

## **BAB II TINJAUAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN, DAN HIPOTESIS**

### **2.1. Tinjauan Pustaka**

#### **2.1.1. Efektivitas**

Efektivitas menurut Ni Wayan, I Made, dan I Ketut (2016); serta William N. Dunn (1998) adalah cara untuk mengukur pencapaian tujuan yang diharapkan dari diterapkannya suatu alternatif yang sangat berhubungan dengan pilihan yang rasional. Contoh dari penerapan efektivitas adalah, jika mesin dapat memberikan hasil produksi yang lebih banyak daripada tenaga kerja manusia, maka penggunaan mesin dalam kegiatan produksi dapat dikatakan lebih efektif, karena hasil yang lebih dihargai. Maka orientasi dari efektivitas adalah pada hasil yang diberikan.

Pada kasus kebijakan subsidi pupuk, berdasarkan pada Peraturan Menteri Perdagangan R.I. Nomor 15/M-DAG/Per/4/2013 tentang Pengadaan dan Penyaluran Pupuk Bersubsidi untuk Sektor Pertanian, hasil yang diharapkan dari kebijakan ini adalah petani dapat menerima bantuan subsidi pupuk dengan prinsip 6 (enam) tepat, yang mana prinsip tersebut harus diterapkan dalam pelaksanaan distribusi mulai dari PT. Pupuk Indonesia sebagai perusahaan yang dipilih oleh kementerian untuk melakukan pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi, sampai pada pengecer resmi selaku penyalur di lini IV.

Prinsip 6 (enam) tepat terdiri atas, tepat jenis, jumlah, harga, tempat, waktu, dan mutu. Menurut NI Wayan, dkk (2016); Ikmal, dan Khasan (2020); serta M. Radinal, Sofyan, dan T. Makmur (2020), tepat jenis adalah kesesuaian jenis penggunaan pupuk yang digunakan pada lahan. Tepat jumlah adalah kesesuaian dosis pupuk yang digunakan dengan anjuran pemerintah. Tepat harga adalah kesesuaian harga pembelian pupuk oleh petani terhadap HET. Tepat tempat adalah kesesuaian petani membeli pupuk pada pengecer resmi. Tepat waktu adalah kesesuaian waktu tersedianya pupuk dengan waktu petani akan melakukan pengolahan tanah atau sedang membutuhkannya. Tepat mutu adalah kesesuaian kualitas pupuk yang diterima dan dibutuhkan petani.

### **2.1.2. Kebijakan Subsidi Pupuk**

Subsidi menurut Nini, Syahyana, dan Rafnel (2019) adalah bentuk bantuan yang diberikan pemerintah dengan tujuan meringankan beban masyarakat dengan membayar sebagian harga yang diterima masyarakat dalam kegiatan transaksi baik barang ataupun jasa yang menyangkut kepentingan hidup banyak orang. Kebijakan subsidi pupuk sendiri menurut Ikmal (2020); Sri (2016); serta Rini dan Anto (2016) adalah salah satu kebijakan fiskal pemerintah yang ditargetkan untuk petani, dengan melakukan penetapan HET sehingga petani dapat memenuhi kebutuhan pupuk untuk usahatani berdasarkan prinsip 6 (enam) tepat dan dapat meningkatkan hasil produksi pertaniannya.

Kebijakan subsidi pupuk bukan satu-satunya kebijakan yang dilakukan pemerintah, kebijakan lain yang dilakukan pemerintah dengan tujuan meningkatkan produktivitas padi secara nasional adalah penggunaan massal varietas unggul, subsidi pada berbagai input produksi, serta penerapan teknologi pertanian (M. Radinal, dkk, 2020). Kebijakan subsidi pupuk secara historis bersifat dinamis disesuaikan dengan kondisi lingkungan strategis. Tetapi, tujuan keberadaan kebijakan ini sejak tahun 1969 tetaplah sama, yaitu untuk meningkatkan produktivitas dan produksi pangan nasional, serta meningkatkan kesejahteraan petani (Valeriana, dan Supriyati, 2014).

Kebijakan subsidi pupuk ini dijalankan pemerintah dengan beberapa tujuan, yang diarahkan untuk sektor pertanian. Menurut Valeriana, dkk (2014); dan Sri (2018), tujuan dari kebijakan subsidi pupuk ini adalah untuk (1) mempermudah petani mendapatkan pupuk yang jumlahnya sesuai dengan dosis anjuran pemupukan berimbang spesifik lokasi; (2) meningkatkan pendapatan petani dan meringankan biaya dalam menjalankan usahatani; dan (3) meningkatkan produktivitas, dan produksi pertanian, sehingga dapat mencapai target swasembada, dan kedaulatan pangan nasional.

Dalam menjalankan pengadaan dan penyaluran subsidi pupuk, sesuai dengan 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 menjalankan pengadaan dan

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 cetak e-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 saat 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. Tingkat Penggunaan Pupuk**

Pupuk menurut Valeriana, dkk (2014); dan Sri (2018) adalah salah satu input penting dalam rangka meningkatkan kualitas, daya saing, produktivitas, dan produksi produk pada sektor pertanian. Meski bukan unsur utama dalam peningkatan produksi, tetapi tanpa pupuk tidak akan dapat mencapai peningkatan produksi sesuai dengan harapan. Lalu untuk pupuk bersubsidi menurut Peraturan Menteri perdagangan R.I. Nomor 15/M-DAG/Per/4/2013 adalah barang dalam pengawasan yang pengadaan dan penyalurannya mendapat subsidi dari pemerintah untuk kebutuhan kelompok tani dan/atau petani di sektor pertanian meliputi pupuk Urea, SP-36, ZA, NPK, dan jenis pupuk lainnya yang ditetapkan oleh menteri.

Dalam kegiatan mengaplikasikan pupuk pada lahan usahatani padi, sudah mendapat ketentuan dari Kementerian Pertanian yang diatur dalam Peraturan Menteri Pertanian Nomor 40/Permentan/OT.140/4/2007 tentang

Rekomendasi Pemupukan N, P, dan K pada Padi Sawah Spesifik Lokasi, yaitu seperti berikut,

Tabel 6. Rekomendasi umum pemupukan N, P, dan K pada tanaman padi sawah

Target kenaikan produksi dari tanpa pupuk N	Teknologi yang digunakan	Rekomendasi (kg/ha)	
		N	Urea
2,5 t/ha	Konvensional	125	275
	Menggunakan BDW	90	200
	Menggunakan BWD + 2 t pupuk kandang/ha	75	175
3 t/ha	Konvensional	145	325
	Menggunakan BDW	112	250
	Menggunakan BWD + 2 t pupuk kandang/ha	100	225
3,5 t/ha	Konvensional	170	375
	Menggunakan BWD	135	300
	Menggunakan BWD + 2 t pupuk kandang/ha	125	275
Kelas status hara	Kadar hara P tanah terekstrak HCl 25% (mg P <sub>2</sub> O <sub>5</sub> /100g)	Rekomendasi (kg SP-36/ha)	
Rendah	< 20	100	
Sedang	20 - 40	75	
Tinggi	> 40	50	
Kelas status hara	Kadar hara K tanah terekstrak HCl 25% (mg K <sub>2</sub> O/100g)	Rekomendasi pemupukan (kg KCL/ha)	
Rendah	< 20	+Jerami	100
Sedang	20 - 40	0	50
Tinggi	> 40	0	50

Sumber: Peraturan Menteri Pertanian Nomor 40/Permentan/OT.140/4/2007

Penggunaan pupuk terjadi dengan adanya permintaan akan pupuk, permintaan terhadap pupuk dalam kebijakan subsidi pupuk telah dibatasi untuk tiap musim tanam sehingga mengurangi kemungkinan penggunaan pupuk yang berlebihan pada lahan usahatani. Menurut Yopi (2014), dan Priyagus (2016) Permintaan dalam ekonomi diartikan sebagai kemampuan konsumen dalam memperoleh barang atau jasa pada tingkat harga dan waktu tertentu, dibatasi oleh tingkat pendapatan. Berdasarkan pada pengertian tersebut maka untuk bisa mengadakan permintaan akan suatu barang atau jasa, sangat dipengaruhi oleh tingkat harga yang berlaku dan besarnya pendapatan dari konsumen,

sehingga untuk melakukan permintaan, konsumen akan menyesuaikan dengan tingkat pendapatannya (berbanding lurus) dan akan mempertimbangkan tingkat harga yang berlaku bagi barang atau jasa yang akan diminta (berbanding terbalik). Bila dinyatakan dalam fungsi matematis, maka permintaan akan ditulis sebagai berikut:

$$Q_{Dx} = f(P_x, I, P_r, \text{dll})$$

Fungsi tersebut menyatakan bahwa jumlah barang atau jasa X yang diminta merupakan fungsi dari harga barang atau jasa X ( $P_x$ ), harga barang/jasa lain yang berhubungan ( $P_r$ ), pendapatan konsumen, dan lain-lain (Vincent Gaspersz, 2011). Akibatnya dalam melakukan permintaan akan menyebabkan dampak yang besar, seperti meningkatkan produksi yang menghasilkan pendapatan bagi pemilik faktor produksi. Bagi konsumen juga akan memberikan dampak berupa meningkatkan kemampuan dalam melakukan suatu kegiatan, karena mendapat tambahan modal (barang atau jasa) (Priyagus, 2016).

Yopi (2014), dan Priyagus (2016) pun menyatakan bahwa uraian di atas cocok dengan hukum permintaan yang menyatakan bahwa dengan meningkatnya harga barang atau jasa, maka jumlah yang dibeli akan menurun, dan sebaliknya. Sesuai dengan hukum permintaan yang menganggap bahwa faktor-faktor selain harga harus dianggap konstan, (*Ceteris Paribus*: Semua variabel selain yang sedang dipelajari diasumsikan konstan).

Dalam konteks permintaan akan pupuk bersubsidi, maka besarnya tingkat penggunaan pupuk yang akan atau sudah digunakan oleh petani, akan sangat dipengaruhi oleh seberapa besar pendapatan petani atau tingkat permintaan konsumen terhadap hasil usahatani, yang memperjelas besarnya dampak adanya kebijakan subsidi pupuk yang memangkas sebagian besar beban usahatani, sehingga menghasilkan produk dengan harga yang rendah yang dimaksudkan agar permintaan akan komoditas pertanian juga dapat meningkat, yang berujung pada kesejahteraan petani dan peningkatan produksi serta produktivitas pertanian nasional.

#### 2.1.4. Produktivitas Padi

Produksi menurut Vincent Gaspersz (2011), merupakan usaha untuk mengubah input menjadi output dalam bentuk barang atau jasa sehingga menghasilkan nilai tambah, yang diharapkan dengan nilai tambah yang diberikan akan menghasilkan nilai jual yang bersaing. Dalam pelaksanaan produksi, tujuan utama yang ingin dicapai adalah memanfaatkan input secara efektif dan efisien. Produktivitas sendiri menurut Dedi Herdiansah Sujaya, Tito Hardiyanto, dan Agus Yuniawan Isyant (2018), dan Searthy dalam cybex.pertanian.go.id (2020) merupakan perbandingan antara hasil dari lahan panen (output) terhadap keseluruhan luas lahan yang dipanen.

Menurut Rini, dkk (2016), penggunaan input pertanian dapat dipengaruhi oleh perbandingan harga input dengan harga output, yang akhirnya akan mempengaruhi produktivitas dan laba dari usahatani. Jika input memiliki harga yang lebih rendah dibandingkan dengan harga output, maka akan menyebabkan petani menggunakan lebih banyak input yang akan menyebabkan kenaikan produktivitas dan laba usahatannya. Sedangkan jika harga input memiliki harga yang lebih tinggi dibandingkan dengan harga output, akan menyebabkan petani mengurangi penggunaan input dan diikuti dengan penurunan produktivitas dan laba usahatannya.

BPS RI (2021) menyatakan bahwa Indonesia pada tahun 2020 menghasilkan total produksi padi sebanyak 54,65 juta ton GKG dengan luas panen padi mencapai 10,66 juta hektar. Data tersebut memberikan hasil produktivitas padi nasional yaitu sebesar 5,13 ton/ha.

## 2.2. Penelitian Terdahulu

Tabel 7. Penelitian Terdahulu

Nama, Judul, Tahun	Persamaan	Perbedaan
Jeremia Sihombing, Analisis Efektivitas Kebijakan Subsidi Pupuk dan Pengaruhnya Terhadap Produksi Padi, 2018.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Metode analisis deskriptif kuantitatif dan kualitatif, serta uji <i>Chi Square</i>.</li> <li>- Penentuan Daerah dilakukan secara sengaja (<i>purposive</i>).</li> <li>- Menggunakan data primer dan sekunder.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lokasi di Desa panca Arga, Kecamatan Rawang Panca Arga, Kabupaten Asahan.</li> <li>- Pengambilan sampel dengan sensus.</li> </ul>

M. Radinal Kautsar, Sofyan, dan T. Makmur, Analisis Kelangkaan Pupuk Bersubsidi dan Pengaruhnya Terhadap Produktivitas Padi ( <i>Oryza sativa</i> ) di Kecamatan Montasik, Kabupaten Aceh Besar, 2020.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Metode analisis menggunakan metode deskriptif kuantitatif dan kualitatif.</li> <li>- Menggunakan data primer dan sekunder.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Metode analisis menggunakan metode fungsi <i>Cobb-Douglas</i>.</li> <li>- Lokasi di Kecamatan Montasik, Kabupaten Aceh Besar.</li> </ul>
Meliana Ayu Safitri, Bambang Supriyanto, dan Heru Ribawanto, Distribusi Pupuk Subsidi Kepada Petani Tebu dalam Perspektif Manajemen Publik (Studi Pada Koperasi Unit Desa di Sumberpucung Kabupaten Malang), 2015.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Metode analisis menggunakan metode deskriptif kualitatif.</li> <li>- Menggunakan data primer.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Menggunakan cara reduksi data, penyajian data, serta penarikan kesimpulan.</li> <li>- Lokasi di KUD Sumberpucung, Kabupaten Malang.</li> </ul>
Windy Novita Azhar, Aspek-Aspek Distribusi Pupuk Bersubsidi, 2018.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Menggunakan data primer dan sekunder.</li> <li>- Metode analisis menggunakan metode deskriptif kualitatif.</li> <li>- Penentuan lokasi dengan sengaja (<i>purposive</i>).</li> <li>- Pengumpulan data dengan wawancara.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Teknik pengolahan data yang dilakukan adalah seleksi data, klasifikasi data, penyusunan data.</li> <li>- Tahapan analisis data, yaitu pengumpulan data, reduksi data, penyajian data, penarikan kesimpulan dan verifikasi.</li> <li>- Peneliti juga melakukan analisis SWOT (<i>Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats</i>).</li> <li>- Lokasi di Kabupaten Gunungkidul.</li> <li>- Pengumpulan data dengan observasi dan dokumentasi.</li> </ul>
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"> <li>- Metode analisis menggunakan metode deskriptif, dan menghitung persentase nilai realisasi dibandingkan target.</li> <li>- Menggunakan data primer dan sekunder.</li> <li>- Penentuan lokasi dengan sengaja (<i>purposive</i>)</li> <li>- Pengambilan sampel menggunakan metode <i>simple random sampling</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lokasi di Kecamatan Pakis, Kabupaten Malang.</li> <li>- Hasil penjumlahan enam indikator akan dihitung dengan rentang skala kategori efektivitas distribusi pupuk bersubsidi.</li> <li>- Pengumpulan data menggunakan observasi dan dokumentasi.</li> </ul>

	- Pengumpulan data dengan wawancara	
Aliyah, Hubungan Efektivitas Distribusi Pupuk Urea Bersubsidi dengan Pendapatan Usahatani Padi Sawah Lebak di Kabupaten Ogan Ilir. 2018	- Metode analisis menggunakan metode deskriptif. - Menggunakan data primer dan sekunder. - Penentuan lokasi dengan sengaja ( <i>purposive</i> ). - Penelitian menggunakan metode survei.	- Tahapan analisis data, yaitu pengumpulan data, reduksi data, penyajian data, penarikan kesimpulan dan verifikasi. - Uji statistik Korelasi Peringkat <i>Spearman</i> . - Lokasi di Kecamatan Indrajaya, Kabupaten Ogan Ilir.
Rini Nizar, dan Anto Ariyanto, Model Fungsi Produksi Padi Pada Petani pengguna Pupuk Subsidi di Provinsi Riau, 2016.	- Menggunakan data primer dan sekunder. - Pengambilan sampel menggunakan metode <i>purposive sampling</i>	- Metode analisis menggunakan metode fungsi <i>Cobb-Douglas</i> . - Lokasi di Kabupaten Kampar, Rokan Hilir, Rokan Hulu, Indragiri Hilir, Indragiri Hulu.

### 2.3. Kerangka Pemikiran

Kebijakan subsidi pupuk dijalankan dengan memegang peran penting dalam membantu meningkatkan produktivitas komoditas pertanian (Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 49 Tahun 2020), dengan begitu maka hasil yang baik merupakan sesuatu yang harus dicapai dalam pelaksanaannya. Dalam pelaksanaannya, pupuk yang mendapatkan subsidi adalah pupuk anorganik dan pupuk organik. Pupuk anorganik yang dimaksud adalah pupuk urea, Sp-36, ZA, dan NPK. Pupuk organik yang dimaksud adalah pupuk organik cair, dan padat. Kegiatan Alokasi pupuk bersubsidi dilakukan di tiap daerah melalui pengecer resmi, yang mana kuota pupuk untuk tiap petani ditentukan berdasarkan data e-RDKK.

Data e-RDKK selain berguna untuk menunjukkan kuota pupuk bersubsidi yang akan diterima petani, juga berguna untuk membatasi atau mengatur tingkat penggunaan pupuk petani pada lahan pertaniannya, karena dalam penyusunannya disesuaikan dengan anjuran penggunaan pupuk masing-masing daerah, yang mana setiap daerah akan memiliki perbedaan dalam kebutuhan hara tanaman, cadangan hara yang ada di dalam tanah, dan target hasil realistis yang ingin dicapai. Penetapan anjuran ini juga berguna agar hasil produksi pertanian dapat dijaga keberlangsungannya dan lebih stabil, karena jika melihat tujuan dari kebijakan

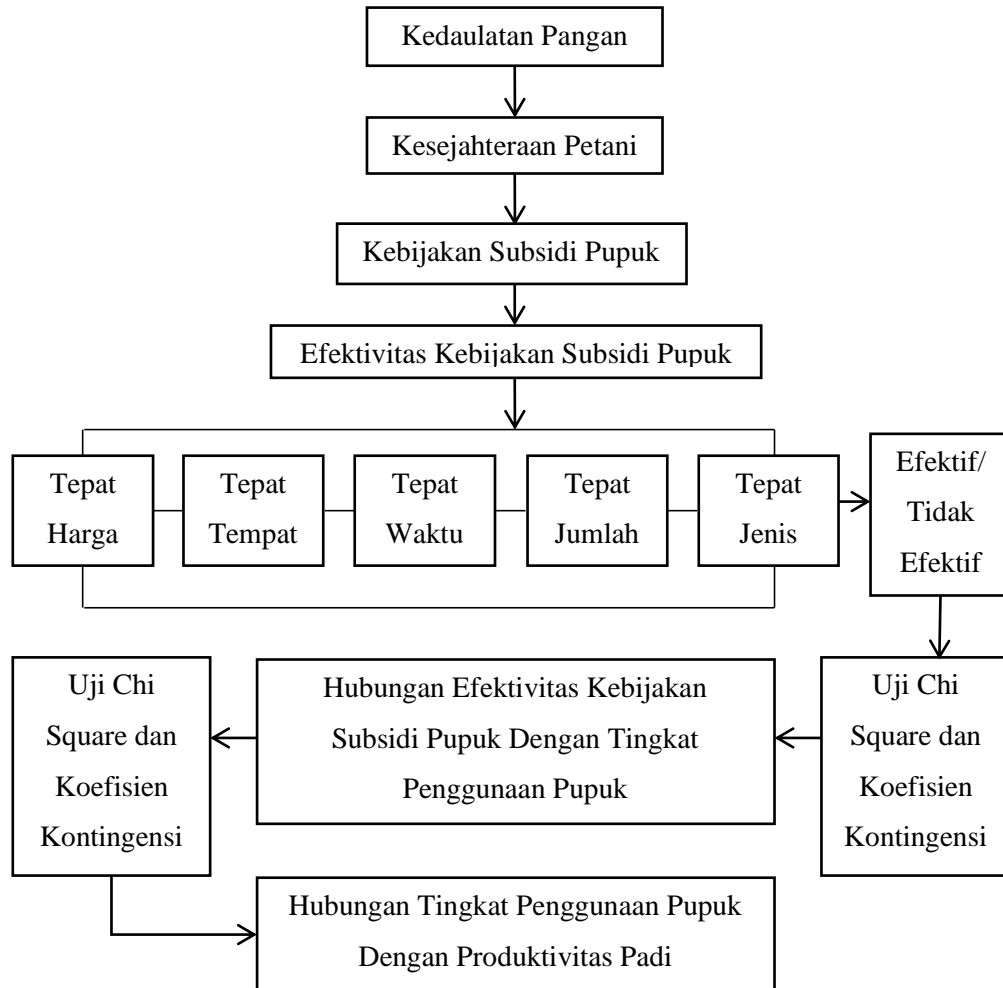


subsidi pupuk ini yaitu untuk meningkatkan produktivitas pertanian, maka agar kebijakan ini dapat dikatakan efektif, haruslah dijaga tingkat penggunaan pupuk agar hasil pertanian dapat stabil dan memberikan hasil yang baik dalam jangka waktu yang panjang.

Kebijakan subsidi pupuk dianggap berhasil jika masyarakat dapat merasakan manfaat dari subsidi pupuk untuk meringankan beban dalam pengadaan dan pemanfaatan pupuk untuk kegiatan usahatani (Ni Wayan, dkk, 2016), sehingga untuk dapat mendapatkan hasil yang baik itu, haruslah diketahui sudah sampai mana hasil dari kebijakan yang sudah berjalan sampai saat ini dengan melakukan analisis efektivitas pada kebijakan yang berjalan. Analisis efektivitas sendiri seperti yang diketahui, digunakan untuk mengetahui besarnya tingkat keberhasilan saat melaksanakan suatu kegiatan (Ni Wayan, dkk, 2016). Tingkat efektivitas kebijakan subsidi pupuk akan diukur berdasarkan 6 indikator. Berdasarkan Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 15/M-DAG/PER/\$/2013 Tentang Pengadaan Dan Penyaluran Pupuk Bersubsidi Untuk Sektor Pertanian, indikator yang menjadi dasar dalam kebijakan subsidi pupuk dan harus dipenuhi dalam pelaksanaannya adalah prinsip 6 (enam) tepat, yang mana merupakan prinsip pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi yang meliputi tepat jenis, jumlah, harga, tempat, waktu, dan mutu. Prinsip ini menjadi dasar acuan untuk dapat mengetahui bagaimana tingkat efektivitas dari kebijakan subsidi pupuk. Dalam penelitian ini, indikator yang digunakan hanya 5 indikator tepat yaitu, tepat harga, tepat jumlah, tepat waktu, tepat tempat, dan tepat jenis. Tepat mutu tidak digunakan karena pupuk yang diterima petani sudah sesuai dengan kebutuhan petani, karena tidak mengalami pengoplosan pupuk.

Menurut Ni Wayan, dkk (2016); dan M. Radinal, dkk (2020), tepat harga adalah kesesuaian harga pembelian pupuk oleh petani terhadap HET. Tepat waktu adalah kesesuaian waktu tersedianya pupuk dengan waktu petani akan melakukan pengolahan tanah atau sedang membutuhkannya. Tepat tempat adalah kesesuaian petani membeli pupuk pada pengecer resmi. Tepat jumlah adalah kesesuaian dosis pupuk yang digunakan dengan anjuran pemerintah. Tepat jenis adalah kesesuaian jenis penggunaan pupuk yang digunakan pada lahan. Setelah diketahui tingkat efektivitas dari kebijakan subsidi pupuk ini, selanjutnya akan dicari hubungannya

dengan tingkat penggunaan pupuk, dan hubungan tingkat penggunaan pupuk dengan produktivitas padi dengan menggunakan metode Uji *Chi Square* yang dilanjutkan dengan analisis Koefisien Kontingensi.



Gambar 2. Kerangka Pemikiran

#### 2.4. Hipotesis

Berdasarkan uraian identifikasi masalah dan landasan teori sebelumnya, maka hipotesis dari penelitian ini adalah:

1. Kebijakan subsidi pupuk belum efektif berdasarkan indikator 5 prinsip tepat.
2. Ada hubungan antara efektivitas kebijakan subsidi pupuk dengan tingkat penggunaan pupuk petani padi.
3. Ada hubungan antara tingkat penggunaan pupuk petani dengan produktivitas padi.