

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Sektor pertanian masih menjadi sektor andalan penyediaan pangan dalam jumlah yang cukup besar dibandingkan dengan sektor-sektor lainnya di Indonesia. Pertanian berperan penting dalam mendukung keberlangsungan hidup suatu negara. Selain itu, pertanian sebagai aspek penting dalam mendukung ketersediaan pangan di suatu negara (Muchlisin, 2016). Saat ini sektor pertanian dihadapkan pada permasalahan pemenuhan kebutuhan pangan dan kesejahteraan petani. masalah pemenuhan kebutuhan pangan bagi seluruh penduduk setiap saat di suatu wilayah menjadi sasaran utama kebijakan pangan bagi pemerintahan suatu negara. Indonesia sebagai negara dengan jumlah penduduk yang besar menghadapi tantangan yang sangat kompleks dalam memenuhi kebutuhan pangan penduduknya, sehingga masalah ketahanan pangan menjadi isu sentral dalam pembangunan dan menjadi fokus dalam pembangunan pertanian (Mashudi, 2018:53).

Tantangan yang dihadapi para petani tidak hanya datang dari faktor alam, namun juga dari faktor-faktor lain yang berkaitan langsung dengan kegiatan bercocok-tanam yang dilakukan, yang salah satunya berkaitan dengan tidak terjangkaunya harga pupuk. Hal ini membuat petani cenderung merasa khawatir ketika mendekati masa tanam mengingat peran pupuk yang sangat penting bagi keberhasilan usaha pertaniannya. (Adelia, 2014). Pupuk

merupakan sarana produksi yang memiliki peran strategis dalam mendukung sektor pertanian sebagai upaya untuk meningkatkan hasil produksi petani. Pemberian pupuk pada tanaman dapat mempercepat pertumbuhan dan meningkatkan produksi (Widarti, 2016). Penggunaan pupuk yang diarahkan pada penerapan pupuk berimbang dan organik sesuai rekomendasi, perlu didukung akses dalam memperoleh pupuk dengan harga yang terjangkau (Kementerian Pertanian, 2021).

Oleh karena itu, untuk memenuhi kebutuhan pangan yang terus meningkat menuntut petani untuk selalu berproduksi. Salah satu komoditi tanaman pangan yang memiliki peran dalam meningkatkan ketahanan pangan adalah tanaman padi sawah. Padi di Indonesia selain menjadi salah satu makanan pokok, padi juga sebagai sumber pendapatan masyarakat karena sebagian besar penduduk di Indonesia bekerja sebagai petani, namun masih banyak permasalahan yang terdapat di dalamnya (Purnamaningsih, 2016:29).

Dalam melakukan kegiatan usaha tani tentunya di perlukan pemberian pupuk. Pupuk bersubsidi merupakan salah satu input penting dalam meningkatkan produksi tanaman pangan khususnya padi sawah, sehingga keberadaan dan pemanfaatannya memiliki posisi yang strategis. Program pemberian pupuk bersubsidi menjadi program prioritas pemerintah yang bertujuan untuk meringankan beban petani agar ketika mereka memerlukan pupuk untuk tanamannya, tersedia dengan harga yang terjangkau (Sularno. Dkk. 2016).

Alokasi pupuk bersubsidi mengacu pada ketentuan yang ditetapkan dalam Peraturan Menteri Nomor 10 tahun 2022 tentang Tata Cara Penetapan Alokasi dan Harga Eceran Tertinggi Puuk Bersusidi Sektor Pertanian. Oleh karena itu pemerintah memberikan fasilitas penyaluran pupuk melalui kebijakan subsidi pupuk untuk sektor pertanian. Dengan adanya kebijakan subsidi pupuk ini, diharapkan petani mampu menerapkan teknologi pemupukan berimbang pada usaha taninya.

Pengurangan pupuk subsidi untuk Provinsi Jawa Timur ada pengurangan kuota pupuk dari usulan sebelumnya yang mana pengurangan tersebut mencapai 23.138 ton se Jawa Timur sehingga terjadi kelangkaan pupuk ditingkat provinsi yang berdampak terhadap daerah Kabupaten/Kota khususnya Kabupaten Sumenep. Sepanjang tahun 2022 para petani yang mengalami kelangkaan pupuk saat musim tanam meliputi Kecamatan Pragaan, Bluto, Saronggi, Batuan, Lenteng, Guluk-guluk, Arjasa, Gayam, Dungkek, Batang-batang, Manding, Ambunten dan beberapa kecamatan lainnya di Kabupaten Sumenep (<https://jatim.antaranews.com>). Adapun upaya yang telah dilakukan oleh Pemkab ialah memperketat pengawasan saat pendistribusian pupuk subsidi. (<https://surabaya.kompas.com>).

Dalam upaya mengontrol peredaran pupuk dan kemudahan petani mengakses pupuk, pemerintah membuat kebijakan penyediaan pupuk bagi petani melalui subsidi harga pupuk. Pupuk bersubsidi merupakan pupuk yang pengadaan dan penyalurannya mendapat subsidi dari pemerintah. Program ini dilaksanakan untuk memenuhi kebutuhan petani terhadap pupuk dengan

harga yang terjangkau. Adapun jenis pupuk yang mendapat subsidi meliputi Urea, SP-36, ZA, NPK Phonska dan pupuk organik (Peraturan Menteri Perdagangan, 2021). Kebijakan subsidi dan distribusi pupuk telah diterapkan pemerintah yaitu mulai dari tahap perencanaan kebutuhan, penetapan Harga Eceran Tertinggi (HET) dan besaran subsidi serta sistem distribusi ke pengguna pupuk (Rachman dan Sudaryanto, 2010). Penyediaan pupuk bersubsidi didasarkan pada Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok (RDKK) yang merupakan kebutuhan riil petani untuk satu periode dalam pengelolaan usahatani, selanjutnya RDKK digunakan sebagai dasar dalam penyaluran pupuk bersubsidi di tingkat penyalur (Widarti, 2016). Penyusunan RDKK dilakukan oleh kelompok tani dengan dibantu oleh penyuluh lapangan. Sebagai sebuah program dengan target yang sangat luas, implementasi subsidi pupuk menghadapi berbagai masalah dan kendala, yang mengakibatkan terjadinya penurunan efektivitas program.

Dalam melakukan kegiatan usaha tani tentunya di perlukan pemberian pupuk. Pupuk bersubsidi merupakan salah satu input penting dalam meningkatkan produksi tanaman pangan khususnya padi sawah, sehingga keberadaan dan pemanfaatannya memiliki posisi yang strategis. Program pemberian pupuk bersubsidi menjadi program prioritas pemerintah yang bertujuan untuk meringankan beban petani agar ketika mereka memerlukan pupuk untuk tanaman pangannya, tersedia dengan harga yang terjangkau (Sularno. Dkk. 2016).

Secara teknis Pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi dilaksanakan

sesuai ketentuan Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 15/MDAG/Per/4/2013 tentang Pengadaan dan Penyaluran Pupuk Bersubsidi Untuk Sektor Pertanian. Sebagai Pelaksana Subsidi Pupuk yang ditugaskan Pemerintah, PT Pupuk Indonesia (Persero) melaksanakan pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi melalui produsen, distributor dan penyalur di wilayah tanggung jawab masing-masing. PT. Pupuk Indonesia (Persero) diberi kewenangan untuk mengatur pembagian wilayah pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi antar produsen (anak perusahaannya) sesuai dengan kemampuan produksi, dengan tujuan agar dapat lebih fleksibel, efisien dan efektif. Pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi dilaksanakan melalui produsen kepada distributor (penyalur di Lini III) yang telah ditunjuk di wilayah kerjanya. Selanjutnya distributor menyalurkan kepada Pengecer (penyalur di Lini IV) yang ditunjuk di wilayah kerjanya. Penyaluran pupuk kepada petani dilakukan oleh pengecer resmi yang telah ditunjuk di wilayah kerjanya. Penyaluran pupuk bersubsidi dilaksanakan dengan sistem tertutup berdasarkan Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok (RDKK) dengan Harga Eceran Tertinggi (HET) sebagaimana ditetapkan dalam Peraturan Menteri Nomor 10 tahun 2022 tentang Tata Cara Penetapan Alokasi dan Harga Eceran Tertinggi Pupuk Bersubsidi Sektor Pertanian. (<https://psp.pertanian.go.id/>).

Berdasarkan peraturan yang ada untuk tata kelola pupuk bersubsidi di Kabupaten Sumenep diterjemahkan dengan cara pembagian sesuai dengan usulan dari petani. Petani mengusulkan kebutuhan pupuk melewati kelompok tani yang kemudian dijadikan Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok

(RDKK) oleh Dinas Ketahanan Pangan dan Pertanian. Secara teknis, petani mengambil pupuk dari kios dengan membawa kartu tani sesuai dengan kebutuhan atau jatah yang telah ditentukan oleh pemerintah.

Dalam tata kelola pupuk subsidi yang menjadi permasalahan dalam data awal peneliti ialah adanya ketidaktahuan petani dalam mengelola pupuk disektor pertanian seperti kelebihan dosis pupuk terhadap tanaman, pemberian pupuk terhadap pakan ternak bukan untuk tanaman pokok. Selain itu permasalahan yang ditemukan ialah pengurangan jumlah pupuk dari pemerintah pusat. Kemudian ada beberapa petani yang tidak memiliki kartu petani mendapatkan pupuk melewati saudara atau kenalan yang memiliki kartu tani, sehingga mempengaruhi terhadap kuota pendistribusian yang seharusnya. Ada juga beberapa kios yang menjual pupuk secara bebas karena kelompok tani tidak mengambil pupuk sehingga kios menjualnya kepada oknum diluar kelompo tani. Hampir temuan awal mengenai kelangkaan pupuk saat musim tanam terjadi ditingkat kios dan kelompok tani. Dari temuan awal dilapangan Penyuluh Pertanian Lapangan (PPL) tidak mampu mengontrol secara keseluruhan permasalahan yang ada dilapangan karena keterbatasan Sumber Daya Manusia (SDM).

Untuk mekanisme penyaluran pupuk subsidi dimulai dari usulan kebutuhan petani yang dituangkan dalam RDKK yang kemudian menjadi Surat Keputusan Bupati. Surat Keputusan Bupati tersebut menjadi dasar pendistribusian pupuk subsidi yang dimulai dari PT. Pupuk Indonesia kemudian di distribusikan terhadap distributor, setelah pupuk berada di

distributor didistribusikan lagi kepada kios kemudian didistribusi lagi kepada petani melewati kelompok tani masing-masing sesuai kuota yang telah ditentukan sebelumnya.

Di Kabupaten Sumenep, sektor pertanian merupakan sektor yang utama dimana tanaman pangan masih banyak ditanami oleh masyarakat. Salah satu tanaman pangan yang diproduksi di Kabupaten Sumenep adalah padi sawah. Berdasarkan hasil observasi terdapat salah satu warga yang menjalankan usaha tani padi, Rumu mengungkapkan kelangkaan pupuk subsidi ini kerap terjadi, salah satunya di Kecamatan Lenteng, Kabupaten Sumenep, terutama di setiap awal musim tanam terpaksa petani harus membeli pupuk non subsidi di pengecer, setelah terjadi paceklik pada musim tahun lalu dikarenakan masalah kelangkaan pupuk, Rumu berharap dengan membeli pupuk non subsidi ini mampu menutupi kerugian musim tahun lalu. Kekurangan pupuk dapat mengakibatkan pertumbuhan tanaman menjadi tidak normal sehingga menurunkan hasil panen petani atau bahkan terjadi gagal panen. Gagal panen inilah yang selanjutnya menjadi ancaman terhadap ketahanan pangan dan lebih jauh lagi akan menurunkan tingkat pendapatan petani

Perkembangan luas panen dan produksi padi sawah sejak tahun 2015 - 2019 di Kabupaten Sumenep dapat dilihat pada tabel berikut:

Table 1.1 Luas Panen dan Produksi Padi sawah di Kabupaten Sumenep  
2015–2019

<b>Tahun</b>	<b>Luas Lahan (Hektar)</b>	<b>Produksi (Ton)</b>
<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>
2015	32 564,00	176 194,00
2016	33 797,00	195 533,00
2017	36 477,70	216 945,56
2018	48 038,90	280 083,40
2019	43 937,10	260 793,50

Sumber : Badan Pusat Statitik Kabupaten Sumenep 2020

Selama kurun waktu 2015-2018 luas panen padi sawah cenderung mengalami peningkatan dan terjadi penurunan pada tahun 2019 yang disertai naik turunnya produksi. Produksi padi sawah di Kabupaten Sumenep tahun 2018 sebesar 260 793,50 ton. Terjadi penurunan sebesar 19 289,90 ton (6,89 persen) jika dibandingkan dengan tahun 2019. Kecamatan Batuan memiliki kontribusi sekitar (72 097,82 ton) 25,28 persen. (Statistik Pertanian Kabupaten Sumenep, 2020). Desa Cangkreng merupakan salah Desa penghasil padi sawah di Kecamatan Lenteng Kabupaten Sumenep dan sebagian besar penduduknya bekerja sebagai petani (<http://sumenepkab.go.id/>).

Akan tetapi hasil produksi padi sawah dari 2015 ke tahun-tahun berikutnya justru mengalami penurunan Produksi. Penurunan prduksi padi sawah yang dihasilkan tentunya disebabkan oleh berbagai faktor, seperti kelangkaan pupuk bersubsidi sehingga petani tidak dapat memaksimalkan pemupukan pada tanaman padi. Secara realitas masih sering terjadi berbagai masalah diantaranya kelangkaan pasokan pupuk bersubsidi di lapangan. Kondisi petani selama adanya kelangkaan pupuk bersubsidi sangat berbeda

dengan sebelumnya. Saat ini petani sangat sulit untuk mendapatkan pupuk bersubsidi, ketika petani membutuhkan pupuk harus membeli pupuk nonsubsidi yang dijual di toko dengan harga mahal, sehingga biaya yang dikeluarkan petani bertambah dan berdampak terhadap kurangnya pendapatan petani (Sri Wahyuni, 2022:36).

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.

Secara lebih spesifik, masih sering terjadi berbagai kasus diantaranya kelangkaan pasokan pupuk yang menyebabkan harga actual melebihi HET, dan 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 masih sering ditemukan, sehingga menimbulkan kelangkaan dan harga pupuk

melebihi HET. Dengan mempertimbangkan isu kebijakan subsidi pupuk yang masih diperdebatkan dengan nilai subsidi sudah mencapai belasan triliun rupiah per tahun, maka untuk mengetahui dan mengungkapkan lebih mendalam mengenai bagaimana kebijakan tersebut mampu memperbaiki tingkat kesejahteraan petani dan apa yang terjadi sebenarnya sehingga persoalan pupuk bersubsidi masih muncul hingga saat ini.

Permasalahan yang dialami oleh para petani ialah kelangkaan pupuk saat masa musim tanam tiba, hal tersebut terjadi karena alur pendistribusian mulai dari distributor hingga ke agen/kios bahkan ke kelompok tani yang terdaftar di e-RDKK. Dari semua alur pendistribusian ini masih tergolong lemah dari sisi pengawasan sehingga banyak oknum yang tidak bertanggung jawab yang menjadi faktor kelangkaan pupuk saat musim tanam tiba. Sehingga sejauh ini tata kelola pupuk subsidi di Kabupaten Sumenep sepenuhnya masih belum maksimal.

Pelaksanaan kebijakan terkait pupuk bersubsidi yang dilaksanakan oleh pemerintah untuk memenuhi keenam prinsip tersebut menemui beberapa masalah. Kelangkaan pupuk bersubsidi terjadi karena kebutuhan akan pupuk yang tinggi sedangkan ketersediaan di tingkat pengecer atau penjual serta distributor rendah. Hal tersebut karena ketidakmerataan akan distribusi pupuk bersubsidi baik di tingkat distributor wilayah maupun di tingkat petani (Moko et al., 2017). Seringkali ketika dibutuhkan persediaan tidak ada dan mengakibatkan harga pupuk yang semakin meningkat.

Dalam ketersediaan pupuk bersubsidi dibutuhkan kerjasama antar instansi dan lembaga pemerintahan yang berwenang sehingga tujuan pemerintah dalam melakukan pembangunan di bidang pertanian dapat terwujud. Kerjasama yang baik antar aktor atau multi aktor membantu pemerintah pusat dan lokal dalam melaksanakan program yang sudah dicanangkan. Dengan kemitraan diharapkan semua aktor yang terlibat dapat memiliki kesetaraan derajat dan kedudukan sehingga tidak ada dominasi atau sentralistik yang menyebabkan kebijakan menjadi pelik untuk dilaksanakan secara baik.

Secara normatif hal yang berkaitan dengan tata laksana distribusi pupuk bersubsidi sudah diatur melalui dalam Peraturan Presiden RI Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 77 Tahun 2005 Tentang Penetapan Pupuk Bersubsidi Sebagai Barang dalam Pengawasan (Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia, 2019). Penyaluran alokasi distribusi pupuk bersubsidi harus memenuhi prinsip 6 tepat sebagaimana yang telah ditetapkan oleh keputusan menteri melalui Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 15/M-Dag/Per/4/2013 tentang Pengadaan dan Penyaluran Pupuk Bersubsidi untuk Sektor Pertanian. Kebutuhan dan harga pupuk bersubsidi diatur dalam Peraturan Menteri Pertanian Nomor 60/Permentan/SR310/12/2021 tentang kebutuhan dan harga eceran tertinggi (HET) pupuk bersubsidi untuk sektor pertanian sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Pertanian Nomor: 59/Permentan/SR310/12/2020. Penyaluran Pupuk bersubsidi diatur dalam Peraturan

Gubernur Jawa Timur Nomor 129 tahun 2021 tentang kebutuhan dan penyaluran serta harga eceran tertinggi pupuk bersubsidi untuk sektor pertanian. Untuk wilayah Kabupaten Sumenep diatur dalam Keputusan Bupati Sumenep Nomor : 188/16/KEP/435.013/2022 Tentang Alokasi dan Harga Eceran Tertinggi Pupuk Bersubsidi Untuk Sektor Pertanian Kabupaten Sumenep Tahun Anggaran 2022. Berdasarkan hal tersebut, peneliti ingin mengetahui bagaimana implementasi distribusi pupuk subsidi untuk keberlanjutan pembangunan sektor pangan di Kabupaten Sumenep.

### **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah dipaparkan diatas, maka rumusan masalah yang terdapat dalam penelitian ini adalah bagaimana implementasi kebijakan distribusi pupuk bersubsidi untuk keberlanjutan pembangunan sektor pangan di Kabupaten Sumenep ?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penelitian ini dilakukan untuk mengetahui dan menganalisa implementasi kebijakan distribusi pupuk bersubsidi untuk keberlanjutan pembangunan sektor pangan di Kabupaten Sumenep.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

Selain tujuan daripada penulisan skripsi ini, perlu pula diketahui bersama bahwa manfaat yang diharapkan dapat diperoleh dari penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut :

- a. Secara Teoritis

Penelitian ini sebagai upaya untuk memberikan literatur dan wawasan umum seperti teori yang diemukakan oleh Nugroho R (2019:95) kebijakan publik dalam kepustakaan internasional disebut sebagai *public policy*, yaitu suatu aturan yang mengatur kehidupan bersama yang harus ditaati dan berlaku memikat seluruh warganya. Efektivitas, Kurniawan (2016:84) menjelaskan jika efektivitas merupakan kemampuan melaksanakan tugas, fungsi (operasi kegiatan program atau misi) dari pada suatu organisasi atau sejenisnya yang tidak adanya tekanan atau ketegangan diantara pelaksanaannya.

b. Secara Praktis

Sebagai bahan masukan atau rekomendasi perbaikan terhadap Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 15/M-DAG/PER/4/2013 tentang Pengadaan dan Penyaluran Pupuk Bersubsidi Untuk Sektor Pertanian. Pupuk bersubsidi merupakan barang dalam pengawasan yang diprogramkan oleh pemerintah yang dalam pengadaan dan penyalurannya mendapat subsidi dari pemerintah untuk kebutuhan petani di sektor pertanian di Kabupaten Sumenep.

### 1.5 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan bertujuan agar dalam penulisan penelitian ini dapat terstruktur secara sistematis dan sesuai dengan kaidah ilmiah, sehingga dapat dipaparkan secara baik dan memudahkan pembaca dalam memahami isi penelitian. Sistematika penulisan pada penelitian ini berjudul “Implementasi

Kebijakan Distribusi Pupuk bersubsidi Untuk Keberlanjutan Pembangunan Sektor Pangan di Kabupaten Sumenep”, yakni sebagai berikut:

a. Bab I Pendahuluan

Bab ini berisi mengenai latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian dan manfaat penulisan serta sistematika penulisan.

b. Bab II Kerangka Teori

Bab ini menjelaskan landasan teori yang berhubungan dengan obyek penelitian. Landasan teori ini diambil dari literatur-literatur mengenai strategi, koperasi. Landasan teori ini bertujuan untuk memberikan arah kepada peneliti sebagai acuan dari subyek yang akan diteliti.

c. Bab III Metodologi Penelitian

Pada bab ini dijelaskan mengenai metode penelitian yaitu deskriptif kualitatif yang terdiri dari fokus penelitian, lokasi penelitian, teknik pengambilan data, pengolahan dan teknik analisisnya. Dalam penelitian ini teknik analisis yang digunakan yaitu teknik analisis data Sugiyono.

d. Bab IV Gambaran Umum Objek Penelitian

Pada bab ini berisi gambaran umum yang ada pada objek penelitian yang diteliti, tujuan, visi dan misi, motto, tugas dan fungsi, serta struktur organisasi yang ada pada Dinas Ketahanan Pangan dan Pertanian Kabupaten Sumenep.

e. BAB V Hasil Penelitian dan Pembahasan

Pada bab ini berisi tentang hasil penelitian yang telah dilakukan oleh peliti pada objek yang telah ditentukan dan pembahasan yang memperpadukan antara teori dan fakta hasil penelitian yang ada.

f. BAB VI Penutup

Pada bab ini berisi tentang kesimpulan mengenai objek penelitian yang telah dilakukan dan saran yang diberikan dengan tujuan untuk mempermudah penelitian-penelitian yang akan dilakukan selanjutnya.

