



**PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PETANI SEBAGAI  
KONSUMEN PUPUK BERSUBSIDI DI KUDUS**

Berlian Fajar Latifa Noor\*, Suradi, Rinitami Njatrijani  
Program Studi S1 Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro  
E-mail: [berlianwaris@yahoo.co.id](mailto:berlianwaris@yahoo.co.id)

**ABSTRAK**

Pupuk merupakan salah satu kebutuhan pokok dalam kegiatan pertanian. Demi memajukan pertanian Indonesia, distribusi penyaluran pupuk disubsidi oleh Pemerintah. Namun adanya subsidi dari pemerintah, juga diiringi dengan kelangkaan pupuk yang merugikan petani. Untuk itulah akan dibahas dalam penelitian ini mengenai perlindungan hukum terhadap petani sebagai konsumen pupuk bersubsidi di Kabupaten Kudus serta tindakan pemerintah daerah Kabupaten Kudus dalam menangani kelangkaan pupuk bersubsidi. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan yuridis empiris. Perlindungan hukum terhadap petani diatur dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen, Undang-Undang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani, Undang-Undang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan dan Kehutanan dan Peraturan Menteri Pertanian Fasilitasi Asuransi Pertanian. Tindakan pemerintah yang dilakukan untuk mengatasi kelangkaan adalah dengan sosialisasi melalui Penyuluh Pertanian Lapangan, Realokasi Pupuk Bersubsidi dan Asuransi Pertanian. Namun ternyata di lapangan masih banyak petani yang belum dapat merasakan perlindungan yang dimilikinya karena pemerintah dalam menjalankan perlindungan tersebut kurang optimal. Pemerintah sebaiknya melakukan langkah-langkah pembenahan dan peningkatan kinerja. Sehingga distribusi pupuk bersubsidi dapat berjalan dengan baik dan dapat melindungi hak-hak petani.

Kata Kunci: Perlindungan Konsumen, Petani, Pupuk, Subsidi

**ABSTRACT**

Fertilizer is one of basic needs in agricultural activity. In order to expand agriculture in Indonesia, distribution of fertilizer is subsidized by the government. Despite of subsidy from government, there is also scarcity of fertilizer which caused disadvantages for the farmers. Therefore in this research the writer will explain about legal protection toward farmers as subsidized fertilizer consumers in Kabupaten Kudus and the actions of local government of Kabupaten Kudus in handling the scarcity of subsidized fertilizer. Method used in this research is juridical empirical method approach. Legal protection toward farmers is regulated in Consumer Protection Laws, Law on the Protection and Empowerment of Farmers, Law on Agricultural, Fisheries, and Forestry Extension System, and Regulation of the Minister of Agriculture Facilitating Agricultural Insurance. Actions which have done by the government in order to overcome the scarcity are by socialization through Agricultural Field Investigator, Reallocation of Subsidized Fertilizer and Agricultural Insurance. However there are still many farmers in field who have not got protection yet since the government do not protect them optimally. The government should take revamping steps and do performance improvements. As of subsidized fertilizer distribution can be processed well and can protect farmers' rights.

Keywords: Consumer Protection, Farmer, Fertilizer, Subsidy

**I. PENDAHULUAN**

**A. LATAR BELAKANG**

Indonesia merupakan Negara agraris yang sebagian besar penduduknya bermata pencaharian sebagai petani. Banyak faktor yang

mempengaruhi keberhasilan sektor pertanian, salah satunya adalah pupuk. Penggunaan pupuk anorganik di kalangan petani Indonesia sangat dianjurkan, bahkan pemerintah melaksanakan kebijakan subsidi



sejak tahun 1970 untuk meningkatkan penggunaan pupuk anorganik.<sup>1</sup> Hasil uji menunjukkan bahwa penggunaan pupuk anorganik mempengaruhi produksi padi dengan sangat kuat, yaitu pada tingkat signifikansi 1 persen.<sup>2</sup> Penggunaan pupuk anorganik oleh petani bahkan berhasil membuat Indonesia mencapai swasembada beras pada tahun 1984 dan 1985.

Ketersediaan pupuk anorganik atau pupuk pabrik setiap saat dengan harga yang memadai merupakan salah satu penentu kelangsungan produksi padi dan komoditas pangan lainnya di dalam negeri, yang selanjutnya berarti terjaminnya ketahanan pangan nasional. Karena pentingnya pupuk bagi pertumbuhan pertanian, khususnya pangan seperti padi, sejak era Orde Baru hingga saat ini, pemerintah memberikan subsidi pupuk. Pupuk bersubsidi adalah barang dalam pengawasan yang pengadaan dan penyalurannya mendapat subsidi dari pemerintah untuk kebutuhan kelompok tani atau petani. Kebijakan pupuk bersubsidi ini bertujuan untuk meringankan beban petani dalam penyediaan dan penggunaan pupuk untuk kegiatan usaha taninya. Hal ini merupakan upaya pemerintah untuk menjamin ketersediaan pupuk bagi petani dengan harga yang telah ditetapkan pemerintah yaitu harga eceran tertinggi (HET).

---

<sup>1</sup> Zaenal Soedjais, 2008, *Subsidi Pupuk Anorganik Dan Pertanian Organik Di Indonesia*, Yogyakarta: Sekolah Pascasarjana Universitas Gadjah Mada, Halaman 3

<sup>2</sup> *Ibid*, Halaman 147

Sesuai Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 130/Permentan/SR.130/11/2014 Tentang Kebutuhan Dan Harga Eceran Tertinggi (HET) Pupuk Bersubsidi Untuk Sektor Pertanian Tahun Anggaran 2015, Pupuk yang disubsidi adalah Pupuk Organik dan Pupuk An-Organik, Pupuk An-organik terdiri atas Urea, SP36, ZA dan NPK. Produsen pupuk bersubsidi yaitu PT. Pupuk Indonesia (Persero) yang merupakan perusahaan induk dari PT. Pupuk Sriwidjaja Palembang, PT. Petrokimia Gresik, PT. Pupuk Kalimantan Timur, PT. Kujang, dan PT. Pupuk Iskandar Muda. Pupuk Bersubsidi diperuntukan bagi Petani yang mengusahakan lahan dengan total luas maksimal 2 (dua) hektar atau Petambak dengan luas maksimal 1 (satu) hektar setiap musim tanam per keluarga. Namun pupuk bersubsidi tidak diperuntukkan bagi perusahaan tanaman pangan, hortikultura, perkebunan, peternakan atau perusahaan perikanan budidaya.

Kebutuhan Pupuk Bersubsidi dihitung sesuai dengan anjuran Pemupukan Berimbang spesifik lokasi dengan mempertimbangkan usulan kebutuhan yang diajukan oleh Kepala Dinas Provinsi kepada Direktur Jenderal. Kebutuhan Pupuk Bersubsidi dirinci menurut jenis, jumlah, sub sektor, provinsi, dan sebaran bulanan dan dirinci lebih lanjut menurut kabupaten/kota, jenis, jumlah, sub sektor, dan sebaran bulanan yang ditetapkan melalui Peraturan Gubernur dan Peraturan Bupati/Walikota. Sehingga setiap daerah memiliki jatah subsidi pupuk yang berbeda-beda dan tidak dapat



saling ditukarkan atau diperjualbelikan antar daerah.

Pemerintah telah membentuk Komisi Pengawasan Pupuk dan Pestisida yang merupakan wadah koordinasi instansi terkait dalam pengawasan pupuk dan pestisida yang wajib melakukan pemantauan dan pengawasan terhadap penyaluran, penggunaan dan harga Pupuk Bersubsidi di wilayahnya, tetapi walaupun dibentuk komisi pengawasan, masih banyak terjadi permasalahan dalam pelaksanaan pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi, salah satunya adalah kecurangan yang dilakukan oleh oknum tidak bertanggungjawab dengan berbagai modus untuk mendapatkan keuntungan. Modus tersebut dapat berupa penyelewengan, penyelundupan, dan penggelapan pupuk bersubsidi untuk dijual ke wilayah lain secara subsidi maupun diubah menjadi pupuk tidak bersubsidi.

Adanya kejahatan dalam pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi ini menyebabkan kelangkaan pupuk pada wilayah yang kehilangan sebagian jatah pupuknya dan menyebabkan kerugian pada distributor wilayah tujuan penjualan pupuk karena adanya pupuk pendatang dari daerah lain. Kelangkaan pupuk yang terjadi di daerah asal pupuk dapat menjadikan harga pupuk naik atau tidak tersedianya pupuk sehari-hari bahkan berminggu-minggu dan menyebabkan penurunan kualitas hasil pertanian sehingga menyebabkan petani rugi.

Fenomena kelangkaan pupuk bersubsidi ini banyak terjadi pada pupuk urea dan berulang setiap tahun

seperti tidak pernah terselesaikan. Padahal jumlah produksi pupuk dari produsen selalu diatas kebutuhan dalam negeri. Hal ini menyebabkan petani rugi hampir setiap tahun. Menurut Undang-Undang no.19 tahun 2013 tentang Perlindungan Dan Pemberdayaan Petani, petani memperoleh perlindungan berupa bantuan dalam menghadapi permasalahan dalam kesulitan memperoleh sarana dan prasarana produksi, dimana pupuk merupakan salah satu sarannya. Dalam Pasal 21 undang-undang ini disebutkan bahwa pemberian subsidi benih atau bibit tanaman, bibit atau bakalan ternak, pupuk, dan/atau alat dan mesin Pertanian harus tepat guna, tepat sasaran, tepat waktu, tepat lokasi, tepat jenis, tepat mutu, dan tepat jumlah.

Petani dalam menghadapi kelangkaan pupuk ini seharusnya dibantu oleh pemerintah dan produsen pupuk, petani berhak mendapatkan pupuk subsidi tepat pada waktunya agar tidak mengganggu proses pertanian. Namun bantuan dari pemerintah ini terkadang hanya bersifat sementara dan tidak diketahui oleh masyarakat luas. Kelangkaan yang terus terjadi setiap tahun juga menyebabkan masyarakat berfikir bahwa pemerintah tidak melakukan apa-apa.

Pada tahun 2013 sampai dengan tahun 2015 banyak terjadi kasus penyelundupan dan kelangkaan pupuk bersubsidi. Kelangkaan terjadi di tahun 2013 bulan desember, dan 2014 bulan maret dan april. Untuk penyelundupan lebih sering terjadi yaitu di tahun 2014 terjadi penyelundupan di bulan april



sebanyak 4 ton pupuk urea, di bulan November terjadi dua kali penyelundupan pertama 80 ton dan kedua 10 ton, dan di tahun 2015 terjadi di bulan Januari dan Maret masing-masing 7 ton pupuk urea dan 80 sak aneka jenis pupuk. Oleh karena itu penulis tertarik untuk menulis skripsi dengan judul:

“PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PETANI SEBAGAI KONSUMEN PUPUK BERSUBSIDI DI KUDUS”

## B. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang tersebut, dapat ditarik rumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana perlindungan hukum yang dimiliki oleh petani sebagai konsumen terkait dengan kelangkaan pupuk bersubsidi?
2. Bagaimana tindakan pemerintah daerah dalam menangani kelangkaan pupuk bersubsidi?

## C. TUJUAN PENELITIAN

Adapun tujuan utama dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui bagaimana perlindungan hukum yang dimiliki oleh petani sebagai konsumen terkait dengan kelangkaan pupuk bersubsidi.
2. Untuk mengetahui tindakan pemerintah daerah dalam menangani kelangkaan pupuk bersubsidi.

## II. METODE PENELITIAN

Metode yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan yuridis empiris, yaitu

penelitian berupa studi empiris untuk menemukan teori-teori mengenai proses terjadinya dan mengenai proses bekerjanya hukum di dalam masyarakat.<sup>3</sup>

Adapun responden dalam penelitian ini adalah:

1. Kepala Seksi Perdagangan Dalam Negeri Dinas Perdagangan dan Pengelolaan Pasar Kabupaten Kudus
2. Distributor Pupuk Bersubsidi Kabupaten Kudus
3. Pengecer Pupuk Bersubsidi
4. Ketua Kelompok Tani “Salam Tani”
5. Petani

Sumber data diperoleh melalui wawancara dan didukung dengan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Dari jenis data yang terkumpul, dilakukan analisis terhadap bahan hukum secara kualitatif, yaitu tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif, yaitu apa yang dinyatakan oleh responden secara tertulis atau lisan, dan perilaku nyata.<sup>4</sup>

## III. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

### A. Perlindungan Hukum Terhadap Petani Sebagai Konsumen Pupuk Bersubsidi Di Kudus

Pupuk anorganik sekarang ini digunakan oleh sebagian besar petani di Indonesia terutama petani kecil karena pengadaannya disubsidi oleh pemerintah. Hal ini berarti petani mempunyai dua kedudukan yaitu sebagai produsen produk pertanian

<sup>3</sup>Bambang Sunggono, 2015, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers, Halaman 42.

<sup>4</sup>*Ibid* halaman 32.



dan disisi lain juga sebagai konsumen dalam hal ini konsumen pupuk. Dalam proses pertanian, petani membeli pupuk yang digunakan untuk menyuburkan tanamannya, disini petani berkedudukan sebagai konsumen karena membeli pupuk untuk digunakan sendiri bukan untuk dijual kembali. Selanjutnya saat petani telah memanen hasil pertanian dan menjualnya, maka petani berkedudukan sebagai produsen.

Dalam undang-undang perlindungan konsumen tidak disebutkan secara eksplisit pengaturan tentang hak konsumen atas produk bersubsidi, namun ketentuan Pasal 4 huruf (a), (f) dan (i) dapat digunakan sebagai dasar perlindungan hukum terhadap petani sebagai konsumen pupuk bersubsidi.

Pertama, dalam Pasal 4 huruf (a), diatur bahwa konsumen berhak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa. Hal ini berarti dalam konsumsi pupuk, petani harus mendapatkan kenyamanan, keamanan dan keselamatan, namun pada kenyataannya masih banyak petani yang mengeluhkan ketidaknyamanan dalam mengkonsumsi pupuk.

Kedua, dalam Pasal 4 huruf (f), diatur bahwa konsumen mempunyai hak untuk mendapat pembinaan dan pendidikan. Hal ini berarti petani mempunyai hak untuk mendapatkan pembinaan dan pendidikan mengenai segala sesuatu yang berhubungan dengan pupuk, mulai dari peraturan atau dasar hukumnya beserta ketentuannya, sistem pengadaannya, sistem penyalurannya, bagaimana produksi

pupuk itu sendiri, bagaimana cara menggunakan pupuk beserta takarannya, dll.

Ketiga, dalam Pasal 4 huruf (i) konsumen mempunyai hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya. Hal ini berarti pasal ini merupakan pasal jembatan sehingga ketentuan undang-undang perlindungan dan pemberdayaan petani dapat juga digunakan sebagai acuan hak petani yang diberikan oleh undang-undang.

Selain dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen diatas, petani juga mempunyai perlindungan lain yang diberikan oleh Undang-Undang, yaitu terdapat dalam Undang-Undang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani. Dalam Undang-Undang ini dibahas mengenai hak-hak petani dengan lebih jelas dan lengkap.

Perlindungan petani dalam Undang-Undang ini dijelaskan dengan lebih lengkap dan rinci mulai dari strategi perlindungan, pemberdayaan, dan upaya mewujudkan strategi tersebut. Dengan begitu jelas apa saja yang menjadi rencana pemerintah untuk melindungi dan memberdayakan petani. Selain itu masyarakat luas juga dapat mengetahui hak-hak yang dimiliki oleh petani dan apa yang harus dilakukan apabila hak-hak tersebut tidak dipenuhi, karena di dalam Undang-Undang juga menjelaskan mengenai kewajiban pemerintah dalam melindungi dan memberdayakan petani.

Perlindungan untuk petani selanjutnya adalah melalui asuransi pertanian. Pemerintah dan Pemerintah Daerah berkewajiban



melindungi Usaha Tani yang dilakukan oleh Petani dalam bentuk Asuransi Pertanian. Asuransi Pertanian diatur dalam Undang-Undang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani dan Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 40/Permentan/Sr.230/7/2015 Tentang Fasilitas Asuransi Pertanian.

## **B. Tindakan Pemerintah Daerah Kabupaten Kudus Dalam Menangani Kelangkaan Pupuk Bersubsidi**

Pemerintah mengadakan program yaitu Penyuluhan Pertanian. Menurut Undang-Undang nomor 16 tahun 2006 tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan dan Kehutanan, penyuluhan pertanian adalah proses pembelajaran bagi pelaku utama serta pelaku usaha agar mereka mau dan mampu menolong dan mengorganisasikan dirinya dalam mengakses informasi pasar, teknologi, permodalan, dan sumberdaya lainnya, sebagai upaya untuk meningkatkan produktivitas, efisiensi usaha, pendapatan, dan kesejahteraannya, serta meningkatkan kesadaran dalam pelestarian fungsi lingkungan hidup

Tindakan pemerintah selanjutnya untuk menanggulangi kelangkaan pupuk bersubsidi adalah melakukan realokasi pupuk bersubsidi. Realokasi dapat dilakukan apabila terjadi kelangkaan pupuk yang memang benar nyata terjadi seperti diakibatkan oleh penyelundupan atau terjadi bencana lain yang membuat alokasi pupuk tidak dapat berjalan seperti yang telah direncanakan. Realokasi diusulkan oleh Dinas Pertanian.

## **IV. PENUTUP**

### **A. Kesimpulan**

1. Perlindungan Hukum bagi petani dalam memperoleh pupuk bersubsidi diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 tahun 2006 tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan dan Kehutanan, Undang-undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani, Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 40/Permentan/Sr.230/7/2015 Tentang Fasilitas Asuransi Pertanian. Namun pelaksanaan distribusi pupuk bersubsidi belum sepenuhnya dilaksanakan sesuai dengan undang-undang, hal ini dapat dilihat dari masih banyaknya kelangkaan pupuk bersubsidi dan kurangnya sosialisasi penyuluhan pertanian. Sesuai dengan peraturan perundang-undangan tersebut diatas, petani dapat mengadukan atau melaporkan penyaluran pupuk bersubsidi yang tidak sesuai dengan ketentuan kepada Komisi Pengawasan Pupuk dan Pestisida dan Kepolisian agar segera mendapatkan tindakan dari pihak yang berwenang
2. Tindakan pemerintah dalam mengatasi kelangkaan pupuk bersubsidi adalah dengan sosialisasi melalui penyuluhan pertanian yang dilaksanakan oleh Penyuluh Pertanian Lapangan dan Realokasi pupuk



bersubsidi yaitu dengan membuat alokasi baru yang didapat dari alokasi daerah lain yang mengalami kelebihan pupuk.

## B. Saran

1. Pemerintah Kabupaten Kudus hendaknya mengoptimalkan sosialisasi dalam Penyuluhan Pertanian terhadap petani yang dilakukan oleh Penyuluh Pertanian Lapangan agar pengetahuan petani semakin meningkat dan ketentuan Undang-Undang dapat dijalankan dengan sebaik mungkin sehingga kelangkaan tidak terjadi kembali.
2. Pemerintah Kabupaten Kudus hendaknya meningkatkan pengawasan terhadap distribusi pupuk bersubsidi sehingga kelangkaan nyata tidak terjadi kembali.

## V. DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Kristiyanti, Celina Tri Siwi. 2011. *Hukum Perlindungan Konsumen*. Jakarta: Sinar Grafika
- Mubyarto. 1973. *Pengantar Ekonomi Pertanian*. Jakarta: Lembaga Penelitian, Pendidikan dan Penerangan Ekonomi dan Sosial (LP3ES)
- Sidabalok, Janus. 2006. *Hukum Perlindungan Konsumen Di Indonesia*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti
- Soedjais, Zaenal. 2008. *Subsidi Pupuk Anorganik Dan Pertanian Organik Di Indonesia*. Yogyakarta: Sekolah

Pascasarjana Universitas Gadjah Mada

Soekanto, Soerjono. 1986. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: Universitas Indonesia (UI-Press)

Suhardiyono, L. 1992. *Penyuluhan, Petunjuk Bagi Penyuluh Pertanian*. Jakarta: Erlangga

Sunggono, Bambang. 2015. *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta: Rajawali Pers

### Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 tahun 2006 tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan dan Kehutanan

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 77 Tahun 2005 tentang Penetapan Pupuk Bersubsidi Sebagai Barang Dalam Pengawasan

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 77 Tahun 2005 tentang Penetapan Pupuk Bersubsidi Sebagai Barang Dalam Pengawasan

Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 15/M-DAG/PER/4/2013 tentang Pengadaan Dan Penyaluran Pupuk Bersubsidi Untuk Sektor Pertanian

Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 130/Permentan/Sr.130/11/2014



## DIPONEGORO LAW REVIEW

Volume 5, Nomor 2, Tahun 2016

Website : <http://www.ejournal-s1.undip.ac.id/index.php/dlr/>

Tentang Kebutuhan Dan Harga  
Eceran Tertinggi (HET) Pupuk  
Bersubsidi Untuk Sektor  
Pertanian Tahun Anggaran 2015  
Peraturan Menteri Pertanian  
Republik Indonesia Nomor  
40/Permentan/Sr.230/7/2015  
Tentang Fasilitasi Asuransi  
Pertanian

### **Website**

Satriya Nugraha, 2013, *UU 19/2013  
tentang Perlindungan dan  
Pemberdayaan Petani Wajib  
Dipahami*,  
[http://www.kompasiana.com/sat  
riya1998/uu-19-2013-tentang-  
perlindungan-dan-  
pemberdayaan-petani-wajib-  
dipahami\\_552cc3876ea834ea11  
8b456e](http://www.kompasiana.com/satriya1998/uu-19-2013-tentang-perlindungan-dan-pemberdayaan-petani-wajib-dipahami_552cc3876ea834ea118b456e)