

MENATA ULANG TATA KELOLA PUPUK BERSUBSIDI DI INDONESIA: ANALISIS PRINSIP 7 TEPAT UNTUK KETAHANAN PANGAN YANG BERKELANJUTAN

Sabtu, 27 September 2025 - Anita Widyaning Putri

Pendahuluan

Ketahanan pangan selalu menjadi urat nadi pembangunan Indonesia. Sebagai negara agraris, Indonesia bergantung pada sektor pertanian untuk memastikan pasokan pangan dan menjaga stabilitas sosial-ekonomi. Di antara berbagai kebijakan yang ditempuh pemerintah, program pupuk bersubsidi menempati posisi strategis. Sejak diluncurkan pada dekade 1970-an, kebijakan ini dirancang untuk menekan biaya produksi dan memberikan insentif kepada petani agar tetap berdaya saing. Pupuk dengan harga terjangkau diyakini dapat memacu produktivitas tanaman pangan, menjaga ketersediaan stok nasional, dan pada akhirnya menopang ketahanan pangan.

Namun, di balik signifikansi tersebut, muncul pertanyaan mendasar yang memerlukan jawaban ilmiah: apakah program pupuk bersubsidi benar-benar efektif? Fenomena stagnasi produktivitas meski anggaran subsidi terus meningkat menimbulkan keraguan akan efektivitas kebijakan. Lonjakan harga pupuk global sejak 2022 hingga 2024 semakin menambah kompleksitas tantangan. Melalui Peraturan Presiden No. 6 Tahun 2025, pemerintah berupaya melakukan reformasi, memperluas jenis pupuk yang disubsidi, dan menyederhanakan mekanisme distribusi. Meski demikian, berbagai kendala di lapangan menunjukkan bahwa problem tata kelola tidak dapat diatasi hanya dengan perubahan peraturan semata.

Artikel ini memaparkan secara komprehensif hasil penelitian yang dilakukan Yeka Hendra Fatika bersama Haryono Umar dan Dyah Nirmalawati, yang mengevaluasi efektivitas distribusi pupuk bersubsidi di Indonesia dengan mengacu pada prinsip **7 Tepat**-tepat sasaran, jenis, jumlah, harga, waktu, tempat, dan mutu. Melalui pendekatan *mixed methods* yang memadukan survei kuantitatif dan wawancara mendalam di tujuh provinsi strategis, penelitian ini menawarkan potret nyata pelaksanaan program sekaligus memberikan rekomendasi kebijakan untuk perbaikan yang berkelanjutan.

Sejarah dan Latar Kebijakan Pupuk Bersubsidi

Kebijakan pupuk bersubsidi di Indonesia bermula pada awal 1970-an ketika pemerintah menekankan swasembada pangan sebagai agenda nasional. Pada masa Orde Baru, subsidi diberikan langsung dalam bentuk harga pupuk yang jauh di bawah biaya produksi. Selisih harga ini ditanggung oleh APBN, sebuah strategi yang berhasil mendorong produksi beras dan menopang pertumbuhan ekonomi. Seiring waktu, regulasi mengalami beberapa kali perubahan, mulai dari Perpres No. 77 Tahun 2005, Perpres No. 15 Tahun 2011, hingga yang terbaru **Perpres No. 6 Tahun 2025**. Regulasi terbaru tersebut menambah jenis pupuk bersubsidi-selain urea, NPK, dan organik, kini mencakup ZA dan TSP-serta menyederhanakan jalur distribusi. Perubahan ini bertujuan menyesuaikan kebijakan dengan tantangan baru, seperti fluktuasi harga global dan kebutuhan diversifikasi nutrisi tanaman.

Walau demikian, persoalan mendasar tetap mengemuka. Data Badan Pusat Statistik dan laporan PT Pupuk Indonesia menunjukkan bahwa meski anggaran subsidi cenderung meningkat, produktivitas tanaman pangan stagnan, bahkan menurun di beberapa wilayah. Kondisi ini memunculkan paradoks kebijakan: biaya fiskal yang besar tidak otomatis menghasilkan output yang sepadan. Organisasi internasional seperti Bank Dunia sejak lama mendorong negara berkembang, termasuk Indonesia, untuk mengalihkan sebagian subsidi input pertanian ke sektor yang lebih produktif dan ramah lingkungan.

Kerangka Evaluasi: Prinsip 7 Tepat

Kekuatan riset Yeka Hendra Fatika dkk. terletak pada pemakaian **prinsip 7 Tepat** sebagai kerangka evaluasi. Prinsip ini menegaskan bahwa distribusi pupuk harus tepat sasaran, tepat jenis, tepat jumlah, tepat harga, tepat waktu, tepat tempat, dan tepat mutu. Ketujuh unsur ini tidak hanya menjadi indikator teknis, melainkan juga mengandung nilai tata kelola publik seperti akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi. Dengan demikian, efektivitas program diukur tidak sekadar dari volume pupuk yang disalurkan, tetapi juga dari sejauh mana kebijakan mampu menciptakan keadilan dan efisiensi.

Metodologi penelitian yang digunakan berbasis *mixed methods* dengan desain konvergen paralel. Data kuantitatif diperoleh melalui kuesioner kepada 107 responden-terdiri dari petani, kelompok tani, distributor, kios pengecer, dan penyuluh pertanian-yang tersebar di tujuh provinsi: Jawa Tengah, Jawa Timur, Kalimantan Selatan, Sulawesi Selatan, Sumatera Selatan, Lampung, dan Nusa Tenggara Barat. Data kualitatif diperoleh melalui wawancara mendalam untuk

menggali dinamika yang tidak tertangkap oleh survei. Pendekatan ganda ini memungkinkan peneliti memadukan kekuatan data terukur dengan pemahaman konteks lapangan yang kaya.

Temuan Utama: Ketepatan Sasaran dan Data yang Bermasalah

Dimensi pertama yang dianalisis adalah **tepat sasaran**, yang menjadi fondasi program subsidi. Hasil penelitian menunjukkan masalah serius pada sisi ini. Dari sekitar 6,3 juta petani yang terdaftar dalam RDKK, 13 persen memiliki NIK tidak valid, dan lebih dari 68 persen petani yang tercatat valid tidak menebus pupuk pada periode 2022-2024. Survei mengonfirmasi temuan tersebut: 47 persen responden menilai alokasi pupuk dalam RDKK tidak mencerminkan kebutuhan riil. Ketidaktepatan sasaran ini menandakan adanya inclusion error-pihak yang tidak berhak tetap menerima pupuk-dan exclusion error-pihak yang berhak justru tidak mendapatkannya. Dari perspektif *good governance*, fenomena ini menurunkan efisiensi fiskal sekaligus merusak keadilan distribusi.

Penyebabnya berlapis. Pertama, proses verifikasi dan pemutakhiran data di tingkat kelompok tani belum berjalan baik. Kedua, kontrol sosial oleh masyarakat lemah sehingga kesalahan data sulit diperbaiki. Ketiga, terdapat asimetri informasi dan perbedaan insentif antara birokrasi dan petani, seperti dijelaskan oleh teori principal-agent. Untuk mengatasinya, integrasi e-RDKK dengan data kependudukan dan spasial pertanian mutlak dilakukan. Mekanisme umpan balik berbasis komunitas juga perlu dikembangkan agar data lebih akurat.

Ketepatan Jenis dan Jumlah: Menyatukan Perencanaan dengan Kebutuhan Riil

Dimensi **tepat jenis** dan **tepat jumlah** juga menunjukkan tantangan. Sebanyak 20 persen distributor, 17 persen penyuluh, dan 10 persen petani menyatakan jenis pupuk yang diterima tidak sesuai kebutuhan. Ini menunjukkan kesenjangan antara skema pengadaan nasional dan kondisi agro-ekologis lokal. Proses perencanaan yang seharusnya bersifat *bottom-up* melalui kelompok tani ternyata masih dominan *top-down*. Akibatnya, kebutuhan spesifik lahan dan tanaman tidak sepenuhnya terakomodasi.

Masalah serupa terlihat pada ketepatan jumlah. Hanya 61 persen petani menerima pupuk sesuai pengajuan, sementara 32 persen menyatakan jumlah yang diterima tidak sesuai, dan 7 persen bahkan tidak mengajukan sama sekali karena hanya menerima alokasi yang ditentukan pihak lain. Praktik pengecer yang hanya menjual pupuk dalam satuan bulat atau kemasan utuh memperburuk ketidaksesuaian. Misalnya, jika kuota petani 175 kg, mereka hanya menerima 150 kg karena kios enggan membuka kemasan. Hal ini tidak hanya mengurangi hak petani, tetapi juga menandakan lemahnya pengawasan dan pemahaman regulasi di tingkat pengecer.

Ketepatan Harga: Literasi Kebijakan yang Rendah

Harga pupuk bersubsidi ditetapkan pemerintah agar terjangkau, yakni Rp2.250/kg untuk urea, Rp2.300/kg untuk NPK, dan Rp800/kg untuk pupuk organik, sesuai Permentan No. 1 Tahun 2024. Akan tetapi, penelitian menemukan bahwa 25 persen petani tidak mengetahui besaran HET dan 81 persen tidak paham mekanisme pelaporan pelanggaran harga. Minimnya pengetahuan ini menutup ruang kontrol sosial dan memudahkan terjadinya praktik penjualan di atas harga resmi. Dalam kacamata *good governance*, kurangnya transparansi informasi harga dan saluran pengaduan yang efektif menurunkan akuntabilitas dan membuka peluang penyimpangan.

Ketepatan Waktu dan Tempat: Capaian dan Tantangan

Secara umum, distribusi pupuk bersubsidi telah memenuhi prinsip **tepat waktu** dan **tepat tempat**. Sekitar 84 persen petani menyatakan pupuk tersedia saat dibutuhkan, dan 93 persen mengaku tidak pernah menebus pupuk di luar wilayahnya. Sebagian besar bahkan menyebut kios pengecer berjarak kurang dari satu kilometer. Namun demikian, masih terdapat 16 persen petani dan 19 persen kios yang melaporkan keterlambatan, yang terutama disebabkan oleh lambatnya penerbitan SK alokasi. Di wilayah 3T, tantangan geografis seperti jarak tempuh jauh dan jumlah kios yang sangat terbatas-bahkan nihil seperti di Pulau Sabang-masih menjadi masalah. Hal ini menunjukkan perlunya kebijakan yang lebih adaptif, misalnya melalui penambahan kios, subsidi transportasi, atau kebijakan penebusan lintas wilayah.

Ketepatan Mutu: Menjaga Kualitas Fisik Pupuk

Dalam hal **tepat mutu**, sebagian besar pemangku kepentingan menilai kualitas pupuk bersubsidi tergolong baik. Sebanyak 94 persen kios pengecer menyatakan pupuk diterima dalam kondisi layak, meskipun 6 persen melaporkan kemasan bocor atau pupuk menggumpal. Kasus-kasus ini bersifat insidental, tetapi tetap memerlukan perhatian karena berpotensi menurunkan efektivitas pemupukan. Integrasi prinsip *Total Quality Management* dalam seluruh rantai distribusi, mulai dari pabrik hingga kios, perlu diperkuat agar kualitas pupuk tetap terjaga.

Menimbang Tata Kelola: Teori dan Praktik

Jika ditinjau dari teori manajemen publik, temuan penelitian ini menunjukkan bagaimana persoalan kebijakan pupuk bersubsidi bukan semata teknis, melainkan juga menyangkut tata kelola. Teori principal-agent menjelaskan bahwa ketidaksesuaian antara alokasi pupuk dan kebutuhan riil petani disebabkan oleh asimetri informasi dan perbedaan insentif. Pemerintah dan distributor sebagai agen mungkin memiliki kepentingan lain yang tidak sejalan dengan tujuan petani sebagai principal. Sementara itu, kerangka *good governance* menyoroti rendahnya partisipasi petani, keterbatasan transparansi harga, dan lemahnya mekanisme pengawasan sebagai hambatan besar. Dengan kata lain, efektivitas program pupuk bersubsidi bergantung pada kualitas institusi dan praktik tata kelola yang mendasarinya.

Pembelajaran Internasional

Perbandingan internasional menunjukkan bahwa pilihan desain subsidi pupuk mencerminkan prioritas masing-masing negara. Indonesia, Malaysia, Ghana, dan Nepal cenderung memberikan subsidi langsung dalam bentuk pupuk berharga murah atau voucher. Sebaliknya, Tiongkok menyalurkan subsidi melalui produsen pupuk dengan memberikan insentif finansial agar harga jual lebih murah di tingkat petani. Negara maju seperti Amerika Serikat, Brasil, Prancis, dan Jerman menempuh pendekatan berbeda: mereka mengarahkan subsidi untuk mendorong praktik pertanian ramah lingkungan dan pengurangan penggunaan pupuk kimia. Pembelajaran ini penting karena menunjukkan bahwa perbaikan tata kelola subsidi di Indonesia dapat sekaligus diarahkan untuk mendukung pertanian berkelanjutan.

Rekomendasi dan Jalan Ke Depan

Berdasarkan temuan empiris, beberapa langkah strategis perlu segera diambil. Pertama, penguatan sistem verifikasi berbasis digital melalui integrasi e-RDKK dengan data kependudukan dan spasial pertanian untuk meminimalkan kesalahan sasaran. Kedua, peningkatan partisipasi dan literasi petani agar mereka dapat menjadi subjek kebijakan, bukan sekadar penerima manfaat pasif. Ketiga, perbaikan infrastruktur distribusi di wilayah 3T melalui penambahan kios dan dukungan transportasi. Keempat, penyebaran informasi HET secara masif dan penyediaan kanal pengaduan yang efektif. Kelima, peningkatan koordinasi lintas instansi agar SK alokasi dapat diterbitkan tepat waktu. Terakhir, penerapan pengawasan mutu berbasis *Total Quality Management* dengan melibatkan petani sebagai pengawas sosial.

Penutup

Dari seluruh uraian di atas, jelas bahwa **program pupuk bersubsidi di Indonesia masih menghadapi tantangan serius dalam mewujudkan prinsip 7 Tepat secara utuh**. Nilai efektivitas agregat sebesar 3,65 dari skala 5 atau sekitar 73 persen menunjukkan bahwa program ini berada pada kategori sedang dan belum memenuhi ambang 75 persen yang ditetapkan sebagai standar efektif. Ketidaktepatan sasaran dan harga menjadi titik lemah utama yang harus segera diatasi. Di saat yang sama, capaian positif pada aspek ketepatan tempat dan mutu menunjukkan bahwa perbaikan bukanlah hal yang mustahil.

Keberhasilan reformasi kebijakan pupuk bersubsidi akan sangat menentukan masa depan ketahanan pangan Indonesia. Di tengah tekanan global seperti perubahan iklim, fluktuasi harga pupuk internasional, dan tuntutan pertanian berkelanjutan, tata kelola yang transparan, akuntabel, dan partisipatif bukan hanya pilihan, tetapi keharusan. Melalui integrasi data yang kuat, pelibatan petani secara aktif, serta koordinasi antarinstansi yang lebih baik, Indonesia berpeluang besar menjadikan program pupuk bersubsidi bukan hanya sebagai instrumen teknis, tetapi juga sebagai pilar kedaulatan pangan yang berkeadilan dan berkelanjutan.

Rujukan utama:

Yeka Hendra Fatika, Haryono Umar, & Dyah Nirmalawati. *Analisis Efektivitas Distribusi Program Pupuk Bersubsidi di Indonesia*. Jurnal Doktor Manajemen, 2025.