

ANALISIS AKAR MASALAH DISTRIBUSI PUPUK BERSUBSIDI DI PROVINSI ACEH

ROOT PROBLEM ANALYSIS OF SUBSIDIZED FERTILIZERS DISTRIBUTION IN ACEH PROVINCE

Anwar Deli¹, T. Makmur¹, Muhammad Yuzan Wardhana¹

¹ Prodi Agribisnis Fakultas Pertanian Universitas Syiah Kuala.
Jln. Tgk. Hasan Krueng Kalee No. 3 Darussalam Banda Aceh
Email : anwar_deli@unsyiah.ac.id

ABSTRAK

Pupuk merupakan salah satu input penting dalam meningkatkan produktivitas tanaman pangan, sehingga keberadaan dan pemanfaatannya memiliki posisi yang strategis. Penelitian ini bertujuan untuk mencari akar masalah persoalan sistem distribusi pupuk bersubsidi, serta merumuskan alternatif solusi distribusi pupuk bersubsidi. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif. Teknik pengumpulan data menggunakan : observasi, dokumentasi, dan wawancara. Informan dalam penelitian ini adalah pemerintah, pelaku pada implementasi pupuk bersubsidi dan juga para petani/kelompok tani. Data dan informasi dianalisis menggunakan model analisis akar masalah *Cause-and-Effect* Diagram (Ishikawa Diagram) dan juga menggunakan matrik pengelolaan dan pemantauan. Hasil penelitian menunjukkan terdapat berbagai permasalahan yang menyebabkan pupuk sampai kepada petani tidak tepat harga, tidak tepat jumlah, tidak tepat waktu, tidak tepat mutu dan pengawasan yang dilakukan masih belum berjalan dengan baik dan efektif. Dalam upaya merumuskan alternatif solusi permasalahan pelaksanaan distribusi pupuk bersubsidi perlu perbaikan kebijakan yang meliputi: (a) perbaikan sistem penyusunan perencanaan alokasi kebutuhan pupuk yang didasarkan atas RDKK melalui pembuatan Kartu tani sebagai database petani serta perbaikan metode perhitungan RDKK, (b) perbaikan sistem distribusipupuk bersubsidi kepada semua aktor termasuk produsen, distributor, pengecer dan petani, (c) perbaikan koordinasi lintas sektor untuk menjamin efektivitas sistem pengawasan,(d) pembuatan regulasi untuk penegakan dan sanksi hukum terhadap pelanggaran aturan kebijakan pupuk bersubsidi.

Kata kunci: akar masalah, distribusi, pupuk subsidi, pengawasan, efektivitas

ABSTRACT

Fertilizer is one of the most important inputs in increasing the productivity of food crops; therefore, its distribution and utilization have strategic positions. This study aims to find the root of the problem of subsidized fertilizer distribution system and to formulate the alternative solutions for it. This study uses qualitative descriptive methods. Data collection techniques used in this study are observation, documentation, and interview. The informants in this study are the government, subsidized fertilizer implementer and farmers / farmer groups. Data and information are analyzed using the Cause-and-Effect Diagram (Ishikawa Diagram) root analysis model and management and monitoring matrices. The result shows that there were various problems which caused the fertilizers received by farmers are in higher prices, incorrect quantity, late delivery, lower quality and the supervision of the distribution was inefficient and ineffective. In order to formulate alternative solutions to the subsidized fertilizer distribution's problem, it is crucial to improve ongoing policies which includes: (a) improving the RDKK-based fertilizer supply allocation system by creating farmer identification card as farmer's database as well as improving the method for RDKK calculation, (b) improving the subsidized fertilizer distribution systems of all actors including the producers, distributors, retailers and farmers, (c) improving cross-sectoral coordination to ensure the effectiveness of the supervision system, (d) Issuing regulations for law enforcement and sanctions against violations of subsidized fertilizer policy.

Keywords: root of problem, distribution, subsidized fertilizer, supervision, effectiveness

1. PENDAHULUAN

Petani kita selalu dirundung banyak persoalan, salah satunya adalah masalah klasik yaitu kelangkaan pupuk. Dari tahun ke tahun kekurangan pasokan pupuk selalu berulang. Pupuk sulit dicari dan entah hilang kemana dan atau terlambat pasokan, sedangkan masa tanam tidak bisa ditunda-tunda. Kalaupun ada didapat, harganya tidak sesuai Harga Eceran Tertinggi

(HET). Harga eceran tertinggi yang mestinya sekitar Rp 1.800 per kilogram urea, di pasar bisa meroket mencapai Rp 3.600 per kilogram. Kejadian ini terus berulang, sehingga sulit melepaskan diri dari masalah-masalah yang sangat mendasar dan terus berlanjut tanpa ada solusi yang memadai.

Akibatnya petani mengaku pusing tujuh keliling saat memasuki musim tanam. Mereka kesulitan untuk mendapatkan

pupuk subsidi pada kios-kios pengecer, karena barangnya tidak ada. Padahal pupuk ini sangat dibutuhkan dalam memasuki musim tanam. Kekurangan pupuk dapat mengakibatkan pertumbuhan tanaman yang tidak normal sehingga menurunkan hasil panen petani atau bahkan terjadi gagal panen.

Gagal panen inilah yang selanjutnya menjadi ancaman dalam menciptakan ketahanan pangan. Jika situasi kelangkaan pupuk dibiarkan berlangsung lama dan tidak segera diambil tindakan yang tepat oleh instansi terkait, akan mengakibatkan timbul rasa kurang adil kepada petani, menurunkan tingkat kesejahteraan petani, mengganggu ketahanan pangan dan keberlangsungan produksi pertanian nasional, serta dapat menekan pertumbuhan ekonomi daerah/nasional.

Pupuk memiliki peranan penting dan strategis dalam peningkatan produksi dan produktivitas pertanian. Oleh karena itu pemerintah terus mendorong penggunaan pupuk yang efisien melalui berbagai kebijakan meliputi aspek teknis, penyediaan dan distribusi maupun harga melalui subsidi. Kebijakan subsidi dan distribusi pupuk yang telah diterapkan mulai dari tahap perencanaan kebutuhan, penetapan Harga Eceran Tertinggi (HET), besaran subsidi hingga sistem distribusi ke pengguna pupuk sudah cukup komprehensif. Namun demikian, berbagai kebijakan tersebut belum mampu menjamin ketersediaan pupuk yang memadai dengan HET yang telah ditetapkan.

Kebijakan penyediaan pupuk dengan harga murah melalui pemberian subsidi yang terus meningkat setiap tahun, menyebabkan semakin tidak efisiensinya penggunaan pupuk oleh petani dan meningkatkan ketidaktepatan sasaran subsidi pupuk yang seharusnya dinikmati oleh petani kecil tetapi dinikmati pula oleh pihak lain (World Bank, 2008a; 2008b). Langka pasok dan lonjak harga serta penyaluran pupuk bersubsidi yang kurang tepat sasaran terus terjadi dan berulang setiap tahun erat kaitannya dengan aspek teknis (database petani dan luas lahan yang kurang akurat), aspek regulasi dan aspek manajemen.

Evaluasi pelaksanaan program pupuk subsidi tidak dapat dilakukan secara parsial karena pupuk bersubsidi merupakan sebuah kesatuan program dalam mendistribusikan pupuk bersubsidi kepada petani, sehingga diperlukan sebuah penilaian yang cukup komprehensif dari berbagai sudut pandang pemangku kepentingan. Banyak pihak yang

terlibat dalam penyediaan pupuk bersubsidi ini, mulai dari regulator, produsen, distributor, pengecer, kelompok tani dan petani. Terdapat beberapa rangkaian situasi yang menyebabkan permasalahan pupuk ini masih terjadi.

Selama ini pengawasan penyaluran pupuk bersubsidi yang dilakukan oleh Tim Pengawas Pupuk Bersubsidi Tingkat Pusat maupun oleh Komisi Pengawas Pupuk dan Pestisida (KP3) tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota dianggap masih lemah. Oleh karena itu perlu adanya keterlibatan pihak eksternal misalnya dari Perguruan Tinggi untuk mengevaluasi pelaksanaan program pupuk bersubsidi dan menilai integritas program pupuk bersubsidi di Provinsi Aceh. Metode Evaluasi yang dikembangkan adalah dengan mengukur, melihat dan menganalisa sesuai prinsip 6 (enam) tepat (jenis, jumlah, harga, tempat, waktu dan mutu).

Secara lebih spesifik, masih sering terjadi berbagai kasus antara: (a) kelangkaan pasokan pupuk yang menyebabkan harga aktual melebihi HET, dan (b) margin pemasaran lebih tinggi dari yang telah ditetapkan pemerintah. Selain itu, perencanaan alokasi kebutuhan pupuk yang belum sepenuhnya tepat, pengawasan yang belum maksimal, disparitas harga pupuk bersubsidi dan nonsubsidi yang cukup besar menyebabkan penyaluran pupuk bersubsidi masih belum tepat sasaran. Kebocoran penyaluran pupuk bersubsidi ke luar petani sasaran masih sering ditemukan, sehingga menimbulkan kelangkaan dan harga pupuk melebihi HET.

Permasalahan Penelitian

Kasus terjadinya kelangkaan pupuk, terutama pupuk subsidi, merupakan fenomena yang terjadi secara berulang hampir setiap tahun. Fenomena ini ditandai oleh kelangkaan dan melonjaknya harga pupuk di tingkat petani, jauh di atas HET yang ditetapkan pemerintah. Permasalahan yang dirumuskan dalam penelitian ini adalah : Apasaja akar masalah yang berperan dalam pelaksanaan distribusi pupuk bersubsidi dan merumuskan alternatif solusi pemecahan di Provinsi Aceh?

Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini untuk mengetahui dua hal sebagai berikut. (1) Mengidentifikasi akar masalah yang berperan dalam permasalahan distribusi pupuk bersubsidi. (2) Menkopsepsi usulan alternatif solusi pemecahan masalah distribusi pupuk bersubsidi.

2. METODOLOGI PENELITIAN

Ruang Lingkup dan Waktu Penelitian

Ruang lingkup penelitian ini adalah mengidentifikasi akar permasalahan distribusi pupuk bersubsidi yang dilaksanakan di Provinsi Aceh. Penelitian dilaksanakan pada Bulan Juni 2018 sampai dengan Bulan Agustus 2018.

Metode Pengumpulan Data

Data yang digunakan adalah data primer dan data skunder. Pengumpulan data pada sumber primer dilakukan melalui:

- Observasi lapangan pada instansi dengan tujuan untuk mengetahui visualisasi pelaksanaan kebijakan subsidi di bidang pertanian.
 - Wawancara dengan narasumber pada institusi yang menjadi objek kajian serta pihak-pihak relevan lainnya, termasuk di dalamnya wawancara dengan akademisi maupun praktisi yang ahli dibidangnya.
- Sementara itu, pengumpulan data pada sumber sekunder dilakukan dengan mempelajari:
- Peraturan perundang-undangan yang mengatur kebijakan subsidi di bidang pertanian.
 - Laporan, hasil studi pihak ketiga, berita, dan artikel terkait pelaksanaan kebijakan subsidi di bidang pertanian.

Metode Analisis

Metode penelitian yang dipergunakan yakni deskriptif kualitatif. Cara digunakan untuk mengidentifikasi permasalahan melalui *brainstroming* menggunakan model akar masalah melalui *Fishbone* diagram sering juga disebut *Cause-and-Effect* Diagram atau Ishikawa Diagram selanjutnya untuk merumuskan alternatif solusi digunakan matrik pengelolaan dan pemantauan.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Alokasi Pupuk Bersubsidi di Provinsi Aceh

Alokasi pupuk bersubsidi di Provinsi Aceh pada tahun 2017 mencapai 168.366 ton (untuk semua jenis pupuk: urea, SP-36, ZA, NPK dan organik), namun jika dibandingkan periode yang sama pada tahun 2016 sebanyak 160.767 ton artinya terjadi penambahan 7.599 ton. Pada tahun 2017 alokasi paling tinggi adalah pupuk urea 79.304 ton dan pupuk NPK 50.256 ton. Berdasarkan kabupaten alokasi pupuk subsidi paling banyak adalah Kabupaten Aceh Tenggara, Aceh Timur dan Pidie.

Tabel 1. Alokasi Pupuk Bersubsidi di Provinsi Aceh Tahun 2018-2016 (Ton).

No.	Jenis Pupuk	2017	2016
1	Urea	79.304	71.718
2	SP-36	23.051	22.400
3	ZA	11.585	11.989
4	NPK	50.258	50.270
5	Organik	4.168	4.390
6	JUMLAH	168.366	160.767

Sumber : Dinas Pertanian dan Perkebunan Aceh, 2018

Penyaluran di Lini IV yang ditunjuk wajib menjual pupuk bersubsidi sesuai Harga Eceran Tertinggi (HET). HET pupuk berlaku untuk pembelian pupuk di kios pengecer resmi, dan HET pupuk bersubsidi ditetapkan sebagai berikut yaitu :
 Urea Rp. 1.800/kg Kemasan 50 kg
 SP-36 Rp. 2.000/kg Kemasan 50 kg
 ZA Rp. 1.400/kg Kemasan 50 kg
 NPK Rp. 2.300/kg Kemasan 50 kg
 Organik Rp. 500/kg Kemasan 40 kg

Kemasan pupuk bersubsidi diberi label merah bertuliskan Pupuk Bersubsidi Pemerintah/Barang Dalam Pengawasan. Pupuk Urea bersubsidi berwarna merah muda (pink) dan pupuk ZA bersubsidi berwarna jingga (orange).

Produsen pupuk bersubsidi di Aceh di tunjuk PT. PIM dan PT. Petrokimia sedangkan distributor ditunjuk oleh Produsen dan Kios-kios pupuk (Lini IV) ditunjuk oleh Distributor. Untuk mengawasi kelancaran distribusi pupuk bersubsidi dibentuk Komisi Pengawas Pupuk dan Pestisida (KP3) (SK Gubernur Aceh No. 520.34/797/2017) yang di ketuai Sekda Aceh dan beranggotakan unsur terkait.

Bersubsidi di Provinsi Aceh

Masalah Pendataan

Akurasi data petani dan luas lahan belum update, sehingga penyusunan RDKK belum mencerminkan kebutuhan riil di lapangan. Pada aspek pendataan, ditemukan data Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok (RDKK) yang tidak valid, di mana terdapat tidak muthakir jumlah petani dan luas lahan serta salah metode menghitung RDKK. Selain itu, Pemerintah Identifikasi Akar Masalah Penyaluran Pupuk Daerah (Pemda) belum memiliki basis data petani yang akurat terutama luas lahan, akibatnya fungsi pengawasan dan pengendalian kurang efektif.

Untuk mewujudkan subsidi langsung, Pemerintah Aceh harus membangun basis data yang handal atas petani penerima subsidi. Validitas data petani penerima program subsidi harus dimutakhirkan. Pemutakhiran data diperlukan untuk memastikan individu yang memenuhi kriteria tercakup seluruhnya dalam program bantuan subsidi sekaligus sebagai sarana untuk meningkatkan kontrol atas penyaluran subsidi.

RDKK yang merupakan hasil akhir penghitungan rencana kebutuhan pupuk bersubsidi kelompok tani belum disusun secara obyektif karena: (a) data jumlah petani dan luas lahan tidak akurat (*mark-up* luas lahan garapan, lahan ganda, dan fiktif); (b) masih ada petani menggunakan pupuk melebihi pemakaian anjuran. (c) masih ada petani yang tidak masuk sebagai anggota kelompok tani padahal memerlukan pupuk bersubsidi; (d) kemampuan kelompok tani dalam pendataan luas garapan dan kebutuhan pupuk anggotanya masih lemah sehingga seringkali RDKK dibuat oleh pihak lain (kios, dll); dan (e) tidak ada sanksi hukum terhadap kelompok tani yang RDKK-nya tidak benar. (f) disamping itu, di wilayah-wilayah yang belum ada PPL yang bertugas atau ditempatkan, penyerahan RDKK terlambat sehingga pengajuan kebutuhan pupuknya juga terlambat.

Masalah Distribusi

Beberapa kelemahan atau penyimpangan yang ditemui di dalam penyaluran dan penggunaan pupuk bersubsidi, antara lain adalah sebagai berikut:

1) Di tingkat Petani: (a) Kurangnya sosialisasi kepada masyarakat petani tentang arti subsidi dan HET pupuk menyebabkan petani tidak memahami arti dan tujuan subsidi dan HET

pupuk sehingga harga penebusan pupuk bersubsidi jauh di atas HET; dan (b) Ada petani yang menebus pupuk sesuai dengan jatahnya, tetapi kemudian sebagian dijual dengan harga lebih mahal dari harga tebus dengan tujuan untuk menutup kebutuhan atau untuk mendapat keuntungan dari kelebihan harga jual.

2) Di tingkat Pengecer: (a) Ada pengecer yang menjual pupuk bersubsidi di Lini-IV dengan harga lebih tinggi dari HET walaupun petani menerima pupuk di gudang kios dan membayar secara tunai, karena pengecer merasa bahwa fee yang diterimanya terlalu kecil; (b) Pengecer tidak mempunyai kewajiban untuk menyampaikan laporan realisasi pengadaan, penyaluran dan persediaan pupuk bersubsidi secara berkala ke dinas setempat yang membidangi pertanian; (c) Ada pengecer yang menjual pupuk bersubsidi tidak memasang papan nama dan menunjukkan daftar HET; (d) Ada pengecer tidak resmi yang menjual pupuk bersubsidi, dimana pupuk tersebut berasal dari distributor yang kurang disiplin dan petani yang menjual sebagian pupuknya untuk mendapatkan keuntungan; dan (e) Terjadi kasus penimbunan pupuk bersubsidi pada oknum pengecer tertentu dengan tujuan untuk mendapatkan keuntungan lebih besar pada saat pasokan pupuk di wilayahnya langka. Penyimpangan di tingkat pengecer tersebut merupakan salah satu akibat dari kurangnya penyuluhan atau pembinaan distributor kepada pengecer yang menjadi tanggungjawabnya dan kurangnya pengawasan oleh KP3.

3) Dalam beberapa kasus ada pupuk bersubsidi yang dijual bebas, sehingga petani yang tidak terdaftar dalam RDKK dapat membeli pupuk bersubsidi. Hal ini terjadi antara lain karena: (a) Ada petani yang tidak menebus seluruh jatah pupuk bersubsidinya dengan alasan tidak mempunyai modal cukup, pupuk datang terlambat, dan lain-lain; (b) Pengecer tidak disiplin dalam melaksanakan peraturan; dan (c) Kurangnya pengawasan oleh pihak KP3.

- 4) Di tingkat distributor (lini-III) masih belum sepenuhnya mampu menyalurkan pupuk secara tepat jumlah, lokasi dan waktu karena kurangnya fasilitas gudang dan alat angkut. Demikian pula, produsen pupuk belum mampu melakukan penyaluran secara tepat waktu jumlah, lokasi dan waktu karena masalah rayonisasi/pangangkutan.
- 5) Penetapan skala/volume/quotqpupuk yang distribusi oleh produsen kepadadistributor (perlu diperbaiki, minimal 5.000 ton/distributor untuk satu wilayah) untuk memenuhi efisiensi dalam pengangkutan dan fee yang diperoleh distributor layak. Di tingkat wilayah terjadi kelebihan pupuk, sedangkan di wilayah lain lain kekurangan. Kebijakan realokasi pupuk bersubsidi untuk mengatasi masalah tersebut sudah dilakukan tetapi keluarnya SK tentang realokasi tersebut sering terlambat. Terjadi juga penggantian karung pupuk bersubsidi dengan karung pupuk non subsidi, dan ada`pula perembesan pupuk bersubsidi antar wilayah, serta penyelundupan pupuk ke negara lain.
- 6) Di tingkat Produsen pupuk: (a) Ada produsen pupuk bersubsidi (BUMN) yang menyalurkan pupuk bersubsidi tidak sesuai dengan ketentuan, yaitu jumlahnya melebihi rekomendasi dinas yang membidangi pertanian dan tidak sesuai dengan Peraturan Gubernur (Pergub) tentang alokasi kebutuhan pupuk; dan (b) Ada produsen pupuk yang melakukan penyaluran pupuk bersubsidi ke pengecer yang tidak sesuai dengan dokumen Delivery Order (DO). Kedua masalah tersebut menunjukkan bahwa ada produsen pupuk yang tidak disiplin dalam menyalurkan pupuk bersubsidi dan memberikan contoh yang tidak baik bagi masyarakat.

Masalah Pengawasan

Efektivitas pengawasan belum dapat berjalan dengan baik dikarenakan prinsip-prinsip efektivitas pengawasan belum dapat diterapkan secara keseluruhan. Proses pengawasan distribusi pupuk bersubsidi belum berjalan dengan baik karena belum terdapat alat ukur (standar) proses pengawasan. Terdapat modus-modus penyimpangan pupuk bersubsidi. Faktor penghambat internal meliputi Sumberdaya Manusia (SDM) dan Sumberdaya Finansial (keuangan) yang minim dan sumberdaya manusia dengan hanya memiliki 2 orang PPNS pupuk bersubsidi.

Konsep pengawasan distribusipupuk bersubsidi masih bersifat parsial dimana pengawasan pada tahap perencanaan, pengadaan dan pendistribusian masih berjalan sendiri-sendiri. Sedangkan terkait Komisi Pengawas Pupuk dan Pestisida (KPPP/KP3) di tingkat provinsi maupun kabupaten tidak menjalankan fungsi pengawasan secara optimal. Kinerja Komisi Pengawasan Pupuk dan Pestisida (KP3) belum optimal sehingga harus ditingkatkan lagi. Berdasarkan tupoksinya, KP3 melakukan pengawasan terhadap pengadaan, peredaran dan penyimpanan serta penggunaan pupuk dan pestisida. Namun dalam pelaksanaannya, ada tiga permasalahan yang harus dipecahkan, yaitu yang terkait dengan kelembagaan, pendanaan dan laporan pelaksanaan tugas KP3.

Solusi untuk masalah kelembagaan adalah Kepala Dinas Pertanian Provinsi Aceh meminta kepada Pemerintah Kabupaten/Kota untuk memfungsikan kembali lembaga KP3 yang ada di wilayahnya. Tujuannya adalah agar KP3 bisa mengawasi pendistribusian pupuk bersubsidi dari distributor ke kios-kios dan petani. Selain itu perlu juga dibuat laporan berkala mengenai kegiatan KP3 setiap bulannya dan dikirim ke KP3 provinsi. KP3 harus menyampaikan beberapa data mengenai petugas yang masih aktif, dukungan anggaran dari Tugas Pembantuan dan APBA, serta data kelembagaan tingkat kabupaten/kota.

Masalah Regulasi

Secara legal formal (*in law*), regulasi program pupuk bersubsidi telah memiliki dasar hukum kuat untuk diimplementasikan. Tapi dalam pelaksanaannya (*in practice*), permasalahan-permasalahan kerap muncul, berulang dan berdampak merugikan petani.

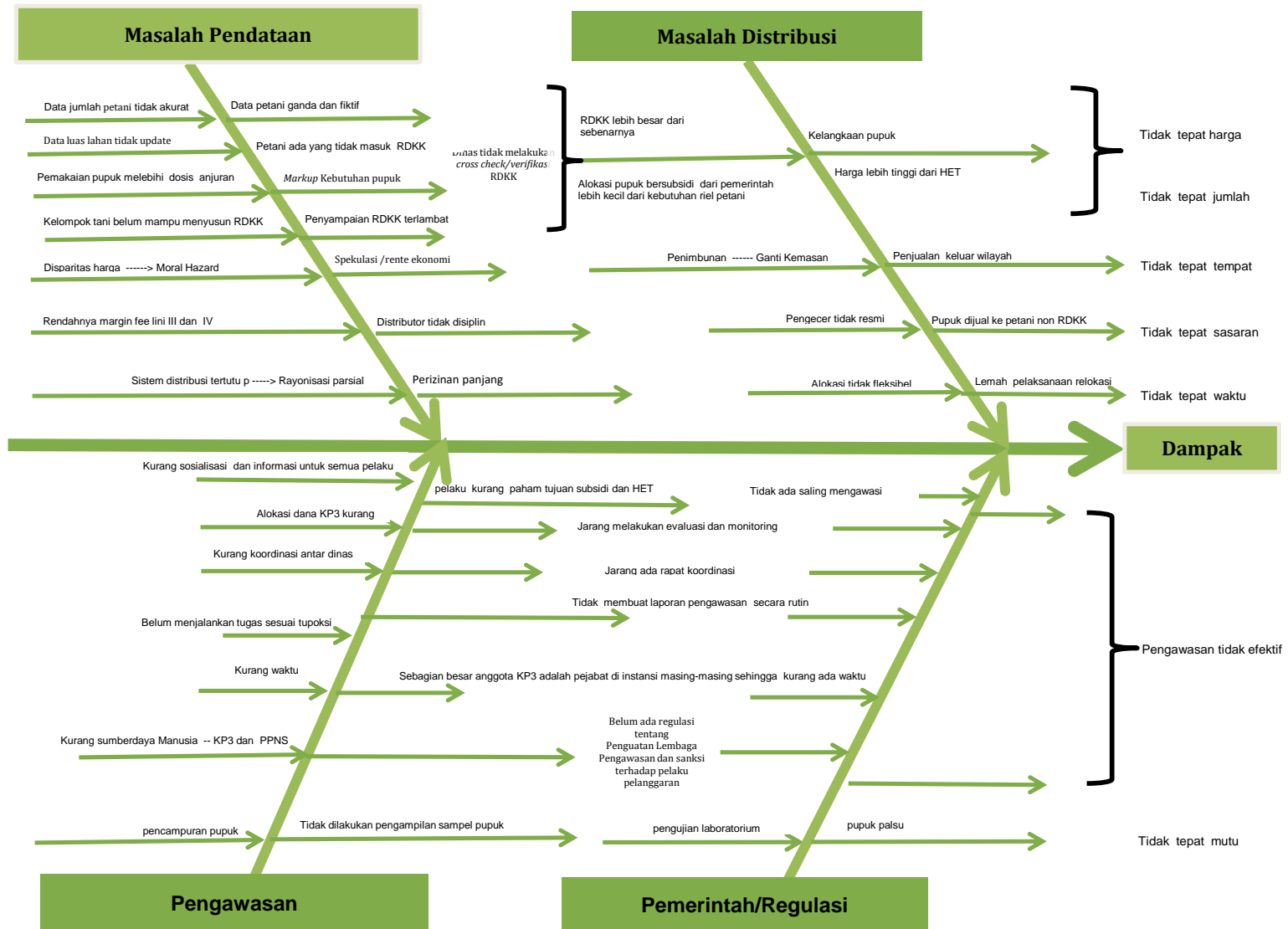
Permendag No. 15/M-DAG/PER/4/2013 disebutkan bahwa apabila penyaluran pupuk bersubsidi oleh distributor dan/atau penyalur di Lini IV tidak berjalan lancar, produsen wajib melakukan penyaluran langsung (operasi pasar) kepada petani dan/atau kelompok tani di lini IV setelah berkoordinasi dengan bupati/walikota cq. Kepala Dinas yang membidangi pertanian (pasal 15 ayat 1).

Dalam kasus ini masih diperlukan peraturan gubernur untuk petunjuk pelaksanaan yang lebih rinci.

Berdasarkan peraturan yang berlaku, produsen bertanggungjawab terhadap penentuan distributor dan penyaluran pupuk sampai Lini IV (pengecer resmi) dengan HET yang berlaku. Namun prakteknya : (a) produsen pupuk kurang peduli terhadap penyaluran pupuk yang dilakukan oleh distributor dari Lini III ke Lini IV, dan (b) penunjukkan distributor oleh produsen dan penunjukan pengecer oleh distributor selama ini belum memenuhi persyaratan. Prosedur ini tidak memberi kekuatan bagi dinas pertanian untuk leluasa mengawasi distributor dan pengecer. Untuk itu penunjukkan distributor dan pengecer diatur melalui peraturan gubernur Aceh.

Dari sisi efektifitas pelaksanaan ketentuan mekanisme penyaluran pupuk bersubsidi, banyak peraturan yang tidak ditepati di lapangan, yang sebagian besar terkait dengan penjualan pupuk bersubsidi dengan harga di atas HET. Ketentuan HET yang merupakan harga dari pengecer ke petani langsung banyak tidak dipatuhi oleh Pengecer, yang salah satu penyebabnya adalah masih ada Pengecer yang dibebani oleh Distributor atas biaya pengangkutan pupuk dari Distributor ke Pengecer.

Masalah regulasi umumnya adalah masalah penegakan hukum yang belum memadai, dimana pelanggaran yang selama ini terjadi hanya diberikan sanksi teguran dan sanksi administrasi. Sanksi ini bagi pelanggar ketentuan tidak memberi efek jera. Untuk memberi efek jera ini perlu adanya tindak pidana sesuai peraturan perundangundangan. Untuk memperkuat pemberian sanksi hukum sesuai penyelewengan yang terjadi maka dirasa perlu dibuat peraturan gubernur Aceh (pergub tentang jenis pelanggaran dan sanksi pidana terhadap pelanggaran kepada semua pihak.



Gambar 3. Digaram Fishbone Ishikawa Analisis Akar Masalah

Tabel 2. Matrik Interaksi Alternatif Solusi dan Pengelolaan serta Pemantauan

No.	Sumber Masalah/Sumber Dampak	Resiko/Dampak	Rancangan/Pengelolaan/Solusi	Indikator Keberhasilan	Institusi Pengelolaan		
					Pelaksana	Pengawas/Pemantau	Penerima Laporan
1	Database jumlah petani dan luas lahan tidak tersedia.	Data jumlah petani dan luas lahan tidak akurat terjadi data ganda dan data fiktif atau ada petani yang tidak masuk RDKK ditambah lagi dinas terkait kurang melakukan cross cek sehingga RDKK yang diusulkan sering tidak	Untuk mewujudkan subsidi langsung, Dinas Pertanian Provinsi bersama Dinas Pertanian Kabupaten harus membangun basis data yang handal atas petani penerima subsidi. Validitas data petani penerima program subsidi harus dimutakhirkan. Pemutakhiran data diperlukan untuk memastikan individu yang memenuhi kriteria tercakup seluruhnya dalam program bantuan subsidi sekaligus sebagai sarana untuk meningkatkan kontrol atas penyaluran subsidi.	Tersedia database petani dan kelompok tani terupdate secara berkala mulai tingkat gampong, kecamatan dan kabupaten.	Pelaksana kegiatan dilakukan oleh Dinas Pertanian Kabupaten di wilayah masing-masing	Dinas Pertanian Provinsi melakukan pengawasan dan pemantauan serta asistensi terhadap pelaksanaan pembuatan database petani/pembuatan kartu tani di masing-masing kabupaten.	Laporan hasil kegiatan diserahkan kepada Dinas Pertanian Provinsi, selanjutnya tembusan kepada kementerian Pertanian.
2	Pemakaian pupuk oleh petani umumnya melebihi dosis anjuran sesuai spesifik lokasi (<i>over dosis</i>)	Terjadi pengelembungan (markup) rencana kebutuhan pupuk yang diusulkan dalam RDKK. Hal ini juga yang kemudian dianggap menyebabkan perhitungan alokasi satu daerah tidak sesuai dengan realisasi.	Perlu dikakukan penelitian untuk menentukan dosis pupuk yang sesuai dengan spesifik lokasi dan komoditas yang diusahakan. Hasil penelitian dilakukan sosialisasi dan pelatihan untuk meyakinkan petani bahwa pemakaian pupuk yang berlebihan bisa merusak tanaman dan mengurangi produksi.	Tersedia peta kesesuaian lahan dan dosis pupuk spesifik lokasi mulai tingkat gampong, kecamatan dan kabupaten.	Pelaksana kegiatan dilakukan oleh Tim peneliti dari Perguruan Tinggi di Aceh.	Dinas Pertanian Provinsi melakukan pengawasan dan pemantauan serta asistensi terhadap pelaksanaan penelitian dan sosialisasi kesesuaian lahan dan dosis pupuk spesifik lokasi.	Laporan hasil kegiatan diserahkan kepada Dinas Pertanian Provinsi.
3	Masih ada kelompok tani yang belum mampu menyusun RDKK secara mandiri selanjutnya diserahkan kepada pihak lain untuk membuatnya.	Proses penyusunan tidak melalui musyawarah dan memakan waktu lebih lama sehingga penyampaian RDKK akan terlambat dan RDKK rawan disalahgunakan kelompok lain untuk meraih keuntungan.	Perlu dikakukan bimbingan teknis dan pelatihan terhadap petani didalam kelompok tani untuk memastikan petani dan kelompok tani serta PPL mampu menyusun RDKK.	Petani bersama kelompok tani paham dan mampu secara mandiri menyusun RDKK yang baik, benar dan tepat waktu.	Pelaksana kegiatan dilakukan oleh Tenaga ahli dari Perguruan Tinggi di Aceh.	Dinas Pertanian Provinsi melakukan pengawasan dan pemantauan serta asistensi terhadap pelaksanaan bimtek dan pelatihan penyusunan RDKK.	Laporan hasil kegiatan diserahkan kepada Dinas Pertanian Provinsi.

4	Adanya varitas harga antara harga pupuk subsidi dengan harga pupuk nonsubsidi yang begitu besar.	Menimbulkan moral hazard dimana munculnya rente ekonomi untuk mencari keuntungan pribadi oleh pihak lain dengan cara penimbunan pupuk, penggantian kemasan dan menjual keluar wilayah dengan harga diatas HET.	Melakukan inspeksi secara rutin dan berkala kepada gudang-gudang dilini III dan lini IV.	Tersedia laporan berkala tentang alokasi, realisasi dan stok pupuk subsidi dari masing-masing pelaku.	Tim KP3/PPNS kabupaten dan provinsi.	Tim KP3/PPNS kabupaten dan provinsi.	Laporan hasil kegiatan diserahkan kepada Dinas Pertanian Provinsi.
5	Penerbitan SK tidak tepat waktu	Terlambat penyaluran/Tidak tepat waktu	Komitmen pemerintah menerbitkan SK tepat waktu	SK telah terbit paling lambat Bulan April tahun berjalan.	Dinas Provinsi/Kabupaten/Ke menterian	Tim KP3/PPNS kabupaten dan provinsi.	Laporan hasil kegiatan diserahkan kepada Dinas Pertanian Provinsi.
6	Penyampaian RDKK belum tepat waktu.	Di gampong-gampong yang belum ada penyuluh pertanian yang bertugas atau ditempatkan, penyerahan RDKK terlambat sehingga pengajuan kebutuhan pupuknya juga terlambat.	Pendampingan tim ahli dan perbaikan metode perhitungan.	Penyerahan RDKK paling lambat Bulan April tahun berjalan.	Dinas Provinsi/Kabupaten/Ke menterian pertanian.	Tim KP3/PPNS kabupaten dan provinsi.	Laporan hasil kegiatan diserahkan kepada Dinas Pertanian Provinsi.
7	Metode perhitungan RDKK belum tepat dan benar.	RDKK tidak sesuai kebutuhan riil	Perhitungan menentukan rekomendasi pupuk berimbang spesifik lokasi, (b) penyempurnaan sistem database petani, terutama kepemilikan lahan, (c) sosialisasi, pelatihan dan pendampingan kepada penyuluh dan petani tentang penerapan pengelolaan tanaman terpadu (PTT) atau SRI (<i>System of Rice Intensification</i>) yang benar dan tepat.	Usulan RDKK sudah tepat dan benar.	Dinas Pertanian Kabupaten	Dinas Pertanian Kabupaten	Dinas Pertanian Kabupaten
6	Petani tidak terdaftar RDKK	Masih ada petani yang tidak masuk sebagai anggota kelompok tani, dan bahkan ada petani yang tidak mengajukan kebutuhan pupuk dan tidak mengisi RDKK tetapi bisa membeli pupuk bersubsidi di kios resmi tertentu.	Kartu tani bisa dimiliki petani yang tergabung dalam kelompok tani dan telah diusulkan untuk memperoleh pupuk bersubsidi melalui Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok (RDKK) yang disahkan Kepala Desa/Lurah dan Penyuluh Pertanian Lapangan (PPL) dan petani tersebut melakukan usaha tani sub sektor tanaman pangan, perkebunan, hortikultura maupun peternakan dengan	Tersedia database petani yang update. Kios tidak melayani petani yang tidak masuk RDKK.	Petani bersama kelompok tani dan penyuluh pertanian lapangan.	Dinas Pertanian Kabupaten.	Dinas Pertanian Provinsi

			luasan lahan maksimal 2 (dua) hektar.				
7	Harga tidak sesuai HET	Harga diatas HET/Tidak Tepat Harga	Dibentuk sistem pengaduan masyarakat (hotline/call centre, dll), menyediakan layanan pengaduan penyaluran pupuk bersubsidi.	Pupuk bersubsidi tersedia sesuai harga yang ditetapkan oleh pemerintah.	Komisi Pengawas Pupuk dan Pestisida (KP3) dan PPNS.	Dinas Pertanian Kabupaten	Dinas Pertanian Provinsi
8	Pengawasan belum efektif	Distribusi pupuk tidak sesuai dengan prinsip 6 (enam) tepat yaitu: tepat harga, jenis, jumlah, tempat, mutu dan waktu.	Pengawasan dilakukan secara optimal dengan pemberdayaan. KP3 dan PPNS dalam menjalankan tugas dan fungsinya melalui alokasi dana yang cukup, SDM yang memadai dan SOP yang jelas.	Berkurangnya persoalan penyimpangan penyaluran pupuk subsidi dan terpenuhinya prinsip enam tepat.	Komisi Pengawas Pupuk dan Pestisida (KP3) dan PPNS.	Dinas Pertanian Kabupaten	Dinas Pertanian Provinsi
9	Tidak ada spanduk pada kios-kios pada lini IV	Munculnya pengecer-pengecer tidak resmi	Pemasangan spanduk setiap pengecer	Terpasang spanduk pada setiap kios	Komisi Pengawas Pupuk dan Pestisida (KP3) dan PPNS.	Dinas Pertanian Kabupaten	Dinas Pertanian Provinsi
10	Penggantian kemasan/karung	Penjualan ke perusahaan besar dengan cara penggantian kemasan pupuk bersubsidi menjadi kemasan pupuk non-bersubsidi dan dijual dengan harga non-subsidi oleh pihak tertentu. Menurut informasi, modus operasinya adalah mengumpulkan pupuk bersubsidi dari kios pupuk, dimana sebagian pupuk yang telah diterima dari distributor dan dibayar secara tunai tidak ditebus oleh petani. Untuk menghindari terjadinya kerugian, pupuk yang tidak ditebus petani tersebut dijual kepada pihak lain.	Pengawasan lebih intensif pada bentuk fisik pupuk dan kemasan di gudang-gudang lini III dan IV serta pemantau truk pengangkut di perbatasan wilayah.	Tidak ada celah untuk distributor dan kios nakal. Karena pupuk subsidi itu karungnya dicantumkan kode peruntukannya, lalu kendaraan hingga data supir truk yang mengangkut pupuk subsidi juga bisa di-tracking posisinya, waktu tibanya, hingga muatannya.	Komisi Pengawas Pupuk dan Pestisida (KP3) dan PPNS.	Dinas Pertanian Kabupaten	Dinas Pertanian Provinsi
11	Pengoplosan pupuk	Terdapat pencampuran pupuk, yaitu Urea dengan garam yodium oleh pihak tidak bertanggungjawab. Sehingga bahan aktif pupuk sudah tidak sesuai lagi.	Pengujian sampel pupuk/Penegakan hukum pidana kepada pelaku.	Tidak ada pupuk oplosan/pupuk palsu yang beredar di wilayah Aceh.	Komisi Pengawas Pupuk dan Pestisida (KP3) dan PPNS.	Dinas Pertanian Kabupaten	Dinas Pertanian Provinsi

12	Penimbunan/Rente ekonomi/Spekulasi	Keadaan ini menyebabkan pengecer resmi dapat menjual pupuk bersubsidi kepada siapa saja, termasuk kepada pihak yang tidak berhak, yang pada akhirnya menyebabkan ketidakpastian bagi petani untuk mendapatkan pupuk bersubsidi sesuai dengan kebutuhan.	Inspeksi stok pupuk di gudang-gudang distributor dan pengecer.	Tidak ada pupuk subsidi ditimbun di gudang-gudang lini III dan IV. Kepastian bagi petani untuk mendapat pupuk tepat waktu.	Komisi Pengawas Pupuk dan Pestisida (KP3) dan PPNS.	Dinas Pertanian Kabupaten	Dinas Pertanian Provinsi
13	Penjualan ke luar wilayah/eksport	Terjadi kasus perembesan pupuk bersubsidi antar wilayah dan penyelundupan pupuk bersubsidi keluar negeri. Perembesan pupuk bersubsidi antar wilayah terjadi, dimana pupuk untuk tanaman pangan digunakan untuk tanaman perkebunan. Rembesan ini rawan terjadi di kecamatan-kecamatan yang berbatasan dengan kecamatan yang ada perkebunan besar.	Pengawasan wilayah diperbatasan jalur pengangkutan pupuk. Truk pengangkut pupuk diperiksa muatannya, karung dan warna pupuk. Perlu juga inspeksi ke perusahaan perkebunan besar terdekat, diperiksa gudang pupuk, karung dan warna pupuk.	Tidak ada pupuk subsidi yang beredar di luar wilayah rayon dan tidak digunakan di perkebunan besar.	Komisi Pengawas Pupuk dan Pestisida (KP3) dan PPNS.	Dinas Pertanian Kabupaten	Dinas Pertanian Provinsi
13	Pengecer tidak resmi	Pupuk subsidi beredar di kios pertanian tanpa ada spanduk dan HET pupuk subsidi.	Setiap kios resmi wajib memasang spanduk dan daftar HET sesuai ukuran. Serta memasang brosur tentang hak dan kewajiban masing-masing pelaku dan sanksi hukum bila ada yang melanggar.	Tidak ada lagi kios tidak resmi menjual pupuk subsidi dengan harga diatas HET.			
14	Rayonisasi masih parsial	Sistem rayon selama ini telah diidentifikasi sebagai salah satu penyebab petani kesulitan mengakses kekurangan pupuk disatu wilayah (realokasi tidak fleksibel)	Sebagaimana diketahui sistem rayonisasi mengisyaratkan hanya para petani yang berdomisili di rayon yang sama dengan pengecer yang bisa mengakses pupuk bersubsidi yang dijual oleh kios tersebut.	Mudah, cepat dan fleksibel supply/realokasi untuk wilayah kecamatan dan antar kabupaten	Produsen pupuk untuk wilayah Aceh yaitu PT. Pupuk Iskandar Muda dan PT. Ptrokimia Gersik.	Dinas Pertanian Provinsi mengatur realokasi antar kabupaten dan Dinas pertanian kabupaten mengatur realokasi antar kecamatan di wilayah masing-masing.	Kementerian Pertanian dan Dinas Pertanian Provinsi.

15	Rendahnya margin fee lini III dan IV (selama ini hanya Rp 30 - Rp 50 per kg).	Penyaluran kurang optimal di Lini III dan IV. Komponen HET yang biasanya dianggap kurang realistis adalah margin pemasaran yang terdiri dari fee pelaku distribusi dan biaya pemasaran. Dengan HET yang kurang realistis, maka pelaku distribusi meningkatkan fee di atas ketentuan dan melakukan penyesuaian biaya pemasaran secara tidak resmi. Tindakan pelaku distribusi ini menyebabkan meningkatnya margin pemasaran di atas ketentuan.	Mengatur kembali margin fee melalui keputusan menteri ditingkat nasional dan melalui peraturan gubernur di tingkat provinsi.	Margin fee untuk distributor dan pengecer minimal 5% (Rp50 - Rp100/kg)	Kementerian perdagangan, kementerian pertanian, BUMN serta Gubernur melalui Peraturan Gubernur Aceh tentang margin fee.	Kementerian perdagangan, kementerian pertanian, BUMN serta Gubernur Aceh.	Kementerian perdagangan, kementerian pertanian, BUMN serta Gubernur Aceh.
16	Minimnya sosialisasi dan informasi kepada masyarakat	Masyarakat belum memahami arti dan tujuan subsidi.	Melakukan kegiatan sosialisasi dan konsultasi publik dengan masyarakat dan semua stakeholder yang terlibat dalam penyaluran pupuk bersubsidi di wilayah masing-masing. Mengumpulkan data tentang kendala, persoalan dan harapan masyarakat tentang kebijakan distribusi pupuk bersubsidi.	Masyarakat/Pelaku memahami arti dan tujuan pupuk subsidi. Masyarakat menyampaikan saran, tanggapan dan pendapat terhadap kebijakan penyaluran pupukbersubsidi di Provinsi Aceh.	Pelaksana kegiatan dilakukan oleh Tenaga ahli dari Perguruan Tinggi di Aceh.	Dinas Pertanian Provinsi melakukan pengawasan dan pemantauan serta asistensi terhadap pelaksanaan sosialisasi dan konsultasi publik dengan masyarakat.	Laporan hasil kegiatan diserahkan kepada Dinas Pertanian Provinsi.

Sumber : Hasil Analisis, 2018

4. KESIMPULAN

Hasil analisis ditemukan beberapa akar permasalahan yang menyebabkan pupuk sampai kepada petani tidak tepat harga, tidak tepat jumlah, tidak tepat waktu, tidak tepat mutu dan pengawasan tidak efektif. a) akar masalah aspek pendataan yaitu data jumlah petani dan luas lahan belum akurat, pemakaian pupuk melebihi anjuran, penyusunan RDKK belum valid; b) akar masalah aspek distribusi yaitu rendahnya margin fee lini III dan IV, rayonisasi parsial/lemahnya pelaksanaan relokasi, moral hazard/rente ekonomi, disparitas harga pupuk subsidi dengan pupuk non-subsidi, alokasi pupuk bersubsidi dari pemerintah lebih kecil dari kebutuhan riil petani; c) akar masalah aspek pengawasan yaitu, kurang sosialisasi dan informasi kepada semua pelaku, kurang dana, tenaga dan waktu pelaku dalam pengawasan, d) akar masalah aspek regulasi, belum ada regulasi tentang penguatan Lembaga Pengawasan dan belum ada sanksi hukum yang tegas terhadap semua pelaku pelanggaran.

Rumuskan alternatif solusi permasalahan pelaksanaan distribusi pupuk bersubsidi perlu perbaikan kebijakan yang meliputi: (a) perbaikan sistem penyusunan perencanaan alokasi kebutuhan pupuk yang didasarkan atas RDKK melalui pembuatan Kartu tani sebagai database petani serta perbaikan metode perhitungan RDKK, (b) perbaikan sistem distribusipupuk bersubsidi kepada semua aktor termasuk produsen, distributor, pengecer dan petani, penambahan margin fee pada lini III dan IV, sistem realokasi yang lebih cepat dan fleksibel, (c) perbaikan koordinasi lintas sektor untuk menjamin efektivitas sistem pengawasan, penambahan anggaran dan tenaga KP3 dan PPNS,(d) pembuatan regulasi berupa pergub untuk penegakan dan sanksi hukum terhadap pelanggaran aturan kebijakan pupuk bersubsidi.

DAFTAR PUSTAKA

- Anonim,____.Peta Masalah Pupuk Bersubsidi di Indonesia. PATTIRO-Pusat telaah dan Informasi Regional. Di akses dari web.pattiro.org tanggal 12 September 2018.
- Anonim,____.Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor:

- 04/Permentan/SR.130/3/2017, Tentang Alokasi dan Harga Eceran Tertinggi (HET) Pupuk Bersubsidi untuk Sektor Pertanian Tahun Anggaran 2017.
- Biro Ekonomi Sekretariat Daerah Aceh, 2017. Petunjuk Teknis Pengawasan Penyaluran Pupuk Bersubsidi dan Pestisida Wilayah Aceh, Banda Aceh.
- Darwis, Valeriana dan Nurmanaf, A.R. 2004. Kebijakan Distribusi, Tingkat Harga, dan Penggunaan Pupuk di Tingkat Petani. Forum Pengkajian Agro Ekonomi. Volume 22, No 1, Juli 2004. Pusat Pengkajian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian. Badan Pengkajian dan Pengembangan Pertanian. Bogor.
- Dinas Pertanian dan Perkebunan Aceh, 2018. Data Relokasi dan Realisasi Pupuk Subsidi di Provinsi Aceh Tahun 2014-2017, Banda Aceh.
- Hadi, P.U., B. Rachman, dan V. Darwis. 2011. Laporan Awal Kajian Strategis Kebijakan Subsidi Pertanian yang Efektif, Efisien dan Berkeadilan. Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional. Jakarta.
- Kurniawan, R dan Wibowo, T. 2017. *Dinamika Kebijakan Subsidi Pupuk dan Ketahanan Pangan*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Peraturan Presiden RI No.77 Tahun 2005. Pupuk Bersubsidi merupakan Barang dalam Pengawasan.
- Serambi Indonesia, 2017. Permasalahan Pupuk Subsidi di Aceh. <http://aceh.tribunnews.com/>. Tayang tanggal : Selasa, 6 Februari 2018.
- Syafaat, N., A. Purwoto, dan C. Muslim. 2006. Analisis Besaran Subsidi Pupuk dan Pola Pendistribusiannya. Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian.
- World Bank. 2008a. Indonesia Agriculture Public Spending And Growth World Bank. 2008b. Fertilizer Subsidies in Indonesia.