

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pembangunan suatu negara memegang peran yang begitu krusial dalam meningkatkan tatanan kehidupan masyarakat. Salah satu sektor yang ingin dikembangkan pemerintah adalah sektor pertanian. Hal ini dikarenakan negara Indonesia memiliki potensi sumber daya alam yang melimpah. Oleh sebab itu, pembangunan di bidang pertanian sangat penting dilakukan oleh pemerintah untuk mensejahterakan rakyatnya. Dengan memanfaatkan sebuah teknologi baru yang efektif dan berkelanjutan merupakan salah satu cara pembangunan di bidang pertanian, karena untuk menghasilkan produk pertanian yang baik harus didominasi oleh penggunaan pupuk secara kualitas dan kuantitas (Ashari & Hariani, 2018).

Pupuk merupakan aset strategis, karena berkaitan dengan peningkatan produksi dan pendapatan petani, serta kontribusinya dalam membangun ketahanan pangan nasional. Oleh karena itu, pupuk merupakan aspek penting dalam kegiatan pertanian, karena tumbuhan pertanian seperti padi, jagung, kopi, hortikultura dll dapat tumbuh dengan baik karena pupuk. Sebagai salah satu aspek penting, justru petani kesulitan untuk mendapatkan pupuk, dikarenakan harga jual pupuk yang terbilang mahal hingga menimbulkan biaya pertanian yang tinggi. Melihat kondisi tersebut, pemerintah telah

memberlakukan kebijakan pupuk bersubsidi, agar semua petani terutama petani menengah ke bawah dapat mengakses pupuk tersebut. Pupuk bersubsidi merupakan pupuk yang dalam pengadaannya mendapatkan potongan biaya dari pemerintah dengan mekanisme dan pengawasan tertentu yang ditujukan kepada petani di sektor pertanian. Kebijakan pupuk bersubsidi ini telah diatur di dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2011 yaitu perubahan dari Peraturan Presiden Nomor 77 Tahun 2005 tentang Penetapan Pupuk Bersubsidi sebagai Barang dalam Pengawasan. Dalam penyediaan dan pendistribusiannya pupuk bersubsidi ini diatur di dalam Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 15/M-DAG-PER/4/2013 tentang Pengadaan dan Penyaluran Pupuk Bersubsidi untuk Sektor Pertanian.

Implementasi kebijakan terkait pendistribusian pupuk bersubsidi oleh pemerintah menghadirkan beberapa permasalahan. Menurut (Moko et al., 2018) masalah yang terjadi dalam pendistribusian pupuk bersubsidi yaitu kesulitan mendapatkan pupuk karena langka, fluktuasi harga, dan penggunaan pupuk yang dilakukan oleh petani sering kali melebihi takaran. Permintaan pupuk yang tinggi menyebabkan kelangkaan pupuk, sementara ketersediaan di kios pengecer dan distributor rendah. Kemudian stok pupuk sering tidak tersedia sehingga menyebabkan harga pupuk lebih tinggi. Keadaan ini disebabkan tidak meratanya penyaluran pupuk subsidi di taraf distributor regional maupun di taraf petani. Menurut Kementerian Pertanian terdapat beberapa permasalahan yang timbul terkait pengawasan, pengadaan, dan penyaluran pupuk bersubsidi ini diantaranya pendistribusian pupuk yang

tidak tepat sasaran, pupuk subsidi dijual dengan harga tidak subsidi, serta kelangkaan dan kenaikan harga pupuk di taraf petani (Kementerian Pertanian, 2017).

Upaya pemerintah dalam menangani permasalahan yang terjadi dalam pengawasan, pengadaan, dan penyaluran pupuk bersubsidi yaitu dengan pemanfaatan teknologi salah satunya dengan mengeluarkan program kartu tani. Kartu tani merupakan sebuah kartu debit yang dirancang khusus untuk transaksi penebusan pupuk bersubsidi. Penggunaan kartu tani telah ditegaskan di dalam Pasal 17 ayat 2 Peraturan Menteri Pertanian (Permentan) Nomor 01 Tahun 2020 tentang Alokasi dan Harga Eceran Tertinggi Pupuk Bersubsidi Sektor Pertanian Tahun Anggaran 2020. Implementasi dari program kartu tani ini yaitu sebagai bentuk perlindungan pemerintah terhadap petani yang sesuai dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani. Untuk mengeluarkan atau mencetak kartu tani, pemerintah bekerjasama dengan Himpunan Bank Negara (Himbara) dan lebih tepatnya bekerja sama dengan tiga bank BUMN diantaranya Bank Mandiri, Bank BRI, dan Bank BNI.

Kabupaten Purwakarta merupakan salah satu daerah pertama yang dipilih oleh Kepala Balai Pusat Penyuluhan Pertanian Dinas Tanaman Pangan dan Hortikultura Provinsi Jawa Barat sebagai daerah yang siap dalam menerapkan kartu tani, guna untuk mengurangi penyimpangan dalam penyaluran pupuk bersubsidi. Program kartu tani di Kabupaten Purwakarta dimulai pada tahun 2017. Sejalan dengan strategi pemerintah Indonesia untuk mengatasi masalah

dalam penyaluran pupuk bersubsidi, Kabupaten Purwakarta bekerjasama dengan PT. Bank Mandiri sesuai dengan yang ditunjuk oleh pemerintah. Kartu tani yang digunakan merupakan kartu debit mandiri *co-branding* yang dirancang secara khusus untuk membaca alokasi pupuk bersubsidi. Transaksi pembayaran pupuk bersubsidi melalui mesin EDC (*Electronic Data Capture*) Mandiri yang ditempatkan di kios pengecer resmi. Oleh sebab itu, penguatan jaringan sangat diperlukan guna mewujudkan pelayanan publik secara efektif dan efisien. Untuk pembuatan kartu tani dan pembukaan rekening tabungan mandiri, Kementerian Pertanian menggunakan data petani dari sistem e-RDKK (elektronik Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok).

Di era globalisasi seperti sekarang ini, teknologi berkembang pesat dari waktu ke waktu. Teknologi internet seperti perangkat pintar yang terus dikembangkan untuk memudahkan pekerjaan manusia. Kehadiran teknologi internet di masyarakat dapat memenuhi kebutuhan informasi dengan sangat cepat, tepat, dan akurat. Selain itu, pekerjaan yang sebelumnya dilakukan secara manual kini dapat diselesaikan dalam waktu yang singkat dengan bantuan teknologi internet dan sistem yang sangat tekomputerisasi. Sistem *online* atau daring pun semakin populer di Indonesia. Salah satu alasan pemerintah menerapkan teknologi informasi ini adalah untuk mewujudkan *good governance*.

Pengembangan *e-government* merupakan salah satu cara pemerintah dalam rangka meningkatkan transparansi dan kualitas pelayanan publik secara efektif dan efisien yang berbasis elektronik. Salah satunya yaitu program

kartu tani melalui e-RDKK. Sistem e-RDKK adalah sistem yang dibangun oleh Kementerian Pertanian berbasis *website* yang merupakan sarana penginputan data kelompok tani, data petani, kios pengecer, nama penyuluh pertanian lapangan dan kuota pupuk bersubsidi. Sistem e-RDKK ini dikelola oleh Dinas/OPD (Organisasi Perangkat Daerah) yang menangani penyuluhan pertanian di kabupaten/kota dan dapat dimanfaatkan oleh pihak perbankan dalam penerbitan kartu tani.

Tujuan diterapkannya kartu tani yaitu guna mewujudkan distribusi, pengendalian, dan pengawasan pupuk bersubsidi yang transparan dan tepat sasaran kepada petani yang berhak untuk menerimanya, sesuai dengan asas 6 (enam) Tepat yaitu Tepat Tempat, Tepat Jenis, Tepat Harga, Tepat Mutu, Tepat Jumlah dan Tepat Waktu.

Dalam kebijakan kartu tani, selain melibatkan petani, juga melibatkan kios pengecer, pemerintah dan bank mandiri. Bagi petani yang ingin memiliki kartu tani harus tergabung ke dalam kelompok tani dan menyerahkan Kartu Tanda Penduduk (KTP), Kartu Keluarga (KK), dan luas lahan pertanian kepada ketua kelompok tani yang telah terdaftar dalam e-RDKK. Kemudian data akan dimasukkan oleh penyuluh pertanian dan disahkan oleh kepala dinas. Jika data sudah cocok dengan e-RDKK maka kartu tani dapat dicetak oleh bank mandiri dan selanjutnya petani akan memiliki kartu tani. Kartu tani ini dapat dipakai dalam penebusan pupuk bersubsidi di kios pengecer resmi.

Tabel 1.1**Rekapitulasi Distribusi Kartu Tani Kab. Purwakarta Tahun 2017-2021**

No	Kecamatan	Total Kartu	Kartu Terdistribusi	Kartu Dimusnah	Belum Terdistribusi
1	Campaka	2.381	2.064	102	215
2	Babakan Cikao	1.238	1.174	8	56
3	Bungursari	1.490	1.222	19	249
4	Plered	3.680	3.429	109	142
5	Darangdan	4.503	4.253	59	191
6	Maniis	3.310	3.122	43	145
7	Sukatani	3.891	3.636	165	90
8	Tegal Waru	5.230	4.313	126	791
9	Bojong	3.865	2.815	360	690
10	Kiarapedes	3.427	3.134	29	264
11	Wanayasa	3.319	2.592	132	595
12	Pasawahan	2.390	2.156	1	233
13	Pondoksalam	2.614	2.320	65	229
14	Jatiluhur	1.317	1.085	25	207
15	Sukasari	1.615	1.191	5	419
16	Purwakarta	598	529		69
17	Cibatu	2.543	2.350	10	183
JUMLAH		47.411	41.385	1.258	4.768

Sumber: Dinas Pangan dan Pertanian Kab. Purwakarta (2021)

Pada Tabel 1.1 dapat dilihat bahwa total kartu tani di Kabupaten Purwakarta dari tahun 2017-2021 sebanyak 47.411 kartu, sedangkan kartu tani yang sudah terdistribusikan sebanyak 41.385 kartu, kartu tani yang dimusnahkan sebanyak 1.258 kartu dan kartu tani yang belum terdistribusikan sebanyak 4.768 kartu. Dari data tersebut menunjukkan bahwa distribusi kartu tani di Kabupaten Purwakarta pada tahun 2017-2021 belum terselesaikan. Seharusnya kartu tani ini setiap tahunnya harus terdistribusi semua, karena untuk menghindari terjadinya penumpukan kartu tani yang belum terdistribusi di tahun-tahun yang akan datang. Kartu tani yang dimusnahkan adalah kartu tani yang rusak, kartu tani yang tidak dapat diakses dalam penebusan pupuk bersubsidi, dan kartu tani yang memiliki nomor yang sama. Sehingga dalam pendistribusian kartu tani pun belum berjalan secara optimal karena masih banyak kartu tani yang belum terdistribusi semua. Hal ini disebabkan karena masih terdapat permasalahan yang terjadi di lapangan diantaranya seperti nama yang tertera pada kartu tani sulit ditemui, rekening tabungan petani belum diisi saldo pupuk bersubsidi yang berguna untuk melakukan transaksi penebusan pupuk, dan ada pula permasalahan Nomor Induk Kependudukan (NIK) yang berbeda atau tidak sesuai dengan data.

Selain itu, dalam implementasi penerapan kartu tani di Kabupaten Purwakarta masih terdapat beberapa permasalahan yaitu rendahnya petani dalam menggunakan kartu tani sebagai alat penebusan pupuk bersubsidi, masih adanya petani yang kurang paham mengenai pemanfaatan dan fungsi kartu tani yang sebenarnya, kurang efektifnya penyelenggaraan sosialisasi

dan promosi di tingkat petani oleh para pemangku kepentingan, serta sarana dan prasarana dalam penggunaan kartu tani yang masih perlu dilakukan pembenahan, sehingga pelayanan yang diberikan belum optimal.

Berdasarkan permasalahan tersebut, maka ditarik kesimpulan bahwa dalam pelaksanaan program penyaluran pupuk bersubsidi melalui kartu tani di Kabupaten Purwakarta perlu diadakan evaluasi program yang lebih rinci untuk mencari informasi mengenai ketercapaian program dengan cara membandingkan antara perencanaan dan realita pelaksanaan kegiatan di lapangan. Dari penjelasan di atas peneliti menganggap penting untuk diteliti lebih lanjut secara menyeluruh yang di formulasikan dalam judul: **“EVALUASI PROGRAM PENYALURAN PUPUK BERSUBSIDI MELALUI KARTU TANI DI DINAS PANGAN DAN PERTANIAN KABUPATEN PURWAKARTA TAHUN 2017-2021”**.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka dapat diidentifikasi bahwa:

1. Rendahnya petani dalam menggunakan kartu tani sebagai alat penebusan pupuk bersubsidi.
2. Masih adanya petani yang kurang paham mengenai pemanfaatan dan fungsi kartu tani yang sebenarnya.
3. Kurang efektifnya penyelenggaraan sosialisasi dan promosi di tingkat petani.

4. Sarana dan prasarana dalam penggunaan kartu tani yang masih perlu dilakukan pembenahan, sehingga pelayanan yang diberikan belum optimal.

C. Rumusan Masalah

1. Bagaimana evaluasi konteks (*context evaluation*) dalam program penyaluran pupuk bersubsidi melalui kartu tani di Dinas Pangan dan Pertanian Kabupaten Purwakarta?
2. Bagaimana evaluasi masukan (*input evaluation*) dalam program penyaluran pupuk bersubsidi melalui kartu tani di Dinas Pangan dan Pertanian Kabupaten Purwakarta?
3. Bagaimana evaluasi proses (*process evaluation*) dalam program penyaluran pupuk bersubsidi melalui kartu tani di Dinas Pangan dan Pertanian Kabupaten Purwakarta?
4. Bagaimana evaluasi produk (*product evaluation*) dalam program penyaluran pupuk bersubsidi melalui kartu tani di Dinas Pangan dan Pertanian Kabupaten Purwakarta?

D. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka yang menjadi tujuan penelitian ini yaitu:

1. Mengetahui evaluasi konteks (*context evaluation*) dalam program penyaluran pupuk bersubsidi melalui kartu tani di Dinas Pangan dan Pertanian Kabupaten Purwakarta.

2. Mengetahui evaluasi masukan (*input evaluation*) dalam program penyaluran pupuk bersubsidi melalui kartu tani di Dinas Pangan dan Pertanian Kabupaten Purwakarta.
3. Mengetahui evaluasi proses (*process evaluation*) dalam program penyaluran pupuk bersubsidi melalui kartu tani di Dinas Pangan dan Pertanian Kabupaten Purwakarta.
4. Mengetahui evaluasi produk (*product evaluation*) dalam program penyaluran pupuk bersubsidi melalui kartu tani di Dinas Pangan dan Pertanian Kabupaten Purwakarta.

E. Kegunaan Penelitian

Dengan adanya penelitian ini dan dengan sebuah harapan mampu memberikan sumbangsih pemikiran dan manfaat kepada berbagai pihak terkait. Adapun manfaat penelitian ini yaitu:

1. Secara Teoritis

- a. Bagi peneliti, memberikan manfaat kepada peneliti sehingga mampu mengembangkan wawasan dan keilmuan yang telah didapat dalam studi, dan juga peneliti mendapat pengetahuan dan wawasan baru dari hasil penelitian.
- b. Bagi instansi, dari hasil penelitian ini dengan harapan dapat menjadi sebuah pemikiran dan pembaharuan baru untuk program penyaluran pupuk bersubsidi melalui kartu tani di Kabupaten Purwakarta agar lebih maksimal, serta dapat memberi inovasi yang baru dalam teknis pelaksanaan program kartu tani di Kabupaten Purwakarta.

2. Secara Praktis

- a. Bagi peneliti, banyak harapan dengan adanya penelitian ini dapat menambah wawasan dan ilmu pengetahuan, sehingga dengan berbagai ilmu yang didapat mampu diterapkan dalam kebijakan yang berkaitan dengan program penyaluran pupuk bersubsidi melalui kartu tani pada instansi terkait.
- b. Bagi instansi, dengan harapan penelitian ini mampu memberikan sumbangsih pemikiran, baik itu berupa masukan-masukan baru yang mana kedepannya bisa dijadikan bahan pertimbangan untuk membuat dan menjalankan program yang lebih maksimal.
- c. Bagi umum, diharapkan penelitian ini dapat menambah wawasan dan pemahaman terkait program penyaluran pupuk bersubsidi melalui kartu tani, yang dibuat oleh pemerintah melalui menteri pertanian untuk memudahkan petani dalam mendapatkan pupuk bersubsidi.

F. Kerangka Pemikiran

Evaluasi program merupakan kegiatan mencari informasi dari suatu program yang dilaksanakan untuk dianalisis, dinilai, diukur dan diambil kesimpulan atau keputusan. Dari kesimpulan tersebut dapat mengetahui bagaimana kelebihan dan kekurangan serta kendala dalam program yang telah dilaksanakan. Evaluasi dibagi menjadi tiga tahap diantaranya pencarian data, proses penggambaran, dan pemberian informasi yang penting dan bermanfaat dengan tujuan untuk pengambilan keputusan dan menentukan alternatif yang tepat (Stufflebeam, 2000). Menurut Stufflebeam (2000) terdapat empat

tahapan evaluasi secara komprehensif atau menyeluruh, yaitu: evaluasi konteks (*context evaluation*), evaluasi masukan (*input evaluation*), evaluasi proses (*process evaluation*), dan evaluasi produk (*product evaluation*).

Teori Stufflebeam yang digunakan dalam penelitian ini adalah untuk menilai pelaksanaan dan hambatan pada penyelenggaraan program penyaluran pupuk bersubsidi melalui kartu tani di Kabupaten Purwakarta. Dalam penyelenggaraan program penyaluran pupuk bersubsidi melalui kartu tani diciptakan untuk memberikan pelayanan yang efektif berupa penebusan pupuk bersubsidi melalui kartu tani yang berbasis elektrik dengan tujuan agar pupuk bersubsidi dapat tersalurkan secara tepat sasaran.

Pelaksanaan program penyaluran pupuk bersubsidi melalui kartu tani di Kabupaten Purwakarta belum efektif, dikarenakan masih terkendala rendahnya petani dalam menggunakan kartu tani dan kurangnya pemahaman petani mengenai teknologi. Dengan masih adanya hal tersebut, program penyaluran pupuk bersubsidi melalui kartu tani tidak akan berjalan secara optimal.

Selanjutnya, untuk meneliti penyelenggaraan pelaksanaan program penyaluran pupuk bersubsidi melalui kartu tani tersebut, peneliti menggunakan teori evaluasi program dari Daniel L. Stufflebeam. Adapun tahapan evaluasi yang disebutkan oleh Stufflebeam mengenai evaluasi program adalah sebagai berikut:

1. Evaluasi Konteks (*Context Evaluation*)

Evaluasi konteks yaitu mengevaluasi situasi atau latar belakang yang mempengaruhi jenis-jenis tujuan dan strategi yang dilakukan dalam suatu program yang bersangkutan. Peran utama dari evaluasi ini yaitu untuk mengidentifikasi apa yang menjadi kekuatan dan kelemahan dari program atau organisasi tersebut. Evaluasi konteks bertujuan untuk menilai apakah tujuan dan prioritas yang telah ditetapkan memenuhi kebutuhan pihak-pihak yang menjadi sasaran organisasi atau belum.

2. Evaluasi Masukan (*Input Evaluation*)

Evaluasi masukan membantu program untuk menentukan perubahan yang dibutuhkan serta mencari potensi sumber daya yang tersedia. Evaluasi ini bertujuan untuk menyediakan informasi untuk menentukan bagaimana menggunakan sumberdaya yang tersedia dalam mencapai tujuan program.

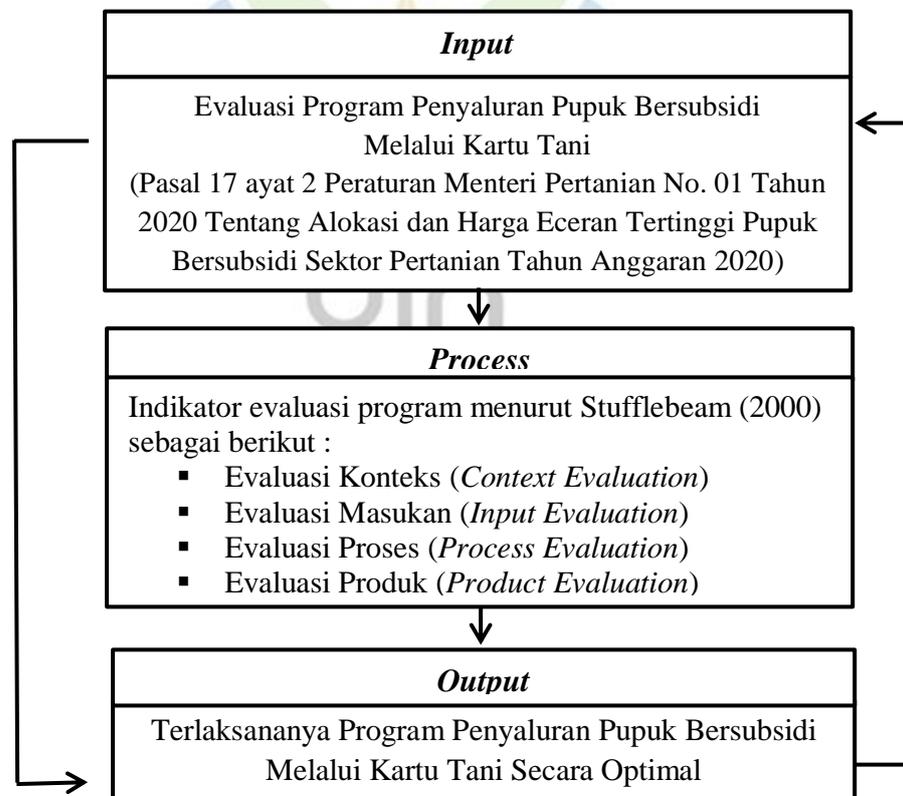
3. Evaluasi Proses (*Process Evaluation*)

Evaluasi proses merupakan pengecekan yang berkelanjutan atas implementasi program. Evaluasi proses berupaya mengakses pelaksanaan dan pengelolaan program. Evaluasi ini bertujuan untuk memastikan prosesnya dan mencari hambatan yang terjadi dalam pelaksanaan program.

4. Evaluasi Produk (*Product Evaluation*)

Evaluasi produk bertujuan untuk menilai keberhasilan atau pencapaian program dari suatu program yang sedang dilaksanakan. Apakah program tersebut sudah memenuhi kebutuhan-kebutuhan sasaran organisasi atau belum. Penilaian mengenai keberhasilan atau pencapaian program berasal dari orang-orang yang terlibat dalam program tersebut.

Di bawah ini merupakan gambaran kerangka pemikiran yang digunakan oleh peneliti:



Gambar 1.1
Kerangka Pemikiran