

## **BAB 1 PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Jawa Barat merupakan salah satu sentra penghasil beras di Indonesia, yang mana didukung dengan posisinya sebagai provinsi nomor tiga penghasil beras terbanyak dengan luas panen pada tahun 2019 mencapai 1.578.835 ha, yang dapat menghasilkan padi sebanyak 9.084.957 ton GKG yang setara dengan 5.212.039 ton beras (Kementerian Pertanian, 2020). Dengan masih aktifnya kegiatan pertanian di daerah Jawa Barat pastilah penggunaan input pertanian masih sangat besar juga.

Input pertanian meliputi pupuk, benih, mesin dan lain sebagainya. Untuk dapat memenuhi kebutuhan terhadap input tersebut, pastinya petani akan sangat terbantu jika memang penyaluran input dapat dilakukan dengan baik dan terbuka. Sebagai pihak yang paling berperan dalam menyejahterakan petani, pemerintah sudah memberikan beberapa kebijakan terkait penyaluran input pertanian kepada petani. Salah satu kebijakan tersebut adalah subsidi harga input usahatani, yang termasuk di dalamnya adalah subsidi pupuk, benih, alat mesin pertanian, dan bunga kredit (Betaria, 2019).

Salah satu input yang paling rutin digunakan oleh petani adalah pupuk, yang dalam sekali musim tanam, penggunaannya dapat mencapai beberapa ton. Hal tersebut membuat kebijakan subsidi pupuk menjadi hal yang rutin dijalankan oleh pemerintah agar dapat membantu peningkatan usaha para petani. Hal ini diperkuat oleh Sri (2016), bahwa pupuk yang tersedia di lokasi tepat waktu akan sangat penting dalam mempengaruhi produktivitas dan pendapatan usahatani. Usahatani padi sangatlah bergantung pada pupuk anorganik, khususnya pupuk bersubsidi. Pemerintah juga berupaya untuk terus menyediakan pupuk sebagai salah satu *necessary condition* peningkatan produksi, khususnya padi, jagung, dan kedelai. Salah satu upaya khusus yang dijalankan adalah program Upsus Pajale. Program Upsus Pajale dilaksanakan dengan bermacam kegiatan yang bersinergi, termasuk dalam penyediaan pupuk.

Berdasarkan data Kementerian Pertanian, subsidi pupuk sudah dilaksanakan sejak tahun 1970, yang pada awal pelaksanaannya diberikan dengan sistem subsidi harga. Penetapan HET seperti yang masih dilaksanakan sampai saat ini, dimulai pada tahun 2003-2006, yang pada tahun 2006 juga mulai dilaksanakan pemberian harga subsidi untuk pupuk urea dan nun urea.

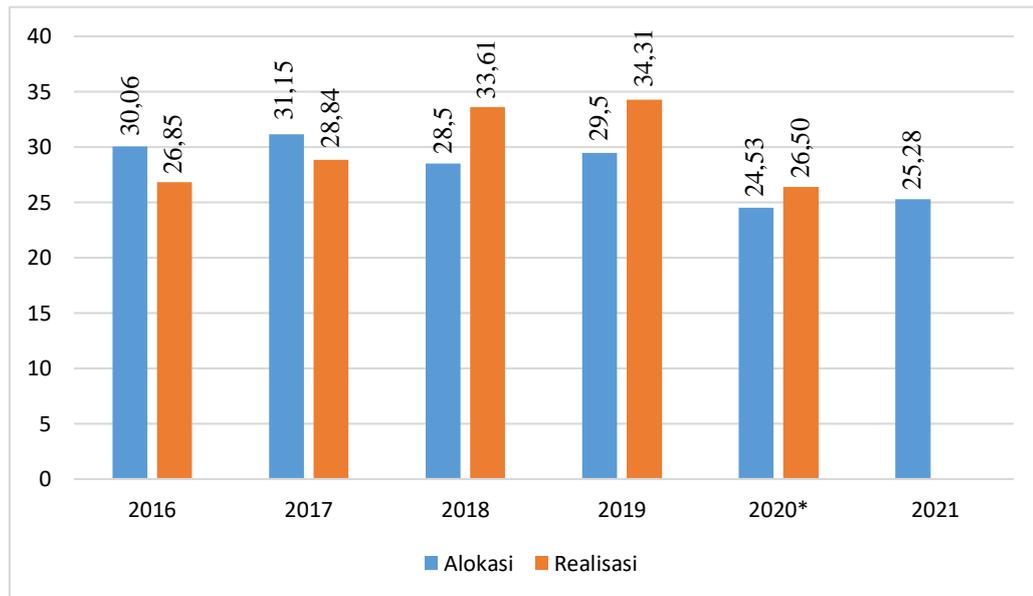
Subsidi pupuk pada tahun 2016-2018 dialokasikan sebesar 9.550.000 ton, sedangkan yang terealisasi pada tahun 2016-2018 adalah sebesar 9.197.764 ton, 9.270.007 ton dan 9.289.625 ton, terlihat jelas bahwa realisasi subsidi pupuk masih lebih rendah dibandingkan dengan rencana untuk pengalokasiannya. Lalu tahun 2019, realisasi penyaluran pupuk bersubsidi masih tetap lebih rendah dibandingkan dengan rencana alokasi yang telah ditetapkan. Tetapi, jumlah alokasi dan realisasi itu juga masih di bawah usulan e-RDCK. Contohnya adalah pupuk urea di tahun 2019 mendapat usulan e-RDCK sebanyak 5.861.773 ton, tetapi alokasi yang ditetapkan hanya sebanyak 3.825.000 ton serta yang terealisasi hanya sebanyak 3.693.722 ton. Pupuk lain pada tahun yang sama pun mengalami hal yang serupa, sangat jauh jika dibandingkan dengan e-RDCK (SP-36: 2.792.945 ton, ZA: 2.203.613 ton, NPK: 5.894.355 ton, dan organik: 6.653.793 ton).

Tabel 1. Perkembangan Penyaluran Pupuk Bersubsidi di Indonesia (Dalam Ton)

Jenis Pupuk		Tahun				
		2016	2017	2018	2019	2020
Urea	Alokasi	4.140.472	4.245.000	4.250.000	3.825.000	3.274.303
	Realisasi	4.024.716	4.101.379	4.082.145	3.693.722	3.166.144
SP-36	Alokasi	880.000	850.000	850.000	779.000	500.000
	Realisasi	859.766	843.663	843.901	772.572	488.612
ZA	Alokasi	1.050.000	960.000	1.000.000	996.000	750.000
	Realisasi	1.001.443	960.450	990.268	968.584	651.455
NPK	Alokasi	2.700.000	2.795.000	2.714.000	2.326.000	2.688.000
	Realisasi	2.643.257	2.677.192	2.652.136	2.309.147	2.298.560
Organik	Alokasi	779.528	700.000	736.000	948.000	720.000
	Realisasi	668.582	687.323	721.176	741.668	483.005
<b>Total</b>	Alokasi	9.550.000	9.550.000	9.550.000	8.874.000	7.932.303
	Realisasi	9.197.764	9.270.007	9.289.626	8.845.693	7.087.776

Sumber: Ervita (2021)

Pada tahun 2016-2019, realisasi belanja pupuk bersubsidi mengalami peningkatan, yang awalnya Rp26,85 triliun di tahun 2016 menjadi Rp34,31 triliun di tahun 2019. Untuk tahun 2020 realisasi pupuk bersubsidi sementara adalah sejumlah Rp26,4 triliun yang sudah terealisasi sebanyak 107,65 persen dari pagu APBN Perpres No. 72/2020 (Ervita, 2021).



Gambar 1. Realisasi Belanja Subsidi Pupuk (Dalam Triliun Rupiah)

Sumber: Ervita (2021)

Realisasi yang lebih dari 100 persen tersebut dikarenakan ada volume pupuk yang ditambahkan pada Oktober 2020 dengan jumlah sekitar 1 juta ton. Alokasi belanja subsidi tahun 2021 menjadi tidak setinggi realisasi pada tahun 2020, yaitu sebesar Rp25,28 triliun untuk volume 7,2 ton. HET pupuk bersubsidi pada tahun 2021 juga mengalami kenaikan, yang sejak tahun 2012 belum pernah naik sedikitpun. Dirjen PSP Kementan menyatakan bahwa kenaikan HET pupuk bersubsidi disebabkan oleh turunnya anggaran subsidi pupuk. Tujuan dinaikkannya HET pupuk bersubsidi adalah demi mengurangi kesenjangan antara harga pupuk subsidi dan pupuk non subsidi. Berita terbaru berdasarkan Tabloid Sinartani (2021), Berdasarkan surat Menteri Keuangan No. S30/MK.02/2021 tanggal 12 Januari 2021, Kementerian Pertanian dikenakan pengurangan anggaran sebanyak Rp6,33 triliun. Berarti, jumlah anggaran yang awalnya Rp21,84 triliun akan menjadi Rp15,51 triliun. Agus dalam Tabloid Sinartani (2021), mengatakan bahwa pengurangan ini akan memberikan dampak atau tidak terhadap pembangunan pertanian masih harus ada analisa dan hipotesa mendalam, karena petani sudah memberikan sumbangan yang besar kepada bangsa.

Jika dilihat ke belakang, padi sebagai salah satu jenis tanaman yang terbanyak dikonsumsi oleh masyarakat Indonesia masih kurang memberikan peningkatan produksi. Produksi padi mengalami stagnan bahkan menurun. Tahun 2018, produksi padi Indonesia adalah sebesar 59.200.533,72 ton. Lalu menurun di tahun

2019 menjadi 54.604.033,34 ton, dan pada tahun 2020 mengalami kenaikan sedikit menjadi 54.649.202,24 ton (BPS, 2020). Tren penurunan produksi komoditas padi ini sangatlah berbanding terbalik dengan tren kenaikan anggaran dan jumlah subsidi yang menyebabkan timbulnya pertanyaan, bagaimana pengembalian yang diberikan setelah berjalannya subsidi pupuk selama ini? (Joko Widodo, 2021)

Kebijakan subsidi pupuk ini selain berjalan untuk mendistribusikan pupuk bersubsidi agar dapat meningkatkan produktivitas pertanian Indonesia, juga berguna untuk memastikan agar pupuk yang digunakan petani pada lahan pertaniannya sesuai dengan anjuran dari pemerintah, karena pupuk yang akan diterima petani akan disesuaikan dengan data e-RDKK, yang mana dalam penyusunannya akan berdasarkan pada kebutuhan daerah bersangkutan sehingga pupuk yang digunakan tidak berlebihan. Pemberian anjuran pada penggunaan pupuk ditujukan agar dapat meningkatkan efisiensi penggunaan pupuk sehingga menghasilkan peningkatan produktivitas dan kualitas hasil tanaman, yang kembali lagi pada tujuan kebijakan ini. Penetapan anjuran akan berbeda antar daerah karena akan mempertimbangkan kebutuhan hara tanaman, cadangan hara yang ada di dalam tanah, dan target hasil realistis yang ingin dicapai oleh setiap daerah yang ada di Indonesia, sehingga penggunaan setiap daerah pun akan sangat beragam sesuai dengan keadaan spesifik lokasi tersebut (Kementerian Pertanian, 2007).

Masalah baru muncul saat pertanian dijalankan di kota besar, yang mana salah satu hal paling dasar adalah apakah pertanian masih ada di kota tersebut dan di mana pertanian itu dijalankan, karena untuk dapat menjalankan kebijakan dari pemerintah, maka harus ada pertanian yang berjalan pada kota bersangkutan. Bekasi sebagai salah satu kota dengan kegiatan industri dan pembangunan yang lumayan padat (Winardi, DS, dan Hermanto 2017), ternyata masih aktif dengan kegiatan pertaniannya, kota dengan jumlah penduduk mencapai 2.543.676 jiwa ini memiliki luas wilayah sekitar 210,49 km<sup>2</sup>, yang mana luas lahan untuk kegiatan pertanian sekitar 385,52 ha. Kegiatan usahatani yang masih aktif berjalan di Kota Bekasi mencakup komoditas padi, jagung, petsai sawi, dll.

Tabel 2. Produksi Pertanian Kota Bekasi Tahun 2020

NO.	KOMODITAS	LUAS PANEN	PRODUKTIVITAS (KWT)	PRODUKSI (TON)
1.	<b>TANAMAN PANGAN</b>			
1.	Padi	458	68,5	3.137
2.	Jagung	24	34,7	83,3
	<b>JUMLAH</b>	<b>482</b>	<b>103,2</b>	<b>3.220,3</b>
2.	<b>SAYURAN</b>			
1.	Petsai Sawi	214	83,3	1.783
2.	Kacang Panjang	138	115	138
3.	Bayam	658	75	4.935
4.	Cabe	18	150	270
5.	Terong	21	105	220,5
6.	Kangkung	732	70	5.124
	<b>JUMLAH</b>	<b>1.655</b>	<b>598,3</b>	<b>12.470,5</b>
3.	<b>BUAH</b>			
1.	Jeruk	0,14	6,38	0,9
2.	Durian	8,22	280	230
3.	Duku	1,55	67	10
4.	Jambu Biji	44	155	683
5.	Mangga	104,5	155	1.621
6.	Sawo	10,6	59	626
7.	Pepaya	92,4	160	1.480
8.	Pisang	64,9	90	584
9.	Rambutan	79,9	100	799
	<b>JUMLAH</b>	<b>406,28</b>	<b>1.072,38</b>	<b>6.033,9</b>
4.	<b>BIOFARMAKA</b>			
1.	Jahe	81	305	2.460
2.	Lengkuas	84	300	2.519
3.	Kencur	30	198	596
4.	Kunyit	47	250	1.174
5.	Lempuyang	12	200	240
	<b>JUMLAH</b>	<b>254</b>	<b>1.253</b>	<b>6.989</b>
5.	<b>Sayuran Hidroponik (2019)</b>	200.000 Lubang	20 Lubang/kg	120.000 kg

Sumber: Dinas Ketahanan Pangan, Pertanian, dan Perikanan Kota Bekasi

Kebijakan yang masih diusahakan untuk dapat berjalan dengan baik di Kota Bekasi adalah Subsidi Pupuk, yang disertai dengan penggunaan Kartu Tani. Kartu Tani menurut Direktur Jenderal Prasarana dan Sarana Pertanian Kementerian Pertanian dalam Pedoman Teknis Pengelolaan Pupuk Bersubsidi Tahun Anggaran 2021 merupakan kartu yang diterbitkan oleh Perbankan kepada Petani yang berguna untuk melakukan penebusan pupuk bersubsidi melalui mesin *Electronic Data Capture* di pengecer resmi. Jadi kartu tani merupakan suatu alat yang diharapkan mampu mempermudah kegiatan penyaluran pupuk bersubsidi kepada

Petani agar menjamin tingkat transparansi dan akuntabilitasnya. Jumlah pupuk yang diterima oleh petani juga harus berdasarkan dari e-RDKK yang penyusunannya dilakukan oleh kelompok tani didampingi oleh penyuluh pendamping. Distribusi dilakukan oleh pengecer resmi (selaku Penyalur di Lini IV) dan jenis pupuk yang mendapatkan subsidi adalah jenis pupuk Urea, ZA, SP-36, NPK Phonska, dan Petroganik, Pengecer resmi harus menjual pupuk bersubsidi tersebut kepada petani yang ada pada sistem e-RDKK dan sesuai dengan ketentuan HET pupuk bersubsidi yang ditetapkan dalam Peraturan Menteri Pertanian Nomor 10 Tahun 2020.

Tabel 3. Harga Eceran Tertinggi Pupuk Bersubsidi 2020

<b>Jenis Pupuk</b>	<b>Per kg</b>	<b>Per Karung (50 kg)</b>
Urea	Rp. 1.800,-	Rp. 90.000,-
ZA	Rp. 1.400,-	Rp. 70.000,-
SP-36	Rp. 2.000,-	Rp. 100.000,-
NPK Phonska	Rp. 2.300,-	Rp. 115.000,-
Petroganik	Rp. 500,-	Rp. 20.000,-

Sumber: Peraturan Menteri Pertanian No. 10 Tahun 2020

Sedangkan untuk pupuk non subsidi yang beredar di masyarakat dapat dilihat pada tabel berikut,

Tabel 4. Harga Pupuk Non Subsidi 2020

<b>Jenis Pupuk</b>	<b>Per kg</b>	<b>Per Karung (50 kg)</b>
Pupuk Urea	Rp. 5.900,-	Rp. 295.000,-
Pupuk SP-36	Rp. 5000,-	Rp. 250.000,-
Pupuk ZA	Rp. 3000 – 5.900,-	Rp. 150.000,- Rp. 295.000,-
Pupuk NPK Mutiara	Rp. 10.000,-	Rp. 500.000,-
Pupuk NPK Pak Tani	Rp. 13.000,-	Rp. 650.000,-

Sumber: Kios Pupuk Non Resmi

Meskipun dengan adanya peraturan dan pedoman yang menyertai kebijakan subsidi pupuk ini, pastinya kenyataan di lapangan akan banyak mengalami masalah. Hasil perbincangan dengan pihak penyuluh pertanian Kota Bekasi, menyatakan bahwa realisasi kebijakan subsidi pupuk masih mengalami banyak hambatan dan masalah. Salah satu masalah yang paling menimbulkan tanda tanya adalah kurangnya ketertarikan petani Kota Bekasi terhadap kebijakan subsidi pupuk jika dibandingkan dengan daerah lain, karena jika dibandingkan daerah lain seperti Kabupaten Tasikmalaya saat saya melakukan tugas penyuluhan, pihak petani

sampai mempertanyakan perihal kartu tani untuk pembelian pupuk bersubsidi kepada saya dan kelompok penyuluhan saya. Setelah ditelusuri lebih dalam saat melakukan perbincangan, ternyata sumber masalah ada yang berasal dari pihak petani sebagai sasaran kebijakan, dari pihak pengecer resmi sebagai penyalur pupuk bersubsidi, dan juga dari pihak Bank Mandiri selaku bank yang dipilih untuk mencetak kartu tani untuk Kota Bekasi.

Hambatan dan masalah yang berasal dari petani dimulai dari Kelompok Tani yang sulit diajak bekerja sama untuk penyusunan RDKK dan pada akhirnya penyusunan dilakukan oleh pihak penyuluh, lalu banyak petani yang tidak yakin dengan pemberlakuan Kartu Tani untuk membeli pupuk, sehingga membawa kita pada masalah terakhir dari pihak petani yaitu, rendah dan lambatnya tingkat pembelian pupuk bersubsidi di pengecer resmi. Masalah selanjutnya dari pihak pengecer resmi yang masih terlihat menjual pupuk bersubsidi kepada petani di luar Kota Bekasi. Hal ini terjadi karena belum berjalannya Tim Verifikasi dan Validasi yang seharusnya ada untuk mengawasi penyaluran dari kebijakan subsidi pupuk ini. Selanjutnya pada akhir tahun 2020 kemarin, ketidakterediaan pupuk bersubsidi saat petani ingin membeli membuat petani yang seharusnya masih mendapatkan HET 2020, menjadi terkena HET 2021 dengan alasan belum tersedia pada akhir tahun 2020 kemarin.

Terakhir masalah yang datang dari pihak Bank Mandiri selaku penerbit Kartu Tani, yang mengalami error pada pendataan Kartu Tani yang sudah aktif dan yang belum, sehingga menghambat pihak penyuluh untuk melanjutkan realisasi penggunaan Kartu Tani. Ditambah lagi Kota Bekasi saat ini sudah diharuskan menggunakan Kartu Tani untuk pembelian pupuk bersubsidi sehingga petani yang belum mendapatkan atau juga sudah mendapat namun belum aktif, harus membeli pupuk non subsidi.

Perlu diketahui pertanian di Kota Bekasi tersebar di 13 kecamatan, namun yang sudah aktif menggunakan Kartu Tani dan membeli Pupuk Bersubsidi secara rutin sejak Bulan Agustus 2020 hanyalah Kecamatan Bekasi Utara. Berdasarkan data dari Dinas Ketahanan Pangan, Pertanian, dan Perikanan Kota Bekasi, Kecamatan Bekasi Utara juga menempati posisi pertama untuk luas lahan pertanian di Kota Bekasi, disusul oleh Kecamatan Mustikajaya dan Jatiasih.

Tabel 5. Luas Lahan Pertanian Tiap Kecamatan Di Kota Bekasi Tahun 2020

No.	Kecamatan	Luas Lahan (Ha)
1.	Bekasi Utara	84,75
2.	Mustikajaya	73,90
3.	Jatiasih	34,45
4.	Bekasi Timur	33,60
5.	Bantar Gebang	33,65
6.	Bekasi Barat	32,80
7.	Medan Satria	8,80
8.	Pondok Melati	12,20
9.	Jatiasih	34,45
10.	Rawa Lumbu	12,00
11.	Pondok Gede	7,50
12.	Jatisampurna	9,77
13.	Bekasi Selatan	7,65
<b>Total</b>		<b>385,52</b>

Sumber: Dinas Ketahanan Pangan, Pertanian, dan Perikanan Kota Bekasi

Dengan mengetahui bahwa Kecamatan Bekasi Utara merupakan kecamatan dengan luas lahan pertanian terluas dan menjadi kecamatan paling aktif dalam pembelian pupuk bersubsidi, namun Kecamatan Mustikajaya sebagai kecamatan dengan luas lahan pertanian terluas kedua, masih belum seaktif Kecamatan Bekasi Utara, lalu dengan dipertanyakannya bagaimana pengembalian dari sektor pertanian dengan diadakannya kebijakan subsidi pupuk ini oleh Presiden Joko Widodo, maka jika memandang orientasi hasil dengan adanya kebijakan subsidi pupuk, terlintas pertanyaan besar terkait tingkat keefektifan kebijakan subsidi pupuk, khususnya di Kota Bekasi, dan agar dapat menentukan langkah selanjutnya dari kebijakan ini, perlu diketahui apakah kebijakan ini memang berhubungan langsung dengan kesesuaian penggunaan pupuk dan produktivitas petani, sehingga dapat disesuaikan lagi langkah-langkah dalam menjalankan kebijakan ini, agar tujuan di dalamnya dapat tercapai dengan baik. Hal ini akan sangat membantu petani di kota besar dalam merasakan manfaat dari kebijakan ini, yang ditujukan untuk meningkatkan produktivitas serta membangun pertanian Indonesia. Jangan sampai malah mematikan pertanian itu sendiri, terutama di kota besar seperti Kota Bekasi.

## **1.2. Identifikasi Masalah**

Berdasar pada uraian di atas, maka masalah dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana efektivitas kebijakan subsidi pupuk berdasarkan indikator lima tepat (harga, jumlah, jenis, tempat, dan waktu) penentu keberhasilan subsidi pupuk?
2. Apakah ada hubungan antara efektivitas kebijakan subsidi pupuk dengan tingkat penggunaan pupuk?
3. Apakah ada hubungan antara tingkat penggunaan pupuk dengan produktivitas padi?

## **1.3. Tujuan Penelitian**

Berdasar pada rumusan masalah, maka penelitian ini memiliki tujuan untuk:

1. Mengetahui efektivitas kebijakan subsidi pupuk berdasarkan indikator lima tepat.
2. Mengetahui hubungan antara efektivitas kebijakan subsidi pupuk dengan tingkat penggunaan pupuk.
3. Mengetahui hubungan antara tingkat penggunaan pupuk dengan produktivitas padi.

## **1.4. Kegunaan Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat digunakan untuk:

1. Bagi penulis, mendapatkan pengalaman serta informasi yang berguna terkait dengan efektivitas kebijakan subsidi pupuk yang sudah berjalan cukup lama.
2. Bagi Petani, sebagai informasi agar petani dapat menerima haknya dan mengembangkan usahatannya dengan lebih baik agar tercipta kesejahteraan.
3. Bagi Pemerintah, sebagai bahan pertimbangan untuk terus meningkatkan dan memperbaiki efektivitas kebijakan subsidi pupuk Indonesia pada umumnya dan Kota Bekasi pada khususnya, demi tercapainya pertanian yang sejahtera.