

# **SKRIPSI**

## **PENGARUH KEBIJAKAN SUBSIDI TERHADAP PRODUKSI DAN NILAI TUKAR PETANI TANAMAN PANGAN DI INDONESIA TAHUN 2006-2019**

**ABD. RAHMAN HARIS**



**DEPARTEMEN ILMU EKONOMI  
FAKULTAS EKONOMI DAN BISNIS  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2021**

# **SKRIPSI**

## **PENGARUH KEBIJAKAN SUBSIDI TERHADAP PRODUKSI DAN NILAI TUKAR PETANI TANAMAN PANGAN DI INDONESIA TAHUN 2006-2019**

sebagai salah satu persyaratan untuk memperoleh  
gelar Sarjana Ekonomi

disusun dan diajukan oleh

**ABD. RAHMAN HARIS**  
**A011171303**



Kepada

**DEPARTEMEN ILMU EKONOMI  
FAKULTAS EKONOMI DAN BISNIS  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2021**

# SKRIPSI

## PENGARUH KEBIJAKAN SUBSIDI TERHADAP PRODUKSI DAN NILAI TUKAR PETANI TANAMAN PANGAN DI INDONESIA TAHUN 2006-2019

disusun dan diajukan oleh

**ABD. RAHMAN HARIS**  
**A011171303**

telah diperiksa dan disetujui untuk diuji

Makassar, 16 Juni 2021

Pembimbing I



Dr. Paulus Uppun, SE., MA.  
NIP 19561231 198503 1 015

Pembimbing II



Fitriwati Djam'an, SE., MSi.  
NIP 19800821 200501 2 002

Ketua Departemen Ilmu Ekonomi  
Fakultas Ekonomi dan Bisnis  
Universitas Hasanuddin



Dr. Sanusi Fattah, SE., M.Si., CSF., CWM.  
NIP 19690413 199403 1 003

# SKRIPSI

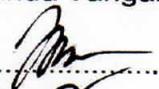
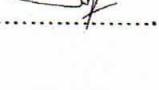
## PENGARUH KEBIJAKAN SUBSIDI TERHADAP PRODUKSI DAN NILAI TUKAR PETANI TANAMAN PANGAN DI INDONESIA TAHUN 2006-2019

disusun dan diajukan oleh

**ABD. RAHMAN HARIS**  
**A011171303**

telah dipertahankan dalam sidang ujian skripsi  
pada tanggal **15 Juli 2021** dan  
dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui,  
Panitia Penguji

No.	Nama Penguji	Jabatan	Tanda Tangan
1.	Dr. Paulus Uppun, SE., MA	Ketua	1 
2.	Fitriwati Djam'an, SE., MSi	Sekretaris	2 
3.	Prof. Muhammad Amri, MA. Ph.D	Anggota	3 
4.	Dr. Sultan Suhab, SE. M.Si	Anggota	4 

Ketua Departemen Ilmu Ekonomi  
Fakultas Ekonomi dan Bisnis  
Universitas Hasanuddin



Sanusi Fattah, SE., M.Si., CSF., CWM.  
NIP 19690413 199403 1 003

## PERNYATAAN KEASLIAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini,

Nama : ABD. RAHMAN HARIS

NIM : A011171303

Departemen/Program Studi : ILMU EKONOMI/EKONOMI PEMBANGUNAN

dengan ini menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa skripsi yang berjudul

### **PENGARUH KEBIJAKAN SUBSIDI TERHADAP PRODUKSI DAN NILAI TUKAR PETANI TANAMAN PANGAN DI INDONESIA TAHUN 2006-2019**

adalah karya ilmiah saya sendiri dan sepanjang pengetahuan saya di dalam naskah skripsi ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh orang lain untuk memperoleh gelar akademik di suatu perguruan tinggi, dan tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebutkan dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Apabila di kemudian hari ternyata di dalam naskah skripsi ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur jiplakan, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut dan diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (UU No. 20 Tahun 2003, pasal 25 ayat 2 dan pasal 70).

Makassar, 16 Juni 2021

Yang membuat pernyataan,



ABD. RAHMAN HARIS

## PRAKATA

Alhamdulillah, segala puji penulis panjatkan ke hadirat Allah SWT karena berkat rahmat dan hidayah-Nya sehingga skripsi ini dapat penulis selesaikan. Salam serta sholawat selalu terkirimkan kepada Nabi Muhammad SAW selaku nabi *Uswatun Hasanah* yang telah membawa manusia dari zaman kegelapan menuju zaman terang-benderang.

Skripsi ini yang berjudul “Pengaruh Kebijakan Subsidi terhadap Produksi dan Nilai Tukar Petani Tanaman Pangan di Indonesia Tahun 2006-2019” merupakan tugas akhir penulis sebagai syarat untuk menyelesaikan jenjang pendidikan tingkat Strata 1 (S1) pada Departemen Ilmu Ekonomi Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Hasanuddin. Dalam proses penyusunan skripsi ini, penulis ingin menyampaikan secara khusus terima kasih yang sebesar-besarnya kepada kedua orang tua penulis yaitu Ayahanda Abd. Haris dan Ibunda Nur Intang yang telah secara tulus memberikan doa dan dukungan baik secara moril maupun materil selama ini kepada penulis.

Selain kedua orang tua, penulis juga merasa wajib untuk menyampaikan ungkapan terima kasih kepada beberapa pihak yang telah berjasa kepada penulis, yaitu kepada:

- 1) Bapak Dr. Paulus Uppun, SE., MA, selaku pembimbing 1 penulis yang telah memberikan banyak masukan dan kemudahan dalam proses penyusunan skripsi ini.
- 2) Ibu Fitriwati Djam'an, SE., MSi, selaku pembimbing 2 sekaligus merupakan penasihat akademik penulis yang telah memberikan banyak saran dan masukan tidak hanya selama proses penulisan skripsi ini namun juga dalam proses penulis selama menjadi mahasiswa.
- 3) Prof. Muhammad Amri, MA. Ph.D dan Bapak Dr. Sultan Suhab, SE. M.Si selaku dosen penguji penulis yang telah banyak memberikan masukan serta arahan dalam penyusunan skripsi ini.
- 4) Ibu Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, M.A, selaku Rektor Universitas Hasanuddin beserta jajarannya.
- 5) Bapak Prof. Dr. Abd. Rahman Kadir, SE., M.Si., CIPM, selaku Dekan Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Hasanuddin beserta jajarannya.
- 6) Bapak Dr. Sanusi Fattah, S.E., M.Si., CSF., CWM, selaku Ketua Departemen Ilmu Ekonomi Universitas Hasanuddin.
- 7) Ibu Dr. Nur Dwiana Sari Saudi, S.E., M.Si, selaku Sekretaris Departemen Ilmu Ekonomi Universitas Hasanuddin.
- 8) Bapak dan Ibu dosen Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Hasanuddin yang telah menginspirasi serta membagi ilmunya kepada penulis.
- 9) Segenap pegawai Fakultas Ekonomi dan Bisnis yang telah banyak membantu penulis selama menjadi mahasiswa, terkhusus kepada Pak Aspar yang telah sabar melayani dan menjawab segala pertanyaan penulis.

Selain para pihak tersebut, penulis juga ingin berterimakasih kepada:

- 1) Teman-teman “Keluarga Cemara”, Andi Marwati Aldina, Nurainun, Rahmi, Anugerah, Delvia Datu Padang, Aslinda sara, Indah Pratiwi Bachtiar, Andi Nur

Amalia, dan Rika Mustika, yang telah banyak berkontribusi atas terselesaikannya skripsi ini.

- 2) Teman-teman seperjuangan mahasiswa-mahasiswi Ilmu Ekonomi Angkatan 2017 atas segala motivasi baik langsung maupun tidak langsung kepada penulis.
- 3) Teman-teman seperjuangan sepembimbingan, Anastasia Payungallo dan Nurul Azizah Mabhan atas motivasi dan kerjasamanya.
- 4) Keluarga besar UKM LDM Darul 'Ilmi FEB-UH beserta senior-senior yang baik hati atas segala pengalaman dan motivasi yang telah diberikan.
- 5) Saudara-saudari penulis, Nurul Ariska, Alif Nur dan Alifuddin yang telah memberikan dukungannya.
- 6) Seluruh peneliti terdahulu beserta lembaga-lembaga peneliti yang telah penulis sebutkan dalam daftar pustaka yang telah memberikan modal intelektual dan informasi dalam penyusunan skripsi ini
- 7) Seluruh pihak lain yang telah banyak membantu dalam penyelesaian skripsi ini yang tidak bisa penulis sebutkan satu persatu.

Akhir kata, penulis sebagai manusia biasa menyadari bahwa skripsi ini pastinya masih jauh dari kesempurnaan. Oleh karenanya, penulis meminta maaf yang sebesar-besarnya atas segala kekurangan yang ada. Namun, penulis berharap agar skripsi ini bisa bermanfaat bagi kita semua. Semoga Allah SWT senantiasa memberikan rahmat dan hidayah-Nya kepada kita dan meridai segala keputusan yang kita pilih. Amiin.

Makassar, 16 Juni 2021

Penulis,



ABD. RAHMAN HARIS

## ABSTRAK

### Pengaruh Kebijakan Subsidi terhadap Produksi dan Nilai Tukar Petani Tanaman Pangan di Indonesia Tahun 2006-2019

#### *The Effect of Subsidy Policies on The Production and Farmer's Term of Trade of Food Crop Farmers in Indonesia in 2006-2019*

Abd. Rahman Haris  
Paulus Uppun  
Fitriwati Djam'an

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pengaruh kebijakan subsidi yang terdiri dari subsidi pupuk, subsidi kredit program dan subsidi energi terhadap produksi dan Nilai Tukar Petani (NTP) tanaman pangan di Indonesia. Metode analisis dalam penelitian ini menggunakan analisis *two stage least square* dengan bantuan aplikasi statistik RStudio. Data dalam penelitian ini merupakan data *time series* dari tahun 2006 hingga 2019. Hasil penelitian menunjukkan kebijakan subsidi pupuk berpengaruh positif terhadap produksi petani tanaman pangan dan berpengaruh negatif terhadap NTP tanaman pangan di Indonesia, kebijakan subsidi kredit program berpengaruh positif terhadap produksi dan NTP tanaman pangan di Indonesia, kebijakan subsidi energi tidak berpengaruh terhadap produksi dan NTP tanaman pangan di Indonesia, serta produksi petani tanaman pangan berpengaruh positif terhadap NTP tanaman pangan di Indonesia.

**Kata kunci:** subsidi, produksi, nilai tukar petani, petani tanaman pangan

*This study aims to analyze the effect of subsidy policies consisting of fertilizer subsidies, program credit subsidies and energy subsidies on the production and Farmer's Term of Trade (FTT) of food crop farmers in Indonesia. The method of analysis in this study uses the two stage least square analysis with using RStudio statistical applications. The data in this study are time series data from 2006 to 2019. The results show that the fertilizer subsidy policy has a positive effect on the production of food crop farmers and has a negative effect on the FTT of food crop farmers in Indonesia, the program credit subsidy policy has a positive effect on production and FTT of food crop farmers in Indonesia, energy subsidy policies do not have an effect on production and FTT of food crop farmers in Indonesia, and production of food crop farmers have a positive effect on FTT of food crop farmers in Indonesia.*

**Keywords:** *subsidy, production, farmer's term of trade, food crop farmers*

## DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN SAMPUL.....	i
HALAMAN JUDUL.....	ii
HALAMAN PERSETUJUAN.....	iii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iv
HALAMAN PERNYATAAN KEASLIAN.....	v
PRAKATA.....	vi
ABSTRAK.....	viii
DAFTAR ISI.....	ix
DAFTAR TABEL.....	xi
DAFTAR GAMBAR.....	xii
DAFTAR LAMPIRAN.....	xiii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang.....	1
1.2 Rumusan Masalah.....	7
1.3 Tujuan Penelitian.....	8
1.4 Manfaat Penelitian.....	8
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	10
2.1 Landasan Teori.....	10
2.1.1 Produksi Pertanian.....	10
2.1.2 Nilai Tukar Petani.....	13
2.1.3 Konsep Pengeluaran Pemerintah.....	16
2.1.4 Kebijakan Subsidi Pertanian di Indonesia.....	17
2.1.4.1 Pengertian Kebijakan Subsidi.....	17
2.1.4.2 Kebijakan Subsidi Pupuk.....	19
2.1.4.3 Kebijakan Subsidi Kredit Program Sektor Pertanian.....	21
2.1.4.4 Kebijakan Subsidi Energi.....	23
2.2 Hubungan Teoritis Antar Variabel.....	24
2.3 Penelitian Terdahulu.....	26
2.4 Kerangka Pikir Penelitian.....	28
2.5 Hipotesis Penelitian.....	30

BAB III METODE PENELITIAN.....	31
3.1 Ruang Lingkup Penelitian.....	31
3.2 Jenis dan Sumber Data.....	32
3.3 Metode Pengumpulan Data.....	32
3.4 Metode Analisis Data.....	33
3.4.1 Uji Asumsi Klasik.....	35
3.4.2 Uji Hipotesis.....	37
3.4.3 Analisis Koefisien Determinasi.....	40
3.5 Definisi Operasional Variabel.....	41
 BAB IV HASIL PENELITIAN.....	 43
4.1 Perkembangan Variabel Penelitian.....	43
4.1.1 Perkembangan Nilai Tukar Petani Tanaman Pangan di Indonesia...	43
4.1.2 Perkembangan Produksi Petani Tanaman Pangan di Indonesia....	44
4.1.3 Perkembangan Kebijakan Subsidi Subsektor Tanaman Pangan di Indonesia.....	46
4.2 Analisis Data.....	51
4.2.1 Uji Asumsi Klasik.....	53
4.2.2 Uji Hipotesis.....	56
4.2.3 Analisis Koefisien Determinasi.....	60
4.3 Analisis Hubungan Antar Variabel.....	60
 BAB V PENUTUP.....	 66
5.1 Kesimpulan.....	66
5.2 Saran.....	66
 DAFTAR PUSTAKA.....	 68
LAMPIRAN.....	70

## DAFTAR TABEL

Tabel		Halaman
4.1	Nilai Tukar Petani Tanaman Pangan di Indonesia.....	43
4.2	Produksi Petani Tanaman Pangan di Indonesia Atas Dasar Harga Konstan 2010.....	45
4.3	Realisasi Anggaran Belanja Negara untuk Kebijakan Subsidi Pupuk.....	47
4.4	Realisasi Anggaran Belanja Negara untuk Kebijakan Subsidi Kredit Program.....	48
4.5	Realisasi Anggaran Belanja Negara untuk Kebijakan Subsidi Energi.....	50
4.6	Hasil Estimasi Persamaan Regresi 3.4.....	51
4.7	Hasil Estimasi Persamaan Regresi 3.2.....	52
4.8	Nilai <i>Variance Inflation Factor</i> Persamaan Regresi 3.4.....	54
4.9	Nilai <i>Variance Inflation Factor</i> Persamaan Regresi 3.2.....	54

## DAFTAR GAMBAR

Gambar		Halaman
2.1	Kerangka Pikir Penelitian.....	30

## DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran		Halaman
1	Biodata.....	72
2	Output Regresi RStudio.....	73

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Kesejahteraan masyarakat merupakan suatu tuntutan yang wajib dipenuhi oleh setiap negara kepada masyarakatnya. Oleh karenanya, pemerintahan tiap negara terus merumuskan kebijakan pembangunan yang efektif dan efisien serta disesuaikan dengan tuntutan zaman. Kebijakan yang dirumuskan pemerintah diupayakan agar dapat menjangkau setiap lini masyarakat sehingga menghasilkan pertumbuhan yang inklusif.

Sektor pertanian merupakan sektor yang penting bagi setiap negara terutama negara yang sedang dalam tahap perkembangan. Sektor pertanian dapat dijadikan indikator untuk menentukan kesejahteraan masyarakat di negara tersebut. Hal ini merupakan cerminan dari besarnya peran sektor pertanian di dalam proses awal perkembangan negara. Bagi negara berkembang, sektor pertanian merupakan sektor yang sangat dominan, sebagian besar masyarakat akan menggantungkan hidup di sektor tersebut.

Negara maju maupun negara yang dalam tahap perkembangan selalu diidentikkan dengan perkembangan sektor manufaktur maupun jasa. Akibatnya kerap terbentuk pola pikir yang menginginkan struktur perekonomian yang ditopang oleh kedua sektor modern tersebut. Perkembangan sektor manufaktur dan jasa dijadikan sebagai tujuan utama arah tiap kebijakan yang diterapkan. Pola pikir seperti ini akan menimbulkan kecenderungan mengesampingkan sektor pertanian dalam perumusan setiap kebijakan.

Indonesia merupakan negara yang terkenal akan sektori pertaniannya. Julukan sebagai “negara agraris” disematkan karena sebagian besar masyarakat

Indonesia bekerja di sektor pertanian. Data Badan Pusat Statistik (BPS) menunjukkan bahwa sektor pertanian merupakan sektor yang paling dominan dalam penyerapan tenaga kerja di Indonesia. Pada tahun 2019, sektor pertanian menampung 27,33 % penduduk berumur 15 tahun ke atas yang bekerja di Indonesia. Angka persentase ini jauh melebihi sektor yang lain seperti sektor perdagangan yang menempati urutan kedua yang hanya sebesar 18,81 % serta sektor industri pada urutan selanjutnya yang hanya sebesar 14,96 %.

Ketahanan pangan masyarakat adalah hal penting dalam tujuan mencapai kesejahteraan. Pertumbuhan penduduk yang terus terjadi merupakan salah satu faktor penting lainnya yang menuntut upaya untuk memajukan sektor pertanian. Jumlah penduduk yang bertambah memerlukan peningkatan produksi komoditas pertanian untuk memenuhi konsumsi masyarakat. Selain itu, kebutuhan dunia industri terhadap hasil-hasil sektor pertanian dalam penggunaannya sebagai modal bahan baku dalam berproduksi menjadi faktor lain yang semakin menguatkan pentingnya sektor pertanian untuk terus didorong.

Sumberdaya alam yang melimpah dengan kondisi iklim yang mendukung merupakan kelebihan tersendiri untuk Indonesia. Menurut data *Food and Agricultural Organization (FAO)*, pada tahun 2018 Indonesia memiliki luas lahan pertanian seluas 62,3 Juta Ha, nilai ini jauh di atas negara Asia Tenggara lainnya seperti Thailand yang hanya seluas 22,1 Juta Ha dan Vietnam yang hanya seluas 12,2 Ha. Potensi besar ini harus dapat dimanfaatkan sebaik mungkin dalam upaya menyejahterakan masyarakat Indonesia.

Dengan sumberdaya yang melimpah baik itu sumberdaya manusia maupun alam sudah selayaknya Indonesia menjadi negara yang mendominasi perdagangan internasional komoditas-komoditas sektor pertanian di dunia. Namun pada kenyataannya saat ini untuk beberapa komoditas pertanian,

Indonesia masih ketergantungan terhadap negara lain. Untuk memenuhi kebutuhan konsumsi masyarakat dan menjaga kestabilan harga domestik maka diimplementasikan kebijakan impor sebagai jalan pintas pemecahan masalah.

Jika dirinci lebih lanjut, sektor pertanian terdiri dari beberapa subsektor, salah satunya adalah subsektor tanaman pangan. Subsektor tanaman pangan merupakan subsektor yang memegang peranan yang vital dalam hal pemenuhan kebutuhan konsumsi masyarakat. Pemerintah berkewajiban mendorong semua subsektor dalam sektor pertanian tidak terkecuali subsektor tanaman pangan dengan rumusan kebijakan yang efektif dan efisien. Salah satu upaya yang dilakukan pemerintah dalam upaya mendorong sektor pertanian adalah dengan menerapkan kebijakan subsidi. Subsidi dapat diartikan sebagai pembayaran sebagian harga oleh pemerintah sehingga harga suatu komoditas lebih rendah daripada harga sebenarnya. Subsidi mengurangi harga suatu komoditas sehingga harga yang diterima produsen maupun konsumen lebih rendah dari harga sebenarnya.

Pemerintah Indonesia setiap tahunnya terus mengalokasikan anggaran untuk program subsidi. Program subsidi ini ditujukan untuk berbagai sektor, salah satunya adalah sektor pertanian. Program subsidi sektor pertanian diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat petani dengan pemberian potongan harga untuk meringankan biaya produksi. Dalam alokasi anggaran APBN, yang realisasinya tercantum dalam Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP), kebijakan subsidi pemerintah untuk sektor pertanian terkhusus subsektor tanaman pangan pada tahun 2019 terbagi menjadi dua jenis program subsidi, yaitu subsidi pupuk dan subsidi kredit program. Kredit program terkhusus subsektor tanaman pangan yang sampai tahun 2019 masih dialokasikan anggaran subsidinya terdiri dari Kredit Ketahanan Pangan dan Energi (KKPE), kredit resi

gudang dan Kredit Usaha Rakyat (KUR). Terkhusus untuk KKPE penyaluran kreditnya hanya sampai pada tahun 2015 lalu dilanjutkan dengan skema yang diintegrasikan ke dalam skema KUR, namun karena masih terdapat debitur yang sampai saat ini belum menyelesaikan sisa angsurannya maka alokasi subsidi untuk kredit tersebut masih tetap dianggarkan. Selain kedua jenis subsidi tersebut terdapat pula subsidi energi. Subsidi energi yang berupa subsidi Bahan Bakar Minyak (BBM), gas dan listrik memiliki pengaruh yang besar terhadap kesejahteraan masyarakat petani terutama masyarakat yang tergolong miskin.

Dalam penerapannya, kebijakan subsidi masih belum optimal. Kebijakan subsidi seringkali mengalami masalah dalam hal ketidaktepatan sasaran serta kesulitan akses oleh masyarakat. Kebijakan subsidi sektor pertanian ditujukan untuk para petani kecil dengan kemampuan permodalan lemah dengan harapan dapat mengurangi biaya produksi serta meningkatkan produktivitas petani tersebut. Peningkatan produktivitas petani dapat menjadi pondasi kuat perekonomian sebagai modal berharga dalam proses pembangunan.

Permasalahan dalam penerapan kebijakan subsidi cukup beragam. Menurut Wayan R. Susila (2010) program subsidi pupuk yang menjadi pelopor kebijakan subsidi sektor pertanian paling tidak memiliki tiga masalah utama dalam pelaksanaannya, yaitu (1) adanya penyelewengan distribusi pupuk bersubsidi, (2) adanya kesenjangan antara ketersediaan dan kebutuhan, dan (3) adanya bias sasaran/target. Masalah dalam penerapan kebijakan subsidi pupuk ini terjadi karena sistem distribusi pupuk yang belum terorganisir dengan baik serta adanya kesulitan dalam hal pembuatan data yang akurat mengenai kebutuhan pupuk bersubsidi masyarakat.

Dalam pelaksanaan kebijakan subsidi pupuk kerap ditemukan permasalahan seperti kelangkaan pupuk di beberapa daerah sentra pertanian,

penyelundupan pupuk ke luar negeri, lonjakan harga di atas Harga Eceran Tertinggi (HET), perembesan pupuk bersubsidi ke pasar non-subsidi dan antarwilayah (Kariyasa dan Yusdja, 2005). Efektivitas subsidi pupuk juga kerap dipertanyakan dari segi ketepatsasarannya serta pengawasan dalam tahap distribusinya. Sasaran subsidi pupuk adalah usaha tani terutama usaha tani yang berskala kecil yang membutuhkan bantuan. Namun pada kenyataannya, seringkali terdengar para petani mengeluh mengenai kelangkaan pupuk di saat mereka sedang membutuhkan yaitu pada saat musim tanam.

Permasalahan pada subsidi kredit program fokus pada kurangnya penyerapan alokasi anggaran untuk kredit program. Dalam data Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian di tahun 2014, KKPE hanya terealisasi sebesar 22,6 %. Realisasi program KKPE ini hanya sebesar 1,7 Triliun Rupiah dari komitmen perbankan sebesar 7,6 Triliun Rupiah. Kurangnya penyerapan program kredit kepada masyarakat menjadi cerminan ketidakefektifan kebijakan begitu pun subsidi yang telah dianggarkan pada kredit program tersebut. Sedangkan untuk KUR realisasi secara keseluruhan untuk tahun 2018 adalah sebesar 92 Triliun, nilai ini 76,5 % dari total plafon anggaran yang disediakan untuk kredit program tersebut. Terkhusus pada KUR sektor pertanian, jumlah realisasi anggaran pada tahun 2018 adalah sebesar 21 Triliun dengan jumlah debitur sebesar 1.167.705 debitur. Jumlah debitur KUR untuk sektor pertanian ini tergolong sangat kecil jika dibandingkan dengan total rumah tangga pertanian di Indonesia pada tahun yang sama, yaitu sebesar 17.302.906 rumah tangga. Jika dipersentasekan, jumlah petani yang mengakses program KUR pada tahun 2018 hanya sebesar 6,7 % dengan asumsi bahwa KUR hanya dapat diakses oleh setiap perwakilan keluarga petani. Data ini menunjukkan bahwa akses petani Indonesia terhadap KUR masih sangat rendah.

Selain subsidi pupuk dan subsidi kredit program, kebijakan subsidi lain yang berpengaruh terhadap kesejahteraan petani adalah subsidi energi. Subsidi energi merupakan subsidi yang diperuntukkan bagi masyarakat miskin. Sebagian besar masyarakat yang bekerja di sektor pertanian merupakan masyarakat miskin yang menggunakan energi berupa energi listrik, BBM dan gas dalam setiap aktivitas baik yang berkaitan dengan produksi pertanian maupun dalam kesehariannya.

Subsidi energi di Indonesia memiliki berbagai permasalahan. Permasalahan utama dalam kebijakan subsidi ini adalah sulitnya pengawasan masyarakat yang berhak mendapatkan subsidi sesuai dengan sasaran yang telah ditetapkan. Fakta di lapangan menunjukkan bahwa masih banyak penyalahgunaan penggunaan subsidi energi. Salah satu contoh dalam penerapan subsidi listrik, data Survei Sosial Ekonomi Nasional (SUSENAS) 2013 yang diolah oleh Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K) menunjukkan bahwa rata-rata subsidi listrik yang diterima kelompok 40 % termiskin sekitar 26 %, sementara 20 % masyarakat terkaya menikmati 28 % subsidi listrik. Sama halnya dengan subsidi gas elpiji 3 kg, data SUSENAS 2015 menunjukkan 60 juta rumah tangga menggunakan elpiji 3 kg padahal Basis Data Terpadu (BDT) menunjukkan hanya ada 26 juta rumah tangga miskin. Hal ini berarti proporsi subsidi gas elpiji lebih besar dinikmati oleh rumah tangga non-miskin. Pada penelitian yang dilakukan World Bank (2011) dengan menggunakan data dari SUSENAS 2009 menunjukkan bahwa keperluan rumah tangga dan pribadi mengonsumsi sepertiga dari total subsidi BBM. Dua pertiga sisanya tersalur kepenggunaan transportasi komersial dan kegiatan usaha. Kajian tersebut juga menemukan bahwa kalangan masyarakat atas yang berpenghasilan tinggi mengonsumsi 84 % bensin bersubsidi, dengan sepersepuluh kalangan terkaya

mengonsumsi hampir 40 % dari total BBM bersubsidi. Sebaliknya, sepersepuluh kalangan termiskin tercatat hanya mengonsumsi kurang dari 1 % total BBM bersubsidi. Analisis lebih mendalam atas data survei sektor rumah tangga juga menunjukkan bahwa sekitar dua pertiga dari kalangan miskin dan hampir miskin tersebut tidak mengonsumsi bensin sama sekali.

Dengan berbagai permasalahan yang telah dipaparkan sebelumnya yang menunjukkan indikasi tidak efektifnya anggaran subsidi yang telah dialokasikan pemerintah Indonesia, maka peneliti menilai penting untuk meneliti bagaimana pengaruh dari kebijakan subsidi pemerintah terkait hubungannya dengan produksi dan Nilai Tukar Petani (NTP) tanaman pangan di Indonesia. NTP merupakan indikator yang dinilai relevan untuk menilai kondisi kesejahteraan petani. NTP pada dasarnya menunjukkan daya tukar dari setiap produk pertanian yang dihasilkan petani, semakin tinggi nilai NTP dapat menunjukkan semakin baiknya kemampuan tukar produk yang dihasilkan petani. Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan evaluasi untuk kebijakan subsidi yang lebih baik kedepannya sehingga dapat menyejahterakan kehidupan masyarakat terutama masyarakat pada sektor pertanian.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang permasalahan yang telah dipaparkan sebelumnya, maka rumusan masalah dari penelitian ini dapat dijabarkan sebagai berikut.

- a) Seberapa besar pengaruh kebijakan subsidi pupuk terhadap produksi dan Nilai Tukar Petani (NTP) tanaman pangan di Indonesia?
- b) Seberapa besar pengaruh kebijakan subsidi kredit program terhadap produksi dan Nilai Tukar Petani (NTP) tanaman pangan di Indonesia?

- c) Seberapa besar pengaruh kebijakan subsidi energi terhadap produksi dan Nilai Tukar Petani (NTP) tanaman pangan di Indonesia?
- d) Seberapa besar pengaruh produksi petani tanaman pangan terhadap Nilai Tukar Petani (NTP) tanaman pangan di Indonesia?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dijabarkan sebelumnya, adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut.

- a) Untuk mengetahui pengaruh kebijakan subsidi pupuk terhadap produksi dan Nilai Tukar Petani (NTP) tanaman pangan di Indonesia.
- b) Untuk mengetahui pengaruh kebijakan subsidi kredit program terhadap produksi dan Nilai Tukar Petani (NTP) tanaman pangan di Indonesia.
- c) Untuk mengetahui pengaruh kebijakan subsidi energi terhadap produksi dan Nilai Tukar Petani (NTP) tanaman pangan di Indonesia.
- d) Untuk mengetahui pengaruh produksi petani tanaman pangan terhadap Nilai Tukar Petani (NTP) tanaman pangan di Indonesia

### **1.4 Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut.

- a) Bagi akademisi, penelitian ini diharapkan dapat berguna sebagai bahan acuan dan mendukung dalam penelitian-penelitian selanjutnya yang menyangkut pembahasan mengenai kebijakan pemerintah dalam perekonomian terutama kebijakan subsidi.
- b) Bagi pemerintah, penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan maupun tolak ukur mengenai kebijakan subsidi yang telah dialokasikan sehingga dapat menjadi bahan evaluasi.

- c) Bagi masyarakat, penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengetahuan mengenai dampak kebijakan subsidi yang telah dialokasikan oleh pemerintah.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Landasan Teori**

##### **2.1.1 Produksi Pertanian**

Sektor Pertanian memiliki peran sangat strategis dalam pembangunan nasional diantaranya sebagai penyerap tenaga kerja, kontribusi terhadap Produk Domestik Bruto (PDB), sumber devisa, bahan baku industri, sumber bahan pangan dan gizi, serta pendorong bergeraknya sektor-sektor ekonomi rill lainnya (Ashari, 2009). Peranan sektor pertanian dalam perekonomian sangatlah penting karena sebagian besar masyarakat terutama pada negara-negara dalam tahap perkembangan menggantungkan hidupnya di sektor ini. Dengan fakta ini, maka sektor pertanian menjadi sektor fundamental bagi pemerintah dalam tujuannya menyejahterakan masyarakat sebagai tujuan utama bernegara.

Sektor pertanian juga memegang peranan penting berkontribusi mendorong sektor-sektor yang lain. Sektor pertanian mempunyai peran penting dalam menyediakan input berupa tenaga kerja, maupun bahan baku bahkan permodalan melalui tabungan yang diinvestasikan bagi sektor industri dan sektor-sektor modern lainnya. Sejarah menunjukkan bahwa pembangunan sektor pertanian menjadi prasyarat untuk adanya kemajuan dalam tahapan-tahapan pembangunan selanjutnya.

Sektor pertanian terutama subsektor tanaman pangan berperan penting dalam hal menjaga ketahanan pangan masyarakat. Masalah konsumsi pangan dan pemenuhannya merupakan suatu hal yang penting dalam pembangunan ekonomi setiap negara. Status kecukupan konsumsi pangan masyarakat di

suatu negara sering digunakan sebagai indikator untuk mengukur kesejahteraan masyarakat di negara tersebut.

*Food and Agricultural Organization (FAO)* mendefinisikan ketahanan pangan sebagai situasi pada saat semua orang dalam segala waktu memiliki kecukupan jumlah atas pangan yang aman dan bergizi demi kehidupan yang sehat dan aktif.. Sistem ketahanan pangan dikatakan baik apabila mampu memberikan jaminan bahwa semua penduduk setiap saat pasti memperoleh makanan yang cukup sesuai dengan norma gizi untuk kehidupan yang sehat, tumbuh dan produktif. Tersedianya pangan yang memadai mengandung arti bahwa secara rata-rata pangan harus tersedia dalam jumlah yang mampu memenuhi kebutuhan konsumsi. Selain itu, ketersediaan pangan juga perlu memerhatikan kualitas. Pangan yang disediakan merupakan pangan yang bergizi untuk mendukung kehidupan yang sehat dan aktif bagi masyarakat dalam kehidupannya.

Menurut Simon Kuznets dalam Todaro dan Smith (2012), peranan sektor pertanian di negara sedang berkembang memiliki empat kontribusi terhadap pertumbuhan dan pembangunan ekonomi nasional, yaitu sebagai berikut:

a) Kontribusi Produk

Hasil produksi dalam sektor non-pertanian sangat berkaitan dengan sektor pertanian. Sektor pertanian tidak saja secara kontinu dalam meningkatkan persediaan bahan pangan, juga untuk menyediakan bahan mentah untuk produksi di sektor lain seperti sektor industri. Kontribusi produk sektor pertanian ditunjukkan oleh sumbangan sektor pertanian terhadap pembentukan Produk Domestik Bruto (PDB) dan juga keterkaitan sektor pertanian terhadap sektor lainnya..

#### b) Kontribusi Devisa

Dalam ranah internasional, perdagangan antar negara akan menghasilkan devisa. Devisa tersebut dapat digunakan untuk mengimpor barang-barang modal yang diperlukan baik untuk keperluan negara maupun untuk menunjang keperluan sektor-sektor lain dalam negeri. Sektor pertanian menjadi salah satu kontributor bagi pembangunan ekonomi sebuah negara dalam menghasilkan devisa baik melalui penjualan komoditas, produk pertanian maupun melalui pengiriman tenaga kerja dibidang pertanian. Neraca perdagangan pertanian yang positif dapat menjadi pertanda baik bagi pembangunan ekonomi nasional.

#### c) Kontribusi Pasar

Kontribusi pasar menjadikan sektor pertanian merupakan sumber penting bagi pertumbuhan permintaan domestik bagi produk-produk dari sektor-sektor ekonomi lain. Sektor pertanian secara substansial memberikan kontribusi terhadap pasar. Kontribusi tersebut ditunjukkan oleh pengeluaran petani untuk barang-barang industri, baik untuk konsumsi maupun input dalam mendukung proses produksi pertaniannya. Di lain sisi sektor pertanian juga menjual hasil produksinya ke pasar untuk keperluan masyarakat maupun sektor lainnya.

#### d) Kontribusi Faktor Produksi

Dalam konteks ini, pertanian merupakan sumber modal untuk investasi di sektor-sektor ekonomi lainnya. Dimana dalam proses pembangunan ekonomi terjadi transfer surplus tenaga kerja dari pertanian ke industri dan sektor-sektor lainnya. Kontribusi faktor-faktor produksi diukur dengan produktivitas. Jika sektor pertanian mengalami kelebihan *supply* tenaga kerja, maka ada kecenderungan mereka beralih ke sektor industri. Sama halnya

dengan surplus yang terjadi pada sisi permodalan (*capital*). Untuk meningkatkan kontribusi sektor pertanian harus terjadi surplus di sektor pertanian dengan cara meningkatkan kinerja (teknologi, infrastruktur dan sumberdaya manusia), meningkatkan permintaan, serta meningkatkan nilai tukar antara produk pertanian dan non pertanian.

Produksi pertanian merupakan hasil kombinasi dari faktor-faktor produksi, semakin banyak faktor produksi yang dapat dikombinasikan maka output berupa produksi pertanian tersebut akan semakin banyak pula. Menurut Heliaantoro & Juwana (2018) subsidi pertanian menjadi instrumen kebijakan distributif pemerintah yang penting dalam membangun sektor pertanian. Implementasi kebijakan subsidi diselenggarakan untuk meningkatkan kapasitas produksi petani serta bentuk komitmen pemerintah dalam mewujudkan swasembada pangan. Menurut teori ekonomi mikro tentang produksi, dengan subsidi para petani dapat mengeluarkan biaya produksi yang lebih rendah dari yang sebenarnya sehingga petani dapat meningkatkan faktor produksi yang digunakan baik dari segi kuantitas maupun kualitas.

### **2.1.2 Nilai Tukar Petani**

Kesejahteraan masyarakat merupakan tujuan dari tiap negara. Segala daya upaya dirumuskan dan dijalankan untuk mencapai tujuan kesejahteraan tersebut. Dalam sektor pertanian, kesejahteraan petani merupakan tujuan dari setiap kebijakan pertanian disamping tetap menjaga kesejahteraan masyarakat di luar sektor pertanian yang berperan sebagai konsumen. Petani menjadi bagian penting dalam kehidupan bernegara, selain karena profesi petani yang memberikan porsi besar dalam kesempatan kerja, pertanian juga menjadi aktor

penting dalam mendukung pembangunan. Pertanian menjadi sektor yang menopang industri dan menjaga kecukupan kebutuhan pangan masyarakat.

Pentingnya posisi petani dalam proses pembangunan perlu menjadi sebuah pemacu untuk pemerintah agar tetap memerhatikan dan menjaga tingkat kesejahteraan petani tersebut. Para petani akan tetap bertani dan akan tetap berkontribusi dalam pembangunan ketika mereka masih merasa sejahtera dengan profesi mereka tersebut. Hal ini menjadi tantangan pemerintah untuk tetap menjaga kesejahteraan masyarakat petani disamping tetap memperhatikan kesejahteraan konsumen produk pertanian.

Untuk menilai tingkat kesejahteraan petani dapat digunakan indikator berupa Nilai Tukar Petani (NTP). Menurut Badan Pusat Statistik (BPS), NTP merupakan angka perbandingan antara Indeks Harga yang Diterima petani (It) dengan Indeks Harga yang Dibayar petani (Ib), sehingga NTP dapat menggambarkan tingkat daya beli petani untuk memenuhi kebutuhan konsumsi rumah tangga dan usaha taninya. Semakin tinggi NTP, secara relatif semakin kuat pula tingkat kemampuan/daya beli petani. Dalam penghitungan NTP oleh BPS digunakan diagram timbang yang merupakan bobot/nilai masing-masing jenis komoditi pertanian hasil produksi pertanian dan barang/jasa yang termasuk dalam paket komoditas. Diagram timbang tersebut disusun pada tahun dasar, dan merupakan periode waktu yang ditentukan sebagai permulaan dihitungnya angka indeks. Secara konsep, NTP adalah pengukur kemampuan tukar produk pertanian yang dihasilkan petani dengan barang/jasa yang diperlukan untuk konsumsi rumah tangga dan keperluan dalam memproduksi produk pertanian (BPS, 2019).

Nilai diagram timbang atau penimbang yang digunakan dalam penyusunan Indeks Harga yang Diterima (It) pada NTP adalah nilai produksi

yang dijual oleh petani dari setiap jenis barang hasil pertanian tanaman pangan, hortikultura, tanaman perkebunan rakyat, peternakan dan perikanan. Data yang digunakan adalah produksi, harga produsen dan persentase *marketed surplus* setiap komoditas. Sementara nilai penimbang dalam Indeks Harga yang Dibayar (Ib) adalah nilai konsumsi/nilai biaya barang-barang atau jasa yang dikeluarkan/dibeli baik untuk kebutuhan konsumsi rumah tangga maupun kebutuhan untuk memproduksi hasil pertanian.

Jika  $NTP > 100$  artinya petani mengalami surplus, harga produksi naik lebih besar dari kenaikan harga konsumsinya. Hal ini menandakan pendapatan petani naik lebih besar dari pengeluarannya yang dapat disimpulkan bahwa terjadi peningkatan kesejahteraan petani. Jika  $NTP = 100$  artinya petani mengalami impas, kenaikan/penurunan harga produksinya sama dengan persentase kenaikan/penurunan harga barang konsumsi. Kondisi ini berarti pendapatan petani sama dengan pengeluarannya yang dapat disimpulkan bahwa tingkat kesejahteraan petani tidak mengalami perubahan. Sedangkan untuk nilai  $NTP < 100$  artinya petani mengalami defisit, kenaikan harga barang hasil produksi petani relatif lebih kecil dibandingkan dengan kenaikan harga barang konsumsinya. Hal ini dapat menandakan bahwa tingkat kesejahteraan petani pada suatu periode mengalami penurunan dibanding tingkat kesejahteraan petani pada periode sebelumnya.

Menurut Schwartz & Clements (1999), subsidi adalah tindakan pemerintah untuk menurunkan biaya produksi, mendorong produksi produk tertentu atau menurunkan harga yang dibayar oleh konsumen produk. Jika dikaitkan dengan NTP, subsidi akan menyebabkan penurunan Indeks Harga yang Dibayar (Ib) petani. Penurunan ini akibat kebijakan subsidi yang membuat harga yang dibayar oleh petani untuk input produksi maupun untuk konsumsi

rumah tangga menjadi lebih rendah dari yang sebenarnya. Penurunan  $I_b$  pada perhitungan NTP akan membuat NTP menjadi semakin meningkat. Di sisi yang lain, menurut Bosch (1985) subsidi dapat menyebabkan kelebihan *supply* produksi sehingga dapat mengakibatkan penurunan harga pasar. Penurunan harga yang terjadi akibat peningkatan produksi merupakan suatu dampak yang tidak dapat dihindari tanpa adanya intervensi kebijakan lanjutan pemerintah. Penurunan harga pasar yang terjadi pada produk pertanian tersebut dapat mengakibatkan penurunan pada Indeks Harga yang Diterima ( $I_t$ ) petani pada penghitungan NTP.

### **2.1.3 Konsep Pengeluaran Pemerintah**

Pemerintah dalam menjalankan tugasnya memiliki wewenang dalam melaksanakan kebijakan fiskal. Kebijakan fiskal adalah kebijakan-kebijakan yang berkaitan dengan penerimaan dan pengeluaran pemerintah dalam upaya untuk memengaruhi perekonomian ke arah yang lebih baik. Penerimaan dan pengeluaran negara tersebut direncanakan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dirumuskan tiap tahun.

Pengeluaran pemerintah dapat diartikan sebagai penggunaan uang dan sumberdaya suatu negara untuk membiayai suatu kegiatan negara atau pemerintah dalam rangka mewujudkan fungsinya dalam melakukan kesejahteraan (Karya dan Syamsuddin, 2016). Dalam konsep perhitungan pendapatan nasional dengan pendekatan pengeluaran, pengeluaran pemerintah merupakan komponen penting yang dapat memengaruhi pendapatan nasional. Dengan membandingkan nilai pengeluaran pemerintah dan pendapatan nasional serta mengamati dari waktu ke waktu dapat diketahui seberapa besar kontribusi pengeluaran pemerintah dalam pembentukan

permintaan agregat atau pendapatan nasional. Dengan ini juga dapat dianalisis seberapa besar peran pemerintah dalam upayanya memengaruhi perekonomian nasional. Untuk mencapai target peningkatan pendapatan nasional tertentu, pemerintah dapat mengatur alokasi dan tingkat pengeluaran negara, melakukan realokasi untuk peningkatan pengeluaran di sektor tertentu hingga dapat mengatur tingkat *employment*. Apabila target penerimaan tidak memadai untuk membiayai pengeluaran tersebut, pemerintah dapat membiayainya dengan pola defisit anggaran (Azwar, 2016).

Menurut Karya dan Syamsuddin (2016), pengeluaran pemerintah berdasarkan sifatnya dibedakan menjadi lima yaitu (1) pengeluaran investasi, (2) pengeluaran penciptaan lapangan kerja, (3) pengeluaran kesejahteraan rakyat, (4) pengeluaran penghematan masa depan, dan (5) pengeluaran yang tidak produktif. Pengeluaran pemerintah dalam arti riil dapat dipakai sebagai indikator besarnya kegiatan pemerintah yang dibiayai oleh pengeluaran pemerintah. Semakin besar dan banyak kegiatan pemerintah semakin besar pula pengeluaran pemerintah yang bersangkutan. Menurut Boediono (1998) pengeluaran pemerintah terdiri dari tiga pos utama yang dapat digolongkan menjadi pengeluaran pemerintah untuk pembelian barang dan jasa, pengeluaran pemerintah untuk gaji pegawai, dan pengeluaran pemerintah untuk *transfer payment*.

## **2.1.4 Kebijakan Subsidi Pertanian di Indonesia**

### **2.1.4.1 Pengertian Kebijakan Subsidi**

Subsidi pada hakikatnya adalah instrumen kebijakan fiskal yang bertujuan untuk memastikan terlaksananya peran negara dalam menciptakan kondisi sejahtera bagi masyarakatnya. Subsidi adalah

pemberian bantuan keuangan dari pemerintah untuk mendorong produksi produsen atau konsumsi konsumen. *World Trade Organization* (WTO) mendefinisikan subsidi sebagai berikut: (a) transfer dana langsung termasuk potensial transfer seperti *loan guarantees*, (b) pendapatan yang hilang (*foregone revenues*), (c) barang dan jasa yang disediakan pemerintah seperti infrastruktur umum atau pembelian barang lainnya oleh pemerintah, dan (d) subsidi yang spesifik dari pemerintah seperti mekanisme pembayaran dan dana.

Kebijakan pemberian subsidi biasanya dikaitkan kepada barang dan jasa yang memiliki positif eksternalitas dengan tujuan agar untuk menambah output dan lebih banyak sumberdaya yang dialokasikan ke barang dan jasa tersebut. Subsidi memiliki eksternalitas positif dan negatif. Adapun eksternalitas positif meliputi sebagai (1) alat pemerataan output melalui mekanisme peningkatan elastisitas permintaan, (2) alat stabilitas harga melalui mekanisme intervensi harga, dan (3) alat optimalisasi output melalui mekanisme elastisitas penawaran. Di lain sisi subsidi juga memiliki eksternalitas negatif, bahwa subsidi yang tidak transparan dan tidak jelas targetnya akan menyebabkan (1) distorsi baru dalam perekonomian, (2) menciptakan inefisiensi, dan (3) tidak dinikmati oleh masyarakat yang berhak. Masyarakat membeli barang dan jasa dengan harga yang lebih rendah daripada harga pasar, sehingga memunculkan kecenderungan konsumen tidak berhemat terhadap barang yang dikenakan subsidi tersebut dan terjadi pemborosan sumberdaya untuk memproduksi barang atau jasa sehingga pasar tidak kompetitif (Hermawan, 2014).

Pemerintah Indonesia telah menerapkan berbagai kebijakan subsidi. secara umum subsidi tersebut terbagi menjadi dua yaitu subsidi energi dan

subsidi non-energi. Sesuai dengan yang tercantumkan dalam Laporan Keuangan Pemerintah Pusat tahun 2019, subsidi energi terdiri atas subsidi listrik, subsidi Bahan Bakar Minyak (BBM), dan subsidi elpiji. Sedangkan subsidi non-energi terdiri atas subsidi pupuk, subsidi pajak, subsidi *Public Service Obligation* (PSO), dan subsidi kredit program. Subsidi pupuk dan subsidi kredit program seperti Kredit Ketahanan Pangan dan Energi (KKP-E), kredit resi gudang dan Kredit Usaha Rakyat (KUR) merupakan subsidi yang dikhususkan untuk sektor pertanian khususnya subsektor tanaman pangan.

#### **2.1.4.2 Kebijakan Subsidi Pupuk**

Kebijakan subsidi pupuk adalah kebijakan pemerintah yang ditujukan untuk para petani dalam membantu produksinya. Subsidi pupuk merupakan subsidi harga input bagi petani. Dengan subsidi maka biaya produksi yang dikeluarkan petani untuk keperluan penggunaan pupuk akan lebih rendah. Rendahnya biaya produksi diharapkan dapat memacu peningkatan produksi yang akan berdampak pada peningkatan kesejahteraan petani.

Pupuk merupakan kebutuhan sarana produksi penting dan strategis dalam rangka peningkatan produksi, produktivitas, mutu, dan daya saing produk pertanian tanaman pangan, hortikultura, perkebunan rakyat, peternakan, dan perikanan. Oleh karenanya, pupuk dipandang perlu untuk disubsidi. Secara historis, kebijakan subsidi pupuk bersifat dinamis sesuai dengan kondisi lingkungan strategis. Namun, esensi dari kebijakan subsidi pupuk sejak tahun 1969 tetap sama, yaitu mendorong peningkatan produktivitas dan produksi pupuk terus diberikan dalam bentuk Harga Eceran Tertinggi (HET) (Syafa'at dkk., 2006).

Subsidi pupuk diberikan dalam bentuk penyediaan dana yang menutupi selisih antara harga pokok produksi pupuk dengan HET untuk petani yang ditetapkan oleh pemerintah. Kebijakan subsidi pupuk diarahkan untuk mencapai tujuan antara, yaitu meningkatkan kemampuan petani untuk membeli pupuk dalam jumlah yang sesuai dengan dosis anjuran pemupukan berimbang spesifik lokasi dan tujuan akhir, yaitu meningkatkan produktivitas dan produksi pertanian dalam rangka meningkatkan ketahanan pangan nasional (Darwis dan Supriyati, 2013).

Pupuk bersubsidi untuk sektor pertanian sebagaimana diamanatkan Peraturan Presiden No. 15 tahun 2011 perubahan atas No. 77 tahun 2005 tentang Penetapan Pupuk Bersubsidi Sebagai Barang dalam Pengawasan yang menyatakan bahwa pupuk bersubsidi adalah pupuk yang pengadaan dan penyalurannya mendapat subsidi dari pemerintah untuk kebutuhan petani yang dilaksanakan atas dasar program Pemerintah di sektor pertanian, dimana pelaksanaannya harus memperhatikan prinsip 6 tepat, yaitu tepat jenis, jumlah, waktu, tempat, harga dan mutu.

Program Pupuk Bersubsidi dialokasikan kepada petani dengan mengacu kepada Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok (RDKK). Dalam Peraturan Menteri Pertanian No. 60 tahun 2016 tentang Kebutuhan dan Harga Eceran Tertinggi Pupuk Bersubsidi untuk Sektor Pertanian tahun Anggaran 2016, saat ini subsidi pupuk diperuntukkan bagi petani, pekebun, peternak, dan pembudidaya ikan dan/atau udang. Pupuk bersubsidi diperuntukkan bagi petani dan atau petambak yang telah bergabung dengan kelompok tani dan menyusun RDKK dengan ketentuan petani yang melakukan usaha tani di bidang tanaman pangan sesuai areal yang diusahakan setiap musim tanam; petani yang melakukan usaha tani di luar

bidang tanaman pangan dengan total luasan maksimal 2 (dua) hektar setiap musim tanam; atau petambak dengan total luasan maksimal 1 (satu) hektar setiap musim tanam.

#### **2.1.4.3 Kebijakan Subsidi Kredit Program Sektor Pertanian**

Peran kredit sangatlah penting dalam pembangunan. Kredit dapat menjadi pendorong untuk memacu pertumbuhan ekonomi di semua sektor. Di sektor pertanian kredit merupakan salah satu faktor pendukung utama pengembangan usaha tani. Kredit pertanian bukan sekedar faktor pendorong pembangunan pertanian akan tetapi berfungsi pula sebagai satu titik kunci dalam pembangunan pertanian.

Menurut Ashari (2009) peran kredit sebagai pelancar pembangunan pertanian antara lain (1) membantu petani kecil dalam mengatasi keterbatasan modal dengan bunga relatif ringan, (2) mengurangi ketergantungan petani pada pedagang perantara dan pelepas uang sehingga bisa berperan dalam memperbaiki struktur dan pola pemasaran hasil pertanian, (3) mekanisme transfer pendapatan untuk mendorong pemerataan, dan (4) insentif bagi petani untuk meningkatkan produksi pertanian. Sementara sebagai simpul kritis pembangunan, kredit berfungsi efektif untuk menunjang perluasan dan penyebaran adopsi teknologi.

Dalam tataran konseptual, menurut Tampubolon (2002) kredit dianggap mampu memutuskan “lingkaran setan” kemiskinan di pedesaan. Dengan kredit diharapkan dapat meningkatkan kemampuan petani dalam membeli keperluan produksi sehingga produktivitas panen meningkat. Mengingat urgensi kredit ini, maka dalam proses perencanaan program pembangunan pertanian, aspek permodalan merupakan salah satu faktor

penting yang selalu mendapat perhatian khusus dari pemerintah. Oleh karena itu pemberian kredit program biasanya sejalan atau dijadikan sebagai unsur pendukung utama bagi program pembangunan pertanian lainnya.

Berdasarkan sifatnya, kredit program pertanian sangat tergantung kepada kebijakan pemerintah, terutama dalam pengalokasian dana pembangunan APBN di sektor pertanian. Dengan demikian seberapa besar peran sektor pertanian dalam pembangunan nasional merupakan faktor yang sangat krusial dalam penentuan besarnya kredit program di sektor pertanian. Makin tinggi posisi suatu sektor dalam struktur perekonomian, maka makin besar alokasi anggaran untuk mendukung sektor tersebut (Ashari, 2009). Pada saat pemerintah mengalami keterbatasan dana untuk pembangunan, maka dana yang tersedia untuk kredit program harus digunakan secara optimal.

Dalam pelaksanaan kebijakan kredit program, menurut Hermanto (1992) pemerintah telah memberikan subsidi pada beberapa hal, diantaranya (1) subsidi terhadap tingkat suku bunga, (2) subsidi terhadap biaya risiko kegagalan kredit, (3) subsidi kepada biaya administrasi dalam penyaluran, pelayanan dan penarikan kredit. Subsidi kredit program yang ditetapkan pemerintah menjadi upaya yang dilakukan untuk mendorong perkembangan usaha pertanian.

Dalam Laporan Keuangan Pemerintahan Pusat (LKPP) tahun 2019 yang merupakan laporan realisasi APBN pada tahun yang sama, terdapat beberapa jenis kredit program khusus sektor pertanian. Kredit program tersebut diantaranya adalah Kredit Ketahanan Pangan dan Energi (KKPE), kredit resi gudang dan Kredit Usaha Rakyat (KUR).

#### **2.1.4.4 Kebijakan Subsidi Energi**

Subsidi energi pada umumnya didefinisikan sebagai tindakan pemerintah dengan tujuan untuk menurunkan biaya produksi energi, meningkatkan pendapatan produsen energi atau mengurangi biaya yang dibayar oleh konsumen energi (IEA dkk., 2010). Subsidi energi terbagi menjadi dua jenis yaitu subsidi yang dirancang untuk mengurangi biaya konsumsi energi yang disebut sebagai subsidi energi untuk konsumen, dan subsidi yang dirancang untuk mendukung peningkatan produksi domestik yang disebut subsidi energi untuk produsen.

Alasan pemberian subsidi energi adalah untuk membantu pertumbuhan ekonomi, mengurangi kemiskinan dan menjamin keamanan pasokan energi (IEA dkk., 2010). Subsidi energi dapat menjadi kebijakan penting dalam menyejahterakan masyarakat. Dengan subsidi energi tersebut, artinya masyarakat akan mengeluarkan biaya yang lebih sedikit untuk membeli energi sehingga akan memiliki sisa pendapatan yang dapat digunakan untuk keperluan lain. Selain itu, dampak lainnya adalah barang dan jasa yang dapat dibeli masyarakat akan lebih murah karena subsidi akan menekan biaya produksi maupun distribusi barang dan jasa tersebut (IISD dkk., 2012).

Subsidi energi terus diterapkan pemerintah Indonesia sebagai jalan mencapai tujuan masyarakat yang adil dan sejahtera. Oleh karenanya, setiap tahun pemerintah selalu mengalokasikan anggaran untuk subsidi energi yang tercantumkan dalam APBN. Dengan begitu krusialnya subsidi energi, subsidi ini selalu dianggarkan dengan alokasi anggaran yang terbesar setiap tahunnya, jauh melampaui anggaran subsidi non-energi. Pada LKPP tahun 2019, subsidi energi di Indonesia yaitu subsidi BBM,

subsidi elpiji dan subsidi listrik. Subsidi ini menyasar masyarakat miskin dengan tujuan mengurangi beban masyarakat tersebut dalam koridor mewujudkan masyarakat yang adil dan sejahtera.

Subsidi energi yang merupakan subsidi yang diperuntukkan bagi masyarakat miskin akan sangat berpengaruh kepada para petani. Hal ini dikarenakan para petani di Indonesia sebagian besar merupakan masyarakat miskin yang memproduksi dengan modal usaha yang tergolong kecil. Subsidi energi yang tersebut diharapkan dapat membantu menyejahterakan kehidupan petani maupun berdampak pada peningkatan hasil produksinya.

## **2.2 Hubungan Teoritis Antar Variabel**

Menurut Heliaantoro & Juwana (2018) subsidi pertanian menjadi instrumen kebijakan distributif pemerintah yang penting dalam membangun sektor pertanian. Implementasi kebijakan subsidi diselenggarakan untuk meningkatkan kapasitas produksi petani serta bentuk komitmen pemerintah dalam mewujudkan swasembada pangan. Subsidi bagi petani merupakan pemberian bantuan keuangan dari pemerintah untuk mendorong petani. Menurut teori ekonomi mikro tentang produksi, dengan subsidi para petani dapat mengeluarkan biaya produksi yang lebih rendah dari yang sebenarnya. Oleh karenanya, dengan sisa biaya produksi akibat kebijakan subsidi tersebut, para petani dapat menggunakannya untuk meningkatkan input produksi atau peningkatan teknologi produksi dalam tujuan untuk meningkatkan hasil produksinya. Oleh karenanya, dapat disimpulkan bahwa kebijakan subsidi akan berbanding lurus dengan tingkat produksi petani yang dalam penelitian ini merupakan petani tanaman pangan.

Subsidi yang ditujukan pada sektor pertanian yaitu subsidi pupuk dan subsidi kredit program. Kedua subsidi ini secara langsung mempengaruhi kinerja petani. Subsidi pupuk akan mengurangi biaya yang dikeluarkan petani dalam hal penyediaan pupuk untuk keperluan pertanian. Sedangkan subsidi kredit program merupakan subsidi biaya pengembalian petani maupun biaya penjaminan terhadap kredit yang diperoleh dari lembaga penyalur kredit. Dengan berkurangnya biaya yang diperlukan tersebut maka petani dapat memperoleh atau menambah kuantitas konsumsi pupuk maupun memperoleh atau menambah pendanaan berupa kredit dalam rangka peningkatan produksinya.

Selain subsidi pupuk dan subsidi kredit program terdapat pula subsidi energi. Subsidi energi merupakan subsidi yang diperuntukkan untuk masyarakat miskin, dimana sebagian besar masyarakat miskin di Indonesia berprofesi sebagai petani. Subsidi energi yang terdiri dari subsidi listrik, BBM dan gas akan mengurangi biaya yang diperlukan para petani dalam kehidupannya maupun dalam kegiatan produksi sehingga petani memiliki sisa biaya yang dapat digunakan untuk keperluan yang lain, termasuk dalam hal peningkatan produksi hasil taninya.

Subsidi juga dapat mempengaruhi Nilai Tukar Petani (NTP) sebagai salah satu indikator yang dapat digunakan untuk mengukur kesejahteraan petani. Menurut Schwartz & Clements (1999), subsidi adalah tindakan pemerintah untuk menurunkan biaya produksi, mendorong produksi produk tertentu atau menurunkan harga yang dibayar oleh konsumen produk. Jika dikaitkan dengan NTP, subsidi akan menyebabkan penurunan Indeks Harga yang Dibayar (Ib) petani. Penurunan ini akibat kebijakan subsidi yang membuat harga yang dibayar oleh petani untuk input produksi maupun untuk konsumsi rumah tangga menjadi lebih rendah dari yang sebenarnya. Penurunan Ib pada perhitungan NTP akan

membuat NTP menjadi semakin meningkat. Oleh karenanya, dapat disimpulkan bahwa kebijakan subsidi akan berbanding lurus dengan NTP.

Di sisi yang lain, menurut Bosch (1985) subsidi dapat menyebabkan kelebihan *supply* produksi sehingga dapat mengakibatkan penurunan harga pasar. Penurunan harga yang terjadi akibat peningkatan produksi merupakan suatu dampak yang tidak dapat dihindari tanpa adanya intervensi kebijakan lanjutan pemerintah. Penurunan harga pasar yang terjadi pada produk pertanian tersebut dapat mengakibatkan penurunan pada Indeks Harga yang Diterima (It) petani pada penghitungan NTP. Turunnya nilai It akan berakibat pada penurunan nilai NTP, sehingga dapat disimpulkan bahwa tingkat produksi petani akan berbanding terbalik dengan NTP.

### **2.3 Penelitian Terdahulu**

Sri Kasiyati (2010) dalam penelitian yang berjudul “Analisis Dampak Subsidi Harga Pupuk terhadap Output Sektor Produksi dan Tingkat Pendapatan Rumah Tangga di Jawa Tengah” dengan berdasarkan hasil perhitungan dan analisis pada tabel Input-Output Jawa Tengah tahun 2004 dan Sistem Neraca Sosial Ekonomi Jawa Tengah tahun 2004 serta menggunakan analisis Input-Output dan metode *Social Accounting Matrix* (SAM), ditarik beberapa kesimpulan bahwa estimasi simulasi dan analisis dampak subsidi harga pupuk mempunyai hasil yang signifikan terhadap peningkatan pendapatan rumah tangga petani.

Redy Prasetyo dan R. N. Afsdy Saksono (2019) dalam penelitian yang berjudul “Pengaruh Subsidi Input terhadap Nilai Tukar Petani Padi di Indonesia” dengan menggunakan data sekunder tahun 2009 - 2015 untuk variabel subsidi benih, subsidi pupuk, produktivitas padi, dan Nilai Tukar Petani (NTP) pada tingkat nasional serta menggunakan teknik analisis jalur didapatkan hasil bahwa untuk

tingkat nasional subsidi benih dan subsidi pupuk memperlihatkan hasil pengaruh yang negatif terhadap NTP.

Novianti (2012) dalam penelitian yang berjudul “Dampak Kebijakan Subsidi Pupuk pada Sektor Tanaman Bahan Makanan di Kota Bogor terhadap Output, Pendapatan, dan Penyerapan Tenaga Kerja” dengan menggunakan pendekatan analisis input-output dengan menggunakan basis data Tabel Input-Output (I-O) Kota Bogor tahun 2008 yang diagregasi ke dalam 12 sektor perekonomian. Kebijakan pemberian subsidi pupuk pada sektor tanaman bahan makanan mampu memberikan kontribusi yang cukup besar terhadap perekonomian wilayah, terutama pembentukan output, meningkatkan pendapatan rumah tangga, dan menciptakan lapangan kerja.

Iman Widhiyanto, Nunung Nuryartono, Harianto, dan Hermanto Siregar (2018) dalam penelitiannya yang berjudul “Kredit Ketahanan Pangan dan Energi: Implementasi dan Persepsi oleh Petani Padi” yang bertujuan untuk menganalisis secara deskriptif implementasi KKPE, perspektif usaha tani terhadap KKPE, dan perubahan KKPE menjadi KUR (Kredit Usaha Rakyat) sektor pertanian. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa aksesibilitas petani terhadap subsidi bunga KKPE masih sangat rendah yang dibuktikan dengan penyerapan anggaran subsidi bunga KKPE yang jauh di bawah potensi penyalurannya.

Ilma Satriana Dewi, Dwi Rachmina dan Netti Tinaprilla (2015) dalam penelitiannya yang berjudul “Peranan Kredit Ketahanan Pangan dan Energi dalam Peningkatan Produksi dan Keuntungan Usahatani Padi di Kabupaten Kampar Provinsi Riau” yang bertujuan untuk mengevaluasi penggunaan kredit pada kegiatan produksi dan menganalisis peningkatan keuntungan usahatani padi sebelum dan setelah kredit. Metode penelitian tersebut menggunakan alat analisis berupa analisis deskriptif dan analisis regresi berganda serta uji beda (uji t). Hasil

penelitian menunjukkan bahwa petani padi menggunakan KKPE sekitar 53 persen untuk usahatani padi meliputi pembelian alat dan mesin pertanian, sarana produksi dan upah tenaga kerja. Terjadi peningkatan keuntungan usahatani padi, namun bukan dipengaruhi oleh kredit, dan dari uji t diperoleh hasil bahwa tidak terdapat perbedaan keuntungan sebelum dan setelah kredit.

Amiruddin Syam, Dewi Sahara dan Dahya (2007) dalam penelitian yang berjudul "Pengaruh Kenaikan Harga Bahan Bakar Minyak terhadap Kinerja Usahatani Padi di Sulawesi Tenggara" bertujuan untuk melihat dampak kenaikan harga BBM terhadap kinerja usahatani padi di Sulawesi Tenggara. Pengambilan data dilakukan di Kabupaten Konawe dan Kabupaten Kolaka sebagai sentra produksi padi di Sulawesi Tenggara. Hasil penelitian menunjukkan bahwa dampak kenaikan harga BBM akan menyebabkan penambahan biaya operasional yang sepenuhnya ditanggung oleh petani sehingga keuntungan petani akan menurun akibat menurunnya tingkat produksi.

#### **2.4 Kerangka Pikir Penelitian**

Penelitian ini berfokus untuk menganalisis bagaimana efek kebijakan subsidi terhadap subsektor tanaman pangan pada sektor pertanian di Indonesia. Peningkatan produksi pertanian secara nasional serta peningkatan kesejahteraan para petani merupakan hal yang diharapkan dapat tercapai dengan penerapan kebijakan subsidi ini.

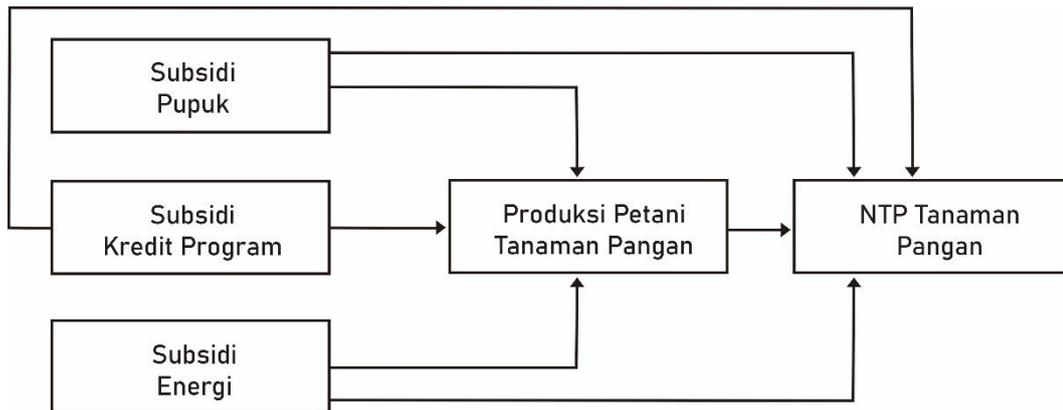
Dari berbagai jenis subsidi yang dikeluarkan pemerintah Indonesia, terdapat tiga jenis subsidi yang berkaitan dengan para petani di Indonesia, yaitu subsidi pupuk, subsidi kredit program dan subsidi energi. Subsidi pupuk dan subsidi kredit program pada sektor pertanian merupakan subsidi yang dikhususkan kepada para petani di Indonesia sedangkan subsidi energi

merupakan subsidi yang diperuntukkan untuk masyarakat miskin, dimana fakta menyatakan bahwa di Indonesia sebagian besar masyarakat miskin bekerja pada sektor pertanian.

Variabel subsidi dalam penelitian ini merupakan nilai realisasi anggaran subsidi pemerintah yang tercantum dalam Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) yang dipublikasikan tiap tahun oleh Kementerian Keuangan. Variabel produksi petani tanaman pangan merupakan hasil produksi tahunan pada subsektor tanaman pangan sektor pertanian sedangkan variabel Nilai Tukar Petani (NTP) tanaman pangan merupakan pengukur kemampuan tukar produk pertanian yang dihasilkan petani tanaman pangan dengan barang/jasa yang diperlukan untuk konsumsi rumah tangga dan keperluan dalam memproduksi produk pertanian.

Kebijakan subsidi yang diterapkan pemerintah akan berdampak terhadap sektor pertanian baik terhadap produksi maupun terhadap tingkat kesejahteraan petani. Peningkatan kesejahteraan petani merupakan tujuan utama yang akan menunjukkan kualitas suatu pertumbuhan. Oleh karenanya, dalam penelitian ini selain menganalisis bagaimana efektivitas dari setiap jenis subsidi terhadap produksi dan kesejahteraan, akan pula dianalisis bagaimana tingkat hasil produksi yang dicapai petani terhadap pengaruhnya dalam mendorong kesejahteraan petani itu sendiri secara agregat.

Adapun kerangka pikir penelitian ini dapat diilustrasikan pada gambar berikut.



Gambar 2.1 Kerangka Pikir Penelitian

## 2.5 Hipotesis Penelitian

Berdasarkan hubungan kausalitas secara teoritis antar variabel yang telah dijelaskan sebelumnya, maka adapun hipotesis dari penelitian ini adalah sebagai berikut.

- a) Diduga bahwa kebijakan subsidi pupuk berpengaruh positif terhadap produksi petani tanaman pangan di Indonesia.
- b) Diduga bahwa kebijakan subsidi kredit program berpengaruh positif terhadap produksi petani tanaman pangan di Indonesia.
- c) Diduga bahwa kebijakan subsidi energi berpengaruh positif terhadap produksi petani tanaman pangan di Indonesia.
- d) Diduga bahwa kebijakan subsidi pupuk berpengaruh positif terhadap Nilai Tukar Petani (NTP) tanaman pangan di Indonesia.
- e) Diduga bahwa kebijakan subsidi kredit program berpengaruh positif terhadap Nilai Tukar Petani (NTP) tanaman pangan di Indonesia.
- f) Diduga bahwa kebijakan subsidi energi berpengaruh positif terhadap Nilai Tukar Petani (NTP) tanaman pangan di Indonesia.
- g) Diduga bahwa produksi petani tanaman pangan berpengaruh negatif terhadap Nilai Tukar Petani (NTP) tanaman pangan di Indonesia.