

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Pembangunan pertanian yang memperhatikan aspek ekologi, peningkatan produksi, tatanan sosial dan aspek keberlanjutan atau *sustainability* perlu diperhatikan dengan seksama. Pembangunan pertanian di Indonesia semakin berupaya untuk peningkatan produksi, produktivitas dan kesejahteraan petani. Orientasi tersebut dimaksudkan agar pelaku usahatani maupun produk pertanian mampu bersaing dalam kancah global. Kementerian Pertanian melalui kinerja dan kebijakannya memiliki misi agar Indonesia dapat mencapai swasembada pangan sehingga tidak hanya ketahanan pangan tetapi dapat mengupayakan kedaulatan pangan. Aspek orientasi kesejahteraan petani dimaksudkan agar petani memiliki pengetahuan, keterampilan dalam efisiensi dan efektifitas usahatani, kemampuan akses pasar sehingga petani memiliki *bargaining position* dan nilai tukar petani yang tinggi. Aspek produksi dan produktivitas yang digadang-gadangkan diantaranya meliputi peningkatan nilai produktivitas, peningkatan jumlah produksi dan penambahan nilai guna dari hasil pertanian.

Produktivitas dibidang pertanian secara makro dapat meningkatkan pertumbuhan Pendapatan Domestik Regional Bruto (PDRB). Kontribusi sektor pertanian dalam suatu wilayah atau provinsi berbeda-beda diantaranya disebabkan orientasi pemerintah daerahnya dalam pembangunan pertanian yang diterapkan.

Berdasarkan data BPS Provinsi Jawa Tengah tahun 2019 menyebutkan bahwa pertumbuhan dan peranan PDRB Jawa Tengah kategori pertanian, kehutanan dan perikanan sendiri pada tahun 2018 atas dasar harga berlaku menyumbangkan sebesar 178,08 triliun rupiah atau sebesar 14,04%. Hal tersebut menunjukkan bahwa Provinsi Jawa Tengah memiliki sumberdaya pertanian yang potensial dalam peningkatan NTB (Nilai Tambah Bruto).

Berdasarkan data BPS Provinsi Jawa Tengah tahun 2019 menyebutkan bahwa Nilai Tambah Bruto (NTB) sektor pertanian tanaman pangan pada tahun 2018 menyumbang kontribusi terbesar yaitu 33,53% dan diikuti dengan tanaman hortikultura sebesar 26,09% dari total kontribusi kategori pertanian, kehutanan dan perikanan terhadap PDRB Provinsi Jawa Tengah tahun 2018 sebesar 89,32%. Selama kurun waktu 2015-2018 terjadi penurunan sumbangsih NTB sub kategori tanaman pangan pada PDRB Provinsi Jawa Tengah. Penurunan tersebut dapat diakibatkan karena berbagai penyebab baik berasal dari faktor internal maupun eksternal. Faktor eksternal dapat berasal dari faktor alam, kebijakan global, keadaan sosial, budaya dan politik serta sebab-sebab lainnya, sedangkan faktor internal dapat berasal dari aktivitas usahatani yang belum efektif dan efisien, berkurangnya luasan lahan panen.

Beberapa hal yang menjadikan berkurangnya luasan panen pada komoditas padi sawah merupakan permasalahan umum seperti alih fungsi lahan, masalah teknis budidaya atau masalah lain seperti pengaruh iklim dan kebijakan yang diberlakukan. Formulasi untuk mengurangi dampak dari permasalahan tersebut tidak hanya dilaksanakan dengan menyediakan lahan pertanian baru

tetapi juga penyediaan faktor *input* yang mudah diakses dan ketersediaan faktor penunjang yang lain. Salah satu faktor *input* dalam suatu usahatani adalah ketersediaan pupuk bagi tanaman.

Usahatani yang dilakukan dengan manajemen faktor *input* yang baik akan menghasilkan *output* dan *outcome* yang maksimal. Salah satu kebijakan pemerintah dalam meningkatkan produksi dan produktivitas adalah dengan memberlakukan kebijakan subsidi *input* untuk komoditas pertanian. Perencanaan subsidi *input* pada sektor pertanian perlu memperhatikan kondisi kebutuhan lapangan melalui pendataan dan informasi yang terintegrasi. Pemanfaatan teknologi akan memudahkan pemangku kebijakan dalam mengumpulkan data sebagai dasar perencanaan yang akan dibuat dan juga memudahkan pelaksana kebijakan untuk mengakses data tersebut. Semakin besarnya tantangan globalisasi memberikan stimulasi bagi pembuat kebijakan agar menerapkan kebijakan publik yang efektif dan sistematis. Salah satu bentuk *ouput* kebijakan publik yang banyak digunakan dalam peningkatan efektifitas, efisiensi serta sinkronisasi data dan informasi adalah penggunaan kartu bagi kelompok sasaran program.

Penggunaan media kartu sebagai *output* kebijakan diintegrasikan antara pelaksanaan kebijakan pada lingkup pemerintah pusat dengan lingkup kebijakan pemerintah daerah. Penggunaan media kartu tersebut seperti halnya Kartu Keluarga Sejahtera, Kartu Indonesia Sehat, Kartu Indonesia Pintar dan lain sebagainya. Sektor pertanian juga menggunakan model kartu sebagai media untuk meningkatkan efektifitas dan efisiensi dalam pendistribusian pupuk bersubsidi yang lebih dikenal dengan program kartu tani. Kebijakan kartu tani muncul

sebagai salah satu langkah perbaikan dari pembuat kebijakan dalam mengatasi permasalahan pupuk bersubsidi yang selama ini dielu-elukan.

Perkembangan pembangunan pertanian di Indonesia memperlihatkan bahwa pada saat munculnya Revolusi Hijau pada awal tahun 60-an memberikan dorongan bagi pemerintah untuk meningkatkan produksi pertanian. Era pemerintahan orde baru memunculkan istilah kebijakan panca usahatani yang didalamnya terdapat kriteria pemupukan yang tepat dan berimbang. Orientasi pembangunan pertanian untuk mencapai swasembada pangan juga berpengaruh pada penyediaan *input* faktor usahatani bagi petani salah satunya adalah persoalan penyediaan pupuk. Kondisi tersebut menjadikan pemerintah menerapkan kebijakan pupuk subsidi beserta dengan sistem pendistribusiannya.

Sejak tahun 1970-an kebijakan distribusi pupuk bersubsidi sudah mulai digencarkan. Sistem distribusi tersebut dari tahun ke-tahun selalu dievaluasi dan diperbaiki dalam penerapannya di lapangan sehingga didapatkan formulasi yang efektif dan efisien. Formulasi tersebut digunakan sebagai langkah untuk meminimalisir adanya resiko atau permasalahan dalam pelaksanaan kebijakan yang dibuat. Kebijakan subsidi pupuk diharapkan dapat meningkatkan akses petani terhadap pupuk guna meningkatkan produksi dan efisiensi usahatani yang dikelolanya.

Kebijakan pupuk bersubsidi pada perkembangannya merupakan suatu sistem yang memiliki rantai panjang yang dilakukan secara manual. Pemerintah melalui kebijakan yang dibuat berupaya meningkatkan efektifitas dan efisiensi subsidi pupuk melalui penyederhanaan jalur distribusinya. Adanya rantai panjang

dalam kebijakan pupuk subsidi dapat memberikan ruang munculnya permasalahan baik dalam perencanaan maupun dalam proses distribusi pupuk bersubsidi. Ruang permasalahan tersebut dapat terjadi pada efektifitas penggunaan anggaran subsidi, integrasi antara data kebutuhan pupuk di lapangan dengan produksi pupuk subsidi, rendahnya kualitas sumberdaya manusia dalam penyaluran pupuk subsidi, pelaksanaan dan pengawasan kebijakan pupuk subsidi yang kurang tegas dan lain sebagainya.

Semakin berkembangnya sistem informasi menjadikan kebijakan distribusi pupuk bersubsidi juga dilakukan perbaikan melalui suatu sistem yang mensinkronkan antara data kebutuhan pupuk subsidi di lapangan, teknologi informasi dan pengawasan yang sistematis. Sistem tersebut dapat memudahkan akses petani terhadap penyerapan pupuk bersubsidi sehingga usahatani lebih efektif dan efisien. Pemerintah Provinsi Jawa Tengah dalam rangka meningkatkan akses petani terhadap pupuk bersubsidi maka diterapkan program Kartu Tani. Program Kartu Tani merupakan inovasi dan dukungan Pemerintah Provinsi Jawa Tengah terhadap kesejahteraan petani khususnya dalam penyediaan pupuk subsidi.

Program kartu tani dimaksudkan agar penyediaan pupuk subsidi yang terjangkau bagi petani dengan melibatkan peranan instansi perbankan dan pemangku kepentingan yang lain. Berdasarkan keterangan dari Biro Infrastruktur dan Sumberdaya Provinsi Jawa Tengah menyebutkan bahwa kartu tani merupakan Kartu debit BRI yang dikeluarkan agar secara khusus untuk membaca alokasi pupuk bersubsidi dan transaksi pembayaran pupuk bersubsidi di mesin *Electronic*

Data Capture (EDC) BRI. Alat EDC tersebut ditempatkan di kios pupuk atau pengecer pupuk serta kartu tani juga dapat dimanfaatkan untuk melakukan transaksi perbankan pada umumnya.

Program Kartu Tani juga dimaksudkan agar memberi dorongan pada petani dalam merencanakan usahataniya secara lebih tepat. Program kartu tani yang dilaksanakan pemerintah Provinsi Jawa Tengah tersebut sudah diakui keberhasilan pengaplikasiannya oleh Kementerian Pertanian. Provinsi Jawa Tengah sendiri menjadi provinsi terbaik pada pelaksanaan program kartu tani dibanding provinsi-provinsi lain yang menjadi wilayah uji coba kartu tani. Berdasarkan berita yang diakses dari Radar Semarang yang terbit pada 19/9/2019 menjelaskan bahwa Kepala Dinas Pertanian dan Perkebunan (Distanbun) Provinsi Jawa Tengah mengatakan bahwa program Kartu Tani Jateng dinilai paling baik dibanding daerah lain karena sejumlah faktor, diantaranya dari sisi implementasi penyaluran, tingkat implementasi penggunaan, hingga *upload* e-RDKK sebagai *database* Kartu Tani. Penggunaan kartu tani selalu dikembangkan untuk menjadi program disektor pertanian pada lingkup nasional.

Kebijakan program kartu tani pada perkembangan pelaksanaannya di Jawa Tengah sudah semakin pesat sehingga dapat mencakup lingkup-lingkup yang lebih kecil. Kebijakan program kartu tani sendiri jika dilihat dari teori kebijakan menurut model George C. Edwards III (1980) maka akan tampak variabel-variabel yang berpengaruh pada implementasi kebijakan program kartu tani tersebut. Variabel-variabel terkait implementasi kebijakan tersebut adalah komunikasi, sumberdaya, sikap pelaksana dan struktur birokrasi atau organisasi.

Implementasi kebijakan program kartu tani di lapangan melibatkan komponen-komponen pelaksana seperti penyuluh, kelompok tani, distributor atau pengecer pupuk, serta petugas bank sebagai mitra program kartu tani tersebut. Komponen lain selain pelaksana lapangan tersebut adalah peran pemerintah desa. Pemerintah desa yang memiliki wilayah pengembangan pertanian di desa berperan dalam pelaksanaan program kartu tani karena program kartu tani menjadikan petani selaku bagian dari masyarakat desa sebagai kelompok sasaran program.

Petani sebagai bagian dari pembangunan sumberdaya manusia di desa mengisyaratkan bahwa kebijakan tersebut pula harus dipahami oleh pemerintah desa sehingga terjadi kesinambungan pembangunan desa dalam meningkatkan pembangunan pertanian. Struktur organisasi berjenjang dari tingkat provinsi, kabupaten, kecamatan hingga kelompok tani dan petani perlu dipahami sebagai sebuah alur yang terintegrasi. Sumberdaya-sumberdaya lahan pertanian juga menjadi komponen yang berpengaruh penting pada kebijakan kartu tani. Implementasi program kartu tani secara bertahap dilakukan pengembangan di beberapa kabupaten di Jawa Tengah misalnya di Kabupaten Demak.

Kabupaten Demak sendiri merupakan kabupaten dengan didominasi wilayah perikanan dan pertanian. Menurut Badan Pusat Statistika Kabupaten Demak tahun 2018 menyebutkan bahwa terjadi kenaikan jumlah luasan lahan sawah pada tahun 2011-2013. Secara berurutan kenaikan jumlah luasan lahan tahun 2011-2013 yaitu sebagai berikut 8.095.962 ha, 8.127.264 ha dan 8.128.499 ha. Sejak tahun 2013 sampai 2015 luasan lahan sawah berkurang dimana pada tahun 2015 luasan lahan sawah sebesar 8.087.393 ha. Perubahan luasan lahan

tersebut harus disikapi dengan langkah strategis seperti sinkronisasi dengan kebijakan *input* faktor agar meminimalisir ketidaksesuaian pendataan lahan yang tercatat dengan jumlah *input* faktor yang dibutuhkan.

Kartu tani merupakan suatu terobosan kebijakan yang menggunakan media kartu sebagai langkah kebijakan yang dapat mensinkronkan data petani, jenis komoditas, data kepemilikan luasan lahan serta alokasi pupuk bersubsidi. Kartu tani menjadikan alokasi pupuk subsidi disesuaikan dengan kebutuhan petani berdasarkan luasan lahan yang dimiliki. Sinkronisasi tersebut dilakukan mulai dari tingkat kelompok tani, Balai Penyuluhan Pertanian (BPP) yang berada ditingkat kecamatan dan berlanjut pada tingkat di atasnya yaitu kabupaten, provinsi dan sampai ke pusat (nasional). Mengingat pentingnya sinkronisasi tersebut maka penyampaian program kartu tani harus disesuaikan dengan kondisi sasaran program atau penerima pesan informasi tersebut.

Pelaksanaan sosialisasi perlu dilakukan agar terjadi transfer informasi dan pengetahuan oleh pembuat kebijakan kepada pelaku kebijakan sehingga tidak terdapat kesenjangan dalam upaya pencapaian tujuan pada setiap lini. Pemerintah Kabupaten Demak sendiri dalam rangka mengenalkan program kartu tani kepada petani dilakukan oleh Dinas Pertanian dan Pangan Kabupaten Demak melalui sosialisasi yang diberikan oleh para penyuluh. Penyuluh pertanian lapangan (PPL) yang ada di wilayah kerja Dinas Pertanian dan Pangan Kabupaten Demak dikoordinir oleh Kelompok Jabatan Fungsional (KJF) dan Bidang Sarana Prasarana dan Penyuluhan. Secara teknis pelaksanaan program kartu tani juga melibatkan peran penting penyuluh pertanian lapangan (PPL) Balai Penyuluhan

Pertanian (BPP) yang berada di setiap kecamatan. Hal tersebut karena penyuluh di tingkat BPP lah yang secara praktis terjun langsung kepada petani.

Penerapan program kartu tani di Kabupaten Demak sendiri memiliki tingkat keberhasilan pada tahun 2018 yaitu sebanyak 96% petani di Demak sudah terdaftar kartu tani sebagaimana keterangan berita dari laman jatengprov.go.id yang diakses pada 19/9/2019. Keterangan pencapaian tersebut sebagaimana dikutip dalam pernyataan kepala Dinas Pertanian dan Pangan Kabupaten Demak pada Rapat Koordinasi (Rakor) Evaluasi Kartu Tani yang dilaksanakan di Pendopo Kabupaten Demak pada 28 Februari 2018. Pelaksanaan program kartu tani tidak terlepas dari peran berbagai komponen-komponen pelaksana program kartu tani. Keragaman yang ada pada kelompok tani dan pelaku kebijakan yang terlibat dalam pelaksanaan program kartu tani memunculkan berbagai problematika dalam implementasi program kartu tani.

Pelaksanaan program kartu tani meliputi proses pendataan, pengajuan, pembuatan kartu, penerimaan kartu, pembelian pupuk/penebusan pupuk. Faktanya pelaksanaan program kartu tani masih mengalami permasalahan yang muncul dari komponen pelaksana administratif pada tingkat bawah yaitu kelompok tani dan balai penyuluhan kecamatan maupun pada komponen mitra yaitu pengecer. Permasalahan yang terjadi pada tingkat petani diantaranya kurang memahaminya petani dalam penggunaan kartu tani dan kendala dalam pengurusan administrasi. Berbeda dengan permasalahan pada tingkat pengecer dimana terjadi masalah yaitu adanya pengecer yang keberatan dalam penebusan pupuk dari distributor. Peran penyuluh yang tidak kontinyu dalam sosialisasi program kartu tani juga menjadi

masalah tersendiri dalam pelaksanaan program kartu tani selain permasalahan-permasalahan teknis yang lain.

Balai Penyuluhan Pertanian Kecamatan Bonang merupakan salah satu BPP di Kabupaten Demak yang mendapatkan sosialisasi dan telah melakukan pelaksanaan program kartu tani. BPP Kecamatan Bonang dengan potensi kelompok tani yang banyak ternyata masih pada tingkat kemampuan BPP Pratama yaitu tingkatan dasar dalam pengklasifikasian BPK (Balai Penyuluhan Kecamatan). Sebagaimana yang dijelaskan dalam pedoman pelaksanaan klasifikasi Balai Penyuluhan Kecamatan (BPK) yang dikeluarkan oleh Kementerian Pertanian dimana tingkatan pratama adalah tingkatan dasar sebelum tingkat madya, utama dan aditama. Status tingkat pratama menjadikan masih perlunya pengembangan-pengembangan pertanian di wilayah kerja BPP Kecamatan Bonang.

Balai Penyuluhan Pertanian Kecamatan Bonang sebelum tahun 2019 merupakan sebagian BPP yang memiliki rangking terbawah dalam hal penyerapan pupuk bersubsidi melalui kartu tani. Ini artinya implementasi kebijakan program kartu tani disana masih mengalami permasalahan. Berbeda dengan kondisi sebelumnya, setelah catur wulan pertama tahun 2019 BPP Kecamatan Bonang mengalami peningkatan perbaikan dalam penggunaan kartu tani. BPP Kecamatan Bonang memperoleh penghargaan 10 BPP di wilayah Dinas Pertanian dan Pangan Kabupaten Demak yang secara progresif melakukan pelaksanaan program kartu tani. Pelaksanaan program kartu tani di lapangan terdapat kompleksitas permasalahan pada penyediaan sumberdaya penunjang, perbedaan pelaksanaan

tanggungjawab oleh pelaksana kebijakan dalam mencapai tujuan kebijakan maupun rendahnya penerimaan kelompok sasaran terhadap program kartu tani.

Berdasarkan latar belakang tersebut maka perlu adanya penelitian yang membahas tentang pelaksanaan program kartu tani di wilayah kerja Balai Penyuluhan Pertanian Kecamatan Bonang Kabupaten Demak. Selain itu juga untuk menganalisis problematika implementasi program Kartu Tani di wilayah kerja Balai Penyuluhan Pertanian Kecamatan Bonang Kabupaten Demak. Penelitian tersebut dapat memberikan gambaran tentang keadaan pelaksanaan program kartu tani di wilayah tersebut. Penelitian tersebut juga dapat mengungkapkan penerimaan *implementor* sebagai pelaksana kebijakan di lapangan. Adanya studi terkait permasalahan-permasalahan pelaksanaan program kartu tani di wilayah kerja BPP Kecamatan Bonang dapat meningkatkan pelaksanaan program kartu tani dilapangan dan mengurangi resiko-resiko permasalahan yang akan muncul.

1.2. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang ingin dicapai dari penelitian tentang problematika implementasi program kartu tani di wilayah kerja BPP Kecamatan Bonang Kabupaten Demak yang dilakukan yaitu :

1. Menganalisis implementasi program kartu tani di wilayah kerja Balai Penyuluhan Pertanian Kecamatan Bonang, Kabupaten Demak.
2. Menganalisis problematika implementasi program kartu tani di wilayah kerja Balai Penyuluhan Pertanian Kecamatan Bonang, Kabupaten Demak.

1.3. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian yang diperoleh diharapkan dapat memberikan manfaat secara umum dan secara khusus bagi peneliti, pelaksana dan kelompok sasaran kebijakan, pelaku pengambil kebijakan serta masyarakat. Manfaat yang ada diharapkan yaitu hasil penelitian ini dapat menjadi bahan diskusi demi peningkatan pembangunan pertanian di Kecamatan Bonang Kabupaten Demak.

Manfaat umum dari hasil penelitian ini adalah :

1. Mengetahui pelaksanaan program Kartu Tani di wilayah kerja Balai Penyuluhan Pertanian Kecamatan Bonang, Kabupaten Demak.
2. Mengetahui aspek-aspek yang merupakan permasalahan dalam program Kartu Tani di wilayah kerja Balai Penyuluhan Pertanian Kecamatan Bonang, Kabupaten Demak sehingga dapat menjadi evaluasi dan saran pengembangan program Kartu Tani kedepannya.

Secara khusus hasil penelitian yang diperoleh diharapkan dapat memberikan manfaat bagi pihak-pihak yang membutuhkan antara lain:

1. Manfaat bagi peneliti

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih ilmu pengetahuan tentang implementasi program Kartu Tani dan problematika implementasi yang ada pada program kartu tani. Penelitian ini dapat mendorong peneliti untuk memperdalam ilmu pengetahuan serta pengalaman terkait program kartu tani maupun kebijakan-kebijakan dalam sektor pertanian yang lain dalam menunjang peningkatan pembangunan pertanian.

2. Manfaat bagi pelaku dan sasaran kebijakan

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi terkait permasalahan yang ada pada program kartu tani. Penelitian ini dapat memberikan dorongan bagi sasaran kebijakan yaitu petani agar memiliki rasa apresiasi terhadap program kartu tani. Penelitian ini dapat memberikan dorongan kepada pelaksana kebijakan untuk meningkatkan perannya melalui pelaksanaan tugas dan tanggungjawabnya secara lebih optimal sesuai SOP serta aturan yang diberlakukan dengan mempertimbangkan kondisi lapangan.

3. Manfaat bagi pelaku pengambil kebijakan

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi terkait implementasi dan problematika implementasi yang ada dalam kebijakan program Kartu Tani. Informasi tersebut dapat menjadi bahan pertimbangan evaluasi dan perencanaan dalam rangka perbaikan kebijakan distribusi pupuk bersubsidi khususnya program Kartu Tani. Penelitian ini juga dapat menjadi pertimbangan dalam pelaksanaan program pertanian yang lain..

4. Manfaat bagi masyarakat

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi sebagai referensi pustaka guna keperluan studi dan penelitian selanjutnya. Penelitian ini dapat memberikan stimulasi pustaka mengenai topik atau bahasan yang berkaitan dengan kebijakan distribusi pupuk bersubsidi khususnya program Kartu Tani. Stimulasi dari penelitian ini juga dapat digunakan untuk menelaah topik-topik kebijakan pembangunan pertanian yang lain.