

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Implementasi adalah suatu tindakan atau pelaksanaan dari sebuah rencana yang sudah disusun secara matang dan terperinci untuk mencapai suatu tujuan. Implementasi mulai dilakukan apabila seluruh perencanaan sudah dianggap sempurna. Implementasi dikaitkan dengan suatu kegiatan yang dilaksanakan untuk mencapai suatu tujuan. Paul & Mazmanian berpendapat bahwa implementasi merupakan pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk keputusan eksekutif atau keputusan peradilan (Pramono 2020).

Implementasi kebijakan merupakan faktor krusial dari sebuah kebijakan publik. Implementasi kebijakan publik terjadi karena tindakan pemerintahan dalam mengatasi masalah yang timbul dalam masyarakat sehingga melahirkan keputusan tersebut. Kebijakan ini dipandang sebagai proses perumusan kebijakan yang diterapkan, dilaksanakan dan dievaluasi melalui tahapan. (Yuliah, 2020). Salah satu bentuk implementasi kebijakan yang berdampak langsung pada masyarakat adalah kebijakan di sektor pertanian, sebagai tindakan pemerintah dalam mengatasi permasalahan yang dihadapi petani terkait ketersediaan pupuk.

Pupuk merupakan salah satu kebutuhan terpenting bagi petani untuk membantu dalam peningkatan produktivitas pertanian dalam memenuhi kebutuhan pangan. Persoalan pupuk di Indonesia selalu menjadi isu yang menyentuh langsung pada kebutuhan dan keberlangsungan petani dalam mengelola lahan. Ketika terjadi kelangkaan pupuk dan harga yang melambung tinggi, petani yang menjadi sasaran

utama karena ketidakmampuan mayoritas petani dari segi ekonomi. Dalam mengatasi hal ini, pemerintah Indonesia telah mengeluarkan kebijakan subsidi pupuk. Subsidi pupuk merupakan kebijakan nasional yang bertujuan untuk membantu petani memenuhi kebutuhan dalam kegiatan usaha tani dengan harga terjangkau agar dapat meningkatkan produksi pertanian serta memperbaiki kesejahteraan.

Pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi dilaksanakan sesuai ketentuan Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 04/M-DAG/Per/2023 tentang Pengadaan dan Penyaluran Pupuk Bersubsidi untuk Sektor Pertanian. Dalam Peraturan Menteri ini Pasal 1 ayat 1 Pupuk Bersubsidi adalah pupuk yang pengadaan dan penyalurannya mendapat subsidi dari pemerintah untuk kebutuhan petani yang dilaksanakan atas dasar program pemerintah di sektor pertanian. (Rahmani, 2024.)

Sasaran penerima pupuk bersubsidi adalah petani yang melakukan usaha tani tanaman pangan, hortikultura, dan perkebunan. Petani yang dimaksud harus tergabung dalam kelompok tani dan terdaftar dalam elektronik rencana definitif kebutuhan kelompok (e-RDKK), sebagaimana telah di atur dalam PERMENTAN tentang Alokasi dan HET Pupuk Bersubsidi yang bertujuan untuk memastikan agar subsidi ini tepat diberikan kepada petani yang sangat membutuhkan. Sementara mekanisme pengambilan pupuk bersubsidi telah diatur, sistem penembusannya oleh petani harus menggunakan e-KTP, dimana KTP merupakan media utama dalam transaksi pupuk bersubsidi. (Arsyad, F. & Yuliani, 2024).

Penyaluran pupuk bersubsidi dilakukan secara seimbang sesuai dengan usulan petani yang di sampaikan melalui RDKK yang telah disusun oleh kelompok

tani. Dalam Permentan Nomor 1 Tahun 2024 perubahan Permentan Nomor 10 Tahun 2022 tentang Penetapan Alokasi dan Harga Eceran Tertinggi Pupuk Bersubsidi Sektor Pertanian, telah dijelaskan bahwa penetapan alokasi pupuk bersubsidi harus sesuai dengan usulan e-RDKK atau kebutuhan disetiap wilayah. Pasal 9 menjelaskan (1) penetapan alokasi pupuk bersubsidi tingkat Kabupaten/kota dilakukan setelah alokasi di tingkat provinsi di tetapkan, (2) alokasi pupuk bersubsidi tingkat kabupaten/kota sebagaimana di maksud ayat 1 di tetapkan berdasarkan e-RDKK. Pasal 10 menjelaskan alokasi pupuk bersubsidi sebagaimana dimaksud pasal 9 ayat (1) dirinci lebih lanjut berdasarkan Kecamatan, jenis pupuk bersubsidi dan jumlah sesuai kebutuhan di setiap kecamatan.

Peraturan tersebut dilaksanakan di tingkat daerah melalui Keputusan Bupati Aceh Utara Nomor 521.34/876/2023 yang mengatur tentang penetapan alokasi pupuk bersubsidi untuk sektor pertanian pada tahun 2024. Keputusan ini sebagai penetapan alokasi pupuk bersubsidi kepada petani di setiap Kecamatan, yang mencakup jenis, dan jumlah yang dialokasikan sesuai kebutuhan sektor pertanian. Namun, dalam pelaksanaannya tidak diatur mekanisme pengalokasian pupuk kepada petani di masing-masing kecamatan, sehingga hal ini dikhawatirkan dapat terjadinya penyelewengan dalam proses penyaluran pupuk kepada petani.

**Tabel 1. 1**  
**Alokasi Pupuk Bersubsidi Per-Kecamatan Kabupaten Aceh Utara**  
**Tahun 2024**

No	Kecamatan	Alokasi (Ton)	
		Urea	Npk
1	Baktiya Barat	765 ton	675 ton
2	Bandar Baro	200 ton	210 ton
3	Cot Girek	130 ton	150 ton
4	Dewantara	85 ton	070 ton
5	Geuredong Pae	136 ton	140 ton
6	Kuta Makmur	750 ton	700 ton

7	Langkahan	617 ton	590 ton
8	Lapang	127 ton	117 ton
9	MatangKuli	400 ton	387 ton
10	Meurah Mulia	420 ton	385 ton
11	Muara Batu	410 ton	390 ton
12	Nibong	200 ton	130 ton
13	Nisam	670 ton	625 ton
14	Nisam Antara	100 ton	350 ton
15	Paya Bakong	253 ton	350 ton
16	Samudera	360 ton	253 ton
17	Sawang	825 ton	775 ton
18	Seunuddon	574 ton	411 ton
19	Simpang Keramat	195 ton	164 ton
20	Syamtalira Aron	450 ton	350 ton
21	Syamtalira Bayu	460 ton	342 ton
22	Tanah Jambo Aye	800 ton	550 ton
23	Tanah Luas	510 ton	360 ton
24	Tanah Pasir	150 ton	126 ton
<b>Jumlah</b>		<b>9.642 Ton</b>	<b>8.680 Ton</b>

*Sumber: Dinas Pertanian dan Pangan Kabupaten Aceh Utara*

Pemerintah saat ini memfokuskan subsidi pupuk hanya pada dua jenis yaitu Urea dan NPK. Kedua jenis pupuk tersebut dianggap sebagai pupuk paling penting untuk meningkatkan produktivitas tanaman pangan utama. Kebijakan alokasi pupuk bersubsidi disesuaikan dengan kebutuhan masing-masing kecamatan berdasarkan luas lahan pertanian dan jenis tanaman yang dibudidayakan. Salah satunya adalah kecamatan Sawang yang merupakan alokasi tertinggi pupuk bersubsidi dibandingkan kecamatan lainnya. Pupuk subsidi diberikan kepada petani yang luas garapannya max 2 ha, dan diberikan kepada petani yang menanam 9 komoditas, yakni tanaman Pangan (padi, jagung, kedelai), Hortikultura (cabai, bawang merah, dan bawang putih), serta Perkebunan (kakao, kopi dan tebu rakyat).

Kecamatan Sawang merupakan Kecamatan yang memberikan dukungan penuh terhadap sektor pertanian dikarenakan sebagian besar mata pencaharian masyarakat berfokus pada sektor ini. Sawang termasuk kawasan agraris dengan sebagian besar masyarakat bekerja di sektor pertanian, terutama dalam produksi

tanaman pangan. Pertanian menjadi sektor utama karena tanaman pangan sangat banyak ditekuni oleh masyarakat. Salah satu tanaman pangan yang diproduksi adalah padi sawah, padi sawah menjadi fokus utama pencariannya pada sektor pertanian.

Dalam mewujudkan ketahanan pangan, kecamatan Sawang melalui Dinas Pertanian dibidang pangan memiliki program unggulan salah satunya pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi. Sebagai upaya peningkatan produktivitas pertanian, pupuk memegang peranan penting dan strategis dalam mendukung sektor pertanian. Dalam penyaluran pupuk bersubsidi kepada petani adanya kerjasama dengan kios penjual pupuk, yang mana kios pengecer inilah yang realisasi pupuk bersubsidi untuk kebutuhan petani.

Kios pupuk bersubsidi Kecamatan Sawang adalah UD Berkah Tani, UD Tani Subur, UD Dhahra Jaya, UD Barona, UD Tani Maju Jaya, dan UD Hasrat Tani Jaya, UD Maju Tani, UD Aneka Pupuk, UD Jasa Tani, UD Kembar Tani dan UD Dua Saudara Tani. Namun dalam pelaksanaan kebijakan pupuk bersubsidi, muncul berbagai masalah yang menghambat efektivitas program, seperti penyaluran pupuk yang tidak sesuai dengan rencana, harga pupuk yang melampaui harga eceran tertinggi yang ditetapkan pemerintah, serta kesulitan petani dalam memperoleh pupuk bersubsidi.

Dinas Pertanian dan Pangan melalui Balai Penyuluh Pertanian (BPP) Kecamatan telah melaksanakan sosialisasi kepada petani. Sosialisasi dilakukan berdasarkan pembagian wilayah kerja tim penyuluh pertanian dengan mengunjungi desa secara rutin setiap bulan. Selain melaksanakan sosialisasi, petugas penyuluh pertanian juga melakukan monitoring ke setiap kios untuk memastikan ketersediaan

stok pupuk di lapangan, sehingga para petani dapat mempersiapkan kebutuhannya dengan baik menjelang musim tanam.

Berdasarkan pengamatan langsung peneliti di lapangan bahwa petani masih menghadapi kendala terkait keterbatasan jumlah pupuk bersubsidi yang diterima belum mencukupi, dimana jumlah pupuk yang dialokasikan tidak sesuai dengan kebutuhan yang diusul dalam e-RDKK sehingga kebutuhan petani selama musim tanam tidak terpenuhi secara optimal. Akibatnya petani terpaksa membeli pupuk tambahan yang tentunya akan menambah beban biaya dalam proses produksi (Observasi awal, September 2024).

Kelangkaan pupuk bersubsidi menjadi hambatan serius bagi petani dalam meningkatkan produktivitas pertanian terutama tanaman padi, dimana petani menyatakan bahwa “pupuk bersubsidi disalurkan tidak sesuai dengan luas lahan, untuk lahan seluas 2 ha dibutuhkan masing-masing 500 kg pupuk Urea dan NPK pada musim tanam pertama (MT1). Namun, kami hanya menerima 300kg pupuk Urea dan 250kg NPK, sehingga untuk pemenuhannya petani terpaksa membeli tambahan pupuk milik petani lain setiap musim tanam”. Persoalan keterbatasan pupuk tidak hanya terjadi kali ini saja, melainkan terjadi secara berulang kali pada setiap musim tanam. (Wawancara awal, 23 April 2025).

Meskipun pemerintah telah berupaya mengajukan penambahan kuota pupuk untuk memastikan pemerataan pupuk bersubsidi kepada petani di setiap wilayah. Namun masalah distribusi pupuk bersubsidi yang tidak merata masih terus berlanjut terjadi di sebabkan keterbatasan sumber daya pemerintah dalam dalam memenuhi kebutuhan nyata di lapangan, termasuk di Kecamatan Sawang pasokan pupuk bersubsidi yang tidak sesuai dengan kebutuhan, sehingga akan berdampak pada

produktivitas pertanian. Kondisi ini menimbulkan ketidakpuasan di kalangan petani, subsidi pupuk belum sepenuhnya memenuhi permintaan, sehingga mengakibatkan ketidakseimbangan antara kebutuhan petani dan ketersediaan pupuk. Hal ini diperkuat dengan data yang peneliti peroleh pada tabel berikut.

**Tabel 1. 2**  
**Perkembangan Alokasi Pupuk Bersubsidi Kecamatan Sawang**  
**Tahun 2020-2024**

No	Tahun	Jenis Pupuk (Ton)					
		Urea			NPK		
		Kebutuhan	Alokasi	(%)	Kebutuhan	Alokasi	(%)
1	2020	828 ton	526 ton	64%	1.009 ton	524 ton	52%
2	2021	879 ton	809 ton	92%	712 ton	269 ton	39%
3	2022	1.125 ton	620 ton	55%	1.767 ton	460 ton	26%
4	2023	924 ton	924 ton	100%	720 ton	720 ton	100%
5	2024	749 ton	395 ton	52%	1.077 ton	750 ton	70%

*Sumber: Dinas Pertanian dan Pangan Kabupaten Aceh Utara 2024*

Berdasarkan tabel di atas menunjukkan bahwa ketersediaan pupuk bersubsidi di Kecamatan Sawang dari tahun 2020 hingga tahun 2024 belum terpenuhi 100%. Hal ini dapat dilihat dari persentase pemenuhan antara kebutuhan petani dengan alokasi. Setiap tahunnya penyaluran pupuk subsidi kerap kali lebih rendah dibandingkan kebutuhannya. Kurangnya pasokan pupuk terutama pada pupuk NPK sehingga menunjukkan adanya ketidakseimbangan antara jumlah pupuk yang dibutuhkan dan yang tersedia, hal ini dapat mempengaruhi petani dalam mendapatkan pupuk sesuai kebutuhan mereka.

Permasalahan yang menghambat pendistribusian kebutuhan pupuk bersubsidi akan berdampak pada tidak terpenuhinya kebutuhan kelompok tani sehingga berimbas pada menurunnya produktivitas hasil tani dan menurunnya pendapatan petani. Selain itu keterbatasan pupuk bersubsidi akan menyebabkan peningkatan

biaya produksi. Petani harus membeli pupuk non-subsidi dengan harga yang lebih tinggi. Hal ini dapat mengakibatkan kesulitan finansial, terutama bagi petani kecil yang memiliki modal terbatas.

Pendistribusian pupuk bersubsidi yang belum optimal akan berdampak pada tidak tercapainya ketersediaan 6 prinsip tepat, yaitu tepat jenis, tepat jumlah, tepat harga, tepat tempat, tepat waktu, dan tepat mutu serta kehidupan petani. Jika mengacu pada uraian di atas, pelaksanaan kebijakan ini masih mengalami berbagai permasalahan. Kebijakan tidak akan berjalan secara optimal karena permasalahan tersebut akan menimbulkan dampak terhadap masyarakat khususnya petani. Untuk peningkatan efektivitas penyaluran pupuk bersubsidi, maka kebutuhan pupuk harus berdasarkan kebutuhan riil petani.

Berdasarkan permasalahan tersebut, maka penulis tertarik untuk meneliti lebih lanjut mengenai “Implementasi Kebijakan Pupuk Bersubsidi Di Kecamatan Sawang Kabupaten Aceh Utara”.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana implementasi kebijakan distribusi pupuk bersubsidi di Kecamatan Sawang Kabupaten Aceh Utara?
2. Apa saja hambatan dalam implementasi kebijakan pendistribusian pupuk bersubsidi di Kecamatan Sawang Kabupaten Aceh ?



### **1.3 Fokus Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang di atas, maka yang menjadi fokus penelitian adalah:

1. Implementasi kebijakan distribusi pupuk bersubsidi di Kecamatan Sawang Kabupaten Aceh Utara berfokus pada Prinsip Tepat Jumlah, Tepat Harga, Tepat Waktu dan Tepat Tempat.
2. Hambatan Implementasi Kebijakan dalam Pendistribusian Pupuk Bersubsidi di Kecamatan Sawang, yang meliputi aspek Penyebaran Informasi, sumber daya, dan disposisi.

### **1.4 Tujuan Penelitian**

Adapun yang menjadi tujuan dari penelitian ini yang hendak di capai oleh penulis adalah:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis implementasi kebijakan distribusi pupuk bersubsidi di Kecamatan Sawang Kabupaten Aceh Utara.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis Hambatan Implementasi Kebijakan dalam Pendistribusian Pupuk Bersubsidi di Kecamatan Sawang.

### **1.5 Manfaat Penelitian**

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis, penelitian ini di diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dan juga masukan untuk memperkaya kepustakaan dan perkembangan ilmu sosial khususnya bidang administrasi publik serta menjadi bahan referensi atau informasi bagi peneliti selanjutnya.

2. Manfaat Praktis

Secara praktis, penelitian ini dapat memberi masukan kepada pemerintah daerah khususnya instansi terkait yang bertanggung jawab atas distribusi pupuk bersubsidi dan mendukung peningkatan efektivitas kebijakan penyaluran pupuk bersubsidi. Serta dapat memberikan masukan khususnya bagi peneliti sendiri dan penelitian selanjutnya yang mengambil objek penelitian yang serupa dengan penulis teliti.