

## **II. TINJAUAN PUSTAKA**

### **A. Pengertian Subsidi**

Subsidi adalah sebuah pembayaran oleh pemerintah untuk produsen , distributor dan konsumen bahkan masyarakat dalam bidang tertentu. Misalnya untuk mencegah penurunan dari industri (misalnya, sebagai hasil dari operasi yang tidak menguntungkan terus menerus) atau kenaikan harga produknya atau hanya untuk mendorong untuk mempekerjakan tenaga kerja yang lebih (seperti dalam kasus subsidi upah). Secara umum pengertian subsidi merupakan suatu pemberian uang dari pemerintah yang dimaksudkan untuk membantu dan mempergiat perkembangan usaha kelompok tani yang dianggap penting sekali bagi kepentingan umum dan yang tidak sanggup berjalan tanpa bantuan pemerintah.

Subsidi dapat diartikan sebagai dana bantuan sosial yang merupakan transfer uang atau barang yang diberikan kepada masyarakat gunamenjaga ketahanan pangan. Subsidi dapat berbentuk kebijakan proteksionisme atau hambatan perdagangan (trade barrier) dengan cara menjadikan barang dan jasa domestik bersifat kompetitif terhadap barang dan jasa impor. Subsidi dapat dikategorikan dengan berbagai macam cara, tergantung alasan di balik subsidi, pihak penerima, dan sumber pembiayaan subsidi (bisa dari pemerintah, konsumen, penerimaan pajak, dan lain-lain).

Berikut beberapa pengertian subsidi menurut beberapa ahli yang penulis kutip :

Menurut Habib Nazir (2004) subsidi adalah cadangan keuangan dan sumber-sumber daya lainnya untuk mendukung suatu kegiatan usaha atau kegiatan perorangan oleh pemerintah .

Menurut Muhammad Hassanudin (2004) “Subsidi dapat mendorong peningkatkan output produk-produk yang dibantu akan tetapi mengganggu proses alokasi sumber daya domestik secara umum dan memberi dampak yang merugikan terhadap perdagangan internasional “.

Dari beberapa defenisi para ahli yang dikemukakan diatas maka penulis dapat menyimpulkan bahwa subsidi :

- a. Cadangan dari pemerintah untuk mendukung suatu kegiatan usaha perorangan.
- b. Bantuan keuangan untuk menjaga ketahanan pangan masyarakat.
- c. Merupakan bantuan dari non-pemerintah yang sering disebut sebagai sumbangan.

Kebijakan pupuk bersubsidi ini bertujuan untuk meringankan beban petani dalam penyediaan dan penggunaan pupuk untuk kegiatan usuha taninya. Sehingga dapat meningkatkan produktifitas dan produksi komoditas pertanian guna mendukung ketahanan pangan nasional. Pupuk bersubsidi diperuntukkan untuk sektor pertanian yang berkaitan dengan budidaya tanaman pangan, sasarannya adalah petani, pekebun dan peternak.

Pada Periode 1970-1993, sistem subsidi yang diberlakukan adalah subsidi harga, sumber pembiayaan berasal dari APBN, pupuk yang disubsidi adalah harga pupuk

yang berasal impor dan produksi dalam negeri. Periode 1999-2001; sejak 1998 subsidi harga pupuk dicabut karena dipicu oleh terjadinya krisis ekonomi saat itu, sistem subsidi pada kurun ini adalah subsidi harga bahan baku untuk pembuatan pupuk yakni subsidi gas. Pada Periode 2003-2005, sistem subsidi berlaku merupakan kombinasi subsidi gas dan subsidi harga, subsidi gas untuk pupuk Urea, sementara subsidi harga untuk pupuk non urea. Periode 2006-sekarang, subsidi yang berlaku adalah subsidi harga, yang dihitung dengan formula, selisih antara HET dengan HPP dan biaya produksi dikalikan volume produksi yang merupakan angka subsidi yang ditanggung oleh pemerintah, sumber subsidi adalah APBN.

Pupuk bersubsidi adalah pupuk yang pengadaan dan penyalurannya ditataniagakan dengan Harga Eceran Tertinggi (HET) yang ditetapkan di penyalur resmi di Lini IV (Pengecer Resmi sesuai ketentuan Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 07/MDAG/ PER/2/2009 tentang Pengadaan dan Penyaluran Pupuk Berubsidi untuk sektor Pertanian). Jenis- jenis pupuk yang disubsidi pemerintah terdiri dari pupuk Urea, ZA, SP-36, NPK dan pupuk organik yang diadakan produsen Pupuk yang ditunjuk, yaitu: PT Pupuk Sriwidjaja, PT Pupuk Kujang, PT Pupuk Kalimantan Timur, PT Pupuk Iskandar Muda dan PT Pupuk Petrokimia Gresik.

Kasus kelangkaan pupuk terutama jenis Urea merupakan fenomena yang sering kali terulang hampir setiap tahun. Fenomena ini dapat kita lihat melonjaknya harga pupuk di tingkat petani yang jauh di atas Harga Eceran Tertinggi (HET) yang ditetapkan oleh pemerintah. Padahal produksi pupuk urea berdasarkan hitungan diatas kertas berdasarkan produksi pupuk urea berdasarkan 5 pabrik

BUMN selalu diatas kebutuhan domestik. Artinya adalah tanpa mengurangi pasokan untuk pasar bersubsidi domestik, masih ada kelebihan pasokan pupuk sekitar 1,3 juta ton baik untuk memenuhi pasar pupuk non subsidi domestik yang diperkirakan relatif kecil maupun untuk ekspor. Namun fakta atau realitas di lapangan jauh berbeda sekali, bahwa masih sering terjadi fenomena langka pasok dan lonjak harga diatas HET (Suhaila Marisa, 2011)

## **B. Tujuan Subsidi Pemerintah**

Tujuan Subsidi Menurut Habib Nazir (2004) dan Muhammad Hassanudin (2004) ada beberapa hal tujuan subsidi yaitu sebagai berikut :

### 1. Subsidi Produksi

Pemberian subsidi pada para pemasok oleh pemerintah untuk mendorong mereka meningkatkan output dari produk tertentu yang tujuannya untuk memperluas produksi beberapa produk dengan harga rendah yang dianggap sangat penting.

### 2. Subsidi Ekspor

Pemberian subsidi oleh pemerintah untuk produk tertentu yang di ekspor atau ekspor secara umum, sebagai suatu alat untuk membantu neraca pembayaran negara selain itu, subsidi ekspor diberikan sebagai upaya peningkatan perdagangan.

### 3. Subsidi Pekerjaan

Pemberian subsidi pada upah oleh pemerintah sebagai suatu insentif pada perusahaan-perusahaan untuk dapat member lebih banyak kesempatan kerja, sehingga dapat menurunkan tingkat pengangguran dalam perekonomian.

#### 4. Subsidi Pendapatan

Pemberian subsidi pada masyarakat melalui system pembayaran transfer pemerintah dalam usaha untuk memungkinkan mereka menikmati suatu standart hidup minimum.

Subsidi pendapatan diberikan oleh pemerintah aga kesejahteraan masyarakat semakin terjamin, sehingga perekonomian diaharapkan dapat lebih lanjut.

#### Dampak Negatif Subsidi Pupuk

Setelah berjalan lebih dari empat dasawarsa, subsidi pupuk ternyata menimbulkan dampak negatif baik yang bersifat langsung maupun tidak langsung. Dampak negatif yang cukup menonjol adalah :

1. Dualisme pasar,
2. Penggunaan pupuk berlebihan,
3. Industri pupuk tidak berkembang secara optimal, dan
4. Biaya lebih besar dari manfaat.

Dampak negatif yang pertama adalah subsidi pupuk menimbulkan dua jenis dualism pasar, yaitu:

1. Dualisme antara pasar pupuk bersubsidi dengan HET dan pasar pupuk nonsubsidi yang mengikuti mekanisme pasar, dan
2. Dualisme antara pasar domestik dan pasar internasional.

Dualisme pasar antara pupuk bersubsididan nonsubsidi menimbulkan disparitas harga yang cukup besar antara HET dan harga pasar. Pada tahun 2006, harga HET pupuk urea adalah Rp1.200/kg, padahal harga pupuk nonsubsidi mencapai

Rp5.500/kg. Hal ini mendorong terjadinya penyimpangan, yaitu pupuk bersubsidi dijual ke pasar nonsubsidi yang meliputi perusahaan perkebunan atau petani nonpangan (Herman et al. 2005).

Kebijakan subsidi pupuk juga menimbulkan dualisme pasar antara pasar domestik dan pasar internasional. Disparitas harga yang tinggi antara harga di pasar domestik dan di pasar internasional mendorong terjadinya penyelundupan atau ekspor secara ilegal. Pada tahun 2008, disparitas harga antara harga domestik dan pasar internasional bahkan di atas 300%, sehingga mendorong terjadinya kelangkaan pupuk di dalam negeri (PSEKP 2006; Garsoni 2009). Kebijakan subsidi pupuk adalah penggunaan pupuk yang berlebihan. Untuk urea, sebagian petani menggunakan pupuk dengan takaran 400–600 kg/ha, padahal takaran anjuran berkisar antara 200–250 kg/ha. Hal ini menyebabkan munculnya gejala pelandaian produktivitas, di samping menurunkan kualitas fisik, kimia, dan biologi tanah (Herman et al. 2005; PSE-KP 2009).

Subsidi pupuk adalah subsidi yang diterapkan kurang kondusif untuk pengembangan industri pupuk nasional. Karena harga yang dipatok lebih rendah, beberapa produsen pupuk kesulitan memperoleh kontrak pasokan gas, baik untuk perpanjangan kontrak maupun kontrak baru. Produsen gas bumi lebih mengutamakan konsumen yang mampu membeli gas dengan harga yang lebih tinggi. Akibatnya, kapasitas terpakai pabrik pupuk nasional menjadi tidak optimal, yaitu hanya 71–83% dari kapasitas terpasang. HET menyebabkan opportunity loss bagi produsen pupuk, yang diperkirakan mencapai Rp4 triliun selama 5 tahun. Pasar pupuk dalam negeri yang terdistorsi menyebabkan industri pupuk kurang menarik bagi investor. Sebagai contoh, produsen harus menjual pupuk Rp2.200/

kg, padahal harga pupuk nonsubsidi mencapai Rp5.500/kg sehingga perusahaan pupuk kehilangan penerimaan Rp3.300/kg (PSE-KP 2007). Opportunity loss menyebabkan pabrik pupuk memiliki kemampuan yang rendah dalam menghimpun dana bagi peremajaan maupun pengembangan pabrik. Pemberian subsidi melalui harga gas kurang merangsang pabrik pupuk urea untuk meningkatkan efisiensi produksi melalui penghematan pemakaian gas.

Hasil analisis manfaat dan biaya menunjukkan bahwa biaya yang dikeluarkan pemerintah lebih besar daripada manfaat yang diterima petani (Syafa'at et al. 2006; Sjari 2007). Biaya subsidi umumnya tidak setimpal dengan manfaat yang diperoleh, bahkan sering menjadi tekanan politik sehingga subsidi menjadi permanen (World Bank 2009a). Hasil analisis Susila dan Sinaga (2005) juga menyebutkan bahwa kebijakan yang berkaitan dengan harga output lebih efektif dibanding kebijakan subsidi input (pupuk) dalam mendorong peningkatan produksi dan produktivitas.

Di samping menimbulkan dampak negatif, kebijakan subsidi pupuk juga berdampak positif terhadap pembangunan pertanian dan kesejahteraan petani. Menggabungkan argumen yang dikemukakan oleh Hutagaol et al. (2009), PSE KP (2009), dan World Bank (2009b), secara umum subsidi pupuk berdampak positif terhadap:

1. Peningkatan modal petani,
2. Pengembangan pasar pupuk yang sebelumnya belum berfungsi sehingga menekan biaya distribusi,
3. Adopsi teknologi dengan mengurangi risiko dalam pembelajaran teknologi baru, meningkatkan efektivitas penyuluhan, dan organisasi petani,

4. Peningkatan produktivitas petani, dan
5. Perbaikan pendapatan usaha tani.

Dampak positif pertama yang bersifat langsung dari subsidi pupuk adalah meningkatnya ketersediaan modal bagi petani (World Bank 2009). Dengan harga pupuk yang disubsidi, sebagian modal petani yang seharusnya digunakan untuk membeli pupuk dapat dialokasikan untuk membeli input yang lain. Kontribusi biaya untuk pupuk berkisar antara 9–22% dari total biaya, bergantung pada takaran dan teknologi yang ditetapkan. Jika pada awalnya petani menggunakan pupuk dengan takaran lebih rendah, subsidi pupuk mendorong mereka meningkatkan takaran pupuk menjadi optimal.

Dampak positif kedua adalah subsidi pupuk dapat mengatasi pasar pupuk yang belum bekerja secara efisien atau terjadi kegagalan pasar (*market failure*). Struktur pasar yang kurang kompetitif, asimetri kekuatan informasi antara penjual dan pembeli sehingga margin keuntungan serta biaya distribusi yang tinggi, dapat ditekan dengan kebijakan subsidi pupuk. Argumen ini valid jika subsidi pupuk dapat menyediakan pupuk sesuai dengan azas enam tepat, yaitu tepat jumlah, kualitas, waktu, harga, jenis, dan tempat.

Dampak positif ketiga dari subsidi pupuk adalah mendorong adopsi teknologi. Hal ini valid untuk petani yang belum mengenal secara baik manfaat pupuk, termasuk takaran pupuk yang berimbang optimal. Dengan adanya subsidi pupuk, petani tidak khawatir menggunakan teknologi baru (jenis dan takaran pupuk) karena harga pupuk disubsidi (World Bank 2009b). Hal ini didukung oleh Hutagaol et



al. (2009) yang menyebutkan bahwa subsidi pupuk meningkatkan efektivitas kegiatan penyuluhan dan organisasi petani.

### C. Teori Subsidi Pupuk

Fungsi produksi menurut Walter Nicholson (1991) adalah suatu fungsi yang memperlihatkan sebuah barang yang dapat diproduksi dengan menggunakan kombinasi alternatif antara modal (K) dan tenaga kerja (L) atau  $Q = f(K, L)$ .

Dalam suatu proses produksi juga terdapat adanya perubahan keluaran yang dihasilkan oleh perubahan dalam satu masukan produksi. Teori ini sering disebut dengan *Marginal Physical Product* (Produk Fisik Marginal) yang pengertiannya adalah keluaran tambahan yang dapat diproduksi dengan menggunakan satu unit tambahan dari masukan tersebut dengan mempertahankan semua masukan lain tetap konstan. Secara matematis dirumuskan sebagai berikut :

Produk fisik marginal dari modal :

$$MPK = \frac{\partial q}{\partial K} = f_K$$

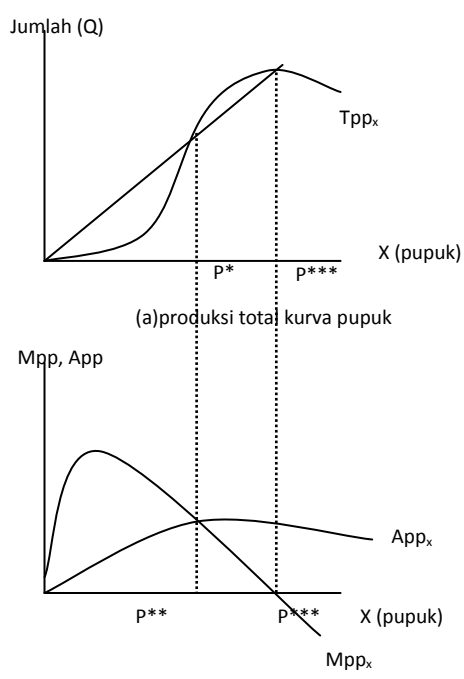
Produk fisik marginal dari tenaga kerja :

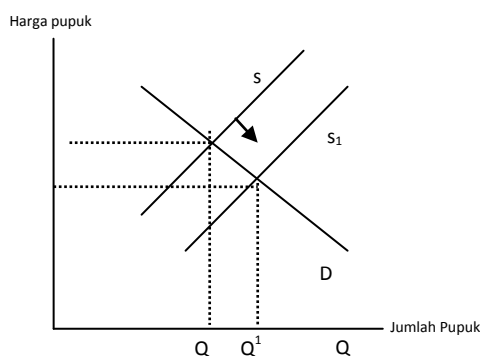
$$MPL = \frac{\partial q}{\partial L} = f_L$$

Produk fisik marginal dari sebuah masukan bergantung pada jumlah masukan tersebut yang dipergunakan. Sebagai contoh pupuk tidak dapat ditambahkan secara tidak terbatas untuk sebidang tanah tertentu (dengan mempertahankan jumlah peralatan, tenaga kerja, dan sebagainya) yang pada akhirnya akan menunjukkan penurunan produktivitas. Hal ini akan dijelaskan pada Gambar 2.1.

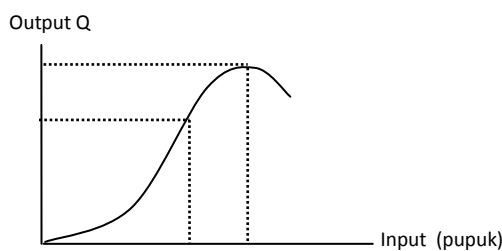
Kurva pada Gambar 2.1 memperlihatkan produktivitas rata-rata dan produktivitas marginal untuk pupuk dapat diturunkan dari kurva produk total. Kurva TPP dalam (a) mewakili hubungan antara masukan pupuk dan keluaran, dengan asumsi bahwa semua masukan lain dipertahankan konstan. Pada (b) diperlihatkan bahwa kurva TPP merupakan produk marginal pupuk (MPP), dan kemiringan kurva yang menggabungkan titik asal dengan satu titik di kurva TPP menghasilkan produk rata-rata pupuk (APP).

Kurva ini menjelaskan hubungan antara jumlah masukan tertentu (pupuk) dan keluaran atau *output* total (TPP). Untuk jumlah pupuk yang kecil, keluaran meningkat dengan cepat kemudian pupuk ditambahkan tetapi karena semua masukan lain tetap konstan, pada akhirnya kemampuan pupuk tambahan untuk menghasilkan keluaran tambahan mulai menurun. Pada akhirnya, keluaran mencapai tingkat maksimum dimana pada setiap pupuk yang ditambahkan akan mengurangi keluaran.





(a) Pengaruh Subsidi Terhadap Kurva Penawaran Pupuk



b. Pengaruh Subsidi Terhadap Produksi

Sumber: Nicholson, 1991

Gambar 2.1 Kurva Produktivitas Rata-Rata dan Marginal

Dari Gambar 2.2 dapat terlihat pengaruh adanya subsidi terhadap kurva penawaran dan produksi. Subsidi merupakan bantuan yang diberikan pemerintah kepada produsen terhadap produk yang dihasilkan atau dipasarkan, sehingga harga lebih rendah sesuai dengan keinginan pemerintah dan daya beli masyarakat meningkat. Subsidi pupuk merupakan bantuan yang diberikan pemerintah kepada petani agar dapat memproduksi dengan biaya lebih rendah. Adanya subsidi menyebabkan penawaran pupuk bertambah dari  $S$  ke  $S'$ . Pupuk yang ditawarkan di pasar menjadi bertambah dari  $Q$  ke  $Q'$ , sedangkan harga keseimbangan pasar dengan adanya subsidi akan turun dari  $P$  ke  $P'$  seperti terlihat pada kurva (a). Dampak dari adanya subsidi adalah biaya produksi menjadi lebih rendah yang menyebabkan kemampuan produsen untuk membeli input produksi lebih tinggi

sehingga jumlah input produksi meningkat. Adanya peningkatan input produksi akan menyebabkan jumlah barang yang diproduksi menjadi naik (dari  $Q$  ke  $Q'$ ) seperti terlihat pada kurva (b). Jadi, adanya subsidi dapat meningkatkan kemampuan produksi suatu barang.

#### **D. Tataniaga Subsidi Pupuk**

Tataniaga Pupuk didasarkan pada Keputusan Pemerintah Nomor : 56/KP/II/1979 tanggal 15 Februari 1979, PT Pusri ditunjuk sebagai Distributor Nasional untuk seluruh jenis pupuk bersubsidi (Urea, TSP, & DAP). Fungsinya mendistribusikan dan menyalurkan pupuk bersubsidi baik produksi dalam negeri maupun impor untuk kebutuhan sektor pertanian sampai Lini IV. Dalam perjalanan waktu, jenis pupuk ditambah dengan pupuk ZA, KCl, ZK, KS, KNO<sub>3</sub> dan SP-36.

Pelaksanaan atas SK Menteri Perdagangan dan Koperasi Nomor: 56/KP/II/1979 diatur lebih rinci dalam Surat Keputusan No. 004/Dagri/Kp/II/1979. Surat Keputusan Menteri Perdagangan dan Koperasi No.91/KP/III/83 mengatur tentang Ketentuan Pengadaan dan Penyaluran Pupuk serta Pestisida untuk Sektor BIMAS dan non BIMAS. Penyaluran pupuk Urea, TSP, DAP, KCl, ZA yang berasal dari produsen dalam negeri maupun impor untuk kebutuhan BIMAS/INMAS dan non BIMAS merupakan tanggung jawab PT Pusri, sedangkan KUD/PUSKUD ditunjuk sebagai penyalur dari Lini III ke Lini IV mulai MT 1983.

SK Menteri Perdagangan No.1075/KP/VIII/84 tentang Pengadaan dan Penyaluran Pupuk dan Pestisida Bersubsidi. PT Pusri masih bertanggung jawab dalam pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi. Prioritas penyalur yang ditunjuk oleh PT Pusri adalah Koperasi, Persero Niaga, dan Swasta. Jika penyalur tersebut

tidak dapat memenuhi tanggung jawabnya, PT Pusri berkewajiban melaksanakan penyaluran sampai ke Lini IV.

SK Menteri Perdagangan No. 61/KP/2/1988 tentang Pengadaan dan Penyaluran Pupuk dan Pestisida Bersubsidi. Penyaluran pupuk bersubsidi dari Lini III ke Lini IV dilakukan oleh KUD Penyalur yang ditunjuk oleh PT Pusri. Keputusan Bersama Direktur Jenderal Perdagangan Dalam Negeri dan Direktur Jenderal Bina Usaha Koperasi No. 03/DAGRI/KP/II/1988 dan No. 60/BUK/SKB/II/1988 tanggal 29 Februari 1988 tentang Pelaksanaan Keputusan Menteri Perdagangan No. 61/KP/II/1988 mengenai Pengadaan dan Penyaluran Pupuk dan Pestisida Bersubsidi. KUD penyalur untuk pupuk dan pestisida bersubsidi adalah KUD yang telah mendapat rekomendasi dari Direktur Jenderal Bina Usaha Koperasi/Pejabat yang ditunjuk.

SK Menteri Perdagangan No. 60/KP/IV/1989 tanggal 01 April 1989 tentang Pengadaan dan Penyaluran Pupuk Bersubsidi. Pupuk bersubsidi digunakan untuk keperluan Intensifikasi dan Non Intensifikasi. Pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi dari dalam negeri dari Lini I maupun impor dari Lini II sampai dengan Lini IV, menjadi tanggung jawab PT Pusri. Dalam hal penyaluran pupuk dari Lini III ke Lini IV, dilakukan oleh KUD penyalur. Pelaksanaan dari SK No. 60/KP/IV/1989 diatur dalam Surat Keputusan Bersama Direktur Jenderal Perdagangan Dalam Negeri dan Direktur Jenderal Bina Usaha Koperasi Nomor : 02/DAGRI/KP/IV/1989 dan No 117/SKB/BUK/IV/1989.

Melalui Keputusan Pemerintah No. 831/KMK.016/1993 tanggal 16 Oktober 1993 jenis pupuk KCl, KS, ZK dan KNO<sub>3</sub> tidak disubsidi lagi oleh Pemerintah. Melalui

Keputusan No. 495/KMK.016/1994 tanggal 08 Oktober 1994, dinyatakan bahwa jenis pupuk ZA dan TSP/SP-36 tidak disubsidi lagi oleh Pemerintah. SK Menteri Perdagangan No. 182/KP/VIII/95 tentang Pengadaan dan Penyaluran Pupuk untuk Tanaman Pangan. SK ini mencabut Keputusan Menteri Perdagangan No. 60/KP/IV/1989 tentang Pengadaan dan Penyaluran Pupuk Bersubsidi. Pupuk yang diatur adalah Urea, TSP/SP-36 dan ZA. PT Pusri bertanggung jawab terhadap pengadaan dan penyaluran pupuk urea, sedangkan PT Petrokimia Gresik bertanggung jawab atas pengadaan dan penyaluran pupuk TSP/SP-36 dan ZA, mulai dari Lini I sampai Lini IV. PT Pusri dan PT Petrokimia Gresik bekerjasama dengan produsen/importir pupuk dalam pengadaan dan penyaluran pupuk tersebut.

SK Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 38/MPP/Kep/3/96 tentang Pengadaan dan Penyaluran Pupuk untuk Sektor Pertanian. Tanggung jawab atas pengadaan dan penyaluran pupuk Urea, SP-36/TSP dan ZA dari Lini I sampai dengan IV untuk Sub Sektor Tanaman Pangan dilaksanakan oleh PT Pusri. KUD penyalur ditunjuk oleh PT Pusri, sedangkan KUD pengecer dan pengecer ditunjuk oleh KUD penyalur dengan persetujuan PT Pusri.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 28/1997 tanggal 07 Agustus 1997 dibentuk holding BUMN pupuk yang terdiri dari PT Pusri, PT Pupuk Iskandar Muda (PT PIM), PT Pupuk Kujang, PT Petrokimia Gresik dan PT Pupuk Kaltim. Kegiatan distribusi dan pemasaran pupuk tetap dilaksanakan oleh PT Pusri. Melalui Keputusan Pemerintah No. 207/KMK.016/1998 tanggal 09 April 1998, disebutkan bahwa jenis pupuk ZA dan SP-36 untuk sektor pertanian disubsidi lagi

oleh pemerintah. SK Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 378/MPP/Kep/8/1998 tentang Pengadaan dan Penyaluran Pupuk untuk Sektor Pertanian. Pupuk bersubsidi (urea, SP-36, ZA dan KCl) untuk tanaman pangan, perikanan, peternakan dan perkebunan rakyat merupakan barang dalam pengawasan. PT Pusri sebagai pelaksana dan penanggung jawab atas pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi dari Lini I sampai IV. Produsen pupuk wajib mencantumkan tulisan "Bersubsidi" pada sisi depan kantong pupuk.

Melalui media elektronik pada tanggal 01 Desember 1998, Menteri Pertanian RI mengumumkan bahwa tata niaga pupuk tidak diatur lagi dan subsidi pupuk dihapuskan. Namun melalui Keputusan Pemerintah No. 26/MPP/Kep/1999 tanggal 14 Januari 1999, PT Pusri masih ditunjuk sebagai penanggung jawab pengadaan dan penyaluran serta ketersediaan stok pupuk urea, SP-36/TSP, ZA dan KCl bagi petani tanaman pangan di daerah-daerah yang sulit dijangkau sesuai Ketetapan Menteri Pertanian. Tambahan biaya distribusi dimintakan kepada Menteri Keuangan. PT Pusri (holding) masih mengambil posisi berkepihakan pada kepentingan petani. Untuk membantu pabrik pupuk urea agar dapat memproduksi secara berkesinambungan, pemerintah memberikan fasilitas IGD (Insentif Gas Domestik) kepada PT Pusri, PT Pupuk Kaltim, dan PT Pupuk Kujang melalui Surat Menteri Keuangan nomor : S-588/MK.017/2000 tanggal 24 November 2000 dan Surat No. S-650/MK.017/2000 tanggal 26 Desember 2000.

Harga gas yang menjadi beban PT Pusri (Pusri IB, II, III, dan IV), PT Pupuk Kaltim atas konsumsi gas tambahan (volume melebihi kontrak) pada Kaltim I, II dan III serta PT Pupuk Kujang adalah sebesar US\$ 1,3 per MMBTU. Pemerintah

mengatur kembali tata niaga pupuk urea melalui keputusan Menperindag Nomor : 93/MPP/Kep/3/2001 tanggal 14 Maret 2001 tentang pengadaan dan penyaluran pupuk urea untuk sektor pertanian. Penyaluran pupuk urea untuk tanaman pangan, perikanan, peternakan dan perkebunan rakyat dilaksanakan oleh unit niaga PT Pusri, produsen, distributor dan pengecer. SK ini juga memuat tentang persyaratan sebagai distributor. Surat Keputusan (SK) Menperindag No 70/MPP/Kep/2/2003 tanggal 11 Februari 2003 telah mengatur kembali pola Pengadaan dan Penyaluran Pupuk Bersubsidi untuk Sektor Pertanian, yaitu dengan pola rayonisasi distribusi pupuk bagi produsen pupuk.

Dalam hal ini, Menperindag menetapkan PT Pupuk Iskandar Muda (PIM) bertanggung jawab terhadap distribusi pupuk urea ke Propinsi Nangroe Aceh Darussalam (NAD) dan Sumatera Utara. PT Pupuk Sriwidjaja (Pusri) bertanggung jawab atas distribusi pupuk ke Propinsi Sumatera Barat, Jambi, Riau, Bengkulu, Sumatera Selatan, Bangka Belitung, Lampung, Banten, DKI Jakarta, Jawa Tengah, DIY, dan Kalimantan Barat. Sedangkan PT Pupuk Kujang mendistribusikan ke Propinsi Jawa Barat dan PT Petrokimia Gresik (Petrogres) ke Propinsi Jawa Timur. Sementara PT Pupuk Kaltim (PKT) mendistribusikannya ke Propinsi Bali, NTB, NTT, Kalimantan Tengah, Kalimantan Selatan, Kalimantan timur, Sulawesi Utara, Sulawesi Tengah, Sulawesi Tenggara, Gorontalo, Sulawesi Selatan, Maluku, Maluku Utara dan Papua. Kemudian menyusul Surat Keputusan No. 306/MPP/Kep/4/2003 yang mengatur tentang perubahan atas Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No 70/MPP/Kep/2/2003 tentang Pengadaan dan Penyaluran Pupuk Bersubsidi untuk Sektor Pertanian. SK ini



mengatur tentang syarat-syarat bagi importir serta tatacara pengadaan pupuk bersubsidi dan non subsidi melalui impor.

Dalam rangka lebih meningkatkan kelancaran pengadaan dan pendistribusian pupuk bersubsidi, maka Pemerintah menerbitkan Surat Keputusan nomor : 356/MPP/Kep/5/2004 tanggal 27 Mei 2004 yang menegaskan kembali tanggung jawab masing-masing Produsen, Distributor, Pengecer serta pengawasan terhadap pelaksanaannya di lapangan. Pelaksanaan Pasal 3 Peraturan Presiden RI No.77 Tahun 2005 tentang Penetapan Pupuk Bersubsidi sebagai Barang Dalam Pengawasan, serta untuk menjamin terciptanya kelancaran pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi kepada petani, maka Pemerintah menerbitkan Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor.03/M-DAG/PER/2/2006 tanggal 16 Februari 2006 mengenai Pengadaan dan Penyaluran Pupuk Bersubsidi untuk Sektor Pertanian yang menegaskan tanggung jawab Produsen, Distributor, Pengecer dan pengawasan terhadap pelaksanaan di lapangan dan revisi wilayah kerja rayonisasi produsen yaitu wilayah Prov. Sumut menjadi tanggung jawab PT. Pusri dan sebagian Jateng menjadi tanggung jawab PT. Pupuk Kaltim (disarikan dari <http://www.pusri.co.id>)

Peraturan Menteri Pertanian No 69 Tahun 2012 tentang kebutuhan dan harga eceran tertinggi pupuk bersubsidi untuk sector pertanian telah mengatur peruntukan pupuk bersubsidi, kebutuhan pupuk bersubsidi, penyaluran, pengawasan dan pelaporannya secara jelas. Artinya pelaksanaan subsidi pupuk di Kabupaten Pringsewu harus dilandaskan pada peraturan ini.

Peraturan Menteri Pertanian No 69 tahun 2012 tentang alokasi pupuk bersubsidi tahun 2013, Rp 15,8 triliun akan digunakan untuk mensubsidi kebutuhan sebesar 9,25 juta ton pupuk. Dengan masing-masing Urea sebesar 4,1 juta ton dengan Harga Eceran Tertinggi (HET) Rp 1800 per kg, SP-36 sebesar 0,85 juta ton dengan HET Rp 2000 per kg, ZA sebesar 1 juta ton dengan HET Rp 1400 per kg, NPK sebesar 2,4 juta ton dengan HET Rp 2300 per kg dan pupuk organik sebesar 0,9 juta ton dengan HET Rp 500 per kg. HET ini berlaku untuk pembelian oleh petani, pekebun, peternak dan pembudidaya ikan atau udang di kios pengecer resmi secara tunai.

#### **E. Teori Efektifitas**

Menurut Husein Umar ( 1998 : 10) efektifitas merupakan ukuran yang memberi gambaran seberapa jauh target dapat dicapai :

Sedangkan menurut chester I Bernard, “efektifitas adalah pencapaian sasaran yang telah disepakati atas usaha bersama” (Gibsen Donely, 1994:16). Tingkat Pencapaian menunjukkan tingkat efektifitas. Selanjutnya, H. Emerson (Soewarno handoyoningrat, 1992:16) menyatakan bahwa arti dari efektifitas adalah pengukuran dalam arti tercapainya atas sasaran yang telah ditentukan sebelumnya.

Efektifitas merupakan salah satu ukuran dalam menentukan keberhasilan suatu program atau rencana. Tujuan merupakan hal yang menjadi indikator dalam menentukan efektifitas, oleh karena itu tujuan dari suatu program harus jelas agar pada akhirnya dapat diketahui apakah rencana dari program tersebut telah dilaksanakan. Pengukuran efektifitas program hanya mungkin dilakukan jika dokumen program tersebut menunjukkan :

1. Tujuan-tujuan program dirumuskan dengan jelas dan dalam bentuk pernyataan-pernyataan yang terukur
2. Pesolan serius sering kali muncul karena hasil program merupakan proses negosiasi dan perumusan dari tujuan tersebut merupakan hasil dari kompromi, solusi dilakukan dengan perumusan tujuan secara kabur atau dalam bentuk pernyataan ambisius
3. Evaluator menghadapi masalah karena atasannya memiliki penafsiran yang berbeda mengenai tujuan program

Efektifitas program dapat diukur sebagai berikut :

$$\text{efektifitas} = \text{hasil/tujuan}$$

Berdasarkan pengertian diatas, dapat diartikan bahwa efektifitas pada umumnya digunakan untuk mengukur tingkat keberhasilan dalam melakukan sesuatu aktifitas atau kegiatan (Solichin Abdul Wahab : 1997 : 33)

Dean J C dalam Basic Statistic For Statistical Reseach, seperti dikutip oleh Fara Dian Meylani (2002 : 11) menyebutkan bahwa klasifikasi efektifitas adalah sebagai berikut :

0% - 24% berarti tidak efektif

25% - 50% berarti sedikit efektif

56% - 75% berarti cukup efektif

75% - 100% berarti sangat efektif

## F. Penelitian-Penelitian Terdahulu

No	Penulis	Judul	Variabel dan alat analisis	Hasil penelitian
1	Muhammad Arsyad, et al.	Analisis Dampak Kebijakan Pajak Ekspor dan Subsidi Harga Pupuk Terhadap produksi dan Ekspor Kakao Indonesia	Pajak , ekspor , Subsidi pupuk . Metode estimasi yang di gunakan adalah 2SLS (two Stage Least)	Faktor yang mempengaruhi ekspor kakao adalah harga ekspor, pertumbuhan produksi, nilai tukar rupiah dan trend waktu. pajak ekspor berdampak negatif menurunkan volume produksi dan ekspor kakao di Indonesia.
2.	Zulkipli Mantau dan Faisal	Studi Komprehensif Kebijakan Subsidi Pupuk Di Indonesia	Biaya pengadaan pupuk , Volume pupuk, Harga pasar, Harga eceran pupuk.	Faktor yang mempengaruhi subsidi pupuk adalah HET , harga gas, kurs dan volume yang mempengaruhi
3.	Suhaila Marisa	Analisis Efektifitas Kebijakan subsidi pupuk dan Pengaruhnya terhadap Produksi padi	Metode yang di gunakan adalah regresi linier berganda. variabel yang di gunakan adalah harga urea, harga TSP, harga padi , dan luas lahan.	Variabel harga TSP , harga padi, dan luas lahan berpengaruh positif dan signifikan terhadap permintaan pupuk area. Variabel luas lahan, tenaga kerja, benih, pupuk, dummy benih dan dummy efektivitas harga yang mempunyai pengaruh yang positif dan signifikan terhadap produksi padi.