

Mencari Format Ideal Pengelolaan Belanja Subsidi Dalam APBN Yang Efektif, Pusat Kajian Anggaran DPR, Jakarta 18 Agustus 2017

PERUBAHAN PARADIGMA DAN KEBIJAKAN SUBSIDI PUPUK DAN BENIH DI INDONESIA



Dwi Andreas Santosa

Guru Besar Fakultas Pertanian IPB

Ketua Umum Asosiasi Bank Benih dan Teknologi Tani Indonesia (AB2TI)

Associated Scholar Center of Reform on Economics (CORE) Indonesia



PERUBAHAN PARADIGMA DAN KEBIJAKAN SUBSIDI PUPUK DAN BENIH
DI INDONESIA

PERUBAHAN PARADIGMA PEMBANGUNAN PERTANIAN

APBN PERTANIAN DAN PANGAN, Milliar Rupiah

No	Uraian	2014	APBNP 2015	APBNP 2016	APBN 2017
1.	Subsidi Pangan	18.164,7	18.939,9	22.503,6	19.787,1
2.	Subsidi Pupuk	21.048,8	39.475,7	30.063,2	31.153,4
3.	Subsidi Benih	1.564,8	939,4	1.023,8	1.291,6
4.	Subsidi Bunga Kredit Program	3.235,8	2.484,0	15.772,4	15.846,7
5.	DAK Infrastruktur Irigasi (6.b.1) /Penugasan (2017)	-	496,4		4.005,1
	DAK Infrastruktur Irigasi (6.b.2)		3.126,6		
6.	DAK Pertanian sub bidang irigasi	-	4.000,0		
7.	DAK Kedaulatan Pangan/ DAK regular Pertanian (2017)	-	-	7.381,7	1.650,0
7.	Kementerian Pertanian	15.470,0	32.798,0	27.580,9	21.659,2
	Total Subsidi Pupuk, Benih, KP	38,083.60	73,213.10	58,667.90	54,104.20

Terjadi peningkatan total anggaran subsidi pupuk, benih dan kementerian sebesar 92,24% (2015), 54,05% (2016) dan 42,07% (2017) dibanding tahun 2014

MODEL PROGRAM PEMBANGUNAN PERTANIAN

2004 - 2014

Perbaikan jaringan irigasi

SUBSIDI BENIH DAN PUPUK

Bansos, KUR, *food estate* dll

Program swasembada beras, jagung,
kedelai, daging sapi, gula

Peningkatan anggaran pertanian dan
pangan 2004-2013 sebesar 611%

5 juta Rumah Tangga
Petani terpaksa keluar
dari lahannya,
peningkatan impor
pangan 346%

2015 - 2019

Perbaikan jaringan irigasi, waduk,

SUBSIDI BENIH DAN PUPUK

Bagi-bagi traktor, pompa air

Program PAJALE, Upsus, KUR

Peningkatan drastis anggaran
pertanian dan pangan !

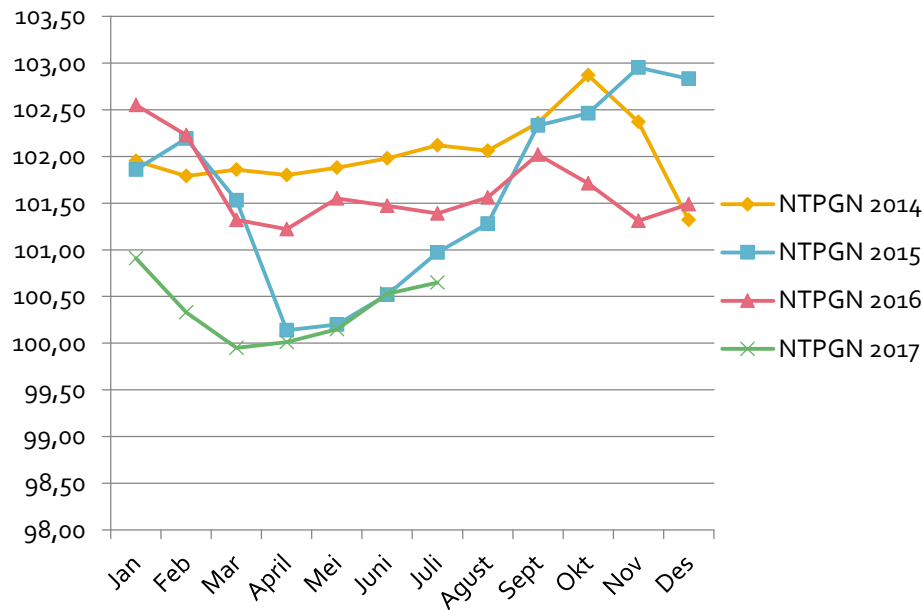
?

KETAHANAN PANGAN INDONESIA (113 negara)

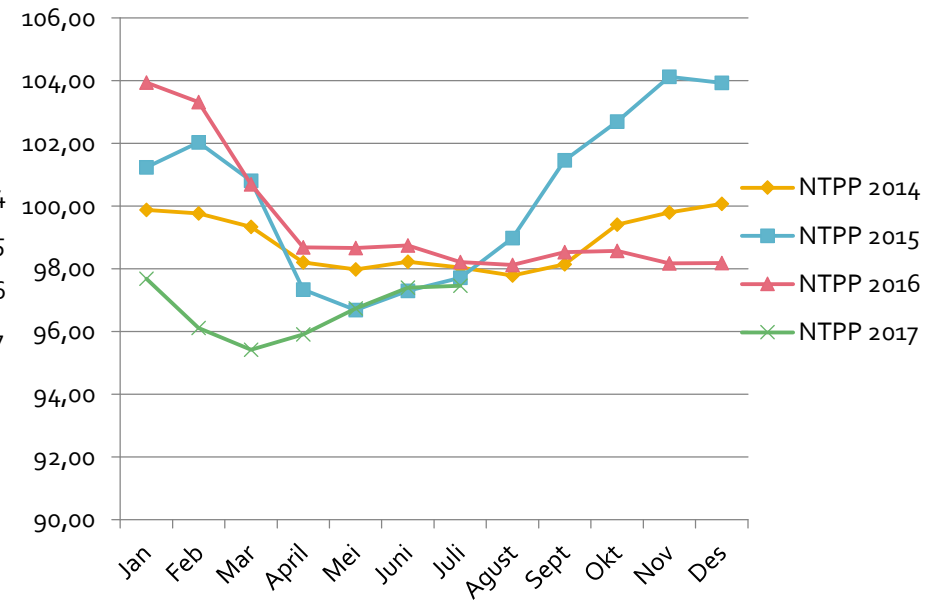
Rank	Negara	2012	2013	2014	2015	2016
1	Amerika Serikat	88.6 (1)	88.3 (1)	89.9 (1)	89.0 (1)	86.6 (1)
4.	Australia	82.0 (13)	82.2 (11)	83.0 (12)	83.8 (9)	82.6 (4)
22.	Jepang	79.7 (18)	78.1 (20)	78.0 (21)	77.4 (21)	75.9 (22)
28.	Korea Selatan	74.1 (24)	74.0 (24)	73.5 (27)	74.8 (26)	73.3 (28)
34.	Malaysia	64.1 (39)	66.4 (36)	68.3 (34)	69.0 (34)	69.0 (35)
42.	China	60.9 (44)	61.1 (47)	62.2 (44)	64.2 (42)	65.5 (42)
51.	Thailand	58.2 (49)	59.3 (48)	60.4 (50)	60.0 (52)	59.5 (51)
57.	Mesir	50.8 (60)	52.2 (62)	49.4 (68)	61.8 (47)	57.1 (57)
57.	Vietnam	50.2 (65)	49.4 (65)	49.2 (70)	53.4 (65)	57.1 (57)
65.	Sri Lanka	50.3 (64)	50.7 (64)	52.0 (61)	53.7 (63)	54.8 (65)
71.	Indonesia	46.6 (71)	46.6 (71)	46.6 (73)	46.7 (74)	50.6 (71)
	Updated	47.7 (74)	48.2 (71)	48.0 (72)	47.9 (76)	Not yet
74.	Filipina	48.8 (67)	49.1 (66)	49.5 (67)	49.4 (72)	49.5 (74)
75.	India	46.8 (70)	46.3 (72)	48.6 (71)	50.9 (68)	49.4 (75)

KESEJAHTERAAN PETANI

Nilai Tukar Petani Gabungan Nasional



Nilai tukar petani tanaman pangan



PERUBAHAN PARADIGMA DAN KEBIJAKAN PEMUPUKAN DI INDONESIA

MENGAPA PUPUK DISUBSIDI DAN PERMASALAHANNYA

KEBUTUHAN PUPUK BERSUBSIDI TAHUN ANGGARAN 2016
MENURUT SUB SEKTOR

SUB SEKTOR	JENIS PUPUK (Ton)				
	UREA	SP-36	ZA	NPK	ORGANIK
Tanaman Pangan	3.335.350	635.375	812.385	2.018.580	817.200
Hortikultura	198.440	51.000	49.350	122.655	88.400
Perkebunan	465.760	142.715	174.930	383.775	83.600
Peternakan	37.720	5.100	11.865	18.360	2.300
Perikanan Budidaya	62.730	15.810	1.470	6.630	8.500
JUMLAH	4.100.000	850.000	1.050.000	2.550.000	1.000.000

**Subsidi Pupuk Sintetik =
Rp 3.399,- per kg**

Ditetapkan di Jakarta
pada tanggal 3 Desember 2015

MENTERI PERTANIAN,


SAMBAN SULAIMAN

HARGA ECERAN TERTINGGI, 2016

(2) HET Pupuk Bersubsidi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan sebagai berikut:

- Pupuk Urea = Rp. 1.800; per kg;
- Pupuk SP-36 = Rp. 2.000; per kg;
- Pupuk ZA = Rp. 1.400; per kg;
- Pupuk NPK = Rp. 2.300; per kg;
- Pupuk Organik = Rp. 500; per kg.

(3) HET Pupuk Bersubsidi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) berlaku untuk pembelian oleh Petani, Petambak dan/atau Kelompok tani di Lini IV secara tunai dalam kemasan sebagai berikut:

- Pupuk Urea = 50 kg;
- Pupuk SP-36 = 50 kg;
- Pupuk ZA = 50 kg;
- Pupuk NPK = 50 kg;
- Pupuk Organik = 40 kg.

PERTIMBANGAN SUBSIDI PUPUK

- Makro: “under production” of food, harga pupuk tinggi
- Mikro: pengelolaan lahan yang buruk
- Shallow fertilizer markets: scale, logistics and learning
- Membantu petani miskin, skala kecil dan “enggan” mengambil risiko

William Foster



KERUGIAN SUBSIDI PUPUK

- Subsidi input mendistorsi pemanfaatan sumberdaya
- Biaya fiskal tinggi
- Menjauh dari tujuan semula
- Dimanfaatkan oleh *interest groups* dan *rent seekers*
- Penggunaan pupuk sintetis memiliki dampak terhadap lingkungan

William Foster



MENGAPA NEGARA MAJU TIDAK MENSUBSIDI PUPUK?

- Mendistorsi pasar dan harga
- Tidak efisien
- Sebagai upaya untuk memperbaiki kegagalan pasar → tidak terjustifikasi
- Berdampak negatif terhadap lingkungan akibat “overuse”
- Di beberapa negara maju pupuk sintetis bahkan dipajaki

William Foster

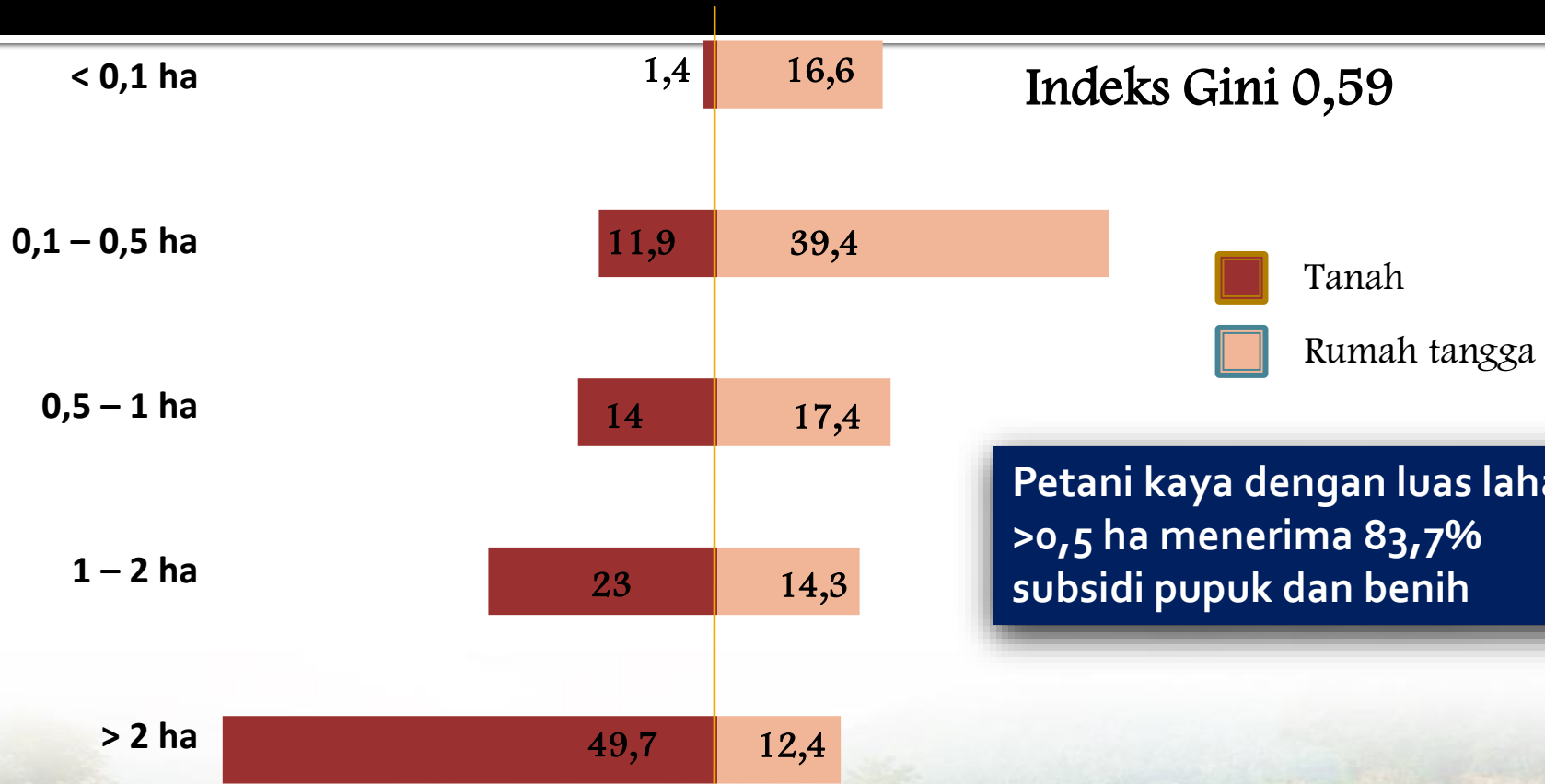


DAMPAK PUPUK BERSUBSIDI DI INDONESIA

- Peningkatan penggunaan Urea sebesar 1 persen meningkatkan produksi padi sebesar 0,31 – 0,49 persen di Pulau Jawa dan 0,15 persen di luar Jawa (World Bank 2009)
- Subsidi pupuk tahun 2008 meningkatkan nilai tambah sebesar Rp 5,2 trilyun tetapi biaya subsidi mencapai Rp 17,5 trilyun (IPB 2010)
 - World Bank: nilai tambah Rp 8,3 trilyun subsidi Rp 15,2 trilyun
 - Di Sri Lanka: cost 1.4 to 2.4 rupee to give farmer just 1.0 (efisiensi 42 – 71 persen) → sama dg Indonesia?
- *Fertilizer subsidy policy is economically inefficient*



Ketimpangan Penerima Subsidi (Rumah Tangga Tani)



Sumber: BPS, 2013 (diolah)

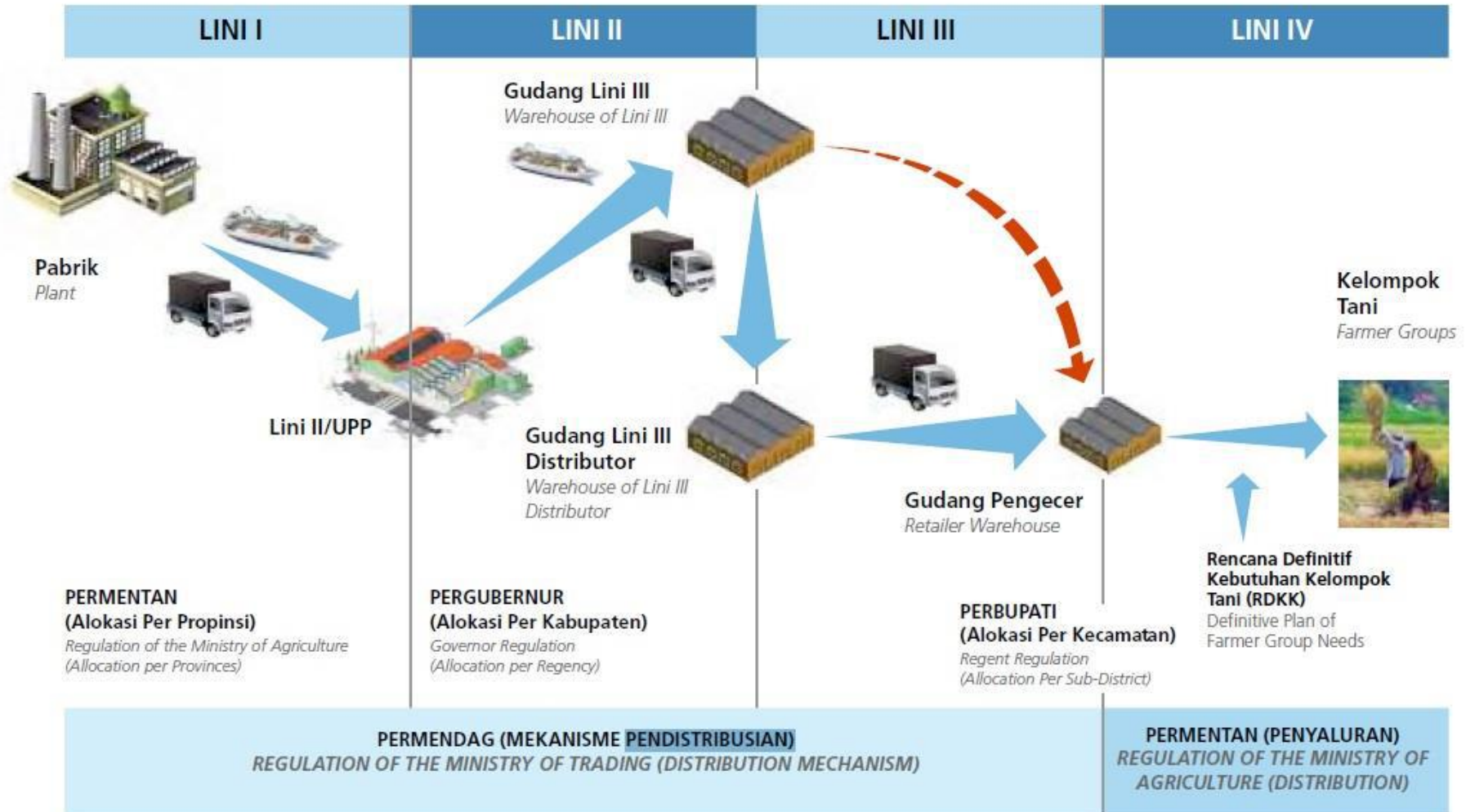
56 % Rumah tangga tani menguasai 13,3% tanah pertanian dengan luasan rata-rata per bidang kurang dari 0,5 ha (petani gurem).

Santosa, D.A., Kartodiharjo, H., Mulyanto, B. 2017 (in press)

PEMBURU RENTE?

Sistem Distribusi Pupuk Bersubsidi

Distribution System of Subsidized Fertilizer



PERUBAHAN PARADIGMA DAN KEBIJAKAN SUBSIDI PUPUK DAN BENIH
DI INDONESIA

SUBSIDI BENIH DAN PERMASALAHANNYA

MENGAPA BENIH?

❑ Benih =
kehidupan

❑ Menentukan 60%
keberhasilan/
kegagalan usaha
tani

❑ Menguasai benih?



Institutional Breeders vs. Peasant Plant Breeders

Siapa
sesungguhnya
yang
mengembangkan
benih?

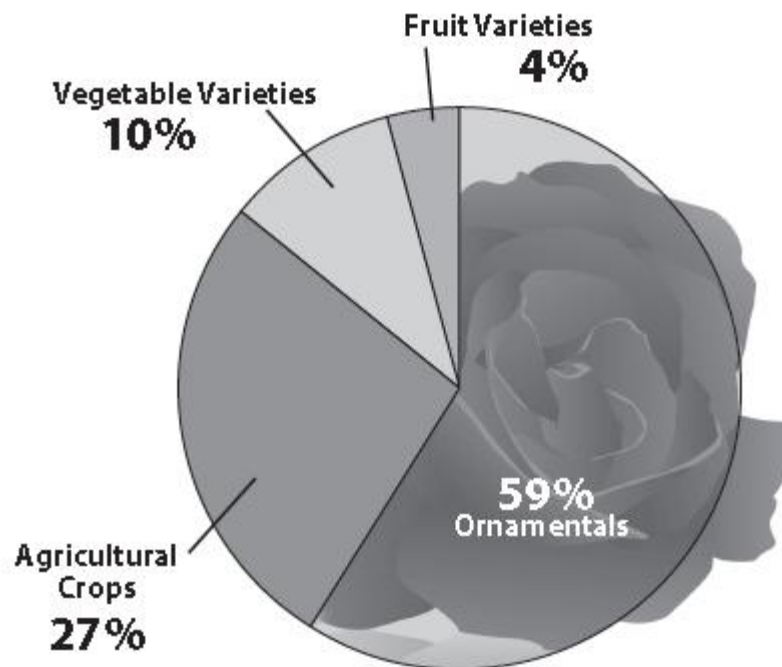
Peasant Farmers
1.9 million Plant
Varieties since
1960s

Green
Revolution
Plant Breeders
8,000 new crop
varieties since
1970

Industrial Plant
Breeders
72,500 Plant
Varieties

Plant Variety "Patents"

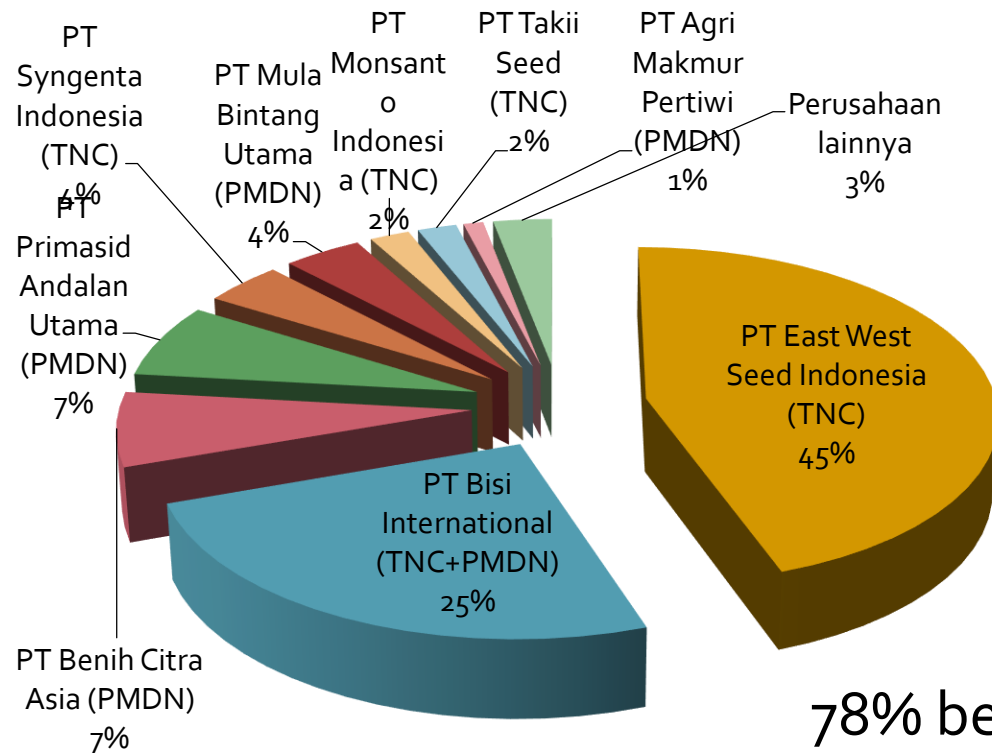
Issued by the European Community's Plant Variety Office
by Category (1996-2009)



ETC Group. 2009. Who will feed us?

*Intellectual property
regulations are direct
attack on global food
security!*

PERUSAHAAN BENIH HORTIKULTURA



78% benih hortikultura dikuasai asing

Diolah dari: Agung Pambudi, FE UI, 2012

PERSOALAN BENIH YANG DIHADAPI PETANI

(Berdasarkan hasil kajian AB2TI pada RAKERNAS AB2T TAHUN 2016)

- Beberapa jenis spesies tanaman dan varietas tanaman lokal ataupun benih liar sulit ditemukan dan dikenali oleh petani untuk ditanam.
- Ketergantungan kaum tani terhadap benih komersil dari perusahaan
- Serangan hama yang mengakibatkan gagal panen, akibat benih yang seragam dan pertanian monokultur.
- Perubahan agroklimat dan kondisi lingkungan akibat perubahan iklim



PERSOALAN BENIH YANG DIHADAPI PETANI

(Berdasarkan hasil kajian AB2TI pada RAKERNAS AB2TITAHUN 2016)

- Menurunnya kemampuan petani untuk melakukan seleksi benih dan penyilangan untuk mendapatkan varietas baru.
- Kriminalisasi terhadap para petani kecil
- Banyaknya areal hutan dan lahan konservasi sebagai sumber *wild variety* yang dirubah menjadi areal perkebunan.
- Kualitas benih yang diperdagangkan banyak yang tidak sesuai dengan kebutuhan petani.
- Meningkatnya impor benih dari negara lain.



BEBERAPA PERSOALAN LAIN

- Proses penganggaran
- Pemda lebih memilih merealisasikan bantuan benih gratis lebih dahulu
- Perusahaan tidak dipercaya oleh petani penangkar dan dinas-dinas (banyak kasus petani penangkar tidak dibayar)
- Benih datang terlambat
- Kualitas buruk

BENIH DAN BIAYA USAHA TANI

- Biaya usaha tani (padi)
 - Kajian Asosiasi Bank Benih dan Teknologi Tani Indonesia (AB2TI), September 2017
 - Tamping/mopok, traktor, tandur, daud, banjari, penyiangan, pemupukan, semprot, panen, angkut dan input (benih, pupuk, herbisida, pestisida): Rp 15.825.000 /ha, diluar sewa (6 juta/ha/musim)
- Biaya untuk benih
 - Saat ini $25 \text{ kg} \times \text{Rp } 2.000 = \text{Rp } 50.000$ atau 0,32 %
 - Tanpa subsidi = $25 \text{ kg} \times \text{Rp } 15.000 = \text{Rp } 375.000$ atau 2,4 %

PERUBAHAN PARADIGMA DAN KEBIJAKAN SUBSIDI PUPUK DAN BENIH
DI INDONESIA

PENDAPAT PETANI TERHADAP SUBSIDI BENIH DAN PUPUK

(Safari daulat benih dan teknologi tani 21 Juli – 1 Agustus 2017, 17
Kabupaten)

HAPUSKAN SUBSIDI PUPUK DAN BENIH DAN ALIHKAN

- Seluruh responden (100 %) menyatakan tidak puas dengan bantuan pupuk
- Seringkali saat diperlukan pupuk tidak ada
- Lebih baik tidak disubsidi asal pupuk selalu tersedia
- Subsidi pupuk terbanyak diterima petani yang berlahan luas
- Tidak ada insentif bagi petani yang mengembangkan pupuk sendiri
- Petani organik tidak mendapat manfaat sama sekali dari subsidi pupuk



HAPUSKAN SUBSIDI PUPUK DAN BENIH DAN ALIHKAN

- 100 % Petani tidak puas atas bantuan benih karena mutu rendah, jadwal tidak tepat dan tidak sesuai RDKK
- Benih yang menyebabkan petani gagal panen dan produksi rendah adalah benih bantuan pemerintah (baik untuk padi, jagung maupun kedelai)
- **Ciherang, IR 64, Situbagendit, Mekongga dan Cigeulis sudah peka terhadap serangan hama dan penyakit**
- Kurang dari 50% benih bantuan yang ditanam oleh petani



HAPUSKAN SUBSIDI PUPUK DAN BENIH DAN ALIHKAN

- Benih-benih hasil pengembangan petani sendiri (misal IF8) jauh lebih tahan terhadap hama dan penyakit serta produksi lebih tinggi
- Program benih bersubsidi mendidik petani “tidak menghargai benih”
- Program bantuan langsung benih menyebabkan benih “tidak ada harganya”
- Mematikan kreatifitas petani dan mendorong penguasaan benih oleh sedikit produsen (oligopoly)
- Bertentangan dengan program pemerintah sendiri (Desa Mandiri Benih)



USULAN KEBIJAKAN: PENGALIHAN SUBSIDI PUPUK DAN BENIH

- Transfer langsung tunai ke rekening petani
 - Dana subsidi 100% diterima oleh petani, pendapatan petani meningkat
 - Petani bebas membeli pupuk dan benih sesuai kebutuhan
 - Terjadi persaingan antar produsen sehingga harga turun dan/atau kualitas meningkat
 - Meningkatkan kreatifitas petani untuk mengembangkan teknologi pupuk dan benih
 - Merangsang pengembangan pertanian yang lebih ramah lingkungan



USULAN KEBIJAKAN: PENGALIHAN SUBSIDI PUPUK DAN BENIH

- Subsidi output
 - Penjaminan harga yang menguntungkan usaha tani. Selisih harga yang terbentuk ditanggung pemerintah
 - Dana disalurkan untuk membeli produk petani dengan harga lebih tinggi dibanding harga pasar
 - Menukarkan “bukti pembelian” hasil panen dengan uang tunai dari pemerintah (**after-sold cash-transfer**)



USULAN KEBIJAKAN LAINNYA

- Mengaktifkan kembali sekolah lapang
 - Pegendalian hama terpadu
 - Pemuliaan tanaman dan penangkaran benih
 - Ekologi tanah
- Gerakan daulat benih
- Menumbuhkan industri-industri pupuk (hayati, organik, campuran) dan benih berbasis petani



TRISAKTI UNTUK MEWUJUDKAN KEDAULATAN PANGAN DAN KEJAYAAN PETANI

Reforma agraria dan redistribusi lahan untuk petani kecil

Manajemen SDA, Agroekologi (*blue economy*), Perbaikan Irigasi 3 juta hektar, Pembangunan 25 Bendungan dan Dam

Bank Agro Maritim
Asuransi Pertanian

Penggantian
subsidi benih,
pupuk dan raskin
menjadi *direct
payment*

Penjaminan Harga,
Badan Otoritas
Pangan

Insentif Produksi

- Peningkatan kedaulatan petani
- Peningkatan indeks pertanaman sawah dari 2,28 menjadi 2,51
- Peningkatan nilai tambah produk pertanian
- Peningkatan pendapatan petani 31.3%
- Peningkatan generasi muda pertanian

Pilot project 1000
Desa Mandiri Benih
dan Teknologi (2015)

Petani dan Dosen
Penggerak Penyuluhan
Pertanian

Pokja Tim Transisi Joko
Widodo-Jusuf Kalla,
Agt-Okt 2014

Daulat Beras (2017), Jagung dan
Kedelai (2019) serta Pangan Pokok lain

Kedaulatan Pangan dan Kesejahteraan Petani

PERUBAHAN PARADIGMA DAN KEBIJAKAN SUBSIDI PUPUK DAN BENIH
DI INDONESIA

TERIMA KASIH