

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Sektor pertanian berperan krusial dalam mendukung pembangunan nasional. Hal ini disebabkan oleh tingginya tingkat konsumsi beras sebagai makanan pokok oleh mayoritas masyarakat Indonesia, sehingga ketersediaan pasokan beras menjadi kebutuhan yang sangat penting untuk memenuhi kebutuhan pangan nasional. Kebutuhan bahan makanan pokok di Indonesia semakin bertambah seiring dengan pertumbuhan penduduk (Harianto & Agoes, 2023). Kondisi tersebut dapat diatasi dengan meningkatkan produktivitas tanaman padi. Terganggunya ketahanan pangan berpotensi memicu berbagai konflik sosial maupun politik. Selain itu, kondisi tersebut juga dapat mengancam stabilitas ekonomi serta stabilitas nasional (Rigi *et al.*, 2019). Data Badan Pusat Statistik (BPS, 2025) Melaporkan bahwasanya produksi padi nasional pada Maret 2025 tercatat sebesar 8,93 juta ton gabah kering giling (GKG), yang setara dengan sekitar 5,14 juta ton beras untuk konsumsi pangan, menunjukkan peran yang signifikan dari komoditas padi dalam memenuhi kebutuhan pangan nasional.

Petani dan pemerintah terus berusaha meningkatkan produktivitas dengan menerapkan *Good Agricultural Practices* (GAP) merupakan sistem pengelolaan usaha tani padi yang menerapkan prinsip-prinsip ramah lingkungan dan efisien yang mengelola input usahatani secara efektif (Supriyo, 2022). Tujuannya adalah membangun sistem budidaya padi yang produktif dan berkelanjutan, sekaligus mendorong peningkatan pendapatan serta taraf kesejahteraan petani. Kebijakan pemberian pupuk bersubsidi dan dukungan sarana produksi dari pemerintah daerah maupun pemerintah pusat dapat menekan biaya usahatani sekaligus meningkatkan produktivitas padi. Kondisi tersebut turut berkontribusi terhadap peningkatan pendapatan serta kesejahteraan petani (Abdullah *et al.*, 2025).

Selama bertahun-tahun, subsidi pertanian telah menjadi komponen penting dari kebijakan publik yang bertujuan untuk meningkatkan ketahanan pangan, memstabilkan pendapatan petani, dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat di wilayah pedesaan. Di negara maju dan berkembang, pemerintah menerapkan berbagai mekanisme keuangan untuk memengaruhi pertanian, mengurangi risiko pasar, dan melindungi petani dari fluktuasi harga. Mekanisme seperti pembayaran langsung, subsidi input, dukungan harga pasar, dan diskon premi asuransi sangat memengaruhi perilaku dan hasil pertanian (Alawode, 2025).

Sebagai barang yang diawasi oleh pemerintah, pupuk bersubsidi disediakan dan didistribusikan melalui skema subsidi guna mendukung kebutuhan petani dalam kegiatan pertanian, karena berperan penting dalam meningkatkan ketahanan pangan nasional. Keputusan Direktur Jenderal Prasarana dan Sarana Pertanian Nomor 34.11/KPTS/RC.210/B/12/2023 mengenai “Petunjuk Teknis Pelaksanaan Penyediaan Dan Penyaluran Pupuk Bersubsidi Tahun Anggaran 2024” penyelenggaraan tata kelola pupuk bersubsidi harus berpedoman pada prinsip enam tepat, yaitu ketepatan waktu, jumlah, jenis, lokasi, mutu, dan harga. Pupuk bersubsidi diberikan kepada petani yang telah menjadi anggota kelompok tani dan mengusahakan komoditas di bidang tanaman pangan, hortikultura, perkebunan, maupun perikanan. Selain itu, luas lahan yang dikelola tidak boleh lebih dari 2 hektare setiap musim tanam, dengan prioritas utama bagi petani kecil yang memiliki lahan maksimal 0,5 hektare (Kementan, 2024).

Kebutuhan pupuk bersubsidi disusun melalui RDKK (Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok) yang disusun oleh kelompok tani dengan pendampingan dari penyuluh pertanian. Menurut Peraturan Presiden No. 6 Tahun 2025 mengenai Program Pupuk Bersubsidi, yang dimaksudkan untuk memulai reformasi dalam tata kelola pupuk bersubsidi (Perpres No.6 Tahun 2025, 2025). Pupuk dapat didefinisikan sebagai bahan yang berasal dari senyawa organik, anorganik, sumber alami, bahan sintetis, maupun organisme hasil modifikasi yang berfungsi menyediakan unsur hara bagi tanaman, baik secara langsung

maupun melalui proses tertentu. Sesuai dengan Pasal 4, pupuk bersubsidi terdiri atas pupuk urea, pupuk NPK, pupuk NPK kakao, dan pupuk organik..

Untuk mendukung produktivitas pertanian, pemerintahan Indonesia sudah menerapkan aturan subsidi pupuk untuk mengurangi beban keuangan petani, meningkatkan hasil panen, serta memperkuat ketahanan pangan nasional. Kebijakan ini diatur oleh berbagai kerangka hukum yang dirancang guna mencegah penyalahgunaan serta memastikan pupuk sampai dengan benar ke petani. Pupuk dalam skema ini diklasifikasikan sebagai barang yang diawasi, artinya peredaran dan penjualannya dikontrol secara ketat. Setiap penjualan atau distribusi pupuk bersubsidi tanpa izin dianggap sebagai kejahatan ekonomi dan dikenakan sanksi pidana berdasarkan hukum Indonesia.

PT. Pupuk Indonesia (Persero) sebagai lini I penyaluran pupuk bersubsidi bertanggung jawab mengatur bagaimana pupuk bersubsidi didistribusikan ke wilayah pengadaan, sedangkan lini II menyalurkan pupuk bersubsidi antarpodusen. Kemudian penyaluran dilanjutkan oleh distributor sebagai lini III lalu meyalurkan kepada kios pengcer yang merupakan lini IV yang telah ditunjuk secara resmi sesuai dengan tugasnya. Kebijakan subsidi pupuk diharapkan akan berubah sesuai dengan situasi strategis lingkungan dan akan meningkatkan produksi tanaman dan pendapatan petani jika digunakan dengan benar dan tepat (Suyudi & Noormansyah, 2023). Kajian terdahulu oleh (Walangare *et al.*, 2024) menemukan bahwa tidak semua petani memperoleh pupuk yang sesuai dengan jumlah alokasi direncanakan, dan sering terjadi keterlambatan serta kekurangan stok sehingga menghambat proses usahatani.

Pada tahun 2025, persoalan distribusi pupuk bersubsidi kembali menjadi sorotan karena penyaluran belum sepenuhnya memenuhi alokasi nasional. Di antara total 9,55 juta ton yang dialokasikan, realisasi penyaluran tercatat baru mencapai sekitar 58% hingga triwulan ketiga tahun 2025. Ini menunjukkan bahwa masih ada perbedaan distribusi lebih dari 40%, yang dapat menyebabkan kelangkaan di tingkat petani, terutama menjelang musim tanam. Kondisi ini berpengaruh langsung pada usahatani, karena keterlambatan atau keterbatasan pupuk bersubsidi memaksa sebagian petani membeli pupuk non-subsidi dengan

harga lebih tinggi, sehingga menyebabkan biaya produksi meningkat. Sebaliknya, distribusi pupuk bersubsidi yang efektif serta tepat waktu sangatlah penting guna mempertahankan usahatani dan ketahanan pangan nasional. Ini karena kelangkaan dapat mengurangi produktivitas tanaman, memengaruhi pendapatan petani, dan mengganggu stabilitas produksi pangan (Ditjen PSP, 2024).

Kebijakan pupuk bersubsidi bertujuan positif, realita distribusinya di lapangan masih menghadapi berbagai permasalahan yang signifikan: 1) Keterlambatan waktu; penyaluran pada musim tanam, sedangkan pupuk diperlukan pada fase vegetatif awal tanaman. 2) Ketidaktepatan jumlah pupuk; jumlah alokasi sering kali tidak sesuai kebutuhan lahan yang dikelola petani 3) Ketidaktepatan jenis pupuk; misalnya, petani memerlukan pupuk NPK atau ZA tetapi yang tersedia hanya pupuk urea. 4) Ketidaktepatan tempat penyaluran menyebabkan pupuk sulit diakses oleh petani di daerah terpencil. 5) Ketidaktepatan mutu pupuk, di mana kualitas pupuk subsidi tidak selalu memenuhi standar yang diharapkan. 6) Ketidaktepatan harga, di mana harga pupuk di lapangan sering lebih tinggi dari Harga Eceran Tertinggi (HET) yang ditetapkan. Ketika distribusi tidak tepat sasaran dan tepat waktu, petani sering kali harus mengeluarkan biaya tambahan untuk membeli pupuk non-subsidi atau menunda aplikasi pupuk, yang pada akhirnya menurunkan hasil panen dan profitabilitas usahatani. Ketidakefisienan dalam distribusi pupuk bersubsidi ini mencerminkan bahwa kebijakan belum optimal dalam meningkatkan produktivitas usahatani padi di tingkat petani (Fatika *et al.*, 2025).

Provinsi Jawa Timur yaitu salah satu produsen utama tanaman pangan nasional, khususnya padi, dengan total produksi mencapai 9,27 juta ton dan produktivitas 57,33 kuintal/ha pada tahun 2024. Salah satu penyumbang tanaman padi terbesar di Jawa Timur yaitu Kabupaten Bojonegoro yang pada tahun 2025 mencapai 886.443 ton, meningkat dari 710.527 ton pada tahun 2024. Peningkatan ini sejalan dengan bertambahnya luas lahan pertanian dari 131.221 hektare menjadi 159.820 hektare, sehingga produksi padi naik sekitar 24%. Di tingkat daerah, Kabupaten Bojonegoro memegang peranan strategis dalam

menopang capaian tersebut, kini menempati peringkat kedua produksi padi terbesar di Jawa Timur (BPS Jawa Timur, 2025).

Tabel 1.1 Produksi Padi Di Jawa Timur

Kabupaten	Produksi Tahun 2024	Produksi Tahun 2025
Lamongan	776,29	904,33
Bojonegoro	710.527	886.443
Ngawi	768,7	775,47
Jember	620,56	592,02
Tuban	520,17	592,02

Sumber: BPS Jawa Timur, 2025

Dengan demikian, jelas bahwa Kabupaten Bojonegoro mempunyai peranan penting untuk mendukung produksi padi, baik di tingkat regional maupun nasional. Namun demikian, keberlanjutan usahatani padi di wilayah ini sangat bergantung pada ketersediaan dan kelancaran sarana produksi pertanian, terutama pupuk bersubsidi.

Desa Sukosewu, sebagai salah satu sentra pertanian di Kecamatan Sukosewu, menunjukkan tingkat ketergantungan yang tinggi terhadap pupuk bersubsidi dalam mendukung kegiatan usahatani padi. Dalam praktiknya, penyaluran pupuk bersubsidi di tingkat desa masih dihadapkan pada berbagai dinamika, seperti ketidaksesuaian antara alokasi dan kebutuhan riil petani serta ketidaktepatan waktu distribusi. Kondisi tersebut mengindikasikan bahwa permasalahan utama tidak terletak pada aspek produksi padi, melainkan pada ketepatan distribusi pupuk bersubsidi sebagai bagian dari implementasi kebijakan publik. Namun, hingga kini belum ada evaluasi kuantitatif berbasis indikator multidimensi yang mengukur ketepatan distribusi pupuk bersubsidi di tingkat desa. Evaluasi yang ada selama ini cenderung parsial dan tidak mampu menangkap kompleksitas masalah secara menyeluruh. Oleh karena itu, diperlukan suatu metode evaluasi yang dapat menilai secara menyeluruh distribusi pupuk bersubsidi dengan menggunakan indikator yang mencakup faktor ekonomi, sosial, logistik, dan kelembagaan. Dengan demikian, proses

distribusi pupuk bersubsidi dapat dievaluasi secara kontekstual dan objektif di tingkat desa.

Hasil penelitian ini dirangkum dalam bentuk indeks ketepatan distribusi pupuk bersubsidi berdasarkan uraian latar belakang tersebut. Diharapkan evaluasi yang berbasis indikator multidimensi ini dapat mengintegrasikan berbagai elemen yang relevan, seperti ekonomi, sosial, logistik, dan kelembagaan, ke dalam kerangka penelitian yang sistematis. Dengan demikian, penelitian ini tidak hanya memberi gambaran empiris tentang kondisi distribusi pupuk bersubsidi di Desa Sukosewu, tetapi juga memberikan sarana evaluasi yang praktis yang mampu digunakan sebagai dasar untuk memperbaiki pelaksanaan kebijakan pupuk bersubsidi di tingkat desa.

1.2 Rumusan Masalah

Mengacu pada uraian latar belakang yang telah dijelaskan, rumusan masalah dalam penelitian ini disusun sebagai berikut :

1. Bagaimana ketepatan distribusi pupuk bersubsidi dari aspek waktu, jumlah, harga, dan tempat?
2. Dimensi apa yang paling memengaruhi efektivitas distribusi?

1.3 Tujuan Penelitian

Sejalan dengan rumusan masalah yang telah dirumuskan, tujuan penelitian ini dijabarkan sebagai berikut :

1. Untuk menyusun evaluasi ketepatan distribusi pupuk bersubsidi dari aspek waktu, jumlah, harga dan tempat di Desa Sukosewu.
2. Untuk mengidentifikasi dimensi yang berpengaruh terhadap efektivitas distribusi pupuk bersubsidi di Desa Sukosewu.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoretis

Penelitian ini diharapkan dapat meningkatkan pengetahuan tentang ekonomi pertanian dan kebijakan publik, khususnya tentang evaluasi distribusi pupuk bersubsidi. Penelitian ini akan membantu mengembangkan konsep yang lebih baik tentang ketepatan distribusi pupuk bersubsidi yang menggunakan

indikator multidimensi yang memasukkan aspek ekonomi, sosial, logistik, dan kelembagaan ke dalam kerangka evaluasi yang lebih luas.

1.4.2 Manfaat Praktis

1. Bagi pemerintah, penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan evaluasi pelaksanaan distribusi pupuk bersubsidi di tingkat desa, serta sebagai dasar dalam perbaikan mekanisme distribusi agar lebih tepat sasaran dan efektif.
2. Bagi petani, Hasil penelitian ini dapat memberikan gambaran mengenai peran dan fungsi kelembagaan dalam distribusi pupuk bersubsidi sehingga dapat meningkatkan koordinasi dan kualitas pelayanan kepada petani
3. Bagi kelompok tani dan kios, penelitian ini diharapkan dapat mendorong terciptanya distribusi pupuk bersubsidi yang lebih adil, tepat waktu, dan sesuai dengan ketentuan harga, sehingga petani memperoleh manfaat optimal dari kebijakan pupuk bersubsidi.

1.5 Batasan Variabel

Guna memastikan penelitian tetap berada pada ruang lingkup yang ditentukan, pembatasan pada variabel penelitian dilakukan sebagai berikut:

1. Variabel penelitian berfokus pada ketepatan distribusi pupuk bersubsidi, yang dinilai sebagai bagian dari pelaksanaan kebijakan di tingkat desa.
2. Multidimensi indikator yang mencakup aspek ekonomi, sosial, logistik, dan kelembagaan digunakan untuk mengukur ketepatan distribusi pupuk bersubsidi; "4 Tepat" adalah tepat waktu, tepat jumlah, tepat harga, dan tepat tempat.
3. Aspek ekonomi terbatas pada ketepatan harga pupuk bersubsidi, aspek sosial terbatas pada ketepatan jumlah pupuk bersubsidi yang diterima petani, aspek logistik terbatas pada ketepatan waktu distribusi pupuk bersubsidi, dan aspek kelembagaan terbatas pada ketepatan tempat atau lokasi penyaluran pupuk bersubsidi di tingkat desa.
4. Studi ini tidak memasukkan variabel yang tidak termasuk dalam domain ekonomi, sosial, logistik, dan kelembagaan, seperti produktivitas dan hasil panen padi, pendapatan, dan kesejahteraan petani, serta evaluasi kebijakan pupuk bersubsidi di luar wilayah Desa Sukosewu.