

**IMPLEMENTASI TATA KELOLA PUPUK BERSUBSIDI UNTUK
KEBERLANJUTAN PEMBANGUNAN SEKTOR PANGAN DI KABUPATEN
SUMENEP**

Oleh :

Dina Risnanda Pramita Sari, Mohammad Hidayaturrahman dan Dwi Listia Rika Tini
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Wiraraja
pramitadina266@gmail.com

Abstract

Currently, the agricultural sector is faced with the problem of meeting food needs and farmers' welfare. The problem of meeting food needs for the entire population at all times in a region is the main target of food policy for the government of a country. Indonesia as a country with a large population faces very complex challenges in meeting the food needs of its population, So that the issue of food security becomes a central issue in development and becomes a focus in agricultural development. The research method used in this study is qualitative method. The management of subsidized fertilizers for food sustainability in Sumenep Regency has experienced several obstacles such as reducing the number of quotas not in accordance with the DPRK, there are few communication barriers between farmers and field extension workers. The management of subsidized fertilizers for food sustainability in Sumenep Regency regarding resources, it turns out that there are still many ordinary farmers. The management of subsidized fertilizers to obtain approval for fertilizer applications from the center requires a long time. The management of subsidized fertilizers for agricultural extension workers and the agricultural office always tries to meet the needs of farmers, especially subsidized fertilizers which are the main needs of farmers so that farmers do not lose money.

Keywords: *Governance, Fertilizer Subsidies and Food Sector Development.*

Abstrak

Saat ini sektor pertanian dihadapkan pada permasalahan pemenuhan kebutuhan pangan dan kesejahteraan petani. masalah pemenuhan kebutuhan pangan bagi seluruh penduduk setiap saat di suatu wilayah menjadi sasaran utama kebijakan pangan bagi pemerintahan suatu negara. Indonesia sebagai negara dengan jumlah penduduk yang besar menghadapi tantangan yang sangat kompleks dalam memenuhi kebutuhan pangan penduduknya, sehingga masalah ketahanan pangan menjadi isu sentral dalam pembangunan dan menjadi fokus dalam pembangunan pertanian. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif. Pengelolaan pupuk subsidi untuk keberlangsungan pangan di Kabupaten Sumenep mengalami beberapa kendala seperti pengurangan jumlah kuota tidak sesuai dengan RDKK, ada sedikit hambatan komunikasi antara petani dengan penyuluh lapangan. Pengelolaan pupuk subsidi untuk keberlangsungan pangan di Kabupaten Sumenep tentang sumber daya ternyata para petani masih banyak yang awam. Pengelolaan pupuk subsidi untuk memperoleh persetujuan pengajuan pupuk dari pusat memerlukan waktu yang tidak singkat. Pengelolaan pupuk subsidi penyuluh pertanian dan dinas pertanian selalu berusaha untuk memenuhi kebutuhan para petani khususnya pupuk subsidi yang menjadi kebutuhan utama para petani sehingga petani tidak menjadi rugi.

Kata Kunci: *Tata Kelola, Pupuk Subsidi dan Pembangunan Sektor Pangan.*

1. PENDAHULUAN

Sektor pertanian masih menjadi sektor andalan penyediaan pangan dalam jumlah yang cukup besar dibandingkan dengan sektor-sektor lainnya di Indonesia. Pertanian berperan penting dalam mendukung keberlangsungan hidup suatu negara. Selain itu, pertanian sebagai aspek penting dalam mendukung ketersediaan pangan di suatu negara (Muchlisin, 2016). Saat ini sektor pertanian dihadapkan pada permasalahan pemenuhan kebutuhan pangan dan kesejahteraan petani. masalah pemenuhan kebutuhan pangan bagi seluruh penduduk setiap saat di suatu wilayah menjadi sasaran utama kebijakan pangan bagi pemerintahan suatu negara. Indonesia sebagai negara dengan jumlah penduduk yang besar menghadapi tantangan yang sangat kompleks dalam memenuhi kebutuhan pangan penduduknya, sehingga masalah ketahanan pangan menjadi isu sentral dalam pembangunan dan menjadi fokus dalam pembangunan pertanian (Mashudi, 2018:53).

Tantangan yang dihadapi para petani tidak hanya datang dari faktor alam, namun juga dari faktor-faktor lain yang berkaitan langsung dengan kegiatan bercocok-tanam yang dilakukan, yang salah satunya berkaitan dengan tidak terjangkaunya harga pupuk. Hal ini membuat petani cenderung merasa khawatir ketika mendekati masa tanam

mengingat peran pupuk yang sangat penting bagi keberhasilan usaha pertaniannya. (Adelia, 2014). Pupuk merupakan sarana produksi yang memiliki peran strategis dalam mendukung sektor pertanian sebagai upaya untuk meningkatkan hasil produksi petani. Pemberian pupuk pada tanaman dapat mempercepat pertumbuhan dan meningkatkan produksi (Widarti, 2016). Penggunaan pupuk yang diarahkan pada penerapan pupuk berimbang dan organik sesuai rekomendasi, perlu didukung akses dalam memperoleh pupuk dengan harga yang terjangkau (Kementerian Pertanian, 2021).

Dalam melakukan kegiatan usaha tani tentunya di perlukan pemberian pupuk. Pupuk bersubsidi merupakan salah satu input penting dalam meningkatkan produksi tanaman pangan khususnya padi sawah, sehingga keberadaan dan pemanfaatannya memiliki posisi yang strategis. Program pemberian pupuk bersubsidi menjadi program prioritas pemerintah yang bertujuan untuk meringankan beban petani agar ketika mereka memerlukan pupuk untuk tanaman pangannya, tersedia dengan harga yang terjangkau (Sularno. Dkk. 2016).

Alokasi pupuk bersubsidi mengacu pada ketentuan yang ditetapkan dalam Peraturan Menteri Nomor 10 tahun 2022 tentang Tata Cara Penetapan Alokasi dan

Harga Eceran Tertinggi Pupuk Bersubsidi Sektor Pertanian. Oleh karena itu pemerintah memberikan fasilitas penyaluran pupuk melalui kebijakan subsidi pupuk untuk sektor pertanian. Dengan adanya kebijakan subsidi pupuk ini, diharapkan petani mampu menerapkan teknologi pemupukan berimbang pada usaha taninya.

Dalam upaya mengontrol peredaran pupuk dan kemudahan petani mengakses pupuk, pemerintah membuat kebijakan penyediaan pupuk bagi petani melalui subsidi harga pupuk. Pupuk bersubsidi merupakan pupuk yang pengadaan dan penyalurannya mendapat subsidi dari pemerintah. Program ini dilaksanakan untuk memenuhi kebutuhan petani terhadap pupuk dengan harga yang terjangkau. Adapun jenis pupuk yang mendapat subsidi meliputi Urea, SP-36, ZA, NPK Phonska dan pupuk organik (Peraturan Menteri Perdagangan, 2021). Kebijakan subsidi dan distribusi pupuk telah diterapkan pemerintah yaitu mulai dari tahap perencanaan kebutuhan, penetapan Harga Eceran Tertinggi (HET) dan besaran subsidi serta sistem distribusi ke pengguna pupuk (Rachman dan Sudaryanto, 2010). Penyediaan pupuk bersubsidi didasarkan pada Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok (RDKK) yang merupakan kebutuhan riil petani untuk satu periode dalam pengelolaan

usahatani, selanjutnya RDKK digunakan sebagai dasar dalam penyaluran pupuk bersubsidi di tingkat penyalur (Widarti, 2016). Penyusunan RDKK dilakukan oleh kelompok tani dengan dibantu oleh penyuluh lapangan. Sebagai sebuah program dengan target yang sangat luas, implementasi subsidi pupuk menghadapi berbagai masalah dan kendala, yang mengakibatkan terjadinya penurunan efektivitas program.

Permasalahan yang dialami oleh para petani ialah kelangkaan pupuk saat masa musim tanam tiba, hal tersebut terjadi karena alur pendistribusian mulai dari distributor hingga ke agen/kios bahkan ke kelompok tani yang terdaftar di e-RDKK. Dari semua alur pendistribusian ini masih tergolong lemah dari sisi pengawasan sehingga banyak oknum yang tidak bertanggung jawab yang menjadi faktor kelangkaan pupuk saat musim tanam tiba. Sehingga sejauh ini tata kelola pupuk subsidi di Kabupaten Sumenep sepenuhnya masih belum maksimal.

Secara teknis Pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi dilaksanakan sesuai ketentuan Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 15/MDAG/Per/4/2013 tentang Pengadaan dan Penyaluran Pupuk Bersubsidi Untuk Sektor Pertanian. Sebagai Pelaksana Subsidi Pupuk yang ditugaskan Pemerintah, PT Pupuk Indonesia (Persero)

melaksanakan pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi melalui produsen, distributor dan penyalur di wilayah tanggung jawab masing-masing. PT. Pupuk Indonesia (Persero) diberi kewenangan untuk mengatur pembagian wilayah pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi antar produsen (anak perusahaannya) sesuai dengan kemampuan produksi, dengan tujuan agar dapat lebih fleksibel, efisien dan efektif. Pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi dilaksanakan melalui produsen kepada distributor (penyalur di Lini III) yang telah ditunjuk di wilayah kerjanya. Selanjutnya distributor menyalurkan kepada Pengecer (penyalur di Lini IV) yang ditunjuk di wilayah kerjanya. Penyaluran pupuk kepada petani dilakukan oleh pengecer resmi yang telah ditunjuk di wilayah kerjanya. Penyaluran pupuk bersubsidi dilaksanakan dengan sistem tertutup berdasarkan Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok (RDKK) dengan Harga Eceran Tertinggi (HET) sebagaimana ditetapkan dalam Peraturan Menteri Nomor 10 tahun 2022 tentang Tata Cara Penetapan Alokasi dan Harga Eceran Tertinggi Puuk Bersusidi Sektor Pertanian. (<https://psp.pertanian.go.id/>).

Dalam ketersediaan pupuk bersubsidi dibutuhkan kerjasama antar instansi dan lembaga pemerintahan yang berwenang sehingga tujuan pemerintah

dalam melakukan pembangunan di bidang pertanian dapat terwujud. Kerjasama yang baik antar aktor atau multi aktor membantu pemerintah pusat dan lokal dalam melaksanakan program yang sudah dicanangkan. Dengan kemitraan diharapkan semua aktor yang terlibat dapat memiliki kesetaraan derajat dan kedudukan sehingga tidak ada dominasi atau sentralistik yang menyebabkan kebijakan menjadi pelik untuk dilaksanakan secara baik.

2. TINJAUAN TEORITIS

2.1 Pengertian Kebijakan Publik

Kebijakan (*policy*) adalah sebuah instrumen pemerintahan, bukan saja dalam arti *Government* yang hanya menyangkut aparatur Negara, melainkan pula *governance* yang menyentuh pengelolaan sumberdaya publik. Kebijakan pada intinya merupakan keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan tindakan yang secara langsung mengatur pengelolaan dan pendistribusian sumber daya alam, finansial dan manusia demi kepentingan publik.

Kebijakan dapat diartikan sebagai aturan dalam bentuk tertulis dan keputusan resmi suatu organisasi yang mengatur segala aspek kehidupan manusia, baik dalam lingkup publik maupun privat. Tujuan kebijakan adalah mengintegrasikan pengetahuan kedalam suatu disiplin yang menyeluruh untuk menganalisis pilihan

public dan pengambilan keputusan sehingga ia ikut berperan dalam demokratisasi masyarakat. Adapun menurut Titmuss mendefinisikan kebijakan sebagai prinsip-prinsip yang mengatur tindakan yang diarahkan pada tujuan-tujuan tertentu. Kebijakan senantiasa berorientasi pada masalah dan berorientasi pada tindakan.

Secara umum Kebijakan digunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor (misalnya pejabat, kelompok, ataupun suatu lembaga pemerintah) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu. Kebijakan Publik merupakan suatu aturan yang dibuat oleh pemerintah dan merupakan bagian dari keputusan politik untuk mengatasi berbagai persoalan dan isu-isu yang ada dan berkembang di masyarakat. Kebijakan publik juga merupakan keputusan yang dibuat oleh pemerintah untuk melakukan pilihan tindakan tertentu untuk tidak melakukan sesuatu maupun untuk melakukan tindakan tertentu.

Menurut Nugroho R (2019:95) kebijakan publik dalam kepustakaan internasional disebut sebagai *public policy*, yaitu suatu aturan yang mengatur kehidupan bersama yang harus ditaati dan berlaku memikat seluruh warganya. Setiap pelanggaran akan diberi sanksi sesuai dengan bobot pelanggarannya yang dilakukan dan sanksi dijatuhkan di depan

masyarakat oleh lembaga yang mempunyai tugas menjatuhkan sanksi. Kebijakan Publik mempunyai tujuan yaitu memperoleh nilai-nilai publik, baik yang berkaitan dengan *Public Goods* maupun *Public Service*. Nilai-nilai tersebut sangat dibutuhkan oleh publik untuk meningkatkan kualitas hidup, baik fisik maupun nonfisik, kebijakan ini sangat dibutuhkan dalam konteks alokasi, distribusi regulasi, dan stabilisasi.

2.2 Konsep Tata Kelola

Tata kelola merupakan sebuah jaringan dengan kerjasama yang berpola antar aktor yang terlibat dalam upaya mengatasi masalah, menerapkan kebijakan atau program. *Networks organization* muncul ketika banyak entitas tidak bisa mengatasi permasalahan yang muncul secara kompleks, yang melebihi kapasitas pengambilan keputusan dan kepemilikan serta pengelolaan sumber daya masing-masing, sehingga mendorong terjalannya kerjasama antar entitas tersebut agar dapat secara bersama-sama mengatasi masalah yang dihadapi (Klijn & Koppenjan, 2016).

Salah satu tokoh yang banyak memberikan sumbangan pemikiran terhadap konsep *networkg governance* (tata kelola) adalah Rod Rhodes (1977). Menurut Rhodes, istilah *governance* dalam konsep tersebut merujuk pada pemahaman bahwa dalam suatu kerjasama tidak terdapat kekuasaan mutlak pada satu

pihak, namun kekuasaan terletak pada jaringan yang meliputi beberapa pihak yang terlibat dalam kerjasama (Kjaer, 2011).

Tata kelola dapat terbentuk dalam karena adanya beberapa keadaan spesifik. Keadaan pertama adalah karena adanya kebutuhan pada masing-masing aktor untuk memperoleh informasi yang lebih banyak. Kedua, adanya kesulitan untuk mengukur atau menentukan kualitas. Ketiga, adanya kesulitan untuk menentukan harga komoditas. Keempat, karena nilai yang dianggap sangat penting adalah diskresi dan pengalaman profesional. Kelima, pelayanan diselenggarakan dengan terlokalisasi. Keenam, terdapat kebutuhan kerjasama antar aktor. Ketujuh, pengawasan dan evaluasi membutuhkan biaya politik dan administrasi yang tinggi (Sorensen & Torfing, 2007).

2.3 Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan publik merupakan proses kegiatan administratif yang dilakukan setelah kebijakan ditetapkan dan di setujui. Kegiatan ini terletak di antara rumusan kebijakan dan evaluasi kebijakan. Implementasi kebijakan mengandung logika topdown, maksud menurunkan atau menafsirkan alternatif-alternatif yang masih abstrak atau makro menjadi alternatif yang bersifat konkrit atau mikro. Implementasi

merupakan salah satu tahap dalam proses kebijakan publik. Biasanya implementasi di laksanakan setelah sebuah kebijakan di rumuskan dengan tujuan yang jelas.

Mazmanian dan Sabatier (2019), Implementasi kebijakan merupakan pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan lainnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang terjadi.

Menurut Winarto (2010:103) Implementasi kebijakan adalah suatu rangkaian aktifitas dalam rangka menghantarkan kebijakan kepada masyarakat sehingga kebijakan tersebut dapat membawa hasil sebagai mana yang di harapkan. Rangkaian kegiatan tersebut mencakup persiapan seperangkat peraturan lanjutan yang merupakan interpretasi dari kebijakan tersebut. Implementasi kebijakan pada prinsipnya, tidak lebih dan kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi dari kebijakan tersebut. Kebijakan publik dalam bentuk undang-undang atau peraturan Daerah adalah jenis kebijakan yang memerlukan kebijakan yang

memerlukan kebijakan publik yang jelas atau sering di istilahkan sebagai peraturan pelaksanaan.

2.4 Teori Implementasi Kebijakan

Meter dan Horn (2014:4), menyatakan implementasi kebijakan publik sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu atau kelompok pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuantujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya. Dimana berarti bahwa proses implementasi tidak akan terlaksana sebelum undang-undang atau peraturan ditetapkan serta dana disediakan guna membiayai proses implementasi kebijakan tersebut. Disisi lain implementasi kebijakan dianggap sebagai fenomena yang kompleks yang mungkin dapat dipahami sebagai proses, output maupun sebagai hasil.

Selanjutnya menurut Edward III (Mulyadi, 2015:47), implementasi kebijakan pada dasarnya adalah suatu perubahan atau transformasi yang bersifat multiorganisasi, dimana perubahan yang diterapkan melalui strategi implementasi kebijakan ini mengaitkan berbagai lapisan masyarakat. Tanpa implementasi yang efektif maka keputusan pembuat kebijakan tidak akan berhasil dilaksanakan. Implementasi kebijakan adalah aktivitas yang terlihat setelah dikeluarkan pengarahan yang sah dari suatu kebijakan

yang meliputi upaya mengelola input untuk menghasilkan output atau outcome bagi masyarakat.

2.5 Pupuk Organik dan Non Organik

a. Pupuk Organik

Sumber pupuk organik berasal dari kotoran hewan, bahan tanaman, dan limbah, misalkan : pupuk kandang (ternak besar dan kecil), hijauan tanaman rerumputan semak, perdu dan pohon, limbah pertanian (jerami padi, batang jagung, sekam padi dll), dan limbah agroindustri. Tanah yang dibenahi dengan pupuk organik mempunyai struktur tanah yang baik dan tanah yang kecukupan bahan organik mempunyai kemampuan mengikat air lebih besar daripada tanah yang kandungan bahan organiknya rendah (Sutanto 2012:76).

Pupuk organik merupakan bahan pembenah tanah yang paling baik dan alami daripada bahan pembenah tanah buatan/sintetis. Pada umumnya pupuk organik mengandung hara makro N, P, K rendah, tetapi mengandung hara mikro dalam jumlah cukup yang sangat diperlukan pertumbuhan tanaman. Sebagai bahan pembenah tanah, pupuk organik mencegah terjadinya erosi, pergerakan permukaan tanah (*crusting*), dan retakan tanah, mempertahankan kelengasan tanah serta memperbaiki pengaliran air (*internal drainage*)

(Sutanto 2012:79).

b. Pupuk Non Organik

Penggunaan pupuk kimia yang terus menerus telah mengakibatkan dampak negatif bagi tanah dan lingkungan. Dampak negatif yang timbul merusak struktur (fisik) tanah dan lingkungan karena tanah menjadi keras pada musim kering dan lengket pada musim hujan, mengakibatkan porositas tanah menurun. Pupuk anorganik tidak mempunyai sifat yang dapat memperbaiki sifat dan fungsi fisik tanah serta fungsi biologi tanah secara langsung (Hong, 1991, Karama et al, 1991).

Pupuk non organik merupakan pupuk yang dibuat di pabrik secara kimia. Pupuk anorganik dapat dikelompokkan berdasarkan jumlah hara yang menyusunnya, yaitu pupuk tunggal dan pupuk majemuk. Pupuk tunggal merupakan pupuk yang mengandung hanya satu unsur hara. Contoh pupuk tunggal adalah urea (N), SP-26 (super fosfat-unsur P) dan KCl (Kalium Chlorat-unsur K). Sedangkan pupuk majemuk merupakan pupuk yang mengandung lebih dari satu unsur. Berdasarkan Permentan (2007) pupuk memenuhi syarat sebagai pupuk majemuk NPK apabila total pupuk N, P₂O₅ dan K₂O minimal 30%. Contoh pupuk majemuk Phonska 15-15-15,

Pelangi 20-10-10, dan Mutiara 16-16-16. Pupuk majemuk juga dapat ditambah dengan hara S, Mg atau unsur hara mikro (Cu dan Zn) (Kasno, 2019:58).

2.6 Pupuk Bersubsidi dan Non Subsidi

Peraturan presiden Nomor 15 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 77 tahun 2005 tentang Penetapan Pupuk Bersubsidi Sebagai Barang dalam Pengawasan. Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 15/M-DAG/PER/4/2013 tentang Pengadaan dan Penyaluran Pupuk Bersubsidi Untuk Sektor Pertanian. Pupuk bersubsidi merupakan barang dalam pengawasan yang diprogramkan oleh pemerintah yang dalam pengadaan dan penyalurannya mendapat subsidi dari pemerintah untuk kebutuhan petani di sektor pertanian. Sedangkan Pupuk non subsidi adalah dalam pengadaan dan penyalurannya tidak mendapat subsidi dari pemerintah atau di luar program pemerintah (Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia Nomor: 70/MPP/Kep/2/2003).

2.7 Mekanisme Penyaluran Pupuk Bersubsidi Secara Normatif

Sudjono (2011:38) mengartikan sistem distribusi sebagai rangkaian mata rantai yang menjembatani antara produsen dengan konsumen dalam rangka pelaksanaan menyalurkan produk atau jasa agar sampai ke tangan konsumen secara

efisien dan mudah dijangkau. Pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi dilaksanakan sesuai Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 15/MDAG/Per/2015 tentang Pengadaan Penyaluran Pupuk Bersubsidi Untuk Sektor Pertanian. Pelaksana Subsidi Pupuk ditugaskan pada PT Pupuk Indonesia (Persero) yang bertugas untuk melaksanakan pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi di wilayah kerja tanggung jawab masing-masing.

Penyaluran (distribusi) secara umum merupakan istilah yang banyak digunakan dalam aktivitas pemasaran. Terdapat tiga kelompok aktivitas yaitu produksi, konsumsi, dan distribusi (penyaluran). Aktivitas yang terakhir yaitu distribusi adalah kegiatan yang menghubungkan antara kegiatan produksi dan konsumsi. Distribusi adalah suatu proses penyampaian barang atau jasa dari produsen ke konsumen dan para pemakai sewaktu dan dimana barang atau jasa tersebut diperlukan.

3. METODE PENELITIAN

3.1 Fokus Penelitian

Jenis tipe Penelitian yang digunakan adalah penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif adalah penelitian yang menghasilkan prosedur analisis yang tidak menggunakan prosedur analisis statistik atau cara kuantifikasi lainnya. (Moleong, 2016:7). Fokus penelitian ini

menggunakan teori atau diambil dari teori yang dikemukakan oleh Edward III tentang teori implementasi kebijakan

3.2 Lokasi Penelitian

Untuk menjawab rumusan masalah yang diangkat oleh penulis pada skripsi ini, penulis akan melakukan penelitian di Kantor Dinas Ketahanan Pangan dan Pertanian Kabupaten Sumenep. Selain itu penelitian ini juga dilakukan di kelompok tani Desa Meddelan Kecamatan Lenteng, Desa Babbalan Kecamatan Batuan dan Talang Kecamatan Saronggi.

3.3 Sumber Data

Dalam penelitian kualitatif, sumber data bersifat “*natural setting*” atau situasi alamiah, wajar tanpa direkayasa.

a. Data Primer

Menurut Sugiyono (2016:137) data primer adalah data yang diperoleh langsung dari subyek penelitian dengan mengenakan alat pengukuran atau alat pengambilan data langsung pada subjek sebagai sumber informasi yang dicari.

b. Data Sekunder

Menurut Sugiyono (2016:137) data sekunder adalah data yang diperoleh lewat pihak lain, tidak langsung diperoleh oleh peneliti dari subjek penelitiannya. Data sekunder ini disebut juga dengan data tangan kedua yang diberikan kepada pengumpul data, misalnya lewat orang lain atau lewat dokumen.

3.4 Instrumen Penelitian

Nasution dalam Sugiyono (2016:138) menyatakan bahwa dalam penelitian kualitatif, tidak ada pilihan lain dari pada menjadikan manusia sebagai instrumen penelitian utama. Alasannya ialah bahwa, segala sesuatunya belum mempunyai bentuk yang pasti. Dalam keadaan yang serba tidak pasti dan tidak jelas itu, tidak ada pilihan lain dan hanya peneliti itu sendiri sebagai alat satu-satunya yang dapat mencapainya.

3.5 Subjek Penelitian

Subyek Penelitian di Dinas Ketahanan Pangan dan Pertanian Kabupaten Sumenep yang mempunyai kualitas dan karakteristik tertentu yang ditetapkan oleh peneliti untuk dipelajari dan kemudian ditarik kesimpulannya dari apa yang telah diteliti. Subjek penelitian terdiri dari informan kunci, informan utama dan informan pendukung.

3.6 Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian kualitatif, pengumpulan data dilakukan pada *natural setting* (kondisi yang alamiah), sumber data primer, dan tehnik pengumpulan data lebih banyak pada wawancara mendalam (*in depth interview*), observasi berperan serta (*participation observation*), dan dokumentasi adalah sebagai berikut:

- a. Teknik Wawancara
- b. Teknik Observasi
- c. Teknik Dokumentasi

3.7 Keabsahan Data

Menurut Sugiyono (2016:364) uji keabsahan dalam penelitian kualitatif meliputi uji *credibility* (validitas internal), *transferability* (validitas eksternal), *dependability* (reliabilitas) dan *confirmability* (obyektivitas).

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

4.1 Komunikasi

Proses penyaluran pupuk bersubsidi kepada petani merupakan hal yang sangat penting atau dapat diartikan sebagai proses penyaluran yang membutuhkan pengawasan yang sangat ketat. Hal ini bertujuan agar jumlah pupuk bersubsidi yang di salurkan oleh pemerintah dapat diterima oleh petani sesuai dengan kebutuhan masing-masing petani karena jumlah kebutuhan pupuk bersubsidi disesuaikan dengan luas lahan garapan petani dan tentunya dengan dosis anjuran dari pemerintah.

Tidak sedikit pula jumlah pupuk bersubsidi yang diterima petani tidak sesuai dengan jumlah kebutuhan petani sehingga menyebabkan kekurangan jumlah pupuk bersubsidi. Penyebab kekurangan dari pupuk subsidi antara lain, alokasi pupuk bersubsidi yang diterima petani belum sesuai dengan rencana definitif kebutuhan kelompok (RDKK) yang pengecer memahami bahwa pupuk yang mereka salurkan merupakan barang dalam pengawasan. Kemudian, belum semua petani terdaftar dalam anggota kelompok

tani, penggunaan pupuk di tingkat petani melebihi dosis anjuran pupuk dan pemupukan. Selain itu, administrasi pelayanan pupuk di kios pengecer kurang tertib termasuk di tingkat kelompok tani dan pembinaan dan pengawalan penyusunan RDKK perlu di tingkatkan. Hal tersebut perlu di tingkatkan supaya penyaluran pupuk bersubsidi ke petani dapat dilakukan secara efektif dan tepat sasaran.

Faktor-faktor yang mempengaruhi perilaku petani dalam menghadapi kelangkaan pupuk, baik bersifat positif maupun negatif dibedakan menjadi dua yaitu faktor pribadi dan faktor ekonomi. Faktor pribadi merupakan faktor-faktor yang berasal dari dalam diri petani itu sendiri yang diduga mempengaruhi perilaku petani dalam bertindak. Faktor pribadi tersebut meliputi usia, tingkat pendidikan terakhir yang telah ditempuh oleh petani dan pengalaman petani dalam usahatani padi.

Faktor ekonomi merupakan faktor yang berasal dari luar diri petani, yang diduga berhubungan dengan tindakan yang akan dilakukan oleh petani terkait dengan kelangkaan pupuk. Faktor ekonomi tersebut meliputi tingkat pendapatan petani, luas area lahan yang digunakan untuk usahatani padi dan tingkat ketersediaan pupuk non subsidi di pasaran. Hubungan antara faktor-faktor tersebut

dengan perilaku petani dalam penggunaan pupuk, penggunaan tenaga kerja dan penggunaan pestisida dianalisis secara deskripsi crosstab. Perilaku petani dalam penggunaan pupuk, penggunaan tenaga kerja dan penggunaan pestisida akan dibedakan berdasarkan perilaku petani yang sesuai dengan kebiasaan petani dan perilaku yang bukan sesuai dengan kebiasaan petani.

Pengalokasian pupuk bersubsidi kepada petani secara manual dapat menimbulkan celah dalam konsepnya sehingga menjadikan beberapa masalah baik dalam penganggaran maupun pendistribusian pupuk subsidi di lapangan. Masalah ketersediaan pupuk subsidi dilapangan mempengaruhi dari 6 Asas Tepat yang dicanangkan oleh pemerintah meliputi tepat pada jumlah, jenis, waktu, tempat, mutu dan harga. Penyediaan pupuk bersubsidi sering kali lebih rendah dari kebutuhan yang telah diusulkan oleh pemerintah daerah terkait (Suryana, et. al, 2016). Perbedaan pola produksi pupuk pabrikasi dengan jumlah dan waktu yang tetap namun kebutuhan petani yang dipengaruhi iklim atau musim menjadikan salah satu penyebab kekurangan penyaluran pupuk disuatu daerah (Vidyanita, et. al, 2016). Masalah harga juga merupakan alasan penyebab penyerapan pupuk bersubsidi kurang maksimal..

4.2 Sumber Daya

Petani yang menempuh jenjang pendidikan sekolah dasar (SD) cenderung menggunakan pupuk dan menggunakan pestisida sesuai dengan kebiasaan petani yang mana penggunaan pupuk dan penggunaan pestisida sesuai dengan kebiasaan petani artinya menggunakan pupuk dan pestisida dengan menambah jumlah di atas rekomendasi yang telah ditetapkan, namun tetap dengan memperhatikan jumlah penggunaan sesuai dengan dosis penggunaan atau tidak berlebihan dalam penggunaannya. Petani yang menunjukkan perilaku tersebut cenderung petani yang sudah tua dan memiliki pengalaman yang cukup lama sehingga dengan perilaku tersebut petani dapat menerima segala bentuk konsekuensi dari tindakan yang dilakukannya.

Petani yang menempuh jenjang pendidikan sekolah dasar (SD) cenderung menggunakan pupuk dan menggunakan pestisida sesuai dengan kebiasaan petani yang mana penggunaan pupuk dan penggunaan pestisida sesuai dengan kebiasaan petani artinya menggunakan pupuk dan pestisida dengan menambah jumlah di atas rekomendasi yang telah ditetapkan, namun tetap dengan memperhatikan jumlah penggunaan sesuai dengan dosis penggunaan atau tidak berlebihan dalam penggunaannya. Petani yang menunjukkan perilaku tersebut

cenderung petani yang sudah tua dan memiliki pengalaman yang cukup lama sehingga dengan perilaku tersebut petani dapat menerima segala bentuk konsekuensi dari tindakan yang dilakukannya.

Pembangunan pertanian menjadi salah satu fokus pembangunan perekonomian nasional karena kontribusi sektor pertanian di beberapa aspek yang tidak hanya dalam penyediaan bahan pangan bagi masyarakat. Luaran sektor pertanian dapat berkontribusi dalam penyediaan bahan pangan, penyedia bahan pakan, penyedia bahan baku industri, penyerap tenaga kerja, sumber utama pendapatan rumah tangga pedesaan serta penyumbang dalam Produk Domestik Bruto (PDB) (Haris, et al, 2017). Semakin berkembangnya perubahan yang terjadi maka pembangunan pertanian juga harus berorientasi pada pembangunan pertanian yang modern. Pembangunan pertanian modern adalah pembangunan pertanian yang menjadi langkah strategis pembangunan pertanian berkelanjutan. Pembangunan pertanian berkelanjutan sebagai paradigma baru yang akan mendorong daya beli masyarakat pedesaan sehingga meningkatkan pertumbuhan sektor non pertanian (Rangkuti, 2012).

Ada 3 aspek penting dalam pertanian berkelanjutan yaitu aspek sosial, aspek ekonomi dan aspek alam. Ketiga aspek tersebut yang juga dikembangkan dalam

pelaksanaan kebijakan pembangunan pertanian. Hal tersebut agar kebijakan pembangunan pertanian tidak hanya berfokus pada peningkatan ekonomi tetapi juga tetap menjaga ekosistem dan tatanan sosial masyarakat. Basis kegiatan ekonomi berasal dari sistem sosial yang stabil dan sehat serta kecukupan sumberdaya alam dan lingkungan, sedangkan kesejahteraan ekonomi akan menjadikan terpeliharanya sistem sosial dan kelestarian SDA dan lingkungan (Rivai dan Anugrah, 2011).

Pertanian modern dalam perkembangannya semakin berfokus pada pembentukan modal, inovasi baru, penelitian dan pengembangan. Pertanian modern yang juga dipengaruhi oleh perkembangan teknologi informasi menjadikan sistem informasi berbasis internet semakin digencarkan dipedesaan yang notebenanya sebagai sentral pengembangan pertanian. Termasuk pengembangan teknologi informasi bagi pelaku pertanian. Adanya inisiatif dalam membangun desa berbasis internet menjadikan desa tidak mengalami kesenjangan dalam pembangunan dan akses terhadap informasi (Badri, 2016).

4.3 Disposisi

Indonesia yang memiliki potensi pertanian besar perlu adanya suatu kebijakan pembangunan pertanian yang berkelanjutan. Ada beberapa pertimbangan perlunya pengembangan pertanian di

Indonesia seperti potensi alam yang melimpah dan banyaknya penduduk desa yang bermata pencaharian sebagai petani. Dewasa ini perlu adanya suatu peningkatan dan pengembangan ilmu pengetahuan yang mengembangkan pertanian tanpa menimbulkan kerusakan, tenaga kerja sektor pertanian melimpah serta potensi untuk mengatasi kekurangan bahan pangan (Prabowo, 2010). Pembangunan pertanian sendiri pada masa sekarang sudah mulai dikembangkan inovasi-inovasi pertanian berbasis non-lahan atau tanpa membutuhkan lahan yang luas. Apabila potensi lahan yang luas tidak diimbangi dengan pengelolaan yang baik maka akan menimbulkan inefisiensi dalam suatu pembangunan pertanian.

Pupuk merupakan salah satu faktor dalam usahatani yang penting untuk diperhatikan. Kebutuhan pupuk oleh petani cukup besar karena pupuk menjadi faktor input dalam sapta usahatani. Oleh karena itu mekanisme penyediaan pupuk subsidi distur oleh pemangku kebijakan terkait. Pemerintah dalam mengupayakan penyediaan pupuk diterapkanlah kebijakan pupuk bersubsidi bagi petani. Kebijakan pupuk bersubsidi merupakan upaya pemerintah untuk mendorong produksi dan produktivitas petani sebagai pelaku utama usahatani serta peningkatan pendapatan petani (Hendrawan, et. al, 2011).

Kebijakan pupuk bersubsidi di Indonesia dikelola melalui PT. Pupuk Indonesia (Persero) sebagai produsen pupuk bersubsidi. PT. Pupuk Indonesia (Persero) diberikan kewenangan sebagai pelaksana dalam pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi untuk seluruh daerah di Indonesia. Hal itu sesuai dengan Peraturan Menteri Perdagangan dan Pemerintah. Kewenangan pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi oleh PT. Pupuk Indonesia (Persero) disesuaikan dengan kemampuan produksi agar lebih fleksibel, efisien dan efektif (Widia dan Apriadi, 2017).

Realisasi Pupuk Urea

Tahun	Alokasi	Realisasi
2020	29.743	27.648
2021	28.747	25.818
2022	15.038	31.267

Realisasi Pupuk NPK/ Ponska

Tahun	Alokasi	Realisasi
2020	8.408	7.369
2021	8.869	8.653
2022	31.267	30.118

Pupuk bersubsidi yang berasal dari produsen pusat kemudian didistribusikan melalui produsen ditingkat provinsi dan distributor pupuk ditingkat kabupaten dan secara berjenjang akan disalurkan kepada Kios Pupuk Lengkap (KPL) atau pengecer pupuk yang tersebar di daerah-daerah.

KPL-KPL tersebut adalah pelaku pendistribusian pupuk subsidi yang secara langsung berhadapan dengan petani sebagai sasaran dari kebijakan pupuk subsidi. Kios binaan atau pengecer merupakan pengecer pupuk resmi yang mendapatkan surat dari produsen untuk penyaluran pupuk bersubsidi sesuai aturan yang telah ditetapkan (Sriwinari dan Faesal, 2016).

Subsidi sendiri merupakan salah satu cara pemerintah menjaga stabilitas suatu barang atau jasa. Subsidi dapat didefinisikan yaitu sejumlah bantuan keuangan dari pemerintah untuk menjaga harga barang atau jasa dalam sektor bisnis atau industri agar tetap rendah (Heliantoro dan Juwana, 2018). Agar manfaat subsidi dapat dirasakan oleh pelaku utama usahatani (petani) maka diberlakukan kebijakan distribusi agar subsidi dapat merata. Kebijakan pupuk bersubsidi diarahkan untuk mencapai 2 tujuan yaitu (1) Tujuan antara: yaitu meningkatkan kemampuan petani untuk mengakses pupuk sesuai kebutuhan (2) Tujuan akhir: yaitu untuk meningkatkan produktivitas dan produksi pertanian (Darwis dan Supriyati, 2014).

4.4 Struktur Birokrasi

Berdasarkan informasi Kementerian Pertanian dalam Buletin APBN vol III edisi 14 tahun 2018 yang ditulis oleh Dahiri menjelaskan bahwa kesejahteraan

petani yang dilihat dari NTP tahun 2015-2017 diketahui bahwa NTP bagi petani tanaman pangan merupakan NTP terendah dibanding komoditas lain. Nilai tersebut dapat dijelaskan bahwa nilai NTP tanaman pangan (99,49), hortikultura (105,05), sedangkan sektor peternakan (107,40). Aspek kesejahteraan petani tidak lepas dari 3 hal yaitu permasalahan pupuk, benih dan harga (Dahiri, 2018).

Ada beberapa syarat dalam suatu pembangunan pertanian yang harus dipahami oleh pembuat dan pelaku kebijakan pembangunan pertanian agar pembangunan pertanian semakin berkembang. Menurut Arthur Mosher pada bukunya yang berjudul "*Getting Agriculture Moving*" yang disarikan oleh Arifin (2005).

Secara umum subsidi pupuk merupakan suatu bentuk pembayaran yang dilakukan pemerintah kepada produsen pupuk agar para petani mendapatkan sebuah keringanan dalam membeli pupuk untuk digunakan dalam kegiatan pertaniannya. Berikut ini pengertian subsidi yang dikemukakan oleh beberapa ahli: Menurut Nazir (2004: 537) subsidi adalah suatu program keuangan dan sumber-sumber daya lainnya untuk membiayai kegiatan organisasi atau kegiatan perorangan oleh pemerintah.

Menurut Suparmoko (2000), subsidi (money transfer) adalah salah satu

program pemerintah yang dikeluarkan dan juga sebagai pajak negatif menambah penghasilan terhadap penerima subsidi. Pajak negatif ini akan memajukan tingkat penghasilan riil apabila para konsumen menggunakan atau membeli barang-barang yang telah disubsidi oleh pemerintah dengan harga jual yang lebih rendah. Sedangkan menurut Hassanudin (2004: 537) subsidi dapat mendorong peningkatan output produk-produk yang dibantu akan tetapi memengaruhi proses alokasi sumber daya domestik secara umum dan memberi dampak yang merugikan terhadap perdagangan antar internasional. Berdasarkan pendapat tersebut, peneliti menyimpulkan bahwa subsidi merupakan biaya yang dikeluarkan pemerintah untuk membiayai kegiatan atau usaha agar mendorong peningkatan output produk-produk yang dibantu. Jadi dalam penelitian ini subsidi yang diberikan pemerintah kepada petani dalam bentuk pupuk merupakan sebuah kegiatan yang dilakukan pemerintah dalam upaya untuk meningkatkan output di bidang pertanian, khususnya peningkatan produktivitas padi.

5. PENUTUP

5.1 Kesimpulan

Komunikasi antara petani dengan dinas seharusnya terjalin dengan baik, karena dinas diwakili oleh penyuluh lapangan maka ada hambatan pemahaman dalam penerapan informasi karena petani

masih banyak yang awam. Namun Dinas Ketahanan Pangan dan Pertanian Kabupaten Sumenep beserta Korluh BPP selalu berupaya memberikan edukasi kepada para petani terkait tata kelola pupuk subsidi. Selain itu memberikan pemahaman terkait penggunaan pupuk dan membuat pupuk alternatif sendiri dari bahan alami yang kualitas untuk kebutuhan tanaman tidak jauh berbeda dengan pupuk kimia.

Pengelolaan pupuk subsidi untuk keberlangsungan pangan di Kabupaten Sumenep tentang sumber daya ternyata para petani masih banyak yang awam salah satunya ialah karena faktor usia dan pendidikan yang minim, secara pendidikan formal masih banyak ditemukan sehingga pemahaman mereka tentang dunia pertanian khususnya tata kelola pupuk dan alur distribusi pupuk rata-rata mereka tidak paham sepenuhnya. Sedangkan untuk dinas sendiri beserta penyuluh secara sumber daya masih belum maksimal juga yakni dari sisi sumber daya tenaga yang kurang, masih banyak ditemui dilapangan bahwa satu petugas penyuluh mernagkap dua hingga 3 desa sebagai desa damingannya. Dengan kata lain dinas maih kekurangan tenaga untuk memaksimalkan para petani di Kabupaten Sumenep.

Pengelolaan pupuk subsidi untuk memperoleh persetujuan pengajuan pupuk

dari pusat memerlukan waktu yang tidak singkat. Namun Dinas Ketahanan Pangan dan Pertanian Kabupaten Sumenep selalu berusaha untuk memenuhi kebutuhan para petani yakni pupuk.

Pengelolaan pupuk subsidi penyuluh pertanian dan dinas pertanian selalu berusaha untuk memenuhi kebutuhan para petani khususnya pupuk subsidi yang menjadi kebutuhan utama para petani sehingga petani tidak menjadi rugi.

5.2 Saran

Dinas Ketahanan Pangan dan Pertanian Kabupaten Sumenep dalam memberikan pelayanan dan penyuluhan kepada para petani harus ditingkatkan untuk memenuhi kebutuhan pupuk petani setiap tahunnya.

Dinas Ketahanan Pangan dan Pertanian Kabupaten Sumenep harus menambah sumber daya tenaga lagi untuk memaksimalkan kepentingan petani agar petani lebih mandiri dan tidak bergantung kepada pupuk kimia lagi, mampu mandiri belajar membuat pupuk organik.

Dinas Ketahanan Pangan dan Pertanian Kabupaten Sumenep harus memberikan ruang dan mengubah regulasi yang simpel agar memudahkan petani tidak terjebak terhadap administrasi.

Dinas Ketahanan Pangan dan Pertanian Kabupaten Sumenep harus mengevaluasi penyuluhn yang tidak aktif

dan tidak mau berkerja mendampingi petani menjadi lebih baik.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Wahab, Solikin, Analisis Kebijakan Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijakan Negara (Jakarta: Bumi Aksara, 2001)
- Abidin, Zainal Said., Kebijakan Publik (Jakarta: Suara Bebas, 2006)
- Deddy Mulyadi. (2018). Studi Kebijakan Publik dan Pelayanan Publik. Bandung: Alfabeta.
- Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia Nomor: 70/MPP/Kep/2/2003
- Marisa, Suhaila. (2011). Analisis Efektifitas Kebijakan Subsidi Pupuk dan Pengaruhnya Terhadap Produksi Padi: (Studi Kasus Kabupaten Bogor).
- Peraturan Presiden Nomor 77 tahun 2005 tentang Penetapan Pupuk Bersubsidi Sebagai Barang dalam Pengawasan
- Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 15/MDAG/Per/2021 tentang Pengadaan Penyaluran Pupuk Bersubsidi Untuk Sektor Pertanian
- Sugiyono. (2019). Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D. Bandung: Alfabeta.