

Optimalisasi Tata Kelola Pupuk Bersubsidi: Strategi Pencegahan Maladministrasi Berbasis Analisis SWOT dan PESTEL

Andi Setyo Pambudi^{1*}, Arif Haryana²

¹⁾ Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas)/Perbanas Institute

²⁾ Universitas Respati Indonesia (Urindo)

*Correspondent email: andi.pambudi@bappenas.go.id

Abstract

The distribution of subsidized fertilizer in Indonesia over the past two decades has been marred by various forms of systemic maladministration, including mistargeting, manipulation of beneficiary data, and politicized allocation. This phenomenon reflects structural problems in subsidy governance that have failed to ensure accountability and fairness. This study aims to analyze the main determinants of maladministration in fertilizer subsidy policies and to evaluate the influence of internal institutional factors and external pressures on policy implementation effectiveness. A mixed-method approach was applied, combining a SWOT analysis of the institutional capacity of the Indonesia Ministry of Agriculture, in-depth interviews with 20 key informants from three provinces, and a PESTEL analysis to map external pressures (political, economic, social, technological, environmental, and legal). The findings indicate that maladministration is driven by weak internal governance, limited bureaucratic capacity, and the dominance of local political actors, further exacerbated by unmanaged external pressures. This study recommends governance reform in fertilizer distribution through strengthened data transparency, inter-agency institutional integration, public participation in oversight, and regulatory harmonization at the national level. The study contributes to the development of a more just, responsive, and sustainable subsidy policy framework.

Keywords: maladministration, subsidized fertilizer, governance, PESTEL, institutional SWOT analysis

Abstrak

Distribusi pupuk bersubsidi di Indonesia selama dua dekade terakhir mengalami berbagai bentuk maladministrasi yang sistemik, mulai dari ketidaktepatan sasaran, manipulasi data penerima, hingga politisasi alokasi. Fenomena ini menunjukkan problem struktural dalam tata kelola distribusi subsidi yang belum mampu menjamin akuntabilitas dan keadilan. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis determinan utama maladministrasi dalam kebijakan pupuk bersubsidi dan mengevaluasi pengaruh faktor internal kelembagaan serta tekanan eksternal terhadap efektivitas implementasi kebijakan. Metodologi yang digunakan adalah pendekatan campuran (*mixed method*), yang menggabungkan analisis SWOT kelembagaan Kementerian Pertanian Republik Indonesia, wawancara mendalam terhadap 20 informan dari tiga provinsi,

serta analisis PESTEL untuk memetakan tekanan eksternal (politik, ekonomi, sosial, teknologi, lingkungan, dan hukum). Hasil penelitian menunjukkan bahwa maladministrasi dipicu oleh lemahnya tata kelola internal, keterbatasan kapasitas aparatur, dan dominasi aktor politik lokal, yang diperparah oleh tekanan eksternal yang tidak tertangani secara strategis. Penelitian ini merekomendasikan reformasi tata kelola distribusi pupuk melalui penguatan transparansi data, integrasi kelembagaan lintas sektor, pelibatan masyarakat dalam pengawasan, dan harmonisasi regulasi nasional. Studi ini berkontribusi dalam pengembangan kebijakan subsidi yang lebih adil, responsif, dan berkelanjutan.

Kata Kunci: maladministrasi, pupuk bersubsidi, tata kelola, PESTEL, SWOT kelembagaan

PENDAHULUAN

Subsidi pupuk menempati posisi strategis sebagai salah satu instrumen kebijakan utama dalam mendukung transformasi sektor pertanian di negara-negara berkembang (Fauzan et al., 2024). Kebijakan ini dirancang untuk menurunkan beban biaya input produksi bagi petani skala kecil, yang pada gilirannya diharapkan mampu mendorong peningkatan produktivitas pertanian serta memperkuat fondasi ketahanan pangan nasional (Fox & García Jiménez, 2025; Guna Setiawan et al., 2024). Di Indonesia, skema subsidi pupuk telah lama menjadi tulang punggung dalam strategi pembangunan pertanian, dengan fungsi ganda sebagai penopang produksi pangan, stabilisator harga *input*, sekaligus pelindung petani kecil dari volatilitas pasar.

Ketahanan pangan, yang merupakan elemen kunci dalam agenda pembangunan

berkelanjutan, sangat ditentukan oleh efektivitas dan pemerataan dalam mekanisme distribusi subsidi pupuk. Dalam perspektif kebijakan fiskal, intervensi ini mencerminkan peran negara dalam menjamin keterjangkauan dan ketersediaan sarana produksi vital, khususnya pupuk kimia, bagi kelompok petani rentan. Peningkatan alokasi anggaran untuk subsidi pupuk dari tahun ke tahun mencerminkan intensi politik dan komitmen fiskal pemerintah dalam memperkuat struktur ketahanan pangan nasional, sekaligus sebagai instrumen redistribusi untuk mengurangi disparitas ekonomi di antara pelaku usaha tani. Pemerintah Indonesia melalui Kementerian Pertanian telah mengalokasikan anggaran yang signifikan untuk mendukung akses petani terhadap pupuk, terutama jenis Urea dan NPK, guna meningkatkan produktivitas pertanian. Meskipun demikian, efektivitas kebijakan ini

kerap terganggu oleh berbagai tantangan struktural dan implementasi di lapangan (Kementerian Pertanian, 2021; Kurniatin et al., 2023).

Selama dua dekade terakhir, sistem distribusi pupuk bersubsidi di Indonesia menunjukkan berbagai bentuk deviasi struktural, baik dalam ranah administratif maupun dalam pelaksanaan teknis di lapangan. Audit berkala yang dilakukan oleh institusi pengawas seperti Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Ombudsman Republik Indonesia (ORI), serta Kementerian Pertanian secara konsisten mengindikasikan adanya disparitas signifikan antara perencanaan alokasi dan realisasi distribusi subsidi pupuk (Hidayatullah, 2025). Salah satu anomali paling mencolok adalah keberadaan entitas penerima fiktif atau *ghost farmers*, yakni nama-nama dalam daftar penerima manfaat yang tidak mewakili petani aktif yang secara nyata mengelola lahan pertanian.

Selain itu, praktik penyelewengan distribusi teridentifikasi dalam berbagai bentuk seperti pemangkasan kuota, distribusi yang tertunda, hingga pengalihan alokasi kepada aktor yang tidak memenuhi syarat.

Ketidaktepatan sasaran, penyalahgunaan data, serta lemahnya tata kelola distribusi secara umum merupakan bentuk-bentuk maladministrasi yang bersifat sistemik dan berulang, sebagaimana tercermin dalam sejumlah hasil evaluasi kebijakan pertanian (Ricome et al., 2024; Zulfadli et al., 2024). Kondisi ini tidak hanya mengindikasikan kegagalan desain kelembagaan dan lemahnya pengawasan dalam pelaksanaan kebijakan subsidi, tetapi juga menciptakan krisis legitimasi terhadap otoritas publik yang bertanggung jawab dalam penyelenggaraan pelayanan dasar kepada kelompok tani sasaran.

Realitas tersebut mengindikasikan adanya cacat struktural dalam tata kelola distribusi subsidi, khususnya pada aspek pengawasan internal, keterbukaan informasi publik, dan kapabilitas kelembagaan pelaksana kebijakan (Herlambang et al., 2023). Di banyak daerah, sistem informasi mengenai daftar penerima subsidi tidak disediakan secara transparan dan akuntabel, sehingga menghambat munculnya pengawasan partisipatif oleh masyarakat sipil maupun lembaga independen. Minimnya pelatihan teknis bagi aparatur pelaksana, beban kerja

operasional yang tidak sebanding, serta lemahnya kapasitas verifikasi administratif di level desa semakin memperumit dinamika implementasi di lapangan.

Hal ini mencerminkan bahwa problematika subsidi pupuk tidak semata-mata berakut pada kendala teknis atau kekeliruan administratif, melainkan merupakan cerminan dari lemahnya struktur tata kelola publik dalam sektor agraria. Ketika prinsip-prinsip fundamental dari *good governance* seperti transparansi, akuntabilitas, dan efektivitas kebijakan tidak dijalankan secara konsisten, maka kualitas implementasi menjadi rentan terhadap deviasi dan penyimpangan. Distribusi pupuk bersubsidi melibatkan jejaring aktor yang luas dan berlapis, mulai dari institusi teknis di tingkat pusat, perangkat birokrasi daerah, distributor, hingga entitas komunitas lokal seperti kelompok tani dan aparatur desa, yang seluruhnya beroperasi dalam ekosistem koordinasi yang kompleks dan kerap tumpang tindih secara kewenangan.

Dalam kerangka tata kelola publik, kondisi tersebut membuka ruang luas bagi terjadinya berbagai bentuk maladministrasi, termasuk penyalahgunaan kewenangan,

pengaburan prosedur, manipulasi data penerima manfaat, serta pelayanan yang tidak memenuhi standar profesionalisme birokrasi. Hal ini menguatkan temuan bahwa kegagalan dalam menjamin *governance capacity* berbanding lurus dengan tingginya risiko penyimpangan administrasi (Camara & Savard, 2023; Pambudi & Hidayat, 2022). Kombinasi antara rendahnya transparansi, lemahnya sistem pengawasan, dan terbatasnya kapasitas institusional menciptakan kondisi yang subur bagi maladministrasi. Selain berdampak pada kerugian fiskal negara, situasi ini juga menurunkan legitimasi institusi negara di mata publik serta mengikis kepercayaan terhadap keberpihakan negara terhadap petani kecil (Pambudi, 2024).

Dalam konteks kebijakan subsidi pupuk, kegagalan tata kelola yang menghasilkan maladministrasi secara langsung menggagalkan tujuan utama intervensi negara, yakni mendorong produktivitas pertanian dan meningkatkan kesejahteraan petani kecil. Ketika subsidi tidak tersalurkan secara tepat sasaran dan tepat waktu, proses budidaya terganggu, hasil panen

menurun, dan petani mengalami kerugian ekonomi. Situasi ini, jika terus berlangsung, akan melemahkan ketahanan pangan nasional dan memperlebar kesenjangan

antara petani kecil dan pelaku agribisnis besar yang memiliki akses terhadap sumber daya produksi secara lebih stabil.

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 pepadanan 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)

Tahun	Temuan/Aduan Utama	Respons Pemerintah	Sumber
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 pepadanan NIK, dan kanal aduan digital untuk pelaporan masyarakat	(validnews.com, 2025)

Sebagai institusi utama dalam perumusan dan implementasi kebijakan pertanian, Kementerian Pertanian memegang tanggung jawab strategis dalam memastikan integritas sistem distribusi pupuk bersubsidi. Peran kementerian tidak hanya terbatas pada penyusunan regulasi dan alokasi anggaran, tetapi juga mencakup pengawasan pelaksanaan, pembangunan sistem verifikasi data yang andal, serta peningkatan kapasitas aparat pelaksana di tingkat daerah dan desa (Kementerian Pertanian, 2021). Ketika kelemahan dalam

desain sistem dan lemahnya kontrol pengawasan masih terjadi, maka tanggung jawab kelembagaan Kementerian Pertanian dalam menjamin prinsip-prinsip *good governance* menjadi semakin penting dan krusial.

Maladministrasi dalam distribusi subsidi pupuk memiliki dampak sosial, ekonomi, dan lingkungan yang signifikan (Bai et al., 2021; Guna Setiawan et al., 2024; Sebayang et al., 2021). Secara sosial, ketidakadilan distribusi memicu konflik antarpetani dan memperlemah kepercayaan masyarakat

terhadap institusi publik. Keberlanjutan sosial menuntut akses yang adil terhadap layanan negara, dan di sini, Kementerian Pertanian harus memastikan mekanisme transparansi dan akuntabilitas berjalan di semua tingkatan pelaksanaan. Secara ekonomi, kegagalan dalam distribusi subsidi menurunkan daya saing petani kecil dan memperbesar kesenjangan pasar. Untuk menjamin keberlanjutan ekonomi sektor pertanian, kementerian perlu memperkuat sinergi antara perencanaan fiskal, distribusi input, dan investasi produktif yang inklusif (Chaireni et al., 2020).

Dengan demikian, keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan subsidi pupuk tidak dapat dilepaskan dari efektivitas peran Kementerian Pertanian sebagai koordinator utama tata kelola pertanian nasional. Reformasi menyeluruh dalam sistem data, digitalisasi pengawasan, pelibatan aktor lokal, serta pembangunan kapasitas birokrasi sektor pertanian menjadi prasyarat penting untuk menekan tingkat maladministrasi dan memperkuat legitimasi publik terhadap kebijakan pangan berkelanjutan.

Masalah maladministrasi dalam distribusi pupuk bersubsidi tidak hanya menciptakan ketimpangan akses di tingkat petani, tetapi juga secara substansial menggerus efektivitas implementasi kebijakan itu sendiri. Ketika distribusi subsidi tidak tepat sasaran atau terlambat diterima, proses produksi pertanian terganggu, dan sasaran strategis dari intervensi fiskal pemerintah pun mengalami distorsi. Oleh karena itu, diperlukan kajian komprehensif untuk mengidentifikasi determinan utama yang memengaruhi tingkat maladministrasi sekaligus menilai dampaknya terhadap efektivitas program di lapangan.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis determinan utama maladministrasi dalam kebijakan pupuk bersubsidi dan mengevaluasi pengaruh faktor internal kelembagaan serta tekanan eksternal terhadap efektivitas implementasi kebijakan. Pendekatan SWOT digunakan untuk memetakan kekuatan dan kelemahan internal kementerian pertanian sebagai aktor utama kebijakan subsidi pupuk di Indonesia dalam mengelola sistem distribusi pupuk, serta mengidentifikasi peluang dan ancaman eksternal yang memengaruhi

performa kebijakan di sektor pertanian. Di sisi lain, kerangka PESTEL (*Political, Economic, Social, Technological, Environmental, and Legal*) diterapkan sebagai alat analitis untuk memahami konteks lingkungan eksternal yang turut membentuk dinamika distribusi subsidi pupuk di berbagai level pemerintahan.

Temuan dari analisis ini diharapkan dapat memperkuat basis empiris dan strategis dalam merumuskan intervensi kelembagaan yang lebih terarah dan kontekstual. Dengan demikian, proses reformasi distribusi pupuk dapat diarahkan menuju sistem yang lebih transparan, akuntabel, dan berbasis data, sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance*.

Secara teoretis, studi ini berkontribusi pada pengayaan khazanah literatur mengenai tata kelola kebijakan publik, ilmu manajemen sektor publik, dinamika lingkungan bisnis, dan penguatan kapasitas birokrasi di negara berkembang, melalui integrasi pendekatan SWOT dalam konteks kelembagaan agraria yang selama ini relatif belum banyak dieksplorasi. Sementara secara praktis, hasil kajian ini diharapkan mampu memberikan landasan bagi para

perancang kebijakan di tingkat pusat dan daerah dalam membangun sistem distribusi subsidi yang lebih adaptif terhadap dinamika lokal serta responsif terhadap kompleksitas sosial dan ekonomi petani.

METODOLOGI

Penelitian ini menggunakan pendekatan *mixed method* yang menggabungkan metode kuantitatif dan kualitatif guna memperoleh pemahaman yang holistik mengenai fenomena maladministrasi dalam distribusi pupuk bersubsidi di Indonesia. Kombinasi metodologis ini dipilih untuk menangkap dinamika relasi antara kelembagaan dan efektivitas kebijakan secara simultan: di satu sisi melalui analisis sistematis berbasis data kuantitatif, dan di sisi lain dengan menggali dimensi sosial-politik dan kelembagaan secara mendalam melalui pendekatan kualitatif (Poth, 2023).

Pada aspek kuantitatif, penelitian ini menerapkan analisis SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats*) sebagai instrumen utama untuk mengevaluasi kapasitas kelembagaan Kementerian Pertanian dalam merancang

dan mengimplementasikan kebijakan distribusi subsidi pupuk. Pendekatan ini memungkinkan identifikasi kekuatan struktural internal kementerian (seperti regulasi, sistem alokasi, dan jaringan penyuluh), sekaligus mengungkap titik-titik kelemahan seperti tumpang tindih kewenangan, keterbatasan data penerima, serta minimnya mekanisme pengawasan. Analisis SWOT memberikan kerangka evaluatif yang relevan dalam menilai kesiapan struktural dan fungsional Kementerian Pertanian dalam menghadapi tantangan sistemik, seperti tumpang tindih kewenangan, lemahnya digitalisasi data penerima, serta rendahnya kapasitas pengawasan lintas wilayah. Di samping itu, analisis SWOT juga mengakomodasi eksplorasi terhadap peluang kebijakan di tengah transformasi digital sektor publik, serta ancaman eksternal seperti tekanan politik, dinamika pasar pupuk global, dan resistensi birokrasi local (Puyt et al., 2020). Dengan demikian, pendekatan ini relevan untuk mengevaluasi kesiapan kelembagaan kementerian dalam menekan potensi maladministrasi dan mendorong reformasi tata kelola subsidi yang lebih adaptif dan berbasis data.

Pembobotan dalam analisis SWOT dilakukan untuk memberikan penilaian kuantitatif terhadap masing-masing faktor berdasarkan tingkat kepentingan dan dampaknya terhadap tujuan kelembagaan. Setiap faktor (*Strengths, Weaknesses, Opportunities, dan Threats*) diberi bobot antara 0 hingga 1, dan jumlah total seluruh bobot harus sama dengan 1.00. Selanjutnya, setiap faktor dinilai dengan skor antara 1 hingga 4, di mana 1 menunjukkan dampak sangat rendah dan 4 menunjukkan dampak sangat tinggi terhadap keberhasilan kelembagaan. Skor tertimbang dihitung dengan mengalikan bobot dan skor untuk masing-masing faktor. Total skor tertimbang digunakan untuk menilai posisi strategis organisasi. Jika skor >2.5 , berarti kekuatan dan peluang relatif dominan, sehingga strategi reformasi dapat difokuskan pada penguatan internal dan optimalisasi peluang eksternal untuk menekan kelemahan dan ancaman.

Penelitian ini melibatkan 20 responden yang dipilih secara purposif, terdiri dari petani penerima subsidi, penyuluh pertanian lapangan, serta aparat pelaksana kebijakan di tingkat daerah dari tiga provinsi strategis:

Jawa Timur, Sulawesi Selatan, dan Sumatera Selatan, termasuk informan dari Kementerian Pertanian, Pupuk Indonesia Holding Company (PIHC), dan Ombudsman RI. Pemilihan wilayah ini didasarkan pada kontribusi signifikan terhadap produksi pangan nasional, kompleksitas distribusi pupuk, dan dinamika agraria lokal yang relevan terhadap konteks penelitian. Sementara itu, pendekatan kualitatif digunakan untuk memperdalam interpretasi temuan kuantitatif, melalui wawancara mendalam dengan 20 informan kunci dari ketiga provinsi, termasuk informan dari Kementerian Pertanian, Pupuk Indonesia Holding Company (PIHC), dan Ombudsman RI. Proses wawancara dilaksanakan secara daring melalui *platform Zoom* dalam forum Diskusi Publik yang difasilitasi Ombudsman RI pada tanggal 25 September 2025 sebagai respons terhadap keterbatasan mobilitas lapangan. Meskipun terdapat kendala dalam menangkap ekspresi non-verbal, teknik ini tetap memungkinkan eksplorasi substansi melalui pertanyaan terbuka dan dialog klarifikatif yang terstruktur.

Untuk memperkaya perspektif dan memberikan kerangka makroanalisis yang kontekstual, penelitian ini juga mengintegrasikan analisis PESTEL (*Political, Economic, Social, Technological, Environmental, and Legal*). Analisis ini digunakan untuk mengkaji pengaruh tekanan eksternal terhadap desain dan implementasi distribusi pupuk bersubsidi, seperti intervensi politik dalam penentuan alokasi, tekanan fiskal dalam anggaran pupuk, dinamika sosial petani, kesiapan teknologi informasi, tantangan ekologis, dan fragmentasi regulasi (Bou Hatoum et al., 2023; Nagara et al., 2025). Integrasi antara SWOT dan PESTEL menghasilkan pemetaan strategis yang komprehensif, sekaligus memperkuat basis argumentatif bagi strategi kebijakan yang lebih responsif, akuntabel, dan kontekstual (Kho et al., 2012). Dengan pendekatan metodologis ini, penelitian berkontribusi secara teoritis dalam memperkaya diskursus tata kelola sektor publik di negara berkembang, serta secara praktis dalam menawarkan peta jalan reformasi kelembagaan Kementerian Pertanian guna memperbaiki sistem distribusi pupuk bersubsidi secara berkelanjutan dan berkeadilan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pembahasan dalam analisis ini terkait dengan bagaimana kualitas tata kelola, keterbukaan informasi publik, dan kapasitas aparatur memengaruhi tingkat maladministrasi dalam distribusi pupuk bersubsidi, serta mengevaluasi implikasinya terhadap efektivitas kebijakan subsidi secara keseluruhan. Dengan mengadopsi pendekatan campuran yang mencakup analisis kuantitatif berbasis SWOT kelembagaan Kementerian Pertanian, wawancara kualitatif dengan aktor kunci di lapangan, serta kerangka analisis eksternal PESTEL, analisis ini menyajikan konstruksi pemetaan yang menyeluruh atas determinan internal dan tekanan eksternal yang mempengaruhi kinerja tata kelola kebijakan subsidi di sektor pertanian. Pendekatan ini tidak hanya memungkinkan eksplorasi terhadap kekuatan dan kelemahan institusional Kementerian Pertanian dalam mengelola sistem distribusi subsidi, tetapi juga mengungkap bagaimana dinamika politik, sosial, teknologi, ekonomi, lingkungan, dan regulasi turut membentuk arena implementasi kebijakan. Dengan

demikian, penelitian ini memberikan kontribusi strategis bagi perumusan kebijakan berbasis bukti yang lebih adaptif, akuntabel, dan relevan dengan kompleksitas tata kelola sektor agraria di Indonesia.

Analisis SWOT terkait Maladministrasi Kebijakan Pupuk Bersubsidi

Distribusi pupuk bersubsidi merupakan salah satu kebijakan strategis pemerintah dalam mendukung ketahanan pangan nasional dan kesejahteraan petani kecil. Namun, dalam implementasinya, kebijakan ini kerap diwarnai oleh berbagai bentuk maladministrasi, seperti ketidaktepatan sasaran, keterlambatan penyaluran, manipulasi data penerima, dan lemahnya pengawasan. Kementerian Pertanian sebagai instansi utama yang bertanggung jawab atas perumusan dan pelaksanaan kebijakan pupuk memiliki posisi kunci dalam memastikan agar subsidi tersalurkan secara adil, efisien, dan akuntabel.

Analisis SWOT berikut disusun untuk mengevaluasi kapasitas kelembagaan Kementerian Pertanian dalam merespons

tantangan maladministrasi. Melalui pendekatan ini, dapat diidentifikasi kekuatan internal yang dapat dimobilisasi, kelemahan struktural yang perlu diperbaiki, peluang eksternal yang bisa dimanfaatkan, serta ancaman yang harus diantisipasi. Penilaian ini bersifat kuantitatif-deskriptif, dengan bobot dan skor yang mencerminkan

persepsi umum dari pemangku kepentingan sektor pertanian berdasarkan data primer dan sekunder. Hasil analisis ini diharapkan dapat memberikan landasan strategis bagi reformasi tata kelola distribusi pupuk bersubsidi yang lebih transparan, responsif, dan adaptif terhadap tekanan sistemik maupun dinamika lokal.

Tabel 2. Analisis SWOT Kelembagaan Kementerian Pertanian

Aspek	Faktor SWOT	Bobot	Skor	Skor Tertimbang
<i>Strengths</i> (Kekuatan)	- Memiliki jaringan kelembagaan sampai ke tingkat desa (penyuluh dan UPTD) - Legalitas kebijakan subsidi didukung oleh peraturan nasional yang kuat - Kapasitas fiskal dalam penganggaran subsidi relatif stabil	0.3	4	1.2
<i>Weaknesses</i> (Kelemahan)	- Sistem data penerima subsidi belum terintegrasi dan mudah dimanipulasi - Lemahnya sistem pengawasan dan monitoring digital di lapangan - Terbatasnya pelatihan teknis dan kapasitas SDM pelaksana di daerah	0.25	2	0.5
<i>Opportunities</i> (Peluang)	- Transformasi digital dan teknologi informasi untuk integrasi data subsidi - Dukungan politik untuk reformasi tata kelola pertanian	0.25	3	0.75

Aspek	Faktor SWOT	Bobot	Skor	Skor Tertimbang
	o Kolaborasi multipihak (dengan BPKP, KPK, dan swasta) dalam pengawasan			
<i>Threats</i> (Ancaman)	- o Intervensi politik lokal dalam distribusi alokasi pupuk - o Resistensi birokrasi terhadap transparansi dan pelibatan masyarakat - o Fluktuasi harga pupuk global yang memengaruhi stok dan distribusi	0.2	2	0.4

Dengan skor total tertimbang sebesar 2.85, posisi kelembagaan Kementerian Pertanian berada pada kategori kuadran "*strategic reformation*", artinya: kementerian memiliki kekuatan internal yang cukup signifikan untuk melakukan perbaikan, namun masih dihadapkan pada kelemahan struktural dan tantangan eksternal yang perlu ditangani secara sistematis. Oleh karena itu, strategi yang disarankan adalah pemanfaatan kekuatan untuk menutup kelemahan, sekaligus adaptasi terhadap peluang dan mitigasi ancaman secara kolaboratif.

Analisis Penyebab Maladministrasi Subsidi Pupuk

Penelitian ini melibatkan wawancara mendalam terhadap 20 informan kunci dari tiga provinsi sentra produksi pangan, yaitu Jawa Timur, Sulawesi Selatan, dan Sumatera Utara. Informan terdiri atas petani penerima subsidi, penyuluh pertanian lapangan, ketua kelompok tani, aparat desa, serta pejabat teknis dari dinas pertanian setempat. Seluruh wawancara dilakukan secara daring untuk mengatasi kendala geografis. Meskipun keterbatasan dalam menangkap isyarat non-verbal menjadi tantangan metodologis, pendekatan ini tetap berhasil menghasilkan data kualitatif yang kontekstual dan kaya makna.

Melalui analisis tematik, teridentifikasi lima isu struktural yang berulang di berbagai

wilayah. Pertama, lemahnya sistem pengawasan dan audit pada tingkat desa dan kecamatan membuka ruang signifikan bagi terjadinya penyimpangan administratif. Kedua, terbatasnya akses petani terhadap informasi mengenai alokasi dan daftar penerima subsidi mendorong munculnya ketidakpercayaan publik terhadap mekanisme distribusi. Ketiga, beban kerja tinggi dan keterbatasan sumber daya yang dihadapi aparatur pelaksana menghambat proses verifikasi data penerima secara akurat dan akuntabel.

Keempat, muncul persepsi ketidakadilan dalam distribusi yang kerap memicu konflik

horizontal antarkelompok tani, terutama ketika kriteria penerima dianggap diskriminatif. Kelima, dominasi faktor politik lokal dalam proses seleksi penerima subsidi mengakibatkan distorsi objektivitas dan menumbuhkan praktik eksklusif sosial. Salah satu temuan paling krusial adalah adanya kecenderungan distribusi pupuk berbasis loyalitas politik, di mana petani yang tidak berafiliasi dengan kelompok kekuasaan lokal cenderung terpinggirkan. Hal ini tidak hanya memperdalam ketimpangan sosial, tetapi juga memperlemah legitimasi kebijakan subsidi di tingkat akar rumput.

Tabel 3. Ringkasan Temuan Faktor Penyebab Maladministrasi dalam Subsidi Pupuk

Aspek	Temuan	Dampak terhadap Efektivitas Subsidi
Pendanaan	Terbatasnya dukungan anggaran untuk pelaksanaan fungsi pengawasan dan audit distribusi pupuk di tingkat desa dan kecamatan	Pengawasan tidak efektif membuka ruang penyimpangan administratif
	Minimnya dukungan anggaran operasional berdampak langsung pada rendahnya kualitas dan konsistensi verifikasi data penerima, sehingga meningkatkan risiko ketidaktepatan sasaran dalam	Proses verifikasi menjadi tidak akurat, meningkatkan potensi maladministrasi

Aspek	Temuan	Dampak terhadap Efektivitas Subsidi
distribusi pupuk bersubsidi		
Kelembagaan	Tingginya beban kerja yang tidak sebanding dengan kapasitas sumber daya aparatur menghambat akurasi dan validitas pendataan penerima subsidi	Data penerima subsidi tidak akurat dan rawan disalahgunakan
	Kuatnya pengaruh politik lokal dalam proses pengambilan keputusan kelembagaan menciptakan distorsi terhadap prinsip keadilan dan akuntabilitas dalam penetapan penerima subsidi	Eksklusi sosial terhadap petani non-politik dan ketegangan di tingkat akar rumput
Teknis Pelaksanaan	Minimnya transparansi informasi dan ketiadaan kanal pengaduan yang responsif menyebabkan petani tidak mengetahui status mereka sebagai penerima subsidi serta kehilangan ruang untuk menyampaikan keluhan secara efektif"	Ketidakberdayaan petani saat pupuk tidak tersedia atau dikurangi jumlahnya
	Penyaluran pupuk kerap kali tidak mencerminkan asas pemerataan dan lebih didasarkan pada afiliasi politik daripada kebutuhan faktual di lapangan	Ketimpangan distribusi dan akses pupuk menjadi isu struktural
Kewilayahan (Geografis)	Ketimpangan dalam distribusi pupuk subsidi telah memicu ketegangan	Ketegangan sosial antara kelompok tani meningkat

Aspek	Temuan	Dampak terhadap Efektivitas Subsidi
	sosial antarkelompok tani di berbagai wilayah, mencerminkan kerapuhan mekanisme keadilan distribusi di tingkat lokal	
	Tingginya penetrasi aktor politik lokal berkontribusi signifikan terhadap munculnya pola eksklusi sosial dan ketimpangan distribusi pupuk, memperlihatkan bahwa akses terhadap subsidi kerap kali ditentukan oleh kedekatan politik alih-alih kebutuhan objektif petani	Distribusi tidak berbasis data memperparah disparitas antarwilayah

Sumber: Hasil Analisis, 2025

Lebih jauh, wawancara mengungkap bahwa sebagian besar petani tidak mengetahui secara pasti status penerima subsidi mereka dan tidak memiliki akses terhadap mekanisme pengaduan yang fungsional. Dalam kondisi pupuk yang tidak tersedia atau jumlahnya dikurangi tanpa penjelasan, petani merasa tidak memiliki daya tawar dan akhirnya terpaksa membeli pupuk dari pasar terbuka dengan harga tinggi, yang pada akhirnya menambah beban ekonomi dan memperlemah keberlanjutan usaha tani kecil.

Temuan-temuan kualitatif yang diperoleh melalui wawancara mendalam secara konsisten memperkuat hasil analisis kuantitatif berbasis kerangka SWOT, khususnya dalam menilai kekuatan dan kelemahan kelembagaan Kementerian Pertanian dalam tata kelola distribusi pupuk bersubsidi. Hasil penelitian menegaskan bahwa kualitas tata kelola publik memainkan peran sentral dalam menekan tingkat maladministrasi, terutama dalam aspek koordinasi, akuntabilitas internal, dan mekanisme kontrol pelaksanaan. Di sisi lain,

transparansi informasi terbukti menjadi faktor strategis yang dapat mencegah penyimpangan administratif, terutama melalui penyediaan akses terbuka terhadap data penerima, alokasi pupuk, dan kanal pelaporan yang dapat diakses masyarakat. Dengan demikian, temuan lapangan tidak hanya mengonfirmasi dimensi kelembagaan yang teridentifikasi dalam analisis SWOT, tetapi juga memperjelas hubungan kausal antara kekuatan internal dan kelemahan sistemik terhadap potensi terjadinya maladministrasi. Transparansi dan tata kelola yang kuat berperan sebagai pengungkit strategis untuk memperbaiki integritas distribusi pupuk bersubsidi, serta mendorong pembentukan sistem subsidi yang lebih adil, akuntabel, dan responsif terhadap kebutuhan petani.

Evaluasi Faktor-Faktor Eksternal yang Mempengaruhi Kinerja Sistem Distribusi Pupuk Bersubsidi dalam Kerangka Analisis PESTEL

Untuk memperluas cakupan interpretasi temuan dan menempatkannya dalam kerangka sistemik yang lebih komprehensif, penelitian ini mengadopsi pendekatan analisis PESTEL (*Political, Economic, Social, Technological, Environmental, and Legal*) guna memetakan berbagai tekanan eksternal yang memengaruhi sistem distribusi pupuk bersubsidi di Indonesia. Pendekatan ini memungkinkan identifikasi terhadap dinamika struktural di luar lingkup kelembagaan internal yang turut membentuk efektivitas implementasi kebijakan. Dengan menelaah dimensi politik, ekonomi, sosial, teknologi, lingkungan, dan hukum, analisis ini memberikan pemahaman yang lebih mendalam mengenai bagaimana faktor-faktor eksternal tersebut berinteraksi dan menciptakan tantangan maupun peluang dalam pengelolaan subsidi pupuk. Tabel berikut merangkum dimensi-dimensi utama dalam kerangka PESTEL beserta kontribusi dan tekanan relatifnya terhadap sistem distribusi pupuk bersubsidi di Indonesia.

Tabel 4. Analisis PESTEL terhadap Distribusi Pupuk Bersubsidi

Dimensi PESTEL	Aspek Kunci	Dampak terhadap Kebijakan Subsidi
Politik	Dominasi aktor-aktor elite di	Memperbesar kecenderungan distorsi

Dimensi PESTEL	Aspek Kunci	Dampak terhadap Kebijakan Subsidi
	tingkat lokal, ketidaksinambungan regulasi antara pemerintah pusat dan daerah, serta kurang lancarnya koordinasi lintas kementerian	distribusi dan mereduksi capaian efektivitas kebijakan secara substansial"
Ekonomi	Tingginya ketergantungan petani terhadap skema subsidi, volatilitas harga pupuk dan nilai tukar, serta tekanan inflasi yang bersifat musiman	Memperparah ketidakstabilan ekonomi dan kerentanan structural rumah tangga petani dan menambah tekanan terhadap beban fiskal negara
Sosial	Asimetri informasi yang mencolok, rendahnya kapasitas literasi digital di kalangan petani, serta eskalasi konflik horizontal antarpetani	Mendelegitimasi otoritas kebijakan dan mengikis kredibilitas institusi negara di mata publik
Teknologi	Distribusi infrastruktur digital yang belum merata, minimnya kapasitas pelatihan bagi aparatur, serta lemahnya integrasi antar sistem layanan publik	Mendorong inakurasi basis data dan menciptakan ruang bagi praktik manipulatif dalam proses distribusi subsidi
Lingkungan	Overdosis pupuk kimia, degradasi lahan, kurangnya adopsi pupuk organik	Melemahkan kesinambungan rantai produksi pertanian dan mengancam stabilitas sistem agrikultur jangka panjang
Legal	Sanksi lemah, tumpang tindih regulasi, minimnya sistem	Mengurangi transparansi institusional dan menciptakan kondisi yang kondusif

Dimensi PESTEL	Aspek Kunci	Dampak terhadap Kebijakan Subsidi
	pengaduan dan perlindungan hukum	bagi penyimpangan administratif

Sumber: Hasil Analisis, 2025

Untuk menempatkan temuan dalam kerangka sistemik yang lebih luas, penelitian ini mengadopsi pendekatan PESTEL (*Political, Economic, Social, Technological, Environmental, and Legal*) sebagai instrumen analitis untuk memetakan spektrum tekanan eksternal yang membentuk dinamika kebijakan distribusi pupuk bersubsidi di Indonesia. Pendekatan ini berfungsi sebagai lensa makro yang memungkinkan eksplorasi terhadap interaksi antara lingkungan eksternal dan performa sistem kebijakan, melampaui batas teknis-administratif kelembagaan. Dengan menelaah enam dimensi utama dalam PESTEL, studi ini tidak hanya menganalisis dinamika internal institusi negara, tetapi juga mengungkap bagaimana tekanan eksternal turut membentuk perilaku birokrasi, efektivitas program, dan legitimasi kebijakan publik.

1. Dimensi Politik

Distribusi pupuk bersubsidi berada dalam lanskap politik yang sarat tarik-menarik kepentingan antara aktor pusat dan lokal. Intervensi elite daerah, khususnya dalam proses penyusunan RDKK (Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok), kerap mengakibatkan distorsi pada basis data penerima. Ketidaksinkronan antara kebijakan nasional seperti e-RDKK dan Kartu Tani dengan praktik teknis di daerah menciptakan fragmentasi implementasi. Koordinasi antarinstansi yang lemah serta tumpang tindih kewenangan semakin menurunkan responsivitas sistem kebijakan. Reformasi kebijakan, karenanya, tidak dapat semata-mata administratif, melainkan menuntut konsolidasi lintas sektoral dan penguatan kapasitas politik lokal.

2. Dimensi Ekonomi

Keterikatan petani kecil pada skema subsidi mencerminkan ketergantungan struktural terhadap input bersubsidi akibat keterbatasan modal dan sempitnya margin produksi. Ketika distribusi tidak tepat waktu, petani terpaksa membeli pupuk nonsubsidi dengan harga jauh lebih mahal, sehingga mereduksi margin keuntungan dan meningkatkan risiko kerugian. Selain itu, variabilitas harga global, inflasi musiman, dan fluktuasi nilai tukar memperbesar ketidakpastian ekonomi. Hal ini memperkuat urgensi bagi pemerintah untuk menjamin kesinambungan distribusi, menjaga stabilitas harga input, dan mengembangkan strategi perlindungan fiskal jangka panjang bagi sektor pertanian.

3. Dimensi Sosial

Ketimpangan sosial dalam distribusi subsidi tercermin dari perbedaan akses informasi antara petani yang tergabung dalam kelompok dan yang independen. Tingkat literasi digital yang rendah menjadi penghambat

dalam pemanfaatan teknologi distribusi berbasis elektronik. Minimnya pemahaman petani terhadap mekanisme e-RDKK memicu kecurigaan terhadap sistem dan meningkatkan konflik horizontal di tingkat komunitas. Dimensi ini menunjukkan bahwa distribusi pupuk tidak hanya bersifat teknis, melainkan sangat ditentukan oleh aspek kesetaraan sosial dan kapasitas adaptasi masyarakat terhadap inovasi birokratik.

4. Dimensi Teknologi

Digitalisasi sistem distribusi pupuk, melalui penerapan kartu tani dan e-RDKK, menandai pergeseran menuju tata kelola modern. Namun, efektivitas sistem ini sangat dipengaruhi oleh kesiapan infrastruktur teknologi, kompetensi petugas, serta interoperabilitas antarsistem kelembagaan. Temuan menunjukkan bahwa keterbatasan akses terhadap jaringan internet, perangkat digital, dan pelatihan teknis di tingkat lokal menghambat akurasi pendataan dan membuka

ruang manipulasi. Inovasi teknologi, oleh karena itu, memerlukan ekosistem pendukung yang komprehensif dan tidak dapat berdiri sendiri tanpa penguatan kapasitas kelembagaan.

5. Dimensi Lingkungan

Dari perspektif ekologis, penggunaan pupuk kimia bersubsidi dalam jangka panjang berisiko menimbulkan kerusakan lingkungan, seperti penurunan kualitas tanah, pencemaran sumber air, dan ketergantungan input sintetis. Kebijakan subsidi saat ini masih terfokus pada produktivitas jangka pendek dan belum sepenuhnya mengintegrasikan dimensi keberlanjutan ekologis. Minimnya pelatihan tentang pemupukan berimbang dan rendahnya adopsi pupuk organik menjadi hambatan menuju sistem pertanian yang berkelanjutan. Oleh karena itu, integrasi kebijakan subsidi dengan agenda konservasi sumber daya alam menjadi keharusan dalam jangka panjang.

6. Dimensi Legal

Di ranah hukum, persoalan utama adalah lemahnya konsistensi regulasi dan implementasi sanksi atas penyimpangan distribusi. Fragmentasi peraturan di berbagai kementerian dan lemahnya penegakan hukum di tingkat daerah memperburuk tata kelola. Tidak tersedianya sistem pelaporan yang dapat diakses publik serta minimnya perlindungan hukum bagi petani dari praktik eksklusi turut memperlemah posisi petani dalam skema subsidi. Reformasi kerangka hukum yang bersifat integratif dan berbasis hak menjadi prasyarat untuk menciptakan sistem distribusi yang adil dan akuntabel.

Analisis PESTEL ini mengonfirmasi bahwa tantangan distribusi pupuk bersubsidi bersifat multidimensional dan saling berkelindan. Gagalnya sistem digital tidak semata soal infrastruktur, tetapi juga terkait kapasitas sosial dan fragmentasi institusional. Intervensi politik lokal berdampak langsung pada validitas administratif, sedangkan tekanan ekonomi

memperkuat ketergantungan terhadap sistem subsidi yang justru dibayangi persoalan hukum dan ekologi. Oleh karena itu, upaya reformasi tidak dapat bersifat sektoral atau teknokratis semata. Diperlukan pendekatan lintas sektor yang berbasis pemetaan risiko sistemik.

Pendekatan jangka panjang dapat menggunakan kerangka *double materiality*, yaitu dengan melihat secara simultan bagaimana tekanan eksternal memengaruhi efektivitas kebijakan (*inside-in*), dan bagaimana kebijakan subsidi berdampak terhadap struktur eksternal seperti lingkungan sosial, fiskal, dan kelembagaan (*outside-out*). Dengan demikian, strategi reformasi yang dirancang harus mengintegrasikan dimensi makro dan mikro, menyeimbangkan efisiensi fiskal, keadilan sosial, dan keberlanjutan lingkungan. Integrasi kerangka PESTEL dalam studi ini membuka ruang bagi formulasi kebijakan yang lebih responsif, holistik, dan berorientasi jangka panjang dalam pengelolaan subsidi pupuk nasional.

Sintesis Implikasi Teoretis-Praktis **Maladministrasi terhadap Kebijakan** **Subsidi Pupuk**

Berdasarkan integrasi analisis SWOT, temuan kualitatif, dan kerangka PESTEL, penelitian ini mengonfirmasi bahwa maladministrasi dalam kebijakan pupuk bersubsidi merupakan produk dari interaksi sistemik antara defisit tata kelola internal dan tekanan eksternal yang kompleks. Secara konseptual, temuan ini memperkuat relevansi pendekatan multidimensi dalam studi kebijakan publik, khususnya teori *good governance* dan *adaptive institutional design*. Secara praktis, hasil ini menjadi fondasi strategis bagi pemerintah pusat dan daerah untuk membangun arsitektur distribusi subsidi yang lebih responsif, inklusif, dan berbasis bukti.

Reformasi sistem distribusi subsidi pupuk perlu mencakup tiga pilar utama: penguatan kapasitas institusional dan akuntabilitas lokal, rekonstruksi sistem informasi dan pelaporan yang interoperabel, serta harmonisasi kebijakan lintas sektor dan tingkatan pemerintahan. Di samping itu, pelibatan masyarakat dalam proses verifikasi data dan pemantauan distribusi

berfungsi sebagai mekanisme kontrol sosial yang esensial. Inisiatif reformasi seperti digitalisasi berbasis geospasial, penguatan kapasitas aparatur desa, serta simplifikasi regulasi perlu diadopsi sebagai bagian dari roadmap pembaruan sistem subsidi pertanian nasional.

Temuan menunjukkan bahwa penyebab utama maladministrasi tidak semata-mata berasal dari kelembagaan internal, melainkan juga dipicu oleh dinamika eksternal seperti intervensi politik lokal, lemahnya koordinasi lintas lembaga, dan keterputusan sistem data. Oleh karena itu, reformasi tata kelola distribusi pupuk tidak dapat dilakukan secara sektoral, tetapi menuntut pendekatan kolaboratif yang melibatkan aktor lintas sektor dan *multi-level governance*.

Kementerian Pertanian memegang mandat teknis dalam merancang sistem distribusi yang efisien dan adil. Namun, peran ini belum optimal akibat tidak sinkronnya implementasi kebijakan pusat-daerah, rendahnya integrasi sistem pengawasan, dan intervensi politik lokal dalam proses pendataan. Untuk itu, dibutuhkan lembaga koordinatif lintas kementerian yang

menjamin harmonisasi kebijakan dan pengawasan implementasi e-RDKK secara *real-time* melalui sistem dashboard publik yang terbuka.

Institusi pengawas seperti Ombudsman RI dan BPK perlu diperkuat perannya tidak hanya sebagai kanal pengaduan reaktif, tetapi juga sebagai bagian dari sistem audit preventif yang melembaga. Penguatan kerangka regulasi sangat diperlukan, antara lain melalui penyusunan RUU Tata Kelola Subsidi Nasional yang memuat prinsip transparansi data, perlindungan bagi pelapor pelanggaran (*whistleblower*), serta sanksi tegas terhadap penyalahgunaan kewenangan.

Dunia usaha, termasuk distributor dan produsen pupuk, harus dimasukkan dalam kerangka tanggung jawab sosial (CSR) dan kepatuhan rantai distribusi. Keterbukaan data alokasi dan pelaporan stok perlu menjadi kewajiban, serta diverifikasi melalui sertifikasi digital berbasis audit independen sebagai syarat kemitraan dengan pemerintah.

Masyarakat dan organisasi petani juga berperan sebagai aktor pengawasan sosial. Keterlibatan petani dalam proses validasi

data dan penguatan literasi digital menjadi faktor penting dalam menciptakan sistem pengaduan yang partisipatif dan aksesibel. Pendidikan tata kelola di tingkat desa diperlukan untuk memperluas kapasitas komunitas dalam mengawasi distribusi secara kolektif.

Kementerian PPN/Bappenas memiliki posisi strategis sebagai perancang kebijakan makro dan integrator perencanaan nasional. Dalam konteks reformasi pupuk bersubsidi, Bappenas diharapkan memimpin desain skema subsidi berbasis bukti, menetapkan indikator kinerja tata kelola, serta mengintegrasikan distribusi pupuk dalam kerangka kebijakan ketahanan pangan nasional yang berkelanjutan. Bappenas juga berperan dalam merancang mekanisme insentif berbasis kinerja serta integrasi sistem perencanaan, penganggaran, dan pengawasan untuk menekan maladministrasi dan mencegah kerugian sosial-ekonomi.

Secara keseluruhan, studi ini menegaskan bahwa efektivitas kebijakan subsidi tidak hanya ditentukan oleh struktur insentif ekonomi, tetapi juga sangat bergantung pada kualitas institusi, keterbukaan

informasi, dan keberpihakan struktural terhadap petani kecil. Apabila tata kelola publik dibangun secara partisipatif dan berbasis data, maka potensi penyimpangan dapat diminimalkan, dan arah kebijakan dapat lebih sejajar dengan prinsip keadilan sosial dan keberlanjutan sistem pangan nasional.

KESIMPULAN

Studi ini menunjukkan bahwa maladministrasi dalam distribusi pupuk bersubsidi di Indonesia bukan sekadar persoalan teknis, melainkan cerminan dari persoalan kelembagaan, politik lokal, dan tekanan sistemik yang lebih luas. Temuan kuantitatif, kualitatif, dan analisis eksternal berbasis PESTEL saling melengkapi dalam mengidentifikasi determinan utama persoalan tata kelola. Berdasarkan hal tersebut, dapat disimpulkan beberapa poin utama berikut:

- 1) Kualitas tata kelola dan transparansi informasi terbukti berpengaruh signifikan terhadap tingkat maladministrasi. Ketimpangan data, lemahnya pengawasan, dan akses

informasi yang tertutup
memperbesar ruang deviasi
kebijakan di tingkat pelaksana.

- 2) Tekanan eksternal dari faktor politik, ekonomi, sosial, dan hukum memperparah kondisi kelembagaan yang lemah. Politisasi distribusi, keterbatasan kapasitas digital, dan tumpang tindih regulasi menjadi kendala sistemik yang belum teratasi.
- 3) Kesenjangan kapasitas antarwilayah dan dominasi aktor lokal menciptakan ketidakadilan akses serta eksklusivitas petani non-politik. Hal ini memicu ketegangan sosial dan menurunkan legitimasi kebijakan.
- 4) Distribusi pupuk bersubsidi gagal menjamin keberlanjutan sistem produksi pertanian jika tidak disertai reformasi tata kelola berbasis data, partisipasi, dan akuntabilitas lintas sektor.

Berdasarkan kesimpulan tersebut, diperlukan langkah-langkah strategis untuk menutup celah kelembagaan dan menanggapi tekanan eksternal secara

adaptif. Hasil penelitian merekomendasikan beberapa hal strategis, antara lain:

1. Membangun sistem transparansi data *real-time* melalui *dashboard* publik berbasis e-RDKK dan integrasi kelembagaan antarsektor.
2. Memperkuat kapasitas lokal melalui pelatihan aparatur desa, penyuluh, dan kelompok tani dalam literasi digital serta verifikasi data partisipatif.
3. Merevisi regulasi dan menetapkan standar nasional tata kelola subsidi melalui UU Tata Kelola Subsidi dan sanksi tegas bagi pelanggaran distribusi.
4. Mendorong kolaborasi multipihak antara pemerintah, dunia usaha, dan masyarakat sipil dalam skema pengawasan dan audit independen distribusi pupuk.

Secara spesifik untuk Kementerian Pertanian, direkomendasikan perlunya memperkuat integrasi data penerima pupuk bersubsidi dengan sistem kependudukan dan pertanahan untuk mencegah data fiktif. Transparansi distribusi dapat ditingkatkan

melalui dashboard publik yang interaktif. Peran penyuluh harus diperkuat sebagai pengawas lapangan yang kredibel, didukung pelatihan dan insentif. Koordinasi lintas direktorat juga perlu diperbaiki agar kebijakan pusat selaras dengan praktik daerah. Selain itu, sistem audit internal dan penilaian kinerja berbasis wilayah harus diterapkan untuk mengukur akuntabilitas. Partisipasi petani dalam proses verifikasi dan validasi data secara digital juga penting untuk memperkuat legitimasi dan keadilan distribusi subsidi di tingkat lokal.

Dengan penajaman kebijakan berbasis analisis kelembagaan dan lingkungan strategis, Kementerian Pertanian diharapkan dapat memperkuat perannya sebagai motor utama reformasi sistem subsidi pupuk yang berkeadilan. Hanya melalui reformasi menyeluruh inilah tujuan awal dari kebijakan subsidi yaitu peningkatan kesejahteraan petani kecil dan penguatan ketahanan pangan nasional dapat diwujudkan secara berkelanjutan dan inklusif.

REFERENSI

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>

Bai, J., Wang, Y., Sun, W., Guo, L., Li, H., Cao, X., Cao, A., Huang, M., Chen, Y. hua, Wen, X. wei, Wang, B., Nie, P. yan, Sahim, A. N., NikMat, N. K., Sudarmana, E., Alta, A., Setiawan, I., Fauzi, A. N., Zhong, Y., ... Supyandi, D. (2021). Agricultural pollution and regulation: How to subsidize agriculture? *Sustainability (Switzerland)*, 15(16), 1–27. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2021.113621>

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>

Bou Hatoum, M., Nassereddine, H., Musick, S., & El-Jazzar, M. (2023). Investigation of PESTEL factors driving change in

- capital project organizations. *Frontiers in Built Environment*, 9, 1207564. <https://doi.org/10.3389/FBUIL.2023.1207564/XML>
- Camara, A., & Savard, L. (2023). Impact of agricultural input subsidy policy on market participation and income distribution in Africa: A bottom-up/top-down approach. *Economic Modelling*, 129(December 2022), 106568. <https://doi.org/10.1016/j.econmod.2023.106568>
- Chaireni, R., Agustanto, D., Wahyu, R. A., & Nainggolan, P. (2020). Ketahanan Pangan Berkelanjutan. *Jurnal Kependudukan Dan Pembangunan Lingkungan*, 1(2), 70–79. <http://jkpl.ppj.unp.ac.id/index.php/JKPL/article/view/13>
- Fauzan, M. ., Cahyani. A.D, & Malik. Anas. (2024). Ekonomi Politik Ketahanan Pangan: Konflik Kepentingan antara Korporasi dan Petani Lokal. *Kalianda Halok Gagas*, 7(2), 175–188. <https://doi.org/10.52655/KHG.V7I2.101>
- Fox, J., & García Jiménez, C. (2025). Farmer movement oversight of the Mexican Government's scaled-up fertilizer program. *Agroecology and Sustainable Food Systems*, 1–27. <https://doi.org/10.1080/21683565.2024.2448564>
- Guna Setiawan, M., Ok Suryani, S., Rama Suhada, H., Wibowo, S., Nurul Wahidah, A., Akbar Rahmatullah, R., Hartono, A., Studi Magister Ilmu Agronomi dan Hortikultura, P., Pascasarjana, S., Studi Magister Ilmu Keluarga dan Anak, P., Studi Magister Pemuliaan dan Bioteknologi Tanaman, P., Studi Magister Pengelolaan Sumberdaya Pesisir dan Lautan, P., Studi Magister Ilmu Ekonomi Pertanian, P., Ilmu Tanah dan Sumberdaya Lahan, D., & Pertanian, F. (2024). Optimalisasi Subsidi Pupuk untuk Mendukung Ketahanan Pangan Nasional. *Journal.lpb.Ac.Id*, 6(4). <https://journal.ipb.ac.id/index.php/agro-maritim/article/download/59917/29681>
- Herlambang, E., Guntara, D., Hukum, M. A.-B., & 2023, U. (2023). Optimalisasi

- Pengawasan Pengadaan dan Penyaluran Pupuk Bersubsidi Dihubungkan Dengan Peraturan Menteri Nomor 4 Tahun 2023. *Binamulia Hukum*, 12(1), 47–56. <http://ejournal.hukumunkris.id/index.php/binamulia/article/view/328>
- Hidayatullah, A. (2025). *Pengawasan Ombudsman Republik Indonesia dalam Perbaikan Penyaluran Pupuk Bersubsidi Tahun 2022-2023 (Disertasi)*. <https://eprints.umm.ac.id/id/eprint/17542/>
- 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. (2021). Keputusan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 484/KPTS/RC.020/M/8/2021 tentang Rencana Strategis Kementerian Pertanian 2020-2024. In *Kementerian Pertanian*. [https://bpmsph.ditjenpkh.pertanian.go.id/wp-](https://bpmsph.ditjenpkh.pertanian.go.id/wp-content/uploads/2023/10/RENSTRA-KEMENTAN-2020-2024-REVISI-2-26-Agt-2021.pdf)
- content/uploads/2023/10/RENSTRA-KEMENTAN-2020-2024-REVISI-2-26-Agt-2021.pdf
- Kho, A., Tan, J., Nugroho, M., Management, S. K.-... S., & 2023, undefined. (2012). Prioritizing Business Model Factors of Music Awards: Using Interpretive Structural Modeling. *Koreascience.Kr*, 7(24). <https://doi.org/10.5539/IJBM.V7N24P52>
- Kurniatin, T., Suyeno, S., Publik, R. S.-R., & 2023, U. (2023). Analisis Kebijakan Distribusi Pupuk Bersubsidi Bagi Petani di Kecamatan Kedungjajang Kabupaten Lumajang. *Respon Publik*, 17(13), 13–22. <https://jim.unisma.ac.id/index.php/rpp/article/view/23204>
- Nagara, A., Hukum, R. M.-J. P., & 2025, U. (2025). Strukturasi dan Penguatan Ketahanan Desa: Tinjauan Hukum Atas Implementasi Sistem Pemerintahan Desa Berbasis Elektronik. *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*, 7(1), 150–179. <https://doi.org/https://doi.org/10.14710/jphi.v7i1.%25p>

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*.

Pambudi, A. S. (2024). Analysis of The Substance of Public Complaints and The Popularity of Public Service External Monitoring Institutions in The Region. *Jurnal Litbang Sukowati: Media Penelitian Dan Pengembangan: Media Penelitian Dan Pengembangan*, 8(1), 148–164.
<https://doi.org/10.32630/SUKOWATI.V8I1.477>

Pambudi, A. S., & Hidayat, R. (2022). Kinerja Pengawasan Pelayanan Publik dalam Prioritas Nasional. *Bappenas Working Papers*, 5(2), 270–289.
<https://doi.org/10.47266/bwp.v5i2.13>

1

Poth, C. N. . (2023). *The Sage Handbook of Mixed Methods Research Design*. SAGE Publications Ltd.

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>

Puyt, R. W., Lie, F. B., de Graaf, F. J., & Wilderom, C. P. M. (2020). Origins of SWOT Analysis. *Academy of Management Annual Meeting Proceedings*.
<https://doi.org/10.5465/AMBPP.2020.132;ISSUE:ISSUE:10.5465/AMPROC.2020.2020;REQUESTEDJOURNAL:JOURNAL:AMPROC;PAGEGROUP:STRING:PUBLIC ATION>

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>

Ricome, A., Barreiro-Hurle, J., & Sadibou Fall, C. (2024). Government fertilizer subsidies, input use, and income: The case of Senegal. *Food Policy*, 124(September 2023), 102623. <https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2024.102623>

<https://jurnal.unived.ac.id/index.php/agritepa/article/view/5425>

Sebayang, B. R., Angelita, R., & Hartati, H. (2021). Peran Ombudsman sebagai Lembaga Pengawas Pelayanan Publik di Indonesia. *Mendapo: Journal of Administrative Law*, 2(2), 63–75. <https://doi.org/10.22437/MENDAPO.V2I2.11428>

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

Zulfadli, R., Sidik Purnomo, S., Sulandjari Program Studi Agribisnis, K., Pertanian, F., Singgaperbangsa Karawang Jl Ronggo Waluyo, U. H., Timur, T., & Barat, J. (2024). Analysis Effectiveness of Jayamukti Farmer Card Program in Distributing Subsidized Fertilizers. *Jurnal.Unived.Ac.Id*, 11(1), 143.