

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar belakang

Indonesia merupakan salahsatu negara agraris yang sebagian besar penduduknya (29,68%) bermata pencaharian sebagai petani, ata pencaharian lainnya menyebar pada sektor pertambangan, industri, listrik dan gas, kontruksi, perdagangan, transportasi, keuangan dan lain-lain (BPS, 2017). Sektor pertanian merupakan sektor yang memenuhi kebutuhan pokok masyarakat (beras). Pada tahun 2011, rata-rata kebutuhan beras per kapita di Indonesia sebesar 102,87 kg/ tahun/jiwa. Mengalami peningkatan dari 53,20 juta ton menjadi 61,20 juta ton setara gabah (kementrian pertanian, 2012). Kebutuhan masyarakat terhadap beras mendorong untuk terciptanya peningkatan produksi padi. Produksi padi sangat dipengaruhi oleh ketersediaan pupuk.

Pada saat ini umumnya petani/ konsumen lebih suka memilih pupuk kimia dibandingkan dengan pupuk kandang atau pupuk organik lainnya. Hal ini disebabkan oleh pupuk kimia lebih mudah diperoleh dan aplikasinya bagi tanaan lebih cepat berpengaruh. Didalam praktek, cukup banyak dijumpai pemupukan yang tidak efektif. Walaupun ke potensi produk dan kualitas masih sangat panjang, tanaman sama sekali tidak ada respon terhadap pemupukan yang tidak efektif. Pemupukan yang efisien lebih jarang terjadi, karena yang dipandang bukan hanya pencapaian hasil, akan tetapi perbandingan antara pengeluaran dan pemasukan yang diukur dengan nilai ekonominya. (Rosmarkam *dan* Nasih, 2002:26).

Kisaran kontribusi biaya pupuk terhadap total biaya produksi hasil pertanian berkisar antara 15-30%, sehingga pupuk merupakan sarana produksi yang strategis. Kebijakan subsidi dan sistem distribusi pupuk dinilai kompherensif, mulai dari tahap perencanaan kebutuhan, penetapan harga, besaran subsidi sampai ke pengguna. Namun, hal itu belum menjamin pupuk tersedia di tingkat petani, khususnya pupuk bersubsidi sesuai dengan yang ditetapkan (Maulana dan Benny, 2009: 57).

Persoalan pangan berkait erat dengan eksistensi sebuah bangsa serta potensial menjadi subjek tekanan internasional (Morgenthau, Hans 2010). Subsidi sektor pertanian menjadi kebijakan yang diterapkan dibanyak negara. Di Indonesia, subsidi di sektor pertanian menjadi instrumen kebijakan distributif pemerintah dalam membangun sektor pertanian. Implementasi kebijakan subsidi diselenggarakan untuk meningkatkan kapasitas produksi petani serta bentuk komitmen pemerintah dalam mewujudkan swasembada pangan. Hal ini sesuai dengan pendapat Dudi S. Hendrawan, wt al (2011) subsidi pupuk bertujuan untuk meningkatkan produksi pangan dan pendapatan petani.

Sistem pertanian di Indonesia sangat tergantung pada adat dan budaya masing-masing daerah (penny,1966). Pertanian juga dipandang sebagai satu sektor yang memiliki kemampuan khusus dalam memadukan pertumbuhan dan pemerataan (*Growth with equity*) atau pertumbuhan berkualitas (Daryanto,2009). Pertanian sudah lama disadari sebagai instrumen untuk mengurangi kemiskinan. Pertumbuhan sektor pertanian memiliki kemampuan khusus untuk mengurangi kemiskinan denganca ramemanfaatkan pertanian sebagai sumberdaya yang wajib untuk dikembangkan khususnya para petani yang ada di indonesia.

Sebagai negara berkembang yang padat penduduknya, Indonesia memerlukan pertumbuhan produk domestik bruto (PDB) yang relatif tinggi untuk meningkatkan pendapatan per kapita bagi penduduknya. Menurut teori makro, pertumbuhan PDB dipengaruhi oleh berbagai faktor, termasuk investasi, pengeluaran pemerintah, net ekspor, dan konsumsi rumah tangga (Kusumawardhani *et al.* 2012), sedangkan investasi dipengaruhi oleh pengeluaran pemerintah, jumlah uang beredar, tingkat suku bunga, inflasi, dan pertumbuhan ekonomi (Silvia *et al.*, 2013).

Di era globalisasi ekonomi, pertumbuhan ekonomi Indonesia tidak dapat dipisahkan dengan pertumbuhan ekonomi global. Menurut Sihono (2009), ekonomi Indonesia akan tetap tumbuh di atas 6% karena dukungan ekonomi China dan India, tetapi akan mengalami perlambatan akibat gejolak ekonomi global yang dipengaruhi oleh mahalannya pertumbuhan ekonomi di Amerika Serikat. Raz *et al.* (2012) menyatakan bahwa dampak negatif krisis keuangan global tahun 2008 terhadap perekonomian Asia Timur, termasuk Indonesia, lebih kecil bila dibandingkan krisis keuangan pada tahun 1997 karena perekonomian Indonesia telah mengambil pelajaran pada tahun 1997 dengan memperkuat fundamental ekonomi, dukungan kredibilitas, dan akuntabilitas pemerintah yang lebih baik.

Sektor pertanian selama ini merupakan sektor penyumbang pertumbuhan produk domestik (PDB) yang cukup besar, namun perannya semakin menurun karena pertumbuhan di sektor pertanian. Pada tahun 2014 sumbangan sektor pertanian terhadap PDB adalah sekitar 13,38% (sama dengan sumbangan sektor perdagangan besar dan eceran, reparasi mobil, dan sepeda motor) (BPS, 2015a).

Sektor pertanian juga merupakan sektor yang dominan dalam penyerapan tenaga kerja di Indonesia, walaupun peranya juga cenderung menurun. Pada tahun 2004 peran sektor pertanian dalam menyerap tenaga kerja sekitar 45%, menurun menjadi 34% pada tahun 2014 (BPS, 2015b). Walaupun demikian, sektor pertanian masih merupakan sektor terbesar dalam menyerap tenaga kerja pada tahun 2014.

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 upaya pemerintah untuk meningkatkan produktivitas dan kualitas komoditas pangan adalah melalui sarana produksi yang mempunyai peranan sangat penting dalam pertanian, yaitu pupuk. Untuk itu pemerintah bersama-sama DPR-RI memfasilitasi penyediaan subsidi pupuk untuk sektor pertanian, agar petani dapat menerapkan teknologi pemupukan berimbang guna meningkatkan produksi dan pendapatannya sesuai kondisi spesifik lokasi, sehingga memperoleh hasil pertanian yang optimal (Kementrian Pertanian, 2012).

Proses penyaluran pupuk bersubsidi diawali dengan usulan dari kelompok tani, yaitu membuat usulan kebutuhan pupuk para petani anggotanya yang dituangkan dalam RDKK (Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok). RDKK tersebut dikirimkan kepada Pengecer (Kios) atau Gapoktan yang bertindak sebagai pengecer resmi, dan selanjutnya rekapitulasi usulan kebutuhan pupuk tersebut dikirimkan kepada Distributor. Rekapitulasi kebutuhan pupuk dari distributor dikirimkan kepada Dinas Pertanian Kabupaten/Kota, dan selanjutnya

secara berjenjang diserahkan kepada Dinas Pertanian Provinsi dan Kementerian Pertanian (Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2011).

Ketidakstabilan perekonomian nasional menyebabkan kemampuan daya beli petani menurun sehingga kesulitan bila harus membeli pupuk dengan harga pasar. Pupuk juga faktor produksi penting yang menunjang produktivitas tanaman padi sebagai penghasil beras. Kekurangan penggunaan pupuk mengakibatkan produksi gabah petani menurun. Dengan demikian kebutuhan akan pupuk adalah salah satu hal yang utama bagi petani dalam peningkatan produksi gabah mereka. Di sisi lain, dengan harga jual sesuai kemampuan petani, sulit bagi produsen pupuk untuk menjaga kelangsungan usaha dan kemampuannya dalam menjamin pemenuhan kebutuhan pupuk nasional. Pemerintah perlu menyediakan subsidi pupuk, agar kedua tujuan tersebut bisa berjalan.

Dalam hal ini, program pupuk bersubsidi mengacu pada penggunaan pupuk yang efektif, yakni pemupukan berimbang sesuai rekomendasi spesifik lokasi atau standar teknis penggunaan pupuk yang dianjurkan. Tujuan kebijakan pemberian subsidi pupuk ini adalah untuk meringankan beban petani dalam penyediaan dan penggunaan pupuk untuk kegiatan usahataniya sehingga dapat meningkatkan produktivitas dan produksi komoditas pertanian guna mendukung ketahanan menunjukkan bahwa alokasi pupuk subsidi masih belum bisa menutupi kebutuhan pupuk yang di minta oleh petani karena berbagai hal dalam proses dan penyalurannya serta oleh pihak pihak yang terkait.

Sektor pertanian dalam arti luas (termasuk subsektor tanaman pangan, perkebunan, peternakan, kehutanan, dan perikanan) merupakan salah satu

sektor penting sebagai sumber pendapatan bagi sebagian besar rakyat Indonesia. Sektor pertanian dalam arti luas menyerap lebih dari 35% angkatan kerja. Di samping itu, sektor pertanian dalam arti luas juga merupakan penghasil bahan baku bagi sektor industri, selain juga sebagai pengguna input yang dihasilkan oleh sektor industri, serta pengguna dari sektor jasa angkutan dan perdagangan.

Dalam rangka mendukung upaya pencapaian sasaran produksi pertanian yang terus meningkat, pemerintah memfasilitasi berbagai prasarana dan sasaran pertanian, antara lain subsidi pupuk sektor pertanian. Kebijakan subsidi pupuk yang telah dilakukan sejak tahun 2003 sampai sekarang dimaksudkan membantu petani untuk pengadaan dan penggunaan pupuk dalam usahataniannya agar dapat menerapkan pemupukan berimbang, sesuai kondisi spesifik lokasi, sehingga memperoleh hasil pertanian yang optimal.

Pupuk merupakan kebutuhan sarana produksi penting dan strategis dalam rangka peningkatan produksi, produktivitas, mutu, dan daya saing produk pertanian tanaman pangan, hortikultura, perkebunan rakyat, peternakan, dan perikanan. Oleh karenanya, pupuk dipandang perlu disubsidi. Secara historis, kebijakan subsidi pupuk bersifat dinamis sesuai dengan kondisi lingkungan strategis. Namun, esensi dari kebijakan subsidi pupuk sejak tahun 1969 tetap sama, yaitu mendorong peningkatan produktivitas dan produksi pangan nasional serta meningkatkan kesejahteraan petani. Sejak itu, subsidi pupuk terus diberikan dalam bentuk harga eceran tertinggi (HET) (Syafa'at *et al.*, 2006).

Subsidi pupuk diberikan dalam bentuk penyediaan dana yang menutupi selisih antara harga pokok produksi dengan HET untuk petani yang ditetapkan

oleh pemerintah. Kebijakan subsidi pupuk diarahkan untuk mencapai: (1) tujuan antara, yaitu, meningkatkan kemampuan petani untuk membeli pupuk dalam jumlah yang sesuai dosis anjuran pemupukan berimbang spesifik lokasi; dan (2) tujuan akhir, yaitu meningkatkan produktifitas dan produksi pertanian dalam rangka meningkatkan ketahanan pangan nasional.

Pupuk bersubsidi untuk sektor pertanian diamanatkan dalam peraturan presiden No. 15 tahun 2011 perubahan atas No. 77 tahun 2005 tentang pupuk bersubsidi untuk sektor pertanian sebagai barang dalam pengawasan, di mana pelaksanaannya harus memperhatikan prinsip 6 tepat, yaitu: tepat jenis, jumlah, waktu, tempat, harga dan mutu. Sementara, peraturan menteri pertanian No 6/permentan/SR.140/2/2011 mengamanatkan pengadaan/penyediaan, penyaluran dan penggunaan pupuk bersubsidi tersebut harus memperhatikan prinsip 6 tepat sesuai peruntukannya, yaitu: petani, pekebun, peternak maksimal 2 hektar dan pembudidaya ikan/udang maksimal 2hektar dan bukan merupakan perusahaan.

Jenis-jenis pupuk yang disubsidi pemerintah terdiri dari pupuk Urea, ZA, SP-36, NPK dan pupuk Organik. Penyaluran pupuk yang disubsidi dilakukan oleh produsen pupuk yang ditugaskan pemerintah yaitu: PT Pupuk Sriwidjaja (Persero) dengan anak perusahaannya yaitu: PT Pupuk Sriwidjaja Palembang, PT Pupuk Kujang, PT Pupuk Kalimantan Timur, PT Pupuk Iskandar Muda dan PT Petrokimia Gresik, melalui distributor dan penyaluran di wilayah masing-masing. Guna pengamanan penyaluran pupuk bersubsidi, maka pupuk bersubsidi wajib memberi label tambahan yang berbunyi "*pupuk bersubsidi pemerintah dalam pengawasan*".Ketentuan tersebut dimaksud untuk memudahkan pengawasan

terhadap penyaluran pupuk bersubsidi dan pupuk non subsidi yang dilakukan oleh produsen.

Dalam mendistribusikan pupuk bersubsidi ketentuannya distributor memilih kios pengecer dan kemudian pupuk tersebut dibeli oleh petani yang sudah di data melalui RDKK. Tetapi, kondisi ini tidak semuanya diterapkan di semua daerah. Hal ini terjadi di desa Mojorejo, dimana GAPOKTAN desa Mojorejo tidak sebegitu aktif dengan kelompok tani di dusun-dusun hal ini menyebabkan kurangnya informasi dan penyuluhan agar bisa menerapkan pupuk sebagaimana sesuai dengan dosis yang dibutuhkan bagi petani di desa khususnya wilayah Dusun Dosremo, Desa Mojorejo.

Tabel 1: Daftar Harga Ecer Tertinggi (HET) Pupuk Subsidi Desa Mojorejo

No	Jenis Pupuk	Harga/kg
1	Urea	2.500/kg
2	NPK	2.500/kg
3	SP-36	2.600/kg
4	ZA	2000/kg
5	Organik	875/kg

Sumber: Distributor pupuk subsidi Mojorejo

Keberhasilan dalam menjalankan subsidi pupuk ditentukan oleh distribusi dan penentuan jumlah pupuk yang disubsidi. Hasil penelitian PSKEP (2006) menemukan beberapa kekurangan dalam pendistribusian pupuk bersubsidi: (1) distribusi yang tidak dilengkapi sistem akuntabilitas yang mandiri; (2) *moral hazard*; (3) HET yang berlaku realistis; (4) disparitas harga domestik dan harga

Internasional; (5) keterbatasan anggaran belanja pemerintah; dan (6) sistem distribusi pupuk yang bersifat pasif semi-semi tertutup.

Maka dari itu adanya distribusi pupuk bersubsidi bukan berarti bukan berarti akan mempermudah dan meringankan ekonomi petani, karena rumitnya pengurusan pupuk bersubsidi dan kurangnya interaksi ketua GAPOKTAN daerah Mojorejo ditambah minimnya upah petani, akan menjadi hambatan bagi petani untuk membeli pupuk bersubsidi sesuai RDKK masing-masing daerah.

1.2 Rumusan masalah

1. Bagaimana mekanisme perolehan pupuk bersubsidi pada petani di sawah?
2. Bagaimana efektivitas distribusi pupuk bersubsidi bagi petani di sawah?

1.3 Tujuan penelitian

1. Menganalisis mekanisme perolehan pupuk bersubsidi pada petani
2. Mengetahui efektivitas distribusi pupuk bersubsidi bagi petani di sawah

1.4 Manfaat penelitian

1. Sebagai informasi bagi pihak yang membutuhkan khususnya petani yang belum mengerti akan distribusi dan persyaratan penyaluran pupuk subsidi
2. Sebagai bahan evaluasi pemerintah dan badan instansi khususnya yang mempunyai pertanggungjawaban akan adanya program pupuk subsidi agar pendistribusian baik dan efektif

