

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sektor pertanian sangat berperan penting bagi ketahanan pangan di Indonesia karena merupakan penyedia bahan pokok utama seperti beras dan sayuran sehingga masyarakat Indonesia terjamin ketersediaan bahan pangan sehingga bisa mengurangi ketergantungan pada import untuk menjaga perannya. Pentingnya untuk meningkatkan produktivitas melalui modernisasi teknologi dan praktik pertanian serta mengatasi tantangan seperti perubahan iklim dan keterbatasan lahan, ketahanan pangan yang terjamin melalui sektor pertanian dapat meminimalkan kelangkaan bahan pangan, sektor pertanian juga memiliki banyak kontribusi lainnya, Pupuk membantu petani memperoleh sarana produksi yang esensial untuk pertumbuhan tanaman secara optimal, yang berujung pada peningkatan dan stabilitas hasil panen. Dengan harga yang terjangkau, petani, terutama petani skala kecil, dapat menghemat biaya produksi yang signifikan, menjaga keberlanjutan usaha tani, dan meningkatkan margin keuntungan. Penghematan biaya produksi memungkinkan petani untuk mengalokasikan dana untuk keperluan lain, seperti inovasi pertanian (varietas unggul, irigasi yang lebih baik) atau praktik pertanian berkelanjutan, sehingga meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan mereka.

Dengan meningkatkan produktivitas pertanian secara keseluruhan, program ini juga berkontribusi pada stabilitas dan ketersediaan stok pangan

nasional, mendukung ketahanan pangan. Salah satu peran pemerintah adalah memberikan subsidi untuk sektor pertanian. Langkah untuk meringankan beban masyarakat, yang kita kenal sebagai subsidi, diambil oleh pemerintah. Sebagian biaya dari barang atau jasa yang penting bagi hajat hidup orang banyak, pemerintah menanggungnya. Subsidi pupuk di sektor pertanian, sebagai contoh nyata, secara langsung menyentuh kehidupan para petani. Dukungan ini bertujuan agar para petani dapat terus berkarya tanpa terbebani oleh biaya yang terlalu tinggi. Pemerintah Indonesia memberikan pupuk bersubsidi sebagai bentuk bantuan untuk membantu para petani meningkatkan kualitas hasil panen. Barang yang diawasi ini, yaitu pupuk, seluruh proses pengadaan dan distribusinya diatur langsung oleh pemerintah, sehingga dapat disalurkan secara tepat kepada kelompok tani maupun petani di sektor pertanian.¹

Keberhasilan bantuan pupuk bersubsidi dalam meningkatkan luas area panen dan produksi padi di Indonesia sudah terbukti. Namun, kompleksitas sistem penyalurannya menjadi tantangan, karena pupuk harus melewati empat jalur distribusi berbeda sebelum akhirnya sampai ke tangan petani. Kerumitan ini semakin diperparah oleh perbedaan harga yang signifikan antara pupuk bersubsidi dan harga pasar. Selain itu, tingginya permintaan, terutama terhadap pupuk urea dari sektor perkebunan, menambah beban permasalahan yang ada.

¹ Suhartin Akadji, Nur Insani, dan Rasmulyadi Rasmulyadi, "Efektivitas Pendistribusian Pupuk Bersubsidi kepada Masyarakat," *Politika Progresif: Jurnal Hukum, Politik dan Humaniora* 2, no. 2 (2025): 123–30, <https://doi.org/10.62383/progres.v2i2.1691>.

Permasalahan utama yang kerap dikeluhkan para petani adalah harga dan ketersediaan pupuk bersubsidi, yang setiap tahun hampir selalu berulang. Selain itu, harga jual pupuk di lapangan sering kali jauh melebihi Harga Eceran Tertinggi (HET) yang ditetapkan pemerintah, sehingga menjadi tidak terjangkau. Akibat dari kondisi ini, pupuk kadang tidak tersedia dalam jumlah yang cukup, bahkan terkadang sama sekali tidak ada saat petani sangat membutuhkannya. Mendapatkan pupuk bersubsidi bagi para petani bukanlah perkara mudah. Untuk memperoleh bantuan ini, mereka harus tergabung dalam kelompok tani, memiliki lahan maksimal dua hektar (atau satu hektar bagi petambak), serta menyusun E-RDKK (Elektronik Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok), sesuai ketentuan dalam Permentan Nomor 49 Tahun 2020. Sayangnya, banyak petani menemui kesulitan dalam memenuhi persyaratan tersebut. Proses pembuatan kartu tani yang memakan waktu lama dan minimnya sosialisasi mengenai prosedur menjadi kendala utama. Akibatnya, para petani sering kali terpaksa menggunakan pupuk non-subsidi yang harganya jauh lebih tinggi. Kondisi ini memaksa mereka mengeluarkan modal lebih besar, dan tidak jarang, demi menekan biaya, petani mengurangi dosis pupuk yang seharusnya digunakan, yang tentu berdampak pada kualitas dan kuantitas hasil panen.²

Pupuk bersubsidi ditetapkan pemerintah sebagai barang yang diawasi, dengan pengadaan dan penyalurannya didukung melalui subsidi negara.

² Ibid hal 123-130

Kebijakan ini, sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 6 Tahun 2025 tentang Tata Kelola Pupuk Bersubsidi mengatur tentang pengadaan, penyaluran, dan pengawasan pupuk bersubsidi dengan prinsip "7 Tepat" untuk mencapai ketahanan pangan, meliputi tepat waktu, jumlah, tempat, harga, jenis, mutu, dan penerima. Peraturan ini memperluas cakupan penerima manfaat, memperluas jenis pupuk, menyederhanakan rantai distribusi, dan memperkuat sistem pengawasan yang melibatkan beberapa kementerian, Penyaluran pupuk bersubsidi meskipun dirancang dengan mekanisme ketat seperti Kartu Tani dan e-RDKK, masih rentan terhadap praktik curang yang dilakukan oleh oknum di rantai distribusi. Penyimpangan ini pada dasarnya merupakan pengambilan keuntungan ilegal (*rent seeking*) yang secara langsung mencederai tujuan kebijakan fiskal pemerintah dan merugikan petani. Bentuk-bentuk utama penyimpangan tersebut meliputi:

a. Penjualan di Atas Harga Eceran Tertinggi (HET)

Ini adalah bentuk pelanggaran harga yang paling sering dilaporkan dan menjadi fokus utama penegakan hukum pidana.

b. Pelanggaran HET terjadi ketika Kios Pengecer Resmi (Lini IV), yang merupakan ujung tombak penyaluran pupuk, menjual pupuk bersubsidi kepada petani yang berhak dengan harga yang melampaui batas HET yang ditetapkan oleh Peraturan Menteri Pertanian. Modus operandi

c. Penyelewengan Alokasi (Diversi atau Penggelapan)

Penyelewengan alokasi melibatkan pengalihan pupuk bersubsidi dari sektor yang berhak ke sektor yang tidak berhak. "Diversi alokasi pupuk bersubsidi merupakan tindakan penyelewengan yang bersifat *structural*, di mana pupuk yang terikat oleh regulasi alokasi khusus (sesuai Peraturan Presiden) dialihkan ke pasar non-subsidi. Praktik ini tidak hanya mencerminkan penggelapan dana publik, tetapi juga menciptakan ketidakadilan vertikal dengan memprioritaskan kepentingan usaha skala besar yang seharusnya membeli pupuk non-subsidi, sementara hak petani kecil terenggut."

d. Penimbunan (Penyimpanan Ilegal)

Penimbunan adalah manipulasi stok di tingkat distributor atau pengecer dengan tujuan menciptakan kelangkaan buatan. Tindakan penimbunan merupakan bentuk spekulasi ilegal yang memanfaatkan momentum musiman pertanian. Dengan menciptakan kelangkaan buatan (*artificial lscarcity*), pelaku distribusi berupaya memanipulasi dinamika permintaan dan penawaran. Konsekuensinya adalah kerugian ganda bagi petani: pertama, mereka gagal mendapatkan pupuk tepat waktu (*untimely*

use), yang berdampak pada penurunan produktivitas; kedua, mereka terpaksa membeli dengan harga pasar gelap yang eksorbitan, yang melemahkan modal kerja usaha tani.

Pelanggaran ini secara sinergis menciptakan disrupsi pada sistem logistik pupuk, di mana kelangkaan suplai buatan yang diakibatkan oleh penimbunan dan diversifikasi, diperburuk oleh eksploitasi harga di atas HET. Oleh karena itu, penegakan hukum pidana terhadap oknum distributor dan pengecer menjadi imperatif untuk merestorasi kepercayaan publik terhadap efektivitas kebijakan subsidi dan untuk melindungi hak-hak ekonomi petani sesuai amanat konstitusi." Seperti halnya yang terjadi di salah satu kabupaten di daerah Jawa Timur tepatnya kabupaten Tuban penyelewengan pupuk yang bersubsidi yang dijual dengan harga eceran tertinggi yang tidak sesuai dengan ketepatan dan kebijakan pemerintah. Dengan terjadinya penyelewengan tersebut Kerugian yang dialami petani akibat penyimpangan dalam penyaluran pupuk bersubsidi sangat besar dan bersifat multi-dimensi. Kerugian ini tidak hanya terbatas pada aspek finansial, tetapi juga memengaruhi produktivitas dan kesejahteraan jangka panjang.

Dalam kasus pelanggaran penyaluran pupuk bersubsidi, termasuk kasus yang terjadi di Kabupaten Tuban (seperti Putusan Nomor 155/Pid.Sus/2024/PN Tbn), hukum yang digunakan untuk menjerat pelaku adalah kombinasi dari undang-undang sektoral dan undang-undang pidana umum yang berkaitan dengan perdagangan dan tata niaga.

Berikut adalah kerangka hukum utama yang mengatur dan digunakan dalam kasus pupuk bersubsidi:

1. Undang-Undang Sektorial (Dasar Pengaturan)

Hukum ini mengatur tata niaga dan peruntukan barang subsidi, yang menjadi dasar penetapan harga (HET) dan alokasi :

- a. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan UU Perdagangan mengatur tata kelola perdagangan barang, termasuk praktik-praktik ilegal seperti penimbunan dan pelanggaran harga. Pasal yang Relevan (Contoh): Pasal-pasal yang melarang penimbunan barang kebutuhan pokok dan/atau barang penting yang dapat mengakibatkan kelangkaan, dan ketentuan terkait kewajiban mematuhi HET. Pupuk bersubsidi termasuk dalam kategori barang penting yang tata niaganya diatur ketat.
- b. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2019 tentang Sistem Budi Daya Pertanian Berkelanjutan Meskipun lebih fokus pada budidaya, UU ini memperkuat posisi pupuk sebagai sarana produksi penting dan memberikan landasan perlindungan terhadap petani.

2. Peraturan Pelaksana (Dasar Penetapan Pelanggaran)

Peraturan ini berfungsi sebagai *lex specialis* (hukum khusus) yang menentukan tata kelola, harga, dan alokasi pupuk.

- a. Peraturan Presiden (Perpres) Perpres mengatur tentang alokasi dan penyaluran pupuk bersubsidi. Ini memberikan dasar hukum yang kuat

mengenai siapa yang berhak menerima pupuk dan bagaimana mekanisme distribusinya.

b. Peraturan Menteri Pertanian (Permentan)

Permentan adalah aturan teknis yang paling sering dirujuk dalam kasus penyimpangan.

- a. Penetapan HET: Permentan secara spesifik menetapkan Harga Eceran Tertinggi (HET) untuk setiap jenis pupuk bersubsidi (Urea, NPK, dll.). Pelanggaran HET yang dilakukan oleh kios atau distributor adalah pelanggaran langsung terhadap Permentan ini.
- b. Mekanisme Penyaluran: Permentan mengatur kewajiban menggunakan Kartu Tani dan mengacu pada e-RDKK. Pelanggaran terhadap mekanisme ini (misalnya menjual tanpa Kartu Tani) membuka peluang terjadinya penyelewengan dan penimbunan.

Teori kemanfaatan hukum atau utilitarianisme merupakan teori yang memandang bahwa tujuan dari adanya hukum yaitu sebagai pemberi manfaat (*utility*) atau kebahagiaan yang sebesar-besarnya kepada masyarakat luas “*The Greatest Happiness of the Greatest Number*”. Pandangan ini menjelaskan bahwa baik atau buruknya suatu hukum yaitu didasarkan kepada seberapa besar hukum tersebut dapat memberikan dampak positif bagi kesejahteraan masyarakat. Selain itu hukum bukan merupakan sesuatu yang kaku namun sebagai alat untuk

mencapai tujuan sosial.³ Prinsip kemanfaatan hukum dapat membantu menjelaskan bahwa vonis Hakim pada PN Tuban telah sesuai dengan prinsip utilitarianisme karena lebih mengutamakan kepentingan petani di wilayah Soko daripada kepentingan ekonomi individu pengecer ilegal.

Dalam kasus seperti di Tuban, Hakim biasanya menggunakan pasal-pasal pidana dari UU Perdagangan yang dikaitkan dengan pelanggaran terhadap Permentan dan Perpres. Berdasarkan hal tersebut, penelitian mengenai “Tinjauan Yuridis Terhadap Pelanggaran Pupuk Bersubsidi yang dijual Di Atas Harga Eceran Tertinggi (HET) Oleh Kios Di Kabupaten Tuban (Analisis Putusan No 155/PID.SUS/2024/PN TBN) menjadi relevan untuk dikaji. Penelitian ini bertujuan untuk memahami bagaimana distribusi pupuk subsidi dilakukan dan bagaimana penerapan harga pupuk subsidi di kios-kios utamanya di Kabupaten Tuban.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana Tinjauan yuridis terhadap pelanggaran penyaluran pupuk bersubsidi yang dijual di atas harga eceran tertinggi (HET) di Kabupaten Tuban?
2. Bagaimana pelaksanaan penyaluran pupuk bersubsidi yang dijual oleh kios di Kabupaten Tuban terkait ketidakpatuhan terhadap ketentuan pupuk bersubsidi di atas harga eceran tertinggi?

³ Ridwansyah, R. (2024). *Konsep teori utilitarianisme dan penerapannya dalam hukum praktis di Indonesia*. Nusantara: Jurnal Pendidikan, Seni, Sains dan Sosial Humaniora, hal 2

C. Tujuan Penelitian

Berikut merupakan tujuan penelitian yang hendak dicapai adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui regulasi hukum dan mekanisme penegakan hukum terhadap pelanggaran penyaluran pupuk bersubsidi yang dijual di atas HET di Kabupaten Tuban.
2. Untuk mengetahui praktik dan kendala dalam pelaksanaan penyaluran pupuk bersubsidi yang dijual oleh kios di Kabupaten Tuban terkait kepatuhan terhadap ketentuan HET.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat Adapun manfaat penelitian ini mencakup dua aspek, yaitu manfaat teoritis dan manfaat praktis, sebagai berikut:

1. Manfaat teoretis
 - a. Pengembangan ilmu hukum. Penelitian ini dapat menjadi studi kasus konkret untuk menguji efektivitas peraturan yang berlaku, seperti Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 4 Tahun 2023, dalam mengatasi praktik penyaluran pupuk bersubsidi yang dijual di atas HET.
 - b. Kontribusi pada literatur hukum. Hasil penelitian dapat menambah khazanah pengetahuan hukum, khususnya terkait aspek hukum pidana ekonomi, pertanggungjawaban pidana
 - c. korporasi atau individu, dan kendala-kendala dalam penegakan hukum di lapangan.

2. Manfaat praktis Bagi pemerintah dan aparat penegak hukum
 - a. Mengevaluasi kebijakan. Memberikan masukan berharga bagi pemerintah, khususnya Kementerian Pertanian dan Kementerian Perdagangan, untuk mengevaluasi dan memperbaiki mekanisme pengadaan, penyaluran, serta pengawasan pupuk bersubsidi.
 - b. Mengidentifikasi kelemahan sistem. Menyoroti titik-titik lemah dalam sistem distribusi dan pengawasan yang memungkinkan terjadinya penyelewengan, sehingga dapat dilakukan perbaikan yang lebih tepat sasaran

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode normatif pendekatan yang fokus pada kajian norma-norma hukum yang berlaku terkait masalah tersebut. Metode ini menggunakan studi kepustakaan dengan menganalisis peraturan perundang-undangan, asas-asas hukum, doktrin, dan putusan pengadilan yang relevan dengan pelanggaran harga pupuk bersubsidi. Penelitian normatif berarti meneliti aspek internal hukum positif, bukan perilaku atau situasi sosial empiris di lapangan. Dalam hal ini, Anda menginventarisasi dan menafsirkan aturan hukum tentang pupuk bersubsidi, khususnya mengenai penetapan harga eceran tertinggi dan sanksi atas pelanggaran harga tersebut. Metode ini untuk mengkaji sistem hukum secara konseptual dan memberikan gambaran menyeluruh tentang

ketentuan hukum yang berlaku, sinkronisasi antara peraturan, dan implikasinya secara yuridis.

2. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan sebagai berikut :

- a. Pendekatan undang-undang (*statue approach*): Menganalisis peraturan perundang-undangan terkait pupuk , seperti Undang-Undang Darurat Nomor 7 Tahun 1955 tentang Tindak Pidana Ekonomi dan peraturan pelaksana lainnya.

- b. Pendekatan kasus (*case approach*): Menganalisis kasus hukum Putusan Nomor 155/Pid.Sus/2024/PN Tbn untuk melihat bagaimana penegakan hukum dilakukan dalam praktik peradilan.
 - c. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*): Menggunakan konsep-konsep hukum seperti penegakan hukum, tindak pidana ekonomi, pertimbangan hakim, dan pertanggung jawaban pidana
3. Sumber Bahan Hukum

Skripsi ini menggunakan sumber bahan hukum

- a. Bahan Hukum Primer: Berupa peraturan perundang-undangan yang relevan seperti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri, dan Putusan Pengadilan Negeri Tuban Nomor 155/Pid.Sus/2024/PN Tbn sebagai berikut :
 - 1. Peraturan Presiden Nomor 15 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Perpres Nomor 77 Tahun 2005 mengenai Penetapan Pupuk Bersubsidi
 - 2. Peraturan Presiden Nomor 6 Tahun 2025 tentang Tata Kelola Pupuk Bersubsidi
 - 3. Peraturan Menteri Pertanian Nomor 10 Tahun 2022 tentang Tata Cara Penetapan Alokasi Dan Harga Eceran Tertinggi Pupuk Bersubsidi Sektor Pertanian
 - 4. Peraturan menteri Perdagangan Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengadaan dan Penyaluran Pupuk Bersubsidi untuk Sektor Pertanian

5. Undang-Undang Darurat No. 7 Tahun 1955 tentang Pengusutan, Penuntutan, dan Peradilan Tindak Pidana Ekonomi
 6. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP)
- b. Bahan Hukum Sekunder: Berupa hasil penelitian, jurnal hukum, buku, dan artikel ilmiah yang berkaitan dengan penegakan hukum, pupuk bersubsidi, dan tindak pidana ekonomi.
- c. Bahan Hukum Tersier: Berupa kamus hukum dan ensiklopedia sebagai pendukung..
4. Proses Pengumpulan Bahan Hukum

Dalam melaksanakan pengumpulan data, maka peneliti mengklasifikasikan serta mengumpulkan data yang diambil yaitu sebagai berikut;

- a. Studi Pustaka (*Library Research*): Mencari dan mengumpulkan data dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang ada di perpustakaan atau repositori digital.

5. Analisis bahan hukum

Analisis data adalah proses mencari dan menyusun data secara sistematis dari data yang diperoleh dari hasil wawancara, observasi dan dokumentasi dengan cara memasukkan data ke dalam kategori, menjabarkan dan membuat kesimpulan yang dapat dipahami oleh diri sendiri maupun orang lain. Analisis data yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif analisis. Deskriptif analisis adalah suatu Analisa yang menjelaskan atau menggambarkan tentang aturan hukum yang seharusnya dilakukan, kemudian dikaitkan dengan permasalahan yang terjadi di lapangan dan tahap akhirnya yaitu diambil kesimpulannya dari realita yang terjadi

F. Sistematika Penulisan

Penulisan Skripsi ini terstruktur menjadi empat bab, di mana setiap bab terdiri atas sub-bab yang saling terkait. Keterkaitan ini memastikan pembahasan dalam skripsi ini saling berhubungan erat dari satu penjelasan ke penjelasan berikutnya, hingga membentuk kesatuan yang utuh. Susunan pembahasan dalam skripsi ini adalah sebagai berikut :

BAB I : PENDAHULUAN

Bab I Pendahuluan merupakan uraian latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian,

manfaat penelitian, metode penelitian, dan sistematika penulisan sebagai kerangka berpikir yang kemudian menjadi dasar dalam penulisan skripsi sehingga dalam penulisannya dapat mengetahui dan menjelaskan mengenai permasalahan dan ruang lingkup penelitian yang kemudian dibahas pada bab-bab selanjutnya.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Bab II Tinjauan Pustaka berisikan penjelasan mengenai uraian pengertian dan istilah yang digunakan serta berkaitan dengan penelitian yang dilakukan. Bab II ini berisikan uraian mengenai Pupuk Subsidi, Distribusi, Pelanggaran, Kios, Harga Eceran Tertinggi, Peraturan Perundang-Undangan sehingga memudahkan dalam melakukan analisis dan menguraikan data temuan penelitian pada bab selanjutnya sehingga memudahkan dalam melakukan analisis dan menguraikan data temuan penelitian pada bab selanjutnya.

BAB III : PEMBAHASAN

Bab III Pembahasan berisikan tentang uraian-uraian terakit dengan pembahasan skripsi mengenai mekanisme pelaksanaan distribusi pupuk subsidi

dengan didasarkan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku.

BAB IV : PENUTUP

Bab IV Penutup berisikan kesimpulan dan saran yang diambil berdasarkan penelitian yang telah dilakukan mengenai pelanggaran distribusi pupuk subsidi diatas HET.