

## ANALISIS *BENEFIT INCIDENCE* TERHADAP KEBIJAKAN SUBSIDI PUPUK (STUDI KASUS DESA SIDOWAYAH KECAMATAN POLANHARJO KABUPATEN KLATEN)

Sukma Dwijayanti<sup>1✉</sup>, Banatul Hayati<sup>2</sup>

<sup>1,2</sup>Departemen IESP Fakultas Ekonomika dan Bisnis Universitas Diponegoro Jl. Prof. Soedharto, SH. Tembalang, Semarang 50275, Telp. (024) 76486851

✉Email: sukmadwijayanti@students.undip.ac.id

### *Abstract*

*This study aims to determine the progressivity of the fertilizer subsidy policy and its effectivity in Sidowayah Village, Polanharjo District, Klaten Regency. The fertilizer subsidy policy is one of the fiscal policies aimed at increasing agricultural productivity and food security, as well as improving farmers' welfare by setting the Highest Retail Price (HET) of fertilizer. The data used in this study are primary data. Data collection was carried out by survey method through a questionnaire given to rice farmers as a sample that are using subsidized fertilizer. The method includes Benefit Incidence analysis to determine the progressivity of fertilizer subsidy by distributing government spending into different community groups based on land area and income. The second method is quantitative descriptive to determine the effectivity of subsidized fertilizer policy based on indicators of the right price, right amount, right time, and right place.*

*The results showed that the fertilizer subsidy in Sidowayah Village, Polanharjo Subdistrict, Klaten Regency was a progressive policy based on land area groups, even though the smallest farmer groups received only 2,2% from total subsidies. However, when viewed based on income groups, the fertilizer subsidy policy is regressive. This is because the group of farmers with the highest income earns greater benefit than the other income groups. Fertilizer subsidy policy which is measured based on indicators of the right price, right amount, right time, and right place shows the results that have not been effective.*

**Keywords:** *fertilizer subsidy policy, benefit incidence, effectivity, progressivity.*

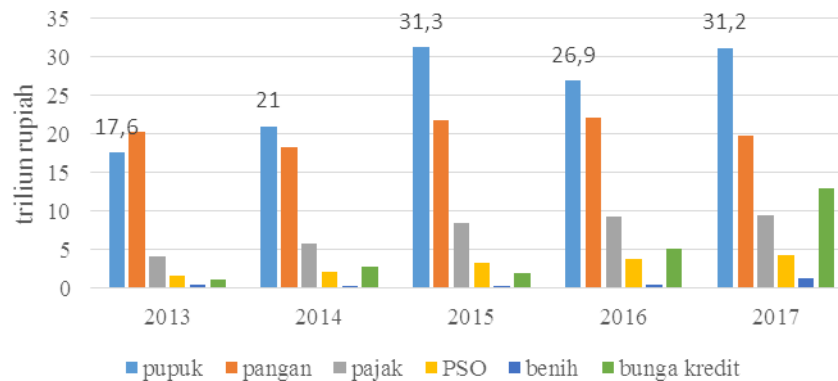
### PENDAHULUAN

Indonesia dapat dikatakan sebagai negara agraris, dimana pertanian merupakan sektor yang memegang peranan penting dalam perekonomian. Sektor pertanian dapat menyediakan bahan pangan, lapangan kerja, dan bahan baku industri. Luas lahan pertanian yang digunakan di Indonesia sebesar 37,13 juta hektar dan penyerapan tenaga kerja yang mencapai 35,9 juta penduduk (Statistik Pertanian, 2017). Namun, berdasarkan kontribusi PDB menurut lapangan usaha tahun 2014-2017 kontribusi sektor pertanian cenderung menurun, namun kontribusinya jauh lebih tinggi dari kontribusi sektor lain. Kontribusi sektor pertanian terhadap PDB yang semakin menurun dan kontribusi sektor lainnya seperti transportasi, jasa keuangan dan asuransi, dan informasi yang semakin meningkat menunjukkan adanya perubahan struktur ekonomi yang awalnya bertumpu pada sektor primer berubah menjadi sektor sekunder dan tersier. Fenomena ini patut untuk dikaji lebih dalam bahwasanya Indonesia memang mulai memasuki era industrialisasi, namun perlu diimbangi dengan penguatan pembangunan di sektor pertanian.

Terdapat beberapa hal yang mendasari mengapa diperlukan penguatan di sektor pertanian, diantaranya adalah pentingnya kebutuhan pangan dan kesejahteraan petani.

Jumlah penduduk yang terus bertambah maka secara langsung kebutuhan akan pangan juga bertambah. Kebutuhan pangan yang terus meningkat menuntut petani untuk meningkatkan produksinya, terutama produksi bahan pokok seperti beras. Menurut Kajian Konsumsi Bahan Pokok 2017, konsumsi beras dari tahun 2011 hingga 2017 cenderung meningkat. Peningkatan konsumsi tersebut juga harus diimbangi dengan produksi agar dapat memenuhi kebutuhan masyarakat. Dengan adanya peningkatan produksi hasil pertanian maka diharapkan kesejahteraan petani juga ikut meningkat. Untuk menjaga dan meningkatkan produktivitas hasil pertanian seperti padi, dibutuhkan *input* atau faktor produksi yang tepat. Salah satu *input* atau faktor produksi yang memegang peranan penting dalam proses bertani adalah pupuk. Di sisi lainnya, pemerintah berupaya untuk meningkatkan produktivitas pertanian demi menjaga ketahanan pangan nasional. Mengingat pentingnya pupuk dalam proses bertani untuk memenuhi kebutuhan pangan dan melindungi kesejahteraan petani, maka harga pupuk tidak diserahkan sepenuhnya pada mekanisme pasar karena kemungkinan besar tidak terjangkau oleh petani. Sehubungan dengan hal tersebut, pemerintah memberikan subsidi harga pada pupuk.

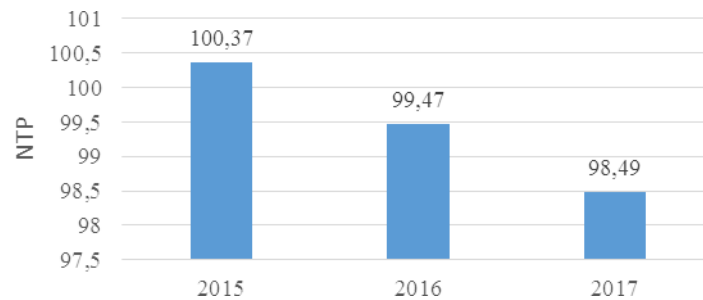
**Gambar 1**  
**Realisasi Subsidi Non Energi Tahun 2013-2017**



Sumber: Kementerian Keuangan, 2018.

Realisasi subsidi pupuk dari tahun ke tahun cenderung meningkat, namun bila dibandingkan dengan NTP (Nilai Tukar Petani) nilainya justru menurun. NTP merupakan salah satu proksi yang digunakan untuk mengukur tingkat kesejahteraan petani dengan membandingkan indeks harga yang diterima petani dengan indeks harga yang dibeli petani. Nilai NTP yang kurang dari 100 mengartikan bahwa petani mengalami defisit, dimana kenaikan harga barang produksinya relatif lebih kecil dibandingkan dengan kenaikan harga barang konsumsinya.

**Gambar 2**  
**Nilai Tukar Petani 2015-2017**



Sumber: Statistik Kesejahteraan Petani, 2018.

Tingkat kesejahteraan petani pada suatu periode mengalami penurunan dibanding tingkat kesejahteraan petani pada periode sebelumnya.

Implementasi subsidi pupuk di lapangan juga menghadapi beberapa permasalahan. Susila (2010) dalam penelitiannya menjelaskan bahwa paling tidak ada 3 masalah penting mengenai subsidi pupuk, diantaranya penyelewengan distribusi subsidi pupuk, kesenjangan antara kebutuhan dan ketersediaan, dan bias sasaran/target. Hasil penelitian oleh Rakhmawati (2013) menunjukkan bahwa pelaksanaan kebijakan pupuk bersubsidi belum efektif. Hal ini disebabkan oleh harga pupuk diatas HET dan jumlah pupuk yang digunakan petani melebihi jumlah yang direkomendasikan. Sedangkan penelitian oleh Nugroho, dkk (2018) menunjukkan bahwa kinerja subsidi pupuk berdasarkan asas tepat jumlah belum efektif dan penyaluran tidak sesuai dengan ketentuan resmi dari pemerintah. Permasalahan-permasalahan yang telah dijabarkan diatas tentu akan berdampak pada kesejahteraan petani dan tidak sesuai dengan tujuan utama dari subsidi. Di sisi lain dengan adanya kendala-kendala diatas subsidi pupuk menjadi beban pada anggaran belanja negara yang semakin tinggi dan ketidaksesuaian kebijakan atau program dengan penerimanya menyebabkan inefisiensi dan tidak efektifnya suatu anggaran.

Kabupaten Klaten merupakan salah satu lumbung padi nasional dan lumbung padi Jawa Tengah. Hal ini menunjukkan bahwa Kabupaten Klaten mempunyai potensi untuk meningkatkan produksi padi yang dapat pula didukung oleh kondisi wilayahnya yang sebagian besar adalah dataran rendah. Pemilihan lokasi penelitian di Kabupaten Klaten didasarkan pada daerah yang memiliki masa tanam padi lebih dari atau sama dengan 3 kali dalam setahun dan luas lahan sawah yang paling besar. Menurut BPS (2017) Kecamatan Polanharjo pada tahun 2017 adalah kecamatan dengan masa tanam lebih dari atau sama dengan 3 kali dalam setahun dengan luasan yang paling tinggi. Sedangkan Desa Sidowayah pada tahun 2017 memiliki luas lahan sawah terbesar di Kecamatan Polanharjo.

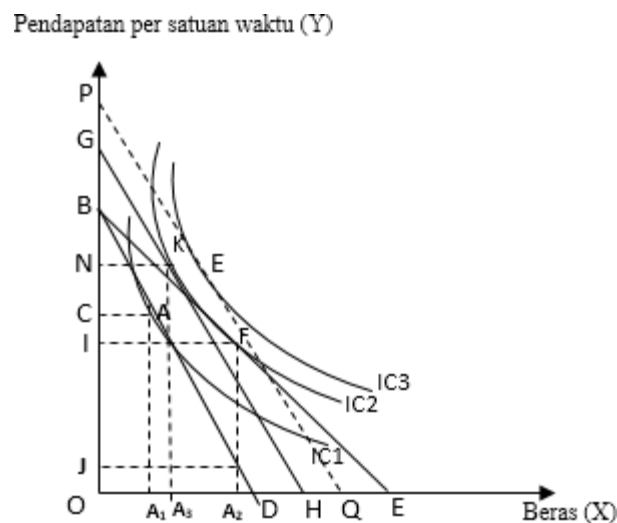
Berdasarkan hasil pra survei penyaluran pupuk bersubsidi di lokasi penelitian tidak sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan pemerintah, dimana pupuk bersubsidi dijual kepada petani tanpa memperhatikan RDKK yang telah diberikan. Hal ini memunculkan dugaan bahwa pembagian manfaat pupuk bersubsidi diantara petani menjadi timpang sehingga pembagian manfaat menjadi tidak sesuai seperti yang seharusnya. Selain itu, beberapa petani membeli pupuk bersubsidi melebihi anjuran yang telah diberikan, keterlambatan pengiriman pupuk bersubsidi pada saat mendekati musim tanam, dan harga pupuk bersubsidi yang melebihi HET. Maka diduga pada lokasi penelitian asas enam tepat belum terlaksana dengan baik.

Sehubungan dengan hal tersebut, perlu adanya penelitian mengenai pembagian manfaat pupuk bersubsidi antara golongan petani miskin dengan luasan lahan kurang dari dua hektar di Desa Sidowayah, Kecamatan Polanharjo, Kabupaten Klaten dan keberhasilan kebijakan pupuk bersubsidi berdasarkan asas tepat harga, tepat jumlah, tepat waktu, tepat tempat.

### TINJAUAN PUSTAKA

Menurut Rahardja dan Manurung (2010) subsidi merupakan salah satu bentuk pengeluaran pemerintah yang sering diartikan sebagai pajak yang negatif, sehingga pendapatan penerima subsidi meningkat, atau dalam kata lain menyebabkan peningkatan pendapatan riil apabila mengkonsumsi atau membeli barang yang di subsidi pemerintah. Subsidi yang diberikan pemerintah dapat dibedakan berupa subsidi dalam bentuk uang sebagai pendapatan tambahan dan subsidi dalam bentuk penurunan harga barang, maupun subsidi dalam bentuk barang (*in natura*). Subsidi dalam bentuk penurunan barang seperti halnya pada pupuk. Pemerintah menetapkan harga pupuk bersubsidi dengan kebijakan Harga Eceran Tertinggi. Untuk dapat memperjelas maka dapat digunakan kurva tak acuh (*indifferent curve*) untuk mengetahui tingkat kepuasan konsumen atau petani terhadap pupuk bersubsidi yang dimisalkan pada komoditi beras yang dikutip dari Suparmoko (1994).

**Gambar 3**  
**Subsidi Penurunan Harga**



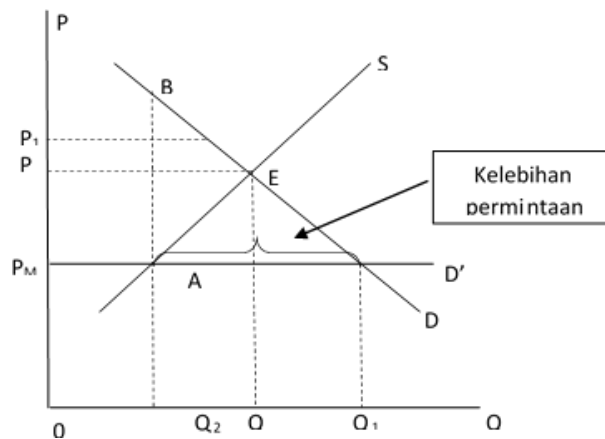
Sumber: Suparmoko, (1994, h.36)

Misal pemerintah ingin memberikan subsidi, dalam hal ini subsidi harga beras dengan menurunkan harganya sebesar 50% yang berarti konsumen hanya membayar 50% lebih rendah dari harga awal. Dengan tingkat pendapatan dan tingkat harga beras tertentu, seorang individu berada pada titik keseimbangan A dengan konsumsi beras sebesar  $OA_1$  dan membelanjakan pendapatan sebesar BC dengan garis anggaran BD. Kemudian pemerintah memberikan subsidi penurunan harga beras sebesar 50% sehingga garis anggaran berputar pada poros B menjadi BE. Akibatnya titik keseimbangan berubah di titik F dengan jumlah beras yang dikonsumsi sebesar  $OA_2$  dan pendapatan yang dibelanjakan menjadi BI. Apabila konsumen ingin membeli beras sebesar  $OA_2$  tanpa adanya subsidi, maka konsumen harus membayar sebesar BJ. Selanjutnya apabila pemerintah memberikan subsidi dalam bentuk uang tunai, garis anggaran akan bergeser

ke kanan menjadi garis anggaran GH yang sejajar dengan garis anggaran BD, dan menyinggung *indifferent curve* IC2. Sebagai akibatnya, pendapatan konsumen mengalami peningkatan sebesar BG dan jumlah beras yang dikonsumsi menjadi  $OA_3$  serta pendapatan yang dibelanjakan sebesar GN. Dengan adanya subsidi dalam bentuk uang atau *cash transfer* maka pendapatan konsumen dan daya beli meningkat. Bukan hanya pada beras, tetapi daya beli pada barang lain juga meningkat. Hal ini tidak berlaku pada subsidi dalam bentuk penurunan harga karena hanya dapat meningkatkan konsumsi pada barang itu sendiri.

Pupuk bersubsidi adalah kebijakan yang diberikan pemerintah dengan menetapkan harga eceran tertinggi dengan tujuan agar petani dapat membeli pupuk bersubsidi dibawah harga pasar sehingga dapat meningkatkan hasil produksi serta meningkatkan daya beli agar kesejahteraan petani meningkat.

**Gambar 4**  
**Kebijakan Harga Maksimum**



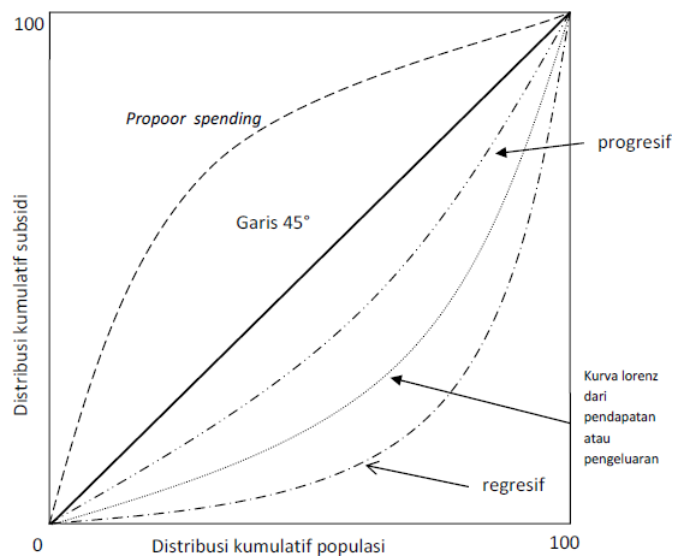
Sumber: Sukirno, (2012, h-138)

Tanpa adanya campur tangan pemerintah keseimbangan yang tercapai adalah pada titik E, dengan harga yang ada dalam pasar bebas adalah pada P dan barang yang diperjualbelikan pada Q. Karena harga P dianggap terlalu tinggi oleh pemerintah, maka diberlakukan kebijakan harga maksimum sehingga harga yang ditetapkan menjadi  $P_m$ . Dari harga tersebut jumlah barang yang ditawarkan oleh produsen sebesar  $Q_2$  dan jumlah yang diminta oleh konsumen adalah  $Q_1$ . Kebijakan harga maksimum ini pada akhirnya menimbulkan kelebihan permintaan sebesar  $Q_2Q_1$ . Dengan adanya kelebihan permintaan, maka dapat menimbulkan kegiatan jual beli yang tidak terbuka dan bertentangan dengan kebijakan harga maksimum. Kelebihan permintaan dapat menimbulkan penjual menawarkan harga yang lebih tinggi secara sembunyi-sembunyi, dan apabila seluruh barang kembali ke pasar gelap tingkat harga akan mencapai  $P_1$ .

Penyediaan subsidi oleh pemerintah perlu bersandar pada efisiensi dan keadilan. Pemerintah sering diminta untuk mensubsidi kebutuhan yang pasar tidak akan menyediakan, atau menyediakan namun dengan harga tinggi. Oleh karena itu, pemerintah diminta untuk mensubsidi beberapa layanan untuk alasan efisiensi. Tapi keadilan menjadi alasan mendasar lain untuk subsidi yang dikeluarkan pemerintah. Jika kelompok termiskin yang merupakan sasaran utama dari subsidi pemerintah

hanya menikmati sebagian kecil dari manfaat belanja tersebut dan sebagian besar manfaatnya diterima oleh kelompok masyarakat berpendapatan menengah dan tinggi maka kebijakan pemerintah ini dapat digolongkan sebagai program yang gagal (Prihastanto, 2009: 24). Salah satu alat analisis yang dapat menilai apakah kebijakan pengeluaran pemerintah adalah *pro poor* atau tidak adalah Analisis *Benefit Incidence*. Analisis ini dapat menguraikan pendekatan untuk menilai apakah orang miskin benar-benar mendapat manfaat dari subsidi yang dikeluarkan oleh pemerintah yang didasarkan pada asas keadilan, melalui perspektif distribusi pengeluaran pemerintah yang dihubungkan dengan data tentang penggunaan rumah tangga, dan dievaluasi ke berbagai kelompok.

**Gambar 5**  
**Kurva Lorenz dan Konsentrasi Manfaat**



Sumber: Cuenca (2008, h-5).

Progresivitas suatu belanja publik dapat ditunjukkan dengan kurva lorenz, yaitu dengan membandingkan kurva konsentrasi manfaat dengan garis diagonal 45 derajat. Garis diagonal 45 derajat mencerminkan kesetaraan yang sempurna dalam pembagian manfaat subsidi bagi masyarakat. Kebijakan subsidi pupuk dapat dikatakan progresif secara absolut apabila kurva konsentrasi manfaat terletak di atas garis diagonal 45 derajat maka 10 persen penduduk termiskin dalam populasi menerima lebih dari 10 persen manfaat subsidi. Sebaliknya, apabila kurva konsentrasi manfaat terletak dibawah garis diagonal, maka 10 persen penduduk termiskin dari populasi mendapat kurang dari 10 persen dari manfaat subsidi sehingga dapat dikatakan kebijakan subsidi pupuk regresif secara absolut.

## METODE PENELITIAN

### Variabel Penelitian

Penelitian ini menggunakan dua metode analisis yaitu analisis *Benefit Incidence* yang menggunakan variabel pengeluaran pemerintah atas subsidi pupuk, luas lahan, dan pendapatan usahatani, dan metode analisis kuantitatif yang menggunakan variabel tepat harga, tepat jumlah, tepat waktu dan tepat tempat.

### Populasi dan Sampel

Populasi dalam penelitian ini adalah petani padi sawah yang berada di Desa Sidowayah, Kecamatan Polanharjo, Kabupaten Klaten sejumlah 198 petani. Penentuan sampling dalam penelitian ini menggunakan teknik *purposive sampling* dan dihitung dengan rumus Slovin dengan estimasi error 10%. Hasil perhitungan sampel dengan rumus slovin adalah 67 petani.

### Jenis dan Sumber Data

Data dalam penelitian ini menggunakan data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh dari petani yang menjadi sampel melalui kuesioner dan wawancara. Sedangkan data sekunder juga merupakan data yang tidak kalah penting karena untuk mengetahui seberapa besar pengeluaran pemerintah pada subsidi pupuk yang dinikmati oleh petani. Data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini adalah besarnya pengeluaran pemerintah atas subsidi pupuk ke produsen. Penyaluran pupuk bersubsidi di Kabupaten Klaten melalui produsen PT. Pupuk Sriwidjaja Palembang dan PT. Petrokimia Gresik. Data tersebut diperoleh dari LHP DTT atas Perhitungan Subsidi Pupuk dan Penyaluran Pupuk Bersubsidi Tahun Anggaran 2017 pada PT. Pupuk Sriwidjaja Palembang di Sumatera Selatan, Jawa Tengah, DI Yogyakarta, dan Jakarta dan LHP DTT atas Perhitungan Subsidi Pupuk dan Penyaluran Pupuk Bersubsidi Tahun Anggaran 2017 pada PT. Petrokimia Gresik di Jawa Timur, Kalimantan Barat, Sulawesi Tenggara, dan DKI Jakarta oleh BPK (Badan Pemeriksa Keuangan) dan Laporan Realisasi Penyaluran Pupuk Bersubsidi Tahun Anggaran 2017 oleh Dinas Pertanian Kabupaten Klaten.

### Metode Analisis

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah *Benefit Incidence Analysis* (BIA) dan analisis kuantitatif. Analisis *Benefit Incidence* adalah alat analisis yang digunakan untuk menganalisis kebijakan pemerintah dalam hal subsidi untuk barang publik dan menilai dampak atau manfaat yang diberikan terhadap kesejahteraan masyarakat. Dalam BIA, analisis terhadap distribusi dari subsidi pemerintah tersebut dilakukan dalam grup-grup yang berbeda dalam masyarakat, dalam hal ini adalah perbedaan dalam luas lahan garapan dan pendapatan usaha tani. Sedangkan rumus yang digunakan dalam penghitungan *Benefit Incidence Analysis* adalah sebagai berikut (Demery 2000, h.4) :

$$X_j = \sum_{i=1}^3 \frac{E_{ij}}{E_i} \left( \frac{S_i}{S} \right) \equiv \sum_{i=1}^3 e_{ij} s_i \dots \dots \dots (1)$$

Dimana:

- X<sub>j</sub> = Nilai total subsidi pupuk yang dihubungkan dengan kelompok (j).
- E<sub>ij</sub> = Mewakili sejumlah petani pada grup/kelompok (j) untuk jenis pupuk (i)
- E<sub>i</sub> = Total jumlah petani seluruh kelompok
- S<sub>i</sub> = Pengeluaran bersih pemerintah untuk subsidi pupuk (i)
- S = Total pengeluaran bersih pemerintah seluruh jenis pupuk

Metode analisis kedua adalah analisis kuantitatif digunakan untuk mengukur efektivitas kebijakan subsidi pupuk berdasarkan empat indikator utama, yaitu indikator tepat harga, tepat jumlah, tepat tempat, dan tepat waktu. Penelitian ini hanya terfokus pada empat tepat karena hanya indikator tersebut yang dapat

dikuantifikasi dan diinterpretasikan. Rumus yang digunakan untuk menghitung efektivitas berdasarkan asas empat tepat adalah:

Ketepatan Harga

$$dP = Pr - Pp \dots\dots\dots(2)$$

Dimana:

dP = perbedaan harga pupuk bersubsidi (Rp)

Pr = harga pupuk bersubsidi yang diterima responden (Rp)

Pp = harga pupuk bersubsidi sesuai HET (Rp)

Dari hasil tersebut, dilakukan perbandingan antara jumlah petani yang menerima harga pupuk bersubsidi sesuai HET dan petani yang menerima harga pupuk bersubsidi tidak sesuai dengan HET. Hasil perbandingan tersebut dihitung dalam bentuk persen.

Ketepatan Jumlah

$$dQ = Qr - Qp \dots\dots\dots(3)$$

Dimana:

dQ = perbedaan jumlah dosis pupuk bersubsidi (Kg/Ha)

Qr = jumlah dosis pupuk yang digunakan responden (Kg/Ha)

Qp = jumlah dosis pupuk yang dianjurkan pemerintah (Kg/Ha)

Dari hasil perhitungan tersebut maka dilakukan perbandingan antara responden yang menggunakan jumlah pupuk sesuai anjuran pemerintah dan responden yang menggunakan pupuk tidak sesuai dengan anjuran pemerintah dalam bentuk persen.

Indikator selanjutnya dalam mengukur efektivitas kebijakan subsidi pupuk adalah ketepatan tempat yang diukur berdasarkan tempat responden membeli pupuk bersubsidi pengecer resmi atau bukan pengecer resmi. Setelah diketahui jumlah responden yang membeli pupuk bersubsidi di pengecer resmi dan bukan pengecer resmi, maka dilakukan perbandingan dan ditransformasi dalam bentuk persen. Indikator terakhir untuk mengukur efektivitas kebijakan pupuk bersubsidi adalah tepat waktu. Ketepatan waktu diukur dengan pendapat responden tentang ketersediaan pupuk pada saat dibutuhkan atau dalam kata lain ada tidaknya kelangkaan pupuk. Dari hasil pendataan dilakukan perbandingan antara responden yang berpendapat pupuk selalu tersedia dengan pendapat responden yang menyatakan masih terjadi kelangkaan.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Kebijakan subsidi pupuk berdasarkan Permentan Republik Indonesia No.47/Permentan/ SR310/12/2017 menyatakan bahwa pupuk bersubsidi diperuntukkan kepada petani yang telah bergabung pada kelompok tani dan melakukan usaha tani dengan luasan maksimal dua hektar tiap musim tanam pada petani sub sektor tanaman pangan, perkebunan, hortikultura, dan peternakan. Berdasarkan peraturan tersebut, penelitian pada analisis *Benefit Incidence* ini melihat jumlah subsidi pupuk yang dikeluarkan pemerintah dan membagi jumlah petani menjadi 4 kuartil berdasarkan luas lahan yang diusahakan, dimana kelompok pertama adalah kelompok petani kecil dengan luas lahan tersempit dan kuartil keempat adalah kelompok luas lahan terbesar. Dengan menggabungkan jumlah subsidi yang diperoleh setiap petani berdasarkan kelompok, maka dapat diketahui kelompok mana yang mendapat manfaat subsidi paling besar.



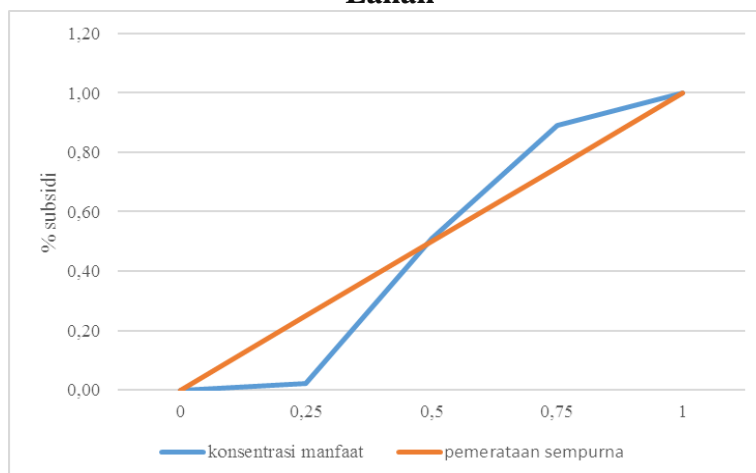
**Tabel 1**  
**Benefit Incidence berdasarkan Luasan Lahan**

| Kuartil      | Kelompok Luas Lahan (M <sup>2</sup> ) | Benefit Incidence (%) |
|--------------|---------------------------------------|-----------------------|
| 1            | 1000-4999                             | 2.2                   |
| 2            | 5000-9999                             | 48.9                  |
| 3            | 10000-14999                           | 37.8                  |
| 4            | 15000-19999                           | 11.0                  |
| <b>Total</b> |                                       | <b>100</b>            |

Sumber: data primer, diolah. 2019

Proporsi pembagian manfaat dari subsidi pupuk yang diterima oleh kelompok pertama atau petani dengan luas lahan kurang dari setengah hektar adalah 2,2%, dimana kelompok ini menerima manfaat paling sedikit dari seluruh kelompok. Hal ini mengimplikasikan bahwa petani yang tergolong miskin atau petani dengan luas lahan kurang dari 5000 meter persegi hanya menerima manfaat 2,2% dari keseluruhan subsidi pupuk yang diberikan. Sedangkan kelompok kedua atau petani dengan luas lahan 5000-9999 meter persegi menerima manfaat sebesar 48,9% dan kelompok ketiga menerima manfaat sebesar 37,8% dan kelompok keempat menerima manfaat sebesar 11%. Dari hasil pembagian manfaat tersebut, dapat dibentuk kurva konsentrasi yang dapat menunjukkan progresivitas kebijakan subsidi pupuk, khususnya di Desa Sidowayah. Petani pada kuartil pertama yang berada pada titik dibawah garis 45 derajat atau garis kesetaraan sempurna mengimplikasikan bahwa kebijakan subsidi pupuk untuk petani dengan luas lahan kurang dari setengah hektar masih bersifat regresif. Meskipun golongan petani tersebut tidak mendapatkan manfaat terbesar dari subsidi pupuk, namun secara keseluruhan kebijakan ini dapat dikatakan progresif, sebab golongan petani dengan luas lahan kurang dari 5000 meter persegi hingga 14999 meter persegi menerima manfaat yang lebih besar dari golongan petani dengan luas lahan 19999 meter persegi.

**Gambar 6**  
**Kurva Konsentrasi Manfaat Kebijakan Subsidi Pupuk Berdasarkan Luas Lahan**



Sumber: data primer, diolah. 2019

Selain menggunakan data luasan lahan, pembagian manfaat dari subsidi pupuk juga dapat dilihat berdasarkan pendapatan usaha tani. Pada dasarnya perhitungan pembagian manfaat atau *benefit incidence* adalah sebuah metode penelitian yang digunakan untuk meneliti efek dari kebijakan pajak atau subsidi pemerintah terhadap distribusi pendapatan dalam masyarakat. Dengan kata lain, untuk evaluasi distribusi subsidi pemerintah diantara kelompok berbeda dalam populasi khususnya kelompok masyarakat yang dibagi menurut kategori tingkat pendapatannya. Pembagian sampel dibagi menjadi empat kelompok (kuartil) dimana kuartil pertama adalah petani dengan pendapatan usaha tani terendah atau Rp 500.000,00 hingga Rp 2.499.999,00 per musim tanam, sedangkan kuartil kelima adalah pendapatan usaha tani tertinggi yaitu lebih dari Rp 6.500.000,00 per musim tanam.

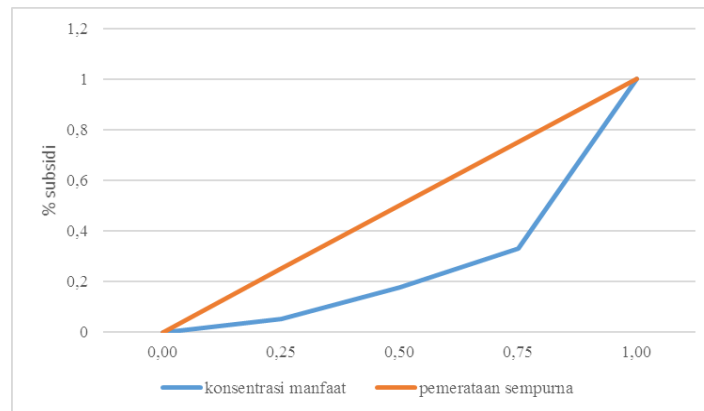
**Tabel 2**  
***Benefit Incidence* berdasarkan Pendapatan Usaha Tani**

| <b>Kuartil</b> | <b>Pendapatan</b>                 | <b><i>Benefit Incidence</i> (%)</b> |
|----------------|-----------------------------------|-------------------------------------|
| 1              | Rp 500.000,00 – Rp 2.499.999,00   | 5,1                                 |
| 2              | Rp 2.500.000,00 - Rp 4.499.999,00 | 12,5                                |
| 3              | Rp 4.500.000,00 – Rp 6.499.999,00 | 15,2                                |
| 4              | >Rp 6.500.000,00                  | 67,1                                |
|                | <b>Total</b>                      | <b>100</b>                          |

Sumber: data primer, diolah. 2019

Proporsi pembagian manfaat dari subsidi pupuk yang diterima oleh kelompok pendapatan usaha tani sebesar Rp 500.000,00 – Rp 2.499.999,00 per musim tanam adalah 5,1%. Hal ini mengindikasikan bahwa petani dengan penghasilan Rp 500.000,00 – Rp 2.499.999,00 per musim hanya menerima manfaat subsidi pupuk yang diberikan sebesar 5,1%. Kelompok kedua dan ketiga atau kelompok pendapatan Rp 2.500.000,00 - Rp 4.499.999,00 dan Rp 4.500.000,00 – Rp 6.499.999,0000 per musim tanam masing – masing menikmati manfaat subsidi sebesar 12,5% dan 15,2%. Sedangkan kelompok pendapatan usaha tani yang memiliki nilai lebih dari Rp 6.500.000,00 menikmati manfaat terbesar dari subsidi pupuk, yaitu 67,1% dari keseluruhan subsidi. Lebih lanjut progresivitas dari implementasi kebijakan subsidi pupuk di Desa Sidowayah berdasarkan pendapatan usaha tani dapat dibentuk dengan kurva konsentrasi manfaat. Titik yang berada dibawah garis diagonal 45 derajat menunjukkan bahwa kelompok petani dengan pendapatan antara Rp 5000.000,00 hingga Rp 2.499.999,00 hanya menerima manfaat sebesar 5,1% dari total subsidi pupuk. Secara keseluruhan apabila titik-titik tersebut, atau kurva konsentrasi manfaat berada dibawah garis diagonal, maka dapat dikatakan bahwa kebijakan subsidi pupuk di Desa Sidowayah bersifat regresif secara absolut dikarenakan petani dengan pendapatan tinggi menikmati subsidi pupuk lebih banyak dari petani dengan penghasilan yang lebih rendah.

**Gambar 7**  
**Kurva Konsentrasi Manfaat Kebijakan Subsidi Pupuk Berdasarkan Pendapatan Usahatani**



Sumber: data primer, diolah, 2019.

Perbedaan progresivitas berdasarkan luas lahan dan pendapatan usaha tani tersebut mengimplikasikan bahwa penetapan kebijakan subsidi pupuk perlu memperhatikan penerimanya, bukan hanya dari sudut luas lahan yang diusahakan, namun juga berdasarkan tingkat pendapatan. Mengingat kebijakan subsidi harga pupuk adalah kebijakan yang remuneratif untuk memberikan insentif kepada petani dengan tujuan akhir meningkatkan produksi dan pendapatan petani (Susilowati, 2018).

Pupuk merupakan kebutuhan yang penting dalam menunjang produksi padi. Seperti yang telah dijabarkan sebelumnya, selain berperan untuk meningkatkan produktivitas lahan pertanian, proporsi pengeluaran untuk pupuk adalah yang terbesar kedua setelah tenaga kerja. Oleh karena itu, diperlukan pengawasan yang baik agar kebutuhan pupuk petani dapat terpenuhi. Pengawasan pupuk bersubsidi untuk mengetahui efektivitas dari kebijakan ini adalah melalui indikator empat tepat. Indikator-indikator tersebut yang digunakan dalam penelitian ini adalah indikator tepat harga, tepat waktu, tepat tempat dan tepat jumlah yang akan menentukan tingkat efektivitas kebijakan pupuk bersubsidi di Desa Sidowayah, Kecamatan Polanharjo, Kabupaten Klaten. Apabila rata-rata keseluruhan indikator menunjukkan persentase lebih dari atau sama dengan 80 persen, maka dapat dikatakan kebijakan pupuk bersubsidi adalah efektif, sedangkan apabila persentase dari keseluruhan indikator menunjukkan angka kurang dari 80 persen, maka kebijakan belum dapat dikatakan efektif (Rakhmawati, 2013). Persentase dari keseluruhan indikator ditunjukkan pada tabel 3 berikut.

**Tabel 3**  
**Persentase Efektivitas Kebijakan Pupuk Bersubsidi**

| No.              | Indikator | Tepat (%)    | Tidak Tepat (%) |
|------------------|-----------|--------------|-----------------|
| 1.               | Harga     | 11,95        | 88,05           |
| 2.               | Waktu     | 53,73        | 46,27           |
| 3.               | Tempat    | 100          | 0               |
| 4.               | Jumlah    | 7,46         | 92,54           |
| <b>Rata-rata</b> |           | <b>43,28</b> | <b>56,72</b>    |

Sumber: data primer, diolah. 2019.

Berdasarkan hasil ketepatan dari empat indikator dapat diketahui hasil keseluruhan yang menentukan tingkat keefektifan kebijakan subsidi pupuk yang diperoleh dari 67 responden yang menjadi sampel penelitian ini. Rata-rata dari keempat indikator yang menunjukkan hasil tepat dan tidak tepat adalah masing-masing sebesar 43,28 persen dan 56,72 persen. Hasil dari keseluruhan persentase memperlihatkan pernyataan tepat tidak lebih besar dari persentase tidak tepat. Selain itu, persentase tepat menunjukkan angka yang kurang dari 80 persen sehingga dapat dikatakan bahwa kebijakan subsidi pupuk berdasarkan asas empat tepat di Desa Sidowayah tidak efektif.

## KESIMPULAN

Pembagian manfaat subsidi pupuk berdasarkan luas lahan memperoleh hasil yang progresif, walaupun pada kelompok pertama atau petani dengan luas lahan kurang dari 5000 meter persegi hanya menikmati subsidi pupuk sebesar 2,2% dari keseluruhan subsidi yang diberikan. Sedangkan pembagian manfaat berdasarkan tingkat pendapatan usaha tani per musim tanam memperoleh hasil yang regresif. Hal ini dikarenakan petani yang mempunyai pendapatan usahatani lebih dari Rp 6.500.000,00 mendapat manfaat dari subsidi sebesar 67,1% dari keseluruhan subsidi pupuk. Sedangkan Efektivitas kebijakan subsidi pupuk yang didasarkan pada indikator tepat harga, tepat jumlah, tepat waktu, dan tepat tempat belum dapat dikategorikan efektif dengan persentase keseluruhan sebesar 43,28 persen. Hal ini dikarenakan harga pupuk diatas harga eceran tertinggi, jumlah penggunaan pupuk yang digunakan oleh responden belum sesuai dengan rekomendasi dari pemerintah, dan adanya kelangkaan pupuk saat mendekati musim tanam.

## DAFTAR PUSTAKA

- Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Pusat. 2017. "Laporan Hasil Pemeriksaan Dengan Tujuan Tertentu atas Perhitungan Subsidi Pupuk dan Penyaluran Pupuk Bersubsidi Tahun Anggaran 2017 Pada PT. Pupuk Sriwidjaja Palembang di Sumatera Selatan, Jawa Tengah, D.I Yogyakarta, dan DKI Jakarta", Jakarta.
- \_\_\_\_\_. 2017. "Laporan Hasil Pemeriksaan Dengan Tujuan Tertentu atas Perhitungan Subsidi Pupuk dan Penyaluran Pupuk Bersubsidi Tahun Anggaran 2017 Pada PT. Petrokimia Gresik di Jawa Timur, Kalimantan Barat, Sulawesi Tenggara, dan DKI Jakarta", Jakarta.
- Badan Pusat Statistik (BPS). 2018. *Kontribusi PDB Menurut Lapangan Usaha Tahun 2014-2018*.
- Badan Pusat Statistik Kabupaten Klaten. 2018. *Kabupaten Klaten dalam Angka 2018*.
- \_\_\_\_\_. 2018. *Kecamatan Polanharjo dalam Angka 2017*.
- Cuenca, J.S. 2008. *Benefit Incidence Analysis of Public Spending on Education in The Philippines : A Methodological Note*. Philippine Institute For Development Studies.
- Demery, Lionel. 2000. *Benefit incidence: a practitioner's guide (English)*. Washington, DC: World Bank.
- Kementerian Keuangan Republik Indonesia. *Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 2018*. Jakarta: Kemenkeu.

- Nugroho, A.D., Siregar A.B., Anndanari E., Shafiyudin Y., dan Christie J.I. 2018. *Distribusi Pupuk Bersubsidi Di Kabupaten Bantul Daerah Istimewa Yogyakarta. Jurnal Sosial Ekonomi Pertanian*. Fakultas Pertanian. Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada. 2(1): 70-82.  
<https://ejournal2.undip.ac.id/index.php/agrisocionomics/article/view/2186/0>  
diakses pada 17 Januari 2019.
- Prihastanto, Galata Conda. 2011. *Benefit Incident Analysis pada Belanja Pendidikan di Kabupaten Klaten Tahun 2009*. Fakultas Ekonomi. Jakarta: Universitas Indonesia.
- Rahardja dan Manurung. 2010. *Teori Ekonomi Mikro Suatu Pengantar*. Ed.4. Jakarta: Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi UI.
- Rakhmawati, Tina. 2013. *Analisis Efektivitas Kebijakan Subsidi Pupuk dan Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Produksi Padi (Studi Kasus Desa Hambaro, Kecamatan Nanggung, Kabupaten Bogor)*. Fakultas Ekonomi dan Manajemen. Bogor: Institut Pertanian Bogor.
- Sukirno, Sadono. 2012. *Mikroekonomi Teori Pengantar*. Edisi Ketiga. Jakarta: Rajawali Pres.
- Suparmoko, M. 1994. *Ekonomi Publik, Untuk Keuangan dan Pembangunan Daerah*. Yogyakarta : BPFE.
- Susila, R. Wayan. 2010. *Kebijakan Subsidi Pupuk: Ditinjau Kembali. Jurnal Litbang Pertanian*. 29(2). 2010.
- Susilowati, Sri Hery. 2016. *Urgensi dan Opsi Kebijakan Subsidi Pupuk. Analisis Kebijakan Pertanian*. Vol. 14 No. 2, Desember 2016: 163-185.
- Statistik Pertanian*. 2018. Kementerian Pertanian. Jakarta
- Statistik Kesejahteraan Petani*. 2017. Kementerian Pertanian. Jakarta.
- Statistik Kesejahteraan Petani*. 2018. Kementerian Pertanian. Jakarta.