

Analisis Efektivitas Distribusi Program Pupuk Bersubsidi di Indonesia

Yeka Hendra Fatika^{1*)}; Haryono Umar²⁾; Dyah Nirmalawati³⁾

¹⁾ yhf130676@gmail.com, Perbanas Institute, Jl. Perbanas, Karet Kuningan, Setiabudi, Jakarta, Indonesia

²⁾ haryonoumar@perbanas.id, Perbanas Institute, Jl. Perbanas, Karet Kuningan, Setiabudi, Jakarta, Indonesia

³⁾ dyah.nirmalawati@perbanas.id, Perbanas Institute, Jl. Perbanas, Karet Kuningan, Setiabudi, Jakarta, Indonesia

Article Information:

Keywords:

Fertilizer Subsidy;
Policy Effectiveness;
Public Management;
Right Principles;
Distribution Governance;

Article History:

Received : Aug 18, 2025
Revised : Sept 29, 2025
Accepted : Sept 30, 2025

Article Doi:

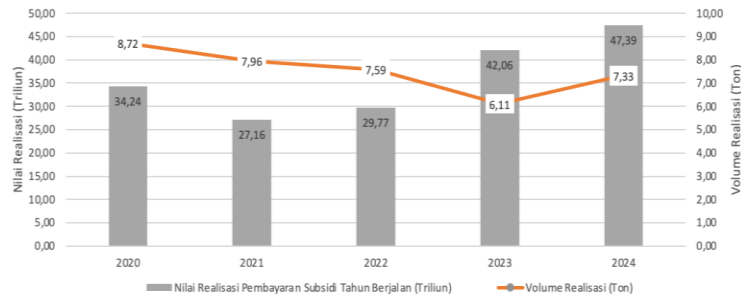
<http://doi.org/10.22441/jdm.v8i2.33990>

Abstract

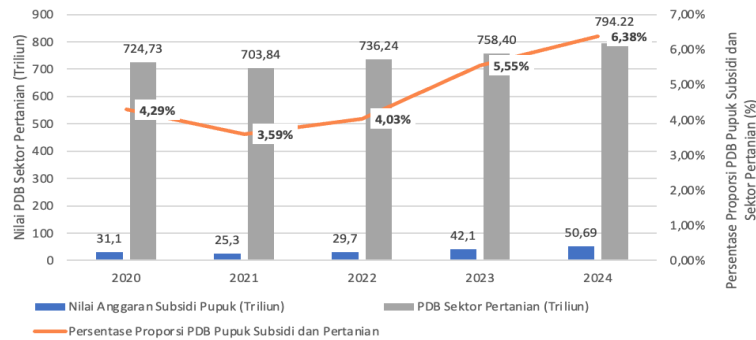
Fertilizer subsidies represent a strategic policy instrument in Indonesia's agricultural development agenda. Despite their significance, the implementation of subsidized fertilizer programs continues to face numerous challenges, including inaccurate targeting, weak distribution accountability, and data inconsistencies. This study aims to evaluate the effectiveness of the subsidized fertilizer program based on the "7 Right Principles" (Right Target, Type, Quantity, Price, Time, Place, and Quality). Employing a descriptive qualitative approach with mixed methods, data were collected through surveys and in-depth interviews conducted across seven provinces representing diverse geographic and socio-economic contexts. Quantitative scoring using a Likert scale yielded an average effectiveness score of 3.65 out of 5, below the 75% threshold set for effective program implementation. The findings indicate that the program has not yet achieved optimal performance. Major issues persist in the areas of beneficiary validation, timely delivery, and price transparency. The findings of this study are important for informing future policy reformulations, emphasizing several key recommendations, including the establishment of stronger verification systems, the implementation of community-based monitoring, and the enhancement of policy literacy among farmers, in order to sustainably improve the effectiveness of fertilizer subsidies.

1. PENDAHULUAN

Subsidi pupuk merupakan instrumen strategis dalam kebijakan ketahanan pangan nasional yang bertujuan untuk menekan biaya produksi petani, khususnya petani kecil. Namun, data menunjukkan paradoks efektivitas, meskipun anggaran subsidi pupuk terus meningkat, produktivitas pertanian justru stagnan. Secara kuantitatif, Gambar 1 dan 2 menunjukkan bahwa realisasi subsidi pupuk mengalami penurunan pada tahun 2020 - 2022, namun kemudian menunjukkan tren positif pada tahun 2023 - 2024, seiring dengan lonjakan harga pupuk global (PIHC, 2024). Pemerintah hingga saat ini berupaya menjaga keterjangkauan pupuk bagi petani melalui penetapan Harga Eceran Tertinggi (HET) (Ombudsman RI, 2024). Fenomena tersebut memunculkan pertanyaan mendasar: sejauh mana subsidi pupuk benar-benar berkontribusi pada peningkatan ketahanan pangan nasional?



Gambar 1. Perkembangan realisasi volume dan nilai pupuk subsidi
Sumber : Data Diolah, PIHC 2024



Gambar 2. Proporsi anggaran pupuk subsidi dan PDB sektor pertanian tanaman pangan dan hortikultura
Sumber : Data Diolah, BPS 2024

Penyaluran diatur dengan prinsip “7 Tepat” yang meliputi tepat sasaran, tepat jenis, tepat jumlah, tepat harga, tepat waktu, tepat tempat, dan tepat mutu, sebagai upaya menjamin distribusi yang adil dan efisien (Perpres No.6 Tahun 2025). Namun implementasinya menghadapi berbagai persoalan, ketidaksesuaian data petani, keterlambatan SK alokasi, disparitas antara kebutuhan dan alokasi, inefisiensi pada tingkat pengecer, beban fiskal tinggi, distribusi tidak merata, dan korupsi (Ombudsman RI, 2024; PIHC, 2024). Kondisi ini menyebabkan anggaran subsidi meningkat, namun hasil produksi pertanian stagnan, bahkan cenderung menurun (Ombudsman RI, 2024), sehingga diusulkan untuk dilakukan pengurangan subsidi secara bertahap untuk dialihkan ke sektor pertanian yang lebih produktif (World Bank, 1992).

Penyaluran dan bentuk subsidi bervariasi antarnegara. Indonesia dan Malaysia, misalnya, masih mengandalkan subsidi langsung dalam bentuk pupuk berharga murah, transfer tunai, atau voucher yang dapat digunakan di pengecer resmi (Amin *et al.*, 2022). Ghana (Tsiboe *et al.*, 2021) serta Nepal (Shrestha, 2010) juga mengadopsi model serupa. Sebaliknya, Cina (Li *et al.*, 2013) menerapkan subsidi melalui produsen pupuk dengan memberikan insentif finansial untuk menurunkan harga jual ke distributor, sehingga harga pupuk lebih murah di tingkat petani. Negara maju seperti Amerika Serikat, Brazil, Prancis, dan Jerman justru lebih menekankan kebijakan ramah lingkungan, melalui subsidi tidak langsung yang mendorong pengurangan penggunaan pupuk kimia (World Resources Institute, 2020). Perbandingan ini menunjukkan bahwa pilihan desain subsidi mencerminkan prioritas masing-masing negara, apakah fokus pada keterjangkauan harga bagi petani kecil atau keberlanjutan lingkungan.

Di Indonesia, upaya perbaikan melalui digitalisasi sistem, seperti e-RDKK, kartu Tani, dan i-Pubers (Permentan No.1 Tahun 2024), untuk memastikan ketepatan sasaran distribusi (khususnya petani kecil dengan lahan di bawah dua hektar), belum sepenuhnya menjawab masalah. Tantangan yang muncul antara lain : 1) realisasi penebusan pupuk bersubsidi di bawah alokasi yang ditetapkan; 2) efektivitas penyaluran pupuk bersubsidi diragukan banyak pihak; 3) akurasi data penerima pupuk bersubsidi; 4) relatif tingginya penebusan pupuk bersubsidi yang ditolak oleh Tim Verifikasi dan Validasi (Verval) baik tingkat kecamatan maupun pusat (Pupuk Indonesia Holding Company, 2024). Hal ini menunjukkan adanya kesenjangan serius antara desain kebijakan dan implementasi di lapangan.

Peraturan Presiden No. 6. Tahun 2025 mengenai Program Pupuk Bersubsidi yang menggantikan Peraturan Presiden No. 15 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden No. 77 Tahun 2005 tentang Penetapan Pupuk Bersubsidi, diharapkan menjadi titik balik reformasi tata kelola pupuk bersubsidi. Jenis pupuk diperluas yang sebelumnya hanya terbatas Urea, NPK, dan Organik, dengan peraturan tersebut menjadi bertambah ZA dan TSP. Di sisi lain, mekanisme distribusi justru disederhanakan (Perpres No.6 Tahun 2025, 2025). Namun demikian, kebijakan ini perlu diuji efektivitasnya melalui kerangka evaluasi yang jelas. Dari sudut pandang manajemen publik, Prinsip “7 Tepat” yang diatur dalam Pasal 3 Peraturan Presiden No. 6 Tahun 2025 dapat diposisikan sebagai indikator operasional atas efektivitas dan efisiensi kebijakan. Lebih jauh, prinsip *good governance* seperti transparansi,

akuntabilitas, dan partisipasi menjadi fondasi normatif untuk menilai kualitas pelaksanaan program di lapangan (Ombudsman RI, 2024).

Sejumlah penelitian terdahulu (Amira & Munajat, 2024; Ramlayana *et al.*, 2020; Sriwulandari *et al.*, 2024) telah menyoroti hambatan implementasi subsidi pupuk, terutama komunikasi kebijakan yang buruk, birokrasi rumit, dan lemahnya koordinasi antar-stakeholder, serta adanya kesenjangan antara alokasi dan kebutuhan berdasarkan RDKK. Namun, penelitian tersebut masih bersifat deskriptif, terbatas di satu wilayah, dan tidak secara sistematis mengevaluasi prinsip “7 Tepat” sebagai kerangka integratif. Selain itu, belum banyak kajian yang mengaitkan evaluasi kebijakan subsidi pupuk dengan literatur manajemen publik, khususnya teori efektivitas kebijakan dan evaluasi program. Inilah *research gap* utama yang menjadi pijakan penelitian ini.

Penelitian ini disusun untuk mengisi gap tersebut dengan mengevaluasi efektivitas penyaluran pupuk bersubsidi di tujuh provinsi di Indonesia. Metode *mixed methods* digunakan dengan menggabungkan survei, wawancara mendalam, serta analisis skoring Likert berdasarkan prinsip 7 Tepat. Dengan mengintegrasikan kerangka manajemen publik dan evaluasi kebijakan, penelitian ini tidak hanya menyajikan deskripsi lapangan, tetapi juga memberikan analisis evaluatif berbasis teori yang kuat. Hasil penelitian diharapkan dapat memperkaya literatur akademik sekaligus memberikan rekomendasi kebijakan yang lebih tajam bagi perbaikan tata kelola subsidi pupuk di Indonesia.

2. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan *mixed methods* dengan desain konvergen paralel, dimana data kuantitatif dan kualitatif dikumpulkan secara simultan dan kemudian dianalisis secara terintegrasi (Harvard Catalyst, 2025). Tujuan utama dari pendekatan ini adalah memperoleh pemahaman menyeluruh mengenai efektivitas penyaluran pupuk bersubsidi di Indonesia berdasarkan prinsip 7 Tepat.

Data primer dikumpulkan melalui survei kuesioner dan wawancara mendalam terhadap berbagai pemangku kepentingan dalam rantai distribusi pupuk, yaitu 59 petani dan kelompok tani (gapoktan), 14 distributor, kios pengecer, 16 pengecer resmi, dan 18 penyuluh pertanian dan produsen pupuk. Total responden berjumlah 107 orang yang tersebar di tujuh provinsi strategis, yaitu: Jawa Tengah (Kabupaten Pemalang), Jawa Timur (Kabupaten Ngawi), Kalimantan Selatan (Kabupaten Tanah Laut), Sulawesi Selatan (Kabupaten Maros), Sumatera Selatan (Kabupaten Banyuasin dan Musi Banyuasin), Lampung (Kabupaten Pesawaran dan Kota Metro), serta Nusa Tenggara Barat (Kabupaten Lombok Timur dan Lombok Tengah). Pemilihan jumlah responden dan lokasi penelitian dipertimbangkan berdasarkan kriteria representativitas dan variasi karakteristik: lokasi mencakup tujuh provinsi strategis (Jawa Tengah, Jawa Timur, Kalimantan Selatan, Sulawesi Selatan, Sumatera Selatan, Lampung, dan Nusa Tenggara Barat), yang dipilih karena mewakili variasi geografis, intensitas produksi, karakteristik kelembagaan, serta kepentingan strategis dalam rantai distribusi pupuk. Pendekatan ini memungkinkan penelitian menangkap variasi implementasi program subsidi sekaligus mempertahankan kedalaman analisis.

Instrumen kuantitatif berupa kuesioner disusun dengan kombinasi pertanyaan tertutup dan terbuka. Jawaban responden dikonversi ke skala Likert 1–5 berdasarkan indikator penilaian yang ditetapkan dalam Tabel 1, untuk mengevaluasi efektivitas penyaluran pupuk sesuai prinsip 7 Tepat. Setiap dimensi diberikan bobot, kemudian dihitung rata-rata indeks efektivitas secara agregat. Interpretasi nilai efektivitas dilakukan berdasarkan kategori: rendah (<60%), sedang (60–75%), dan tinggi (>75%).

Tabel 1. Definisi Operasional dan Indikator Evaluasi Prinsip 7 Tepat

No	Prinsip	Definisi Operasional	Indikator Evaluasi
1	Tepat Sasaran	Pupuk diterima oleh petani yang memenuhi syarat administrasi dan agronomis.	1) Terdaftar di RDKK 2) Sumber perolehan informasi
2	Tepat Jenis	Jenis pupuk sesuai dengan kebutuhan tanaman.	1) Sesuai jenis kebutuhan petani 2) Efektivitas pupuk subsidi 3) Melaporkan peningkatan hasil panen
3	Tepat Jumlah	Jumlah pupuk sesuai dengan pengajuan.	1) Jumlah pupuk yang diterima sesuai 2) Petani menerima sesuai kebutuhan
4	Tepat Harga	Petani mengetahui HET	1) Petani mengetahui terkait HET 2) Pupuk ditebus sesuai HET 3) Harga ketika menebus di kios pengecer 4) Harga mencerminkan biaya operasional dan keuntungan

5	Tepat Waktu	Pupuk tersedia saat musim tanam dimulai	1) Penyaluran tepat waktu 2) Keterlambatan dalam mendapatkan pupuk
6	Tepat Tempat	Pupuk ditebus di kios dalam wilayah RDKK	1) Tidak menebus di tempat / kios lain 2) Mudah mengakses lokasi kios
7	Tepat Mutu	Pupuk diterima dalam kondisi fisik baik	1) Pupuk diterima dalam kondisi mutu yang baik 2) Petani tidak menerima pupuk dengan kualitas buruk

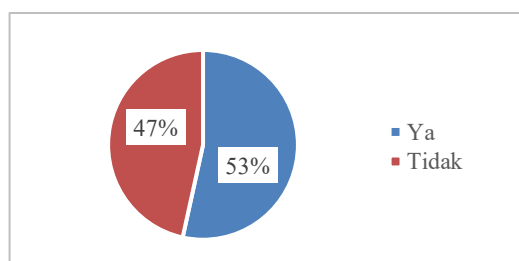
Sementara itu, data kualitatif diperoleh melalui wawancara mendalam terhadap sub kelompok responden (petani, penyuluh, dan distributor) guna menggali isu-isu yang tidak dapat dijangkau melalui kuesioner. Analisis dilakukan melalui proses tematik sistematis, dimulai dengan transkripsi wawancara, dilanjutkan *open coding* untuk mengidentifikasi unit makna, *axial coding* untuk mengelompokkan kode menjadi tema-tema yang relevan, dan akhirnya membangun narasi interpretatif. Triangulasi sumber diterapkan dengan membandingkan informasi dari petani, distributor, dan penyuluh untuk memverifikasi konsistensi temuan. Seluruh proses analisis mempertimbangkan konteks kebijakan, kelembagaan, dan dinamika lapangan. Metode ini dipilih karena mampu menggabungkan kekuatan data kuantitatif yang terukur dengan kedalaman pemahaman kualitatif, sehingga memberikan evaluasi yang komprehensif dan berbasis teori manajemen publik. Hasil analisis diharapkan dapat menjelaskan tidak hanya apa yang terjadi, tetapi juga mengapa hambatan muncul, dan bagaimana prinsip 7 Tepat diterapkan dalam praktik distribusi pupuk bersubsidi di Indonesia.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Penilaian efektivitas penyaluran pupuk bersubsidi dalam penelitian ini didasarkan pada prinsip "7 Tepat", yaitu tepat sasaran, tepat jenis, tepat jumlah, tepat harga, tepat waktu, tepat tempat, dan tepat mutu. Masing-masing prinsip dianalisis dengan kombinasi data kuantitatif dari survei dan data kualitatif dari wawancara mendalam dengan para pemangku kepentingan. Pendekatan ini digunakan untuk memahami bagaimana pelaksanaan program berjalan di lapangan, sekaligus mengaitkan dengan persoalan kelembagaan dan kebijakan yang mempengaruhi keberhasilannya.

3.1 Tepat Sasaran

Dari total 6,3 juta petani dalam RDKK, sebanyak 13 persen NIK dinyatakan tidak valid. Data dari Kementerian Pertanian juga menunjukkan bahwa sebanyak 68 persen petani yang tercatat valid tidak melakukan penebusan pupuk selama tahun 2022 – 2024. Hasil survei memperkuat data ini, seperti ditunjukkan pada gambar 3 di mana 47 persen responden merasa alokasi pupuk dalam RDKK tidak mencerminkan kebutuhan riil mereka.



Gambar 3. Data RDKK Sudah Mencerminkan Kebutuhan Pupuk dengan Akurat

Sumber : Data Diolah 2025

Temuan ini menunjukkan kelemahan sistem *targeting* berbasis RDKK, di mana terdapat *gap* antara data administratif dan kondisi agronomis. Secara kelembagaan, persoalan ini berkaitan dengan lemahnya proses verifikasi dan pemutakhiran data di tingkat kelompok tani serta minimnya kontrol sosial untuk memeriksa kebenaran daftar calon penerima. Dalam perspektif manajemen publik, hal ini dapat dijelaskan menggunakan teori *principal-agent*, di mana informasi asimetris dan insentif birokrasi menyebabkan deviasi pelaksanaan dari kebijakan.

Dari perspektif *good governance*, masalah tepat sasaran ini menyebabkan terjadinya *inclusion error* (penerima tidak layak tetap menerima) dan *exclusion error* (penerima layak tidak mendapat pupuk), yang berdampak pada inefisiensi fiskal dan ketidakadilan distribusi. Oleh karena itu, strategi penguatan tata kelola data melalui integrasi e-RDKK dengan data kependudukan, data spasial pertanian, serta mekanisme umpan balik komunitas sangat penting untuk mengatasi bias data administratif.

3.2 Tepat Jenis

Analisis terhadap prinsip tepat jenis difokuskan pada kesesuaian antara jenis pupuk yang diterima dengan kebutuhan tanaman dan karakteristik lahan. Berdasarkan survei, sebanyak 20% distributor, 17% penyuluh, dan 10% petani menyatakan bahwa jenis pupuk yang diterima tidak sesuai kebutuhan (lihat Tabel 2). Ketidaksesuaian ini mencerminkan adanya ketimpangan antara skema pengadaan pupuk bersubsidi secara nasional dan kebutuhan aktual di tingkat lokal.

Tabel 2. Pihak yang Terlibat Merasa Bahwa Jenis Pupuk yang Diterima Sesuai dengan Kebutuhan Petani di Daerah

Pihak yang Terlibat Merasa Bahwa Jenis Pupuk yang Diterima Sudah Sesuai dengan Kebutuhan Petani di Daerah	n	Sesuai	Tidak Sesuai
Distributor	14	80%	20%
Kios Pengecer	16	100%	0%
Penyuluh Pertanian	18	83%	17%
Petani	59	90%	10%

Sumber : Data Diolah 2025

Wawancara mendalam menunjukkan bahwa sebagian besar petani belum dilibatkan secara optimal dalam proses penentuan jenis pupuk. Sistem perencanaan berbasis kelompok tani yang seharusnya bersifat *bottom-up* belum berjalan secara efektif. Akibatnya, penyusunan kebutuhan pupuk dalam RDKK seringkali tidak merefleksikan kondisi agro-ekologi di lapangan.

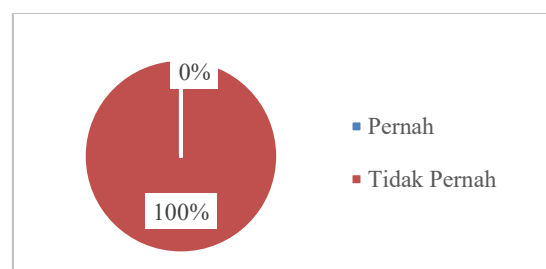
Rekomendasi pemerintah terkait perhitungan kebutuhan pupuk juga masih kurang adaptif. Sebagai contoh, penelitian Badan Litbang Kementerian Pertanian tahun 2017 menggunakan titik sampel yang sangat terbatas (Ombudsman RI, 2021). Sebaliknya, praktik di negara Malaysia (Koley *et al.*, 2024) dan Thailand (Pame *et al.*, 2023) menunjukkan bahwa penyusunan kebutuhan pupuk dilakukan oleh kelompok tani dengan pendekatan partisipatif dan satuan lahan yang lebih akurat.

Fenomena ini dapat dijelaskan dengan *principal-agent theory*, di mana keputusan top-down pemerintah sebagai agent belum sepenuhnya mencerminkan kebutuhan petani sebagai principal. Dari sisi *good governance*, rendahnya keterlibatan petani dalam perencanaan RDKK menunjukkan partisipasi yang belum optimal.

Dengan memperhatikan indikator persepsi pemangku kepentingan terhadap ketepatan jenis pupuk bersubsidi yang disalurkan dan persepsi efektivitas pupuk bersubsidi oleh petani, dapat disimpulkan bahwa penyaluran pupuk bersubsidi belum sepenuhnya memenuhi kaidah tepat jenis. Namun demikian, pemerintah sangat responsif dalam mencermati isu ini.

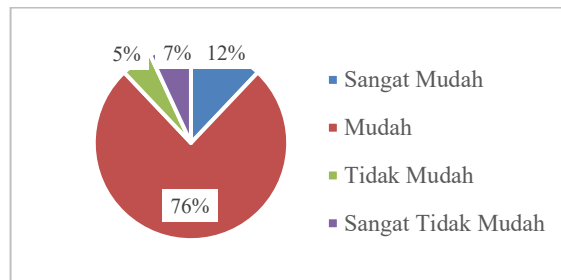
3.3 Tepat Tempat

Analisis prinsip tepat tempat menyoroti kesesuaian lokasi penebusan pupuk dengan wilayah kerja petani serta kemudahan akses terhadap kios distribusi. Berdasarkan hasil survei, seluruh responden menyatakan tidak pernah menebus pupuk di luar wilayahnya, dan mayoritas merasa lokasi kios mudah dijangkau (lihat gambar 4 dan 5). Sebanyak 43 persen responden bahkan menyatakan bahwa jarak ke kios tani kurang dari 1 KM. Hal ini mengindikasikan bahwa dari sisi administratif dan spasial, distribusi pupuk telah memenuhi prinsip wilayah sasaran. Namun demikian, temuan ini perlu ditelaah lebih kritis. Sistem distribusi yang terlalu kaku dan berbasis wilayah administratif dapat menyulitkan petani apabila terjadi kendala, seperti keterlambatan pasokan atau kekosongan stok di kios tertentu. Fleksibilitas dalam akses lintas wilayah perlu menjadi bagian dari desain distribusi pupuk saat ini.



Gambar 4. Petani pernah menebus pupuk di kios atau wilayah lain

Sumber : Data Diolah 2025



Gambar 5. Kemudahan mengakses lokasi kios pengecer

Sumber : Data Diolah 2025

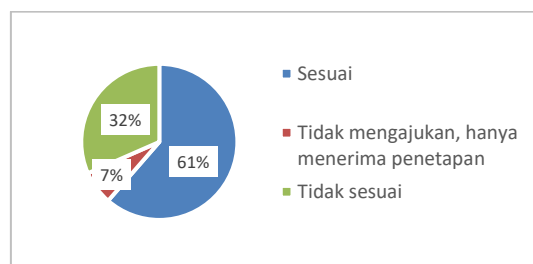
Data dari PT Pupuk Indonesia menunjukkan bahwa sebelum tahun 2025, satu kios rata-rata melayani 3–4 desa dengan total volume distribusi sekitar 116 ton pupuk per bulan. Dengan asumsi distribusi merata, setiap desa memerlukan sekitar 14,5 ton pupuk per bulan. Beban distribusi yang tinggi ini berpotensi menyebabkan keterlambatan penyaluran, terutama di desa terpencil atau yang sulit dijangkau. Dalam situasi seperti ini, petani berisiko mengalami keterlambatan penerimaan pupuk atau tidak memperoleh alokasi sesuai kebutuhan.

Namun, temuan kualitatif di beberapa wilayah 3T (Tertinggal, Terdepan, dan Terluar), seperti Kepulauan Mentawai (Sumatera Barat) mengungkapkan masih adanya hambatan fisik dan geografis, terutama terkait jumlah kios yang terbatas, yaitu hanya ada satu kios pengecer untuk seluruh kecamatan dan jarak tempuh yang jauh. Sementara di Pulau Sabang (Aceh), tidak ditemukan kios pengecer sama sekali meskipun terdapat petani penerima subsidi (Ombudsman RI, 2023). Kondisi ini menandakan adanya ketimpangan akses spasial yang belum sepenuhnya diantisipasi dalam kebijakan distribusi.

Dalam kerangka manajemen layanan publik, prinsip tepat tempat tidak hanya mengacu pada kesesuaian administratif, tetapi juga harus mempertimbangkan keterjangkauan geografis dan efisiensi logistik. Sementara itu, *principal-agent problem* muncul karena agen (distributor) menentukan lokasi kios, sedangkan principal (petani) memiliki kebutuhan akses yang berbeda. Oleh karena itu, intervensi seperti penambahan jumlah kios, subsidi transportasi, atau pengembangan sistem distribusi berbasis komunitas perlu dipertimbangkan untuk menjamin akses yang adil bagi seluruh petani, terutama di wilayah terpencil.

3.4 Tepat Jumlah

Prinsip tepat jumlah dianalisis berdasarkan kesesuaian volume pupuk yang diterima petani dengan alokasi menurut luas lahan, jenis tanaman, dan data dalam RDKK. Hasil survei menunjukkan bahwa 61 persen petani menerima pupuk sesuai pengajuan, namun 32 persen menyatakan jumlah yang diterima tidak sesuai dan 7 persen lainnya tidak melakukan pengajuan sama sekali, melainkan hanya menerima alokasi yang ditentukan pihak lain (lihat Gambar 6).



Gambar 6. Kesesuaian Antara Jumlah Pupuk yang Diajukan dan Jumlah Pupuk yang Diterima

Sumber : Data Diolah 2025

Temuan ini mencerminkan lemahnya pelibatan petani dalam proses perencanaan kebutuhan dan kurangnya fleksibilitas sistem dalam mengakomodasi kebutuhan riil di lapangan. Hal ini menunjukkan bahwa penyusunan RDKK masih bersifat administratif dan belum sepenuhnya responsif terhadap kondisi agronomis aktual.

Faktor lain yang memperburuk ketidaksesuaian alokasi adalah praktik pengecer yang hanya menjual pupuk dalam satuan bulat atau genap. Misalnya, jika kuota petani sebesar 175 kg, maka hanya diberikan 150 kg karena kios enggan membuka kemasan. Alasan yang dikemukakan meliputi kekhawatiran penurunan mutu pupuk atau tuduhan pengoplosan. Praktik ini mengindikasikan rendahnya pemahaman terhadap regulasi dan minimnya pengawasan terhadap proses distribusi di tingkat pengecer.

Principal-agent theory menjelaskan bahwa informasi kebutuhan riil petani tidak tersampaikan sepenuhnya ke agen, sementara insentif pengecer untuk menjual kemasan utuh memperburuk ketidaksesuaian. Dari perspektif *good*

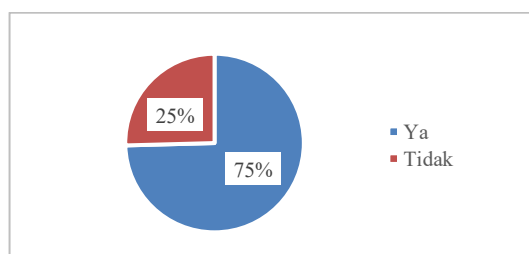
governance, rendahnya transparansi dan partisipasi menurunkan akuntabilitas distribusi.

Dengan mempertimbangkan data kuantitatif dan kualitatif, dapat disimpulkan bahwa prinsip tepat jumlah belum sepenuhnya terpenuhi. Reformasi proses penyusunan RDKK yang lebih partisipatif, edukasi terhadap pengecer, dan penguatan pengawasan distribusi menjadi langkah penting untuk menjamin hak petani atas pupuk sesuai kebutuhan.

3.5 Tepat Harga

Prinsip tepat harga merujuk pada kesesuaian harga tebus petani dengan Harga Eceran Tertinggi (HET) yang ditetapkan pemerintah, serta pengetahuan petani terhadap mekanisme pelaporan pelanggaran harga. Berdasarkan Peraturan Menteri Pertanian Nomor 10 Tahun 2022, HET ditetapkan sebesar Rp2.250/kg untuk pupuk urea, Rp2.300/kg untuk NPK, dan Rp800/kg untuk pupuk organik (Kepmentan No. 249 Tahun 2024). Regulasi ini diperbarui melalui Permentan No. 1 Tahun 2024 dengan tujuan menjaga keterjangkauan harga dan mencegah praktik penjualan di atas harga resmi.

Namun demikian, hasil survei terhadap 59 responden petani menunjukkan bahwa 25% tidak mengetahui besaran HET yang berlaku, dan 81% tidak memahami mekanisme pelaporan jika terjadi pelanggaran (lihat Gambar 7). Ketidapkahaman ini mengindikasikan lemahnya diseminasi informasi dan rendahnya literasi kebijakan di kalangan petani sebagai penerima manfaat utama.



Gambar 7. Pengetahuan Petani terhadap HET

Sumber : Data Diolah 2025

Minimnya akses informasi menyebabkan petani kehilangan peran sebagai pengawas sosial dalam rantai distribusi pupuk bersubsidi. Dalam kerangka *good governance*, transparansi informasi harga dan kejelasan kanal pengaduan merupakan komponen penting dari akuntabilitas layanan publik. Ketidaktahuan terhadap harga resmi dan prosedur pelaporan mencerminkan adanya kesenjangan komunikasi antara regulator dan kelompok sasaran.

Kesenjangan informasi ini menunjukkan adanya *principal-agent problem*, di mana petani sebagai principal tidak memiliki kontrol sosial terhadap agent (distributor/birokrat). Dari perspektif *good governance*, kurangnya transparansi dan akuntabilitas memunculkan celah dalam pengawasan distribusi pupuk bersubsidi.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa prinsip tepat harga belum sepenuhnya terpenuhi. Untuk itu, diperlukan intervensi kebijakan berupa penyebaran informasi HET secara masif, penguatan literasi kebijakan di tingkat petani, serta penyediaan saluran pengaduan yang mudah diakses dan terpercaya.

3.6 Tepat Waktu

Prinsip tepat waktu mengacu pada ketersediaan pupuk subsidi sesuai dengan jadwal kebutuhan tanam petani. Berdasarkan Peraturan Menteri Pertanian Nomor 1 Tahun 2024, ketepatan waktu diperkuat melalui integrasi jadwal distribusi berbasis e-RDKK dan sistem pemantauan untuk menjamin ketersediaan pupuk sebelum musim tanam dimulai.

Tabel 4. Persepsi Berbagai Pihak Terkait Ketersediaan Stok Pupuk Bersubsidi Saat Dibutuhkan atau Sebelum Berlangsungnya Musim Tanam

Persepsi berbagai pihak terkait selalu tersedianya stok pupuk bersubsidi ketika dibutuhkan atau sebelum berlangsungnya musim tanam	n	Selalu Tersedia	Tidak Tersedia
Distributor	14	84%	16%
Kios Pengecer	16	81%	19%
Penyuluh Pertanian	18	78%	22%
Petani	59	93%	7%

Sumber : Data Diolah 2025

Hasil survei menunjukkan bahwa mayoritas pemangku kepentingan menilai distribusi pupuk sudah berlangsung tepat waktu. Sebanyak 84% petani, 78% penyuluh lapangan (PPL), 81% kios pengecer, dan 93% distributor menyatakan bahwa stok pupuk subsidi tersedia saat dibutuhkan atau sebelum musim tanam (lihat Tabel 4). Namun demikian, masih terdapat 16% petani dan 19% kios yang melaporkan keterlambatan, menunjukkan bahwa belum seluruh wilayah memperoleh pemerataan distribusi secara optimal.

Permasalahan utama yang diidentifikasi adalah keterlambatan dalam penerbitan Surat Keputusan (SK) Alokasi oleh pemerintah daerah. Berdasarkan temuan Ombudsman (2021–2023), SK Alokasi kerap diterbitkan pada bulan Februari atau Maret, padahal ketentuan menyebutkan bahwa SK seharusnya sudah tersedia pada bulan Desember tahun sebelumnya agar selaras dengan jadwal musim tanam (Ombudsman RI, 2024). Keterlambatan ini mencerminkan permasalahan koordinasi birokrasi dan lemahnya sistem peringatan dini dalam rantai pasok pupuk.

Dalam kerangka manajemen rantai pasok publik, hambatan ini menunjukkan kelemahan di level hulu (*upstream*), yaitu perencanaan dan pengesahan alokasi, yang berdampak pada ketidaktepatan di level hilir (*downstream*), yaitu penerimaan pupuk oleh petani. *Principal-agent theory* menyoroti bahwa birokrat mungkin memiliki insentif untuk menunda penerbitan SK karena prioritas internal atau keterbatasan kapasitas. Sementara dalam kerangka *good governance*, koordinasi lintas instansi dan sistem pemantauan distribusi menjadi penting untuk menjamin ketepatan waktu. Dapat disimpulkan bahwa prinsip tepat waktu relatif terpenuhi, namun masih memerlukan penguatan koordinasi lintas instansi dan peningkatan sistem pemantauan distribusi untuk mencegah keterlambatan di masa depan.

3.7 Tepat Mutu

Prinsip tepat mutu menekankan bahwa pupuk subsidi harus memiliki kualitas sesuai standar pemerintah, baik dari sisi kandungan hara maupun kondisi fisik produk saat diterima petani. Analisis terhadap prinsip ini dilakukan melalui penilaian persepsi petani, penyuluh, dan pengecer terhadap mutu pupuk di lapangan.

Sebagian besar pemangku kepentingan menilai mutu pupuk subsidi cukup baik. Sebanyak 94% kios pengecer menyatakan bahwa pupuk diterima dalam kondisi baik, meskipun terdapat 6% laporan kerusakan fisik seperti kemasan bocor (lihat Tabel 5). Sementara itu, 100% petani dan penyuluh menyatakan bahwa mutu pupuk yang diterima masih dalam kategori layak dan sesuai standar. Perbedaan kecil dalam persepsi ini mengindikasikan adanya potensi penurunan mutu selama proses distribusi, terutama pada tahap penyimpanan di tingkat pengecer.

Tabel 5. Persepsi Berbagai Pihak Terkait Kualitas Mutu Pupuk yang Diterima Petani

Persepsi berbagai pihak terkait kualitas mutu pupuk yang diterima petani	n	Sangat Baik	Cukup Baik	Lainnya (Kemasan Bocor)
Distributor	14	93%	7%	0%
Kios Pengecer	16	0%	94%	6%
Penyuluh Pertanian	18	0%	100%	0%
Petani	59	0%	100%	0%

Sumber : Data Diolah 2025

Jenis kerusakan yang dilaporkan mencakup pupuk menggumpal, karung sobek, pupuk kompos yang mengandung bahan campuran tidak homogen, dan NPK yang sulit larut. Meskipun bersifat insidental, temuan ini tetap relevan sebagai indikator kelemahan sistem pengendalian mutu.

Dalam perspektif *Total Quality Management* (TQM), penting untuk membangun sistem pengawasan mutu yang mencakup seluruh rantai distribusi, yaitu dari produsen hingga ke titik akhir penyaluran. Sementara dari perspektif *good governance*, pelibatan petani dalam pelaporan mutu merupakan bentuk kontrol sosial dan transparansi layanan publik. Dengan demikian, prinsip tepat mutu dapat dipertahankan dan ditingkatkan melalui integrasi sistem pengawasan yang lebih responsif dan partisipatif.

3.8 Skoring Data Mengukur Efektivitas Penyaluran Pupuk Subsidi Berdasarkan Prinsip 7T

Penilaian efektivitas penyaluran pupuk bersubsidi berdasarkan prinsip 7 Tepat dilakukan melalui *skoring* rata-rata dari data survei dengan *Skala Likert* (1–5) untuk masing-masing prinsip. Hasil *skoring* ini menunjukkan skor rata-rata keseluruhan sebesar 3,65 atau setara dengan 73%, yang mengindikasikan tingkat efektivitas dalam kategori sedang hingga baik.

Prinsip yang memperoleh skor tertinggi adalah Tepat Tempat (3,93) dan Tepat Mutu (3,90), menandakan bahwa dari sisi akses spasial dan kualitas fisik pupuk, implementasi program sudah cukup optimal. Di sisi lain, prinsip dengan skor terendah adalah Tepat Sasaran (3,41) dan Tepat Harga (3,35), yang mengindikasikan persoalan mendasar

pada akurasi data penerima manfaat serta lemahnya literasi dan pengawasan harga di tingkat petani.

Metode skoring ini bertujuan untuk mengkuantifikasi persepsi dan pengalaman pemangku kepentingan terhadap efektivitas pelaksanaan program. Melalui konversi data kualitatif ke kuantitatif berbasis bobot skor, pendekatan ini memberikan kerangka evaluasi yang lebih objektif dan sistematis. Hal ini memungkinkan peneliti tidak hanya mengidentifikasi area yang efektif, tetapi juga mengungkap dimensi kebijakan yang masih perlu diperbaiki.

Hasil skoring mempertegas bahwa efektivitas distribusi pupuk tidak hanya ditentukan oleh aspek teknis seperti logistik dan ketersediaan stok, tetapi juga sangat dipengaruhi oleh tata kelola, transparansi, partisipasi petani, serta dukungan kelembagaan. Tidak ada satu pun prinsip yang memperoleh skor di kategori "sangat efektif". Sebaliknya, semua prinsip berada dalam rentang efektivitas sedang, yang menandakan perlunya upaya perbaikan menyeluruh namun terfokus.

4. KESIMPULAN

Penelitian ini menunjukkan bahwa efektivitas penyaluran pupuk bersubsidi di Indonesia belum sepenuhnya mencerminkan prinsip tata kelola distribusi yang baik. Evaluasi menggunakan prinsip 7 Tepat (Tepat Sasaran, Tepat Jenis, Tepat Jumlah, Tepat Harga, Tepat Waktu, Tepat Tempat, dan Tepat Mutu) mengungkapkan masih adanya berbagai kelemahan dalam pelaksanaan program, dengan nilai efektivitas agregat sebesar 3,65 dari skala 5, di bawah ambang efektivitas 75%. Temuan ini tidak hanya menyoroti persoalan teknis distribusi, tetapi juga menunjukkan adanya ketimpangan antara desain kebijakan dan praktik implementasi di lapangan.

Dari perspektif *principal-agent theory*, ketidaksesuaian antara alokasi pupuk dan kebutuhan riil petani mencerminkan adanya informasi asimetris dan perbedaan insentif antara birokrat/distributor (agent) dan petani (principal). Hal ini menghasilkan *inclusion* dan *exclusion error* serta inefisiensi fiskal. Sementara itu, perspektif *good governance* menyoroti rendahnya partisipasi petani, keterbatasan transparansi harga dan alokasi, serta lemahnya mekanisme pengawasan. Dengan demikian, efektivitas distribusi pupuk tidak dapat diukur hanya dari aspek teknis, tetapi harus dilihat sebagai hasil interaksi kelembagaan, kualitas tata kelola publik, dan kemampuan adaptasi kebijakan terhadap kondisi di lapangan.

Dengan demikian, efektivitas program subsidi pupuk tidak dapat diukur semata-mata dari ketepatan teknis distribusi, tetapi juga harus dilihat dari kualitas tata kelola publik yang mencakup partisipasi petani, akuntabilitas sistem, dan adaptivitas kebijakan terhadap kondisi lokal. Oleh karena itu, hasil penelitian ini penting untuk menjadi bahan evaluatif dalam reformulasi kebijakan ke depan, dengan menekankan beberapa rekomendasi penting terkait sistem verifikasi yang lebih kuat, pengawasan berbasis komunitas, serta peningkatan literasi kebijakan di kalangan petani agar efektivitas subsidi pupuk dapat ditingkatkan secara berkelanjutan.

5. KETERBATASAN PENELITIAN

Penelitian ini memiliki beberapa keterbatasan yang perlu diperhatikan, antara lain: 1) jumlah sampel yang relatif kecil, pengambilan data hanya di tujuh provinsi sehingga mungkin belum sepenuhnya mewakili keragaman kondisi nasional; 2) keterbatasan waktu pengumpulan data yang bersifat cross-sectional. Penelitian selanjutnya disarankan untuk memperluas cakupan geografis, melakukan pengukuran longitudinal, serta mengevaluasi efektivitas intervensi partisipatif dalam penyusunan RDKK dan pengawasan distribusi secara langsung.

6. REFERENSI

- Amira, Z., & Munajat, M. D. E. (2024). Inovasi Pelayanan Publik Pupuk Bersubsidi. *JOPPAS: Journal of Public Policy and Administration Silampari*, 5(2), 253–266. <https://doi.org/10.31539/joppas.v5i2.9517>.
- Harvard Catalyst. (2025). *Mixed Methods Research/Basic Mixed Methodes Research Designs*. https://catalyst.harvard.edu/community-engagement/mmr/hcat_mmr_sm-6090567e0f943-60905896c80af-60e5fdbbc2399e-60e5fdd8057fc-610bf777da6a0-610bf7808de24-610bf792228a4-610bf8685d8f5-610bf871cbea9-66be4af6dac9f/.
- Kementerian Pertanian. (2020). *Menteri Pertanian Republik Indonesia*.
- Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia (Permentan) Nomor 01 Tahun 2024 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Pertanian Nomor 10 Tahun 2022 Tentang Tata Cara Penetapan Alokasi Dan Harga Eceran Tertinggi Pupuk Bersubsidi Sektor Pertanian.
- Koley, B., Halder, S., Biswas, S., Adak, E., Sengupta, S., Kundu, S., & Sarkar, T. (2024). Site specific nutrient management: An overview. *International Journal of Research in Agronomy*, 7(4S), 117–126. <https://doi.org/10.33545/2618060x.2024.v7.i4sb.563>.
- Ombudsman RI. (2021). *Laporan Hasil Kajian (Systemic Review) Tentang Pencegahan Maladministrasi Tata Kelola*

Pupuk Bersubsidi.

- Ombudsman RI. (2023). *Surat kepada Menteri Pertanian RI Nomor: B/3382/LM.30/XII/2023 tentang Saran Perbaikan Kebijakan Penyaluran Pupuk Bersubsidi.*
- Ombudsman RI. (2024). *Laporan internal bulanan dan tahunan.*
- Pame, A. R. P., Vithoonjit, D., Meesang, N., Balingbing, C., Gummert, M., Van Hung, N., Singleton, G. R., & Stuart, A. M. (2023). Improving the Sustainability of Rice Cultivation in Central Thailand with Biofertilizers and Laser Land Leveling. *Agronomy*, 13(2). <https://doi.org/10.3390/agronomy13020587>.
- Petunjuk Teknis Pengelolaan Pupuk Bersubsidi TA 2024 (2023).
- PT Pupuk Indonesia Holding Company (PIHC). (2024). *Laporan Realisasi Penyaluran Pupuk Subsidi.*
- Pupuk Indonesia Holding Company. (2024). *Laporan internal bulanan dan tahunan.*
- Ramlayana, Ansyari, I., & Sudarmi. (2020). Efektivitas Penyaluran Pupuk Bersubsidi Bagi Petani Padi di Desa Langi Kecamatan Bontoca.ni Kabupaten Bone. *KIMAP*, 1(3), 949–962.
- Republik Indonesia. (2025). *Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 6 Tahun 2025 tentang Tata Kelola Pupuk Bersubsidi* (6).
- Sriwulandari, K., Wirantari, I. D. A., & Prabawati, N. P. A. (2024). Implementasi Kebijakan Penyaluran PupukBersubsidi dalam Upaya Peningkatan Produksi Padi di Subak Kabupaten Bangli. *Socio-Political Communication and Policy Review*, 1, 42–53. <https://doi.org/https://doi.org/10.61292/shkr.114>.
- World Bank. (1992). *Governance and Development Report*. Washington D.C.
- World Research Institute. (2020). *Redirecting Agricultural Subsidies for a Sustainable Food Future*. <https://www.wri.org/insights/redirecting-agricultural-subsidies-sustainable-food-future>