

## **BAB I PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Indonesia merupakan negara agraris, negara yang sebagian besar penduduknya bermata pencaharian sebagai petani. Selain itu sektor pertanian merupakan sektor yang sangat penting. Sehingga prioritas pembangunan diletakkan pada sektor pertanian guna memenuhi kebutuhan pangan dan kebutuhan industri dalam negeri, meningkatkan ekspor, meningkatkan pendapatan petani dan memperluas kesempatan kerja (Ribawanto *et al*, 2018).

Pangan merupakan kebutuhan mendasar bagi manusia untuk dapat mempertahankan hidup dan karena kecukupan pangan bagi setiap orang setiap waktu merupakan hak azasi yang layak dipenuhi. Berdasarkan hal tersebut, masalah pemenuhan kebutuhan pangan bagi seluruh penduduk setiap saat di suatu wilayah menjadi sasaran utama kebijakan pangan bagi 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 (Supyandi, 2021).

Salah satu peran pemerintah adalah memberikan subsidi untuk sektor pertanian. Subsidi adalah salah satu bentuk bantuan pemerintah untuk mengurangi beban masyarakat dengan membayar sebagian harga yang seharusnya dibayar oleh masyarakat atau kelompok masyarakat tertentu untuk memberi suatu barang atau jasa menyangkut kepentingan hidup orang banyak. Salah satu subsidi disektor pertanian adalah subsidi pupuk. Pupuk Bersubsidi adalah barang dalam pengawasan yang pengadaan dan penyalurannya mendapat subsidi dari Pemerintah untuk kebutuhan kelompok tani dan atau petani di sektor pertanian. Pupuk bersubsidi merupakan suatu bantuan yang dikeluarkan oleh pemerintah untuk para petani guna untuk meningkatkan mutu dari hasil pertanian atau perkebunan di Indonesia (Azhari *et al*, 2019).

Pupuk adalah material organik maupun anorganik yang mengandung zat hara yang ditambahkan pada media tanam atau tanaman untuk mencukupi kebutuhan nutrisi yang diperlukan tanaman dengan tujuan untuk memaksimalkan pertumbuhan dan produktivitas. Pupuk sangat dibutuhkan untuk meningkatkan hasil produktivitas pertanian. Dalam pendistribusian pupuk seringkali terjadi harga pupuk yang tidak stabil, sehingga pemerintah memberi subsidi berupa pupuk bersubsidi. Pupuk bersubsidi sangat diperhatikan dan diawasi oleh pemerintah dalam pendistribusian di setiap daerah. Pemerintah menyediakan pupuk bersubsidi seperti urea, SP 36, ZA, NPK dan Organik. Pada kenyataannya, sering ditemui berbagai masalah seperti kelangkaan pupuk bersubsidi. Berbagai kebijakan pemerintah untuk mendukung peningkatan produktivitas dan kualitas komoditas pangan terus dilakukan. Hal ini tak lain dalam rangka menjaga ketersediaan pangan dalam negeri atau mewujudkan ketahanan pangan nasional. Salah satu kebijakan pemerintah untuk adalah dengan kebijakan pemberian subsidi pupuk kepada petani agar dapat menekan biaya produksi (Sunaryato *et al*, 2020).

Berbagai kebijakan pemerintah untuk mendukung peningkatan produktivitas dan kualitas komoditas pangan terus dilakukan. Hal ini tak lain dalam rangka menjaga ketersediaan pangan dalam negeri atau mewujudkan ketahanan pangan nasional. Salah satu kebijakan pemerintah untuk adalah dengan kebijakan pemberian subsidi pupuk kepada petani agar dapat menekan biaya produksi. Kebijakan subsidi pupuk mengalami pro dan kontra dari tahun ke tahun. Di satu sisi, pemerintah masih bertahan dengan kebijakan subsidi pupuk untuk mempertahankan ketahanan pangan dengan menjaga tingkat produksi. Produksi dapat dijaga untuk dapat memenuhi kebutuhan pangan dengan memberikan input yang baik, salah satunya pupuk. Pemanfaatan pupuk yang memadai baik dalam jumlah, kualitas dan kontinuitasnya diperlukan untuk mengurangi kemunduran kesuburan tanah dan meningkatnya produktivitas yang berkelanjutan (Hartatik, *et al*, 2015), sehingga jika subsidi pupuk dikurangi dikhawatirkan akan mengganggu produktivitasnya. Namun disisi yang lain, alokasi anggaran untuk kebijakan

subsidi pupuk sangat besar. Pemerintah harus mulai memangkas anggaran subsidi pupuk dan mengalihkan ke program-program lain terutama investasi di teknologi pertanian.

Subsidi pupuk dinilai masih dibutuhkan karena pupuk punya peranan yang sangat penting bagi peningkatan produksi pertanian. Dalam konteks pembangunan pertanian, pupuk merupakan salah satu unsur penting dan strategis dalam peningkatan produksi dan produktivitas serta menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari sistem usahatani (Supriyati, 2013). Senada dengan hal tersebut maka Darmveer (2015) menyatakan bahwa subsidi pupuk untuk dapat meningkatkan produksi. Efektivitas penggunaan pupuk diarahkan pada pemupukan berimbang dan organik sesuai rekomendasi spesifikasi lokasi atau standar teknis penggunaan pupuk yang dianjurkan. Penerapan pemupukan berimbang perlu didukung dengan aksesibilitas dalam memperoleh pupuk dengan harga terjangkau (Kementerian Pertanian, 2020). Kementerian Pertanian membuat kebijakan agar distribusi pupuk bersubsidi dapat memenuhi asas 6 tepat (jumlah, jenis, waktu, tempat, mutu dan harga) (Jorgi, *et al*, 2019). Meski demikian, dua dari enam indikator tersebut, yaitu tepat mutu dan tepat jenis tidak digunakan sebagai indikator karena sulit dikuantitatifkan. Menurut Marisa (2021), kebijakan subsidi pupuk berdasarkan keempat indikator tersebut dikategorikan tidak efektif. Namun, Hariningtyas (2014), menyatakan pada penelitiannya bahwa kebijakan subsidi pupuk di Kabupaten Kendal sangat efektif pada indikator waktu. Menurut Prasaktiyoga (2021), menyatakan pada penelitiannya bahwa kebijakan subsidi pupuk di Desa Suka asih Kecamatan Sukatani di Kabupaten Bekasi tidak berjalan efektif pada 4 indikator.

Sebagian petani di Sumatera Selatan mengaku sulit mendapatkan pupuk bersubsidi sehingga membuat proses tanam kurang optimal. Wakil Ketua Himpunan Kerukunan Tani Indonesia (HKTI) Pemuda Tani SUMSEL, Khoiril Sabili, mengatakan kesulitan mendapat pupuk bersubsidi terjadi sejak masa tanam awal tahun 2021. “Pupuk yang diberikan jumlahnya bedadari yang biasa diterima, untuk sekarang agak sulit. Menurut Khoiril (2020), sebagian besar petani di

daerahnya mengandalkan pupuk nonsubsidi lantaran alokasi untuk subsidi yang terbatas.

Keadaan ini dikeluhkan petani lantaran pemerintah menargetkan terjadi kenaikan produksi. Pupuk subsidi itu sangat terbatas, jumlahnya tak seberapa. Sehingga petani banyak yang nonsubsidi, tapi kenyataannya juga sulit mendapatkannya. Perusahaan menyalurkan pupuk subsidi sesuai mekanisme yang ditentukan pemerintah. Pada 2021, PT. PUSRI berkewajiban menyalurkan 230.000 ton pupuk urea dan NPK bersubsidi ke 17 kabupaten/kota di Sumsel. Terkait kebutuhan petani, Pusri juga menyediakan pupuk nonsubsidi yang mana kapasitas produksi perusahaan dipastikan akan memenuhi kebutuhan Sumsel. Distribusi pupuk subsidi sesuai dengan mekanisme Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok Elektronik (e-RDKK) yang dikelola Kementerian Pertanian. Penerapan sistem e-RDKK ini dapat meminimalisir penyelewengan sehingga penyaluran pupuk bersubsidi menjadi tepat sasaran. Dalam menyalurkan pupuk bersubsidi, Pusri mengacu pada Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 15/M-DAG/PER/4/2013 tentang Pengadaan dan Penyaluran Pupuk Bersubsidi untuk Sektor Pertanian secara nasional mulai dari Lini I sampai dengan Lini IV. Sejauh ini, PT. PUSRI memastikan stok pupuk subsidi tersedia sesuai dengan alokasi yang ditetapkan pemerintah. Selain menjamin terpenuhinya stok pupuk di kios pengecer, PT. PUSRI juga memastikan dalam penyaluran pupuk bersubsidi tidak terjadi penyelewengan dan kelangkaan pupuk. Untuk wilayah Sumatera Selatan, sampai dengan 8 Februari 2021, penyaluran pupuk urea subsidi mencapai 11.607,30 ton dan pupuk NPK Subsidi telah tersalurkan sebesar 10.657,55 ton. PT Pupuk Indonesia (Persero) menyiapkan stok pupuk subsidi di wilayah Sumatera Selatan (SUMSEL) sebanyak 18.482 ton untuk memenuhi musim tanam Oktober 2021-Maret 2022.

Kabupaten OKU Timur juga merupakan salah satu daerah penghasil beras terbesar di Sumatera Selatan. Hal ini di dukung oleh adanya Bendungan Perjaya dan jaringan irigasi yang memadai. Kabupaten Ogan Komering Ulu Timur potensial dalam hal produksi dan luas areal tanaman bahan makanan setelah

kondisi pemekaran. Petani banyak yang mengandalkan jaringan irigasi ini walaupun terdapat juga usaha pertanian perladangan dan sawah tadah hujan.

Kabupaten OKU Timur sebagai daerah yang memiliki potensi besar pada sektor primer pertanian dan perkebunan, memiliki perkembangan jumlah produksi pertanian yang terus meningkat. Pada tahun 2005 luas lahan panen mencapai 104.905 ha, naik menjadi 105.972 ha dengan jumlah gabah produksi pada tahun 2006 mencapai 617.943 ton gabah kering panen (GKP). Artinya per hektar lahan padi memproduksi 5,91 ton. Produksi padi mengalami kenaikan jumlah produksi sebesar 1,01 % dari tahun 2005. 19,36 % dari 391.732 ton total produksi beras dikonsumsi oleh penduduk OKU Timur sedangkan 80,64 % menjadi komoditas pangan nasional. Kecamatan penghasil padi terbesar di kabupaten ini adalah Kecamatan Buay Madang Timur, Kecamatan Semendawai Suku III dan Kecamatan Buay Madang. Pada tahun 2006 tingkat produksi padi sawah di Kabupaten OKU Timur mencapai 617.943,46 ton gabah kering panen (GKP), dengan luas panen padi sawah tahun 2006 sekitar 104.634 Ha. Dari produksi tersebut sebanyak 98.288,3 ton atau sebesar 15,91 persennya adalah hasil produksi dari Kecamatan Buay Madang Timur.

Tabel 1.1. Produksi Padi dirinci menurut Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan Tahun 2018 – 2020

No	Kabupaten	Produksi Padi (ton GKG)		
		2018	2019	2020
1	OKU	14,124	17,740	16,366
2	OKI	484,123	484,605	525,218
3	Muara Enim	84,206	83,126	51,866
4	Lahat	75,361	73,129	70,278
5	Musi Rawas	122,214	103,512	123,934
6	Musi Banyuasin	176,385	136,643	157,016
7	Banyu Asin	1,038,489	905,846	917,157
8	OKU Selatan	32,129	37,418	38,510
<b>9</b>	<b>OKU Timur</b>	<b>638,199</b>	<b>575,340</b>	<b>633,628</b>
10	Ogan Ilir	185,090	71,846	82,073
11	Empat Lawang	60,045	55,920	60,731
12	Pali	16,930	17,221	15,586
13	Musi Rawas Utara	20,836	6,496	12,924
14	Palembang	24,471	12,682	14,305

15	Prabumulih	224	136	138
16	Pagar Alam	14,882	12,735	14,799
17	Lubuklinggau	6,484	9,001	8,532
<b>Sumsel</b>		<b>2,994,192</b>	<b>2,603,396</b>	<b>2,743,060</b>

Sumber: BPS Sumatera Selatan (2021)

Produksi padi di Sumatera Selatan tahun 2018-2010 mengalami fluktuatif yaitu terjadi peningkatan dan penurunan produksi. Produksi Padi Tahun 2019 dibandingkan tahun 2018 mengalami penurunan sebesar 390.796 Ton GKG atau sebesar 13,05%. Produksi Padi Tahun 2020 dibandingkan tahun 2019 mengalami peningkatan produksi sebesar 139.664 Ton GKG atau sebesar 5,36%.

Tabel 1.1. menunjukkan bahwa Kabupaten OKU Timur merupakan salah satu daerah penghasil beras terbesar di Sumatera Selatan. Hal ini didukung karena adanya Bendungan Perjaya dan jaringan irigasi yang memadai. Kabupaten OKU Timur sebagai daerah yang memiliki potensi besar pada sektor primer pertanian dengan komoditas unggulan padi memiliki perkembangan jumlah produksi pertanian yang terus meningkat. Hal ini tercermin pada besarnya kontribusi sektor pertanian bagi PDRB Kabupaten, yaitu 52,71% dari total PDRB. Ditambah lagi komitmen pemerintah daerah yang sangat tinggi dapat dilihat pada Tabel 1.2.

Tabel 1.2. Luas tanam padi dirinci menurut kecamatan di Kabupaten OKU Timur tahun 2018-2020

No	Kabupaten	Luas Tanam (Ha)		
		2018	2019	2020
1	Martapura	5.030.00	3.675.00	5.310.60
2	Bunga Mayang	5.705.30	1.459.90	2.414.80
3	Jaya Pura	4.215.80	2.184.60	3.403.30
4	Buay Pemuka Peliung	11.632.10	8.026.20	10.944.10
5	Buay Madang	14.348.50	14.092.70	13.231.70
<b>6</b>	<b>Buay Madang Timur</b>	<b>19.773.40</b>	<b>21.161.20</b>	<b>17.141.50</b>
7	BP Bangsa Raja	10.137.20	9.133.70	9.567.10
8	Madang Suku II	10.697.50	9.515.50	12.155.60
9	Madang Suku III	2.507.50	3.796.40	4.744.40
10	Madang Suku I	14.370.70	16.100.90	15.881.20
11	Belitang Madang Raya	9.423.40	8.722.50	8.900.00

12	Belitang	11.111.40	11.388.30	10.926.60
13	Belitang Jaya	2.645.70	2.157.40	2.414.70
14	Belitang III	5.956.40	5.630.70	5.052.00
15	Belitang II	6.492.80	4.399.00	6.824.80
16	Belitang Mulya	6.225.90	5.804.60	6.322.40
17	Semendawai Suku III	12.237.40	8.634.20	13.453.60
18	Semendawai Timur	7.985.80	6.297.60	9.447.40
19	Cempaka	10.863.90	10.591.70	10.224.60
20	Semendawai Barat	9.335.20	7.085.90	6.950.90
<b>OKU TIMUR</b>		<b>182.713,9</b>	<b>159.858,2</b>	<b>175.311,3</b>

Sumber: Dinas Pertanian Kab. OKU TIMUR (2021) (data olahan SP-Padi)

Tabel 1.2. diatas dapat dilihat bahwa Kecamatan Buay Madang Timur merupakan Kecamatan yang memiliki luas tanam padi terluas di Kabupaten OKU Timur dan total petani penerima terbanyak yang mendapatkan bantuan pupuk bersubsidi berdasarkan usulan kebutuhan tahun 2021 dan dapat dilihat pada tabel 1.3. di bawah ini:

Tabel 1.3. Rekapitulasi Data e-RDKK Kabupaten Ogan Komering Ulu Timur, 2021

Kecamatan	Disahkan Kepala Dinas						
	Total Penerima (NIK)	Luas Tanam	Total Pupuk Urea (Kg)	Total Pupuk Sp36 (Kg)	Total Pupuk Za (Kg)	Total Pupuk Npk (Kg)	Total Pupuk Organik (Kg)
MARTAPURA	1,605.00	4,206.75	698,359.00	17,750.00	-	563,892.00	1,723,325.00
BUNGA MAYANG	2,251.00	10,678.50	2,129,100.00	-	-	1,596,600.00	5,315,250.00
JAYAPURA	2,910.00	15,372.25	3,577,123.00	707,947.00	-	2,038,097.00	-
BUAY PEMUKA PELIUNG	2,020.00	5,535.00	785,096.00	35,000.00	-	1,209,959.00	131,020.00
BUAY MADANG	5,296.00	16,444.75	2,417,364.00	-	-	2,466,171.00	8,220,125.00
<b>BUAY MADANG TIMUR</b>	<b>9,335.00</b>	<b>26,284.62</b>	<b>3,386,408.00</b>	<b>131,146.00</b>	<b>93,954.00</b>	<b>5,031,464.00</b>	<b>9,548,235.00</b>
BP BANGSA RAJA	2,126.00	7,487.55	1,119,335.00	30,150.00	10,050.00	1,735,588.00	2,297,765.00
MADANG SUKU I	5,421.00	21,964.25	3,355,918.00	72,450.00	36,018.00	1,097,001.00	2,110,452.00
MADANG SUKU II	5,065.00	15,359.75	2,504,447.00	586,594.00	586,594.00	3,948,178.00	4,797,625.00
MADANG SUKU III	5,219.00	18,351.50	2,794,228.00	749,950.00	-	1,833,196.00	517,625.00
BELITANG MADANG RAYA	5,218.00	9,355.60	1,563,340.00	134,680.00	68,950.00	2,135,747.00	1,168,868.00

BELITANG JAYA	4,237.00	11,978.50	2,314,956.00	372,950.00	-	924,878.00	5,991,750.00
BELITANG MULYA	3,369.00	7,350.35	1,195,417.00	213,288.00	71,088.00	1,738,548.00	710,573.00
BELITANG	6,407.00	12,250.40	1,849,981.00	-	-	2,957,268.00	493,938.00
BELITANG II	4,475.00	10,695.69	1,579,539.00	-	-	3,359,283.00	1,164,998.00
BELITANG III	6,217.00	15,486.69	2,536,972.00	244,150.00	-	3,018,488.00	960,620.00
SEMENDAWAI SUKU III	5,641.00	13,590.25	2,137,356.00	98,886.00	-	3,493,873.00	-
SEMENDAWAI TIMUR	5,672.00	11,814.50	3,143,567.00	-	-	4,780,592.00	1,978,625.00
SEMENDAWAI BARAT	1,826.00	4,980.25	690,981.00	56,098.00	-	1,139,288.00	449,500.00
CEMPAKA	702.00	1,714.00	270,075.00	-	-	473,550.00	106,500.00
<b>Sumsel</b>	<b>85,012.00</b>	<b>240,901.15</b>	<b>40,049,562.00</b>	<b>3,451,039.00</b>	<b>0</b>	<b>866,654.00</b>	<b>45,541,661.00</b>
			<b>0</b>	<b>0</b>			<b>47,686,794.00</b>

Sumber: Dinas Pertanian OKU Timur (2021)

Usulan kebutuhan pupuk bersubsidi Tahun 2021 Kabupaten OKU TIMUR yang telah di input ke dalam sistem e-RDCK pada Tahun 2020. Petani yang terinput sebanyak 85.012 NIK dan kebutuhan pupuk untuk sektor pertanian (komoditi tanaman pangan, hortikultura dan perkebunan) dengan rincian pupuk urea sebanyak 40.049.562 Kg, Pupuk Urea sebanyak 3.451.039 Kg, pupuk ZA sebanyak 866.654 Kg, pupuk NPK sebanyak 45.541.661 kg dan pupuk organik granula sebanyak 47.686.74 kg.

Tabel 1.3. diatas Kecamatan Buay Madang Timur merupakan total penerima bantuan subsidi pupuk terbanyak dan luas lahan terluas diantara kecamatan yang lain. Pada saat kegiatan reses tahap III di OKU Timur partai demokrat, beberapa petani menyampaikan keluhan terkait pupuk bersubsidi yang semakin langka. Komunikasi dan sinergi antar stakeholder terkait dengan pengisian RDCK. RDCK harus sesuai dengan potensi perencanaan tanam di setiap desa dan kecamatan sehingga nanti diharapkan ada ketepatan alokasi pupuk yang dibutuhkan sehingga di harapkan pupuk bersubsidi di OKU Timur efektif dan efisien. Penelitian ini adalah meneliti efektivitas subsidi pupuk di Kabupaten OKU Timur. Efektivitas dan efisiensi pada umumnya digunakan untuk mengukur tingkat keberhasilan dalam melakukan suatu aktivitas atau kegiatan yang

dilakukan. Dengan demikian efektivitas merupakan suatu pendekatan yang digunakan untuk melihat tercapai atau tidaknya tujuan atau program yang ditentukan. Berdasarkan permasalahan di atas, maka perlu dilakukan kajian mengenai efektivitas dan efisiensi kebijakan subsidi pupuk di Kabupaten OKU Timur. Kajian ini sangat perlu dilakukan untuk mendeskripsikan pelaksanaan kebijakan subsidi pupuk di Kabupaten OKU Timur.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka rumusan masalah yang akan diambil dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana efektivitas kebijakan subsidi pupuk di Kecamatan Buay Madang Timur Kabupaten Ogan Komering Ulu Timur?
2. Bagaimana efisiensi penggunaan subsidi pupuk di Kecamatan Buay Madang Timur Kabupaten Ogan Komering Ulu Timur?
3. Bagaimana kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan subsidi pupuk?

## **C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

Berdasarkan rumusan permasalahan di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Menganalisis tingkat efektivitas kebijakan subsidi pupuk di Kecamatan Buay Madang Timur Kabupaten Ogan Komering Ulu Timur.
2. Menganalisis tingkat efisiensi penggunaan subsidi pupuk di Kecamatan Buay Madang Timur Kabupaten Ogan Komering Ulu Timur.
3. Menganalisis kebijakan pemerintah berkaitan dengan subsidi pupuk

Sedangkan Kegunaan dari Penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Sebagai bahan informasi bagi pihak yang membutuhkan khususnya para petani untuk mendapatkan pupuk bersubsidi.

2. Sebagai bahan informasi dan referensi untuk peneliti lain selanjutnya.
3. Sebagai bahan evaluasi bagi pemerintah dan badan instansi terkait lainnya dalam mengambil kebijakan khususnya yang berhubungan dengan pupuk bersubsidi.