

2022

Komisi IV

Accountability Paper

EFEKTIVITAS KARTU TANI DALAM PENYALURAN PUPUK BERSUBSIDI

Tim Komisi IV, Pusat Kajian Akuntabilitas Keuangan Negara

Yunita Romauli Nababan

Tri Purwita Sari

Maret 2022

Abstrak: Subsidi pupuk merupakan salah satu langkah pemerintah untuk meningkatkan produktivitas komoditas pertanian dalam upaya mewujudkan ketahanan pangan nasional. Subsidi pupuk telah dimulai sejak tahun 1970-an dan terus mengalami perkembangan sistem distribusi dan sumber pembiayaan agar pupuk bersubsidi sampai kepada para petani yang berhak menerimanya. Untuk mewujudkan distribusi pupuk bersubsidi yang transparan, akuntabel dan tepat sasaran, Direktur Pupuk dan Pestisida, Kementerian Pertanian selaku KPA mengimplementasikan kartu tani berbasis e-RDKK dalam penebusan pupuk bersubsidi. Kartu tani diberlakukan secara bertahap sejak tahun 2017. Dalam implementasinya, BPK RI dalam LHP LK Belanja Subsidi Pupuk TA 2020 menemukan masalah dalam pelaksanaan kartu tani yaitu kartu tani tercetak lebih banyak dari jumlah petani di e-RDKK, jumlah pengecer yang dipasang EDC lebih banyak dari jumlah pengecer terdaftar/resmi, kartu tercetak belum seluruhnya didistribusikan kepada petani dan ada tagihan yang tidak dapat direkonsiliasi dengan *dashboard* Himbara dan tidak diverifikasi secara memadai. Selain itu, terdapat sarana dan prasarana yang tidak memadai dan keterbatasan SDM pengecer dan petani yang membuat penggunaan kartu tani belum efektif.

Kata Kunci: Kartu tani, pupuk bersubsidi, e-RDKK

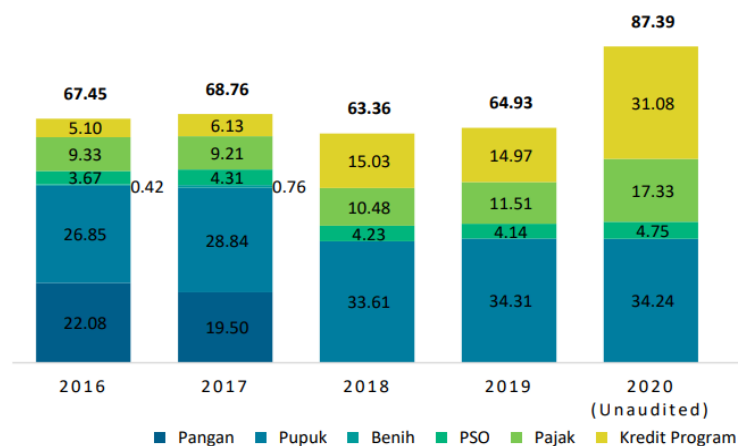
PENDAHULUAN

Subsidi pupuk merupakan salah satu langkah pemerintah untuk meningkatkan produktivitas komoditas pertanian dalam upaya mewujudkan ketahanan pangan nasional. Subsidi ini telah diimplementasikan sejak tahun 1970-an dengan berbagai sistem dan sumber pembiayaan. Pupuk bersubsidi diperlukan dalam meningkatkan produktivitas pertanian dengan beberapa pertimbangan, yaitu:

- Petani dapat memperoleh pupuk dengan harga terjangkau, hal tersebut sesuai dengan UU Nomor 19 Tahun 2013 sebagai salah satu bentuk perlindungan pemerintah kepada para petani,
- Subsidi menjamin ketersediaan pupuk sampai pelosok (penugasan khusus Menteri Perdagangan, BUMN melalui PSO),
- Dengan subsidi pupuk, kualitas pupuk yang diterima memenuhi sesuai spesifikasi standar yang telah disyaratkan (Kualitas SNI),
- Adanya pupuk bersubsidi dapat meningkatkan minat para petani untuk tetap bertani secara berkesinambungan (penetapan HET),
- Subsidi pupuk berperan untuk menjaga dan meningkatkan produktivitas pertanian nasional dalam mendukung kedaulatan pangan nasional.

Saat ini subsidi diberikan melalui mekanisme harga jual pupuk yang dialokasikan dari APBN dengan tujuan agar petani tidak diberatkan dengan harga pupuk yang beredar di pasar. Dalam postur APBN, subsidi pupuk terwujud dalam subsidi nonenergi dimana secara komposisi, subsidi pupuk mendominasi hingga 40,80% di tahun 2016-2017 dan 48,36% di tahun 2018-2020. Pada tahun 2016-2020, anggaran dan realisasi subsidi pupuk meningkat signifikan dari Rp 26,85 Triliun pada tahun 2016 menjadi Rp 34,24 Triliun pada tahun 2020. Anggaran subsidi pupuk yang cukup besar ini diharapkan dapat memberikan *feedback* yang positif bagi peningkatan produksi pertanian dan kesejahteraan petani sekaligus mendukung upaya kedaulatan pangan.

Grafik 1 Perkembangan Realisasi Subsidi Nonenergi (Triliun Rp), 2016-2020



Sumber: Kementerian Keuangan, 2021

Berdasarkan Permentan Nomor 41 Tahun 2021 Tentang Penetapan Alokasi dan Harga Eceran Tertinggi Pupuk Bersubsidi Sektor Pertanian, jenis pupuk yang disubsidi pemerintah saat ini adalah pupuk an-organik yang terdiri atas urea, SP-36, ZA dan NPK dan pupuk organik. Dalam hal ini, PT Pupuk Indonesia (Persero) ditunjuk sebagai pelaksana penyediaan pupuk bersubsidi oleh Menteri BUMN. Sasaran pupuk bersubsidi adalah para petani yang melakukan usaha tani subsektor tanaman pangan, perkebunan, hortikultura dan peternakan dengan luas lahan maksimal 2 hektar per musim tanam dengan catatan petani tersebut harus telah bergabung dalam suatu kelompok tani dan terdaftar dalam sistem e-RDKK. Penyaluran pupuk bersubsidi berpegang pada prinsip yang disebut dengan 6 (enam) tepat yaitu tepat jenis, jumlah, harga, tempat, waktu dan mutu.

Untuk mewujudkan distribusi pupuk bersubsidi yang transparan dan akuntabel dan tepat sasaran, Direktur Pupuk dan Pesticida, Kementerian Pertanian selaku KPA mengimplementasikan kartu tani dalam penebusan pupuk bersubsidi. Kebijakan ini dilaksanakan sesuai rekomendasi Laporan Hasil Kajian Direktorat Penelitian dan Pengembangan KPK dan BPK terkait kebijakan subsidi di Bidang Pertanian tanggal 3 Mei 2017.

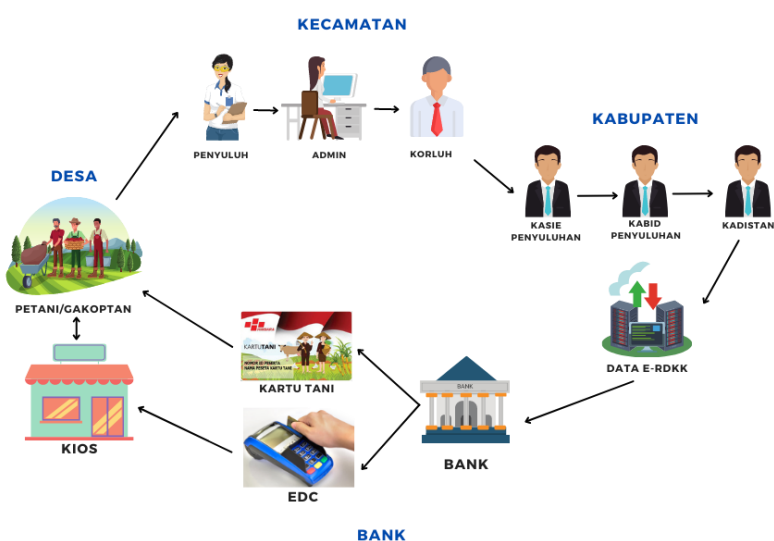
Kartu Tani adalah kartu yang dikeluarkan oleh perbankan berupa kartu ATM yang dapat digunakan petani dalam transaksi penebusan pupuk bersubsidi melalui mesin EDC di pengecer resmi. Dengan demikian kartu tani tetap dapat digunakan untuk seluruh transaksi perbankan. Lebih lanjut, kartu tani dapat digunakan sebagai tabungan, mengajukan pinjaman, kartu untuk menerima bantuan dan kartu penjualan hasil panen. (Gunawan, 2020) Dalam penerbitan kartu tani, Kementerian Pertanian bekerja sama dengan Himbara (Himpunan Bank Milik Negara) yaitu Bank BRI, BNI dan Mandiri.



Gambar 1 Kartu Tani
Sumber : www.sampulpertanian.com

Penggunaan Kartu tani pertama kali diterapkan di Provinsi Jawa Tengah tahun 2015. Namun, Kementerian Pertanian baru mencantumkan kartu tani sebagai salah satu alat transaksi penebusan pupuk bersubsidi di tahun 2017 melalui Peraturan Menteri Pertanian (Permentan) Nomor 47/Permentan/SR.310/12/2017 Tentang Alokasi dan Harga Eceran Tertinggi Pupuk Bersubsidi Untuk Sektor Pertanian Tahun Anggaran 2018. Pada tahun 2017, pemerintah melakukan uji coba pemberlakuan kartu tani di lima provinsi di Pulau Jawa yaitu Banten, Jawa Barat, Jawa Tengah, DI Yogyakarta dan Jawa Timur. Selanjutnya di tahun 2018, uji coba pemberlakuan kartu tani diperluas ke sepuluh provinsi yaitu Sumatera Utara, Sumatera Barat, Sumatera Selatan, Lampung, Aceh, Bali, Nusa Tenggara Barat, Sulawesi Selatan, Kalimantan Selatan dan Sulawesi Tengah.

Program kartu tani berbasis e-RDKK terdiri dari 3 (tiga) mekanisme dasar yaitu pengusulan kartu tani, penerbitan kartu dan penebusan pupuk dengan kartu tani. Saat pengusulan, penyuluh mendampingi kelompok



Gambar 2 Mekanisme Penerbitan, distribusi dan Penggunaan Kartu Tani
Sumber : Direktorat Jenderal Prasarana dan Sarana Pertanian 2020 (diolah)

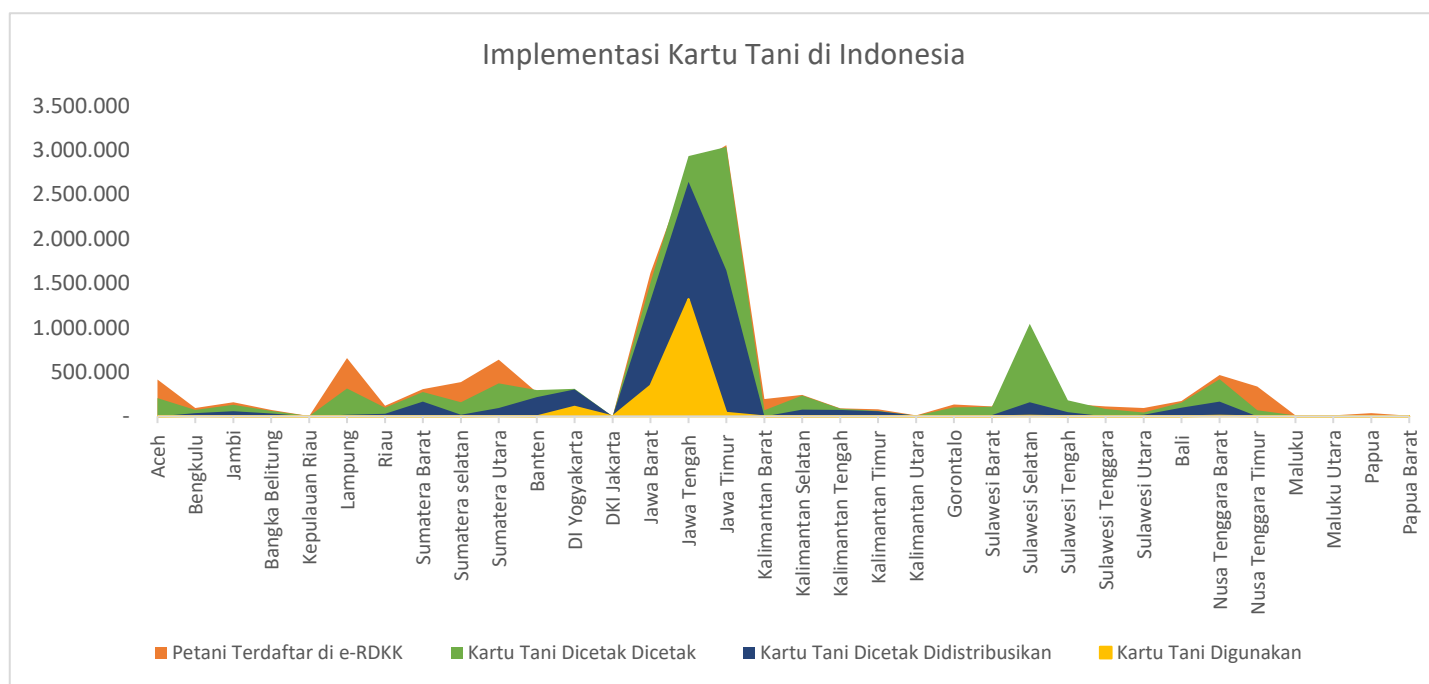
tani dalam penyusunan RDKK lalu dikirim ke admin di tingkat kecamatan untuk kemudian diubah menjadi e-RDKK Kementan. Data yang di *upload* akan di verifikasi berjenjang mulai dari koordinator Penyuluh, Kepala Seksi, Kepala Bidang Penyuluhan dan Kepala Dinas Pertanian Kabupaten/kota. Data e-RDKK yang disetujui oleh Kadistan akan diambil secara elektronik dan diverifikasi oleh bank, jika data petani telah valid akan dibuatkan kartu tani berikut dengan volume usulan kebutuhan pupuk dan diserahkan kepada petani yang bersangkutan. Selanjutnya petani dapat menggunakan kartu tani sebagai alat

penebusan pupuk bersubsidi di kios pengecer resmi yang telah diberikan EDC sebagai alat transaksi kartu tani. Sedangkan untuk data petani yang belum valid akan dikembalikan secara elektronik kepada Dinas Kabupaten agar diperbaiki dan dilengkapi dan *di upload* kembali ke sistem e-RDKK.

Permasalahan terkait Implementasi penyaluran pupuk bersubsidi dengan kartu tani

Sejak diberlakukannya kartu tani, adopsi penggunaannya untuk penebusan pupuk bersubsidi masih tergolong sangat rendah. Hasil penelitian Gunawan tahun 2019 di 4 provinsi yaitu Jawa Barat, Jawa Tengah, DI Yogyakarta dan Bali menunjukkan bahwa penggunaan kartu tani belum digunakan secara efektif sesuai harapan pemerintah, hal ini disebabkan oleh beberapa faktor seperti mekanisme penggunaan kartu tani yang rumit, belum ada kebijakan yang mewajibkan penggunaan kartu tani, kurangnya sosialisasi maupun penyuluhan dari Pemda dan petani tidak terbiasa dengan prosedur perbankan. Para petani disulitkan dalam menggunakan kartu tani karena harus menyetorkan sejumlah uang deposit terlebih dahulu ke Bank agar kartu tani dapat digunakan untuk menebus pupuk bersubsidi, sementara jarak bank dari desa jauh dan transportasi terbatas. Faktor lain yang menghambat implementasi kartu tani adalah infrastruktur yang belum memadai seperti mesin EDC yang sering mengalami gangguan (*error*).

Selain belum digunakan secara efektif, saat ini kartu tani hanya difungsikan sebagai alat penunjang distribusi pupuk bersubsidi tanpa meniadakan disparitas harga antara pupuk bersubsidi dan non subsidi. Hal ini dapat menstimulasi petani untuk memilih pupuk hanya berdasarkan harga bukan kualitas. Disparitas harga ini juga mendorong praktik penjualan pupuk bersubsidi kepada non-penerima subsidi dengan harga pasar.



Gambar 3 Implementasi Kartu Tani di Indonesia

Sumber: Laporan Dir. Pupuk dan Pestisida 2020; Data Petani (Kementan per 31 Desember 2020); Data Pengecer (PIHC, per 30 Agustus 2020); data kartu tani (BNI, BRI dan mandiri per 31 Desember 2020) (Diolah)

Berdasarkan data yang dihimpun dari Kementan dan data Himbara mengenai implementasi kartu tani di 34 Provinsi di Indonesia per tahun 2020, Jumlah petani yang terdaftar dalam e-RDKK sebanyak 13.948.878 orang sedangkan petani yang menerima distribusi kartu tani hanya sebanyak 7.287.702 atau sebesar

52,25%. Adapun kartu tani yang telah digunakan untuk menebus pupuk bersubsidi di pengecer hanya sebanyak 1.840.896 unit atau 25,26% dari kartu tani yang sudah didistribusikan.

Dalam LHP LK BUN BA 999.07- Subsidi Pupuk -UAKPA Kementerian Pertanian tahun 2020, BPK RI mengungkapkan bahwa penebusan pupuk bersubsidi menggunakan kartu tani belum menjamin penyaluran secara transparan, akuntabel dan tepat sasaran. Hal ini berangkat dari berbagai masalah di lapangan yaitu;

1. Jumlah kartu Tani tercetak lebih banyak dari Jumlah petani yang terdaftar di e-RDKK

Berdasarkan hasil uji data kartu tani di 10 Provinsi, terdapat kelebihan cetak kartu sebanyak 454.617 unit. Himbara menjelaskan bahwa jumlah kartu yang dicetak adalah akumulasi jumlah kartu sejak tahun 2017 hingga 2020. Namun, Himbara tidak dapat menyajikan rincian data percetakan dari tahun 2017 dengan alasan, SDM yang menangani pusat dan daerah mengalami pergantian. Adapun data petani di e-RDKK merupakan database yang mengalami pemutakhiran data berdasarkan ketetapan Dinas

No.	Provinsi	Data Petani di E-RDKK	Kartu Tani Tercetak	Selisih
1	Banten	272.338	296.875	24.537
2	DI Yogyakarta	269.885	310.605	40.720
3	DKI Jakarta	297	446	149
4	Jawa Tengah	2.798.417	2.932.585	134.168
5	Kepulauan Riau	2.543	3.171	628
6	Maluku	10.820	12.230	1.410
7	Maluku Utara	10.831	15.981	5.150
8	Papua Barat	8.345	9.197	852
9	Sulawesi Selatan	834.656	1.041.324	206.668
10	Sulawesi Tengah	139.429	179.764	40.335
Jumlah		4.347.561	4.802.178	454.617

Tabel 1 Implementasi Kartu Tani di Indonesia

Sumber : Laporan Dir. Pupuk dan Pestisida 2020; Data Petani (Kementan per 31 Desember 2020); data kartu tani (BNI, BRI dan mandiri per 31 Desember 2020)

Pertanian Provinsi terkait setiap tahunnya. Hal ini tidak sesuai dengan mekanisme penerbitan kartu tani yang tertuang di Petunjuk Teknis Pelaksanaan Penyediaan dan Penyaluran Pupuk Bersubsidi Tahun Anggaran 2020, dimana data e-RDKK yang telah disetujui kadistan akan diambil secara elektronik dan diverifikasi oleh Bank untuk selanjutnya diterbitkan kartu tani. Apabila ada data petani yang tidak valid, Bank seharusnya mengembalikan ke dinas untuk dilengkapi dan diperbaiki kembali.

2. Jumlah pengecer yang dipasang EDC lebih banyak dari jumlah pengecer terdaftar/resmi

Berdasarkan hasil uji data mesin EDC pada pengecer di 5 Provinsi, terdapat 1.113 pengecer yang tidak terdaftar sebagai pengecer resmi PT Pupuk Indonesia (Persero). Bank Mandiri sebagai salah satu Himbara menjelaskan bahwa data pengecer di Provinsi Jambi yang dimiliki oleh Bank Mandiri adalah sebanyak 411 dan pengecer yang sudah dipasang mesin EDC hanya sebanyak 373

No.	Provinsi	Data Pengecer terdaftar/Resmi	Pengecer yang terpasang EDC	SELISIH
1	Jambi	356	373	17
2	Jawa Tengah	5.042	5.083	41
3	Jawa Timur	6.440	7.473	1.033
4	Kalimantan Utara	16	25	9
5	Kepulauan Riau	-	13	13
Jumlah		11.854	12.967	1.113

Tabel 2 Implementasi Kartu Tani di Indonesia

Sumber: Data pengecer (PIHC, per 30 Agustus 2020)

pengecer. Hal ini menunjukkan bahwa data pengecer yang disajikan oleh KPA berbeda dengan data yang diperoleh Himbara dari PT Pupuk Indonesia (Persero). Dalam hal ini, PT PI menjelaskan bahwa selisih data ini disebabkan karena data pengecer merupakan data dari tahun 2017 dan belum diperbaharui dengan sempurna

mengingat kondisi pengecer sangat dinamis karena ada pengecer yang tutup, pengecer yang belum bersedia dipasang EDC, pencatatan ganda maupun penggantian pengecer. Selain selisih jumlah pengecer dan pemasangan mesin EDC, hasil konfirmasi uji petik pada pengecer yang sudah dipasang mesin EDC menunjukkan bahwa penggunaan kartu tani rata-rata hanya sebesar 50% karena adanya berbagai kendala. Kendala teknis diantaranya adalah mesin EDC bukan mesin baru sehingga sering mengalami kerusakan, kartu tani tidak terdaftar di e-RDKK, kartu tani diblokir Himbara karena NIK dalam e-RDKK tidak sesuai dengan data Dukcapil, atau luas lahan tanam dan jenis komoditas belum di input di e-RDKK, gagal aktivasi kartu tani dan gangguan sinyal/jaringan. Kendala non-teknis diantaranya adalah petani kehilangan kartu, petani lupa PIN dan pengecer tidak memahami cara menggunakan mesin EDC.

3. Kartu yang sudah tercetak belum didistribusikan seluruhnya kepada Petani

Himbara telah mencetak kartu sebanyak 12.466.840 unit namun baru 7.287.702 unit atau 58,46% yang telah didistribusikan kepada petani. Hal ini disebabkan karena distribusi berjenjang dari Himbara pusat ke daerah memakan waktu yang lama dan sesuai dengan standar operasional prosedur perbankan, distribusi harus dilakukan secara langsung, sementara pada masa pandemi diberlakukan protokol kesehatan yang menghambat proses distribusi. Selain itu, ditemukan juga kartu tani yang tidak dilengkapi dengan identitas petani yang akan menerima.

4. Tagihan subsidi pupuk melalui kartu tani sebanyak 133.156,03 ton tidak dapat direkonsiliasi dengan *dashboard* himbara dan tidak diverifikasi secara memadai.

Berdasarkan *dashboard* Himbara Tahun 2020, penggunaan kartu tani sebanyak 726.432,35 ton sedangkan jumlah penggunaan yang ditagihkan hanya sebanyak 593.276,32 ton. Dengan demikian, terdapat 133.156,03 ton penggunaan kartu tani yang tidak dapat ditagihkan. Masalah ini timbul karena database *dashboard* Himbara dan daftar tagihan pupuk subsidi tidak memiliki satu kode transaksi yang sama (*unique key*) dan ada kartu tani yang tidak dapat diketahui identitas penggunanya. Lebih jauh lagi berdasarkan uji petik dan wawancara dengan tim verval pusat dan daerah dalam memverifikasi tagihan subsidi tidak dilengkapi dengan data pembanding seperti *printout* dari mesin EDC masing-masing pengecer. Kelemahan mekanisme verval ini juga diungkapkan oleh Inspektorat Jenderal (Itjen) Kementerian Pertanian dalam Hasil Audit Nomor R.319/PW/180/G.3/11/2020 tanggal 30 November 2020 yang mengungkapkan bahwa terdapat anggota kelompok tani yang meminjamkan kartu tani kepada petani yang tidak terdaftar di e-RDKK dan ada juga yang kartu taninya dititipkan di pengecer. Hal ini menunjukkan, mekanisme verval belum bisa menjamin transaksi dilakukan oleh pemilik kartu dan tidak dapat mendeteksi transaksi tanpa disertai pertukaran barang (pupuk).

REKOMENDASI

Kartu Tani merupakan suatu langkah yang tepat untuk memastikan penyaluran pupuk bersubsidi tepat sasaran, akuntabel dan transparan. Dalam jangka panjang kartu tani berbasis data e-RDKK dapat menyajikan data pertanian yang akurat dan terintegrasi yang kemudian dapat dijadikan sebagai dasar pengambil kebijakan. Namun dalam pelaksanaannya masih banyak hal-hal yang harus ditingkatkan oleh Kementerian Pertanian dan instansi terkait untuk meningkatkan efektivitas kartu tani. Dalam hal ini, BPK merekomendasikan Menteri Pertanian agar menginstruksikan Dirjen Prasarana dan Sarana Pertanian untuk memerintahkan Direktur Pupuk dan Pestisida selaku KPA supaya :

- Menetapkan suatu mekanisme koordinasi dengan Himbara dalam rangka pemanfaatan *database dashboard* kartu tani secara periodik sebagai salah satu acuan verifikasi tagihan subsidi pupuk
- Menetapkan berbagai alternatif mekanisme pembayaran penebusan pupuk bersubsidi oleh petani dan mengintegrasikan transaksi pembayaran dengan e-RDKK.

Selain itu, Pemerintah perlu membuat kebijakan yang mewajibkan penggunaan kartu tani bagi daerah yang telah menerima kartu tani sehingga proses penebusan pupuk bersubsidi secara manual dapat digeser dengan penggunaan kartu tani secara bertahap. Memaksimalkan penyuluh dalam melakukan sosialisasi mengenai kartu tani kepada pengecer dan petani agar memahami informasi mengenai kartu tani secara utuh. meningkatkan kualitas infrastruktur seperti jaringan telepon seluler dan sinyal internet agar mendukung kelancaran penyaluran pupuk bersubsidi dengan kartu tani di seluruh wilayah Indonesia. Pemerintah juga perlu mempertimbangkan untuk meningkatkan fungsi kartu tani agar menjadi *smart card* yang tidak hanya sebagai berfungsi sebagai alat untuk menebus pupuk bersubsidi.

References

BPK RI. (2020). *LHP LK BUN BA 999.07-Subsidi Pupuk-UAKPA Kementerian Pertanian*. Jakarta.

Direktorat Jenderal Prasarana dan Sarana Pertanian. (2020). *Petunjuk Teknis Pelaksanaan Penyediaan dan Penyaluran Pupuk Bersubsidi TA 2020 (Revisi)*. Jakarta.

Direktorat Jenderal Prasarana dan Sarana Pertanian. (2021). *Pedoman Teknis Pengelolaan Pupuk Bersubsidi Tahun Anggaran 2021*. Jakarta.

Gunawan, E. a. (2020). Persepsi Petani Dalam Implementasi Program Kartu Tani Dalam Mendukung Distribusi Pupuk Bersubsidi. *Jurnal Ekonomi dan Pembangunan Vol 28, No.2*.

Kementerian Keuangan. (2022). *Kerangka Ekonomi Makro dan Pokok-Pokok Kebijakan Fiskal Tahun 2022*.

PATTIRO (Pusat Telaah dan Informasi Regional). (2011). Laporan Penelitian : Peta Masalah Pupuk Bersubsidi di Indonesia.