

**UTANG SUBSIDI PUPUK OLEH PEMERINTAH: PROSEDUR ANGGARAN,
PENYEBAB, DAN ALTERNATIF SOLUSI**

***GOVERNMENT'S FERTILIZER SUBSIDY DEBT: TREASURY PROCEDURE, CAUSE
AND ALTERNATIVE SOLUTION***

Harry Romadhon¹, Akhmad Solikin^{2*}

^{1,2}Politeknik Keuangan Negara STAN

*Penulis korespondensi: akhsol@pknstan.ac.id

ABSTRACT

In 2007-2017, the fertilizer subsidy budget showed a trend of an annual average increase of 20.45, particularly allocated for food crops subsector. The increase in fertilizer subsidy budget allocation for 2007-2017 is related to subsidies for increasing fertilizer prices and underpaid (debt) fertilizer subsidies which also increased from the previous years. This research aims at identifying causes of ballooning fertilizer subsidy until the budget year of 2017. This research used qualitative method of non-case studies by using the techniques of collecting data through in depth interviews and library research. The results of the study show that the causes of fertilizer subsidy debts included inappropriate measurement of the cost of goods sold (HPP) of subsidized fertilizers, the highest retail price (HET) which did not increase regularly, increased gas prices and exchange rates for gas purchases as the largest component of cost of goods sold. Thus, the government is expected to be able to make effective and efficient new breakthroughs related to the fertilizer subsidy policy such as by using the farmer card. Possibilities of using the farmer card are also discussed in the article.

Keywords: *Fertilizer subsidy, Indonesian agriculture, Subsidy expenditure, Subsidy debt.*

ABSTRAK

Dalam kurun waktu 2007–2017, anggaran belanja subsidi pupuk menunjukkan kecenderungan kenaikan rata-rata sebesar 20,45 persen per tahun terutama disalurkan untuk subsektor tanaman pangan. Kenaikan alokasi anggaran subsidi pupuk tahun 2007-2017 berkaitan dengan subsidi harga pupuk yang semakin bertambah dan kurang bayar (utang) subsidi pupuk yang juga bertambah dari tahun sebelumnya. Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi penyebab membesarnya utang subsidi pupuk sampai dengan tahun anggaran 2017. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif nonstudi kasus dengan teknik pengumpulan data melalui *in depth interview* dan penelitian kepustakaan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penyebab terjadinya utang subsidi pupuk diantaranya adalah penetapan Harga Pokok Penjualan (HPP) pupuk bersubsidi yang tidak tepat, Harga Eceran Tertinggi (HET) yang tidak mengalami kenaikan, kenaikan harga gas dan kurs dalam pembelian gas sebagai komponen terbesar pembentuk HPP. Dengan demikian, pemerintah diharapkan dapat melakukan terobosan baru yang efektif dan efisien terkait kebijakan subsidi pupuk tersebut, misalnya dengan menggunakan kartu tani. Kemungkinan penggunaan kartu tani juga didiskusikan dalam artikel ini.

Kata kunci: Subsidi pupuk, Pertanian Indonesia, Pengeluaran subsidi, Utang subsidi.

PENDAHULUAN

Permintaan pangan yang merupakan kebutuhan dasar akan terus meningkat seiring dengan perkembangan jumlah penduduk. Oleh sebab itu, diperlukan strategi, langkah operasional, kerja keras dan cerdas, serta dukungan instansi terkait dalam perencanaan pencapaian ketahanan pangan nasional dengan berdasarkan pada pertumbuhan penduduk dan peningkatan produksi melalui intensifikasi dan ekstensifikasi pertanian. Dengan mengandalkan lahan sawah yang ada saat ini, selain penggunaan varietas unggul, penggunaan pupuk yang tepat menjadi salah satu faktor utama untuk mendorong peningkatan produksi pertanian secara efektif dan efisien (Kementerian Pertanian, 2017).

Pemenuhan kebutuhan produksi pangan Indonesia yang menjadi salah satu agenda strategis prioritas (*nawacita*) merupakan permasalahan yang harus dihadapi pemerintah. Berdasarkan *Roadmap* Beras (Kemenko Perekonomian, 2017), dengan total populasi penduduk Indonesia tahun 2019 yang diprediksi sebesar 270 juta jiwa, diperkirakan total kebutuhan beras nasional sebagai makanan pokok tahun 2019 adalah sebesar 30,18 juta ton.

Dalam rangka mengantisipasi permasalahan kebutuhan pangan tersebut di masa mendatang, perlu dilakukan langkah-langkah strategis peningkatan produksi pertanian yang salah satunya adalah dengan pemberian pupuk dengan tepat. Pupuk merupakan salah satu unsur penting yang diperlukan dalam produksi pertanian selain bibit unggul, pengairan, antisipasi hama penyakit, dan pemanfaatan teknologi pertanian. Pupuk organik maupun anorganik diperlukan untuk memperbaiki atau memberikan tambahan unsur-unsur hara pada tanah. Sebagai makanan untuk tanaman, pupuk berpengaruh signifikan dalam produktivitas tanaman (Nazeb, Darwanto, & Suryantini, 2019).

Menurut Gruber (2012), subsidi adalah pembayaran pemerintah kepada individu atau perusahaan yang mengakibatkan biaya konsumsi bagi individu atau biaya produksi bagi perusahaan. Dalam bahasa Suparmoko (2003), subsidi adalah salah satu bentuk pengeluaran pemerintah yang juga diartikan sebagai pajak negatif yang akan menambah pendapatan mereka yang menerima subsidi atau mengalami peningkatan pendapatan riil apabila mereka mengonsumsi atau membeli barang-barang yang disubsidi oleh pemerintah dengan harga jual yang rendah. Subsidi dapat dibenarkan jika mendorong peningkatan pasokan dan konsumsi produk yang menghasilkan keuntungan eksternal yang tinggi. Hal ini dapat membantu mengatasi masalah kegagalan pasar. Terdapat dua kategori bantuan terhadap sektor pertanian, yaitu dalam bentuk dukungan harga pasar yang lebih tinggi dan yang kedua dalam bentuk transfer atau subsidi dari anggaran negara. Pada bentuk pertama, konsumen membayar harga yang lebih mahal bagi produk pertanian akibat kuota produksi, kuota impor, atau bea masuk impor. Pada bantuan kedua, kebijakan tersebut tidak memengaruhi harga pasar dan dapat berupa pembayaran kekurangan pendapatan, subsidi infrastruktur, atau subsidi input (Harley, 1996).

Berdasarkan kondisi bahwa kebutuhan pangan nasional belum terpenuhi, pemerintah perlu memberikan bantuan berupa pupuk bersubsidi terutama kepada petani miskin. Selain itu, pemerintah memberikan pupuk bersubsidi kepada petani agar harga pupuk dapat terjangkau oleh petani karena biaya pupuk merupakan komponen yang cukup besar dalam produksi tanaman pangan. Dengan adanya pupuk yang tersedia kepada petani dengan harga yang terjangkau, diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan petani yang kurang mampu dan meningkatkan produktivitas pertanian secara keseluruhan. Pada akhirnya, peningkatan produktivitas petani diharapkan dapat mendukung program ketahanan pangan nasional (Hermawan, 2014).

Subsidi pupuk sudah menjadi komponen utama kebijakan subsidi bidang pertanian yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia sejak tahun 1969 (Susila, 2010) dalam rangka mengatasi masalah ketersediaan pupuk dengan harga yang terjangkau oleh petani melalui program Bimas

(Bimbingan Massal) dan Inmas (Instruksi Massal). Sejak dilaksanakannya program Bimas dan Inmas di tahun tersebut, penggunaan pupuk menjadi salah satu komponen panca usaha pertanian yang penting, melengkapi penggunaan varietas padi baru yang memberikan hasil produksi yang lebih tinggi (Hedley & Tabor, 1989).

Saat ini, melalui Kementerian Pertanian selaku koordinator, pemerintah telah mengalokasikan pupuk bersubsidi untuk para petani guna memperkuat ketahanan pangan nasional. Kebijakan subsidi pupuk dilandasi pemikiran bahwa pupuk merupakan faktor utama dalam meningkatkan produktivitas. Subsidi pupuk bertujuan untuk merespons kecenderungan kenaikan harga pupuk di pasar internasional dan penurunan tingkat keuntungan usaha tani. Selain itu, kebijakan subsidi pupuk juga bertujuan untuk memenuhi prinsip enam tepat dalam penyaluran pupuk, yaitu tepat jenis, jumlah, harga, tempat, waktu, dan mutu (Suryana, Agustian, & Yofa, 2016).

Selanjutnya menurut Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2016 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2017 Program Pengelolaan Subsidi didefinisikan sebagai berikut:

Pemberian dukungan dalam bentuk pengalokasian anggaran kepada perusahaan negara, lembaga pemerintah, atau pihak ketiga berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk menyediakan barang atau jasa yang bersifat strategis atau menguasai hajat hidup orang banyak sesuai kemampuan keuangan negara.

Ketentuan mengenai program pengelolaan belanja subsidi dalam undang-undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara juga sudah diatur bahwa anggaran subsidi dapat disesuaikan dengan kebutuhan realisasi pada tahun anggaran berjalan berdasarkan perubahan parameter, realisasi harga minyak mentah Indonesia, dan/atau nilai tukar rupiah. Selain itu, ketentuan tersebut juga sudah didukung dengan peraturan Menteri Keuangan.

Dalam kurun waktu 2007–2017, anggaran belanja subsidi pupuk menunjukkan kecenderungan kenaikan rata-rata sebesar 20,45 persen per tahun sedangkan penyaluran pupuk hanya naik 4,02% per tahun. Kenaikan alokasi anggaran subsidi pupuk tahun 2007-2017 berkaitan dengan (a) subsidi harga pupuk yang semakin bertambah (selisih antara HPP dan HET); dan (b) kurang bayar (utang) subsidi pupuk yang juga bertambah dari tahun sebelumnya. Belanja subsidi pupuk sedang mengalami dilema yaitu volume penyaluran pupuk kepada petani yang perlu dipertahankan, sedangkan di sisi lain harga bahan baku produksi pupuk bersubsidi cenderung terus meningkat karena sekitar 65 persen dari total biaya produksi pupuk adalah gas bumi yang pembeliannya menggunakan mata uang Dolar AS (Samosir, 2013). Meningkatnya harga bahan baku ini mengakibatkan kenaikan biaya produksi yang harus ditanggung oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN) produsen pupuk. Selain itu, perbedaan antara Harga Pokok Produksi (HPP) perencanaan dan HPP realisasi hasil temuan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) juga menjadi sorotan karena jumlahnya yang signifikan dan cenderung meningkat. BPK menyarankan pemerintah agar melakukan perbaikan regulasi dalam perencanaan anggaran subsidi pupuk (BPK, 2016).

Selain perbaikan di sisi regulasi, BPK juga mengharapkan agar pemerintah dalam hal ini otoritas penganggaran melakukan perencanaan penganggaran dengan lebih baik, sehingga tidak terjadi kurang bayar (utang) yang signifikan pada pelaksanaan belanja subsidi. Hal tersebut mengakibatkan negara dibebani kewajiban untuk membayar belanja subsidi di luar kemampuan fiskal pemerintah karena harus menyiapkan kekurangan pembayaran subsidi atas tagihan yang melebihi pagu untuk dianggarkan dalam anggaran tahun berikutnya.

Berdasarkan Aplikasi RKAKL DIPA di Ditjen Anggaran, realisasi penyaluran pupuk bersubsidi 10 (sepuluh) tahun terakhir terlihat cukup baik dengan pagu anggaran yang semakin membesar. Pada tahun 2015, terjadi kenaikan pagu anggaran yang cukup besar akibat

pengalokasian kurang bayar (utang) subsidi pupuk pada tahun 2012 dan 2013 sebesar Rp10,9 triliun. Dapat disampaikan juga bahwa terdapat penurunan realisasi belanja pada tahun anggaran 2015 dan tahun anggaran 2016 sebagai akibat penghematan anggaran pemerintah.

Dalam undang-undang mengenai Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) telah diatur bahwa realisasi subsidi dapat melampaui anggaran. Pada beberapa peraturan Menteri Keuangan mengenai belanja subsidi pun juga sudah terdapat pasal-pasal yang mengisyaratkan kemungkinan terjadinya kurang/lebih bayar atas hasil pemeriksaan. Dalam realisasi pelaksanaan belanja subsidi, banyak terjadi perbedaan antara anggaran dan realisasinya karena adanya perubahan komponen biaya atau perubahan kebijakan pemerintah. Berdasarkan hal-hal tersebut, pemerintah memperbolehkan seluruh belanja subsidi untuk melampaui anggaran yang disediakan.

Perbedaan antara anggaran yang direncanakan dengan realisasinya mengakibatkan kurang bayar (utang) kepada BUMN operator subsidi pupuk. Kurang bayar pada belanja subsidi pupuk hampir terjadi setiap tahun. Selain itu, di tahun-tahun tertentu jumlah kurang bayar hasil temuan BPK menunjukkan angka yang sangat signifikan apabila dibandingkan dengan pagu anggarannya. Hal ini dapat membuat fiskal negara menjadi terganggu jika tidak segera diatasi.

Selain itu, berdasarkan Aplikasi RKAKL DIPA di Ditjen Anggaran, realisasi volume penyaluran pupuk bersubsidi 10 (sepuluh) tahun terakhir terlihat cukup baik dengan volume penyaluran yang cenderung meningkat. Volume penyaluran pupuk bersubsidi yang diajukan oleh BUMN operator terus meningkat karena kebutuhan pupuk para petani lebih besar dari anggaran yang dapat disediakan oleh pemerintah.

Penugasan yang diberikan oleh pemerintah kepada BUMN operator terkait pengalokasian anggaran subsidi pupuk selama ini diiringi dengan kurang bayar (utang) pupuk bersubsidi yang cukup fluktuatif. Sampai dengan tahun 2017, utang subsidi pupuk berdasarkan audit BPK adalah sebesar Rp17,9 triliun yang terdiri dari kurang bayar tahun 2014, tahun 2015, dan tahun 2016, sebagaimana tercantum pada Tabel 1.

Tabel 1. Jumlah Pagu (DIPA) dan Utang Subsidi Pupuk *Audited* Tahun 2010-2017

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Pagu	18,4	18,8	13,9	17,9	21,0	39,1	30,0	31,1
Utang	1,5	0,4	3,6	7,2	7,4	7,5	2,9	-

Catatan: dalam triliun rupiah

Sumber: Diolah dari aplikasi RKAKL-DIPA 2017 dan (BPK, 2016)

Dengan memperhatikan kondisi tersebut di atas, pemerintah diharapkan dapat menjaga *good governance* khususnya terkait kebijakan belanja subsidi pupuk karena subsidi pupuk memiliki alokasi anggaran subsidi nonenergi terbesar dan hampir setiap tahun terjadi kurang bayar oleh pemerintah. Selain itu, utang pemerintah dari subsidi pupuk cenderung meningkat dari tahun ke tahun. Hingga tahun 2017, pemerintah masih mempunyai utang (*audited*) sebesar Rp17,9 triliun kepada BUMN produsen pupuk bersubsidi.

Penelitian ini membahas mengenai pengelolaan belanja subsidi pupuk di Indonesia berupa uraian proses perencanaan hingga pertanggungjawaban dalam belanja subsidi pupuk. Selain itu, dalam penelitian ini juga dianalisis terkait utang subsidi pupuk yang timbul dalam pengelolaan belanja subsidi pupuk tersebut dan cara menanggulangnya. Pertanyaan dalam penelitian ini adalah: (a) mengapa dapat terjadi utang subsidi pupuk yang cukup besar? Dan (b)

bagaimana cara menanggulangi timbulnya utang yang cukup besar dalam pengelolaan belanja subsidi pupuk?

METODE PENELITIAN

Penelitian ini adalah penelitian terapan yang bersifat kualitatif deskriptif dan analisis induktif. Penelitian terapan diselenggarakan dalam rangka mengatasi masalah nyata dalam kehidupan, berupa usaha menemukan dasar-dasar dan langkah-langkah perbaikan bagi suatu aspek kehidupan yang dipandang perlu diperbaiki (Irina, 2017). Untuk itu peneliti berusaha menemukan kelemahan-kelemahan atau kekurangan-kekurangan di dalam aspek kehidupan yang diselidikinya, yang diikuti dengan merumuskan alternatif-alternatif cara mengatasinya.

Menurut Creswell (2009), penelitian kualitatif adalah proses pencarian untuk memperoleh pemahaman atas masalah sosial dan kemanusiaan berdasarkan pada pengembangan gambaran yang holistik dan kompleks yang dibentuk dengan kata-kata. Penelitian kualitatif melaporkan pandangan rinci dari informan dan dilaksanakan dalam setting alamiah. Analisis induktif merupakan proses di mana peneliti mengamati fenomena tertentu guna, berdasarkan hal tersebut, akhirnya tiba pada kesimpulan umum (Sekaran & Bougie, 2016).

Sugiyono (2007) menjelaskan bahwa metode kualitatif digunakan untuk kepentingan yang berbeda dengan metode kuantitatif. Metode kualitatif digunakan ketika masalah penelitian belum jelas atau untuk memahami makna di balik data yang tampak. Penelitian ini disusun dengan metode kualitatif nonstudi kasus karena pendekatan ini lebih tepat untuk memahami suatu permasalahan dengan fokus yang mendalam.

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini terbagi menjadi dua macam, yaitu sumber data primer dan sumber data sekunder. Sumber data primer didapat dengan wawancara (*in depth interview*) terhadap responden ahli terkait topik penelitian ini, yang terdiri dari pembuat kebijakan, pelaksana kebijakan dan ahli pupuk. Responden dari sisi pembuat peraturan berasal dari Kementerian Keuangan (yaitu dari Ditjen Anggaran selaku Pembantu Pengguna Anggaran Subsidi Pupuk sebanyak dua orang eselon 4 dan dari Badan Kebijakan Fiskal sebanyak satu orang eselon 3) dan Kementerian Pertanian (dari Ditjen Prasarana dan Sarana Pertanian selaku Kuasa Pengguna Anggaran Subsidi Pupuk sebanyak satu orang eselon 4), pelaksana peraturan berasal dari BUMN Operator (ari PT Pupuk Indonesia sebanyak satu orang *general manager*), sedangkan ahli pupuk adalah satu orang Ketua Tim Teknis Pokja Pupuk Nasional. Selanjutnya sumber data sekunder didapat dari laporan-laporan, jurnal, buku, kajian, dan regulasi pada kebijakan belanja subsidi pupuk serta literatur lainnya yang terkait.

Teknik pengumpulan data yang digunakan terbagi menjadi dua macam, yaitu metode *in depth interview* dan penelitian kepustakaan. Metode *in depth interview* adalah teknik penelitian yang digunakan untuk mendapatkan gambaran dari perspektif responden mengenai topik riset. Responden dianggap sebagai ahli untuk topik tersebut. Tahapan metode *in depth interview* ialah memberikan pertanyaan secara natural, kemudian dilanjutkan dengan mendengarkan jawaban secara baik, dan sebagai tambahan dapat memberikan pertanyaan lanjutan dan menggali informasi lebih lanjut. Metode *in depth interview* dapat memberikan kredibilitas dan fleksibilitas tinggi karena informan dapat memberikan gambaran mengenai makna dari topik penelitian dengan bahasanya sendiri. Metode *in depth interview* juga dapat menggali lebih lanjut detail yang dibutuhkan dan partisipan dapat menginterpretasikan pertanyaan sesuai dengan pemahaman mereka.

Pengumpulan data melalui penelitian kepustakaan adalah dengan membaca dan memahami berbagai laporan, jurnal, buku, kajian, dan regulasi pada kebijakan belanja subsidi pupuk serta literatur lainnya guna mendaftar teori dan peraturan yang terkait dengan materi

penelitian. Kajian kepustakaan dalam penelitian ini diperoleh dari laporan hasil pemeriksaan BPK, kajian KPK, jurnal ilmiah, buku-buku, dan regulasi terkait pengelolaan belanja subsidi pupuk.

Analisis data adalah proses mencari dan menyusun secara sistematis data yang diperoleh dari hasil wawancara, catatan lapangan, dan dokumentasi dengan cara mengorganisasikan data ke dalam kategori, menjabarkan ke dalam unit-unit, melakukan sintesa, menyusun ke dalam pola, memilih mana yang penting dan mana yang akan dipelajari, dan membuat kesimpulan sehingga mudah dipahami oleh diri sendiri maupun orang lain (Sugiyono, 2007). Dalam penelitian ini, data kualitatif hasil wawancara diolah dengan pengkodean (*coding*) secara manual melalui 5 (lima) tahap (Srivastava & Thomson, 2009), yaitu:

- a. *Coding 1: Familiarization*
Familiarization dilakukan dengan cara membaca transkrip untuk mengenali dan memahami isu utama yang muncul terkait penelitian dalam kumpulan data tersebut.
- b. *Coding 2: Identifying a Thematic Framework*
Identifying a Thematic Framework dilakukan dengan cara menyaring dan mengklasifikasikan data yang membentuk dasar kerangka tematik penelitian.
- c. *Coding 3: Indexing*
Indexing dilakukan dengan cara mengidentifikasi bagian dari data yang menarik (sesuai dengan tema penelitian) dan memberikan indeks sehingga mudah ditemukan.
- d. *Coding 4: Charting*
Charting dilakukan dengan cara mengumpulkan data dari konteks tekstual aslinya dan ditempatkan di dalam subjudul suatu tabel masing-masing responden.
- e. *Coding 5: Mapping and Interpretation*
Mapping and Interpretation dilakukan dengan cara menganalisis *key characteristics* yang ada dalam *chart* (*coding 4*). Pada tahap ini diketahui tujuan penelitian kualitatif, yaitu mendefinisikan konsep, memetakan jangkauan dan sifat fenomena, menciptakan tipologi, menemukan asosiasi, memberikan penjelasan, dan mengembangkan strategi.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Prosedur Penganggaran

Subsidi pupuk, dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 68/PMK.02/2016 tentang Tata Cara Penyediaan, Pencairan, dan Pertanggungjawaban Dana Subsidi Pupuk, adalah subsidi yang diberikan oleh pemerintah kepada kelompok tani untuk memperoleh pupuk dalam rangka mendukung ketahanan pangan yang besarnya dihitung berdasarkan selisih antara harga pokok penjualan dengan harga eceran tertinggi. Pada tahun 2017, sesuai Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2016 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2017 yang ditindaklanjuti dengan Peraturan Presiden Nomor 97 Tahun 2016 tentang Rincian Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 2017, telah diamanatkan program pengelolaan subsidi pupuk. Sebagai tindak lanjut kebijakan tersebut, Menteri Pertanian telah menerbitkan Peraturan Menteri Pertanian Nomor 04/Permentan/SR.310.3.2017 tentang Alokasi dan Harga Eceran Tertinggi Pupuk Bersubsidi untuk Sektor Pertanian Tahun Anggaran 2017.

Implementasi peraturan tersebut di atas kemudian ditindaklanjuti dengan penerbitan peraturan Gubernur dan peraturan Bupati/Walikota mengenai kebutuhan pupuk di masing-masing wilayahnya, sebagai pedoman bagi produsen, distributor, dan pengecer pupuk dalam menyalurkan pupuk bersubsidi di wilayah tanggung jawabnya. Dalam upaya menjamin kelancaran dan efektivitas penerapan Peraturan Menteri Pertanian Nomor

04/Permentan/SR.310.3.2017 tentang Alokasi dan Harga Eceran Tertinggi Pupuk Bersubsidi untuk Sektor Pertanian Tahun Anggaran 2017, kemudian disusun Pedoman Pelaksanaan Penyediaan dan Penyaluran Pupuk Bersubsidi TA 2017 (Kementerian Pertanian, 2017).

Perencanaan volume kebutuhan pupuk bersubsidi diperoleh dari rekapitulasi Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok (RDKK) yang disusun secara berjenjang dari tingkat kelompok tani (poktan) hingga tingkat pusat di Kementerian Pertanian. Penyusunan RDKK diatur dengan Peraturan Menteri Pertanian Nomor 67/Permentan/SM.050/12/2016 tentang Pembinaan Kelembagaan Petani. RDKK diisi oleh petani yang didampingi oleh petugas penyuluh pertanian, selanjutnya dilakukan rekapitulasi dari tingkat kelompok tani (poktan) di kelurahan/desa sampai dengan tingkat provinsi untuk dilakukan rekapitulasi secara nasional oleh Kementerian Pertanian.

Berdasarkan rekapitulasi RDKK dari seluruh provinsi, Kementerian Pertanian selanjutnya menetapkan volume kebutuhan pupuk bersubsidi secara nasional. Selain itu, harga pembelian pupuk bersubsidi oleh petani yang telah terdaftar dalam RDKK ditetapkan dalam Harga Eceran Tertinggi (HET) pupuk bersubsidi. Volume dan HET untuk selanjutnya ditetapkan dengan peraturan Menteri Pertanian mengenai alokasi dan HET pupuk bersubsidi untuk sektor pertanian. Berdasarkan peraturan Menteri Pertanian tersebut, masing-masing kepala daerah menetapkan alokasi dan HET pupuk bersubsidi untuk wilayahnya masing-masing. Peraturan-peraturan tersebut akan digunakan oleh seluruh pihak terlibat sebagai panduan penyaluran pupuk bersubsidi.

Subsidi pupuk dialokasikan dalam APBN pada Bagian Anggaran Bendahara Umum Negara Pengelolaan Belanja Subsidi (BA 999.07). Berbeda dengan Bagian Anggaran (BA) Kementerian Negara/Lembaga (K/L), pada BA 999.07 dalam pelaksanaannya dapat dilakukan oleh kementerian atau lembaga di luar Kementerian Keuangan. Pada belanja subsidi pupuk, Menteri Keuangan bertindak selaku Pengguna Anggaran (PA), Direktur Jenderal Anggaran selaku Pembantu Pengguna Anggaran (PPA) dan Direktur Pupuk dan Pestisida, Kementerian Pertanian selaku Kuasa Pengguna Anggaran (KPA).

Proses perencanaan anggaran subsidi pupuk diawali dengan penyusunan indikasi kebutuhan dana (IKD) belanja subsidi pupuk. Proses penganggaran belanja subsidi pupuk mengacu pada Peraturan Menteri Keuangan Nomor 231/PMK.02/2015 tentang Tata Cara Perencanaan, Penelaahan, dan Penetapan Alokasi Anggaran Bagian Anggaran Bendahara Umum Negara, dan Pengesahan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran Bendahara Umum Negara sebagaimana telah diubah terakhir dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 9/PMK.02/2017. IKD belanja subsidi pupuk diusulkan oleh KPA subsidi pupuk kepada PPA BUN (Pembantu Pengguna Anggaran Bendahara Umum Negara) belanja subsidi (BA 999.07).

Setelah dilakukan pengkajian secara fiskal dan kebijakan ekonomi makro, usulan IKD belanja subsidi pupuk ditampung dalam pagu indikatif belanja subsidi. Rencana Dana Pengeluaran (RDP) BUN akan disusun berdasarkan pagu indikatif tersebut yang selanjutnya akan digunakan sebagai bahan penyusunan RUU APBN dan Nota Keuangan. Setelah Nota Keuangan dan RUU APBN mendapat persetujuan DPR, Menteri Keuangan menetapkan Pagu Alokasi Belanja Subsidi. RDP BUN yang telah disetujui tersebut, digunakan sebagai bahan penyusunan peraturan Presiden mengenai rincian APBN.

Jumlah belanja subsidi pupuk ditetapkan dalam peraturan Presiden mengenai rincian APBN dan surat edaran Menteri Keuangan mengenai penetapan alokasi anggaran BUN. Berdasarkan surat edaran Menteri Keuangan tersebut, Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) Belanja Subsidi Pupuk diusulkan oleh Direktorat Pupuk dan Pestisida, Kementerian Pertanian selaku KPA subsidi pupuk untuk ditetapkan oleh Menteri Keuangan melalui Direktorat Jenderal Anggaran. Selanjutnya penganggaran hingga pertanggungjawaban subsidi

pupuk diatur oleh Peraturan Menteri Keuangan Nomor 68/PMK.02/2016 tentang Tata Cara Penyediaan, Pencairan, dan Pertanggungjawaban Dana Subsidi Pupuk.

Atas pelaksanaan kegiatan belanja subsidi pupuk, dilakukan penyusunan laporan keuangan sebagai pertanggungjawaban pelaksanaan anggaran belanja subsidi pupuk kemudian dilakukan pemeriksaan. Secara periodik, KPA menyusun laporan keuangan dan disampaikan secara berjenjang kepada Menteri Keuangan selaku Pengguna Anggaran belanja subsidi. Penyusunan laporan keuangan belanja subsidi pupuk mengacu pada Peraturan Menteri Keuangan Nomor 264/PMK.05/2014 tentang Sistem Akuntansi dan Pelaporan Keuangan Belanja Subsidi sebagaimana telah diubah terakhir dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 217/PMK.05/2016.

Penghitungan anggaran subsidi pupuk diperoleh dari perkalian volume pupuk bersubsidi dengan selisih HPP dan HET. Perencanaan volume subsidi pupuk dan HET diperoleh dari peraturan Menteri Pertanian mengenai alokasi dan HET pupuk bersubsidi untuk sektor pertanian. Harga Pokok Penjualan (HPP) per jenis pupuk diperoleh dari usulan BUMN produsen pupuk. Persamaan (1) menunjukkan rumus penghitungan subsidi pupuk.

$$\text{Subsidi Pupuk} = \text{Volume} \times (\text{HPP} - \text{HET}) \dots\dots\dots (1)$$

Penghitungan Harga Pokok Penjualan (HPP) subsidi pupuk ditetapkan melalui Peraturan Menteri Pertanian Nomor 01/Permentan/SR.130/1/2012 tentang Komponen Harga Pokok Penjualan Pupuk Bersubsidi untuk Sektor Pertanian. Peraturan tersebut antara lain mengatur tentang komponen biaya HPP dan biaya-biaya yang dapat dibebankan (*allowable cost*) dalam penghitungan HPP. Biaya tersebut terdiri dari (1) biaya produksi *Free On Truck* (FOT)/*Free On Board* (FOB), (2) biaya penyaluran sampai dengan Lini III, (3) keuntungan 10 persen, (4) biaya susut, (5) biaya penyaluran dari Lini III ke Lini IV, (6) asuransi, dan (7) Pajak Pertambahan Nilai. Untuk biaya produksi terdiri dari (a) biaya bahan baku, (b) biaya air baku, (c) biaya bahan penolong, (d) biaya pegawai, (e) biaya pemeliharaan dan suku cadang, (f) biaya asuransi dan jasa, (g) biaya administrasi umum, (h) biaya depresiasi dan amortisasi, (i) biaya bunga dan bank, (j) biaya kantong dan pengantongan, serta (k) biaya *handling* di pabrik.

Selanjutnya, biaya penyaluran sampai dengan Lini III terdiri dari (a) biaya kapal curah/*freight* kapal curah, (b) biaya kapal kantong/*freight* kapal kantong, (c) biaya survey, (d) biaya bongkar/muat Lini II, (e) biaya sewa/stapel gudang Lini II, (f) biaya angkut Lini II ke Lini III, (g) biaya bongkar/muat Lini III, (h) biaya sewa/Stapel gudang Lini III, dan (i) biaya administrasi dan umum. Pemerincian tersebut menunjukkan bahwa jenis-jenis biaya sudah terperinci secara lengkap.

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

Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2005 tentang Pendirian, Pengurusan, Pengawasan, dan Pembubaran Badan Usaha Milik Negara, Pasal 65 ayat (1) dan (3), mengamanatkan bahwa:

Pemerintah dapat memberikan penugasan khusus kepada BUMN untuk menyelenggarakan fungsi kemanfaatan umum dengan tetap memperhatikan maksud dan tujuan serta kegiatan usaha BUMN. Apabila penugasan tersebut secara finansial tidak menguntungkan, pemerintah harus memberikan kompensasi atas semua biaya yang telah dikeluarkan oleh BUMN tersebut, termasuk margin yang diharapkan sepanjang dalam tingkat kewajaran sesuai dengan penugasan yang diberikan.

Dengan demikian, berdasarkan ketentuan tersebut, pemerintah harus memberikan kompensasi kepada perusahaan pupuk atas kewajiban menyediakan pupuk yang bersubsidi.

Mekanisme penyaluran pupuk bersubsidi diatur dalam Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 15/M-DAG/PER/4/2013 tentang Pengadaan dan Penyaluran Pupuk Bersubsidi untuk Sektor Pertanian. Penyaluran pupuk bersubsidi dilakukan dengan sistem tertutup yaitu dari Lini I (gudang produsen) lalu ke Lini II (gudang produsen dan Unit Pengantongan Pupuk) kemudian ke Lini III (gudang distributor) sampai dengan Lini IV (gudang pengecer). Petani dapat membeli pupuk bersubsidi sesuai dengan Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok (RDKK) yang telah ditetapkan oleh Kuasa Pengguna Anggaran (KPA), dalam hal ini ialah Kementerian Pertanian.

BUMN mengajukan tagihan kepada KPA dengan HPP yang telah ditetapkan berdasarkan pupuk yang telah disalurkan. HPP penagihan diajukan oleh produsen pupuk kepada KPA melalui PT Pupuk Indonesia, selanjutnya KPA meminta BPKP untuk mereviu HPP penagihan tersebut sebelum ditetapkan dalam Keputusan Menteri Pertanian. HPP untuk penagihan per jenis dan per produsen pupuk dalam satuan rupiah/ton diatur dalam Keputusan Menteri Pertanian terkait penetapan harga pokok penjualan pupuk bersubsidi untuk sektor pertanian tahun anggaran 2017.

Selanjutnya KPA melakukan verifikasi dan validasi terhadap tagihan dari produsen pupuk sesuai Pedoman Pendampingan Verifikasi dan Validasi Penyaluran Pupuk Bersubsidi Tahun 2017. Berdasarkan tagihan yang telah diverifikasi dan divalidasi, KPA mengajukan pencairan anggaran subsidi pupuk ke Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN). Selanjutnya KPPN akan melakukan transfer dari Rekening Kas Umum Negara ke Rekening BUMN operator subsidi pupuk. BPK akan melakukan audit atas laporan keuangan tahunan. Berdasarkan laporan keuangan tahunan KPA, BPK akan menguji HPP realisasi apakah pengeluaran negara untuk subsidi pupuk telah sesuai dengan biaya riil yang dikeluarkan oleh operator subsidi pupuk. Hasil temuan tersebut berupa kurang/lebih bayar belanja subsidi.

Mulai tahun 2016, kurang/lebih bayar subsidi pupuk temuan BPK dibandingkan terlebih dahulu dengan laporan asersi manajemen dari operator subsidi pupuk yang telah dikaji oleh KPA subsidi pupuk. Berdasarkan hasil final penghitungan kurang bayar belanja subsidi, KPA akan mengajukan kepada Menteri Keuangan untuk mengalokasikan pembayarannya di APBN/APBN-P (APBN Perubahan). Setelah usul pembayaran tersebut disahkan dalam APBN/APBN-P dan ditetapkan dalam DIPA, KPA akan melakukan proses pembayaran kepada operator subsidi pupuk.

Penyebab Utang Subsidi Pupuk

Sebagaimana disebutkan sebelumnya, utang subsidi pupuk semakin meningkat. Pemerintah telah melunasi kurang bayar pada tahun-tahun sebelumnya dengan memasukkannya ke dalam pagu alokasi (DIPA), seperti pada tahun 2015, pagu alokasi sebesar Rp39,1 triliun tersebut terdiri dari subsidi harga dan alokasi untuk kurang bayar tahun 2012 dan tahun 2013. Selain itu, pemerintah sudah mengajukan usulan pengalokasian utang subsidi pupuk tahun 2014 sebesar Rp7 triliun untuk dianggarkan di tahun 2016 agar tidak mengganggu operasional bagi BUMN operator dan tidak menimbulkan beban bunga yang cukup besar bagi pemerintah akibat masuknya beban bunga sebagai komponen pembentuk HPP pupuk bersubsidi, namun usulan

tersebut tidak disetujui oleh DPR dengan pertimbangan tertentu. Timbulnya beban bunga yang cukup besar akan berdampak pada meningkatnya HPP pupuk bersubsidi (Kasi Penyusunan Rencana Anggaran Belanja Subsidi, wawancara, 10 November 2017).

Menurut KPK (2017), pola penetapan HPP saat ini berpotensi mendorong produsen mengajukan pembebanan berlebih pada keuangan negara. Terdapat mekanisme koreksi HPP menyebabkan produsen tidak memiliki keterikatan memedomani HPP yang ditentukan pada awal tahun. Mekanisme koreksi HPP juga potensial mendorong produsen berlaku inefisien. Celah inefisiensi tidak dapat dilepaskan dari relatif terbukanya *item-item* yang bisa dibebankan dalam komponen HPP pupuk bersubsidi dikarenakan menganut pola *full costing*.

KPK merekomendasikan Kementerian Pertanian untuk mendesain ulang pola penyaluran pupuk bersubsidi secara langsung kepada petani. Selain itu, KPK juga meminta Kementerian Keuangan segera menyelesaikan tunggakan (utang) pembayaran pupuk bersubsidi untuk mencegah meningkatnya beban keuangan negara.

Selanjutnya BPK (2013) menjelaskan bahwa penggunaan HPP yang tidak mendekati riil untuk pembayaran sementara subsidi pupuk mengakibatkan dana yang dialokasikan untuk subsidi pupuk terlalu rendah sehingga menimbulkan kurang bayar subsidi pupuk. BPK merekomendasikan kepada Menteri Keuangan agar bersama Menteri Pertanian untuk menjaga ketersediaan pupuk bersubsidi dengan menetapkan suatu dasar penentuan penganggaran pupuk yang sejalan dengan program ketahanan pangan nasional.

BPK meminta Menteri Pertanian untuk menetapkan HPP pupuk bersubsidi dengan mempertimbangkan asumsi-asumsi ekonomi (faktor inflasi) di tahun pelaksanaan dan mereviu kembali besaran asumsi eskalasi harga yang pernah ada. Menteri Pertanian diharapkan dapat menyampaikan usulan HPP yang mendekati riil sebagai bahan RAPBN (Rancangan APBN) kepada Menteri Keuangan secara tepat waktu dan sinkron dengan siklus APBN. Selain itu, Menteri Pertanian juga diharapkan dapat mengoptimalkan kesempatan APBN-P pada tiap tahun anggaran untuk meng-*update* HPP pupuk bersubsidi hingga mendekati riil.

Dengan demikian, potensi terjadinya utang subsidi pupuk akan selalu ada mengingat penggunaan HPP untuk pembayaran sementara subsidi pupuk tidak mendekati riil. Dalam penyediaan pupuk bersubsidi, produsen juga dapat berlaku inefisien dalam menetapkan komponen pembentuk HPP karena menganut pola *full costing*. Selain itu, penundaan pembayaran utang subsidi pupuk dari pemerintah kepada BUMN produsen pupuk akan meningkatkan porsi tanggungan keuangan yang harus dibayar oleh pemerintah dalam anggaran berikutnya karena beban bunga menjadi salah satu komponen pembentuk HPP pupuk bersubsidi. Pemerintah diharapkan dapat mendesain ulang pola penyaluran pupuk bersubsidi secara langsung kepada petani.

General Manager Keuangan Korporat dan Perbendaharaan PT Pupuk Indonesia (wawancara, 23 November 2017) menjelaskan bahwa utang subsidi berdampak kepada operasional perusahaan. Dalam melakukan penugasannya, PT Pupuk Indonesia harus meminjam dana perbankan dengan konsekuensi berupa beban bunga sebagai komponen biaya produksi yang kelak harus ditanggung pemerintah. Selanjutnya terkait dengan latar belakang terjadinya utang subsidi pupuk, menurutnya, dahulu belum ada referensi mengenai HPP yang akan digunakan. Seperti pada tahun 2014, pendekatannya adalah memakai HPP realisasi audit BPK tahun 2012 yang memiliki tenggang waktu dua tahun. Dalam tenggang waktu dua tahun tentunya terdapat kenaikan biaya yang diakibatkan oleh inflasi.

Senada dengan penjelasan *General Manager* Keuangan Korporat dan Perbendaharaan PT Pupuk Indonesia tersebut, Kasi Penyusunan Anggaran Belanja Subsidi, (wawancara, 10 November 2017) menjelaskan bahwa terjadinya kurang bayar (utang) subsidi pupuk disebabkan penghitungan HPP tahun berjalan menggunakan HPP audit BPK dua tahun sebelumnya. Jadi,

otomatis HPP riil akan lebih besar dari HPP yang ditetapkan dalam APBN. Hal senada juga diungkapkan oleh Kasi Penyusunan Rencana Anggaran Belanja Subsidi (wawancara, 10 November 2017) yang mengatakan bahwa terjadinya utang subsidi pupuk adalah karena masalah pengadministrasian di pemerintahan terkait penentuan HPP pupuk bersubsidi. Beliau juga menjelaskan bahwa penggunaan HPP *audited* itu sudah kadaluarsa karena komponen pembentuk HPP sangat berfluktuasi.

Ahli Pupuk (wawancara, 21 November 2017), mengatakan bahwa utang subsidi yang cukup besar sudah muncul sejak tahun 2012 karena HPP pupuk bersubsidi yang diajukan oleh Kementerian Pertanian bukan berdasarkan perkiraan, namun berdasarkan realisasi audit BPK yang ada *time lag* dua tahun anggaran. Terdapat *time lag* dua tahun anggaran karena jarak waktu HPP *audited* dapat digunakan sebagai HPP perencanaan adalah dua tahun anggaran, misalnya HPP perencanaan subsidi pupuk tahun 2015 yang mulai disusun sejak triwulan pertama tahun 2014 menggunakan HPP *audited* tahun 2013. Selanjutnya Kasi Alokasi Pupuk Bersubsidi (wawancara, 5 Desember 2017) menjelaskan bahwa untuk menghitung subsidi akhir mengacu kepada hasil audit BPK, sehingga yang dilakukan oleh Kuasa Pengguna Anggaran pada tahun anggaran berjalan itu hanya untuk pembayaran sementara.

Selain itu, Kabid Kebijakan Subsidi (wawancara, 7 November 2017) melihat dari sisi yang berbeda bahwa latar belakang terjadinya utang subsidi pupuk disebabkan penerima pupuk bersubsidi belum *well-targetted*. Di dalam pelaksanaannya, terjadi *loose* dalam mem-*filter* petani-petani yang berhak menerima subsidi. Kabid Kebijakan Subsidi juga mengatakan bahwa dari sisi *demand*, penyaluran pupuk bersubsidi sangat tergantung kepada ketua kelompok tani untuk menyalurkan kepada anggotanya. Hal ini menimbulkan potensi-potensi kebocoran pupuk bersubsidi, seperti adanya anggota yang tidak berhak menerima subsidi. Dari sisi *supply*, distribusi pupuk nonsubsidi masih belum merata karena perusahaan pupuk merasa tidak mendapatkan untung jika pupuk dijual di daerah tersebut. Hal ini juga menyebabkan bertambahnya penggunaan pupuk bersubsidi.

Selanjutnya Kasi Alokasi Pupuk Bersubsidi (wawancara, 5 Desember 2017) mengatakan bahwa di tahun 2014, Kementerian Pertanian selaku KPA mengusulkan penambahan kuota pupuk dan disetujui oleh Komisi IV DPR namun dengan alokasi anggaran yang tetap. Keputusan rapat dengan DPR menyatakan bahwa terhadap kekurangan alokasi anggaran itu akan diperhitungkan dalam audit BPK. Realisasi pupuk bersubsidi di tahun 2014 mengalami penambahan volume dari yang ditetapkan dalam APBN 2014 sehingga menimbulkan utang subsidi yang cukup signifikan.

Dari informasi tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa penyebab awal terjadinya utang subsidi pupuk, terutama di tahun 2014 dan tahun 2015, adalah penetapan HPP pupuk bersubsidi yang tidak tepat (menggunakan HPP *audited* dua tahun sebelumnya). Selain itu, ada beberapa penyebab lainnya yaitu penerima pupuk yang belum *well-targetted* (datanya lemah dan pengawasannya kurang), keterbatasan distribusi pupuk nonsubsidi ke daerah *remote*, dan adanya penambahan kuota pupuk di tahun 2014.

Selanjutnya mengenai jarak atau tenggang waktu dua tahun anggaran antara HPP *audited* dengan HPP tahun berjalan, Kasi Penyusunan Rencana Anggaran Belanja Subsidi (wawancara, 10 November 2017) mengilustrasikan bahwa HPP *audited* yang muncul pada tahun 2012 belum dapat digunakan sebagai HPP perencanaan di tahun 2013. HPP *audited* tersebut baru dapat digunakan untuk tahun 2014. Dapat diilustrasikan bahwa penetapan HPP tahun 2014 tentu akan berdasarkan HPP *audited* tahun 2012 yang muncul di sekitar bulan Juli 2013. HPP *audited* tahun 2013 baru akan muncul di pertengahan tahun 2014 sehingga dapat dipastikan sudah telat untuk digunakan. Oleh sebab itu, jika KPA menggunakan HPP *audited* sebagai basis HPP tahun berjalan, sudah pasti KPA menggunakan HPP *audited* dua tahun sebelumnya.

Selain itu, terdapat juga permasalahan lain yang timbul berupa lamanya penyelesaian pembayaran kurang bayar (utang) pemerintah terkait pupuk bersubsidi. Setidaknya perlu waktu dua tahun atau lebih sejak utang terindikasi hingga penyelesaian pembayarannya. Hal ini dikarenakan pemerintah belum mendapatkan kepastian jumlah utang yang harus diselesaikan. Selama ini, kepastian besaran utang diperoleh dari hasil audit atas laporan keuangan belanja subsidi. Kasi Penyusunan Rencana Anggaran Belanja Subsidi (wawancara, 10 November 2017) menjelaskan bahwa audit BPK selesai sekitar bulan Juli ketika proses penyusunan APBN-P sudah terlewati sehingga utang baru bisa dimunculkan untuk anggaran di tahun berikutnya lagi atau jeda dua tahun setelah tahun pelaksanaan.

Pelaksanaan kegiatan subsidi pupuk dalam satu periode disajikan dalam laporan keuangan periode tersebut. Setiap akhir tahun, KPA menyampaikan laporan keuangan kepada Menteri Keuangan selaku PA Belanja Subsidi. BPK melakukan audit sebelum laporan keuangan tersebut dikompilasi ke Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP). Temuan atas pemeriksaan dituangkan dalam Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) yang biasanya ditetapkan pada bulan Juli di tahun anggaran berikutnya.

Salah satu hasil pemeriksaan yaitu berupa temuan kurang bayar atau lebih bayar yang selama ini digunakan sebagai acuan pembayaran utang pemerintah. Apabila terjadi lebih bayar, BUMN operator melalui KPA harus segera menyetorkan kelebihan tersebut ke Kas Negara, sebaliknya apabila terjadi kurang bayar, pemerintah akan mengakuinya sebagai utang pemerintah dan BUMN operator berhak mengusulkan kurang bayar tersebut agar dimasukkan ke dalam APBN.

Kurang bayar pemerintah hasil temuan BPK yang baru dapat dipastikan pada bulan Juli menyebabkan usulan untuk penganggaran utang tersebut harus melewati dua tahun anggaran. Hal ini terjadi karena usulan penganggarnya tidak dapat tertampung dalam APBN-P pada tahun setelah proses audit selesai karena APBN-P biasanya telah disahkan antara bulan Juli sampai dengan September. Selain itu, pembayaran utang pemerintah tidak dapat dilakukan pada tahun anggaran berikutnya karena pada bulan Juli anggaran telah mencapai tahap pagu alokasi. Oleh sebab itu, paling cepat usulan tersebut dapat diajukan oleh BUMN operator pada APBN-P tahun berikutnya.

Selanjutnya terkait jumlah utang subsidi (*audited*) sebesar Rp17,9 triliun dalam tiga tahun terakhir (tahun 2014, tahun 2015, dan tahun 2016), *General Manager* Keuangan Korporat dan Perbendaharaan PT Pupuk Indonesia (wawancara, 23 November 2017) menjelaskan bahwa dalam rentang waktu dua tahun tersebut tentunya ada kenaikan harga gas yang cukup signifikan yang menyebabkan HPP di tahun 2014 menjadi jauh lebih besar dari yang ditetapkan. Selain itu, terjadi kenaikan yang cukup signifikan pada kurs rata-rata sehingga pembelian gas dengan menggunakan USD membuat HPP semakin meningkat.

Senada dengan pernyataan *General Manager* Keuangan Korporat dan Perbendaharaan PT Pupuk Indonesia tersebut, Ahli Pupuk (wawancara, 21 November 2017) juga mengatakan bahwa pasti ada kenaikan dalam rentang waktu dua tahun, seperti harga gas ada eskalasi setiap tahun cenderung naik 2,5% - 3%. Selain itu, ada juga kenaikan *rate of exchange* atau kurs karena kontrak gas dalam bentuk USD. Jadi, dari segi pengajuan subsidi saja sudah pasti ada kekurangan, apalagi ditambah dengan hasil audit terhadap HPP tentu membuat utang subsidi semakin besar.

Selanjutnya kurang bayar (utang) subsidi pupuk pada tahun 2007 sampai dengan tahun 2011 yang cenderung stabil rendah karena selisih kurs APBN/APBN-P dengan kurs rata-rata tidak signifikan sehingga tidak menyebabkan perbedaan HPP penetapan dan HPP *audited* pupuk bersubsidi yang terlalu besar. Untuk tahun 2012 sampai dengan tahun 2015, kurs APBN/APBN-

P berada cukup jauh di bawah kurs rata-rata sehingga menyebabkan perbedaan HPP penetapan dan HPP *audited* pupuk bersubsidi menjadi lebih besar.

Kasi Penyusunan Rencana Anggaran Belanja Subsidi (wawancara, 10 November 2017), memberi keterangan lebih lanjut bahwa HPP sangat fluktuatif disebabkan oleh 80% komponen untuk memproduksi pupuk bersubsidi adalah berasal dari impor sedangkan yang 20% adalah pupuk organik yang bahan bakunya tidak berasal dari impor. Selain itu, 60% dari bahan baku tersebut adalah gas bumi yang diperoleh dari transaksi dengan Pertamina yang transaksinya menggunakan valas.

Berdasarkan *Annual Report* tahun 2015, PT Petrokimia Gresik (Petrokimia Gresik, 2015) menuliskan unsur-unsur utama yang diperlukan dalam produksi pupuk meliputi N (nitrogen), P (fosfat), K (kalium) dan S (sulfur). Unsur nitrogen (N) diperoleh dari amonia (NH_3). Amonia yang merupakan produk *intermediate* dari gas yang akan digunakan sebagai bahan baku untuk pupuk urea dan campuran pupuk ZA, NPK dan Phonska. Unsur fosfat (*Phosphate/P*) diperoleh dari batuan fosfat maupun asam fosfat yang digunakan sebagai campuran untuk pupuk fosfat dan *Phonska*. Unsur kalium (K) diperoleh dari *Potassium Chloride* (KCl) yang digunakan sebagai salah satu bahan baku untuk pupuk NPK.

Bahan-bahan baku utama tersebut diperoleh dari pemrosesan gas alam, batuan fosfat, kalium klorida (*potassium chloride/KCl*), *diammonium fosfat (diammonium phosphate/DAP)*, dan belerang (sulfur). Bahan baku diolah menjadi produk *intermediate* yaitu produk sementara yang nantinya digunakan sebagai bahan produk akhir. Selain bahan baku utama, diperlukan bahan baku pendukung lainnya yang dipergunakan sebagai *filler*, suplemen, dan lain-lain.

Transaksi bahan baku utama produksi pupuk seperti gas bumi, batuan fosfat, KCl, DAP, dan belerang dilakukan dalam mata uang asing. Meskipun gas bumi diperoleh dari dalam negeri, transaksi yang digunakan juga dalam mata uang asing yaitu USD. Sebagian besar bahan baku lainnya juga diperoleh dari impor karena di Indonesia tidak terdapat kandungan fosfat, KCl, dan DAP. Selain itu, skala produksi pertambangan belerang di Indonesia masih belum dapat mencukupi kebutuhan pabrik pupuk di Indonesia.

Samosir (2013) menyimpulkan dalam penelitiannya bahwa tidak dapat dimungkiri bahan baku utama pengadaan pupuk adalah gas bumi. Indonesia merupakan produsen gas bumi terbesar namun banyak yang diekspor dalam jangka panjang sehingga 30% DMO (*Domestic Market Obligation*) menjadi rebutan. *General Manager* Keuangan Korporat dan Perbendaharaan PT Pupuk Indonesia (wawancara, 23 November 2017) menjelaskan bahwa

harga gas bagi produsen pupuk merupakan komponen biaya yang tertinggi, hampir 60% - 70%.

Dari informasi tersebut di atas, empat dari enam narasumber memaparkan hal yang sama bahwa penyebab lain yang membuat utang subsidi pupuk semakin membesar adalah kenaikan harga gas sebagai komponen terbesar pembentuk HPP pupuk bersubsidi. Selain itu, penetapan kurs APBN yang berada cukup jauh di bawah kurs rata-rata menyebabkan perbedaan HPP penetapan dan HPP *audited* pupuk bersubsidi menjadi lebih besar sehingga utang subsidi pupuk semakin membesar.

Selanjutnya penyebab lain yang membuat utang subsidi pupuk semakin tinggi dari tahun ke tahun adalah Harga Eceran Tertinggi (HET) pupuk bersubsidi yang tidak mengalami kenaikan. Berdasarkan Peraturan Menteri Pertanian Nomor 69/Permentan/SR.310/12/2016 tentang Alokasi dan Harga Eceran Tertinggi Pupuk Bersubsidi untuk Sektor Pertanian Tahun Anggaran 2017, HET adalah harga pupuk bersubsidi yang dibeli oleh petani atau kelompok tani di Penyalur Lini IV yang ditetapkan oleh Menteri Pertanian. HET ini digunakan sebagai pengurang HPP pupuk bersubsidi. Kasi Penyusunan Anggaran Belanja Subsidi (wawancara, 10

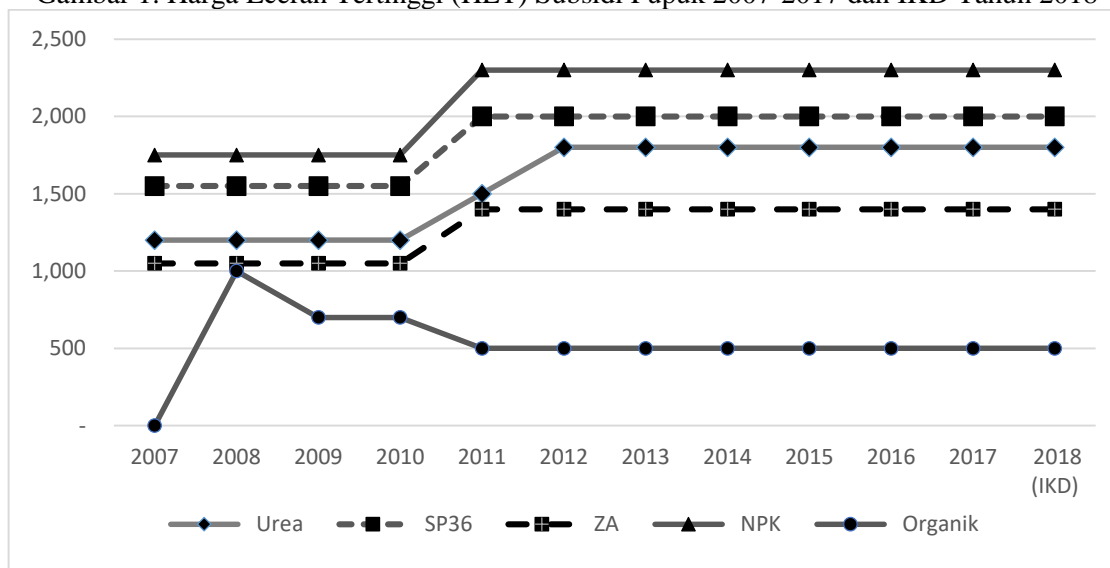
November 2017) mengatakan bahwa selain HPP dan harga gas, masalah lain adalah HET sejak tahun 2012 belum pernah mengalami kenaikan.

Hal senada juga disampaikan oleh Kasi Penyusunan Rencana Anggaran Belanja Subsidi (wawancara, 10 November 2017) bahwa HET yang sudah bertahun-tahun tidak mengalami kenaikan juga merupakan penyebab utang subsidi pupuk menjadi cukup besar. Gambar 1 menunjukkan bahwa HET pupuk bersubsidi (urea, SP36, ZA, NPK, dan organik) tidak mengalami kenaikan sejak tahun 2012. Dari informasi yang telah disampaikan oleh beberapa responden, dapat digaribawahi bahwa nilai HET juga menjadi salah satu penyebab utang subsidi pupuk bertambah besar.

Selanjutnya terkait utang subsidi pupuk di tahun 2015, terdapat masalah lain yang menyebabkan utang subsidi pupuk menjadi besar. Ahli Pupuk (wawancara, 21 November 2017) dan *General Manager* Keuangan Korporat dan Perbendaharaan (wawancara, 23 November 2017) mengatakan bahwa di tahun 2015 terjadi *shortage* penerimaan negara yang menyebabkan penundaan pembayaran utang subsidi pupuk. Pendapat yang sama diungkapkan oleh Kasi Alokasi Pupuk Bersubsidi (wawancara, 5 Desember 2017) bahwa ada masalah lain berupa pengajuan pembayaran untuk bulan November dan Desember yang tidak bisa dibayarkan oleh pemerintah.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa terdapat masalah lain yang terjadi di tahun 2015 berkaitan dengan bertambahnya utang subsidi pupuk secara signifikan yaitu pemerintah tidak membayar tagihan subsidi pupuk di akhir tahun anggaran 2015 (bulan November dan Desember) akibat terjadi *shortage* penerimaan. Dua Kasi dari Direktorat Jenderal Anggaran, Kasi Penyusunan Rencana Anggaran Belanja Subsidi (wawancara, 10 November 2017) dan Kasi Penyusunan Anggaran Belanja Subsidi (wawancara, 10 November 2017), menjelaskan bahwa kapasitas fiskal negara (keterbatasan anggaran) menjadi penyebab utama dalam penundaan pembayaran tagihan subsidi pupuk sehingga terjadi kenaikan utang subsidi pupuk di tahun 2015.

Gambar 1. Harga Eceran Tertinggi (HET) Subsidi Pupuk 2007-2017 dan IKD Tahun 2018



Sumber: Diolah dari Peraturan Menteri Pertanian tentang Alokasi dan HET untuk Sektor Pertanian (Tahun 2007 s.d. Tahun 2017)

Pada tahun 2016, terdapat permasalahan lain yang membuat utang subsidi pupuk cukup besar. Selain adanya *shortage* penerimaan negara, ada kebijakan dari Kementerian Keuangan, DJPBN khususnya, yang mengunci kebijakan *escrow account*. *Escrow account* adalah kebijakan pemerintah (dalam hal ini Kementerian Keuangan) untuk memperbolehkan KPA melakukan pencairan dana sampai bulan Februari.

Sesungguhnya, ketentuan mengenai *escrow account* terkait subsidi pupuk telah diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 68/PMK.02/2016 tentang *Tata Cara Penyediaan, Pencairan, dan Pertanggungjawaban Dana Subsidi Pupuk*. Dalam PMK tersebut, diatur bahwa subsidi pupuk yang belum dibayarkan sampai dengan akhir Desember tahun berjalan sebagai akibat dari belum dipenuhinya persyaratan administrasi pencairan subsidi pupuk akan disimpan dalam rekening dana cadangan. Namun, penyimpanan dana pada rekening dana cadangan tersebut dibatasi paling tinggi sebesar sisa pagu DIPA belanja subsidi pupuk.

Menurut *General Manager* Keuangan Korporat dan Perbendaharaan PT Pupuk Indonesia (wawancara, 23 November 2017), di tahun 2016 tidak diperbolehkan adanya *escrow account* membuat utang subsidi pupuk menjadi bertambah besar karena banyak petani yang masih membeli pupuk bersubsidi di bulan Desember dan tidak mungkin untuk dihentikan penjualannya dengan alasan sudah masuk musim tanam. Kasi Penyusunan Rencana Anggaran Belanja Subsidi (wawancara, 10 November 2017) menjelaskan bahwa terdapat *perubahan* kebijakan bahwa untuk pengadministrasian transaksi yang terjadi sampai tanggal 31 Desember diperlakukan sebagai tunggakan atau kurang bayar.

Dengan tidak diberlakukannya kebijakan *escrow account* tersebut, realisasi anggaran tidak akan tercapai maksimal dan pemerintah tentu akan menanggung utang atau tunggakan tersebut sehingga membebani anggaran selanjutnya. Selain itu, ada satu hal lagi yang membuat utang subsidi pupuk tetap menjadi besar di tahun 2016, yaitu keputusan DPR terkait pelaksanaan pembayaran utang tahun 2014 yang sudah dialokasikan oleh pemerintah. Pemerintah sudah mengalokasikan anggaran sebesar tujuh triliun rupiah untuk pembayaran utang tahun 2014 namun tidak disetujui oleh DPR sehingga keputusan tersebut membuat rugi perusahaan dan menambah beban bunga yang harus ditanggung oleh pemerintah.

Hal positif yang ada di tahun 2016 adalah bahwa Kementerian Pertanian selaku KPA subsidi pupuk telah menggunakan HPP proyeksi sehingga potensi kurang bayar hasil audit BPK tidak sebesar tahun sebelumnya. Kasi Alokasi Pupuk Bersubsidi (wawancara, 5 Desember 2017) dan Kasi Penyusunan Rencana Anggaran Belanja Subsidi (wawancara, 10 November 2017) menuturkan bahwa KPA sudah mencermati kondisi-kondisi yang ada, mempelajari temuan-temuan BPK terhadap harga, dan melakukan efisiensi secara ketat. KPA juga sudah melibatkan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) untuk melakukan reviu terhadap HPP sebagai dasar untuk penetapan HPP sementara.

Dari informasi tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa terdapat masalah tambahan di tahun 2016 terkait utang subsidi pupuk yang bertambah, yaitu kebijakan *escrow account* yang dihentikan dan pengalokasian anggaran untuk pembayaran utang tahun 2014 sebesar tujuh triliun rupiah yang tidak disetujui oleh DPR. Selain masalah tersebut, ada perubahan positif yang dilakukan oleh KPA yaitu menggunakan HPP proyeksi sebagai basis penetapan HPP sementara dengan bantuan BPKP untuk dilakukan reviu terlebih dahulu.

Alternatif Solusi Utang Subsidi Pupuk

Seluruh responden dimintai tanggapan terkait solusi yang dapat dilakukan agar pengelolaan belanja subsidi pupuk menjadi lebih efisien. Ahli Pupuk (wawancara, 21 November 2017) mengatakan bahwa satu masalah sudah ditindaklanjuti di tahun 2016 yaitu terkait

penetapan HPP yang terlalu jauh, diperbaiki dengan penggunaan HPP proyeksi yang telah dilakukan reviu oleh BPKP sehingga cukup mendekati riil.

Menurut *General Manager* Keuangan Korporat dan Perbendaharaan PT Pupuk Indonesia dan Kasi Penyusunan Rencana Anggaran Belanja Subsidi, salah satu cara untuk mengurangi utang subsidi pupuk ialah dengan mereviu HPP saat dilaksanakan sehingga HPP pupuk bersubsidi dapat mendekati riil dan menghidupkan kembali *escrow account* agar penagihan pembayaran bulan Desember masih dapat dilakukan oleh KPA. Selain itu, cara lain untuk mengurangi utang subsidi pupuk dapat dilakukan dengan cara menaikkan Harga Eceran Tertinggi (HET) karena sejak tahun 2012 HET belum disesuaikan. Dengan meningkatnya biaya produksi pupuk, sudah selayaknya HET juga dinaikkan secara perlahan agar pemerintah tidak terlalu menanggung beban anggaran yang banyak.

Salah satu cara yang dapat dilakukan oleh pemerintah untuk mengurangi utang subsidi pupuk ialah dengan memberikan ruang khusus berupa alokasi anggaran tersendiri untuk mengantisipasi atau meminimalkan potensi kurang bayar sehingga tidak menimbulkan beban tambahan berupa bunga pinjaman dari bank (wawancara Kasi Alokasi Pupuk Bersubsidi dan Kasi Penyusunan Rencana Anggaran Belanja Subsidi).

Selain itu, Kasi Penyusunan Rencana Anggaran Belanja Subsidi (wawancara, 10 November 2017) juga menjelaskan lebih lanjut terkait solusi yang dilaksanakan mulai tahun 2017 yaitu dengan cara menganggarkan utang subsidi pupuk pada belanja lainnya (BA 999.08). Belanja lainnya (BA 999.08) merupakan murni *reserve fund* pemerintah yang bersifat fleksibel dibandingkan dengan seluruh belanja yang ada. Teknisnya, pada saat pembayaran nanti, anggaran tersebut harus digeser ke belanja subsidi agar anggaran tersebut dapat dicairkan. Jadi, penganggaran utang subsidi pupuk pada belanja lainnya (BA 999.08) merupakan solusi yang tepat karena tidak memerlukan waktu yang banyak dan prosesnya cukup sederhana.

Selanjutnya lima dari enam responden tersebut menuturkan hal yang sama terkait solusi atas utang subsidi pupuk yaitu sebaiknya pemerintah segera mengalokasikan anggaran untuk pembayaran kurang bayar (utang) subsidi pupuk tersebut. Pengalokasian anggaran tersebut dilakukan dengan cara memasukkannya ke dalam APBN/APBN-P.

Keenam responden setuju dengan langkah pemerintah saat ini yang sudah mulai menerapkan kartu tani sebagai salah satu solusi untuk meminimalkan utang subsidi pupuk yang cukup besar. Kartu tani merupakan gagasan Presiden Republik Indonesia, Joko Widodo, untuk memudahkan pengelolaan pupuk bersubsidi. Kartu tani bertujuan agar pupuk bersubsidi lebih efektif (tepat sasaran) dan lebih efisien (tepat waktu, tenaga, biaya).

Menurut Kasi Penyusunan Anggaran Belanja Subsidi (wawancara, 10 November 2017) penyaluran pupuk bersubsidi selama ini masih ada unsur ketidaktepatan sasaran. Oleh sebab itu, *roadmap* dari Kementerian Pertanian dan Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian adalah mengalihkan subsidi pupuk menjadi bantuan langsung petani dengan menggunakan kartu tani. Kartu tani akan memiliki banyak fungsi seperti untuk membeli pupuk, benih, alat saprotan (sarana produksi pertanian), asuransi pertanian, dan lain-lain.

General Manager Keuangan Korporat dan Perbendaharaan PT Pupuk Indonesia (wawancara, 23 November 2017) mengatakan bahwa kartu tani membuat pengelolaan pupuk bersubsidi semakin bagus. Beliau menuturkan bahwa sistem kartu tani diharapkan mampu menghilangkan masalah-masalah yang ada pada utang subsidi pupuk seperti tidak perlu adanya *escrow account*, kebocoran pupuk bersubsidi, dan lain-lain. Menurut Ahli Pupuk (wawancara, 21 November 2017) kartu tani adalah salah satu upaya pemerintah yang menghendaki agar subsidi pupuk dapat lebih tepat sasaran.

Senada dengan hal tersebut di atas, Kasi Alokasi Pupuk Bersubsidi (wawancara, 5 Desember 2017) menjelaskan bahwa saat ini KPA sedang menyusun data berbasis sistem

sehingga nantinya bisa dimonitor oleh semua pihak yang berkepentingan, selanjutnya KPA akan mengalokasikan anggaran yang ada sesuai RDKK sehingga hanya petani yang bersangkutan yang dapat mengakses fasilitas atau manfaat dari kartu tani tersebut. KPA yakin bahwa penggunaan sistem kartu tani ini akan memudahkan pemerintah dalam memperoleh informasi secara cepat dan tepat, khususnya berkaitan dengan penyaluran dan penagihan pupuk bersubsidi. Efisiensi waktu dalam penagihan akan didapatkan karena laporannya *by system*. Hal ini dapat berpengaruh positif terhadap pencegahan penambahan utang subsidi pupuk di tahun berikutnya.

Di sisi lain, masih banyak persoalan yang perlu diperbaiki agar manfaat kartu tani tersebut dapat dirasakan oleh semua pihak, sehingga tidak terjadi pengalokasian pupuk bersubsidi yang tidak adil dan tidak tepat sasaran (Susila, 2010). Ahli Pupuk (wawancara, 21 November 2017) mengatakan bahwa salah satu persoalan yang harus segera diselesaikan adalah terkait RDKK yang masih belum dibuat secara akurat. Di lain pihak, Kabid Kebijakan Subsidi (wawancara, 7 November 2017) mengatakan setidaknya ada tiga persoalan pada kartu tani yang harus diselesaikan. Hal ini sangat perlu dilakukan agar program baru pemerintah yang ingin menggunakan kartu tani sebagai alat untuk menyalurkan pupuk bersubsidi dapat berjalan lancar. Pertama, regulasi terkait penggunaan kartu tani. Perlu adanya regulasi yang melegalkan bahwa penyaluran subsidi pupuk itu melalui kartu tani karena sampai saat ini di dalam Peraturan Menteri Pertanian hanya diatur penyaluran subsidi pupuk berdasarkan RDKK. Kedua, *database* RDKK yang digunakan sebagai alat perencanaan dan pengendalian. Dalam menyusun RDKK, pemerintah harus punya *filter* seperti penggunaan NIK untuk menghindari duplikasi nama, data perbankan yang memastikan bahwa petani yang terdaftar itu memenuhi syarat sebagai penerima subsidi, dan lain-lain. Hal ini menjadi sangat penting karena data RDKK juga mengalami pergerakan. Ketiga, penyuluhan kepada seluruh petani yang termasuk dalam RDKK. Sebagian besar petani tentu masih belum terbiasa menggunakan kartu elektronik sehingga perlu diberikan edukasi dan pemahaman lebih lanjut.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang telah dipaparkan terkait utang subsidi pupuk di Indonesia, penyebab awal terjadinya utang subsidi pupuk, terutama di tahun 2014 dan tahun 2015, adalah penetapan Harga Pokok Penjualan (HPP) pupuk bersubsidi yang tidak tepat (menggunakan HPP *audited* dua tahun sebelumnya). Selain itu, ada beberapa penyebab lainnya yaitu penerima pupuk yang belum *well-targetted* sehingga terjadi kebocoran pupuk bersubsidi (datanya lemah dan pengawasannya kurang), keterbatasan distribusi pupuk nonsubsidi ke daerah *remote*, dan adanya penambahan kuota pupuk di tahun 2014.

Kenaikan harga gas dan kurs dalam pembelian gas sebagai komponen terbesar pembentuk HPP pupuk bersubsidi menyebabkan utang subsidi pupuk semakin besar. Selain itu, nilai Harga Eceran Tertinggi (HET) yang tidak mengalami kenaikan sejak tahun 2012 juga menjadi salah satu penyebab utang subsidi pupuk bertambah besar.

Ada masalah lain yang terjadi di tahun 2015 berkaitan dengan bertambahnya utang subsidi pupuk secara signifikan yaitu pemerintah tidak dapat membayar tagihan subsidi pupuk di akhir tahun anggaran 2015 (bulan November dan Desember) akibat terjadi *shortage* penerimaan. Penundaan pembayaran utang tersebut tentu menimbulkan beban bunga tambahan bagi pemerintah.

Terdapat masalah tambahan di tahun 2016 terkait utang subsidi pupuk yang bertambah, yaitu kebijakan *escrow account* yang dihentikan dan pengalokasian anggaran untuk pembayaran utang tahun 2014 sebesar tujuh triliun rupiah yang tidak disetujui oleh DPR. Selain masalah

tersebut, ada perubahan positif yang dilakukan oleh Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) sejak tahun 2016 yaitu menggunakan HPP proyeksi sebagai basis penetapan HPP sementara dengan bantuan BPKP untuk dilakukan reviu terlebih dahulu.

Selanjutnya penggunaan kartu tani dinilai menjadi salah satu solusi untuk meminimalkan utang subsidi pupuk yang cukup besar tersebut. Kartu tani merupakan gagasan Presiden Republik Indonesia, Joko Widodo, untuk memudahkan pengelolaan pupuk bersubsidi. Kartu tani bertujuan agar pupuk bersubsidi lebih efektif (tepat sasaran) dan lebih efisien (tepat waktu, tenaga, biaya).

Saran

Kuasa Pengguna Anggaran (dalam hal ini Kementerian Pertanian) sebaiknya tetap menggunakan HPP proyeksi yang telah dilakukan reviu oleh BPKP sehingga HPP *audited* nanti dapat mendekati riil. Kuasa Pengguna Anggaran juga sebaiknya mulai menaikkan Harga Eceran Tertinggi (HET) karena sejak tahun 2012 HET belum ada penyesuaian lagi. Dengan meningkatnya biaya produksi pupuk, sudah selayaknya HET juga dinaikkan secara perlahan agar pemerintah tidak terlalu menanggung beban anggaran yang tinggi. Selain itu, Kuasa Pengguna Anggaran diharapkan dapat menjadi inisiator untuk segera menerbitkan regulasi terkait penggunaan kartu tani agar pelaksanaannya dapat dilakukan secara legal.

Kementerian Keuangan (dalam hal ini Direktorat Jenderal Anggaran) diharapkan dapat memberikan ruang khusus berupa alokasi anggaran tersendiri untuk mengantisipasi atau meminimalkan potensi kurang bayar sehingga tidak menimbulkan beban tambahan berupa bunga pinjaman dari bank. Kementerian Keuangan dapat menganggarkan utang subsidi pupuk pada belanja lainnya (BA 999.08). Belanja lainnya (BA 999.08) merupakan murni *reserve fund* pemerintah yang bersifat fleksibel dibandingkan dengan seluruh belanja yang ada. Selain itu, Kementerian Keuangan juga diharapkan segera mengalokasikan anggaran untuk pembayaran kurang bayar (utang) subsidi pupuk tersebut. Pengalokasian anggaran tersebut dilakukan dengan cara memasukkannya ke dalam APBN/APBN-P.

Selanjutnya pemerintah diharapkan dapat bekerja sama dalam mengelola pupuk bersubsidi secara efektif dan efisien dengan menggunakan kartu tani. Hal ini perlu dilakukan karena penggunaan kartu tani dapat meminimalkan timbulnya utang subsidi pupuk yang cukup besar. Pemerintah dapat bekerja sama dalam memperbaiki *database* RDKK agar pupuk bersubsidi dapat lebih efektif dan lebih efisien. Selain itu, pemerintah juga diharapkan dapat bekerja sama dalam memberikan penyuluhan kepada para petani yang termasuk dalam RDKK agar para petani dapat segera merasakan manfaat kartu tani tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

- BPK. (2013). *Laporan Hasil Pemeriksaan Pemeriksaan Dengan Tujuan Tertentu BA 999.07 TA 2013*. Jakarta.
- BPK. (2016). *Laporan Pemeriksaan BPK RI Atas Laporan Keuangan Pemerintah Pusat Tahun 2015*. Jakarta.
- Creswell, J. W. (2009). *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches* (3rd ed.). Los: Sage.
- Gruber, J. (2012). *Public Finance and Public Policy*. New York: Worth Publishers.
- Harley, M. (1996). Use of the producer subsidy equivalent support to agriculture in transition

- economies. *American Journal of Agricultural Economics*, 78(3), 799–804.
- Hedley, D. D., & Tabor, S. R. (1989). Fertilizer in Indonesian agriculture: The subsidy issue. *Agricultural Economics*, 3(1), 49–68. [http://doi.org/10.1016/0169-5150\(89\)90038-8](http://doi.org/10.1016/0169-5150(89)90038-8)
- Hermawan, I. (2014). Analisis dampak kebijakan subsidi pupuk urae dan TSP terhadap produksi padi dan capaian swasembada pangan di Indonesia. *Jurnal Ekonomi & Kebijakan Publik*, 5(1), 63–78.
- Irina, F. (2017). *Metode Penelitian Terapan*. Yogyakarta: Parama Ilmu.
- Kemkenko Perekonomian. (2017). *Roadmap Beras*. Jakarta: Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian.
- Kementerian Pertanian. (2017). *Pedoman Pelaksanaan Penyediaan dan Penyaluran Pupuk Bersubsidi TA 2017*. Jakarta.
- KPK. (2017). *Laporan Hasil Kajian Kebijakan Subsidi di Bidang Pertanian*. Jakarta.
- Nazeb, A., Darwanto, D. H., & Suryantini, A. (2019). Efisiensi alokatif usahatani padi pada lahan gambut di Kecamatan Pelalawan, Kabupaten Pelalawan, Riau. *Jurnal Ekonomi Pertanian Dan Agribisnis (JEPA)*, 3(2), 267–277. <http://doi.org/10.21776/ub.jepa.2019.003.02.5>
- Petrokimia Gresik. (2015). *Laporan Tahunan 2015: Transparansi Menuju Perusahaan Global*. Jakarta.
- Samosir, A. P. (2013). Analisis perhitungan volatilitas harga gas terhadap struktur biaya pupuk bersubsidi. *Jurnal Ekonomi Dan Bisnis*, 23(3), 16–34.
- Sekaran, U., & Bougie, R. (2016). *Research Method for Business: A Skill-Building Approach* (7th ed.). West Sussex: John Wiley and Sons Ltd.
- Srivastava, A., & Thomson, S. B. (2009). Framework analysis: A qualitative methodology for applied policy research. *Journal of Administration & Governance*, 4(2), 72–79.
- Sugiyono. (2007). *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. Bandung: Alfabeta.
- Suparmoko. (2003). *Keuangan Negara Dalam Teori dan Praktik* (5th ed.). Yogyakarta: BPFPE.
- Suryana, A., Agustian, A., & Yofa, R. D. (2016). Alternatif kebijakan penyaluran subsidi pupuk bagi petani pangan. *Analisis Kebijakan Pertanian*, 14(1), 35–54.
- Susila, W. R. (2010). Kebijakan subsidi pupuk: Ditinjau kembali. *Jurnal Litbang Pertanian*, 29(2), 43–49.