



**EFEKTIVITAS KEBIJAKAN SUBSIDI PUPUK DALAM UPAYA  
PENINGKATAN PRODUKTIVITAS PADI di KABUPATEN DEMAK**

**SKRIPSI**  
**Untuk Memperoleh Gelar Sarjana Ekonomi**  
**Pada Universitas Negeri Semarang**

**Oleh**  
**Naela Safitri**  
**NIM 7111412110**

**JURUSAN EKONOMI PEMBANGUNAN**  
**FAKULTAS EKONOMI**  
**UNIVERSITAS NEGERI SEMARANG**  
**2018**

## PERSETUJUAN PEMBIMBING

Skripsi ini telah disetujui oleh pembimbing untuk diajukan ke sidang panitia ujian skripsi pada:

Hari : Rabu

Tanggal : 28 November 2018

Mengetahui,

Ketua Jurusan Ekonomi Pembangunan



Fafurida, S.E., M.Sc

NIP.198502162008122004

Dosen Pembimbing

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'A' followed by a wavy line and ending in a vertical stroke.

Dr. Amin Pujiati, S.E., M.Si

NIP.196908212006042001

## PENGESAHAN KELULUSAN

Skripsi ini telah dipertahankan di depan Sidang Panitia Ujian Skripsi Fakultas  
Ekonomi Universitas Negeri Semarang pada:

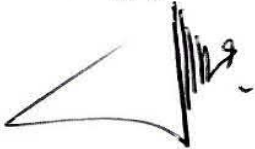
Hari : *Jumat*  
Tanggal : *28 Desember 2018*

Penguji I



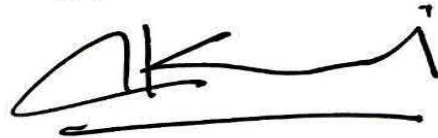
Prof. Dr. Sucihatiningsih DWP, M.Si  
NIP.196812091997022001

Penguji II



Karsinah, S.E., M.Si  
NIP.197010142009122001

Penguji III



Dr. Amin Pujiati, S.E., M.Si  
NIP.196908212006042001

Mengetahui,

Dekan Fakultas Ekonomi



Drs. Heri Yanto, MBA., Ph.D

NIP.196307181987021001

## PERNYATAAN

Saya yang bertandatangan di bawahini:

Nama : Naela Safitri

NIM : 7111412110

TempatTanggalLahir : Demak, 24 Pebruari 1995

Alamat : Jl. Raya Mijen-Wedung KM.2 Pecuk Mijen Demak

Menyatakan bahwa yang tertulis di dalam skripsi ini benar-benar hasil karya saya sendiri, bukan jiplakan dari karya tulis orang lain, baik sebagian atau seluruhnya .Pendapat atau temuan orang lain yang terdapat dalam skripsi ini dikutip atau dirujuk berdasarkan kodeetik ilmiah. Apabila di kemudian hari terbukti skripsi ini adalah hasil jiplakan dari karya ilmiah orang lain, maka saya bersedia menerima sanksi dengan ketentuan yang berlaku.

Semarang, ~~20~~ November 2018



Naela Safitri  
NIM 7111412110

## MOTTO DAN PERSEMBAHAN

### Motto

- *“Wahai orang-orang yang beriman, mohonlah pertolongan (kepada Allah) dengan sabar dan sholat. Sungguh, Allah beserta orang-orang yang sabar.” (Q.S. Al-Baqarah:153)*
- *“Siapa yang mengerjakan kebaikan sebesar biji dzarah sekalipun, niscaya ia akan melihat balasannya.” (Q.S.Al-Muzzamil:8)*

### Persembahan

Dengan rasa syukur kepada Allah SWT, atas segala karunia-Nya skripsi ini kupersembahkan untuk:

- Kedua Orang Tuaku tercinta Ayah Abdullah Halimi dan Ibu Nistutik yang telah membesarkan, mendidik dan mendoakan disetiap saat. Senantiasa Mencerahkan kasih sayang yang tak terhingga, semoga ini menjadi modal kelak untuk membahagiakan kalian karena pengorbanan kalian tidak bisa aku balas sampai akhir hayat, semoga kelak aku dapat membahagiakan dan membanggakan kalian.
- Mas Anas, adikku Mizan dan Dani tersayang serta calon suamiku Sigit yang selalu memberi semangat untuk terus menyelesaikan kuliahku.
- Almamaterku Tercinta UNIVERSITAS NEGERI SEMARANG



## **PRAKATA**

Puji syukur kehadiran Allah SWT yang telah memberikan nikmat karunia-Nya, sehingga saya dapat menyelesaikan skripsi dengan judul “Efektivitas Kebijakan Subsidi Pupuk dalam Upaya Peningkatan Produktivitas Padi di Kabupaten Demak”.

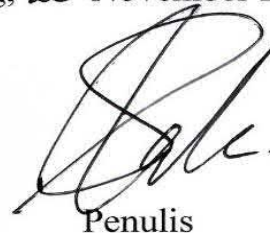
Skripsi ini disusun untuk menyelesaikan Studi Strata (satu) untuk meraih gelar Sarjana Ekonomi. Saya menyampaikan rasa terima kasih atas segala bantuan dan dukungan yang telah diberikan kepada:

1. Prof. Dr. Fathur Rokhman, M.Hum., Rektor Universitas Negeri Semarang yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk menimba ilmu dengan segala kebijakannya.
2. Drs. Heri Yanto MBA, PhD, Dekan Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Semarang yang dengan kebijaksanaannya memberikan kesempatan kepada penulis sehingga dapat menyelesaikan skripsi dan studi dengan baik.
3. Fafurida S.E, M.Sc, Ketua Jurusan Ekonomi Pembangunan Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Semarang yang telah memberikan arahan kepada penulis.
4. Dr. Amin Pujiati, S.E., M.Si., sebagai Dosen Pembimbing yang telah memberikan izin kepada penulis untuk menyusun skripsi dan memberikan bimbingan, arahan, serta saran kepada penulis selama penyusunan skripsi.
5. Dr. Y. Titik Haryati, M.Si., Dosen Wali yang memberikan bimbingan, serta arahan kepada penulis selama masa studi.

6. Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Semarang, atas semua bekal ilmu dan pengetahuan yang telah diberikan kepada penulis.
7. Calon suamiku Sigit Budiyanto, dan kakak adik ku tercinta Saiful Anas, Moh. Nauval Mizan, dan Dani Ahmad Izzulhaq, yang selalu memberikan semangat dan dukungan kepada penulis.
8. Tante tercinta Ifa Khofifah yang selalu memberikan motivasi kepada penulis
9. Teman di Jurusan Ekonomi Pembangunan angkatan 2012, Universitas Negeri Semarang, Erika Rizkiana Budi, Novi Pramana, Khilya Zakia, dan teman-teman yang tidak bisa saya sebutkan namanya satu persatu, terima kasih atas semangat, motivasi, dan kebersamaanya selama ini.
10. Teman-teman terdekat, Ribut Tulus Rahayu, Wiwin Winarsih, Novia Nailil, Romenta Niken, Abdurahman Khubaib, dan Novita Sari yang telah memberikan dukungan kepada penulis.
11. Semua pihak yang telah membantu dalam penyusunan skripsi ini yang tidak dapat disebutkan satu persatu.

Penulis menyadari bahwa penulisan skripsi ini jauh dari kata sempurna. Penulis menerima kritik dan saran yang membangun demi perbaikan penulis dimasa yang akan datang. Akhir kata, semoga skripsi ini bermanfaat bagi para pembaca dan semua pihak yang telah membantu.

Semarang, 28 November 2018



Penulis

**Safitri, Naela. 2018.** “Efektivitas Kebijakan Subsidi Pupuk Dalam Upaya Peningkatan Produktivitas Padi di Kabupaten Demak” Skripsi. Jurusan Ekonomi Pembangunan. Fakultas Ekonomi. Universitas Negeri Semarang. Dosen Pembimbing, Dr. Amin Pujiati. S.E., M.Si.

**Kata kunci: Deskriptif Kualitatif; upaya Peningkatan Produktifitas Padi,Efektivitas,Kebijakan Subsidi pupuk**

Kabupaten Demak memiliki luas lahan sawah yang mencapai luas 50.915 ha 56,96 persen dari lahan yang ada dan komoditi terbesar di kabupaten Demak adalah padi, sebagian besar kontribusi PDRB kabupaten demak di peroleh dari sektor pertanian yaitu sebesar 24,16% .Oleh karena itu, sektor pertanian harus mendapatkan prioritas karena pertanian juga memberikan kontribusi untuk ketahanan pangan terutama padi, Demak masuk dalam 3 besar Kabupaten/ kota penghasil padi terbesar di Jawa Tengah. Berbagai langkah yang ditempuh oleh pemerintah dalam melaksanakan kebijakan pangan seperti subsidi input produksi, dan pembenahan kelembagaan pangan. Salah satu kebijakan-kebijakan subsidi input produksi tersebut adalah kebijakan subsidi pupuk. Pada tahun 2011-2016 produksi padi kabupaten Demak mengalami fluktuasi atau naik turun, bahkan pada tahun 2014 produksi padi mengalami penurunan yang sangat signifikan walaupun subsidi pupuk pada tahun itu mengalami peningkatan. Hal ini mengindikasikan adanya pertanyaan terhadap tingkat efektivitas kebijakan subsidi pupuk terhadap produktivitas hasil panen Padi di Kabupaten Demak. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui efektivitas kebijakan subsidi pupuk dalam upaya peningkatan produktivitas padi di Kabupaten Demak.

Sampel dalam penelitian ini terdiri dari 30 *keyperson* yang terdiri dari 10 Petani/Kelompok Tani, 10 Penyuluh Pertanian, dan 10 Pengecer/Distributor pupuk resmi di Kabupaten Demak. Adapun metode penelitian yang digunakan adalah analisis deskriptif kualitatif

Penelitian ini diperoleh hasil dari interview guide bahwa kebijakan subsidi pupuk sudah dilaksanakan sesuai dengan aturan-aturan yang dan sudah efektif, tetapi perbaikan harus terus dilakukan agar penyelewengan dan kekurangan pupuk tidak terjadi lagi sehingga petani dapat memaksimalkan produksi padi mereka.

Adapun saran dari penelitian ini antara lain kerjasama antara pihak yang berkepentingan dalam melakukan pengawasan dalam pendistribusian pupuk, dan memberikan sarana dan prasarana untuk membimbing/memberikan pengetahuan kepada petani tentang pupuk subsidi.



## **ABSTRACT**

**Safitri, Naela.2018.**"Effectiveness of Fertilizer Subsidy Policy in Efforts to Increase Rice Productivity in Demak Regency"Final Project Department of Economic Development .Faculty of Economics.Semarang State University.Advisor, Dr. Amin Pujiati. S.E., M.Si.

**Keywords: Descriptive Analysis; Efforts to Increase Rice Productivity, Effectiveness,Subsidy Policy of fertilizer.**

Demak Regency has a rice field area that reaches an area of 50,915 ha 56.96 % of the existing land and the biggest commodity in Demak Regency is rice, most of the contribution of the demak regency GRDP is obtained from the agricultural sector which is 24.16%. Therefore, the sector agriculture must get priority because agriculture also contributes to food security, especially rice, Demak is included in the 3 biggest regencies / cities producing rice in Central Java. Various steps taken by the government in implementing food policies such as subsidizing production inputs, and revamping food institutions. One of the policies for subsidizing production inputs is the fertilizer subsidy policy in 2011-2016 the production of rice in Demak district fluctuated or up, even in 2014 rice production experienced a significant decline even though fertilizer subsidies increased that year. This indicates the question of the effectiveness of the fertilizer subsidy policy on the productivity of rice yields in Demak Regency. The purpose of this study was to determine the effectiveness of the fertilizer subsidy policy in an effort to increase rice productivity in Demak Regency.

The sample in this study consisted of 30 keyperson consisting of 10 farmers / farmer groups, 10 agricultural extension workers, and 10 retailers / distributors of official fertilizers in Demak Regency. As for the research method used was a qualitative descriptive method

The research results obtained from the interview guide that fertilizer subsidy policies have been carried out in accordance with the rules that have been effective but improvements must be made continuously so that diversion and lack of fertilizer does not occur again so that farmers can maximize their rice production

As For The suggestions of this research include cooperation between interested parties in supervising the distribution of fertilizers, and providing facilities and infrastructure to guide / provide knowledge to farmers about fertilizer subsidy

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL .....	i
PERSETUJUAN PEMBIMBING .....	ii
PENGESAHAN KELULUSAN .....	iii
PERNYATAAN .....	iv
MOTO DAN PERSEMBAHAN .....	v
PRAKATA .....	vi
SARI .....	viii
ABSTRACT .....	ix
DAFTAR ISI .....	x
DAFTAR TABEL .....	xiii
DAFTAR GAMBAR .....	xiv
DAFTAR LAMPIRAN .....	xv
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
1.1 Latar Belakang Masalah.....	1
1.2 Rumusan Masalah.....	7
1.3 Tujuan Penelitian .....	10
1.4 Manfaat Penelitian .....	10
<b>BAB II LANDASAN TEORI</b>	
2.1 Efektivitas .....	11
2.1.1 Pengertian Efektivitas .....	11
2.2 Kebijakan Subsidi Pupuk.....	12
2.2.1 Manfaat Kebijakan Subsidi Pupuk Bagi Petani .....	14

2.2.2 Aturan Kebijakan Pemerintah dalam Subsidi Pupuk.....	14
2.3 Pengertian Pupuk .....	17
2.4 Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Besaran Subsidi Pupuk .....	19
2.5 Penyaluran,Pengadaan,dan Pengawasan Pupuk Bersubsidi .....	20
2.6 Produktivitas Padi .....	23
2.6.1 Pengertian Produktivitas Padi .....	23
2.6.2 Pupuk Sebagai Sarana Peningkatan Produktivitas Tanaman Padi .....	25
2.7 Penelitian Terdahulu .....	26
2.7.1 Persamaan Penelitian Terdahulu .....	29
2.7.2 Perbedaan Penelitian Terdahulu.....	29
2.8 Kerangka Pemikiran.....	29
<b>BAB III METODE PENELITIAN</b>	
3.1 Jenis Penelitian.....	31
3.2 Fokus Penelitian.....	32
3.3 Subjek dan Informan Penelitian .....	32
3.4 Sumber Data.....	34
3.5 Metode Pengumpulan Data.....	34
3.6 Metode Analisis Data.....	37
<b>BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN</b>	
4.1 Diskripsi Informan/ <i>Key Person</i> Penelitian .....	40
4.1.1 Diskripsi <i>Key Person</i> Kelompok Tani .....	41
4.1.2 Diskripsi <i>Key Person</i> Penyuluh Pertanian .....	44
4.1.3 Diskripsi <i>Key Person</i> Pengecer dan Distributor Pupuk .....	46

4.2 Analisis Hasil Penelitian .....	49
4.2.1 Efektivitas Kebijakan Subsidi Pupuk dalam Upaya Peningkatan Produktivitas Padi .....	49
4.3 Pembahasan.....	54
4.3.1 Fakto-Faktor Penghambat Pelaksanaan Kebijakan Subsidi Pupuk dalam Upaya Peningkatan Produktivitas Padi .....	64
4.3.2 Solusi dan Penyelesaian .....	72
<b>BAB V PENUTUP</b>	
5.1 Simpulan .....	74
5.2 Saran .....	75
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>77</b>
<b>LAMPIRAN</b>	

## DAFTAR TABEL

Tabel 1.1.	Alokasi Pupuk Bersubsidi untuk Komoditi Padi di Kabupaten Demak Tahun 2011-2016 .....	3
Tabel 1.2.	Rata-rata Pengeluaran per Musim Tanam per Hektar Usaha Tani Padi Sawah Menurut Jenis Pengeluaran .....	4
Tabel 1.3.	Harga Eceran Tertinggi Pupuk Bersubsidi di Kabupaten Demak.....	9
Tabel 2.1.	Penelitian Terdahulu .....	26
Tabel 4.1.	Hasil Interview Guide Kelompok Tani.....	50
Tabel 4.3.	Hasil Interview Guide Penyuluh Pertanian.....	51
Tabel 4.4.	Hasil Interview Guide Pengecer dan Distributor .....	53



## DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1.	Distribusi Persentase PDRB Kabupaten Demak Menurut Lapangan Usaha Tahun 2014.....	2
Gambar 1.2.	Produksi Padi Kabupaten Demak Tahun 2011-2016.....	3
Gambar 2.1.	Kerangka Berfikir.....	30
Gambar 4.1.	<i>Key Person</i> Kelompok tani Berdasarkan Jenis Kelamin.....	41
Gambar 4.2.	<i>Key Person</i> Kelompok tani Berdasarkan Umur .....	42
Gambar 4.3.	<i>Key Person</i> Kelompok tani Berdasarkan Tingkat Pendidikan .....	43
Gambar 4.4.	<i>Key Person</i> Penyuluh Pertanian Berdasarkan Jenis Kelamin .....	44
Gambar 4.5.	<i>Key Person</i> Penyuluh Pertanian Berdasarkan Umur.....	45
Gambar 4.6.	<i>Key Person</i> Pengecer dan Distributor Berdasarkan Jenis Kelamin .....	46
Gambar 4.7.	<i>Key Person</i> Pengecer dan Distributor Berdasarkan Umur.....	47
Gambar 4.8.	<i>Key Person</i> Pengecer dan Distributor Berdasarkan Pendidikan.....	48

## DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1.	Profil <i>Key Person</i> .....	81
Lampiran 2.	Interview Guide.....	84
Lampiran 3.	Hasil Reduksi <i>Key Person</i> Efektivitas Kebijakan Subsidi Pupuk di Kabupaten Demak.....	93
Lampiran 4.	Dokumentasi .....	113

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

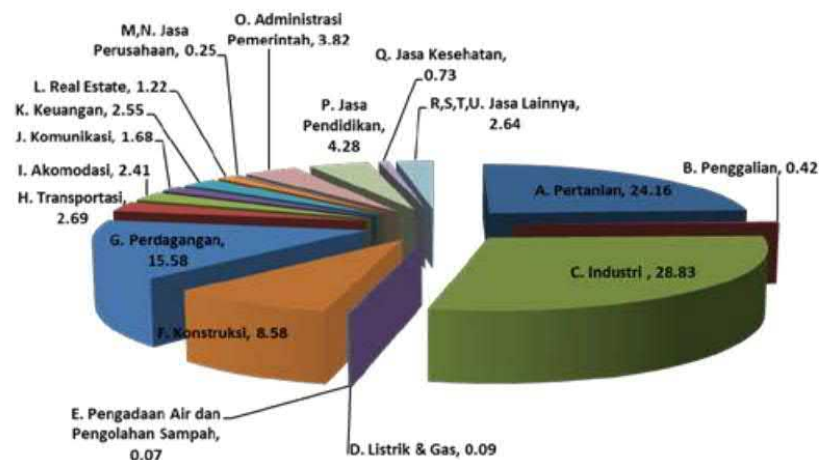
### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Pertanian merupakan aspek penting dalam mendukung keberlangsungan hidup suatu negara. Selain itu, pertanian sebagai aspek pendukung ketersediaan pangan di suatu negara. Adanya berbagai kebijakan pemerintah yang mendukung produksi sektor pertanian karena pendapatan negara sebagian besar berasal dari sektor pertanian.

Pertumbuhan ekonomi suatu wilayah ditunjukkan oleh kenaikan PDRB atas dasar harga konstan, Secara administratif luas wilayah Kabupaten Demak adalah 89.743 ha, terdiri atas 14 kecamatan, 243 desa, dan 6 kelurahan. Sebagai daerah agraris yang kebanyakan penduduknya hidup dari pertanian, sebagian besar wilayah Kabupaten Demak terdiri atas lahan sawah yang mencapai luas 50.915 ha (56,96 persen), dan selebihnya adalah lahan kering. Hal ini terlihat pada gambar 1.1.

Gambar 1.1. terlihat bahwa pertanian mempunyai kontribusi yang besar terhadap PDRB. Pertanian mempunyai kontribusi sebesar 24,16% terhadap PDRB yang merupakan sektor terbesar kedua setelah sektor industri, Oleh karena itu, sektor pertanian harus mendapatkan prioritas karena pertanian juga memberikan kontribusi untuk ketahanan pangan. terutama adalah padi, Demak masuk sebagai 5 besar kota/kabupaten penyangga pangan di Jawa Tengah dengan produksi padi di tahun 2016 sebesar 651.205 ton dengan luas lahan garapan 92.848

ha atau menduduki posisi ke 3 setelah kabupaten cilacap dan sragen. Berbagai langkah yang ditempuh oleh pemerintah dalam melaksanakan kebijakan pangan seperti subsidi input produksi, kebijakan harga, dan pembenahan kelembagaan pangan. Salah satu kebijakan-kebijakan subsidi input produksi tersebut adalah kebijakan subsidi pupuk.



**Gambar 1.1. Distribusi persentase PDRB Kabupaten Demak menurut Lapangan Usaha 2014**

Sumber : BPS Kabupaten Demak, 2017

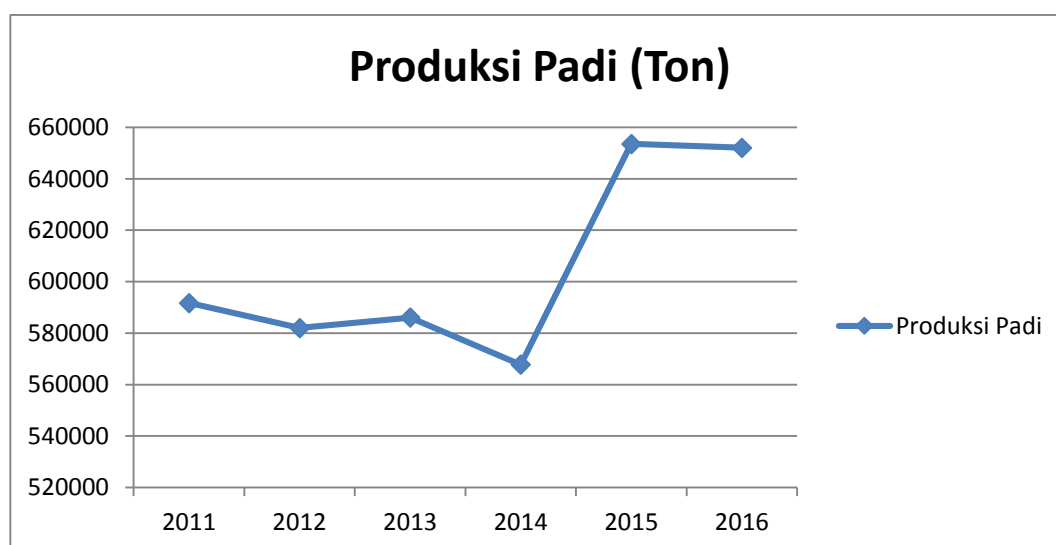
Kebijakan subsidi pupuk sebagai salah satu dari kebijakan fiskal pemerintah yang ditujukan pada petani dengan tujuan meningkatkan produksi pertanian. Kebijakan ini sudah dilakukan sejak tahun 1960 dan juga pernah dihapuskan pada saat krisis moneter 1998 dan mulai diberlakukan kembali pada pertengahan tahun 2001. Perkembangan alokasi subsidi pupuk untuk sektor pertanian kabupaten Demak tahun 2016 akan disajikan secara lengkap pada tabel 1.1. di bawah ini.

Tabel 1.1. Alokasi Pupuk Bersubsidi Untuk Komoditi Padi Kabupaten Demak Tahun 2011-2016

NO	TAHUN	RDKK (TON)	UREA (TON)	ZA (TON)	SP 36 (TON)	NPK (TON)	ORGANIK (TON)
1	2011	67.876	44.500	6.400	8.017	16.290	6.797
2	2012	67.876	47.800	8.773	9.979	19.900	6.472
3	2013	0	47.100	9.200	10.120	20.500	8.956
4	2014	0	47.142	10.509	12.443	26.344	12.730
5	2015	0	41.410	11.800	11.890	28.500	9.784
6	2016	0	34.559	11.850	10.620	28.850	8.500

Sumber : BPS Kabupaten Demak, 2017

Tabel 1.1. terlihat bahwa alokasi pupuk bersubsidi untuk sektor pertanian setiap tahun berbeda-beda. Alokasi Pupuk bersubsidi untuk komoditi dihitung sesuai dengan anjuran pemupukan berimbang spesifik lokasi dengan mempertimbangkan usulan kebutuhan yang diajukan oleh Kecamatan dengan mengacu luas lahan sawah padi serta Alokasi Pupuk Bersubsidi Tahun Anggaran. Pengaruh adanya subsidi pupuk terhadap produksi padi akan ditunjukkan pada gambar 1.2. berikut.



**Gambar 1.2. Produksi Padi Kabupaten Demak Tahun 2011 – 2016 (Ton)**  
 Sumber : BPS Kabupaten Demak, 2017



Berdasarkan gambar 1.2. diketahui bahwa pada tahun 2011 produksi padi Kabupaten Demak sebesar 591.736 ton, tahun 2012 sebesar 582.020 ton, tahun 2013 sebesar 586.079 ton, tahun 2014 sebesar 567.745 ton, pada tahun 2015 sebesar 653.547 ton, dan pada tahun 2016 sebesar 651.205 ton.

Akibat adanya pemberlakuan subsidi pupuk kembali, produksi padi mengalami peningkatan dari tahun 2002. Namun, pada tahun 2011-2016 produksi padi kabupaten Demak mengalami fluktuasi atau naik turun, bahkan pada tahun 2014 produksi padi mengalami penurunan yang sangat signifikan walaupun didalam tabel 1.1 diterangkan bahwa subsidi pupuk pada tahun itu mengalami peningkatan.

Hal ini mengindikasikan adanya pertanyaan terhadap tingkat efektivitas kebijakan subsidi pupuk terhadap sektor pertanian pada Kabupaten Demak.

Tabel 1.2. Rata-rata Pengeluaran per Musim Tanam per Hektar Usaha Tani Padi Sawah Menurut Jenis Pengeluaran

<b>Rincian</b>	<b>Nilai (000 Rp)</b>	<b>Biaya (%)</b>
Bibit/benih	205,54	3,46
Pupuk	786,42	13,26
Pestisida	180,75	3,05
Tenaga Kerja	1586,01	26,73
Sewa Lahan	734	12,37
Alat/sarana Usaha	463	7,8
Jasa	1553	26,18
Lainnya (bunga kredit, iuran irigasi, PBB Lahan Sawah, dll)	424	7,15
<b>Jumlah</b>	<b>5932,72</b>	<b>100</b>

Sumber : BPS Kabupaten Demak yang diolah, 2017

Efektivitas kebijakan subsidi pupuk diukur berdasarkan enam indikator, antara lain tempat, jenis, waktu, jumlah, mutu, dan harga sehingga petani dapat menggunakan pupuk sesuai kebutuhan. Efektivitas kebijakan subsidi pupuk menjadi hal yang penting dalam mendukung produksi sektor pertanian. Pada Tabel 1.2 terlihat bahwa pupuk mempunyai proporsi sebesar 13,26 persen terhadap keseluruhan biaya produksi padi per hektar pada setiap musim tanamnya. Hal ini menunjukkan bahwa pupuk mempunyai proporsi yang besar dalam biaya produksi padi sehingga pupuk menjadi hal yang harus diprioritaskan oleh pemerintah terkait dengan kebutuhan petani. Pupuk menjadi input yang perlu disubsidi pemerintah terkait dengan peranannya yang penting dalam menentukan produksi pertanian, namun di Kabupaten Demak permasalahan yang mengakibatkan kurang efektifnya pelaksanaan kebijakan subsidi pupuk adalah masih terjadi kelangkaan pupuk terutama disaat masa tanam yang berakibat pada naiknya Harga Eceran Tertinggi (HET) di tingkat pengecer, serta penyimpangan pendistribusian pupuk bersubsidi di Kabupaten Demak, maka penting sekali masalah tersebut harus segera diselesaikan. Hal lain yang menjadi perhatian lebih luas apabila pupuk bersubsidi yang didistribusikan tidak sampai kepada petani maka akan memberikan dampak negatif pada pencapaian target produksi Gabah Kering Giling (GKG) oleh pemerintah Kabupaten Demak.

Masalah kelangkaan yang sering timbul terkait dengan pelaksanaan distribusi pupuk adalah perbedaan data rekapitulasi penyaluran pupuk dengan data rekapitulasi Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok (RDKK), keterlambatan produsen dalam menyalurkan ke daerah-daerah/ Distributor (Lini 3) dan

distributor ke Pengecer / kios (Lini 4) karena faktor teknis dan kurang pengawasan dari pihak yang berwenang dalam pendistribusian pupuk mulain dari lini ke 3 hingga ke petani. Masalah ini memang sederhana tetapi sangat berpengaruh terhadap ketepatan distribusi pupuk bersubsidi.

Permasalahan tentang distribusi pupuk bersubsidi jika ditarik lebih jauh dan lebih diperhatikan dalam lagi juga akan berdampak lebih jauh pada program pemerintah pusat dan pemerintah daerah di bidang sosial. Pupuk bersubsidi apabila tidak dapat terdistribusi dengan baik maka akan berdampak pada penurunan pendapatan petani, yang disebabkan karena naiknya biaya produksi untuk membeli pupuk bersubsidi diatas Harga Eceran Tertinggi (HET) yang ditetapkan pemerintah. Selain dampak bagi kehidupan sosial ekonomi petani, dalam kebijakan subsidi pupuk yang belum dapat berjalan maksimal akan berdampak pada tidak tercapainya prinsip pupuk yang harus tersedia dalam prinsip “tepat” yaitu tepat jenis, tepat jumlah, tepat harga, tepat tempat, tepat waktu, tepat mutu. Khususnya tidak tercapainya prinsip “tepat jumlah”, “tepat harga” dan “tepat waktu”. Efektivitas subsidi pupuk pada petani ditentukan oleh respon harga terhadap penggunaan pupuk dan respon pupuk terhadap hasil padi. Darnpak positif pertama yang bersifat langsung dari subsidi pupuk meningkatnya ketersedianya modal bagi petani (World Bank, 2016), sebagian modal petani yang seharusnya digunakan untuk membeli pupuk dapat dialokasikan untuk membeli input yang lain. Namun fakta atau realitas di lapangan jauh berbeda sekali, bahwa rnasih sering terjadi fanomena langka pasok dan lonjak harga diatas HET, Petani pun merasa dibohongi oleh pemerintah oleh

karena itu untuk mengetahui sejauh mana efektivitas kebijakan subsidi pupuk di Kabupaten Demak yang diberikan oleh pemerintah kepada petani, maka peneliti tertarik mengambil judul “EFEKTIVITAS KEBIJAKAN SUBSIDI PUPUK DALAM UPAYA PENINGKATAN PRODUKTIVITAS PADI DI KABUPATEN DEMAK”.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Pupuk mempunyai peranan penting dalam peningkatan produksi pertanian. Petani mendapatkan input yang lebih murah untuk produksi mereka sehingga hasil produksinya juga akan meningkat. Oleh karena itu, pemerintah menetapkan kebijakan subsidi pupuk. Distribusi pupuk subsidi yang berlaku saat ini mengikuti Peraturan Menteri Perdagangan (Permendag) No. 07/M-Dag/Per/2/2009 tentang pasokan subsidi pupuk yang diharapkan dapat memperbaiki penyaluran subsidi pupuk yang berkaitan dengan tepat waktu. Peraturan ini menggantikan peraturan sebelumnya yaitu Permendag No.21/M-Dag/Per/6/2008 tentang sistem distribusi pupuk bersubsidi tertutup yang terbatas hanya pada petani atau kelompok tani yang sudah tercatat.

Penyempurnaan peraturan-peraturan dari pemerintah terkait dengan distribusi pupuk bersubsidi yang seharusnya dapat mempermudah petani untuk mendapatkan pupuk bersubsidi. Namun, pada kenyataan karena peraturan tentang pengawasan distribusi pupuk bersubsidi masih lemah dan tidak ada koordinasi pada masing-masing bagian baik pada perencanaan, pengadaan, maupun pendistribusian sehingga masih tetap banyak petani yang tidak bisa mendapatkan

pupuk bersubsidi dengan mudah karena pengecer resmi juga dapat dengan mudah menjual ke siapa saja.

Penggunaan pupuk dapat meningkatkan produksi padi apabila penggunaannya sesuai dengan dosis menurut aturan pemerintah untuk tanaman padi mengacu pada 5:3:2 pada setiap produksinya, tetapi penerapan di lapang sering tidak sesuai dengan aturan tersebut, akibatnya penyerapan pupuk tidak sesuai dengan RDKK (rencana definitif kebutuhan kelompok) mengenai pengajuan pupuk bersubsidi sesuai dengan luasan hamparan pada kelompok tersebut. Penyerapan pupuk pada pengecer bisa melebihi jumlah yang sudah tertera pada RDKK atau bahkan malah kurang dari RDKK. Ternyata ketidak sesuaian penyerapan pupuk bersubsidi terhadap RDKK memiliki dampak yang besar bagi pemangku kebijakan, terutama dinas yang mengurus bagian pupuk dan produsen maupun distributor. Di depan karung pembungkus pupuk pada pupuk bersubsidi tertera tulisan "barang dalam pengawasan" karena memang anggaran negara untuk mensubsidi pupuk tersebut sangatlah besar, jika harga pupuk bersubsidi jenis urea Rp.1.800/kg, untuk non subsidi mencapai Rp.4.375/kg, subsidi pemerintah Rp.2.575/Kg padahal aturan 200kg/Ha. Sehingga uang yang dikeluarkan pemerintah untuk pupuk urea Rp. 515.000/Ha. Nilai yang cukup besar, nilai yang besar tersebutlah yang membuat permasalahan jika tidak terserap dengan sempurna.

Efektivitas kebijakan subsidi pupuk berkaitan dengan harga pupuk di lapangan. Penetapan harga pupuk bersubsidi sesuai dengan Peraturan Menteri Pertanian No. 04/Permentan/SR.130/3/2017 tentang kebutuhan dan harga eceran



tertinggi (HET) pupuk bersubsidi untuk sektor pertanian tahun anggaran 2017. HET pupuk bersubsidi mengalami perubahan setiap tahunnya yang akan ditunjukkan pada Tabel 1.3.

Tabel 1.3. Harga Eceran Tertinggi Pupuk Bersubsidi di Kabupaten Demak

No	Nama pupuk	HET (per kg)	Kemasan (kg)
1	Urea	1.800	50
2	ZA	1.400	50
3	SP-36	2.000	50
4	NPK Phonska	2.300	50
5	NPK pelangi	2.300	50
6	NPK kujang	2.300	50
7	Organik	500	40

Sumber : Dinas Pertanian dan Pangan Kab. Demak Tahun 2017

Menurut uraian-uraian permasalahan yang telah dijelaskan maka dalam penelitian ini akan dirumuskan permasalahan menjadi lebih rinci, antara lain :

1. Bagaimana efektivitas kebijakan subsidi pupuk dalam upaya peningkatan produktivitas padi di Kabupaten Demak
2. Faktor-faktor apa sajakah yang menjadi penghambat pelaksanaan kebijakan subsidi pupuk dalam upaya peningkatan produktivitas padi di Kabupaten Demak.

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang telah penulis jabarkan, maka tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Mengetahui efektivitas kebijakan subsidi pupuk dalam upaya peningkatan produktivitas padi di Kabupaten Demak.
2. Mengetahui faktor-faktor yang menjadi penghambat pelaksanaan kebijakan subsidi pupuk dalam upaya peningkatan Produktivitas padi di kabupaten Demak.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

Manfaat dari penelitian ini adalah :

1. Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat menambah khasanah ilmu pengetahuan ekonomi khususnya ekonomi pertanian dalam kebijakan subsidi untuk sektor pertanian.
2. Secara Praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pembelajaran dan pengetahuan lebih dalam mengenai efektivitas kebijakan subsidi pupuk pada petani padi dan juga menambah ilmu dan pengetahuan bagi para pembaca

## **BAB II**

### **LANDASAN TEORI**

#### **2.1 Efektivitas**

##### **2.1.1 Pengertian Efektivitas**

Konsepsi efektivitas banyak dijumpai baik literatur ataupun jurnal ilmiah. Definisi mengenai konsepsi efektivitas yang dikemukakan oleh para ahli pun beragam. Sedarmayanti (2014), menyatakan bahwa efektivitas berkaitan dengan pencapaian kerja yang maksimal, artinya pencapaian target yang berkaitan dengan kualitas, kuantitas dan waktu. Sedangkan menurut Ravianto dalam Masruri (2014), pengertian efektivitas adalah seberapa baik pekerjaan yang dilakukan, sejauh mana orang menghasilkan keluaran sesuai dengan yang diharapkan. Ini berarti bahwa apabila suatu pekerjaan dapat diselesaikan dengan perencanaan, baik dalam waktu, biaya maupun mutunya, maka dapat dikatakan efektif.

Lanjut Butsi, Soeaidy, dan Hadi (2013), mengungkapkan bahwa efektivitas merupakan unsur pokok untuk mencapai tujuan yang telah disepakati dan ditentukan dalam setiap organisasi, kegiatan maupun program. Berdasarkan berbagai pendapat mengenai efektivitas tersebut, dapat disimpulkan bahwa efektivitas adalah keberhasilan suatu program atau organisasi dalam mencapai tujuan atau sasaran yang telah ditentukan sebelumnya. Semakin besar keluaran yang dihasilkan dari sasaran yang akan dicapai maka program dan organisasi tersebut dapat dikatakan efektif.

### **A. Ukuran Efektivitas**

Efektivitas program dapat diketahui dengan membandingkan tujuan program dengan output program, pendapat peserta program dapat dijadikan sebagai ukuran untuk menentukan efektivitas program. Budiani (2010), menetapkan variabel-variabel yang digunakan untuk mengukur efektivitas sebagai berikut:

Ketepatan sasaran program

- 1) Sosialisasi program
- 2) Tujuan program
- 3) Pemantauan

Terkait dengan itu, pengukuran efektivitas sebuah program yang dikaji dalam penelitian ini mengacu pada beberapa indikator yakni: ketepatan sasaran program, sosialisasi program, tujuan program, dan pemantauan program. Selanjutnya dari keempat indikator tersebut dapat dilihat perihal efektif atau tidaknya sebuah program yang diteliti.

### **2.2 Kebijakan Subsidi Pupuk**

Kebijakan subsidi pupuk merupakan salah satu kebijakan yang secara historis menjadi tulang punggung kebijakan subsidi bidang pertanian di Indonesia. Sejak program Bimas dan Inmas dilaksanakan pada tahun 1969, subsidi pupuk sudah menjadi komponen utama kebijakan subsidi bidang pertanian. Dalam program tersebut, penggunaan pupuk merupakan salah satu komponen Panca Usaha Pertanian yang merupakan batang tubuh dari program Bimas, anggaran subsidi dari pemerintah pun cenderung meningkat, Hal ini

menunjukkan bahwa subsidi pupuk masih menjadi instrumen penting dalam kebijakan pertanian. Kebijakan pemerintah yang cenderung terus meningkatkan subsidi pupuk bertujuan untuk meningkatkan kinerja sektor pertanian, khususnya sub sektor tanaman pangan. Kebijakan ini dilandasi pemikiran bahwa pupuk merupakan faktor kunci dalam meningkatkan produktivitas, dan subsidi dengan harga pupuk yang lebih murah akan mendorong peningkatan penggunaan input tersebut selain itu, subsidi pupuk juga dimaksudkan untuk merespon kecenderungan kenaikan harga pupuk dipasar internasional dan penurunan tingkat keuntungan usaha tani. Selanjutnya, kebijakan subsidi pupuk juga bertujuan untuk memenuhi prinsip enam tepat dalam penyaluran pupuk, yaitu tepat jenis, jumlah, harga, tempat, waktu, dan mutu.

Subsidi merupakan alokasi anggaran yang disalurkan melalui perusahaan/lembaga yang memproduksi, menjual barang dan jasa yang memenuhi hajat hidup orang banyak sedemikian rupa, sehingga harga jualnya dapat dijangkau masyarakat. Belanja subsidi terdiri dari subsidi energi (subsidi BBM, BBN, LPG tabung 3kg, dan LPGV serta subsidi listrik) dan subsidi non energi (subsidi pffige, subsidi pupuk subsidi benih, subsidi PSO, subsidi bunga kredit program, dan subsidi pajak/DTP). Kebijakan subsidi yang dilakukan pemerintah selalu menimbulkan pendapat pro dan kontra. Ada kalangan yang berpendapat bahwa subsidi itu tidak sehat sehingga berapapun besarnya, subsidi harus dihapuskan dari APBN. Sementara pihak lain berpendapat bahwa subsidi masih diperlukan untuk mengatasi masalah kegagalan pasar (Noami simanjuntak, 2015).

### **2.2.1 Manfaat Kebijakan Subsidi Pupuk Bagi Petani**

Adanya subsidi pupuk juga menjadi elemen yang begitu penting bagi produksi petani. Semakin bagus pupuk yang digunakan, maka hasil pertanian yang diperoleh akan semakin bagus. Pemerintah mulai memberikan subsidi harga pupuk sejak tahun 1971. Pemberian subsidi ini dimaksudkan untuk meningkatkan penggunaan pupuk khususnya pada usaha tani padi yang merupakan pelengkap input produksi terhadap varietas unggul. Dengan memberikan pupuk yang lebih banyak sampai batasan tertentu, akan meningkatkan produksi beras, disamping itu subsidi harga pupuk dimaksudkan juga untuk lebih mengefisiensikan transfer sumber daya dari pemerintah ke petani guna membantu pembangunan pedesaan.

### **2.2.2 Aturan Kebijakan Pemerintah dalam Subsidi Pupuk**

Pemerintah dalam mendukung ketahanan pangan nasional sangat diperlukan adanya dukungan penyediaan pupuk yang memenuhi prinsip 6 tepat yaitu : jenis, jumlah, harga, tempat, waktu dan mutu. Untuk membantu petani dalam mendapatkan pupuk dengan harga yang terjangkau, Pemerintah memandang perlu menyediakan subsidi pupuk.

Dengan adanya keterbatasan Pemerintah dalam penyediaan subsidi pupuk dalam rangka program pemerintah, maka pupuk bersubsidi hanya diperuntukan bagi usaha pertanian yang meliputi Petani Tanaman Pangan, Peternakan dan Perkebunan Rakyat. Dan untuk menjamin pengadaan dan mencegah terjadinya penyimpangan dalam penyaluran pupuk bersubsidi perlu ditetapkan Keputusan Menteri, yaitu melalui Surat Keputusan Menperindag No. 70/MPP/Kep/2/2003

tanggal 11 Februari 2003, tentang Pengadaan dan Penyaluran Pupuk Bersubsidi Untuk Sektor Pertanian, yang didalamnya mengatur hal-hal sebagai berikut :

**Mencabut:**

Keputusan Menteri perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia Nomor 93/MPP/Kep/3/2001 tanggal 14 Maret 2001 tentang Pengadaan dan Penyaluran Pupuk Urea Untuk Sektor Pertanian.

**Menetapkan:**

Keputusan menteri perindustrian dan perdagangan republik indonesia tentang pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi untuk sektor pertanian.

Pasal I

Yang dimaksud dengan :

1. Pupuk bersubsidi adalah pupuk yang pengadaan dan penyalurannya mendapat subsidi dari Pemerintah untuk kebutuhan petani yang dilaksanakan atas dasar program Pemerintah.
2. Pupuk non subsidi adalah pupuk yang pengadaan dan penyalurannya di luar program Pemerintah dan tidak mendapat subsidi.
3. Produsen adalah perusahaan yang memproduksi Pupuk Urea, SP-36,2A dan NPK di dalam negeri yang terdiri dari PT Pupuk Sriwidjaja, PT Pupuk Kujang, PT Pupuk Kalimantan Timur, Tbk, PT Pupuk Iskandar Muda dan PT Petrokimia Gresik.
4. Produsen Importir (PI) adalah Produsen yang disetujui untuk mengimpor sendiri barang sejenis dengan hasil produksinya yang diperlukan untuk memenuhi kekurangan kebutuhan pupuk bersubsidi.

5. Importir Pupuk Terdaftar (PT) adalah Importir yang diberikan pengakuan sebagai Importir Pupuk Terdaftar oleh Menteri.
6. Distributor adalah badan usaha yang syah ditunjuk oleh Produsen untuk melakukan pembelian, penyimpanan, penjualan serta pemasaran pupuk bersubsidi dalam partai besar untuk dijual kepada Konsumen akhir melalui Pengecernya.
7. Pengecer adalah perorangan atau badan usaha yang ditunjuk oleh Distributor yang kegiatan pokoknya melakukan penjualan secara langsung kepada Konsumen akhir dalam partai kecil.
8. Lini I adalah lokasi gudang pupuk di wilayah pabrik pupuk dalam negeri atau di wilayah pelabuhan tujuan untuk pupuk impor.
9. Lini II adalah lokasi gudang di wilayah Ibukota Propinsi dan Unit Pengantongan Pupuk (UPP) atau diluar wilayah pelabuhan.
10. Lini III adalah lokasi gudang Distributor pupuk dan atau Produsen di wilayah Kabupaten/Kotamadya yang ditunjuk/ditetapkan oleh Produsen.
11. Lini IV adalah lokasi gudang Pengecer yang ditunjuk/ditetapkan oleh Distributor.
12. Harga Eceran Tertinggi disingkat HET adalah harga tertinggi pupuk Urea,SP-36, dan ZA dalam kemasan 50 kg dan atau 20 kg untuk NPK yang dibayar tunai oleh Petani kepada Pengecer resmi di Lini IV.



## Pasal 2

1. Pupuk bersubsidi dinyatakan sebagai barang yang diawasi peredarannya.
2. Pengawasan peredaran pupuk meliputi pengawasan terhadap jumlah, mutu alokasi, wilayah, harga eceran tertinggi dan sistem distribusi
3. Penetapan jumlah, alokasi, wilayah dan sistem distribusi dilakukan oleh Menteri berdasarkan rencana kebutuhan yang ditetapkan oleh Menteri Pertanian.

## Pasal 3

1. Pupuk bersubsidi dimaksud adalah Urea SP-36, ZA dan NPK dengan komposisi N:P:K:15:15: 15 dan 20: 10: 10
2. Jenis-jenis pupuk yang dimaksud pada ayat (1) wajib memenuhi persyaratan Standar Nasional Indonesia (SNI).

### **2.3 Pengertian Pupuk**

Pupuk ialah suatu bahan yang digunakan untuk mengubah sifat fisik, kimia atau biologi tanah sehingga menjadi lebih baik bagi pertumbuhan tanaman. Termasuk dalam pengertian ini adalah pemberian bahan kapur dengan maksud untuk meningkatkan pH tanah yang masam, pemberian legum bersama benih tanaman kacang-kacangan serta pemberian pembenah tanah (*soil conditioner*) untuk memperbaiki sifat fisik tanah. Demikian pula pemberian urea dalam tanah yang miskin akan meningkatkan kadar N dalam tanah tersebut. Semua usaha tersebut dinamakan pemupukan. Dengan demikian bahan kapur, legum, pembenah tanah dan urea disebut pupuk.

Pengertian khusus pupuk ialah suatu bahan yang mengandung satu atau lebih hara tanaman. Dengan pengertian ini, dari kegiatan yang disebutkan di atas hanya urea yang dianggap pupuk karena bahan tersebut yang mengandung hara tanaman yaitu nitrogen.

Bahan pupuk selain mengandung hara tanaman umumnya mengandung bahan lain, yaitu:

1. Zat pembawa atau karier (*carrier*). Double superfosfat (DS): zat pembawanya adalah  $\text{CaSO}_4$  dan hara tanamannya fosfor (P).
2. Senyawa-senyawa lain berupa kotoran (*impurities*) atau campuran bahan lain dalam jumlah relatif sedikit. Misalnya ZA (zwavelzuure amoniak) sering mengandung kotoran sekitar 3% berupa klor, asam bebas ( $\text{H}_2\text{SO}_4$ ) dan sebagainya.
3. Bahan mantel (*coated*) ialah bahan yang melapisi pupuk dengan maksud agar pupuk mempunyai nilai lebih baik misalnya kelarutannya berkurang, nilai higroskopisnya menjadi lebih rendah dan mungkin agar lebih menarik. Bahan yang digunakan untuk selaput berupa aspal, lilin, malam, wax dan sebagainya. Pupuk yang bermantel harganya lebih mahal dibandingkan tanpa mantel.
4. *Filler* (pengisi). Pupuk majemuk atau pupuk campur yang kadarnya tinggi sering diberi *filler* agar *ratio fertilizer* nya dapat tepat sesuai dengan yang diinginkan, juga dengan maksud agar mudah disebar lebih merata.

Dalam praktek perlu diketahui istilah-istilah khusus yang sering digunakan dalam pupuk antara lain ialah:

1. Mutu pupuk atau *grade fertilizer* artinya angka yang menunjukkan kadar hara tanaman utama (N,P, dan K) yang dikandung oleh pupuk yang dinyatakan dalam prosen N total,  $P_2O_5$  dan  $K_2O$ . Misalnya pupuk Rustika Yellow 15-10-12 berarti kadar N 15%,  $P_2O_5$  10% dan  $K_2O$  12%.
2. Perbandingan pupuk atau *ratio fertilizer* ialah perbandingan unsur N, P dan K yang dinyatakan dalam N total,  $P_2O_5$  dan  $K_2O$  merupakan penyederhanaan dari *grade ferilizer*. Misalnya grade fertilizer 16-12-20 berarti ratio fertilizernya 4:3:5.
3. *Mixed ferilizer* atau pupuk campuk ialah pupuk yang berasal dari berbagai pupuk yang kemudian dicampur oleh pemakainya. Misalnya pupuk Urea, TSP dan KCl dicampur menjadi satu dengan perbandingan tertentu sesuai dengan mutu yang diinginkan. Hal ini berbeda dengan pupuk majemuk yaitu pupuk yang mempunyai dua atau lebih hara tanaman dibuat langsung dari pabriknya.

#### **2.4 Faktor-faktor yang Mempengaruhi Besaran Subsidi Pupuk**

Beban subsidi pupuk dipengaruhi oleh biaya pengadaan pupuk yang bersubsidi yang merupakan selisih antara harga eceran tertinggi (HET) dengan harga pasar (Rp/kg), dan cakupan volume (ribu ton) pupuk yang memperoleh subsidi. Khusus untuk urea, HET dipengaruhi oleh masukan bagi produsen pupuk berupa pasokan gas. Karena harga gas diperhitungkan dalam dolar (US\$/MMBTU), besaran subsidi urea juga dipengaruhi oleh kurs dolar. Selain HET, harga gas, dan kurs, subsidi pupuk juga dipengaruhi oleh biaya transportasi ke Daerah terpencil dan biaya pengawasan. Atau secara matematisnya, Subsidi Pupuk = (HET-Harga Pasar) x Volume + Transportasi + Pengawasan. Besar

beban subsidi dapat dinaikkan atau diturunkan dengan cara melakukan penyesuaian terhadap faktor-faktor tersebut di atas. Misalkan, untuk mengurangi beban subsidi pupuk dapat dilakukan dengan cara menaikkan HET, akan tetapi karena daya beli petani yang masih rendah kenaikan HET yang terlalu tinggi akan memberatkan petani.

Sekarang ini terdapat lima BUMN produsen pupuk yang menerima subsidi pupuk urea (PT Pupuk Sriwidjaja, PT Pupuk Kalimantan Timur, PT Pupuk Petrokimia Gresik, PT Pupuk Kujang, dan PT Pupuk Iskandar Muda) dan satu BUMN produsen pupuk yang mendapat subsidi pupuk non-urea yaitu PT Pupuk Petrokimia Gresik. Pola pemberian subsidi direncanakan dilakukan melalui pemberian subsidi atas harga gas sebagai bahan baku produksi pupuk, dan diberikan untuk jenis pupuk urea, ZA, SP-36, dan NPK yang diproduksi BUMN produsen pupuk bersubsidi. Perubahan pola dari subsidi gas ke subsidi harga diharapkan akan dapat mencegah kenaikan HET pupuk serta mengatasi persoalan pasokan gas yang sering dialami oleh industri pupuk.

## **2.5 Penyaluran, Pengadaan, dan Pengawasan Pupuk Bersubsidi**

Alokasi pupuk bersubsidi dihitung sesuai dengan anjuran pemupukan berimbang spesifik lokasi dengan mempertimbangkan usulan kebutuhan yang diajukan oleh Kecamatan serta Alokasi Pupuk Bersubsidi Tahun Anggaran. Rincian alokasi pupuk bersubsidi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) per Kecamatan dengan jenis dan jumlah sebagaimana tercantum dalam Lampiran yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Bupati ini. Pengalokasian

pupuk bersubsidi perbulan untuk setiap Kecamatan dan untuk masing-masing subsektor akan diatur lebih lanjut oleh Kepala Dinas Pertanian.

Alokasi pupuk bersubsidi setiap Kecamatan dirinci lebih lanjut untuk tiap Desa yang jenis, jumlah dan sebaran per bulannya ditetapkan dengan Keputusan Camat. Alokasi pupuk bersubsidi setiap Desa agar memperhatikan usulan yang diajukan oleh petani, pekebun, peternak, pembudidaya ikan dan/atau udang berdasarkan Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok (RDKK) Pupuk Bersubsidi yang disetujui oleh Penyuluh Pertanian dan Kepala Desa/Lurah setempat.

Rekapitulasi RDKK pupuk Bersubsidi Kecamatan disusun oleh Petugas Pertanian dan Perkebunan Kecamatan (P3K) dan disetujui oleh Koordinator Penyuluh Pertanian Kecamatan dan Camat setempat. Rekapitulasi RDKK Pupuk bersubsidi tingkat Kabupaten disusun oleh Dinas Pertanian dan disetujui oleh Badan Pelaksana Penyuluhan dan Ketahanan Pangan Kabupaten Demak.

Badan Pelaksana Penyuluhan dan Ketahanan Pangan Kabupaten Demak wajib melakukan pembinaan kepada kelompok tani untuk menyusun RDKK (Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok) sesuai luas areal usaha tani ditingkat petani diwilayahnya.

Pelaksanaan pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi sampai ke penyalur Lini IV (pengecer resmi) dilakukan sesuai ketentuan peraturan perundangan-undangan. Produsen, penyalur Lini III dan penyaluran pupuk bersubsidi sesuai prinsip enam tepat (tepat jenis, jumlah, mutu, tempat, waktu, dan harga sesuai HET). Produsen wajib melaksanakan pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi dari Lini I sampai dengan Lini IV di wilayah

tanggungjawabnya. Distributor wajib melaksanakan pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi dari Lini III sampai dengan Lini IV di wilayah tanggungjawabnya. Pengecer resmi melaksanakan penyediaan dan penyaluran pupuk bersubsidi kepada petani atau kelompok tani sesuai dengan peruntukannya di Lini IV wilayah tanggungjawabnya.

Pengawasan terhadap pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi dilakukan oleh produsen, penyalur Lini III (distributor), penyalur IV (pengecer resmi) dan Komisi Pengawasan Pupuk dan Pestisida (KP3) daerah berdasarkan prinsip enam tepat. Produsen pupuk bersubsidi wajib melakukan pemantauan dan pengawasan terhadap penyediaan dan penyaluran pupuk bersubsidi dari Lini I sampai Lini IV di wilayah tanggungjawabnya. Penyalur Lini III (distributor) wajib melaksanakan pemantauan dan pengawasan terhadap penyediaan, penyimpangan dan penyaluran pupuk bersubsidi dari Lini III sampai dengan Lini IV (pengecer resmi) setempat. Penyalur Lini IV (pengecer resmi) wajib melaksanakan pemantauan dan pengawasan terhadap perkembangan dan keadaan pertanaman serta penyediaan, penyimpanan dan penyaluran pupuk bersubsidi kepada petani atau kelompok tani setempat. KP3 daerah wajib melakukan pemantauan dan pengawasan terhadap pelaksanaan pengadaan, penyaluran, dan penggunaan pupuk bersubsidi di daerah serta melaporkan kepada Bupati, dengan tembusan disampaikan kepada produsen selaku penganggungjawab wilayah. Pengawasan penyaluran pupuk bersubsidi dari Lini IV ke petani atau kelompok tani dilakukan oleh KP3 di daerah bersama Penyuluh Pertanian Lapangan (PPL) dan Tenaga Harian Lepas-Tenaga Bantu Penyuluh Pertanian (THL-TBPP) serta

Pengendali Organisme Pengganggu Tumbuhan (POPT), Tenaga Bantu Pengendali Organisme Pengganggu Tumbuhan (TB-POPT), dan Ketua Gabungan Kelompok Tani.

## **2.6 Produktivitas Padi**

### **2.6.1 Pengertian Produktivitas Padi**

Menurut Dewan Produktivitas Nasional (dalam Husien, 2012: 9) menjelaskan bahwa produktivitas mengandung arti sebagai perbandingan antara hasil yang dicapai (output) dengan keseluruhan sumber daya yang digunakan (input). Dengan kata lain bahwa produktivitas memiliki dua dimensi. Dimensi pertama adalah efektivitas yang mengarah kepada pencapaian target berkaitan dengan kualitas, kuantitas dan waktu. Yang kedua yaitu efisiensi yang berkaitan dengan upaya membandingkan input dengan realisasi penggunaannya atau bagaimana pekerjaan tersebut dilaksanakan.

Pendapat yang demikian itu menunjukkan bahwa produktivitas mencakup sejumlah persoalan yang terkait dengan kegiatan manajemen dan teknis operasional. Sedangkan konsep produktivitas dijelaskan sebagai berikut:

1. Produktivitas adalah konsep universal, dimaksudkan untuk menyediakan semakin banyak barang dan jasa untuk semakin banyak orang dengan menggunakan sedikit sumber daya.
2. Produktivitas berdasarkan atas pendekatan multidisiplin yang secara efektif merumuskan tujuan rencana pembangunan dan pelaksanaan cara-cara produktif dengan menggunakan sumber daya secara efektif dan efisien namun tetap menjaga kualitas.

3. Produktivitas terpadu menggunakan keterampilan modal, teknologi manajemen, informasi, energi dan sumber daya lainnya untuk mutu kehidupan yang mantap bagi manusia melalui konsep produktivitas secara menyeluruh.
4. Produktivitas berbeda di masing-masing negara dengan kondisi, potensi dan kekurangan serta harapan yang dimiliki oleh negara yang bersangkutan dalam jangka panjang dan pendek, namun masing-masing negara mempunyai kesamaan dalam pelaksanaan pendidikan dan komunikasi.
5. Produktivitas lebih dari sekedar ilmu teknologi dan teknik manajemen akan tetapi juga mengandung filosofi dan sikap mendasar pada motivasi yang kuat untuk terus menerus berusaha mencapai mutu kehidupan yang baik.

Menurut Sinungan (2015 : 18) menjelaskan produktivitas dalam beberapa kelompok sebagai berikut :

1. Rumusan tradisional bagi keseluruhan produksi tidak lain adalah ratio apa yang dihasilkan (output) terhadap keseluruhan peralatan produksi yang digunakan.
2. Produktivitas pada dasarnya adalah suatu sikap mental yang selalu mempunyai pandangan bahwa mutu kehidupan hari ini lebih baik dari pada kemarin dan hari esok lebih baik dari pada hari ini.
3. Produktivitas merupakan interaksi terpadu serasi dari tiga faktor esensial, yakni : investasi termasuk pengetahuan, teknologi serta riset, manajemen dan tenaga kerja.

Produksi padi adalah jumlah output atau hasil panen padi dari luas lahan petani selama satu kali musim tanam dalam bentuk Gabah Kering Panen (GKP)



yang diukur dalam satuan kilogram (kg). Produktivitas padi adalah produksi padi per satuan luas lahan yang digunakan dalam berusahatani padi.

### **2.6.2 Pupuk Sebagai Sarana Peningkatan Produktivitas Tanaman Padi**

Sebagai sarana peningkatan produktivitas tanaman, pupuk merupakan sarana yang penting dan mempunyai pengaruh yang besar, seperti yang diungkapkan oleh Badan Perserikatan Bangsa-Bangsa yaitu FAO di negara-negara Eropa pada tahun 1956-1958 terdapat hubungan erat antara hasil produksi rata-rata dengan konsumen pupuk di negara-negara yang bersangkutan. Hal itu dinyatakan dengan indeks produktivitas.

Menurut Uexkull (dalam Sutedjo 2010: 28-29), dengan "*Diagnosis and Correction of Pottasium Deficiency in Major Tropical Crops*", bahwa pemupukan dengan NPK terhadap tanaman padi (3 varietas dan 3 ulangan) pada musim kering kurun waktu 1968-1975. Dari percobaan tersebut menunjukkan bahwa pemupukan dengan Nitrogen (Urea, ZA) terhadap tanaman padi bervariasi unggul yang dapat berproduksi tinggi disertai dengan pengelolaan irigasi yang baik akan menjadi faktor utama dalam peningkatan produktivitas (hasil). Jadi berdasarkan hasil penelitian ahli di atas dapat disimpulkan bahwa pupuk berperan positif terhadap tumbuh kembangnya suatu tanaman. Maka dari itu ketersediaan pupuk di tingkat petani harus lebih diperhatikan oleh pemerintah, karena pupuk memainkan peranan yang besar dalam mencapai produktivitas tanaman, khususnya tanaman padi.

## 2.7 Penelitian Terdahulu

**Tabel 2.1. Ringkasan Penelitian Terdahulu**

No	Judul, Penulis, Tahun	Metode Penelitian	Hasil
1.	Kebijakan Subsidi Pupuk: Ditinjau Kembali (Wayan R. Susila, 2010)	Alat analisis yang digunakan adalah analisis regresi linier berganda	Dampak negative subsidi pupuk menimbulkan dua jenis dualism pasar, yaitu dualism antara pasar pupuk bersubsidi dengan HET dan pasar pupuk nonsubsidi yang mengikuti mekanisme pasar dan dualism antara pasar domestic dan pasar internasional. Di samping menimbulkan dampak negatif, kebijakan subsidi pupuk juga berdampak positif terhadap pembangunan pertanian dan kesejahteraan petani. Subsidi pupuk berdampak positif terhadap peningkatan modal petani, pengembangan pasar pupuk, adopsi teknologi dengan mengurangi risiko dalam pembelajaran teknologi baru, meningkatkan efektivitas penyuluhan, dan organisasi petani, meningkatkan produktivitas petani dan perbaikan pendapatan usaha tani.
2.	Analisis Efektivitas Kebijakan Subsidi Pupuk Dan Pengaruhnya Terhadap Produksi Padi (Studi Kasus : Kabupaten Bogor).	Alat analisis yang digunakan adalah analisis metode campuran (mixed method) dengan pendekatan campuran metode	Kebijakan subsidi pupuk diukur dalam empat indikator tepat, yaitu harga, tempat, waktu, dan jumlah. Berdasarkan keempat indikator tersebut maka kebijakan subsidi pupuk belum dapat dikategorikan efektif dikarenakan masih adanya masalah pada mekanisme distribusi pupuk pada Lini IV

		kuantitatif dan kualitatif.dan regresi linier berganda	(kios resmi). permintaan pupuk urea dapat diperoleh bahwa variabel harga urea berpengaruh negatif dan signifikan terhadap permintaan urea sehingga apabila terjadi peningkatan pada harga urea maka akan terjadi penurunan terhadap permintaan pupuk urea. Variabel harga TSP, harga padi, dan luas lahan mempunyai pengaruh yang positif dan signifikan terhadap permintaan pupuk urea.dan produksi padi dapat diperoleh bahwa variabel luas lahan, pupuk, tenaga kerja, benih atau bibit, dummy benih, dan dummy efektivitas harga mempunyai pengaruh yang positif dan signifikan terhadap produksi padi. Pengaruh positif setiap variabel terhadap produksi padi ini berarti bahwa apabila terdapat kenaikan setiap variabel sebesar 1 persen maka akan meningkatkan produksi padi dengan persentase sebesar koefisien masing-masing variabel dalam persamaan regresi. Hal ini berarti bahwa semakin efektif kebijakan subsidi pupuk maka produksi padi juga akan semakin meningkat
3.	Analisis Dampak Subsidi Harga Pupuk Terhadap <i>Output</i> Sektor Produksi Dan Tingkat	Alat analisis yang digunakan adalah dengan menggunakan analisis <i>Input-Output</i> dan	Kebijakan subsidi harga pupuk yang dilakukan pemerintah melalui Pengadaan Pupuk Bersubsidi di Jawa Tengah menyebabkan seluruh sektor dalam perekonomian Jawa Tengah dapat menambah outputnya. Besarnya

	Pendapatan Rumah Tangga Di Jawa Tengah (Sri Kasiyati, 2009)	metode <i>Social Accounting Matrix</i> (SAM)	perubahan output yang dihasilkan dari sektor yang bersangkutan menandakan bahwa output yang berasal dari sektor lain banyak digunakan oleh sektor yang bersangkutan sebagai input antara. Sektor yang memiliki perubahan output tertinggi adalah sektor industri kimia dan pupuk, hal ini dikarenakan sektor ini memproduksi pupuk sebagai outputnya sehingga adanya subsidi dari pemerintah berpengaruh terhadap produksi yang dilakukan. Dari hasil bahwa masing-masing golongan rumah tangga mendapat tekanan dari adanya kebijakan subsidi harga pupuk yang dilakukan oleh pemerintah.
4.	Distribusi Pupuk Subsidi Kepada Petani Tebu dalam Perspektif Manajemen Publik: Studi Pada Koperasi Unit Desa di Sumber pucung Kabupaten Malang (Meliana Ayu Safitri, Bambang Supriyono, Heru Ribawanto, 2011)	Alat analisis yang digunakan adalah analisis regresi linier berganda	Elastisitas permintaan tenaga kerja atas perubahan upah riil sektoral di Sulawesi Selatan bersifat inelastis, yang berarti proporsi perubahan upah hanya berpengaruh kecil terhadap permintaan tenaga kerja dan Peningkatan produktivitas tenaga kerja sektoral, secara konsisten di semua sektor, juga akan direspons secara negatif oleh permintaan tenaga kerja.

Sumber : Jurnal penelitian terdahulu

Berdasarkan table 2.1. terdapat beberapa persamaan dan perbedaan antara penelitian ini dengan penelitian terdahulu adalah sebagai berikut:

### **2.7.1 Persamaan Penelitian Terdahulu**

1. Beberapa penelitian terdahulu sama-sama ingin mengetahui efektifitas kebijakan subsidi pupuk
2. Penelitian terdahulu sama-sama ingin mengetahui hasil dari penerapan subsidi pupuk

### **2.7.2 Perbedaan Penelitian Terdahulu**

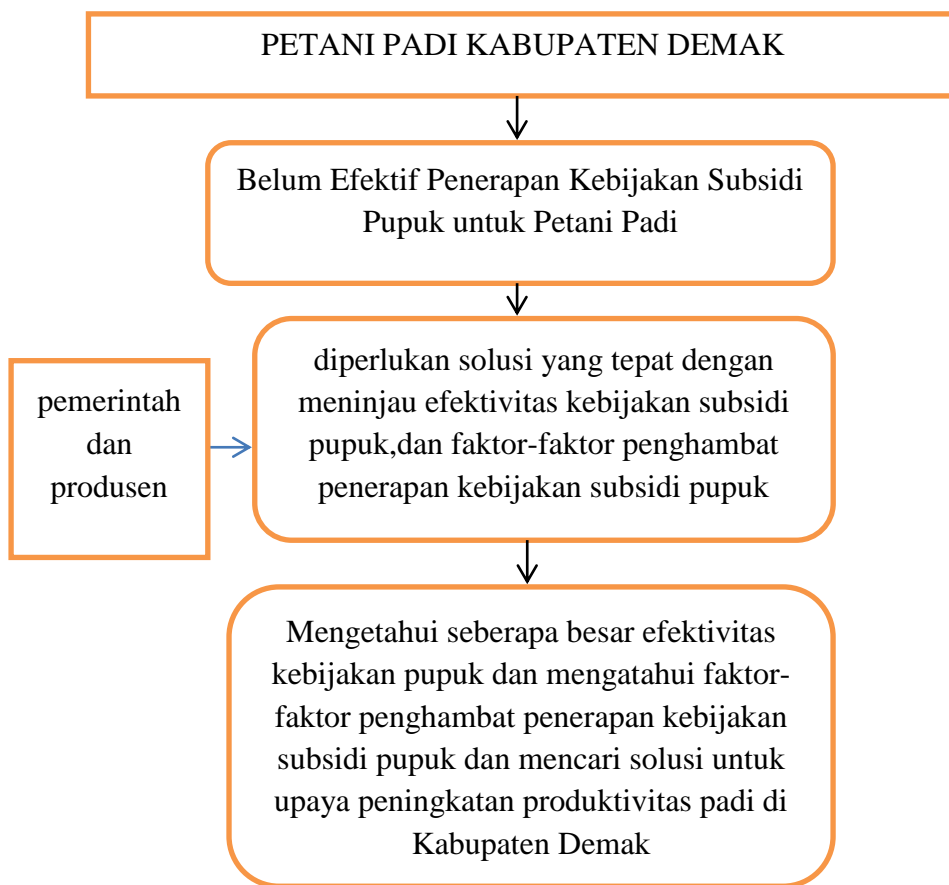
1. Perbedaan dari penelitian terdahulu adalah pemilihan lokasi, tahun yang diteliti lebih baru dari penelitian terdahulu.
2. Penelitian ini menggunakan variabel-variabel yang berbeda, alat analisis dan tujuan dari penelitian yang berbeda pula

## **2.8 Kerangka Pemikiran**

kebijakan subsidi pupuk yang ditetapkan pemerintah belum memenuhi target, Dapat dilihat bahwa kebijakan subsidi pupuk masih belum diterapkan secara maksimal. Jika dilihat kelapangan faktanya bahwa pemberian subsidi pupuk banyak dimanfaatkan oleh pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab sehingga dalam pemberian ke daerah selalu mengalami kekurangan dalam pengiriman pupuk. Selain itu terkadang dari pihak penyalur pupuk atau pengecer pupuk selalu memanfaatkan momen ini sehingga pupuk yang diberi kepada petani terkadang mengalami harga yang tidak sesuai dari harga yang ditetapkan oleh pemerintah. Oleh sebab itu petani masih sering mengalami kesulitan dalam membeli pupuk dengan harga yang sesuai, dan mereka memilih untuk mengurangi

jumlah pupuk yang akan digunakan, maka hal itu berpengaruh terhadap kualitas tanam yang mereka punya dan akibatnya hasil panen mereka kurang maksimal.

Analisis yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan tujuan mengetahui seberapa besar efektivitas kebijakan subsidi pupuk yang telah diberikan oleh pemerintah dalam mempengaruhi produktivitas padi di kabupaten Demak.



**Gambar 2.1. Kerangka Pemikiran**

## BAB V

### KESIMPULAN DAN SARAN

#### 5.1 Kesimpulan

1. Kebijakan subsidi pupuk dalam upaya peningkatan produktivitas padi di Kabupaten Demak sudah diterapkan sangat bagus, sudah berjalan dengan baik, sudah tepat sasaran, sudah sesuai atau sudah tepat, semakin baik dibanding terdahulu, dan kebijakan subsidi pupuk sangat membantu petani, dan cukup efektif, dapat dilihat dari data produktivitas padi tahun 2015-2016 menunjukkan peningkatan dibarengi dengan pernyataan *key person* yang berpendapat bahwa kebijakan sudah membaik setelah tahun 2014 hingga sekarang, hal itu menunjukkan bahwa kebijakan subsidi pupuk berpengaruh positif terhadap produktivitas padi
2. Faktor-faktor yang menjadi penghambat pelaksanaan kebijakan subsidi pupuk dalam upaya peningkatan produktivitas padi di Kabupaten Demak adalah pengawasan yang kurang dari pemerintah, harga pupuk di atas harga, penyelewengan pupuk yang di bawa keluar daerah, pendistribusian yang lambat dari distributor, jadwal pemupukan masal/masa tanam, kurang ketatnya pengawasan dari pemerintah, masih minimnya pengetahuan petani tentang pupuk subsidi dan aturan-aturan pembelian dan penggunaannya, kurang maksimalnya pengawasan sehingga masih ada penyelewengan, persaingan dengan pupuk ilegal dari Cina yang bebas beredar di Kabupaten Demak.

Solusi untuk faktor penghambat kebijakan subsidi pupuk dalam upaya peningkatan produktifitas padi di Kabupaten Demak yaitu memberikan tambahan keuntungan untuk distributor dan pengecer, kerjasama pihak berwajib (Polisi dan TNI) yang solid, memperbaiki alur pendistribusian dari lini 1 hingga Lini 4,serta Membangun kemitraan yang baik antara Produsen, Dinas, Distributor, Pengecer hingga ke petani agar dapat saling membantu dalam upaya terwujudnya efektivitas kebijakan subsidi pupuk untuk peningkatan produktivitas padi di Kabupaten Demak.

## **5.2 Saran**

Setelah memberikan kesimpulan atas hasil kajian pada urain di atas, maka dibagian akhir penyusun mencoba memberikan saran kepada semua pihak yang berkepentingan pada mengenai kebijakan subsidi pupuk dalam upaya peningkatan produktivitas padi di Kabupaten Demak.

1. Pemerintah Kabupaten Demak dapat lebih mendukung kebijakan subsidi pupuk dalam upaya peningkatan produktivitas padi di Kabupaten Demak dengan cara lebih memaksimalkan pengawasan, pengaturan pasar bebas, penegakan hukum atas pelanggaran kebijakan subsidi pupuk.selain itu Pemerintah Kabupaten Demak perlu memberikan bantuan sarana dan prasarana dan tenaga pembimbing yang lebih memadai dalam mendukung kebijakan subsidi pupuk sebagai upaya peningkatan produktivitas padi di Kabupaten Demak.
2. Petani padi di Kabupaten Demak perlu lebih memahami tentang kebijakan subsidi pupuk sebagai upaya peningkatan produktivitas padi di Kabupaten Demak dengan cara petani padi di Kabupaten Demak lebih antusias dan lebih



partisipasif dalam menjalankan usaha pertanian, membantu pengawasan kebijakan subsidi pupuk, petani menambah pengetahuan tentang pupuk subsidi dan aturan-aturan pembelian dan penggunaanya, dan petani harus memperhatikan dosis anjuran yang tepat untuk setiap penggunaannya berkaitan dengan luas lahan yang dimiliki.

## DAFTAR PUSTAKA

- Asosiasi Produsen Pupuk Indonesia (APPI). 2016. *Harga Eceran Tertinggi Pupuk di Indonesia 2012-2016*. APPI, Jakarta
- Badan Pusat Statistik (BPS) Kabupaten Demak. 2017. *Demak Dalam Angka 2017*. BPS, Kabupaten Demak.
- \_\_\_\_\_. 2017, *Jawa Tengah dalam Angka 2017. Kabupaten Demak*: BPS Jawa Tengah.
- Cholid, I. 2011. “Penyelewengan Pupuk Bersubsidi Diungkap Pattiro” [Jurnal Berita Online].<http://jurnalberita.com/201104/penyelewengan-pupuk-bersubsidi-diungkap-pattiro.htm> [26 April 2011]
- Darwis, V. dan A. R. Nurmanaf. 2004. Kebijakan Distribusi, Tingkat Harga dan Penggunaan Pupuk di Tingkat Petani. *Forum Penelitian Agro Ekonomi*, 22: 63-73. Hasibuan, Malayu. 2000. *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Jakarta.
- Departemen Pertanian. 2010. *Sasaran Luas Tanam Padi Sawah Kabupaten Demak Tahun 2015*. Departemen Pertanian, Jakarta. Hendrojogi, Drs, Msc. 2016. .
- Hutagaol, P. dan A. Asmara. 2008. “Analisis Efektivitas Kebijakan Publik Memihak Masyarakat Miskin: Studi Kasus Pelaksanaan Program Raskin di Provinsi Jawa Barat pada Tahun 2007”. *Jurnal Agro Ekonomi*, 26: 145-165. *Journal of Accounting and Financial reporting*”. Vol. 2, No. 1, April 2012, Hal. 191-202.

- Lakitan, B. 2008. Antara subsidi pupuk dan kelangkaan pupuk. Artikel Iptek, Kementerian Negara Riset dan Teknologi, Jakarta. Di Unduh Pada 09 Maret 2016 Dari <http://ejurnal.litbang.pertanian.go.id/index.php/jppp/article/download/3524/2982>
- Mahananto, S. S., dan C. F. Ananda. 2009. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Produksi Padi Studi Kasus di Kecamatan Nogosari, Boyolali, Jawa Tengah. *Wacana*, 12: 179-191.
- Marisa, S. 2013. “Analisis Efektivitas Kebijakan Pupuk dan Pengaruhnya terhadap Produksi Padi (Studi Kasus: Kabupaten Bogor)”. Diunduh Pada Tanggal 07 maret 2016 Dari [http://repository .ipb.ac.id](http://repository.ipb.ac.id)
- Pandin, M.R.L. 2008. Potret industri pupuk indonesia. *Economic Review*. No. 214, Desember 2008
- Rachman, B. 2009. “Kebijakan Subsidi Pupuk: Tinjauan terhadap Aspek Teknis, Manajemen, dan Regulasi”. *Analisis Kebijakan Pertanian*, 7: 131-146.
- Sumerta, I.G.W. 2014. Programa Penyuluhan Pertanian, Perikanan dan Kehutanan Wilbin Desa Tibubiu, Belumbang dan Tista. Tabanan: BPPPK Kabupaten Tabanan. Diunduh Pada 07 Maret 2016 Dari <http://ojs.unud.ac.id/index.php/JAA/article/viewFile/18657/12122>.
- Susila, W. R. 2010. “Kebijakan Subsidi Pupuk: Ditinjau Kembali”. *Jurnal Litbang Pertanian*, 29: 43-49.
- Pandin, M.R.L. 2008. Potret industri pupuk indonesia. *Economic Review*. No. 214, Desember 2008

Yessi, D. 2009. *Mekanisme Pengadaan dan Penyaluran Pupuk Bersubsidi dan Pengaruhnya terhadap Pemenuhan Kebutuhan Pupuk Petani Padi di Kecamatan Lubuk Basung Kabupaten Agam* [skripsi]. Fakultas Pertanian, Universitas Andalas, Padang.