



## Governance Evaluation of Fertilizer Subsidies to Enhance Agricultural Productivity and Farmers' Welfare

### Evaluasi Tata Kelola Subsidi Pupuk untuk Peningkatan Produktivitas dan Kesejahteraan Petani

Andi Setyo Pambudi<sup>1\*</sup>, Haryono Umar<sup>2</sup>, Stepani Sisca Wulandari<sup>3</sup>

Perbanas Institute

Email Korespondensi Penulis: [andi.setyoo06@perbanas.id](mailto:andi.setyoo06@perbanas.id)

Article History	Received (September 30 <sup>th</sup> , 2025)	Revised (November 13 <sup>th</sup> , 2025)	Accepted (December 25 <sup>th</sup> , 2025)
-----------------	---	---	--

#### News Article

##### Keyword:

Fertilizer Subsidy;  
Food Security;  
Governance;  
Sustainable Development;  
Public Policy.

##### Abstract

*Fertilizer subsidies in Indonesia have long served as a strategic instrument to reduce farmers' production costs, enhance productivity, and strengthen national food security. However, field realities reveal persistent problems such as mistargeted distribution, maladministration, delays in delivery, and a heavy fiscal burden. The gap between policy objectives and implementation outcomes constitutes the main research gap. The urgency of this study is evident given that fertilizer subsidies absorb a significant portion of the national budget, yet their impact on productivity and farmers' welfare remains limited, while social and environmental risks continue to rise. The purpose of this study is to evaluate the effectiveness of the fertilizer subsidy scheme, with a focus on governance aspects as the most pressing issues. The methodology used is mixed methods, encompassing literature review, secondary data analysis, focus group discussions (FGDs), as well as the fishbone diagram approach and USG theory to determine problem priorities, and the Dunn framework for formulating policy recommendations. The findings show that weak governance exacerbates the fiscal burden and reduces policy efficiency, particularly in relation to distribution, data accuracy, and monitoring. Policy recommendations are directed toward reforming the subsidy scheme into a targeted subsidy based on valid socio-economic data, cross-ministerial digital integration, and incentives for the use of organic fertilizers. This transformation is essential to ensure a fair, efficient, and sustainable fertilizer subsidy system.*

##### Kata Kunci:

Subsidi Pupuk;  
Ketahanan Pangan;  
Tata Kelola;  
Pembangunan Berkelanjutan;  
Kebijakan Publik.

##### Abstrak

Subsidi pupuk di Indonesia sejak lama menjadi instrumen strategis untuk menurunkan biaya produksi petani, meningkatkan produktivitas, dan memperkuat ketahanan pangan nasional. Namun, fenomena di lapangan menunjukkan berbagai persoalan: distribusi tidak tepat sasaran, maladministrasi, keterlambatan penyaluran, hingga beban fiskal yang tinggi. Kesenjangan antara tujuan kebijakan dengan realitas implementasi inilah yang membentuk gap penelitian. Urgensi penelitian ini semakin jelas mengingat subsidi pupuk menyerap anggaran besar, tetapi dampaknya terhadap produktivitas dan kesejahteraan petani masih terbatas, sementara risiko sosial dan lingkungan terus meningkat. Tujuan kajian ini adalah mengevaluasi efektivitas skema subsidi pupuk, dengan fokus pada aspek tata kelola sebagai persoalan paling mendesak. Metodologi yang digunakan adalah *mixed methods*, mencakup studi literatur, analisis data sekunder, FGD, serta pendekatan *fishbone diagram* dan teori USG untuk

menentukan prioritas masalah serta kerangka Dunn untuk penentuan rekomendasi kebijakan. Hasil evaluasi menunjukkan bahwa tata kelola yang lemah memperburuk beban fiskal dan menurunkan efisiensi kebijakan, terutama tata kelola yang berkaitan dengan distribusi, akurasi data, dan pengawasan. Rekomendasi kebijakan diarahkan pada reformasi skema subsidi menjadi *targeted subsidy* berbasis data sosial-ekonomi yang valid, integrasi digitalisasi lintas kementerian, serta insentif penggunaan pupuk organik. Transformasi ini penting untuk mewujudkan subsidi pupuk yang adil, efisien, dan berkelanjutan.

**To cite this article:** Andi Setyo Pambudi, Haryono Umar, Stepani Sisca Wulandari. (2025). "Governance Evaluation of Fertilizer Subsidies to Enhance Agricultural Productivity and Farmers' Welfare". *Jurnal Ilmiah Gema Perencana*, Volume 4(2), Page: 1799 – 1818.



This article is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International License](#) ©2025 by author/s

## PENDAHULUAN

### Latar Belakang Masalah

Pupuk merupakan salah satu *input* produksi yang sangat vital dalam sistem pertanian modern (Bai et al., 2022; Tsiboe et al., 2021). Keberadaan pupuk berperan dalam meningkatkan kesuburan tanah, memperbaiki kualitas lahan, dan mendorong produktivitas pertanian yang berkelanjutan. Di Indonesia, sektor pertanian tidak hanya menjadi penopang ketahanan pangan nasional, tetapi juga menyerap tenaga kerja dalam jumlah besar, serta berkontribusi terhadap produk domestik bruto. Oleh karena itu, kebijakan subsidi pupuk telah lama menjadi instrumen strategis pemerintah untuk menjaga stabilitas produksi pangan, meningkatkan kesejahteraan petani kecil, serta mengendalikan inflasi bahan pangan pokok.

Subsidi pupuk di Indonesia diterapkan melalui subsidi harga, yaitu pengurangan harga jual pupuk kepada petani. Pemerintah menetapkan Harga Eceran Tertinggi (HET) sebagai patokan harga pupuk bersubsidi, yang lebih rendah dari harga pasar, dengan selisihnya ditanggung oleh pemerintah. Pengelolaan subsidi melibatkan berbagai institusi: alokasi subsidi ditetapkan *top-down*. Subsidi ini dirancang memperkuat daya saing petani kecil di wilayah rentan, mendorong ketahanan pangan nasional yang inklusif dan berkelanjutan. Jumlah petani pengguna lahan pertanian di Indonesia adalah sebanyak 27.799.280 orang, dengan 17.248.181 di antaranya merupakan petani gurem (petani kecil) atau petani dengan penguasaan lahan kurang dari 0,5 hektar (BPS, 2023).

Isu kebijakan subsidi pupuk muncul dan berkembang karena adanya kesenjangan antara kebutuhan pupuk dengan daya beli petani. Tanpa subsidi, harga pupuk relatif tinggi akibat biaya produksi, distribusi, dan ketergantungan pada bahan baku impor, sehingga sulit dijangkau oleh petani skala kecil dan menengah. Kondisi ini berpotensi menurunkan penggunaan pupuk sesuai rekomendasi teknis, yang pada akhirnya berimplikasi pada rendahnya produktivitas lahan pertanian. Dalam konteks yang lebih luas, hal ini dapat mengganggu ketahanan pangan nasional, meningkatkan kerentanan sosial-ekonomi petani, dan memperlebar kesenjangan pembangunan antarwilayah.

Skema subsidi pupuk yang diberikan melalui bantuan pada sisi *input*, dalam kenyataannya belum berjalan seiring dengan kualitas implementasi yang memadai. Seiring waktu, keluhan dan aduan masyarakat justru menunjukkan tren peningkatan, sejalan dengan semakin kompleksnya praktik maladministrasi yang muncul di lapangan. Berbagai pemberitaan media maupun hasil penelitian akademik menegaskan bahwa program ini masih menyisakan banyak persoalan, mulai dari tahap perencanaan, proses

pelaksanaan, hingga pada dampak jangka panjang yang dinilai banyak pihak kurang mendukung prinsip keberlanjutan. Fenomena yang terjadi di Indonesia adalah dalam kurun waktu 2019 hingga 2025, tren aduan terkait distribusi pupuk bersubsidi di Indonesia terus menunjukkan berbagai persoalan tata kelola yang berulang.

**Tabel 1.** Fenomena Tren Aduan Pupuk Bersubsidi di Indonesia (2019–2025)

Tahun	Temuan/Aduan Utama	Respons Pemerintah	Sumber
2019–2020	Data petani tidak akurat, distribusi tidak tepat sasaran, manipulasi RDKK	Evaluasi sistem e-RDKK dan audit tata kelola pupuk	(Ombudsman RI, 2021; Ragimun et al., 2020)
2021	Terungkap ribuan data fiktif (anak-anak, warga meninggal), indikasi mafia pupuk	Pemerintah evaluasi ulang RDKK dan pemadanan dengan NIK	(Alinea.id, 2021; Ombudsman RI, 2022)
2023	Aduan petani kecil meningkat, distribusi tak merata, dan pemaksaan pembelian pupuk nonsubsidi di beberapa wilayah	Kementan dorong digitalisasi pengawasan dan pelibatan pengecer resmi	(itjen.pertanian.go.id, 2023)
2024	Alokasi pupuk naik signifikan dari, namun serapan hanya sekitar 22,8%	Pupuk Indonesia siapkan sistem pelaporan langsung untuk petani, penguatan distribusi dan stok	(pupuk-indonesia.com, 2024)
2024–2025	Kasus Jember: petani diwajibkan beli pupuk nonsubsidi untuk dapat pupuk subsidi, banyak aduan di tingkat pengecer lokal	Sosialisasi Permentan No. 15 Tahun 2025, pembaruan data dan penegasan distribusi oleh pengecer resmi	(beritajatim.com, 2025)
2025	Masih ada 954 ribu petani tidak tepat sasaran, rendahnya efektivitas reformasi berbasis data	Evaluasi menyeluruh e-RDKK, dukungan pemadanan NIK, dan kanal aduan digital untuk pelaporan masyarakat	(validnews.com, 2025)

Konsekuensi negatif dari kondisi tersebut cukup serius. Bagi petani, ketidakpastian akses pupuk bersubsidi mengakibatkan biaya produksi meningkat dan keuntungan menurun. Dari sisi lingkungan, pola penggunaan pupuk kimia yang tidak terkendali justru menimbulkan degradasi tanah, pencemaran air, dan penurunan biodiversitas. Sementara itu, dari perspektif fiskal negara, alokasi anggaran subsidi pupuk yang sangat besar belum sepenuhnya memberikan hasil optimal sesuai tujuan awal. Hal ini menimbulkan pertanyaan kritis tentang efektivitas, efisiensi, dan keberlanjutan skema subsidi pupuk yang ada.

Tingginya praktik maladministrasi, ketidaktepatan sasaran, dan dampak ekologis menunjukkan perlunya reformulasi sistem tata kelola. Semua ini menandakan perlunya reformulasi sistem tata kelola subsidi pupuk yang lebih adil, transparan, dan berkelanjutan. Perhatian pada aspek tata kelola subsidi pupuk diharapkan dapat menjadi strategi untuk meningkatkan produktivitas pertanian dan kesejahteraan petani, khususnya petani kecil. Kebijakan subsidi pupuk juga memiliki keterkaitan langsung dengan dimensi pembangunan berkelanjutan.

**Tabel 2.** Potret Ketimpangan Penyaluran Subsidi Pupuk di Berbagai Daerah

Kondisi	Daerah	Penyebab	Dampak pada Petani
Kelangkaan	Parepare (Sulsel)	Distributor nakal menahan distribusi ke kios	Petani kesulitan akses pupuk subsidi tepat waktu
Kelangkaan	Kabupaten Siak (Riau)	Harga pupuk jauh di atas HET, distribusi tidak merata	Petani kecil sering tak kebagian
Kelangkaan	Desa Oekolo, Timor Tengah Utara (NTT)	Usulan RDKK tidak sesuai realisasi; distribusi tidak tepat	Pupuk tidak mencukupi musim tanam
Stok melimpah/serapan rendah	Bondowoso (Jatim)	Data e-RDKK tidak akurat, pupuk menumpuk di kios	Petani kesulitan menebus, kios menanggung stok
Stok melimpah tapi tak tersalurkan	Situbondo (Jatim)	Petani belum menebus jatah, dana terbatas	Ratusan ton pupuk mengendap di distributor
Stok berlebih/serapan rendah	Merauke (Papua Selatan)	Petani tidak menebus karena keterbatasan dana, alokasi per KK tidak efisien	Stok menumpuk di distributor
Distribusi relatif baik	Maros (Sulsel)	Peran aktif penyuluh dan kelompok tani dalam mengawal distribusi	Petani lebih mudah mengakses pupuk dibanding wilayah lain
Distribusi efektif	Pesawaran (Lampung)	Akses lebih mudah meski ada kendala teknis	Distribusi relatif efektif dibanding provinsi lain
Kelangkaan	Ngawi (Jatim)	Keterlambatan distribusi, kesenjangan antara usulan dan realisasi	Petani menerima lebih sedikit dari kuota yang diajukan
Maladministrasi distribusi	Musi Banyuasin (Sumsel)	Distribusi tidak tepat waktu, potensi penyelewengan kuota di Gapoktan	Petani dirugikan, terjadi ketidakadilan distribusi

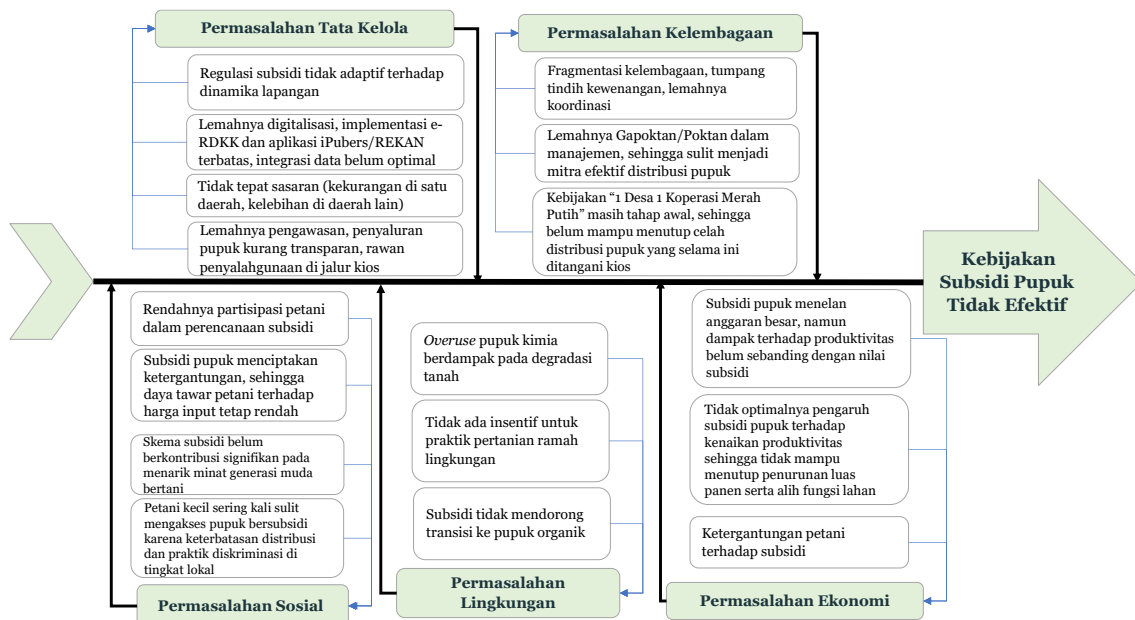
Sumber: (Abdullah & Ilsan, 2025; AJNN, 2025; Alinea.id, 2021; Antara, 2025; Apriyani et al., 2025; beritajatim.com, 2025; CIPS, 2022; Focuslampung, 2025; itjen.pertanian.go.id, 2023; MajalahHortus, 2025; Ombudsman RI, 2021, 2022; Papuaselatanpos.com, 2025; pupuk-indonesia.com, 2024; Ragimun et al., 2020; RRI, 2025; validnews.com, 2025)

Urgensi intervensi kebijakan yang lebih tepat dan komprehensif menjadi semakin jelas di tengah meningkatnya kebutuhan pangan, perubahan iklim, dan tuntutan pembangunan berkelanjutan. Skema subsidi pupuk tidak lagi cukup hanya dipandang dari sisi ketersediaan input produksi, tetapi juga perlu diposisikan sebagai bagian dari transformasi sistem pangan yang lebih resilien, inklusif, dan ramah lingkungan. Untuk itu, evaluasi menyeluruh terhadap efektivitas, dampak, serta opsi penyempurnaan skema subsidi pupuk menjadi langkah penting guna memastikan kebijakan ini benar-benar mampu meningkatkan produktivitas lahan pertanian sekaligus mendukung tujuan pembangunan jangka panjang.

### Identifikasi Masalah

Fenomena utama yang dapat diamati dalam implementasi kebijakan subsidi pupuk di Indonesia adalah adanya kesenjangan antara tujuan kebijakan dengan kenyataan di lapangan. Secara normatif, subsidi pupuk ditujukan untuk menurunkan biaya produksi petani, meningkatkan produktivitas lahan, dan memperkuat ketahanan pangan nasional. Namun, realitas menunjukkan bahwa manfaat kebijakan ini belum sepenuhnya dirasakan oleh seluruh petani sasaran. *Pertama*, masalah distribusi masih

menjadi tantangan klasik. Data Ombudsman Republik Indonesia menemukan adanya praktik maladministrasi dalam penyaluran pupuk bersubsidi, seperti keterlambatan distribusi, ketiadaan stok di musim tanam, hingga disparitas harga di tingkat pengecer (Ombudsman RI, 2022). Kondisi ini menimbulkan kerugian langsung bagi petani karena penggunaan pupuk tidak sesuai rekomendasi waktu tanam. *Kedua*, terdapat persoalan ketepatan sasaran penerima. Evaluasi Kementerian Pertanian mengungkapkan bahwa sistem e-RDKK dan kartu tani digital masih menghadapi kendala teknis dan birokrasi (Kementerian Pertanian, 2024). Banyak petani yang berhak justru tidak terdaftar dalam sistem akibat lemahnya pembaruan data, sementara sebagian pihak non-petani masih bisa mengakses pupuk bersubsidi. Hal ini menimbulkan ketidakadilan distribusi dan berpotensi memperlebar kesenjangan kesejahteraan. *Ketiga*, dari sisi produktivitas lahan, hasil riset menunjukkan bahwa produktivitas padi di beberapa daerah sentra masih stagnan meskipun subsidi pupuk digelontorkan setiap tahun (Bernini & Galli, 2024; Setiawan et al., 2024). Hal ini mengindikasikan bahwa subsidi pupuk tidak otomatis berbanding lurus dengan peningkatan hasil pertanian, terutama jika tidak diiringi dengan praktik pemupukan berimbang dan pengelolaan lahan yang baik. *Keempat*, permasalahan fiskal yang berkaitan dengan dampak proporsional besaran nilai subsidi terhadap peningkatan produksi pangan nasional (Ragimun et al., 2020; Susilowati, 2016). Ini menimbulkan pertanyaan tentang efisiensi belanja negara serta keberlanjutan fiskal dalam jangka panjang.



Gambar 1. Fishbone Diagram Permasalahan Subsidi Pupuk di Indonesia

Analisis fishbone diagram menunjukkan bahwa ketidakefektifan kebijakan subsidi pupuk berakar dari persoalan multidimensi yang saling terkait. Dari aspek **tata kelola**, regulasi subsidi belum adaptif terhadap dinamika lapangan, sementara digitalisasi melalui e-RDKK maupun aplikasi iPubers/REKAN masih terbatas sehingga integrasi data belum optimal. Ketidaktepatan sasaran terjadi dengan adanya kekurangan pupuk di satu wilayah dan kelebihan di wilayah lain. Lemahnya pengawasan membuat distribusi rawan penyalahgunaan di tingkat kios. Dari aspek **kelembagaan**, masih terjadi fragmentasi dan tumpang tindih kewenangan antara Kementerian Pertanian, koperasi, kios pengecer, dan PIHC sebagai produsen. Gapoktan atau Poktan belum cukup kuat dalam manajemen, dan kebijakan koperasi desa baru dalam tahap awal sehingga belum efektif menutup celah distribusi. Dari aspek **sosial**, rendahnya partisipasi petani dalam perencanaan subsidi memicu ketergantungan, menurunkan daya tawar, serta belum mampu menarik minat generasi muda untuk bertani. Selain itu,

petani kecil masih menghadapi diskriminasi akses. Dari aspek **lingkungan**, *overuse* pupuk kimia mempercepat degradasi tanah, tanpa adanya insentif untuk praktik ramah lingkungan maupun peralihan ke pupuk organik. Sementara dari aspek **ekonomi**, subsidi membebani anggaran besar namun dampaknya pada produktivitas terbatas, sehingga memperkuat ketergantungan petani. Dalam perumusan sebuah kebijakan berbasis evaluasi, diperlukan analisis lebih mendalam berkaitan dengan banyaknya permasalahan yang ada agar dapat ditentukan permasalahan yang menjadi prioritas untuk ditangani oleh pengambil kebijakan.

Berbasis hasil *fishbone diagram*, akar masalah di atas dianalisis menggunakan teori USG, yaitu: *Urgency* (urgensi), *Seriousness* (kesungguhan), dan *Growth* (pertumbuhan). Teori USG (*Urgency*, *Seriousness*, *Growth*) digunakan untuk membantu pengambilan keputusan strategis dengan menilai suatu masalah atau program berdasarkan tiga dimensi. *Urgency* menilai seberapa mendesak masalah perlu ditangani segera, *Seriousness* melihat tingkat keseriusan dampak negatif jika diabaikan, sedangkan *Growth* mengukur potensi manfaat dan peluang peningkatan bila masalah diatasi. Penentuan skor dilakukan dengan skala 1–5, di mana 1 berarti sangat rendah dan 5 sangat tinggi. Dengan menjumlahkan skor dari ketiga dimensi, dapat ditentukan prioritas masalah yang harus segera ditangani. Semakin tinggi skor total, semakin besar prioritas penanganannya.

**Tabel 3.** Analisis Akar Masalah Subsidi Pupuk dengan Teori USG (Skor 1–5)

Aspek	<i>Urgency (U)</i>	<i>Seriousness (S)</i>	<i>Growth (G)</i>	Total Skor (U+S+G)	Prioritas
Tata Kelola	5	5	4	14	Sangat Tinggi
Kelembagaan	3	3	4	10	Menengah
Sosial	4	4	5	13	Tinggi
Lingkungan	4	5	4	13	Tinggi
Ekonomi	5	4	4	13	Tinggi

### Rumusan Masalah

Hasil analisis USG menunjukkan bahwa aspek tata kelola dengan skor 14 menjadi prioritas utama karena mendesak, berdampak serius, serta memiliki potensi pertumbuhan besar jika dibenahi. Aspek sosial, ekonomi dan lingkungan dengan skor 13 menempati prioritas kedua, penting untuk keberlanjutan meski dampaknya lebih terasa dalam jangka menengah hingga panjang. Sementara itu, aspek kelembagaan dengan skor 10 tetap relevan, namun tingkat urgensinya lebih rendah sehingga dapat ditangani secara paralel. Oleh karena itu, prioritas strategis adalah melakukan transformasi tata kelola subsidi pupuk dalam rangka peningkatan produktivitas dan kesejahteraan petani.

Dari uraian tersebut tampak jelas *problem statement* yang berupa kesenjangan besar yang disebabkan oleh tata kelola antara tujuan kebijakan, yakni meningkatkan produktivitas lahan pertanian melalui penyaluran pupuk bersubsidi yang tepat sasaran, tepat waktu, dan tepat jumlah, dengan realitas di lapangan. Program subsidi pupuk yang seharusnya menjadi penopang kesejahteraan petani dan stabilitas pangan nasional justru sering menuai persoalan serius. Situasi ini penting untuk ditelaah lebih mendalam karena menyangkut keberlangsungan hidup petani sekaligus beban anggaran negara. Oleh karena itu, kajian diarahkan pada evaluasi efektivitas skema subsidi, dengan menyoroti persoalan tata kelola sebagai persoalan yang mendesak.

## Tujuan dan Manfaat Kajian

Kajian ini bertujuan untuk mengevaluasi efektivitas kebijakan subsidi pupuk di Indonesia dengan menekankan pada aspek tata kelola sebagai prioritas utama yang paling mendesak. Evaluasi ini diperlukan untuk melihat sejauh mana pelaksanaan subsidi pupuk sesuai dengan tujuan awal kebijakan, yaitu meningkatkan produktivitas lahan, menurunkan biaya produksi, dan memperkuat ketahanan pangan. Namun, kenyataannya masih banyak masalah seperti sasaran yang tidak tepat, pengawasan yang lemah, dan anggaran besar yang belum menghasilkan dampak optimal. Meningkatnya keluhan masyarakat menunjukkan adanya kesenjangan yang perlu ditelusuri penyebabnya. Dengan memahami faktor-faktor tersebut, pemerintah dapat menyusun kebijakan yang lebih tepat dan efektif agar subsidi pupuk benar-benar mendukung tujuan pembangunan yang diharapkan. Selain itu, kajian ini juga bermaksud menyusun rekomendasi strategis bagi transformasi subsidi pupuk menuju skema yang lebih efektif, efisien, dan berkelanjutan.

Kajian ini diharapkan memberi manfaat nyata baik secara praktis maupun strategis. Dari sisi praktis, hasilnya dapat dijadikan acuan untuk memperbaiki kebijakan agar subsidi pupuk benar-benar tepat sasaran dan dirasakan langsung oleh petani. Dengan demikian, produktivitas pertanian dapat meningkat dan distribusi pupuk menjadi lebih merata. Dampak positifnya tidak hanya pada peningkatan hasil pertanian, tetapi juga pada penguatan ketahanan pangan nasional. Selain itu, perbaikan kebijakan subsidi ini akan secara strategis mendukung keberlanjutan fiskal negara sekaligus meningkatkan kesejahteraan petani secara lebih adil, merata, dan inklusif di seluruh wilayah.

## KERANGKA TEORI DAN KONSEPTUAL

### Kerangka Teori

Analisis terhadap kebijakan subsidi pupuk dapat dipahami melalui beberapa kerangka teori utama. Pertama, teori kebijakan publik menekankan bahwa suatu kebijakan harus memenuhi dimensi efisiensi, efektivitas, dan keadilan distribusi. Efisiensi merujuk pada bagaimana sumber daya publik digunakan secara optimal untuk mencapai hasil yang diinginkan dengan biaya serendah mungkin. Efektivitas menilai sejauh mana kebijakan mampu mencapai tujuan yang ditetapkan, sementara keadilan distribusi menyoroti pentingnya kebijakan memberi manfaat secara merata bagi kelompok sasaran, dalam hal ini petani kecil (Dunn, 2018). Dalam konteks subsidi pupuk, masalah muncul ketika distribusi tidak tepat sasaran atau menimbulkan distorsi yang justru mengurangi efisiensi alokasi sumber daya.

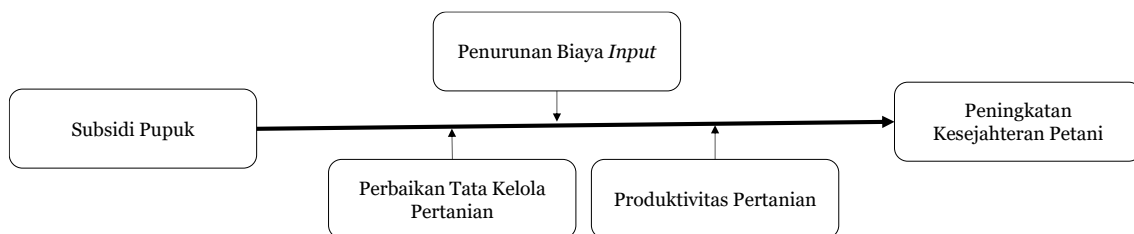
Kedua, teori subsidi dan distorsi pasar menjelaskan bahwa subsidi dimaksudkan untuk menurunkan biaya input sehingga meningkatkan aksesibilitas dan adopsi teknologi bagi kelompok sasaran. Namun, subsidi juga berpotensi menimbulkan distorsi, seperti penyalahgunaan, ketergantungan, dan alokasi sumber daya yang tidak efisien (Alemu, 2022; Lopez et al., 2017). Dalam praktiknya, subsidi pupuk sering menghadapi risiko kebocoran serta mendorong penggunaan berlebihan pupuk kimia yang berdampak negatif terhadap lingkungan.

Ketiga, teori pembangunan berkelanjutan melalui pendekatan *triple bottom line* (ekonomi, sosial, dan lingkungan) memberikan kerangka untuk menilai subsidi pupuk tidak hanya dari aspek ekonomi jangka pendek, tetapi juga dari implikasi sosial dan lingkungan jangka panjang. Subsidi yang hanya berfokus pada produktivitas dapat mengabaikan keberlanjutan tanah dan kualitas ekosistem, padahal tujuan pembangunan berkelanjutan adalah mencapai keseimbangan antara pertumbuhan ekonomi, inklusi sosial, dan kelestarian lingkungan (Elkington, 1997).

## Kerangka Konseptual

Secara konseptual, hubungan antara subsidi pupuk dan kesejahteraan petani dapat digambarkan dalam suatu rantai kausal. Subsidi pupuk pada dasarnya dirancang untuk membantu petani menekan biaya produksi. Dengan harga pupuk yang lebih terjangkau, beban biaya input pertanian berkurang sehingga petani memiliki ruang yang lebih luas untuk mengelola lahan secara optimal. Penurunan biaya ini kemudian mendorong petani untuk lebih mudah mengadopsi teknologi pemupukan yang tepat, baik dari segi jumlah, jenis, maupun waktu aplikasi. Adopsi teknologi pemupukan yang lebih baik berimplikasi langsung pada meningkatnya produktivitas lahan, karena unsur hara yang dibutuhkan tanaman dapat terpenuhi secara lebih seimbang. Pada akhirnya, peningkatan produktivitas ini akan berkontribusi pada naiknya pendapatan dan kesejahteraan petani, sekaligus memperkuat ketahanan pangan nasional. Skema ini menegaskan bahwa subsidi pupuk diharapkan mampu menurunkan *barrier* biaya produksi yang sering dihadapi petani kecil, sehingga mereka dapat mengoptimalkan penggunaan pupuk sesuai rekomendasi teknis dan meningkatkan hasil panen.

Namun, konseptualisasi ini juga harus mempertimbangkan potensi efek negatif. Pertama, terdapat risiko penyalahgunaan subsidi, baik oleh oknum distribusi maupun pihak non-petani yang memanfaatkan celah sistem. Kedua, penggunaan pupuk kimia berlebih dapat mengarah pada degradasi tanah, pencemaran air, dan hilangnya biodiversitas, yang pada gilirannya menurunkan daya dukung lingkungan pertanian. Ketiga, subsidi yang diberikan terus-menerus tanpa reformasi dapat memperkuat ketergantungan petani pada bantuan pemerintah, sehingga menghambat inovasi dan diversifikasi praktik pertanian yang lebih berkelanjutan.



**Gambar 2.** Kerangka Konseptual

## Tinjauan Pustaka

Berbagai studi terdahulu telah mengevaluasi efektivitas subsidi pupuk di Indonesia. Setiawan et al. (2024) menemukan bahwa meskipun subsidi pupuk mampu menurunkan biaya produksi petani padi, manfaatnya tidak merata karena distribusi yang tidak tepat sasaran. Studi lain oleh Noor et al. (2024) menggarisbawahi bahwa kebijakan subsidi lebih banyak memberi keuntungan bagi petani menengah dan besar dibandingkan petani kecil. Hal ini memperkuat argumen bahwa kebijakan ini masih menghadapi persoalan keadilan distribusi (Noor & Suwandana, 2024; Setiawan et al., 2024).

Dari perspektif perbandingan internasional, India menjadi contoh menarik karena memiliki program *Direct Benefit Transfer (DBT) Fertilizer Subsidy*, di mana subsidi tidak lagi diberikan dalam bentuk barang, melainkan transfer langsung ke rekening petani setelah verifikasi digital. Hasilnya, kebocoran subsidi dapat ditekan meskipun tantangan teknis masih ada (Gulati & Banerjee, 2015). Di Bangladesh, reformasi subsidi pupuk melalui *digital voucher system* berhasil meningkatkan transparansi dan mengurangi penyelewengan (Nasrin et al., 2018). Sementara itu, China mengombinasikan subsidi dengan promosi pupuk organik sebagai bagian dari strategi

pertanian berkelanjutan, sehingga mampu menekan dampak lingkungan sekaligus meningkatkan nilai tambah produk pertanian (Bai et al., 2022; Sha et al., 2024).

Literatur mengenai kebijakan pertanian berkelanjutan juga menekankan bahwa intervensi pemerintah harus berorientasi pada *sustainability outcomes*. Kebijakan input pertanian yang tidak terintegrasi dengan praktik ramah lingkungan cenderung menghasilkan pertumbuhan jangka pendek tetapi merusak ekosistem jangka panjang (Chen et al., 2024). Karena itu, subsidi pupuk harus dipadukan dengan program edukasi pemupukan berimbang, insentif untuk pupuk organik, serta integrasi dengan agenda mitigasi perubahan iklim.

Berdasarkan kerangka teori, konseptual, dan tinjauan pustaka, jelas bahwa kebijakan subsidi pupuk di Indonesia menghadapi dilema klasik antara tujuan peningkatan produktivitas dan risiko distorsi pasar serta kerusakan lingkungan. Kerangka *triple bottom line* menuntut agar kebijakan ini tidak hanya menitikberatkan pada aspek ekonomi, tetapi juga mempertimbangkan implikasi sosial dan lingkungan. Dengan mengacu pada pengalaman negara lain serta teori kebijakan publik, jelas bahwa reformasi subsidi pupuk menuju skema yang lebih tepat sasaran, transparan, dan berkelanjutan merupakan kebutuhan mendesak bagi masa depan ketahanan pangan Indonesia. Dengan demikian, kerangka konseptual kajian ini menempatkan subsidi pupuk sebagai instrumen yang memiliki dua sisi: di satu sisi sebagai pendorong produktivitas dan kesejahteraan, namun di sisi lain berpotensi menimbulkan masalah tata kelola, sosial-ekonomi, dan lingkungan bila tidak dirancang secara hati-hati.

## METODOLOGI

Metodologi kajian ini menggunakan pendekatan *mixed methods* atau metode campuran yang menggabungkan analisis kualitatif dan kuantitatif. Pendekatan ini dipilih karena permasalahan subsidi pupuk bersifat multidimensi dan penentuan prioritas permasalahan yang dianalisis berbasis metode FGD/wawancara, *fishbone diagram*, teori USG dan pemilihan rekomendasi kebijakan berbasis kerangka Dunn.

Pada aspek kualitatif, data primer dikumpulkan melalui wawancara mendalam dalam bentuk FGD dengan pejabat Kementerian Pertanian, Pupuk Indonesia Holding Company (PIHC), Bappenas dan Ombudsman RI pada tanggal 25 September 2025. Wawancara digunakan untuk menggali permasalahan implementasi subsidi pupuk di lapangan. Selain itu dilakukan studi literatur mendalam pada 4 pemerintah daerah (studi kasus di Kabupaten Maros, Musi Banyuasin, Ngawi dan Pesawaran). Daerah ini dipilih berdasarkan intensitas penggunaan pupuk, isu distribusi, dan representasi regional. Hasil penelitian kualitatif dianalisis lebih lanjut menggunakan *fishbone diagram* (Ishikawa, 1976).

Untuk aspek kuantitatif, digunakan data sekunder dari sumber resmi, seperti laporan *Pupuk Indonesia Holding Company* terkait realisasi subsidi agar dapat dianalisis lebih lanjut. Analisis statistik deskriptif dipakai untuk melihat tren alokasi, realisasi, dan produktivitas. Selanjutnya, kajian ini menerapkan analisis evaluatif dengan menggunakan teori *USG (Urgency, Seriousness, Growth)* sebagai alat bantu prioritisasi masalah. Teori USG pertama kali diperkenalkan oleh Hanlon (1954) dalam metode prioritisasi masalah kesehatan, lalu diperkuat oleh Kepner & Tregoe (1965) melalui kerangka *problem analysis and decision making*. Dalam konteks kebijakan publik, USG relevan karena menilai tingkat urgensi isu, keseriusan dampaknya jika diabaikan, dan potensi pertumbuhan bila masalah diselesaikan (Hanlon, 1954; Kepner & Benjamin B. Tregoe, 1965). Skoring 1–5 diberikan untuk tiap aspek, lalu dijumlahkan guna menentukan prioritas intervensi.

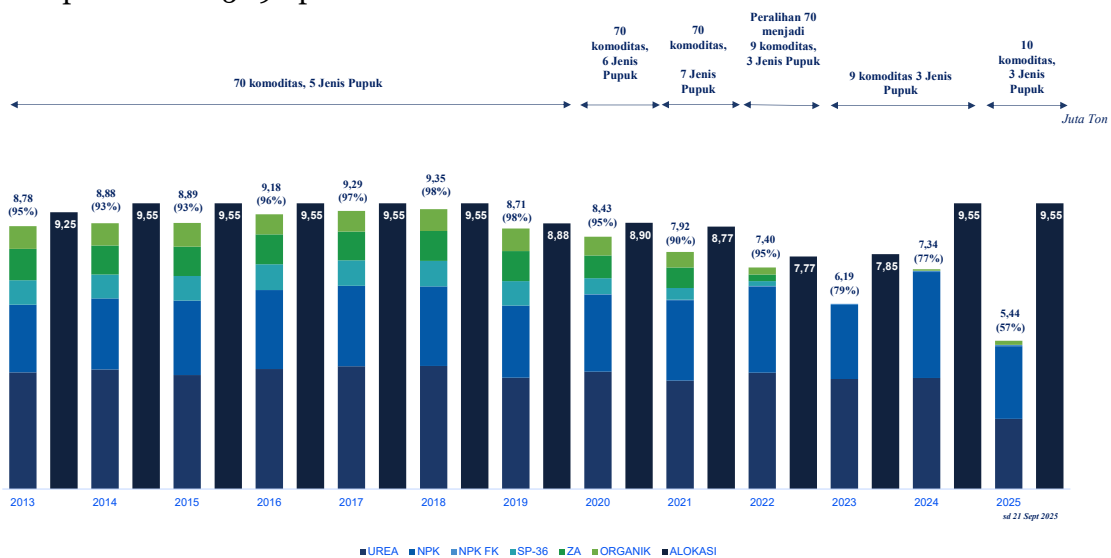
Selain itu, metode analisis kebijakan publik yang digunakan adalah kerangka Dunn (2018). Kerangka evaluasi Dunn menilai kebijakan melalui enam kriteria yang saling terkait. Efektivitas menunjukkan sejauh mana tujuan tercapai. Efisiensi menimbang manfaat dibanding biaya yang dikeluarkan. Kecukupan menilai kemampuan kebijakan menyelesaikan masalah secara memadai. Pemerataan atau keadilan melihat apakah manfaat didistribusikan setara antarkelompok. Responsivitas menilai kesesuaian kebijakan dengan kebutuhan, preferensi, dan nilai yang hidup di masyarakat. Ketepatan atau appropriateness menguji kecocokan kebijakan dengan nilai, norma, serta tujuan pembangunan yang lebih luas. Melalui keenamnya, analis dapat menilai performa, trade-off, dan arah perbaikan yang diperlukan (Dunn, 2018). Kerangka ini penting untuk menilai sejauh mana subsidi pupuk mampu mencapai tujuan normatifnya sekaligus menghindari distorsi. Dengan metodologi ini, hasil kajian diharapkan tidak hanya bersifat deskriptif, tetapi juga analitis, evaluatif, dan aplikatif bagi pengambilan keputusan strategis dalam reformasi kebijakan subsidi pupuk.

## ANALISIS DAN PEMBAHASAN

### Hasil dan Pembahasan

Hasil kajian menunjukkan bahwa implementasi skema subsidi pupuk di Indonesia menghadapi kompleksitas yang melibatkan dimensi tata kelola, distribusi, ekonomi, sosial, dan lingkungan. Secara umum, temuan ini dapat dipetakan menjadi empat aspek utama, yakni capaian distribusi pupuk bersubsidi, pengaruh subsidi terhadap produktivitas lahan pertanian, kendala implementasi yang dihadapi, serta implikasi multidimensi dari kebijakan subsidi.

Analisis data alokasi dan realisasi penyaluran pupuk bersubsidi selama satu dekade terakhir menunjukkan bahwa pemerintah terus meningkatkan anggaran subsidi pupuk. Namun, realisasi penyaluran seringkali tidak sejalan dengan target, baik dari segi volume maupun tepat sasaran penerima. Grafik perkembangan alokasi dan realisasi menunjukkan fluktuasi signifikan, dengan beberapa tahun realisasi penyaluran hanya mencapai sekitar 85–90 persen dari total alokasi.



**Gambar 3.** Perkembangan Alokasi vs Realisasi Penyaluran Pupuk Bersubsidi

Grafik ini menunjukkan tren alokasi dan realisasi subsidi pupuk di Indonesia dari 2013–2025. Pada periode awal (2013–2018), volume alokasi stabil di kisaran 9,2–9,5 juta ton untuk lima jenis pupuk. Namun, sejak 2019, terjadi penurunan bertahap karena pengurangan komoditas dan jenis pupuk yang disubsidi. Tahun 2022–2023 alokasi

turun drastis hingga sekitar 7 juta ton. Tahun 2024 terlihat kenaikan kembali ke 9,55 juta ton, meski pada 2025 realisasi diproyeksikan lebih rendah, hanya 5,44 juta ton (57%). Perubahan ini mencerminkan kebijakan pemerintah yang semakin selektif dan terfokus dalam memberikan subsidi. Potret tren alokasi dan realisasi tersebut perlu dilengkapi dengan analisis pada level lapangan. Hasil studi literatur pada 4 Pemda wilayah analisis, diketahui bahwa maladministrasi tata kelola pupuk bersubsidi menimbulkan dampak yang konsisten pada dimensi sosial, ekonomi, dan lingkungan.

**Tabel 4.** Analisis Kaitan Tata Kelola Subsidi Pupuk di Wilayah Penelitian dengan Dampak Sosial, Ekonomi, Lingkungan

Lokasi	Kelemahan Tata Kelola	Dampak Sosial	Dampak Ekonomi	Dampak Lingkungan	Sumber Literatur
Kabupaten Maros (Sulsel)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Data penerima subsidi masih bergantung pada e-RDKK yang kurang terverifikasi.</li> <li>- Peran penyuluh aktif, namun kapasitas pengawasan terbatas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Akses lebih baik bagi petani anggota kelompok, tetapi petani non-anggota masih berisiko tidak terlayani.</li> <li>- Potensi kecemburuan antarpetani</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Biaya produksi relatif terkendali, namun keterlambatan musiman menambah biaya tambahan.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Risiko intensitas pemupukan tidak berimbang akibat lemahnya penyuluhan dosis spesifik lokasi.</li> </ul>	(Ombudsman RI, 2022; Srimeliani et al., 2025)
Kabupaten Ngawi (Jatim)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Keterlambatan distribusi dari distributor ke kios.</li> <li>- Kesenjangan antara usulan kebutuhan dan realisasi.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Menurunnya kepercayaan petani terhadap pemerintah.</li> <li>- Potensi konflik antarpetani saat musim tanam.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Petani terpaksa membeli pupuk nonsubsidi dengan harga lebih tinggi.</li> <li>- Margin keuntungan menurun.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ketidaktepatan waktu pemupukan menurunkan efisiensi serapan pupuk.</li> <li>- Risiko pencemaran tanah dan air akibat aplikasi berlebihan.</li> </ul>	(Bil Haq, 2022; Saeri & Rahman, 2020; Sulistyaning Dyah et al., 2018)
Kabupaten Pesawaran (Lampung)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tantangan teknis distribusi (akses kios dan transportasi).</li> <li>- Sistem pengawasan belum digital sepenuhnya.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Akses relatif merata dibanding provinsi lain.</li> <li>- Ketimpangan sosial relatif rendah.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Biaya distribusi tinggi di wilayah terpencil, namun serapan pupuk cukup baik.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Penggunaan pupuk cenderung sesuai kebutuhan, risiko degradasi lingkungan lebih rendah.</li> </ul>	(Focuslampung, 2025; Listiana et al., 2021)
Kabupaten Musi Banyuasin (Sumsel)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Maladministrasi berupa distribusi tidak tepat waktu.</li> <li>- Indikasi penyelewengan kuota di Gapoktan.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ketidakadilan akses antar kelompok tani.</li> <li>- Potensi konflik sosial akibat distribusi tidak transparan.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kerugian ekonomi akibat keterlambatan.</li> <li>- Biaya tambahan pupuk nonsubsidi.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Risiko penggunaan pupuk berlebih di kelompok tertentu.</li> <li>- Potensi degradasi lahan akibat ketidakseimbangan input.</li> </ul>	(Asryansyah, 2023; Usman & Iswarini, 2024)

Empat kabupaten mengalami masalah subsidi pupuk berupa distribusi tidak merata, data penerima tidak akurat, dan pengawasan lemah. Dampaknya meliputi ketidakadilan antar petani, biaya produksi meningkat karena pupuk non-subsidi, serta risiko lingkungan akibat penggunaan pupuk yang tidak sesuai dosis. Evaluasi diperlukan untuk perbaikan tata kelola dan efektivitas kebijakan. Mengingat kajian ini berfokus pada 1 aspek prioritas sesuai hasil analisis USG, yaitu tata kelola, maka wawancara mendalam dengan beberapa pihak terkait dikaitkan dengan potensi maladministrasi yang

menghambat tidak optimalnya efektivitas tata kelola subsidi pupuk untuk peningkatan produktivitas petani penerima subsidi. Wawancara dan studi literatur menghasilkan ringkasan temuan yang disajikan dalam tabel.

**Tabel 5.** Temuan vs Implikasi Kebijakan (Fokus Tata Kelola)

Aspek	Temuan Utama	Implikasi Kebijakan
Tata Kelola	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Distribusi pupuk bersubsidi sering terlambat dan tidak merata antarwilayah.</li> <li>- Sistem e-RDKK dan kartu tani digital belum optimal; data penerima tidak mutakhir dan masih banyak petani kecil yang tidak terdaftar.</li> <li>- Lemahnya koordinasi antarinstansi (Kementerian Pertanian, PIHC, koperasi, kios pengecer).</li> <li>- Pengawasan minim, rawan penyalahgunaan dan penyelewengan di tingkat pengecer.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Perlu penguatan sistem pengawasan berbasis teknologi <i>real-time</i> (dashboard digital integratif lintas kementerian dan daerah).</li> <li>- Reformasi manajemen distribusi dengan menempatkan Gapoktan sebagai simpul kontrol data dan distribusi.</li> <li>- Integrasi kebijakan subsidi dengan sistem <i>one data agriculture</i> yang terhubung dengan BPS, Kementerian Keuangan, dan Ombudsman.</li> <li>- Penerapan <i>reward and punishment</i> yang lebih tegas bagi distributor/kios.</li> </ul>

Sumber: Hasil Analisis, 2025

Tabel ini memperlihatkan bahwa persoalan tata kelola berkaitan erat dengan transparansi, akurasi data, dan efektivitas pengawasan. Tata kelola yang lemah memperparah beban ekonomi negara, sementara kebijakan ekonomi yang tidak tepat menekan urgensi reformasi tata kelola.

### Analisis Kebijakan

Temuan empiris mengonfirmasi relevansi teori kebijakan publik yang menekankan dimensi efisiensi, efektivitas, dan keadilan (Dunn, 2018). Subsidi pupuk terbukti menghadapi tantangan efektivitas karena produktivitas lahan tidak meningkat signifikan, efisiensi rendah karena anggaran besar tidak sebanding dengan hasil, serta keadilan distribusi dipertanyakan karena banyak petani kecil tidak mendapatkan haknya. Hasil evaluasi menunjukkan bahwa ketidakefektifan subsidi pupuk di Indonesia terutama dipicu oleh aspek utama, yakni tata kelola. Dari sisi tata kelola, kelemahan utama terletak pada ketidaktepatan sasaran distribusi, lemahnya pengawasan, serta fragmentasi kewenangan antarinstansi. Sistem e-RDKK dan kartu tani digital yang dirancang untuk meningkatkan transparansi belum optimal karena keterbatasan pembaruan data dan rendahnya literasi digital petani. Lemahnya koordinasi antara Kementerian Pertanian, PIHC, dan kios pengecer memperbesar potensi penyalahgunaan. Kondisi ini mendukung pandangan Dunn (2018) bahwa kebijakan publik yang tidak didukung tata kelola memadai sulit mencapai efisiensi dan keadilan distribusi.

Temuan-temuan ini memperkuat bukti kuantitatif bahwa kualitas tata kelola dan transparansi informasi sangat menentukan rendah atau tingginya tingkat maladministrasi dalam distribusi pupuk bersubsidi. Temuan juga menunjukkan adanya pengaruh langsung dari kualitas tata kelola terhadap tingkat maladministrasi. Selain itu, transparansi informasi juga terbukti memainkan peran signifikan dalam mencegah penyimpangan administratif. Dari hasil temuan di atas, dapat disimpulkan bahwa

subsidi pupuk memberikan dampak ganda. Dari sisi positif, subsidi pupuk membantu menurunkan biaya produksi petani dan menjaga stabilitas harga pangan. Namun, dampak negatif yang muncul mencakup ketergantungan petani pada bantuan pemerintah, degradasi lingkungan akibat overuse pupuk kimia, ketidakadilan distribusi, dan beban fiskal negara yang berat. Dengan demikian, efektivitas subsidi pupuk masih jauh dari optimal.

Limitasi dari kajian ini adalah belum mencakup analisis longitudinal dampak subsidi terhadap produktivitas jangka panjang dan belum mengeksplorasi dinamika politik anggaran lintas periode. Keterbatasan data primer di tingkat desa serta belum optimalnya integrasi spasial turut membatasi generalisasi hasil secara nasional. Kajian ini menawarkan kebaruan pendekatan evaluatif berbasis kombinasi teori USG dan kerangka Dunn untuk menilai tata kelola subsidi pupuk secara multidimensi, serta merumuskan reformasi skema subsidi yang paling mendesak untuk diambil oleh pengambil kebijakan dalam waktu cepat.

### ALTERNATIF KEBIJAKAN

Temuan penelitian menunjukkan bahwa subsidi pupuk di Indonesia masih menghadapi permasalahan mendasar dalam hal tata kelola. Persoalan tata kelola ditandai dengan distribusi pupuk bersubsidi belum merata, sering terlambat, dan rawan penyalahgunaan akibat lemahnya pengawasan serta fragmentasi kewenangan antarinstansi. Sistem digitalisasi melalui e-RDKK dan kartu tani, yang seharusnya meningkatkan transparansi, masih belum optimal karena keterbatasan pembaruan data dan rendahnya literasi digital petani. Hal ini mengakibatkan banyak petani kecil yang berhak tidak terdaftar, sementara sebagian pihak non-petani justru masih bisa mengakses pupuk bersubsidi. Subsidi pupuk juga lebih banyak dinikmati oleh petani menengah dan besar, sementara petani kecil kerap terpinggirkan. Kondisi ini memperlihatkan bahwa kebijakan subsidi belum efisien secara fiskal dan tidak adil secara distribusi, serta menimbulkan ketergantungan tinggi pada bantuan pemerintah, yang justru mengurangi insentif inovasi pertanian berkelanjutan. Oleh karena itu, dibutuhkan reformasi kebijakan yang tidak hanya menekankan pada besarnya alokasi anggaran, tetapi juga memastikan tata kelola yang transparan, distribusi yang adil, serta berdampak pada efektivitas ekonomi yang nyata.

*Policy paper* ini merumuskan 3 alternatif kebijakan dalam rangka mendorong Transformasi Tata Kelola Subsidi Pupuk untuk Peningkatan Produktivitas dan Kesejahteraan Petani. Alternatif kebijakan tersebut antara lain:

#### 1. Penguatan Tata Kelola Digital dan Pengawasan

Pemerintah perlu mengintegrasikan sistem e-RDKK dengan *one data agriculture* yang mencakup data petani, lahan, dan produksi, serta memperkuat fungsi pengawasan berbasis teknologi *real-time*. Gapoktan dapat dijadikan simpul distribusi dan kontrol data, sementara pengawasan dilakukan melalui mekanisme *reward and punishment* bagi distributor dan kios yang menyimpang.

#### 2. Subsidi Berbasis *Output* dan Insentif Ramah Lingkungan

Sebagian subsidi dapat dialihkan menjadi *output-based subsidy*, di mana insentif diberikan berdasarkan capaian produksi atau praktik pertanian berkelanjutan, seperti penggunaan pupuk organik atau pemupukan berimbang. Skema ini mendorong efisiensi penggunaan pupuk sekaligus mengurangi dampak negatif terhadap lingkungan.

#### 3. Reformasi Skema Subsidi menjadi *Targeted Subsidy*

Subsidi pupuk sebaiknya diarahkan khusus bagi petani kecil dengan basis data sosial-ekonomi yang valid. Hal ini akan meningkatkan keadilan distribusi, mengurangi ketimpangan antar kelompok petani, serta menekan beban fiskal negara. Model subsidi langsung, seperti *digital voucher system* atau *direct benefit transfer* bisa menjadi rujukan untuk menekan kebocoran dan meningkatkan efisiensi.

Berbasis 3 opsi yang sudah dirumuskan tersebut, disusun tabel skoring alternatif kebijakan. Tabel dibawah ini disusun dengan menggunakan kriteria penilaian William N. Dunn (efektivitas, efisiensi, kecukupan, pemerataan, responsivitas, dan kelayakan politik).

**Tabel 6.** Skoring Alternatif Kebijakan Subsidi Pupuk

No	Kriteria Kebijakan	Alternatif I: Penguatan Tata Kelola Digital & Pengawasan	Skor	Alternatif II: Subsidi Berbasis Output dan Insentif Ramah Lingkungan	Skor	Alternatif III: Reformasi Skema Subsidi Menjadi Targeted Subsidy	Skor
1	Efektivitas	Memperbaiki ketepatan sasaran distribusi dan mengurangi penyalahgunaan	5	Meningkatkan efisiensi penggunaan pupuk dan mendorong keberlanjutan	4	Menekan kebocoran dan meningkatkan keadilan distribusi	5
2	Efisiensi	Biaya awal tinggi (infrastruktur digital), tapi menghemat jangka panjang	4	Mebutuhkan skema verifikasi dan monitoring tambahan	3	Efisiensi fiskal meningkat karena subsidi lebih tepat sasaran	4
3	Kecukupan	Mengatasi akar masalah tata kelola distribusi	4	Mengatasi masalah penggunaan berlebih pupuk kimia	4	Menjawab masalah ketimpangan penerima subsidi	4
4	Pemerataan	Memberi akses lebih merata dengan basis data akurat	4	Menguntungkan petani yang berinovasi dan ramah lingkungan, tetapi mungkin belum merata	3	Memberikan prioritas ke petani kecil, meningkatkan keadilan distribusi	5
5	Responsivitas	Didukung pemerintah pusat, tetapi butuh adaptasi daerah	4	Dukungan masyarakat lingkungan tinggi, tetapi resistensi petani tradisional mungkin muncul	3	Didukung petani kecil, resistensi dari petani besar mungkin muncul	4
6	Kelayakan Politik	Butuh komitmen lintas kementerian, relatif tinggi resistensi birokrasi	3	Relatif moderat, selaras dengan agenda pertanian berkelanjutan	4	Sensitif secara politik karena menysasar kelompok tertentu, tapi feasible dengan dukungan kuat	4
<b>Total Skoring</b>			<b>24</b>		<b>21</b>		<b>26</b>

Sumber: Hasil Analisis, 2025

Hasil skoring menunjukkan bahwa Alternatif III, yaitu Reformasi Skema Subsidi menjadi *Targeted Subsidy*, merupakan pilihan kebijakan paling menjanjikan dengan skor tertinggi, yaitu 26. Alternatif ini dinilai paling efektif karena mampu menekan kebocoran distribusi, meningkatkan efisiensi penggunaan anggaran, sekaligus lebih adil karena menysasar petani kecil yang selama ini sering terpinggirkan. Keunggulan ini juga membuatnya lebih responsif terhadap kebutuhan nyata di lapangan.

Sementara itu, Alternatif I, Penguatan Tata Kelola Digital dan Pengawasan, berada di posisi kedua dengan skor 24. Alternatif ini dinilai sangat baik dalam memperbaiki akurasi data dan meningkatkan transparansi distribusi pupuk bersubsidi. Namun, kelemahan utamanya terletak pada kebutuhan biaya awal yang besar untuk membangun infrastruktur digital, serta tantangan birokrasi yang memerlukan komitmen politik kuat agar benar-benar berjalan.

Adapun Alternatif II, Subsidi Berbasis Output dan Insentif Ramah Lingkungan, menempati posisi terakhir dengan skor 21. Meski sejalan dengan arah pembangunan berkelanjutan, efektivitas alternatif ini sangat bergantung pada kesediaan petani untuk beradaptasi dengan praktik baru, seperti penggunaan pupuk organik atau pemupukan berimbang. Resistensi petani tradisional menjadi tantangan utama sehingga implementasinya bisa lebih lambat dibanding alternatif lain.

## SIMPULAN DAN REKOMENDASI

### Simpulan

Hasil kajian menunjukkan bahwa kebijakan subsidi pupuk di Indonesia masih menghadapi persoalan mendasar pada aspek tata kelola yang berkaitan dengan maladministrasi. Permasalahan utama ini terletak pada distribusi yang tidak merata, keterlambatan penyaluran, lemahnya pengawasan, serta keterbatasan sistem digitalisasi e-RDKK dan kartu tani yang menyebabkan data penerima tidak mutakhir. Kondisi ini mengakibatkan banyak petani kecil yang berhak justru tidak menerima pupuk bersubsidi, sementara sebagian pihak non-petani tetap bisa mengaksesnya. Subsidi juga cenderung dinikmati petani menengah dan besar, sehingga menimbulkan ketidakadilan distribusi. Ketergantungan petani pada subsidi semakin memperkuat risiko inefisiensi fiskal negara. Maladministrasi subsidi pupuk di lapangan disimpulkan berdampak pada ketidakadilan antar petani, biaya produksi meningkat karena pupuk non-subsidi, serta risiko lingkungan akibat penggunaan pupuk yang tidak sesuai dosis. Dengan demikian, kebijakan subsidi pupuk belum efektif mencapai tujuan awalnya, yakni meningkatkan produktivitas, menekan biaya produksi, serta memperkuat ketahanan pangan nasional. Reformasi menyeluruh diperlukan agar kebijakan ini benar-benar tepat sasaran, efisien, dan berkelanjutan.

### Rekomendasi

Berdasarkan hasil analisis dan skoring alternatif kebijakan, opsi yang paling direkomendasikan adalah Reformasi Skema Subsidi menjadi *Targeted Subsidy*. Skema ini diarahkan untuk menysasar petani kecil sebagai prioritas utama melalui basis data sosial-ekonomi yang valid dan terintegrasi dalam sistem *one data agriculture*. Dengan pendekatan ini, kebocoran dapat ditekan, efisiensi fiskal meningkat, dan keadilan distribusi lebih terjamin. Selain itu, mekanisme digital *voucher* atau *direct benefit transfer* yang telah berhasil diterapkan di India dan Bangladesh dapat menjadi model adaptasi bagi Indonesia untuk menyalurkan subsidi secara langsung kepada petani penerima. Di sisi lain, pemerintah tetap perlu mengintegrasikan reformasi ini dengan penguatan tata kelola digital dan pengawasan, termasuk memperkuat peran Gapoktan

sebagai simpul distribusi dan kontrol data, serta menerapkan *reward and punishment* tegas bagi distributor maupun kios yang menyimpang. Sebagai pendukung keberlanjutan, sebagian subsidi juga dapat dialihkan secara bertahap untuk mendorong penggunaan pupuk organik melalui skema insentif berbasis output. Dengan demikian, rekomendasi ini tidak hanya memperbaiki distribusi dan fiskal, tetapi juga mengarahkan subsidi pupuk agar lebih adil, transparan, dan ramah lingkungan

Pelaksanaan rekomendasi memerlukan dukungan sumber daya berupa penguatan kapasitas kelembagaan kelompok tani dan Gapoktan, infrastruktur digital untuk integrasi data lintas kementerian, serta peningkatan literasi digital petani. Dari sisi regulasi, dibutuhkan revisi Peraturan Menteri Pertanian tentang Tata Kelola Subsidi Pupuk agar lebih adaptif terhadap digitalisasi dan berbasis data sosial-ekonomi, serta sinkronisasi dengan UU 59/2024 tentang RPJPN 2025–2045 dan Perpres tentang Manajemen Risiko Pembangunan Nasional (MRPN). Selain itu, diperlukan regulasi turunan berupa Peraturan Menteri Keuangan terkait mekanisme transfer subsidi langsung, serta aturan teknis mengenai penggunaan pupuk organik dalam kerangka pertanian berkelanjutan.

## REFERENSI

- Abdullah, A., & Ilsan, M. (2025). Kausalitas Pupuk Bersubsidi dan Produktivitas Terhadap Pendapatan dan Kesejahteraan Petani. *Wiratani: Jurnal Ilmiah Agribisnis*, 8(1), 11–21. <https://doi.org/https://doi.org/10.33096/wiratani.v8i1.532>
- AJNN. (2025). Petani di Jangka keluhkan kelangkaan pupuk subsidi. *AJNN.Net*. <https://www.ajnn.net/news/petani-di-jangka-keluhkan-kelangkaan-pupuk-subsidi/index.html>
- Alemu, F. M. (2022). Amplification of agriculture factor productivity, food price and exchange rate on societal welfare spiraling in Ethiopia. *Heliyon*, 8(9), e10675. <https://doi.org/10.1016/j.heliyon.2022.e10675>
- Alinea.id. (2021). *Puan Maharani Terima Banyak Aduan Adanya Mafia Pupuk Subsidi*. <https://www.alinea.id/politik/puan-maharani-terima-banyak-aduan-adanya-mafia-pupuk-subsidi-b2fd89AXF>
- Antara. (2025). Serapan pupuk subsidi di Jawa Timur capai 31 persen dari alokasi. *Antaraneews.Com*. <https://www.antaraneews.com/berita/4825037/serapan-pupuk-subsidi-di-jawa-timur-capai-31-persen-dari-alokasi>
- Apriyani, N., Andayani, S. A., & Umyati, S. (2025). Studi Efektivitas Distribusi Pupuk Bersubsidi Dan Dampaknya Terhadap Pendapatan Petani Padi Sawah (*Oryza Sativa* L.). *Journal of Sustainable Agribusiness*, 4(1), 22–33. <https://doi.org/https://doi.org/10.31949/jsa.v4i1.15102>
- Asryansyah, S. U. (2023). *Efektivitas Penyaluran Pupuk Bersubsidi di Desa Suka Damai Kecamatan Tanjung Lago Kabupaten Banyuasin Provinsi Sumatera Selatan*. <http://repository.univ-tridianti.ac.id/id/eprint/7706%0A>
- Bai, J., Wang, Y., & Sun, W. (2022). Exploring the role of agricultural subsidy policies for sustainable agriculture Based on Chinese agricultural big data. *Sustainable Energy Technologies and Assessments*, 53(PA), 102473. <https://doi.org/10.1016/j.seta.2022.102473>
- beritajatim.com. (2025). *Terungkap, Permainan Oknum PPL dalam Distribusi Pupuk Bersubsidi di Jember*. <https://beritajatim.com/terungkap-permainan-oknum-ppl-dalam-distribusi-pupuk-bersubsidi-di-jember>

- Bernini, C., & Galli, F. (2024). Economic and Environmental Efficiency, Subsidies and Spatio-Temporal Effects in Agriculture. *Ecological Economics*, 218(January), 108120. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2024.108120>
- Bil Haq. (2022). *Akuntabilitas Distribusi Pupuk Bersubsidi (Studi Kasus Kabupaten Ngawi)*. <http://eprints.ums.ac.id/id/eprint/96753>
- BPS. (2023). *Sensus Pertanian 2023: Jumlah Rumah Tangga Usaha Pertanian Subsektor Menurut Wilayah, di Indonesia*.
- Chen, Y., Sun, Z., Zhou, Y., Yang, W., & Ma, Y. (2024). The future of sustainable farming: An evolutionary game framework for the promotion of agricultural green production technologies. *Journal of Cleaner Production*, 460(February). <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2024.142606>
- CIPS. (2022). *Menargetkan efisiensi: Meninjau kembali mekanisme RDKK*. <https://repository.cips-indonesia.org/media/publications/618695-menargetkan-efisiensi-meninjau-kembali-r-3438588a.pdf>
- Dunn, W. N. (2018). *Public Policy Analysis: An Integrated Approach*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315663012>
- Elkington, J. (1997). Enter the triple bottom line. In *Cannibals with Forks: The Triple Bottom Line of 21st Century Business* (pp. 1–16). Capstone Publishing, Oxford, UK.
- Focuslampung. (2025). Pemkab Pesawaran Segera Salurkan Pupuk Subsidi Bagi Petani Singkong. <https://Focuslampung.Id/>. <https://focuslampung.id/pemkab-pesawaran-segera-salurkan-pupuk-subsidi-bagi-petani-singkong/>
- Gulati, A., & Banerjee, P. (2015). Rationalising Fertiliser Subsidy in India: Key Issues and Policy Options. *Working Papers, August*, 1–56. <https://ideas.repec.org/p/ess/wpaper/id11083.html>
- Hanlon, J. J. (1954). *Principles of Public Health Administration* (1st ed.). C.V. Mosby Company. <https://archive.org/details/principlesofpuble5hanl>
- Ishikawa, K. (1976). *Guide to quality control* (1st ed.). Asian Productivity Organization (APO). [https://openlibrary.org/books/OL4595409M/Guide\\_to\\_quality\\_control](https://openlibrary.org/books/OL4595409M/Guide_to_quality_control)
- itjen.pertanian.go.id. (2023). *Kementan Dorong Kios Pengecer Permudah Penyaluran Pupuk Subsidi ke Petani*. <https://itjen.pertanian.go.id/berita/kementan-dorong-kios-pengecer-permudah-penyaluran-pupuk-subsidi-ke-petani>
- Kementerian Pertanian. (2024). Laporan Kinerja Kementerian Pertanian 2023. In *Laporan Kinerja Kementerian Pertanian Republik Indonesia*. [https://ppid.pertanian.go.id/doc/1/LAKIN Kementerian 2023.pdf](https://ppid.pertanian.go.id/doc/1/LAKIN%20Kementan%202023.pdf)
- Kepner, C. H., & Benjamin B. Tregoe. (1965). *The Rational Manager: A Systematic Approach to Problem Solving and Decision-Making* (1st ed.). McGraw-Hill Book Company. <https://archive.org/details/rationalmanagersookepn>
- Listiana, I., Mutolib, A., Bursan, R., Yanfika, H., Diana Widyastuti, R. A., & Rahmat, A. (2021). Institutional strengthening of farmer group to support sustainable agriculture and food security in Pesawaran regency. *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*, 1796(1). <https://doi.org/10.1088/1742-6596/1796/1/012028>
- Lopez, R. A., He, X., & De Falcis, E. (2017). What Drives China's New Agricultural Subsidies? *World Development*, 93(1010008), 279–292. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2016.12.015>
- MajalahHortus. (2025). Mentan Amran Endus Pelanggaran HET Pupuk di Siak.

- <https://News.Majalahhortus.Com/>, <https://news.majalahhortus.com/>.  
<https://news.majalahhortus.com/news-majalahhortus-com-mentan-amran-endus-pelanggaran-pupuk-siak/>
- Nasrin, M., Bauer, S., & Arman, M. (2018). Assessing the Impact of Fertilizer Subsidy on Farming Efficiency: A Case of Bangladeshi Farmers. *Open Agriculture*, 3(1), 567–577. <https://doi.org/10.1515/opag-2018-0060>
- Noor, R. M., & Suwandana, E. (2024). Ancaman Krisis Petani Di Indonesia Berdasarkan Hasil Sensus Pertanian 2023. *Jurnal Litbang Sukowati : Media Penelitian Dan Pengembangan*, 8(2), 226–234. <https://doi.org/10.32630/sukowati.v8i2.493>
- Ombudsman RI. (2021). *Temuan dan Saran Ombudsman untuk Perbaikan Tata Kelola Pupuk Bersubsidi*. <https://ombudsman.go.id/artikel/r/temuan-dan-saran-ombudsman-untuk-perbaikan-tata-kelola-pupuk-bersubsidi>
- Ombudsman RI. (2022). *Laporan Akhir Hasil Pemeriksaan (LAHP) Ombudsman RI Nomor Registrasi: 1001/IN/X/2022/JKT tentang Investigasi Atas Prakarsa Sendiri: Maladministrasi dalam Pendataan dan Penebusan Pupuk Bersubsidi Menggunakan Kartu Tani*.
- Papuaselatanpos.com. (2025). Distributor di Merauke Pusing Pupuk Tak Terserap. <https://Papuaselatanpos.Com/>.  
<https://papuaselatanpos.com/2025/03/07/distributor-di-merauke-pusing-pupuk-tak-terserap/>
- pupuk-indonesia.com. (2024). *Realisasi Distribusi dan Stok Pupuk Bersubsidi*. <https://www.pupuk-indonesia.com/index.php/media-info/detail/541/hadir-di-rdp-komisi-iv-pupuk-indonesia-beberkan-strategi-penyaluran-pupuk-subsidi>
- Ragimun, R., Makmun, M., & Setiawan, S. (2020). Strategi Penyaluran Pupuk Bersubsidi di Indonesia. *Jurnal Ilmiah M-Progress*, 10(1). <https://doi.org/10.35968/m-pu.v10i1.369>
- RRI. (2025). Sindikat Plat M Gagal Gelapkan Pupuk Subsidi ke Ngawi. <https://Rri.Co.Id/>. <https://rri.co.id/kriminalitas/1771828/sindikat-plat-m-gagal-gelapkan-pupuk-subsidi-ke-ngawi>
- Saeri, M., & Rahman, M. S. (2020). Impact of Organic Fertilizer on Productivity of Rice Farming in Ngawi Regency of East Java, Indonesia. *Russian Journal of Agricultural and Socio-Economic Sciences*, 108(12), 120–126. <https://doi.org/10.18551/rjoas.2020-12.15>
- Setiawan, M. G., Suryani, S. O., Suhada, H. R., Wibowo, S., Wahidah, A. N., Rahmatullah, R. A., & Hartono, A. (2024). Optimalisasi Subsidi Pupuk untuk Mendukung Ketahanan Pangan Nasional. *Pertanian, Kalautan, Dan Biosains Tropika*, 6(4), 1–9.
- Sha, Z., Ren, D., Li, C., & Wang, Z. (2024). Agricultural subsidies on common prosperity: Evidence from the Chinese social survey. *International Review of Economics and Finance*, 91(October 2023), 1–18. <https://doi.org/10.1016/j.iref.2023.12.006>
- Srimeliani, Bakri, R., Rukka, R. M., Nadja, R. A., & Diansari, P. (2025). Dampak Berkurangnya Jenis Pupuk Bersubsidi terhadap Produksi dan Pendapatan Petani Padi Sawah (Studi Kasus di Desa Limpocoe, Kecamatan Cenrana, Kabupaten Maros, Provinsi Sulawesi Selatan). *AGRIFITIA: Journal of Agribusiness Plantation*, 5(1), 1–18. <https://doi.org/10.55180/aft.v5i1.1562>
- Sulistyaning Dyah, P., Rahayu, L., & Sisca Maharani, A. (2018). Rice Farming Feasibility Using Subsidized And Non-Subsidized Rice Seeds In Sekar Putih Village, Widodaren

District, Ngawi District, East Java, Indonesia. In *4th International Conference on Food, Agriculture and Natural Resources (FANRes 2018)* (Pp. 11-14). Atlantis Press., 172(FANRes), 11–14. <https://doi.org/10.2991/fanres-18.2018.3>

Susilowati, S. H. (2016). Urgensi dan Opsi Perubahan Kebijakan Subsidi Pupuk. *Analisis Kebijakan Pertanian*, 14(2), 163–185. <https://doi.org/10.21082/AKP.V14I2.163-185>

Tsiboe, F., Egyir, I. S., & Anaman, G. (2021). Effect of fertilizer subsidy on household level cereal production in Ghana. *Scientific African*, 13, e00916. <https://doi.org/10.1016/j.sciaf.2021.e00916>

Usman, A., & Iswarini, H. (2024). Dampak Kenaikan Harga Pupuk Non Subsidi Terhadap Usahatani Padi Di Desa Saleh Makmur Kecamatan Air Salek Kabupaten Banyuasin. *Societa: Jurnal Ilmu-Ilmu Agribisnis*, 13(2), 23. <https://doi.org/10.32502/jsct.v13i2.9225>

validnews.com. (2025). *Ombudsman Ingatkan Soal Serapan Pupuk Subsidi Masih Rendah*. <https://validnews.id/ekonomi/ombudsman-ingatkan-soal-serapan-pupuk-subsidi-masih-rendah>

