAN REALI SASI PENGADAAN, PENYALURAN, DAN PENGADAAN PUPUK
 OLEH : PT.
 PERI ODE BULAN :

Jenis Pupuk : (Dalam ton)

PROPI NSI 1	PERSEDI AAN AWAL 2	PENGADAAN (TON)			PENJUALAN (X) 6	PERSEDI AAN AKHI R 7
		LOKAL 3	IMPOR 4	TOTAL 5		
JUMLAH						

Catatan :
 (x) Rincian penjualan ke masing-masing Distributor terlampir.

Jakarta, Tahun
 Direksi PT. (Produsen)
 (.....)

Pelaksanaan ketentuan ini sering kali diabaikan pengecer. Berdasarkan temuan BPK, hal ini karena beberapa kios (pengecer) belum memahami kewajiban dalam membuat laporan pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi. Sementara, produsen pupuk yang seharusnya melakukan pembinaan terhadap pengecer belum menjalankan fungsinya secara optimal. Ke depan, perusahaan perlu membuat program berkelanjutan dalam melakukan pembinaan, pengawasan dan sosialisasi pelaksanaan pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi.

Dari sisi **akses masyarakat** terhadap informasi volume penyaluran pupuk bersubsidi ditemukan masih sangat minim. Volume penyaluran pupuk bersubsidi seolah-olah hanya menjadi domain pengecer dan distributor. Padahal seharusnya petani (minimal melalui kelompok tani) mengetahui berapa volume pupuk bersubsidi yang telah tersalurkan dari keseluruhan kuota pupuk bagi wilayah setempat. Dengan demikian masyarakat akan secara aktif mengontrol jalannya program pupuk bersubsidi sekaligus mencegah pelanggaran.



3.2.4. Analisis Persoalan Penghitungan Subsidi Pupuk

Penghitungan besaran subsidi untuk masing-masing jenis pupuk dihitung dari selisih antara Harga Pokok Produksi/HPP (Rp/Kg) dikurangi Harga Eceran tertinggi/HET (Rp/Kg) dikalikan Volume Penyaluran Pupuk (Kg) ¹. Sehingga, sebelum menghitung besaran subsidi pupuk harus dihitung terlebih dahulu besaran HPP dan volume penyaluran pupuk bersubsidi.

Dari hasil pemeriksaan BPK, terdapat selisih penghitungan HPP dari tiap distributor, baik berupa koreksi negatif maupun koreksi positif. Sebagian besar selisih ini disebabkan koreksi atas DO penjualan; koreksi atas volume penyaluran pupuk bersubsidi; koreksi atas biaya-biaya yang tidak layak diganti oleh pemerintah dalam perhitungan subsidi (*nondeductable cost*); biaya-biaya yang tidak berkaitan dengan produksi pupuk bersubsidi; koreksi fiskal serta aspek akuntansi pelaporan. Koreksi terhadap HPP dan volume penyaluran pupuk bersubsidi, otomatis akan mengoreksi jumlah besaran subsidi pupuk yang harus dibayar pemerintah kepada produsen pupuk.

Dari **sisi regulasi**, komponen-komponen biaya yang termasuk dalam HPP telah diatur dalam Keputusan Menteri BUMN Nomor Kep-183/MBU/2003. Namun aturan ini dinilai belum cukup karena belum mengatur biaya-biaya yang tidak dapat dibebankan dalam perhitungan subsidi pupuk. BPK dalam hal ini sebagai auditor besaran subsidi pupuk menggunakan aturan fiskal (pengertian biaya menurut Undang-Undang Perpajakan) untuk menentukan biaya-biaya yang tidak dapat dibebankan dalam perhitungan subsidi pupuk.

Kurang lengkapnya regulasi yang mengatur mekanisme penghitungan subsidi bisa menyebabkan **pelaksanaan** penghitungan pupuk selalu mengalami koreksi dalam setiap audit. Ketiadaan aturan *negative list* juga membuka peluang membengkaknya/tingginya penghitungan HPP produsen pupuk yang menyebabkan tingginya besaran subsidi pupuk yang harus dibayarkan pemerintah kepada produsen. Hal ini dapat berakibat pada pemborosan anggaran negara.

¹ Pasal 3, Peraturan Menteri Keuangan No.120/PMK.02/2010

Sedangkan **akses masyarakat** dalam penghitungan subsidi ini sangat minim. Penghitungan subsidi selama ini hanya menjadi domain produsen dan pemerintah. Meskipun penghitungan subsidi menjadi domain pemeriksaan BPK, namun seharusnya hasil audit dan perhitungan subsidi tersebut disosialisasikan kepada publik agar masyarakat dapat mengontrol. Seharusnya, lembaga swadaya masyarakat (LSM) yang melakukan pemantauan anggaran juga mulai mengkritisi mekanisme penghitungan subsidi ini.

3.2.5. Analisis Persoalan Pengawasan Pupuk Bersubsidi

Banyaknya penyimpangan dalam pelaksanaan program pupuk bersubsidi ini karena minimnya pengawasan. Secara **regulasi**, ketentuan tentang pengawasan ini telah banyak diatur melalui Permendag Nomor 21/M-DAG/PER/6/2008. Pasal 16 menyebutkan “Pengawasan penyaluran pupuk bersubsidi meliputi jenis, jumlah, mutu, harga eceran tertinggi pupuk bersubsidi, serta waktu pengadaan dan penyaluran”. Pelaksanaan pengawasan dilakukan produsen (dari Lini I sampai Lini IV), gubernur/bupati/wali kota (di wilayah administrasi pemerintahannya), Komisi Pengawasan Pupuk dan Pestisida di tingkat provinsi/kabupaten/kota (di wilayah kerjanya dan wajib melaporkan kepada gubernur/bupati/wali kota dengan tembusan kepada produsen penanggung jawab wilayah), Tim Pengawas Pupuk Bersubsidi tingkat pusat (dari Lini I sampai Lini IV) serta melaporkan kepada Menteri Perdagangan, Menteri perindustrian, Menteri Pertanian), bila dianggap perlu Dirjen Perdagangan Dalam Negeri atau pejabat yang ditunjuk (pengawasan langsung atas pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi).

Dalam **pelaksanaannya**, banyak pihak yang seharusnya menjadi pengawas pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi tidak menjalankan tugas dengan baik. Misalnya tidak mengecek lapangan dan tidak membuat laporan pengawasan. Mereka mengeluh kurang dana operasional untuk melakukan pengawasan, sehingga beberapa daerah menyarankan untuk adanya alokasi dana dampingan APBD agar pengawasan berjalan optimal.

Akses masyarakat terhadap kinerja pengawas juga tidak bagus. Laporan hasil pengawasan tidak disosialisasikan atau dipublikasikan. Masyarakat tidak tahu keberadaan lembaga pengawas. Bahkan



jika tahu ada lembaga ini, mereka tidak tahu harus mengadu ketika terjadi pelanggaran. Ini juga karena masyarakat kadang justru tidak tahu siapa saja anggota lembaga pengawas. Jadi untuk mengoptimalkan fungsi pengawasan program ini, seharusnya lembaga pengawas membuat mekanisme pengaduan masyarakat, sehingga animo masyarakat untuk terlibat dalam pengawasan juga berjalan optimal.



IV. Kesimpulan dan Rekomendasi

4.1 Kesimpulan

Berdasarkan temuan dan analisis yang dilakukan dalam penelitian ini, dapat ditarik beberapa kesimpulan, yakni:

1. Masih terdapat penyimpangan dalam pelaksanaan program pupuk bersubsidi, seperti ketika pendataan RDKK, penjualan pupuk bersubsidi kepada yang tak berhak, penghitungan volume penyaluran, pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi, penghitungan subsidi pupuk, dan pengawasan program pupuk bersubsidi.
2. Sebagian besar penyimpangan dalam pelaksanaan program pupuk bersubsidi terjadi di tingkat pengecer, distributor dan produsen serta lemahnya mekanisme pengawasan pelaksanaan pupuk bersubsidi.
3. Sebagian besar regulasi telah mengatur mekanisme pelaksanaan program pupuk bersubsidi secara memadai, namun penyimpangan masih terjadi karena pelaksanaannya masih belum berjalan sesuai ketentuan, lemahnya pengawasan dari institusi yang berwenang, dan lemahnya kontrol masyarakat luas.
4. Aspek transparansi dan keterbukaan informasi dalam mata rantai pelaksanaan program pupuk bersubsidi masih lemah

4.2. Rekomendasi

Penelitian ini merekomendasikan:

1. Produsen dan kementerian terkait meningkatkan pembinaan dan sosialisasi yang intensif kepada pengecer dan kelompok tani berkaitan dengan pedoman dan ketentuan pelaksanaan program pupuk bersubsidi.

2. Kementerian terkait, terutama Kementerian Pertanian dan Kementerian Perdagangan melakukan koordinasi yang intensif untuk mengevaluasi kelemahan sistem pendataan RDKK, penyaluran, dan pengawasan program pupuk bersubsidi.
3. Adanya aturan mengenai komponen-komponen biaya yang tidak boleh dibebankan dalam perhitungan HPP pupuk bersubsidi
4. KPPP mengoptimalkan fungsi dan perannya dalam melakukan pengawasan program pupuk bersubsidi.
5. Dalam mekanisme pelaksanaan program pupuk bersubsidi perlu dikembangkan model akuntabilitas yang lebih partisipatif, transparan dan dapat diakses oleh publik.

IV. Daftar Pustaka

Badan Pusat Statistik. 2010. Data Strategis BPS.

Republik Indonesia. 2011. Peraturan Menteri Pertanian tentang No. 06 tentang Kebutuhan dan Harga Eceran Tertinggi (HET) Pupuk Bersubsidi untuk Sektor Pertanian Tahun Anggaran 2011

Republik Indonesia. 2010. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2010 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) Tahun Anggaran 2011.

Republik Indonesia. 2010. Peraturan Menteri Keuangan No 120 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penyediaan Anggaran, Penghitungan, Pembayaran, dan Pertanggungjawaban Subsidi Pupuk

Republik Indonesia. 2009. Peraturan Menteri Perdagangan No.07 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 21/M-DAG/PER/6/2008 tentang Pengadaan dan Penyaluran Pupuk Bersubsidi

Republik Indonesia. 2008. Peraturan Menteri Perdagangan No.21 Tahun 2008 tentang Pengadaan dan Penyaluran Pupuk Bersubsidi untuk Sektor Pertanian

Republik Indonesia. 2005. Peraturan Presiden Tahun 2005 tentang Penetapan Pupuk Bersubsidi sebagai Barang dalam Pengawasan

Republik Indonesia. 2003. Peraturan menteri Negara BUMN No.183 tentang Komponen Harga Pokok Penjualan Pupuk Bersubsidi

Indonesia telah menerapkan kebijakan pupuk bersubsidi sejak tahun 1970-an. Kebijakan ini bertujuan untuk meringankan beban petani dalam penyediaan dan penggunaan pupuk untuk kegiatan usaha taninya, sehingga dapat meningkatkan produktifitas dan produksi komoditas pertanian guna mendukung ketahanan pangan nasional. Pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi ditataniagakan dengan Harga Eceran Tertinggi (HET) yang ditetapkan di penyalur resmi (pengecer) yang ditunjuk oleh distributor. Pupuk bersubsidi diperuntukkan untuk sektor pertanian, yang berkaitan dengan budidaya tanaman pangan, hortikultura, perkebunan, hijauan pakan ternak, dan budidaya ikan dan/atau udang. Sasaran pengguna pupuk bersubsidi adalah petani, pekebun, peternak yang mengusahakan lahan paling luas 2 (dua) hektar setiap musim tanam per keluarga petani kecuali pembudidaya ikan dan/atau udang paling luas 1 (satu) hektar.

Meskipun ketentuan pelaksanaan program pupuk bersubsidi telah diatur mekanismenya, namun masih terdapat banyak permasalahan. Penelitian PATTIRO di sepuluh daerah menyatakan terdapat permasalahan pada aspek pendataan, penganggaran, penyaluran/distribusi, dan pengawasan dari pelaksanaan program pupuk bersubsidi. Penelitian ini merupakan bagian dari upaya penguatan integritas dan akuntabilitas program-program kesejahteraan sosial yang dicanangkan oleh pemerintah, khususnya yang mendapat subsidi melalui APBN. Penerbitan laporan penelitian ini dimaksudkan untuk memberikan informasi kepada segenap stakeholder kebijakan yang terkait dan masyarakat luas, terutama masyarakat penerima manfaat dari program pupuk bersubsidi



PATTIRO

Pusat Telaah dan Informasi Regional
Centre for Regional Information and Studies

PATTIRO adalah sebuah Organisasi Non-Pemerintah yang didirikan 17 April 1999 di Jakarta.

PATTIRO bergerak dalam bidang penelitian, advokasi Kebijakan Publik, dan penguatan masyarakat sipil (*civil society*). Visi PATTIRO adalah terwujudnya tata pemerintahan lokal yang baik, transparan, dan adil bagi kesejahteraan sosial masyarakat.

Jl. Tebet Timur Dalam VIII No.39, Jakarta Selatan

Telp/Fax : +62-21 8379 0541/+62-21 829 4691. Email : sekretariat@pattiro.org; pattiro@yahoo.com

ISBN 978-602-9161-01-4



9 786029 161014