

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Sektor pertanian merupakan salah satu sektor fundamental yang berperan strategis dalam mendukung perekonomian nasional, khususnya di wilayah pedesaan. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (2024), sektor ini menyumbang sekitar 13% terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) nasional. Kontribusi tersebut didominasi oleh subsektor tanaman pangan, terutama komoditas strategis seperti padi dan jagung, yang memiliki keterkaitan erat dengan ketahanan pangan serta stabilitas ekonomi di wilayah pedesaan. Dari perspektif ekonomi lokal, sektor ini juga menjadi sumber utama pendapatan masyarakat dan menyerap sebagian besar tenaga kerja pedesaan.

Dalam konteks struktur ekonomi pedesaan, mayoritas rumah tangga petani di Indonesia tergolong petani kecil yang mengandalkan lahan sempit dan sangat bergantung pada input produksi bersubsidi, seperti pupuk. Keberadaan pupuk bersubsidi tidak hanya berfungsi sebagai instrumen kebijakan input pertanian, tetapi juga sebagai bentuk intervensi pemerintah untuk menjaga stabilitas harga dan mengurangi beban biaya produksi petani. Dengan demikian, pupuk bersubsidi memiliki peran strategis dalam menjaga produktivitas lahan dan keberlanjutan usaha tani skala kecil di pedesaan.

Pupuk bersubsidi sebesar 9,5 juta ton (Menteri Pertanian Republik Indonesia, 2024). Kebijakan ini tidak hanya bertujuan meningkatkan produktivitas dan swasembada pangan, tetapi juga mengurangi beban biaya produksi petani serta memperkuat ketahanan pangan nasional.

Pupuk merupakan salah satu kebutuhan utama dalam usahatani padi, selain lahan, tenaga kerja, dan modal. Nutrisi dari pupuk berperan penting dalam menunjang pertumbuhan tanaman dan meningkatkan hasil panen. Namun, lonjakan harga pupuk seiring meningkatnya permintaan menjadi tantangan tersendiri bagi petani dalam menjaga produktivitas. Untuk mengatasi hal ini, pemerintah menyediakan skema subsidi pupuk guna membantu petani memperoleh input produksi dengan biaya yang lebih terjangkau. Dengan demikian, upaya peningkatan produksi padi harus diimbangi dengan ketersediaan sarana produksi, khususnya pasokan pupuk yang mencukupi (Ahmad et al., 2024)

Fenomena ketergantungan petani terhadap pupuk bersubsidi tidak hanya menjadi isu nasional, tetapi juga mencerminkan kondisi yang nyata di tingkat lokal, termasuk di Kabupaten Lamongan. Wilayah ini memberikan gambaran konkret mengenai dinamika distribusi dan alokasi pupuk bersubsidi yang sarat tantangan teknis dan kelembagaan. Sebagai bagian dari pesisir utara Jawa Timur dan kawasan Gerbangkertosusila, Kabupaten Lamongan memiliki keunggulan geografis dan potensi sumber daya alam yang menunjang aktivitas pertanian secara intensif.

Sektor pertanian di Lamongan tidak hanya berfungsi sebagai penyedia pangan, tetapi juga sebagai motor ekonomi daerah melalui penciptaan lapangan kerja, peningkatan pendapatan petani, dan penguatan ketahanan pangan lokal. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (2024), luas lahan sawah mencapai 88.050 hektare atau sekitar 48,6% dari total wilayah. Kontribusi sektor ini terhadap Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) mencapai Rp15,372 triliun atau 32,1% dari total PDRB Lamongan sebesar Rp47,900 triliun (Badan Pusat Statistik, 2024).

Kondisi ini mendorong pemerintah daerah untuk memprioritaskan kebijakan yang mendukung penyediaan input produksi dan penguatan kelembagaan petani sebagai bagian dari strategi pembangunan berkelanjutan.

Di antara kecamatan yang memiliki kontribusi signifikan terhadap sektor pertanian di Kabupaten Lamongan, Kecamatan Mantup menonjol karena karakteristik agrarisnya yang kuat. Salah satu desa yang memiliki peran strategis dalam struktur pertanian kecamatan ini adalah Desa Tunggunjagir. Letaknya yang strategis, didukung oleh luasnya lahan sawah dengan sistem irigasi teknis yang memadai, serta dominasi komoditas utama seperti padi dan jagung, menjadikan desa ini sebagai lokasi penting dalam dinamika pertanian lokal. Salah satu bentuk intervensi pemerintah yang krusial dalam mendukung produktivitas petani adalah program subsidi pupuk. Kebijakan ini bertujuan menekan biaya produksi, meningkatkan daya saing petani, serta menjaga stabilitas harga dan ketahanan pangan nasional. Efektivitas program tersebut sangat ditentukan oleh ketepatan alokasi, keadilan distribusi, dan kemudahan akses bagi petani penerima manfaat. Dalam konteks ini, Desa Tunggunjagir menjadi kawasan yang tepat untuk dianalisis lebih dalam, mengingat tingginya intensitas usahatani yang berimplikasi pada kebutuhan pupuk yang besar dan berkelanjutan. Oleh karena itu, desa ini relevan dijadikan sebagai lokasi studi untuk mengevaluasi efektivitas distribusi pupuk bersubsidi berdasarkan karakteristik lokal dan tata kelola kelembagaan pertanian di tingkat desa.

Desa Tunggunjagir merupakan salah satu desa di Kecamatan Mantup, Kabupaten Lamongan, yang memiliki peranan strategis dalam konteks distribusi pupuk bersubsidi. Berdasarkan data dari Balai Penyuluhan Pertanian Kecamatan Mantup (2025), desa ini tercatat sebagai penerima alokasi pupuk bersubsidi

terbesar kedua di kecamatan, baik untuk jenis urea maupun NPK. Tingginya alokasi tersebut tidak dapat dilepaskan dari karakteristik wilayah desa yang didominasi oleh lahan sawah teknis, yaitu lahan pertanian dengan sistem irigasi permanen yang memungkinkan intensitas tanam lebih dari satu kali dalam setahun. Karakteristik agroekosistem ini menjadikan pupuk bersubsidi sebagai bagian krusial dalam sistem pertanian yang dijalankan, terutama pada komoditas utama desa ini, yaitu padi. Padi sebagai komoditas strategis nasional memiliki peran vital dalam menjaga ketahanan pangan, sehingga efektivitas distribusi pupuk bersubsidi sangat menentukan produktivitas usahatani dan keberlanjutan sistem produksi pangan lokal.

Dalam pembangunan ekonomi daerah, Desa Tunggunjagir memegang peran strategis yang sejalan dengan prioritas pembangunan Kabupaten Lamongan, sebagaimana tercantum dalam RPJMD 2021–2026 yang menempatkan sektor pertanian sebagai sektor unggulan. Sebagai bagian dari sistem produksi pangan lokal, desa ini berkontribusi pada ketahanan pangan dan kesejahteraan petani melalui intensitas budidaya padi dan jagung. Oleh karena itu, efektivitas distribusi pupuk bersubsidi di Desa Tunggunjagir memiliki nilai penting secara akademik dan praktis. Pemahaman yang komprehensif atas pelaksanaan kebijakan subsidi di desa ini diharapkan dapat memperbaiki sistem distribusi dan memperkuat sektor pertanian sebagai pilar ekonomi perdesaan. Sebagai dasar analisis, berikut disajikan data alokasi pupuk bersubsidi di Kecamatan Mantup tahun 2025:

Tabel 1 1 Alokasi Pupuk Bersubsidi Kecamatan Mantup, Kabupaten Lamongan Tahun 2025

Desa/Kelurahan	Komoditas Utama	Luas Lahan (Ha)	Alokasi Pupuk Bersubsidi (Ton/Tahun)	Rumah Tangga Petani (RTP)
Sukobendu	Padi/Jagung	605.11	827,457	1,104
Tunggunjagir	Padi/Jagung	395.89	976,192	947
Sumberbendo	Padi/Jagung	497.92	297,448	407
Mantup	Padi/Jagung	558.19	1,047,948	924
Kedukbembem	Padi/Jagung	245.68	405,958	446
Sumberdadi	Padi/Jagung	418.14	823,923	719
Kedungsoko	Padi/Jagung	607.29	741,066	641
Tugu	Padi/Jagung	609.05	112,960	332
Sukosari	Padi/Jagung	387.44	503,536	594
Sumberagung	Padi/Jagung	274.39	385,893	385
Sidomulyo	Padi/Jagung	306.30	475,190	409
Mojosari	Padi/Jagung	249.66	588,534	604
Plabuhanrejo	Padi/Jagung	414.08	614,690	471
Sumberkerep	Padi/Jagung	219.79	410,276	400
Rumpuk	Padi/Jagung	664.05	669,071	384

Sumber: BPP Mantup, 2025 (diolah)

Berdasarkan data pada Tabel 1.1, Desa Tunggunjagir merupakan salah satu penerima alokasi pupuk bersubsidi tertinggi di Kecamatan Mantup, yaitu sebesar 976,192 ton per tahun untuk lahan seluas 395,89 hektare dan 947 Rumah Tangga Petani (RTP). Sebaliknya, Desa Rumpuk yang memiliki lahan lebih luas, yaitu 664,05 hektare, hanya menerima 669,071 ton pupuk bersubsidi. Perbandingan ini menunjukkan bahwa alokasi tidak semata-mata ditentukan oleh luas lahan.

Hal tersebut mengindikasikan adanya variabel lain yang turut memengaruhi, seperti jumlah RTP, intensitas tanam, serta sistem distribusi yang diterapkan. Ketidaksesuaian antara luas lahan dan jumlah pupuk yang dialokasikan mencerminkan bahwa mekanisme distribusi juga mempertimbangkan potensi produktivitas dan formulasi kebijakan yang bersifat dinamis. Temuan ini

memperkuat urgensi dilakukannya penelitian terhadap efektivitas dan keadilan distribusi pupuk bersubsidi di Desa Tunggunjagir. Hasil kajian diharapkan mampu memberikan kontribusi dalam merumuskan kebijakan distribusi yang lebih adil, efisien, dan adaptif terhadap karakteristik lokal.

Dari sudut pandang ekonomi pembangunan, subsidi pupuk merupakan bentuk intervensi pemerintah untuk meningkatkan produktivitas dan mengurangi ketimpangan akses input pertanian, terutama bagi petani kecil di wilayah perdesaan. Efektivitas program ini sangat ditentukan oleh ketepatan distribusi, yang mempertimbangkan luas lahan, jumlah RTP, dan kondisi lokal guna menekan biaya produksi, meningkatkan pendapatan, serta mendorong pertumbuhan ekonomi desa.

Di Desa Tunggunjagir, keberhasilan distribusi sangat bergantung pada peran kelompok tani (poktan) dalam mendata kebutuhan, mengusulkan alokasi, dan menyalurkan pupuk kepada anggotanya. Transparansi data, partisipasi petani, serta dukungan penyuluh menjadi faktor penting dalam menjamin distribusi yang adil dan berkelanjutan. Pemanfaatan sistem digital seperti e-RDKK (Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok secara elektronik) telah menjadi alat utama dalam mendokumentasikan kebutuhan secara tepat sasaran. Kendati demikian, pelaksanaan kebijakan subsidi ini masih menghadapi tantangan, baik teknis maupun kelembagaan, seperti lemahnya koordinasi antaraktor lokal, ketidakakuratan data penerima, serta terbatasnya kapasitas manajerial kelompok tani (poktan). Oleh karena itu, penting untuk meninjau pola distribusi secara lebih rinci melalui struktur kelembagaan yang ada di tingkat desa. Salah satu aspek krusial yang perlu dianalisis adalah distribusi pupuk bersubsidi melalui kelompok tani, yang berperan langsung dalam menyusun kebutuhan, mengelola alokasi, dan

menyalurkan pupuk kepada anggotanya. Untuk menggambarkan kondisi tersebut secara konkret, berikut disajikan data alokasi pupuk bersubsidi di Desa Tunggunjagir tahun 2025 yang disalurkan melalui 12 kelompok tani:

Tabel 1. 2 Alokasi Pupuk Bersubsidi di Desa Tunggunjagir melalui Kelompok Tani Tahun 2025

Nama Kelompok Tani	Jumlah Anggota	Rencana Tanam (Ha)	Alokasi Pupuk (Ton)
Arebra Sejahtera	63	118.6	63,193
Cendrawasih	75	119.2	63,539
Garuda Raya	89	199.2	106,138
Gentilang Jaya	81	147	78,300
Glatik	108	195.6	104,181
Jalak	41	105.3	56,121
Kepodang	106	162.7	86,686
Maju Bareng Jaya	35	105.6	56,307
Mulya Bersama Tunggun	59	139.3	74,266
Rajawali	39	166	88,436
Sumber Langgeng	43	105.7	56,325
Walet	208	268	142,700

Sumber: BPP Mantup, 2025 (diolah)

Berdasarkan data pada Tabel 1.2, alokasi pupuk bersubsidi di Desa Tunggunjagir disalurkan melalui 12 kelompok tani dengan variasi jumlah anggota dan rencana tanam. Kelompok Tani Walet menerima alokasi tertinggi sebesar 142,700 ton untuk 268 hektare dengan 208 anggota, sedangkan Maju Bareng Jaya memperoleh alokasi terendah sebesar 56,307 ton untuk 105,6 hektare dan 35 anggota. Perbandingan ini mengindikasikan adanya pendekatan distribusi yang mempertimbangkan skala usaha tani, jumlah anggota, serta kapasitas kelembagaan tiap poktan, bukan sekadar luas lahan.

Variasi alokasi ini mencerminkan bahwa efektivitas kelembagaan lokal menjadi salah satu faktor penentu dalam proses distribusi pupuk. Meski demikian, keberhasilan program ini tetap bergantung pada ketepatan waktu distribusi, akurasi perencanaan tanam, serta kemampuan manajerial kelompok tani dalam

mengelola alokasi yang diterima. Oleh sebab itu, Desa Tunggunjagir menjadi wilayah yang tepat untuk mengkaji sejauh mana distribusi pupuk bersubsidi mencerminkan prinsip keadilan, efisiensi, dan keberlanjutan dalam pembangunan ekonomi perdesaan. Namun demikian, realitas di lapangan menunjukkan bahwa distribusi pupuk bersubsidi di Desa Tunggunjagir masih menghadapi berbagai kendala yang berdampak pada efisiensi produksi dan kesejahteraan petani. Salah satu permasalahan utama adalah ketidaktepatan sasaran, di mana alokasi pupuk tidak selalu mencerminkan kebutuhan aktual rumah tangga petani. Ketidaksesuaian ini berisiko menimbulkan moral hazard dan adverse selection, sesuai dengan konsep Asymmetric Information Theory, yang menyatakan bahwa ketimpangan informasi antara pengambil kebijakan dan penerima manfaat dapat menyebabkan ketidakefisienan atau kesalahan alokasi.

Meskipun sistem e-RDKK telah digunakan sebagai instrumen pencatatan kebutuhan, praktik di lapangan masih menunjukkan kelemahan. Fadillah, (2024) mencatat bahwa belum optimalnya pengawasan dan proses verifikasi data menjadi penyebab utama distribusi tidak berjalan sesuai target. Temuan ini diperkuat oleh Ananda et al., (2023) yang menyatakan bahwa kualitas kelembagaan lokal meliputi koordinasi, pelaporan, dan validasi sangat menentukan efektivitas program. Koordinasi yang lemah antara pemerintah desa, penyuluh pertanian, dan kelompok tani berpotensi menimbulkan ketimpangan distribusi antarpetani. Selain itu, data mengenai luas lahan dan jumlah Rumah Tangga Petani (RTP) yang tercatat dalam sistem sering kali tidak mencerminkan kondisi aktual di lapangan (Makhtunin, 2024), menyebabkan alokasi tidak proporsional dan sebagian petani tidak menerima pupuk sesuai kebutuhannya. Savitri dan Yuliani (2024) juga mencatat beberapa hambatan implementasi seperti

keterlambatan distribusi, ketimpangan alokasi, dan potensi penyimpangan dalam rantai pasok. Kondisi ini berkontribusi terhadap belum optimalnya pencapaian tujuan program, yaitu peningkatan produktivitas pertanian dan jaminan ketersediaan pangan secara merata di tingkat desa.

Distribusi pupuk bersubsidi sangat dipengaruhi oleh kualitas regulasi dan sistem pengawasan yang diterapkan. Salah satu tantangan utama adalah munculnya moral hazard, ketika pihak-pihak yang tidak berhak justru memperoleh manfaat subsidi. Khaq dan Biswan (2025) mencatat bahwa praktik penyaluran kepada non-petani dan penjualan di atas Harga Eceran Tertinggi (HET) kerap terjadi akibat lemahnya pengawasan dan ketidakakuratan data penerima dalam sistem e-RDKK. Dalam perspektif ekonomi kelembagaan, kelemahan institusi pelaksana, minimnya kontrol sosial, dan kurangnya transparansi rantai pasok berkontribusi terhadap inefisiensi (Ragimun, 2020). Oleh karena itu, diperlukan penguatan peran lintas aktor, mulai dari pemerintah daerah, kelompok tani, hingga lembaga pengawas. Abroor dan Zulfiani (2024) menekankan pentingnya koordinasi antarlembaga, pengawasan lintas sektor, serta kesadaran hukum pelaku distribusi sebagai langkah mitigasi penyimpangan. Dalam konteks ini, pendekatan kelembagaan digunakan untuk menelaah sejauh mana aturan, norma, dan struktur organisasi lokal berperan dalam mewujudkan distribusi subsidi yang tepat sasaran dan berkelanjutan.

Dalam konteks Desa Tunggujagir, penelitian ini menyoroti bagaimana pola distribusi pupuk bersubsidi serta mekanisme koordinasi antara berbagai aktor yang terlibat. Salah satu aspek yang menjadi perhatian adalah bagaimana kelompok tani berperan dalam menyalurkan pupuk kepada anggotanya serta bagaimana efektivitas sistem pengawasan yang diterapkan oleh pihak berwenang.

Studi Amalia et al., (2024) menunjukkan bahwa peran aktif kelompok tani dalam penyusunan RDKK, pemberian data kepada distributor, dan penyaluran pupuk bersubsidi dapat meningkatkan efektivitas distribusi dengan membangun kepercayaan antara petani dan distributor. Oleh karena itu, dalam penelitian ini, pendekatan kelembagaan digunakan untuk menganalisis bagaimana norma sosial serta kebijakan yang diterapkan dapat mempengaruhi efektivitas distribusi pupuk bersubsidi di tingkat desa. Dengan demikian, penelitian ini berkontribusi dalam mengisi kesenjangan literatur terkait pengaruh mekanisme distribusi dan pengawasan dalam program pupuk bersubsidi terhadap kesejahteraan petani di Desa Tunggungjagir. Penelitian ini juga memberikan rekomendasi berbasis bukti yang dapat digunakan sebagai landasan dalam perumusan kebijakan distribusi pupuk yang lebih inklusif, berkelanjutan, serta berorientasi pada peningkatan produktivitas pertanian secara holistik. Urgensi penelitian ini tidak hanya terletak pada kontribusinya terhadap perbaikan tata kelola distribusi pupuk di tingkat desa, tetapi juga sebagai dasar ilmiah dalam mendorong transformasi kebijakan subsidi pertanian yang lebih inklusif, adaptif, dan berbasis bukti. Namun, belum banyak studi yang menggambarkan peran koordinasi antaraktor lokal secara detail dalam konteks kelembagaan subsidi pupuk di level desa.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka dapat ditentukan rumusan permasalahan yaitu bagaimana distribusi pupuk bersubsidi di desa tunggunjagir ditinjau dari perspektif ekonomi kelembagaan?

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan Untuk mengidentifikasi pola distribusi pupuk bersubsidi, menganalisis peran kelembagaan lokal, mengevaluasi sistem pengawasan dan kendala yang dihadapi, serta merumuskan rekomendasi kebijakan berbasis bukti.

1.4 Manfaat Penelitian

a. Manfaat Teoretis

Penelitian ini diharapkan memperkaya kajian ekonomi kelembagaan, khususnya terkait distribusi pupuk bersubsidi, serta berkontribusi dalam penerapan teori asimetri informasi pada kebijakan publik pertanian perdesaan.

b. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi rujukan bagi pemerintah daerah, penyuluh pertanian, serta kelompok tani dalam merancang dan menerapkan sistem distribusi pupuk bersubsidi yang lebih tepat sasaran, transparan, dan berkelanjutan. Temuan ini juga dapat digunakan sebagai bahan evaluasi kebijakan untuk meningkatkan efektivitas program subsidi di tingkat lokal