

BAB II TINJAUAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN, DAN HIPOTESIS

2.1 Tinjauan Pustaka

2.1.1 Padi

Padi (*Oryza sativa L.*) merupakan tanaman pangan yang penting karena padi menghasilkan beras yang merupakan makanan pokok bagi masyarakat Indonesia (Mergono *et al.*, 2021). Bagi masyarakat Indonesia padi merupakan kebutuhan primer karena sebagai sumber energi dan karbohidrat bagi mereka. Selain itu, padi juga merupakan tanaman utama yang penting bagi jutaan petani kecil yang ada di berbagai wilayah di Indonesia. Padi masih menjadi kebutuhan utama dalam pemenuhan kebutuhan pangan maka dari itu padi masih menjadi komoditas yang penting baik secara ekonomi, social, maupun politik.

Padi secara umum masih menjadi sumber penghasilan utama keluarga tani ataupun penggerak ekonomi perdesaan (Pringadi, 2008). Tanaman padi dapat teridentifikasi secara khusus melalui system nomenklatur ilmiah (Penamaan ilmiah), Menurut USDA (2018) klasifikasi tanaman padi adalah sebagai berikut :

Kingdom	: <i>Plantae</i>
Subkingdom	: <i>Tracheobionta</i>
Superdivision	: <i>Spermatophyta</i>
Division	: <i>Magnoliophyta</i>
Class	: <i>Liliopsida</i>
Subclass	: <i>Commelinidae</i>
Ordo	: <i>Cyperales</i>
Family	: <i>Gramineae</i>
Genus	: <i>Oryza L.</i>
Species	: <i>Oryza Sativa L.</i>

Pada tanaman padi waktu budidaya diperlukan waktu 110-130 hari tergantung pada varietas yang digunakan. Pada umumnya tanaman padi melalui tiga fase pertumbuhan, yaitu fase vegetative (0-60) hari merupakan fase awal pertumbuhan sampai pembentukan bakal malai/primordial, fase generative (60-90) hari merupakan fase primordial sampai adanya pembungaan, fase pematangan (90-120) hari yaitu fase pembungaan sampai gabah matang (Makarim, 2009)

Berdasarkan umur, pada umumnya tanaman padi dapat dikategorikan dalam umur genjah (sekitar 110 hari) dan umur dalam (lebih dari 120 hari). Padi varietas local pada umumnya berumur dalam, sedangkan pada varietas unggul umumnya berumur genjah.

2.1.2 Kebijakan Subsidi Pupuk

Kebijakan yang masih berjalan salah satunya adalah kebijakan subsidi pupuk. Menurut Nazir (2004) subsidi adalah sebuah pembayaran yang dilakukan oleh pemerintah untuk produsen, distributor dan konsumen dalam bidang tertentu untuk mendukung suatu kegiatan usaha atau kegiatan perseorangan oleh pemerintah. Menurut Nini, Syahyana, dan Rafael (2019) adalah bentuk bantuan yang diberikan oleh pihak pemerintah kepada masyarakat dengan membayar sebagian harga yang diterima oleh masyarakat dalam kegiatan transaksi baik transaksi barang ataupun jasa yang menyangkut terhadap kepentingan hidup banyak orang.

Kebijakan subsidi pupuk bukan merupakan satu-satunya kebijakan yang diadakan oleh pemerintah. Pemerintah juga menjalankan kebijakan lain untuk meningkatkan produktivitas padi secara nasional seperti menggunakan secara massal varietas padi unggul, memberikan subsidi pada berbagai input produksi, dan menerapkan teknologi pertanian (Radinal *et. al.* 2020). Sejak dulu, kebijakan subsidi pupuk selalu menyesuaikan dengan perkembangan lingkungan strategis. Tetapi, sejak tahun 1969 tujuan kebijakan ini tidak berubah, yakni untuk meningkatkan produktivitas dan produksi pangan di dalam negeri serta meningkatkan kesejahteraan para petani (Valeriana, dan Supriyati, 2014).

Kebijakan subsidi pupuk ini dilaksanakan oleh pemerintah dengan beberapa sasaran yang menasar sektor pertanian. Menurut Valeriana *et al* (2014); dan Sri (2018), tujuan dari kebijakan subsidi pupuk ini adalah agar (1) petani menerima dosis pupuk seimbang yang setara dengan yang direkomendasikan di lokasi mereka; Tujuannya agar mungkin untuk mendapatkan jumlah pupuk yang sama. (2) Meningkatkan pendapatan petanidan mengurangi biaya pengelolaan usahatani. (3) Meningkatkan produktivitas dan produksi pertanian sehingga tujuan swasembada dankedaulatan pangan nasional dapat tercapai.

Pemerintah dalam menjalankan pengadaan dan penyaluran subsidi pupuk,

sesuai dengan adanya Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 15/MDAG/Per/4/2013 tentang Pengadaan dan Penyaluran Pupuk Bersubsidi Untuk Sektor Pertanian, Menteri memilih PT. Pupuk Indonesia (persero) untuk mengelola pengadaan dan 12 penyaluran pupuk bersubsidi yang ditujukan untuk kelompok tani dan/atau petani berdasarkan perjanjian antara Kementerian pertanian dengan PT. Pupuk Indonesia (persero). Penyaluran dilakukan melalui produsen (Lini II), distributor (Lini III), dan pengecer resmi (Lini IV) di wilayah tanggung jawab masing-masing. Penyaluran langsung kepada petani dilaksanakan oleh pengecer resmi dengan data cetake-RDKK sebagai dasar yang dibatasi oleh alokasi pupuk bersubsidi di wilayahnya sesuai dengan Harga Eceran Tertinggi (HET).

E-RDKK adalah sistem pendataan petani yang menerima subsidi pupuk dan RDKK yang berupa web-base berbasis Nomor Induk Kependudukan, kelanjutan dari penggunaan e-RDKK adalah diadakannya penggunaan Kartu Tani untuk penebusan subsidi pupuk untuk masing-masing petani. Penggunaan Kartu Tani ini adalah untuk menjamin transparansi dan akuntabilitas ketika penyaluran pupuk bersubsidi kepada petani, dan sebagai tindakan atas rekomendasi Litbang komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) serta Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK) sesuai dengan Keputusan Direktur Jenderal Prasarana dan Sarana pertanian Nomor 1/Kpts/RC.210/B/01/2021 tentang Pengelolaan Pupuk Bersubsidi Tahun Anggaran 2021.

2.1.3. Efektivitas

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, efektivitas mempunyai tiga arti. Arti pertama yaitu adanya suatu efek, akibat, pengaruh dan kesan. Arti yang kedua yaitu manjur atau mujarab. Sedangkan arti yang ketiga yaitu dapat memberikan hasil atau hasil guna. Efektivitas juga bisa diartikan sebagai seberapa baik pekerjaan yang dilakukan, sejauh mana orang menghasilkan keluaran sesuai yang diharapkan. Hal ini juga disampaikan oleh Ravianto (2014:11), menyatakan bahwa apabila suatu pekerjaan dapat diselesaikan sesuai dengan perencanaan, baik dalam waktu, biaya maupun mutu, maka dikatakan efektif.

Menurut Ulum dan Moh Pabundu Tika, mengemukakan bahwa efektivitas merupakan suatu tingkat pencapaian sebuah program dengan target yang ditetapkan. Sedangkan definisi efektivitas menurut Robins dalam Budaya Organisasi dan

Peningkatan Kinerja Perusahaan yaitu tingkat pencapaian organisasi jangka pendek dan jangka panjang. Adapun pengertian efektivitas menurut para ahli :

- 1) Menurut Martani dan Lubis (2015) , efektivitas adalah unsur yang utama dalam sebuah aktivitas untuk mencapai tujuan atau target yang telah ditentukan sebelumnya dengan kata lain suatu organisasi disebut efektif apabila tercapai tujuan atau target sasaran yang telah ditentukan sebelumnya.
- 2) Menurut Pasolong (2016) , kata efektivitas pada dasarnya berasal dari kata “efek” dan digunakan untuk istilah ini sebagai kata hubungan sebab akibat. Efektivitas bisa dipandang sebagai suatu sebab.

Efektivitas oleh Ni Wayan, I Made, I Ketut (2016). William N. Dunn(1998) adalah metode pengukuran pencapaian tujuan yang diharapkan dari penerapan alternatif yang erat kaitannya dengan pilihan rasional. Contoh penerapan validitas meliputi: Jika mesin dapat menghasilkan hasil produksi yang lebih banyak dibandingkan dengan tenaga manusia, maka lebih efektif penggunaan mesin dalam kegiatan produksi karena hasilnya dihargai lebih tinggi, bisa saya sampaikan.

Prinsip 6 tepat terdiri atas tepat jenis, tepat jumlah, tepat harga, tepat tempat, tepat waktu, dan tepat mutu. Menurut NI Wayan et al (2016);Ikmar dan Kasan (2020); dan M.Radial et al (2020) 6 tepat yaitu tepat jenis pupuk yang benar adalah kesesuaian dengan jenis pupuk yang digunakan di dalam negeri. Tepat jumlah pastinya adalah sesuai dosis pupuk yang dianjurkan pemerintah. Tepat Harga tersebut sama persis dengan harga beli pupuk petani dengan HET. Tempat yang tepat adalah petani dapat membeli pupuk dari pengecer resmi. Ketepatan waktu artinya ketersediaan pupuk dengan waktu petani menyiapkan lahan atau kebutuhan pupuk. Tepat mutu merupakan kesesuaian mutu pupuk yang diterima dan dibutuhkan petani.

2.1.3 Produktivitas Padi

Vincent Gasperz (2011) menyatakan bahwa produksi merupakan usaha untuk mengubah input menjadi output dalam bentuk barang ataupun jasa sehingga dapat menghasilkan nilai tambah. Nilai tambah yang diberikan diharapkan dapat menimbulkan nilai jual yang kompetitif. Dalam melaksanakan produksi, tujuan utamanya adalah menggunakan input secara efektif dan efisien. Menurut Searty dalam Dedi Herdianah Sujaya et al (2018), dan cybex.pertanian.go.id (2020),

produktivitas sendiri merupakan perbandingan hasil dari lahan panen (output) terhadap keseluruhan luas lahan yang dipanen.

Input pastinya akan mempengaruhi output yang dihasilkan. Menurut Rini et al (2016) menyatakan penggunaan input pertanian dapat dipengaruhi dengan membandingkan harga input dengan harga output, yang pada akhirnya mempengaruhi produktivitas dan keuntungan pertanian. Ketika harga input lebih rendah dari harga output, petani menggunakan lebih banyak input, sehingga meningkatkan produktivitas dan keuntungan pertanian. Sebaliknya, ketika harga input lebih tinggi dibandingkan harga output, petani mengurangi penggunaan input, sehingga menurunkan produktivitas dan keuntungan usahatani. BPS RI (2021) menyebutkan pada tahun 2020, total produksi padi Indonesia sebesar 54,65 juta ton GKG, dan luas panen padi sebesar 10,66 juta hektar. Data tersebut menunjukkan hasil produktivitas padi nasional sebesar 5,13 ton/ha.

2.1.4 Kaitan antara Efektivitas Subsidi Pupuk terhadap Produktivitas Padi.

Efektivitas kebijakan subsidi pupuk berpengaruh terhadap produksi padi karena pupuk merupakan input paling rutin digunakan petani dalam memenuhi kebutuhan input pertaniannya. Maka dari itu, berdasarkan dengan tujuan diadakannya kebijakan subsidi pupuk, yaitu (1) meningkatkan kemampuan petani untuk membeli pupuk dalam jumlah yang sesuai dengan dosis pupuk seimbang yang dianjurkan tergantung padalokasi; dan (2) tujuan akhirnya adalah meningkatkan produktivitas dan output pertanian untuk meningkatkan ketahanan pangan nasional (Darwis &Supriyati, 2016). Pupuk juga merupakan salah satu input yang paling sering digunakan oleh petani untuk dapat meningkatkan produktivitas usahataniannya maka jika tidak berjalannya input pupuk yang digunakan maka akan menghambat pada output yang dihasilkan.

Semakin baik pupuk yang digunakan, maka hasil pertanian yang diperoleh akan semakin bagus. Dengan memberikan pupuk yang lebih banyak sampai batasan tertentu, akan meningkatkan produksi beras, disamping itu subsidi harga pupuk dimaksudkan untuk lebih mengefisienkan transfer sumber daya dari pemerintah ke petani guna membantu pembangunan pedesaan. 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

meningkatkan produktivitas yang berkelanjutan (Hartatik, *et al*, 2015)

2.1.5 Pupuk Sebagai Sarana Peningkatan Produktivitas

Pupuk sebagai salah satu input yang mempengaruhi produktivitas tanaman, pupuk merupakan input yang penting dan berpengaruh besar, seperti yang dikemukakan oleh Badan Perserikatan Bangsa-Bangsa yaitu FAO di negara-negara Eropa pada tahun 1956- 1975 terdapat hubungan erat antara hasil produksi rata-rata dengan konsumen pupuk di negara-negara yang bersangkutan. Hal itu dinyatakan dengan indeks produktivitas.

Menurut Sutedjo (2010) menyatakan bahwa dengan melakukan pemupukan NPK terhadap tanaman padi (3 varietas dan 3 ulangan) pada musim kering kurun waktu 1968-1975. Dari percobaan tersebut menunjukkan bahwa pemupukan dengan Nitrogen (Urea,ZA) terhadap tanaman padi bervariasi unggul yang dapat berproduksi tinggi disertai adanya pengelolaan irigasi yang baik akan menjadi faktor utama dalam peningkatan produktivitas (hasil).

2.2 Penelitian Terdahulu

Pada bagian ini, memuat beberapa hasil penelitian-penelitian sebelumnya yang digunakan sebagai acuan penulis. Dengan mempelajari penelitian terdahulu, dapat membantu penulis dalam mengembangkan penelitian lebih lanjut. Untuk penelitian terdahulu dapat dilihat pada tabel 5:

Tabel 5 Penelitian Terdahulu

Nama, Judul, Tahun	Persamaan	Perbedaan
P. Adiraputra, D Supyandi Sofyan, dan T. Makmur, Efektivitas Kebijakan Subsidi Pupuk di Desa Sukaasih Kecamatan Sukatani, 2021	<ul style="list-style-type: none"> - Penentuan Daerah dilakukan secara sengaja(<i>purposive</i>). - Menggunakan data primer dan sekunder 	<ul style="list-style-type: none"> - Metode analisis menggunakan metode fungsi <i>Cobb-Douglas</i>. - Lokasi di Kecamatan Sukatani
Jeremia Sihombing, Analisis Hubungan Efektivitas Kebijakan Subsidi Pupuk dan terhadap Produksi Padi, 2018.	<ul style="list-style-type: none"> - Metode analisis deskriptif kuantitatif dan kualitatif. - Penentuan Daerah dilakukan secara sengaja(<i>purposive</i>). - Menggunakan data primer dan sekunder. 	<ul style="list-style-type: none"> - Lokasi di Desa Panca Arga, Kecamatan Rawang Panca Arga, Kabupaten Asahan. - Pengambilan sampel dengan sensus.
Tiananda Rusydiana, dan Dwi Retnoningsih, Efektivitas Distribusi Pupuk Bersubsidi (Studi Kasus di Desa Ampeldento, Kecamatan Pakis, Kabupaten Malang), 2018	<ul style="list-style-type: none"> - Metode analisis menggunakan metode deskriptif, dan menghitung persentase nilai realisasi dibandingkan target. - Menggunakan data primer dan sekunder - Penentuan lokasi secara sengaja (<i>purposive</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> - Lokasi di Kecamatan Pakis, Kabupaten Malang. - Hasil penjumlahan 6 indikator akan dihitung dengan rentang skala kategori efektivitas distribusi pupuk bersubsidi. - Pengumpulan Data menggunakan observasi dan dokumentasi.
Kevin Andelio, Efektivitas Kebijakan Subsidi Pupuk dan Hubungannya dengan Tingkat Penggunaan Pupuk dan Produktivitas, di Kecamatan Bekasi Utara, Kota Bekasi, 2021	<ul style="list-style-type: none"> - Metode analisis deskriptif kuantitatif dan kualitatif - Menggunakan data primer dan sekunder - Penentuan lokasi secara sengaja (<i>purposive</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> - Lokasi di Kecamatan Bekasi, Kota Bekasi. - Penentuan sampel menggunakan sensus
Andriansyah, Septriana, Hubungan Efektivitas Kelompok Tani dengan Produktivitas Padi	<ul style="list-style-type: none"> - Metode analisis menggunakan metode deskriptif kualitatif - Menggunakan data primer. 	<ul style="list-style-type: none"> - Menggunakan data reduksi data, penyajian data, serta penarikan kesimpulan. - Lokasi di KUD Kecamatan Cibereum Kota Tasikmalaya

2.3. Pendekatan Masalah

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 meningkatkan produktivitas yang berkelanjutan (Hartatik, et al,2015).

Subsidi pupuk dinilai masih dibutuhkan karena pupuk mempunyai peranan penting bagi peningkatan produksi pertanian. Dharmveer (2015) melalui penelitiannya juga menyatakan bahwa subsidi pupuk dapat meningkatkan produksi. Namun faktanya masih banyak masalah yang terjadi sepanjang subsidi pupuk diberlakukan, seperti kelangkaan pupuk, penyelundupan pupuk ke luar negeri, lonjakan harga diatas HET, perembesan pupuk bersubsidi ke pasar nonsubsidi dan antar wilayah (Kariyasa & Yusdja, 2005).

Ketersediaan pupuk di kios harus benar-benar dipastikan agar tidak merugikan petani sehingga petani dapat mengakses pupuk kapanpun sesuai dengan kebutuhannya yang mana hal tersebut merupakan salah satu dari tujuan program subsidi pupuk. Oleh karena itu pengajuan maupun perencanaan penggunaan pupuk harus benar-benar sesuai dengan kondisi yang ada di lapangan. Besarnya alokasi subsidi pupuk harus benar-benar sesuai dengan kondisi di lapangan. Besarnya alokasi subsidi pupuk biasanya disesuaikan dengan kebutuhan yang diajukan atau Rancangan Definitif Kebutuhan Kelompok (RDKK) yang saat ini sudah dijadikan sistem elektronik menjadi e-RDKK.

Pengajuan kebutuhan pupuk bersubsidi ini disusun oleh petani dan difasilitasi oleh penyuluh lapangan berdasarkan luas lahan yang dimiliki oleh petani. Data RDKK kemudian diajukan ke Dinas Pertanian Kota Tasikmalaya oleh BPP Kecamatan Kawalu. Namun, faktanya dilapangan menunjukkan bahwa penyusunan RDKK tidak melibatkan petani secara keseluruhan. Penyuluh hanya berkoordinasi dengan ketua kelompok tani untuk menentukan berapa luas lahan yang akan dijadikan dasar untuk pengajuan pupuk bersubsidi. Oleh karena itu, perubahan

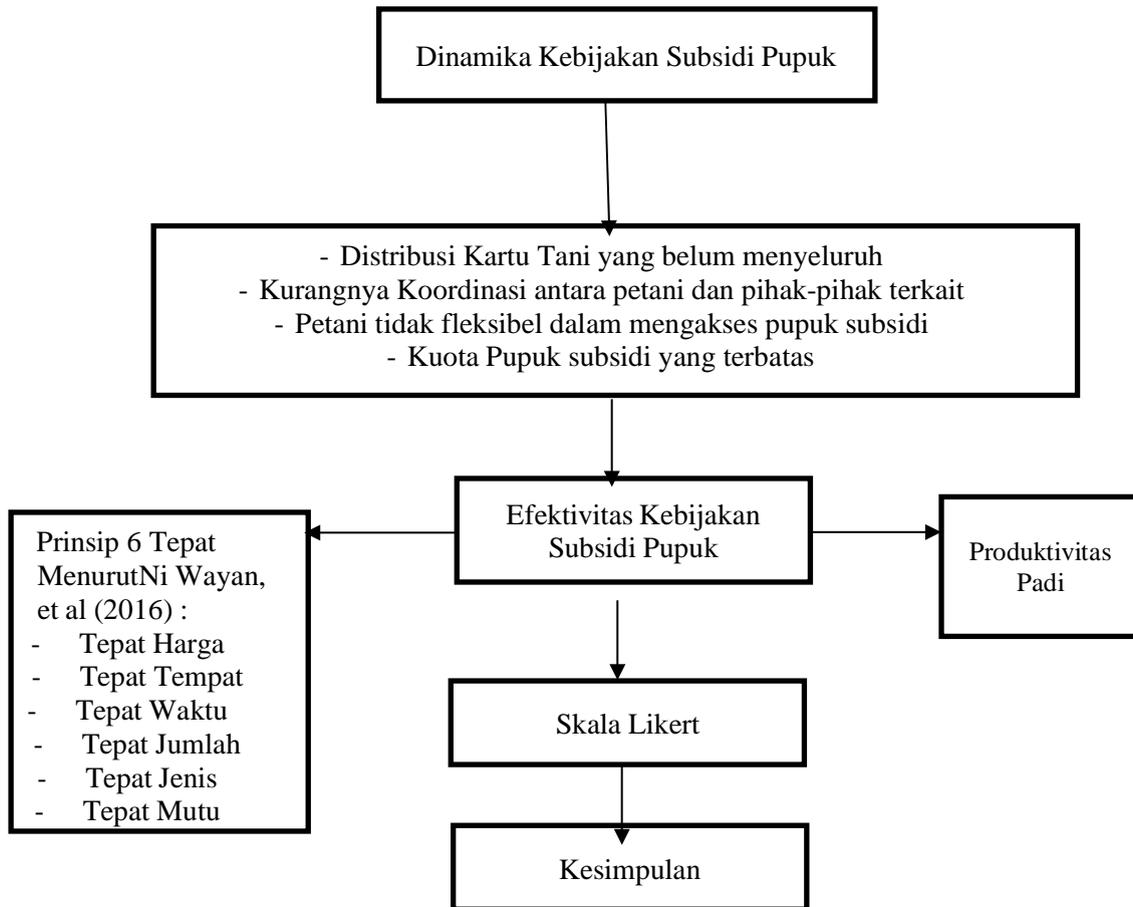
sistem RDKK menjadi e-RDKK merupakan salah satu langkah yang baik karena pengajuan pupuk bersubsidi harus benar-benar sesuai dengan yang dibutuhkan. Sistem e-RDKK mengharuskan memasukkan data petani secara lengkap *by name by address* sehingga penyaluran subsidi diharapkan lebih tepat sasaran.

Data yang telah terkumpul pada sistem e-RDKK menjadi dasar penentuan alokasi dan penyaluran subsidi pupuk menggunakan instrumen kartu tani. Maka dari itu, kartu tani akan diproyeksi menjadi instrumen bagi petani untuk penebusan pupuk bersubsidi. Namun masih terdapat kendala dalam implementasi kartu tani, khususnya di Kota Tasikmalaya. Salah satu dari kendala tersebut adalah distribusi kartu tani yang belum menyeluruh karena masih banyak petani yang belum mendapatkan kartu tani, padahal sebagian diantaranya sudah mendapatkan kartu tani sejak tahun 2017. Hal tersebut disebabkan oleh penyuluh kesulitan mengumpulkan data petani untuk didaftarkan pada sistem e-RDKK. Petani dianggap sulit untuk memberikan data seperti KTP dan KK karena menganggap persyaratan tersebut berat dan tidak ingin berhubungan dengan perbankan.

Pada saat implementasi kartu tani sebagai instrumen untuk penebusan pupuk bersubsidi, maka semua petani harus mempunyai kartu tani jika ingin menebus pupuk bersubsidi, jika terdapat petani yang belum mempunyai kartu tani tetapi sudah terdaftar pada sistem e-RDKK maka diperbolehkan untuk menebus pupuk bersubsidi dengan mengisi formulir tertentu yang harus ditandatangani oleh penyuluh dan kios/pengecer resmi setempat. Jika petani itu sendiri belum terdaftar maka petani terpaksa tidak diperbolehkan menebus pupuk bersubsidi di kios pengecer resmi.

Petani dalam mengakses pupuk tidak fleksible karena untuk lokasi penebusan pupuk subsidi/kios pengecer resmi sendiri sudah harus memenuhi standar ketentuan, jadi petani tidak dapat sembarangan dalam menebus pupuk subsidi di kios pengecer resmi, di lokasi yang sudah ditentukan oleh sistem e-RDKK karena disetiap kios pengecer resmi mempunyai kuota yang terbatas yang disesuaikan dengan kebutuhan. Maka dari itu subsidi pupuk dinilai masih dibutuhkan karena pupuk mempunyai peranan yang penting bagi produksi pertanian dan tujuan diadakannya kebijakan subsidi pupuk oleh pemerintah adalah salah satunya untuk meningkatkan produktivitas padi, maka dari itu kebijakan ini

perlu diperhatikan dan memegang pada prinsip 6 tepat pupuk, agar sasaran kebijakan dapat dirasakan oleh petani dengan seharusnya. Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan pelaksanaan kebijakan subsidi pupuk di Kelurahan Karanganyar Kecamatan Kawalu Kota Tasikmalaya.



Gambar 3 Skema Pendekatan Masalah