

# BAB I PENDAHULUAN

## A. Latar belakang

Pertanian merupakan salah satu sektor yang memiliki peran penting terhadap perekonomian karena memiliki dampak secara langsung terhadap kebutuhan pokok masyarakat di Indonesia salah satunya jagung. Jagung merupakan tanaman pangan terpenting setelah padi dan gandum, selain pangan jagung juga merupakan sebagai pakan dan bahan baku industri. Kebutuhan pangan dan pakan di Indonesia terus meningkat seiring dengan pertumbuhan jumlah penduduk, karena itu perlu solusi untuk mengatasi permasalahan tersebut, salah satunya dengan cara meningkatkan produktivitas jagung.

Pangan merupakan kebutuhan pokok bagi manusia dimana memperoleh pangan merupakan hak asasi setiap orang sebagaimana yang tertulis dalam UUD 1945 pasal 27. Selain pangan, pakan juga memiliki peran penting bagi ternak, dimana hasil dari ternak juga berkontribusi dalam memenuhi kebutuhan pokok manusia dan juga dalam memenuhi permintaan industri olahan. Jika ketersediaan pangan dan pakan lebih kecil dibandingkan kebutuhannya, maka akan dapat menciptakan ketidakstabilan ekonomi. Stabilitas ekonomi dan stabilitas nasional bahkan dapat terganggu jika kondisi pangan mengalami kritis.

Ketahanan pangan dipengaruhi salah satunya oleh sifat produk pertanian, dimana sifat dari produk pertanian yang musiman dan berfluktuasi karena dipengaruhi oleh iklim dan cuaca. Pemerintah berupaya mewujudkan kebijakan ketahanan pangan mengingat produk pertanian mempunyai karakteristik mudah rusak, keterbatasan lahan produksi petani, sarana dan prasarana pertanian yang kurang memadai dan lemahnya penanganan pasca panen. Selain karakteristik produk pertanian hal lain yang dapat mempengaruhi pencapaian ketahanan pangan adalah tingginya biaya faktor produksi, baik biaya pembelian maupun biaya sewa. Untuk ketahanan pangan langkah yang ditempuh pemerintah dalam melakukan kebijakan pangan yaitu subsidi input produksi, kebijakan harga, dan pembenahan kelembagaan pangan (Amang dan Sawit, 1999). Salah satu dari kebijakan subsidi input produksi adalah kebijakan pupuk bersubsidi. Langkah pemerintah dalam upaya mencapai target produksi pertanian yang terus

meningkat adalah memfasilitasi berbagai sarana dan prasarana pertanian, antara lain subsidi pupuk. Kebijakan subsidi pupuk telah dilakukan sejak 2003 sampai saat ini yang bertujuan untuk membantu petani dalam pengadaan pupuk untuk usahataniannya agar memperoleh hasil yang optimal (Darwis dan Supriyati, 2013).

Subsidi pupuk merupakan salah satu kebijakan fiskal pemerintah untuk petani yang bertujuan untuk meningkatkan produksi pertanian. Kebijakan ini sudah ada sejak tahun 1960 dan juga pernah dihapuskan pada tahun 1998 saat krisis moneter dan diberlakukan kembali pada tahun 2001. Alokasi subsidi pupuk pada tahun 2020 ditargetkan sebanyak 8,9 juta ton dan realisasi penyalurannya mencapai 8,72 juta ton. Jumlah ini setara dengan 97,98% dari target penyaluran yang sudah ditentukan. Hal ini menunjukkan salah satu indikator efektivitas kebijakan subsidi pupuk adalah jumlah rata-rata alokasi subsidi pupuk tiap tahunnya mengalami peningkatan. Pada tahun 2010 alokasi subsidi pupuk dianggarkan 18,14 (miliar rupiah) sedangkan pada tahun 2019 alokasi subsidi pupuk naik menjadi 34,31 (miliar rupiah). Terdapat penurunan anggaran pada tahun 2012 dan juga pada tahun 2016, hal ini terjadi karena adanya ketidakefektifitasan penggunaan subsidi pupuk dan juga anggaran negara untuk subsidi pupuk yang terlalu tinggi pada tahun sebelumnya. Pada tahun 2015 anggaran negara untuk subsidi pupuk mengalami peningkatan yang signifikan dari tahun sebelumnya, yaitu dari 21,04 (miliar rupiah) menjadi 31,32 (miliar rupiah), sehingga koreksi dilakukan pada tahun 2016. Adapun anggaran diturunkan menjadi 26,85 (miliar rupiah) (Kementerian Keuangan, 2019). Hal ini menunjukkan bahwa kebutuhan pupuk bersubsidi bagi petani rata-rata mengalami peningkatan tiap tahunnya.

Dalam pelaksanaannya, pupuk bersubsidi untuk sektor pertanian diatur dalam Peraturan Presiden No.15 tahun 2011 tentang pupuk bersubsidi merupakan Barang Dalam Pengawasan yang dalam pengawasannya harus memperhatikan prinsip 6 tepat, yaitu tepat jenis, tepat jumlah, tepat waktu, tepat tempat, tepat harga, dan tepat mutu. Penyaluran pupuk bersubsidi diperuntukkan bagi petani, pekebun, peternak maksimal 2 hektar dan bukan merupakan perusahaan, hal ini diatur dalam Peraturan Menteri Pertanian No. 6/Permentan/SR.140/2/2011. Penyaluran pupuk bersubsidi sangat diperlukan bagi petani di Indonesia, sebagian besar petani di Indonesia perpenghasilan

rendah dan menengah, pertanian membutuhkan pupuk dan harga pupuk yang tinggi membuat petani berpikir untuk membelinya, sehingga pupuk bersubsidi dari pemerintah sangat bermanfaat bagi petani karena bisa membeli pupuk Terjangkau tapi kualitas bagus.

Dalam pendistribusiannya, distributor memilih kios pengecer lalu petani yang bisa membeli pupuk bersubsidi dari kios yang sudah ditunjuk merupakan petani yang sudah di data melalui Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok. Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok (RDKK) merupakan dasar rencana pengadaan dan pelayanan dari GAPOKTAN. Berdasarkan Juknis Pelaksanaan Penyediaan dan Penyaluran Pupuk Bersubsidi ada tiga tahapan dalam pelaksanaan dan penyusunan RDKK, yaitu sebagai berikut: (1) melakukan pertemuan antara pengurus kelompok dengan penyuluh pertanian untuk persiapan penyusunan RDKK; (2) pertemuan anggota kelompok tani beserta ketua kelompok tani dengan penyuluh pertanian untuk Menyusun daftar kebutuhan pupuk anggota kelompok tani; (3) meninjau kembali kelengkapan RDKK lalu RDKK ditandatangani oleh ketua kelompok tani yang diketahui oleh penyuluh pertanian. Setelah melakukan penyusunan tersebut, kelompok tani menyampaikan hasilnya ke Balai Penyuluhan Pertanian (BPP). Selanjutnya BPP akan mengirimkan ke dinas terkait tingkat Kabupaten/Kota, diteruskan ke Dinas Pertanian tingkat Provinsi, hasil rekapitulasi di tingkat Provinsi akan dikirimkan ke pusat atau Kementerian Pertanian.

Kebijakan subsidi pupuk dinilai berdampak positif terhadap peningkatan produktivitas sektor pertanian dan pendapatan petani, khususnya tanaman pangan (Susila, 2010 dalam Rigi, 2020). Peraturan-peraturan dari pemerintah terkait dengan distribusi pupuk bersubsidi yang seharusnya dapat mempermudah petani mendapatkan pupuk bersubsidi. Alokasi Kebutuhan pupuk masing masing provinsi ditetapkan setiap tahunnya dalam Peraturan Menteri Pertanian, kemudian dilanjutkan dengan penerbitan Peraturan Gubernur yang mengatur alokasi pupuk bersubsidi untuk masing-masing kabupaten/kota. Peraturan Gubernur untuk alokasi masing-masing kabupaten diterbitkan pada akhir bulan Desember atau pada awal bulan Januari. Seterusnya dilanjutkan dengan penerbitan Peraturan Bupati/Walikota yang mengatur alokasi pupuk bersubsidi untuk masing masing kecamatan, peraturan tersebut diharapkan terbit selambat-lambatnya pada awal bulan Februari (Darwis dan Supriyati, 2013). Namun, pada

kenyataan SK alokasi kebutuhan pupuk bersubsidi dari Peraturan Gubernur diterima di daerah sekitar bulan maret dan April. Berdasarkan prinsip 6 tepat, kondisi ini sudah menyalahi prinsip tepat waktu yang mengakibatkan petani tidak menerima pupuk pada saat musim tanam pertama dilakukan.

Pemerintah terus berupaya mendorong petani agar efisien dalam menggunakan pupuk dengan berbagai kebijakan yang meliputi aspek teknis penyediaan, pendistribusian, dan harga melalui subsidi (Rachman, 2009 dalam Rigi, 2020). Efektivitas subsidi pupuk juga berkaitan dengan harga pupuk bersubsidi yang ada di lapangan. Penetapan harga pupuk bersubsidi sesuai dengan Peraturan Menteri pertanian No.32/Permentan/SR.130/4/2010 tentang kebutuhan dan Harga Eceran Tertinggi (HET) yang telah ditetapkan Pemerintah, namun masih sering ditemukan pelaku distribusi pupuk menjual pupuk tidak sesuai harganya dengan harga yang telah ditetapkan pemerintah. Pada saat survei pendahuluan dilakukan, salah satu Penyuluh BPP Kecamatan Pasaman mengatakan bahwa pelaku distribusi pupuk menjual pupuk dengan harga lebih tinggi daripada Harga Eceran Tertinggi (HET) diduga untuk mendapatkan margin pemasaran dari upah pelaku distribusi dan biaya pemasaran harga pupuk bersubsidi yang kurang realistis. Kenaikan harga ini tentunya akan merugikan petani karena harga pupuk bersubsidi di pasar lebih tinggi dari HET tetapkan oleh pemerintah.

Salah satu wilayah yang mendapatkan Alokasi subsidi pupuk di Sumatera Barat yaitu Pasaman Barat. Berdasarkan Peraturan Menteri Pertanian nomor 27 tahun 2020, yang mengatur mengenai alokasi pupuk bersubsidi Sumatera Barat, Kabupaten Pasaman Barat mendapatkan alokasi pupuk bersubsidi paling banyak dibanding dengan 18 Kabupaten/Kota lainnya yang ada di Sumatera Barat.

Pasaman Barat mendapatkan alokasi pupuk bersubsidi berjenis Urea sebanyak 9.807 ton, dimana jumlah ini dialokasikan untuk Pasaman Barat dari 62.000 ton dari jumlah keseluruhan yang dialokasikan untuk Sumatera Barat. Sedangkan pupuk SP-36 dialokasikan untuk Pasaman Barat sebesar 2.681 ton, jumlah ini lebih kecil dibanding dengan pengalokasian pupuk bersubsidi jenis SP-36 yang diberikan untuk Kabupaten Solok, yaitu sebesar 2.806 ton. Alokasi pupuk bersubsidi berjenis ZA dan NPK juga dialokasikan paling banyak untuk

Kabupaten Pasaman Barat, masing masing jumlahnya yaitu, 2.707 ton dan 7.613 ton (Dinas Pertanian Sumatera Barat, 2020).

Kabupaten Pasaman Barat memiliki potensi tanaman pangan dan palawija yang sangat besar. Ini dilihat dari luas tanam tanaman pangan dan Palawija sebesar 19,39 % dari luas Kabupaten Pasaman Barat. Dari masing-masing jenis tanaman pangan dan palawija, luas tanam yang terbesar dan memiliki potensi yaitu tanaman jagung yaitu dengan luas tanam sebesar 44.492 ha (59,15%) dari luas tanaman pangan dan palawija yang ada di Kabupaten Pasaman Barat (BPS Kabupaten Pasaman Barat, 2012).

Salah satu wilayah sentra jagung di Kabupaten Pasaman Barat adalah Nagari Lingkuang Aua, Kecamatan Pasaman. Sebagai salah satu wilayah sentra jagung di Kabupaten Pasaman Barat, Petani jagung di Nagari lingkuang Aua berupaya menekan biaya produksi salah satunya dengan cara memanfaatkan pupuk bersubsidi yang harganya lebih murah dibandingkan dengan pupuk non-subsidi. Saat survei pendahuluan dilakukan, beberapa petani mengakui terdapat permasalahan yang sering terjadi terkait dengan pupuk bersubsidi. Permasalahan yang dikatakan beberapa petani itu adalah seperti sulitnya mendapatkan pupuk bersubsidi, harga pupuk bersubsidi yang tidak sesuai dengan Harga Eceran Tertinggi (HET) yang ditetapkan pemerintah, dan ketersediaan pupuk yang tidak tepat waktu.

Distribusi pupuk bersubsidi diharapkan berdasar pada prinsip enam tepat yaitu tepat harga, jumlah, tempat, waktu, jenis dan mutu. Oleh karena itu harus ada pengawasan dan evaluasi agar program subsidi pupuk dapat berjalan efektif. Namun program subsidi pupuk ini memiliki cakupan yang sangat luas sehingga dihadapkan dengan berbagai masalah.

Berdasarkan masalah yang dihadapi distribusi pupuk bersubsidi tersebut, maka perlu dilakukan penelitian untuk menganalisis efektivitas kebijakan pupuk bersubsidi bagi tanaman jagung di Nagari Lingkuang Aua Kecamatan Pasaman. Komoditi jagung dipilih dalam penelitian ini dengan pertimbangan karena jagung merupakan komoditas yang paling banyak ditanam di kecamatan Pasaman, dimana luas tanam tanaman jagung lebih besar dari komoditas lainnya. Luas tanam tanaman jagung di Kecamatan Pasaman pada musim tanam II 2019 adalah 1.920 Ha, jumlah ini merupakan jumlah paling banyak daripada jumlah luas tanam komoditi lainnya, seperti padi memiliki luas tanam 1.632 Ha

(Programa BPP kecamatan Pasaman, 2020). Sehingga penelitian efektifitas kebijakan subsidi pupuk ini diarahkan bagi petani jagung di Nagari Lingkuang Aua, Kecamatan Pasaman.

## **B. Rumusan Masalah**

Sektor pertanian berperan penting dalam memenuhi kebutuhan pangan nasional. Selain sebagai penyedia pangan, peran strategis sektor pertanian lainnya adalah sebagai penyedia bahan baku industri, penyedia pakan ternak dan penyerapan tenaga kerja yang mengarah pada penurunan tingkat kemiskinan. Salah satu upaya pemerintah agar terciptanya ketahanan pangan adalah dengan kebijakan subsidi pupuk yang diberikan kepada petani.

Pupuk sangat dibutuhkan oleh petani untuk meningkatkan hasil produksi pertaniannya. Oleh karena itu pemerintah memberikan bantuan pupuk bersubsidi kepada petani. Jenis pupuk yang bersubsidi dibedakan menjadi dua yaitu organik dan anorganik. Pupuk anorganik yang disubsidi pemerintah antara lain pupuk ZA, NPK, Urea, dan SP-36. Dengan adanya pupuk bersubsidi diharapkan petani mampu memenuhi kebutuhan pupuk untuk produksinya.

Salah satu wilayah sentra jagung di Kabupaten Pasaman Barat adalah Nagari Lingkuang Aua, Kecamatan Pasaman. Sebagai salah satu wilayah sentra jagung di Kabupaten Pasaman Barat, Petani jagung berupaya menekan biaya produksi salah satunya dengan cara memanfaatkan pupuk bersubsidi yang harganya lebih murah dibandingkan dengan pupuk non-subsidi. Saat survei pendahuluan dilakukan, beberapa petani mengakui terdapat permasalahan yang sering terjadi terkait dengan pupuk bersubsidi. Permasalahan yang dikatakan beberapa petani itu adalah seperti sulitnya mendapatkan pupuk bersubsidi, harga pupuk bersubsidi yang tidak sesuai dengan Harga Eceran Tertinggi (HET) yang ditetapkan pemerintah, dan ketersediaan pupuk yang tidak tepat waktu.

Kebijakan pemerintah mengenai subsidi pupuk sudah diterapkan mulai dari tahap perencanaan yaitu dengan menetapkan Harga Eceran Tertinggi (HET). Walaupun demikian perencanaan kebutuhan tersebut belum bisa menjamin ketersediaan pupuk dengan HET yang telah ditentukan dapat terpenuhi. Masih sering terjadi dilapangan kelangkaan pupuk bersubsidi dan menyebabkan harganya melebihi HET, dan selisih harga lebih tinggi dari yang telah ditetapkan pemerintah. Selain itu, masih sering ditemukan kebocoran

penyaluran pupuk bersubsidi ke luar petani sasaran, sehingga kelangkaan dan dan harga melebihi HET terjadi. Kebocoran ini disebabkan adanya pihak-pihak yang menyalahgunakan kekuasaan, sehingga pupuk bersubsidi dijual ke petani bukan sasaran.

Berdasarkan situs Sumbarlivetv.com, menyatakan bahwa petani di salah satu Jorong di Nagari Lingkuang Aua tidak mendapatkan pupuk bersubsidi untuk memupuk tanaman mereka. Hal ini disebabkan distributor pupuk telah menjual pupuk ke kios lain karena kios resmi belum mampu menebus pembelian pupuk bersubsidi tersebut. Tentunya terjadi masalah pada prosedur pelaksanaan pupuk bersubsidi ini, sehingga pupuk bersubsidi bias sasaran.

Keberhasilan kebijakan subsidi pupuk ditandai dengan kecocokan antara kebijakan dengan tercapainya tujuan dari kebijakan tersebut. Jika pelayanan dan partisipasi masyarakat kurang terhadap kebijakan ini, maka perlu adanya perbaikan metode atau prosedur yang lebih baik lagi. Efektifitas umumnya digunakan sebagai alat ukur keberhasilan dalam melakukan kegiatan. Dengan demikian efektivitas merupakan pendekatan untuk mengukur berhasil atau tidaknya suatu program atau tujuan yang ditentukan. Berdasarkan Peraturan Presiden No.15 tahun 2011 tentang pupuk bersubsidi dalam pengawasan harus memperhatikan prinsip 6 tepat, yaitu tepat jenis, tepat jumlah, tepat waktu, tepat tempat, tepat harga, dan tepat mutu. sehingga penelitian ini akan melihat prosedur pelaksanaan dan keefektifan penyaluran pupuk bersubsidi kepada petani jagung di Nagari Lingkuang Aua.

Berdasarkan Uraian di atas di dapatkan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana prosedur pelaksanaan program subsidi pupuk di Nagari Lingkuang Aua?
2. Bagaimana efektivitas kebijakan subsidi pupuk berdasarkan enam indikator keberhasilan subsidi pupuk?

### **C. Tujuan Penelitian**

1. Mendeskripsikan prosedur pelaksanaan program subsidi pupuk kepada petani jagung di Nagari Lingkuang Aua.
2. Menganalisis efektivitas kebijakan subsidi pupuk bagi petani jagung terhadap indikator tepat harga, jumlah, waktu, tempat, mutu, dan jenis

#### D. Manfaat Penelitian

Adapun yang menjadi manfaat penelitian ini adalah:

1. Memberikan gambaran efektivitas kebijakan subsidi pupuk bagi petani khususnya petani jagung di Kabupaten Pasaman Barat.
2. Sebagai informasi dan referensi serta pengembangan untuk penelitian selanjutnya
3. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada pemerintah untuk merumuskan mekanisme kebijakan subsidi pupuk yang paling efektif dalam mendukung sektor pertanian.

