

Institutional Analysis and Development pada Kebijakan Pupuk Bersubsidi: **Studi Penyusunan RDKK di Kabupaten Bojonegoro** *(Institutional Analysis and Development in Subsidized Fertilizer Policy: A Study of RDKK Preparation in Bojonegoro Regency)*

Hasan Ismail ^{1*}, Achluddin Ibnu Rochim ², Na'sha Presly Caurelysia ³, Cindy Karunia Pratama Putri ⁴

¹ Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya, 60119, Indonesia

¹ hasanismaail@untag-sby.ac.id*; ² didin@untag-sby.ac.id; ³ nashapresly16@gmail.com; ⁴ sindikpp@gmail.com;

* corresponding author : Hasan Ismail

ARTICLE INFO

Article history:

Received : May 13, 2025

Revised : December 20, 2025

Accepted : December 20, 2025

Kata Kunci:

Implementasi Kebijakan;
Pupuk Bersubsidi;
Rencana Definitif Kebutuhan
Kelompok;
Institutional Analysis and
Development;

Keywords :

Policy Implementation;
Subsidized Fertilizer;
Definitive Group Needs Plan;
Institutional Analysis and
Development;



This is an open access
article under the CC-BY-SA
license. Copyright (c) 2025
Transparansi : Jurnal Ilmiah
Ilmu Administrasi

ABSTRACT

Penelitian ini membahas implementasi kebijakan pupuk bersubsidi di Kabupaten Bojonegoro dengan fokus pada proses penyusunan Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok (RDKK) sebagai tahap krusial dalam menentukan akurasi distribusi pupuk kepada petani. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan menggunakan Model Institutional Analysis and Development sebagai pisau analisis. Hasil Penelitian menunjukkan bahwa meskipun terdapat antusiasme tinggi dari petani terhadap program subsidi, proses penyusunan RDKK masih menghadapi berbagai tantangan struktural dan administratif. Hambatan tersebut meliputi rendahnya tingkat pendidikan petani, usia lanjut, ketidaktahuan dalam pengisian formulir, serta keterbatasan jumlah penyuluh pertanian yang menyebabkan ketergantungan tinggi dan beban kerja berlebih. Selain itu, integrasi data kependudukan yang buruk antarinstansi menyebabkan banyak petani gagal terdaftar dalam sistem E-RDKK, sehingga tidak memperoleh alokasi pupuk bersubsidi. Ketimpangan data ini berimplikasi pada ketidaktepatan perencanaan dan alokasi pupuk, yang dapat memicu konflik sosial di tingkat lokal. Oleh karena itu, dibutuhkan perbaikan integrasi sistem E-RDKK, peningkatan jumlah penyuluh secara proporsional dan peningkatan kapasitas petani.

Abstract

This study examines the implementation of the subsidized fertilizer policy in Bojonegoro Regency, with a particular focus on the preparation process of the Definitive Plan for Group Needs (RDKK) as a crucial stage in ensuring the accuracy of fertilizer distribution to farmers. Employing a qualitative approach, the research utilizes Institutional Analysis and Development as an analytical lens. The findings reveal that despite high enthusiasm among farmers for the subsidy program, the RDKK formulation process continues to face numerous structural and administrative challenges. These include low levels of education among farmers, advanced age, limited knowledge in completing required forms, and an insufficient number of agricultural extension officers, resulting in high dependency and excessive workloads. Furthermore, the poor integration of population data across government institutions has led to the exclusion of many eligible farmers from the E-RDKK system, preventing them from receiving subsidized fertilizer allocations. This data inconsistency undermines planning accuracy and allocation fairness, potentially triggering local-level social conflicts. Therefore, improvements are needed in the integration of the E-RDKK system, proportional increases in the number of agricultural extension officers, and capacity-building initiatives for farmers.

PENDAHULUAN

Pupuk bersubsidi memegang peranan strategis dalam menunjang produktivitas sektor pertanian di Indonesia. Kebijakan ini dirancang untuk meringankan beban biaya produksi petani serta mendorong penerapan pemupukan berimbang sesuai dengan kebutuhan spesifik lahan, sehingga diharapkan mampu meningkatkan hasil pertanian secara optimal (Foeh et al., 2022). Di wilayah-wilayah agraris seperti Kabupaten Bojonegoro, Jawa Timur, kebijakan ini menjadi sangat krusial mengingat sektor pertanian

merupakan tulang punggung perekonomian daerah dan sektor pertanian tetap menjadi andalan bagi sebagian besar penduduk, menciptakan ketergantungan terhadap hasil pertanian dalam mendukung kehidupan sosial dan ekonomi masyarakat Bojonegoro. Hal ini dapat dilihat pada tabel berikut:

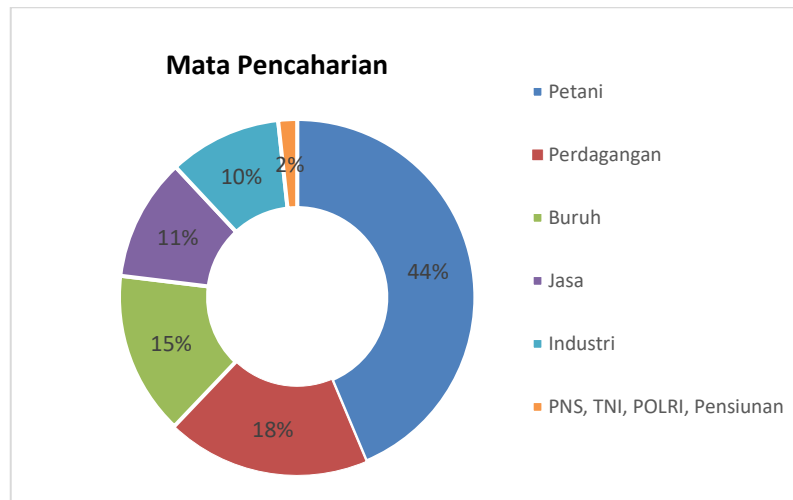


Fig. 1. Jenis Mata Pencaharian Kabupaten Bojonegoro
Sumber: RPJMD Kabupaten Bojonegoro 2018-2023, 2024

Dalam hal mata pencaharian, sebagian besar penduduk Kabupaten Bojonegoro bekerja sebagai petani, dengan persentase mencapai 43,66%. Sektor perdagangan menyumbang 18,43% dari total mata pencaharian, diikuti oleh buruh sebanyak 14,81%, sektor jasa sebesar 11,12%, dan industri sebesar 10,24%. Selain itu, PNS, TNI, POLRI, dan pensiunan menyumbang sekitar 1,71% dari total mata pencaharian di kabupaten ini. Komposisi tersebut didominasi sektor pertanian sebagai mata pencaharian utama di Kabupaten Bojonegoro. Hal ini mencerminkan betapa pentingnya sektor pertanian dalam perekonomian daerah ini, di mana sebagian besar penduduk terlibat dalam kegiatan produksi pangan, sektor pertanian sebagai penyumbang utama pendapatan dan mata pencaharian bagi masyarakat Kabupaten Bojonegoro, yang masih bergantung pada hasil pertanian sebagai fondasi kehidupan ekonomi. Dengan demikian, efektivitas pelaksanaan kebijakan pupuk bersubsidi menjadi sangat penting dalam mendukung ketahanan pangan dan stabilitas ekonomi lokal.

Meskipun memiliki peran vital, pelaksanaan kebijakan pupuk bersubsidi masih menghadapi berbagai tantangan. Salah satu isu yang kerap muncul adalah kelangkaan pupuk dan kenaikan harga di atas Harga Eceran Tertinggi (HET), terutama saat musim tanam. Temuan (Tititn Kurniatin, 2023) mengungkapkan bahwa banyak kios dan pengecer menjual pupuk subsidi di atas HET, sehingga membatasi akses petani terhadap pupuk yang seharusnya terjangkau. Hal serupa diungkap oleh (Wijayanto & Lestari, 2022) yang menemukan ketidaksesuaian harga di berbagai daerah, serta oleh (Prihantini & Lutfiyanto, 2019) yang mencatat kelangkaan pupuk menjelang masa tanam. Di sisi lain, meskipun kebijakan ini telah terbukti mampu meningkatkan hasil pertanian seperti produksi padi (Suparmin et al., 2022). Selain itu kendala dalam proses distribusi dan pengawasan masih menjadi hambatan utama yang belum teratasi secara menyeluruh (Putri et al., 2023)

Salah satu instrumen utama dalam pelaksanaan kebijakan pupuk bersubsidi adalah Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok (RDKK). Dokumen ini disusun berdasarkan kebutuhan riil kelompok tani dan digunakan untuk menentukan alokasi pupuk subsidi setiap tahunnya. Penyusunan RDKK dilakukan melalui proses identifikasi kebutuhan riil petani berdasarkan luasan lahan, jenis tanaman, dan estimasi kebutuhan pupuk. Proses ini secara ideal melibatkan partisipasi aktif dari kelompok tani, penyuluh pertanian lapangan (PPL) dan Petani. Namun, dalam praktiknya, proses penyusunan RDKK di tingkat desa dan kelompok tani kerap menemui berbagai permasalahan. Di antaranya adalah akurasi pengumpulan data petani, transparansi penginputan kebutuhan, serta keterlibatan masyarakat yang masih rendah dalam tahapan perencanaan. Padahal, keterlibatan aktif petani dalam proses ini merupakan syarat penting agar alokasi pupuk benar-benar mencerminkan kondisi dan kebutuhan riil di lapangan. Minimnya partisipasi masyarakat dalam penyusunan RDKK menjadikan alokasi pupuk rawan tidak tepat sasaran, yang pada akhirnya memperburuk ketimpangan dalam distribusi dan penggunaan pupuk

bersubsidi. Dalam jangka panjang, kondisi ini tidak hanya mengurangi efektivitas kebijakan, tetapi juga merusak kepercayaan masyarakat terhadap program pemerintah.

Dalam jangka panjang, kondisi ini tidak hanya mengurangi efektivitas kebijakan, tetapi juga merusak kepercayaan masyarakat terhadap program pemerintah daerah. Beberapa penelitian telah mengeksplorasi pelaksanaan kebijakan pupuk bersubsidi serta permasalahan yang dihadapi di berbagai daerah. Peneliti terdahulu, (Ayu et al., 2022) meneliti tentang distribusi pupuk bersubsidi dan menemukan adanya permasalahan terkait ketidaksesuaian harga, di mana banyak pengecer yang menjual pupuk di atas Harga Eceran Tertinggi (HET). Penelitian oleh (Sari, D.K., Yuswadi & Murdyastuti, 2022) menyoroti distribusi input pupuk dan menunjukkan adanya kelangkaan pupuk pada saat petani memasuki musim tanam. (Hermawan, 2014) mempelajari dampak kebijakan pupuk bersubsidi dan menemukan bahwa kebijakan ini dapat meningkatkan produksi padi, namun masih terdapat kendala dalam proses distribusinya. (Deli Anwar, T. Makmur, 2018) menyelidiki distribusi pupuk bersubsidi dan menemukan berbagai permasalahan yang mempengaruhi ketepatan waktu, jumlah, dan harga pupuk yang diterima petani, serta pengawasan yang belum optimal. Selain itu, penelitian oleh (Karundeng, 2022) fokus pada implementasi program kartu tani sebagai sarana penyaluran pupuk bersubsidi, dan menyimpulkan bahwa implementasi program ini belum berjalan maksimal akibat kendala komunikasi, keterbatasan sumber daya, dan hambatan birokrasi. Penelitian terdahulu lebih banyak menitikberatkan pada aspek teknis distribusi pupuk, efektivitas program kartu tani, serta kendala dalam pengawasan distribusi (Riki et al., 2022). Namun, Penelitian terdahulu belum banyak menganalisis penyusunan RDKK pada kebijakan pupuk bersubsidi, kusunya terkait interaksi Rules-in-use (aturan formal & informal), Attributes of community (kondisi komunitas) secara mendalam. Padahal, dinamika sosial antara petani, kelompok tani, penyuluh pertanian lapangan (PPL), dan aparat birokrasi tingkat bawah memiliki pengaruh signifikan terhadap kualitas pelaksanaan kebijakan pupuk bersubsidi.

Oleh karena itu, penting untuk mengkaji lebih lanjut bagaimana interaksi Rules-in-use (aturan formal & informal), Attributes of community (kondisi komunitas), dan Characteristics of actors (Karakteristik Aktor) dalam penyusunan RDKK dapat dioptimalkan untuk meningkatkan efektivitas kebijakan pupuk bersubsidi. Penelitian ini bertujuan mengisi celah tersebut dengan menelusuri dinamika interaksi antara petani, kelompok tani, penyuluh pertanian, dan pemerintah dalam proses penyusunan RDKK di Kabupaten Bojonegoro. Dengan menggunakan model Institutional Analysis and Development kerangka analisis, studi ini akan mengungkap bagaimana interaksi Rules-in-use (aturan formal & informal), Attributes of community (kondisi komunitas), dan Characteristics of actors (Karakteristik Aktor), dalam implementasi kebijakan pupuk bersubsidi yang lebih adil dan transparan. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan perbaikan tata kelola kebijakan pupuk bersubsidi di tingkat lokal maupun nasional.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif untuk mengeksplorasi dinamika pelaksanaan kebijakan pupuk bersubsidi, dengan penekanan pada partisipasi masyarakat dalam penyusunan Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok (RDKK) di Kabupaten Bojonegoro. Pendekatan ini dianggap paling relevan untuk memahami interaksi sosial yang kompleks antara petani, penyuluh pertanian lapangan, kelompok tani, dan aparat desa dalam konteks implementasi kebijakan publik (Denzin & Lincoln, 2006). Fokus utama penelitian ini adalah menganalisis bagaimana tingkat partisipasi masyarakat memengaruhi efektivitas proses penyusunan RDKK dan distribusi pupuk bersubsidi, serta mengidentifikasi kendala dan potensi perbaikannya di tingkat lokal.

Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara semi-terstruktur, observasi partisipatif, dan analisis dokumen kebijakan. Wawancara dirancang untuk menggali persepsi, pengalaman, serta peran aktor-aktor kunci dalam proses penyusunan RDKK dan pelaksanaan distribusi pupuk subsidi. Observasi dilakukan terhadap kegiatan penyusunan RDKK di tingkat kelompok tani guna memahami dinamika sosial serta konteks lokal yang memengaruhi proses tersebut. Analisis data dilakukan melalui proses transkripsi verbatim, koding tematik, pengelompokan tema, dan interpretasi analitis (Bungin Burhan, 2019). Dengan demikian, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam pelaksanaan kebijakan subsidi pupuk yang lebih akuntabel dan tepat sasaran.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Implementasi penetapan Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok Pupuk Bersubsidi

Kebijakan pupuk disusun untuk membantu petani dalam memperoleh dan menggunakan pupuk secara efektif dalam kegiatan usahatani, sehingga mereka dapat menerapkan pola pemupukan yang seimbang dan sesuai dengan kondisi spesifik lahan masing-masing guna mengoptimalkan hasil pertanian. Pelaksanaan kebijakan subsidi pupuk di Indonesia mencakup sejumlah tahapan penting, mulai dari proses perencanaan, penetapan alokasi, distribusi pupuk bersubsidi, hingga tahap verifikasi dan validasi penyaluran, pencairan dana subsidi, serta kegiatan pemantauan dan evaluasi. Rangkaian tahapan tersebut melibatkan berbagai pihak, termasuk pemerintah pusat, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota, sektor swasta, dan masyarakat. Dengan demikian, keberhasilan pelaksanaan kebijakan ini sangat bergantung pada sinergi dan partisipasi aktif seluruh pemangku kepentingan yang terlibat.

Implementasi kebijakan pupuk bersubsidi dijalankan berdasarkan ketentuan yang tercantum dalam Peraturan Presiden Nomor 15 Tahun 2011, yang merupakan perubahan dari Peraturan Presiden Nomor 77 Tahun 2005 terkait penetapan pupuk bersubsidi sebagai barang dalam pengawasan. Selain itu, regulasi teknis juga merujuk pada Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 04 Tahun 2023 yang mengatur mekanisme pengadaan dan distribusi pupuk bersubsidi untuk sektor pertanian. Di tingkat operasional, pelaksanaan di lapangan mengacu pada Keputusan Direktur Jenderal Prasarana dan Sarana Pertanian Nomor 22/KPTS/RC.201/B/05/2024 yang memuat petunjuk teknis pengelolaan pupuk bersubsidi, serta Keputusan Nomor 30/KPTS/RC.201/B/06/2024 yang mengatur prosedur penyaluran pupuk dari kios ke pengecer hingga sampai ke petani.

Tahapan pertama dalam pelaksanaan kebijakan pupuk bersubsidi diawali dengan proses perencanaan kebutuhan. Pada tahap ini, kelompok tani mengajukan estimasi kebutuhan pupuk berdasarkan kondisi aktual di lapangan, kebutuhan pupuk bersubsidi dengan berdasarkan kebutuhan petani, yang dituangkan dalam bentuk RDKK (Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok) (Suparmin et al., 2022). Usulan ini kemudian dimasukkan ke dalam aplikasi E-RDKK, sesuai dengan Keputusan Direktur Jenderal Prasarana dan Sarana Pertanian Nomor 22/KPTS/RC.201/B/05/2024 yang memuat petunjuk teknis pengelolaan pupuk bersubsidi. Proses input ke dalam E-RDKK dilakukan oleh tim petugas penyuluh pertanian di tingkat kecamatan. Selanjutnya, verifikasi dilakukan secara berjenjang melalui aplikasi E-RDKK, dimulai dari koordinator penyuluh di tingkat kecamatan, dilanjutkan dengan verifikasi oleh Kepala Seksi dan Kepala Bidang yang bertanggung jawab atas pupuk, dan kemudian divalidasi oleh Kepala Dinas Pertanian Kabupaten. Proses penyusunan RDKK di Kabupaten Bojonegoro dapat digambarkan sebagai berikut:



Fig.2. Proses Penyusunan RDKK Pupuk Bersubsidi

Sumber: Diolah Peneliti, adaptasi dari Keputusan Direktur Jenderal Prasarana dan Saran Pertanian Nomor 22/KPTS/RC.201/B/05/2024

Proses penyusunan RDKK merupakan tahap awal yang sangat strategis dalam pelaksanaan kebijakan pupuk bersubsidi, karena menjadi fondasi bagi akurasi alokasi pupuk yang diberikan kepada petani. Dalam konteks ini, kualitas komunikasi antara penyuluh pertanian, kelompok tani, dan petani menjadi krusial. Sosialisasi yang dilakukan oleh penyuluh pertanian lapangan bersama forum komunikasi pimpinan kecamatan (Forkompimca) bertujuan membangun pemahaman teknis mengenai tata cara pengajuan RDKK, sekaligus meningkatkan partisipasi aktif petani. Namun, keberhasilan proses ini tidak hanya bergantung pada penyampaian informasi, melainkan juga pada kemampuan petani dalam menerima, memahami, dan mengimplementasikan informasi tersebut. Proses penyusunan RDKK yang dijelaskan di atas, diketahui bahwa langkah awal adalah sosialisasi penyusunan RDKK yang dilaksanakan oleh petugas penyuluh lapangan. Kegiatan ini melibatkan forkompimca setempat dan mengundang ketua kelompok tani di setiap kecamatan. Komunikasi publik yang dibangun dalam sosialisasi ini tidak hanya menyampaikan informasi teknis, tetapi juga merupakan mekanisme awal untuk membentuk *policy acceptance* di tingkat akar rumput (Hill & Hupe, 2002)

Berdasarkan wawancara lapangan, diketahui bahwa antusiasme petani terhadap kebijakan pupuk bersubsidi tergolong tinggi. Petani menyadari bahwa subsidi pupuk sangat membantu meringankan beban biaya produksi mereka. Hal ini terlihat dari pernyataan seorang petani yang menyatakan:

“Terus terang kami sangat berharap mendapat pupuk bersubsidi, ya karena harga pupuk non-subsidi terlalu mahal, tapi ya begitu kadang pupuk subsidi yang diberikan tidak cukup.”
(Wawancara Petani, 2024)

Hal ini menunjukkan bahwa subsidi pupuk masih menjadi kebutuhan fundamental bagi petani kecil. Hasil ini sejalan dengan temuan (Karundeng, 2022)), yang menyatakan bahwa respons petani terhadap kebijakan subsidi pupuk secara umum positif, meski mereka berharap kebijakan tersebut lebih mengakomodasi kebutuhan nyata di lapangan. Pernyataan ini menggarisbawahi bahwa kebijakan ini memiliki legitimasi sosial yang kuat di mata kelompok sasaran, yang merupakan prasyarat penting dalam implementasi kebijakan publik (Grindle, 2017). Namun, antusiasme tidak selalu sejalan dengan efektivitas partisipasi administratif, terutama dalam tahap pengisian formulir RDKK. Ditemukan berbagai hambatan, mulai dari rendahnya tingkat pendidikan, usia petani yang relatif tua, hingga kesulitan teknis dalam memahami format pengisian formulir. Ketua kelompok tani menjelaskan:

“Tentu masih ada beberapa petani yang tidak paham terkait cara mengisi formulir RDKK dan dokumen yang harus dilengkapi, ya seperti yang sudah diketahui bahwa umumnya para petani itu kan usianya sudah tua dan ya maaf pendidikannya kadang hanya sampai SD atau SMP saja.”
(Wawancara Ketua Kelompok Tani, 2024)

Selain itu, tidak semua petani kooperatif dalam memenuhi kewajiban administrasi. Ketidakhadiran petani dalam pengumpulan dokumen berakibat pada tidak terinputnya data mereka ke dalam sistem e-RDKK:

“Ada juga petani yang ditunggu-tunggu tidak menyerahkan formulir dan kelengkapan dokumen RDKK... ini pernah terjadi karena datanya tidak ada dan tidak dimasukkan ke aplikasi E-RDKK sehingga tidak mendapatkan pupuk bersubsidi.” (Wawancara Penyuluh Pertanian, 2024)

Tingkat pendidikan yang relatif rendah serta usia petani yang sebagian besar sudah lanjut menyebabkan banyak petani kesulitan dalam memahami mekanisme pengisian RDKK. Akibatnya, keterlibatan masyarakat dalam proses bottom-up perencanaan kebutuhan pupuk menjadi terbatas, dan justru memperkuat ketergantungan pada penyuluh pertanian. Ketergantungan ini diperburuk oleh terbatasnya jumlah penyuluh di lapangan dibandingkan dengan jumlah kelompok tani dan petani, yang pada akhirnya mengakibatkan beban kerja yang tidak seimbang. Hal ini diungkapkan salah satu penyuluh pertanian

“Kami sudah coba jemput bola, tapi tetap belum bisa menyelesaikan semuanya karena jumlah petani sangat banyak dan tidak bisa kami datangi satu-satu.” (Wawancara Penyuluh Pertanian,, 2024)

Kondisi ini memperlihatkan beban kerja penyuluh yang tidak sebanding, dan pada akhirnya berdampak pada akurasi penyusunan RDKK. Ketika proses penyusunan tidak menggambarkan

kebutuhan riil petani, maka distribusi pupuk pun menjadi tidak tepat sasaran. Akibatnya, timbul potensi konflik antara petani dengan kelompok tani, kios, penyuluh pertanian bahkan aparat desa. Keterbatasan lain yang kerap dihadapi dalam proses penyusunan RDKK adalah kendala administratif dan teknis, seperti NIK yang tidak terintegrasi dalam sistem E-RDKK karena data kependudukan belum diperbarui di Disdukcapil. Hal ini disampaikan oleh seorang penyuluh dari Kecamatan Sumberrejo

“Kendalanya di lapangan biasanya saat mengisi aplikasi E-RDKK ini NIK tidak terintegrasi... biasanya ini penyebabnya NIK atau KK tidak diperbarui.” (Wawancara Penyuluh Pertanian, Kecamatan Sumberrejo, 2024)

Fakta ini mencerminkan adanya ketidaksinergisan antarinstansi dalam mendukung sistem digitalisasi kebijakan, yang berdampak langsung pada distribusi pupuk. Petani yang seharusnya berhak justru tereliminasi dari daftar penerima karena kesalahan sistemik, akibat data yang tidak valid. Implikasi dari persoalan ini tidak hanya terbatas pada aspek teknis dan administratif, tetapi juga berpotensi menciptakan konflik sosial. Ketika petani tidak terdaftar dalam RDKK dan tidak memperoleh alokasi pupuk subsidi, mereka cenderung menyalahkan kelompok tani, penyuluh, atau kios pupuk. Hal ini menunjukkan adanya kesenjangan persepsi antara tanggung jawab individu dan harapan kolektif terhadap negara sebagai penyedia subsidi.

Secara keseluruhan, meskipun terdapat respons positif dari kelompok sasaran, implementasi kebijakan pupuk bersubsidi di tingkat lokal masih menghadapi hambatan struktural dan kelembagaan, terutama pada tahap penyusunan RDKK. Hambatan tersebut mencakup rendahnya kapasitas administratif petani, ketimpangan rasio penyuluh dengan kelompok tani, hingga persoalan integrasi data antar instansi. Ketidakkakuratan data RDKK yang dihasilkan akibat hambatan ini pada akhirnya berisiko menghasilkan kebijakan distribusi yang tidak tepat sasaran.

Realitas pelaksanaan penyusunan RDKK dalam pelaksanaan kebijakan pupuk bersubsidi menyebabkan pengajuan RDKK tidak mencerminkan kebutuhan petani di lapangan. Hal ini dapat dilihat dari perbandingan antara usulan perencanaan RDKK di Kabupaten Bojonegoro dengan luas lahan pertanian di wilayah tersebut serta dosis Rata-rata Rekomendasi BSIP Kementan untuk padi di Bojonegoro yakni 243 kg/ha Urea, 250 kg/ha NPK, dan 929 kg/ha organik per musim tanam, dapat dilihat pada gambar berikut:

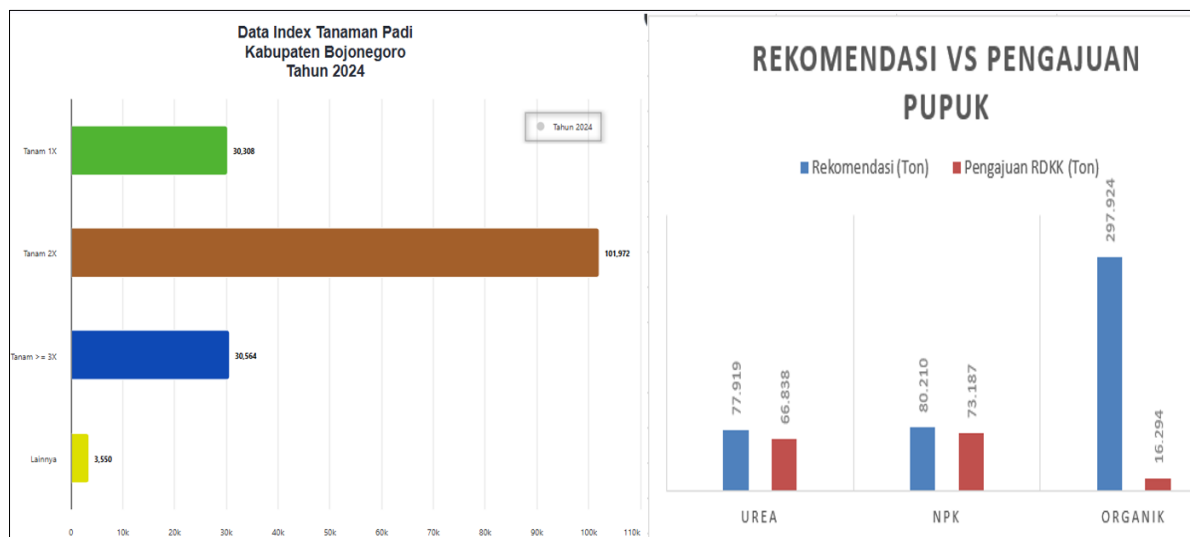


Fig.3. Luas lahan, rekomendasi pupuk dan pegajuan RDKK
Sumber: Dinas Pertanian dan ketahanan pangan Kab.Bojonegoro

Berdasarkan data tahun 2024, total luas lahan tanaman padi di Kabupaten Bojonegoro mencapai 163.167 hektar, terdiri dari 33.415 hektar (20,48%) untuk satu kali tanam, 101.830 hektar (62,42%) untuk dua kali tanam, dan 27.922 hektar (17,10%) untuk tiga kali tanam. Komposisi ini menunjukkan bahwa sebagian besar petani di Bojonegoro melakukan tanam dua kali setahun, yang berarti intensitas pertanian cukup tinggi. Hal ini menjadi dasar dalam perhitungan kebutuhan pupuk, dengan memperhatikan

standar dosis pemupukan yang telah ditetapkan Balai Penerapan Standar Instrumen Pertanian (BPSIP). Berdasarkan perhitungan tersebut, kebutuhan pupuk Urea di Kabupaten Bojonegoro terdapat selisih signifikan antara kebutuhan riil dan pengajuan pupuk dalam RDKK. Untuk pupuk Urea, dari kebutuhan sebesar 77.964 ton, hanya 66.838 ton yang diusulkan, artinya baru mencakup sekitar 85,7% dari kebutuhan aktual. Pupuk NPK mengalami kekurangan yang lebih kecil, dengan pengajuan sebesar 73.187 ton dari kebutuhan 80.210 ton atau sekitar 91,2%. Yang paling mencolok adalah pupuk organik, di mana hanya 16.294 ton yang diajukan dari kebutuhan ideal 297.924 ton, atau hanya sekitar 5,47% dari total kebutuhan.

Ketimpangan ini menunjukkan lemahnya perencanaan kebutuhan pupuk di tingkat kelompok tani, kemungkinan besar disebabkan oleh keterbatasan pemahaman petani terhadap dosis pemupukan organik, minimnya pendampingan penyuluh, dan buruknya sistem pendataan dalam penyusunan RDKK. Implikasi dari ketidaksesuaian ini cukup serius, karena dapat berdampak pada menurunnya produktivitas lahan, inefisiensi distribusi pupuk bersubsidi, serta potensi konflik sosial akibat kelangkaan pupuk di lapangan. Oleh karena itu, pembenahan mekanisme penyusunan RDKK secara partisipatif dan berbasis data riil menjadi sangat penting untuk memastikan keakuratan alokasi subsidi dan ketepatan distribusi pupuk bersubsidi.

Tabel 1. Analisis Proses Penyusunan RDKK dalam Kebijakan Pupuk Bersubsidi

Aspek	Temuan	Analisis
Antusiasme Petani	Petani memiliki semangat tinggi terhadap kebijakan subsidi pupuk. Subsidi dianggap mengurangi beban biaya produksi.	Legitimasi sosial kuat, tetapi terkendala oleh kesulitan administratif dalam pengajuan RDKK.
Kapasitas Petani	Petani dengan usia lanjut dan tingkat pendidikan rendah kesulitan memahami mekanisme pengisian RDKK.	Ketergantungan tinggi pada penyuluh pertanian, beban kerja penyuluh meningkat.
Jumlah Penyuluh	Terbatasnya jumlah penyuluh yang ada dibandingkan dengan banyaknya petani dan kelompok tani.	Beban kerja penyuluh tidak seimbang, mengurangi efektivitas penyuluhan.
Hambatan Administratif	Kendala dalam pengumpulan dokumen dan validasi data, seperti NIK yang tidak terintegrasi di sistem E-RDKK.	Data yang tidak valid menyebabkan petani tidak terdaftar dalam RDKK dan tidak mendapatkan pupuk.
Kesenjangan Persepsi	Petani tidak memahami pentingnya melengkapi dokumen dan menyalahkan pihak lain saat tidak mendapatkan pupuk.	Konflik sosial dan ketidakpuasan jika pupuk tidak diterima, meskipun petani tidak melengkapi dokumen.
Sinergi Antarinstansi	Tidak ada koordinasi yang efektif antara instansi terkait dalam mendukung implementasi kebijakan.	Menghambat validitas data dan distribusi yang tepat sasaran.

Sumber: Diolah Peneliti, 2024

Berdasarkan tabel analisis Implementasi kebijakan pupuk bersubsidi di kabupaten Bojonegoro menghadapi berbagai tantangan yang mempengaruhi alokasi dan efektivitas distribusi pupuk. Meskipun antusiasme petani terhadap kebijakan ini cukup tinggi, dengan banyak yang menyadari manfaat subsidi dalam meringankan biaya produksi, masalah teknis dan administratif sering kali menghambat kelancaran prosesnya. Keterbatasan kapasitas petani, terutama yang berusia lanjut dan dengan tingkat pendidikan yang rendah, membuat mereka kesulitan memahami mekanisme pengisian RDKK (Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok), yang pada gilirannya mengurangi partisipasi aktif mereka dalam proses perencanaan kebutuhan pupuk. Selain itu, jumlah penyuluh yang terbatas menyebabkan ketergantungan yang tinggi pada mereka, sementara beban kerja yang tidak seimbang ini mengurangi efektivitas penyuluhan. Hambatan lainnya berasal dari masalah administratif, seperti ketidakakuratan data kependudukan yang tidak terintegrasi dalam sistem E-RDKK, yang menyebabkan beberapa petani tidak terdaftar untuk mendapatkan pupuk bersubsidi. Kondisi ini menciptakan ketegangan sosial antara petani yang tidak mendapat pupuk dan pihak yang bertanggung jawab, seperti kelompok tani atau penyuluh. Untuk mengatasi permasalahan ini, diperlukan langkah-langkah untuk meningkatkan kapasitas penyuluh, memperbaiki integrasi data antar instansi, dan memberikan edukasi yang lebih intensif kepada petani mengenai pentingnya kelengkapan dokumen.

Model Institutional Analysis and Development dalam penetapan RDKK Pupuk Bersubsidi

Hambatan dan permasalahan penetapan RDKK pada kebijakan pupuk bersubsidi akan diekplorasi berdasarkan Model Institutional Analysis and Development, yang dikembangkan oleh (Ostrom, 2011). Model ini memberikan kerangka untuk memahami bagaimana interaksi berkaitan dengan aturan Rules-in-use (aturan formal & informal), Attributes of community (kondisi komunitas), dan Characteristics of actors (Karakteristik Aktor). Model ini digunakan untuk menganalisis dan memahami bagaimana masyarakat berinteraksi dengan kebijakan dan bagaimana mereka berperan dalam pengelolaan sumber daya bersama, termasuk dalam konteks kebijakan publik yang lebih luas. Berkaitan dengan Penyusunan Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok (RDKK) dalam kebijakan pupuk bersubsidi di Kabupaten Bojonegoro melibatkan berbagai pihak, termasuk petani, kelompok tani, penyuluh pertanian, dan aktor lokal lainnya.

Analisis Rules-in-Use (Aturan Formal dan Informal)

Dalam konteks implementasi kebijakan pupuk bersubsidi di Kabupaten Bojonegoro, ditemukan adanya keterkaitan erat antara aturan formal (rules-in-form) dan aturan informal (rules-in-use) yang berkembang di lapangan. Analisis ini mengacu pada pendekatan kelembagaan yang membedakan antara aturan resmi yang tertulis dan aturan tidak tertulis yang dibentuk berdasarkan praktik, pengalaman, dan respons aktor di tingkat implementasi.

1. Aturan Formal (Formal Rules)

Aturan formal merupakan dasar legal yang mengatur secara teknis dan administratif seluruh tahapan kebijakan pupuk bersubsidi. Di antaranya adalah: Peraturan Presiden Nomor 15 Tahun 2011: Menetapkan pupuk bersubsidi sebagai barang dalam pengawasan, menjadi kerangka dasar kebijakan subsidi. Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 04 Tahun 2023: Mengatur mekanisme pengadaan dan distribusi pupuk bersubsidi. Keputusan Direktur Jenderal Prasarana dan Sarana Pertanian Nomor 22/KPTS/RC.201/B/05/2024 dan 30/KPTS/RC.201/B/06/2024: Memberikan petunjuk teknis penyusunan RDKK, distribusi, hingga prosedur penyaluran pupuk ke petani.

Aturan-aturan ini dirancang untuk menciptakan sistem perencanaan kebutuhan pupuk yang berbasis data dan partisipatif, melalui mekanisme Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok (RDKK) dan sistem E-RDKK berbasis digital. Secara normatif, sistem ini menuntut akurasi data, keterlibatan petani, dan sinergi lintas instansi, mulai dari kelompok tani, penyuluh pertanian, hingga dinas teknis pertanian dan ketahanan pangan di kabupaten Bojonegoro. Secara formal praktik penyusunan RDKK yang telah dilaksanakan di kabupaten Bojonegoro berjalan sesuai mekanisme yang telah diatur dalam petunjuk teknis pada Keputusan Direktur Jenderal Prasarana dan Sarana Pertanian Nomor 22/KPTS/RC.201/B/05/2024 dan 30/KPTS/RC.201/B/06/2024, namun realitasnya pengajuan RDKK pupuk bersubsidi di kabupaten Bojonegoro belum mencerminkan kebutuhan petani di lapangan jika dibandingkan dengan rekomendasi pemupukan BSIP dan data lahan pertanian di Bojonegoro.

2. Aturan Informal (Rules in Use)

Meski sistem formal telah ditetapkan, praktik lapangan menunjukkan bahwa pelaksanaan sering kali bergantung pada aturan tidak tertulis (rules in use) yang berkembang karena keterbatasan sumber daya, karakteristik sosial, serta dinamika hubungan antar aktor kebijakan. Beberapa aturan informal yang ditemukan antara lain:

- a. Ketergantungan Peran Penyuluh Pertanian: Idealnya penyusunan RDKK dilakukan secara partisipatif oleh petani bersama kelompok tani. Namun, keterbatasan kapasitas petani (usia lanjut, pendidikan rendah, dan ketidakpahaman teknis) menyebabkan penyuluh sering mengambil alih proses administratif, termasuk pengisian E-RDKK. Hal ini membentuk ketergantungan struktural pada penyuluh, sehingga terjadi "delegasi informal" fungsi administratif.
- b. Sosialisasi sebagai Ajang Negosiasi: Sosialisasi kebijakan tidak hanya berfungsi menyampaikan informasi formal, tetapi juga menjadi ruang informal untuk membangun kepercayaan, menyerap aspirasi petani, dan menjembatani perbedaan pemahaman antara aturan pusat dan kondisi lokal.

- c. Praktik Jemput Bola dan Solusi Non-Formal: Penyuluh dan ketua kelompok tani sering melakukan pendekatan langsung kepada petani untuk mengatasi hambatan administratif, misalnya dengan mendatangi rumah petani atau membantu melengkapi dokumen yang kurang. Praktik ini tidak diatur secara formal, namun menjadi strategi penting agar petani tidak tereliminasi dari sistem E-RDKK.
- d. Kompromi terhadap Data yang Tidak Valid: Keterlambatan update data kependudukan seperti NIK menyebabkan banyak petani tidak bisa diinput ke sistem E-RDKK. Dalam praktiknya, beberapa penyuluh pertanian melakukan diskresi dengan memasukan NIK anggota keluarga, misalkan ketika NIK kepala keluarga tidak terintegrasi dengan E-RDKK, maka input data akan digunakan anggota keluarga yang lain. Namun praktik seperti ini bisa berhasil dan juga bisa gagal jika NIK seluruh anggota keluarga tidak terintegrasi. Praktik semacam ini seharusnya menyalahi aturan formal, namun hal ini dilakukan untuk meminimalisir potensi konflik pada waktu distribusi pupuk bersubsidi.
- e. Konflik dan Negosiasi Sosial: Ketika distribusi pupuk tidak sesuai harapan, muncul ketegangan antara petani, ketua kelompok tani, penyuluh, dan aparat desa. Dalam beberapa kasus, negosiasi informal dilakukan agar petani tetap memperoleh pupuk, misalnya dengan mengalihkan sebagian dari petani lain melalui konsensus internal kelompok.

Table 2. Interaksi antara Aturan Formal dan Informal

Dimensi	Aturan Formal	Aturan Informal	Interaksi
Penyusunan RDKK	Input harus dilakukan melalui E-RDKK oleh penyuluh	Petani menyerahkan sepenuhnya kepada penyuluh	Terjadi ketergantungan struktural, memperbesar beban penyuluh
Validasi Data	Harus menggunakan NIK yang terintegrasi	Mengunakan NIK Anggota Keluarga yang lain	Ketidaksinergisan antarinstansi memunculkan solusi informal (misalnya, menyiasati data)
Sosialisasi	Dilakukan oleh penyuluh dengan panduan resmi	Lebih efektif melalui komunikasi personal dan musyawarah	Kombinasi pendekatan formal dan informal penting untuk membangun pemahaman petani
Distribusi Alokasi	Berdasarkan data E-RDKK resmi	Diperkuat dengan konsensus kelompok	Distribusi tidak merata, berpotensi menimbulkan kecemburuan dan konflik sosial

Sumber: diolah peneliti,2024

Attributes of Community (Kondisi Komunitas)

Kondisi komunitas petani di Kabupaten Bojonegoro dalam pelaksanaan kebijakan pupuk bersubsidi memperlihatkan adanya dinamika sosial, ekonomi, dan kelembagaan yang kompleks. Komunitas petani, yang merupakan kelompok sasaran utama kebijakan, menunjukkan antusiasme tinggi terhadap program subsidi ini karena dapat meringankan beban biaya produksi. Bagi sebagian besar petani kecil, subsidi pupuk merupakan kebutuhan yang sangat fundamental. Hal ini menunjukkan bahwa komunitas memiliki legitimasi sosial yang kuat terhadap kebijakan ini, yang merupakan aspek penting dalam implementasi kebijakan publik (Grindle, 2017). Namun, kapasitas administratif masyarakat petani masih terbatas. Sebagian besar petani berusia lanjut dan memiliki tingkat pendidikan rendah, yang menyebabkan mereka kesulitan dalam memahami prosedur administrasi, terutama dalam pengisian formulir RDKK. Ketidakterlibatan ini menghambat proses bottom-up planning dalam perencanaan kebutuhan pupuk. Akibatnya, banyak petani hanya berperan pasif dan sangat bergantung pada peran penyuluh pertanian dalam proses administrasi.

Struktur sosial komunitas petani juga mencerminkan adanya ketimpangan dalam distribusi informasi dan akses terhadap pelayanan. Beberapa petani tidak kooperatif atau tidak hadir saat pengumpulan dokumen, menyebabkan data mereka tidak masuk ke sistem e-RDKK dan berdampak pada tidak diterimanya pupuk bersubsidi. Kondisi ini mencerminkan bahwa solidaritas dan tanggung jawab kolektif dalam komunitas masih belum merata, dan ketidakhadiran satu individu bisa berdampak langsung terhadap haknya atas subsidi. Di sisi lain, beban kerja penyuluh pertanian yang tidak sebanding dengan jumlah kelompok tani dan petani menjadi salah satu hambatan struktural dalam komunitas.

Penyuluh berperan penting dalam menjembatani komunikasi antara pemerintah dan petani, tetapi keterbatasan jumlah personel menyebabkan tidak semua petani bisa dilayani secara optimal. Hal ini berpotensi mengurangi akurasi data perencanaan pupuk dan berdampak pada distribusi yang tidak tepat sasaran.

Kelembagaan lokal seperti kelompok tani dan forum komunikasi tingkat kecamatan (Forkompimca) berperan aktif dalam sosialisasi kebijakan dan proses penyusunan RDKK. Namun, keberhasilan pelaksanaannya sangat tergantung pada kualitas komunikasi, pemahaman petani, dan koordinasi lintas instansi, termasuk integrasi data dengan instansi kependudukan (Disdukcapil). Kondisi komunitas juga menunjukkan adanya potensi konflik sosial yang muncul akibat ketidaktepatan distribusi pupuk. Ketika petani tidak mendapatkan alokasi subsidi, mereka cenderung menyalahkan penyuluh, kelompok tani, atau bahkan aparat desa. Ini memperlihatkan adanya kesenjangan antara ekspektasi masyarakat terhadap negara sebagai penyedia subsidi dan kenyataan operasional di lapangan. Secara umum, komunitas petani di Bojonegoro bersifat resilien namun rapuh secara administratif. Mereka memiliki antusiasme tinggi dan kebutuhan yang jelas akan pupuk bersubsidi, namun tidak sepenuhnya mampu terlibat aktif dalam sistem perencanaan yang berbasis teknologi dan administrasi formal. Keterbatasan ini menyebabkan komunitas tetap berada dalam posisi sebagai penerima pasif kebijakan, bukan sebagai subjek aktif yang mampu menentukan kebutuhan dan kebijakan yang sesuai dengan kondisi mereka.

Analisis Characteristics of Actors (Karakteristik Aktor)

Implementasi kebijakan pupuk bersubsidi di Indonesia melibatkan berbagai aktor dengan karakteristik yang berbeda-beda, baik dari sisi peran, kapasitas, maupun kendala yang dihadapi dalam praktik di lapangan. Keberhasilan kebijakan sangat ditentukan oleh sinergi antara para aktor tersebut, mulai dari pemerintah pusat hingga petani sebagai penerima manfaat langsung.

1. **Aktor Pemerintah (Pusat, Provinsi, Kabupaten/Kota):** Aktor pemerintah menunjukkan karakteristik sebagai regulator dan fasilitator kebijakan. Mereka memiliki otoritas dalam menyusun regulasi, mengatur mekanisme distribusi, serta melakukan verifikasi dan pengawasan. Ciri khasnya adalah peran struktural yang kuat dan koordinatif, namun sering menghadapi tantangan koordinasi lintas sektor dan instansi, terutama dalam integrasi data seperti permasalahan NIK yang tidak sinkron antara sistem pertanian dan Disdukcapil. Pemerintah daerah juga berperan dalam validasi RDKK, namun keterbatasan SDM teknis dan birokrasi yang lambat sering menjadi penghambat efektivitas kebijakan.
2. **Penyuluh Pertanian:** Aktor ini merupakan perpanjangan tangan kebijakan di tingkat lapangan dan memiliki karakteristik sebagai mediator sekaligus pelaksana teknis. Mereka menjalankan peran strategis dalam sosialisasi, pendampingan penyusunan RDKK, serta menjembatani komunikasi antara petani, kelompok tani, dan pemerintah. Namun, ciri mencolok dari aktor ini adalah tingginya beban kerja dan keterbatasan jumlah personel, yang berdampak pada rendahnya intensitas pendampingan. Mereka juga menunjukkan karakter adaptif, misalnya dengan sistem “jemput bola”, meskipun efektivitasnya dibatasi oleh faktor kuantitatif dan geografis.
3. **Kios Pupuk dan Distributor:** Kios dan distributor bertugas menyalurkan pupuk subsidi ke petani. Karakteristik mereka adalah sebagai pelaku usaha swasta yang memiliki kepentingan ekonomi. Peran mereka penting dalam tahap akhir distribusi, tetapi pengawasan terhadap mereka masih lemah. Ketika terjadi kesalahan dalam alokasi atau kelangkaan pupuk, kios sering kali menjadi sasaran keluhan petani, meskipun kesalahan sering kali bersumber dari proses perencanaan awal yang kurang akurat.
4. **Kelompok Tani dan Ketua Kelompok Tani:** Aktor ini memiliki ciri sebagai pengorganisasi komunitas petani dan pelaksana administratif penyusunan RDKK. Mereka menjembatani kepentingan petani dengan sistem formal kebijakan. Karakteristik utama mereka adalah berada dalam posisi struktural informal namun strategis. Meskipun berperan aktif, ketua kelompok sering menghadapi dilema antara tuntutan formal (administrasi RDKK) dan realitas sosial (tingkat pendidikan rendah, partisipasi pasif). Mereka sering harus mengatasi kelalaian petani secara kolektif agar kelompok tidak dirugikan dalam alokasi pupuk.
5. **Petani sebagai Target Group:** Ciri utama petani adalah sebagai aktor akar rumput yang menjadi sasaran kebijakan, tetapi memiliki kapasitas administratif dan teknis yang terbatas. Karakter mereka

ditandai oleh ketergantungan pada bantuan eksternal (penyuluh dan kelompok tani), keterbatasan dalam literasi kebijakan, dan kerentanan terhadap sistem birokrasi digital. Meskipun menunjukkan antusiasme tinggi terhadap subsidi pupuk karena kebutuhan ekonomi yang mendesak, keterlibatan mereka masih bersifat pasif dan bergantung pada aktor perantara. Faktor usia lanjut dan pendidikan rendah menjadi ciri pembeda utama yang memengaruhi efektivitas partisipasi mereka dalam proses bottom-up seperti penyusunan RDKK.

Secara keseluruhan, ciri-ciri aktor dalam implementasi kebijakan pupuk bersubsidi menunjukkan pola ketergantungan yang kompleks antara aktor pusat dengan aktor lokal, serta antara aktor teknis dengan aktor sasaran. Ketimpangan kapasitas ini menciptakan asimetri informasi dan peran yang dapat menghambat ketepatan implementasi kebijakan, terutama dalam konteks perencanaan berbasis kebutuhan seperti penyusunan RDKK.

Tabel 3 Interaksi Antar Aktor

Aktor	Peran Utama	Interaksi	Analisis
Pemerintah	Regulator, fasilitator, pengawas distribusi dan verifikator data	Memberi regulasi dan kuota ke daerah. Berkoordinasi dengan penyuluh untuk verifikasi lapangan. Menyediakan platform data (E-RDKK,)	Asimetri data (contoh: NIK tidak sinkron), birokrasi lambat, lemahnya koordinasi vertikal dan horizontal
Penyuluh Pertanian	Pelaksana teknis kebijakan, pendamping petani dan kelompok tani	Membantu petani dan ketua kelompok menyusun RDKK. Menyampaikan kebijakan dari pemerintah ke petani. Melaporkan ke dinas pertanian	Beban kerja tinggi menyebabkan keterbatasan pendampingan, ketergantungan petani pada penyuluh tinggi
Kios Pupuk dan Distributor	Menyalurkan pupuk ke petani sesuai alokasi dan aturan HET	Menerima distribusi dari distributor. Berinteraksi langsung dengan petani saat penebusan pupuk. Melaporkan ke dinas jika ada ketidaksesuaian distribusi	Menjadi sasaran keluhan petani, potensi penyimpangan harga pupuk dan penyimpangan lainnya
Kelompok Tani dan Ketua Kelompok	Pengorganisasi komunitas, penyusun dan pengelola RDKK	Mengumpulkan data petani untuk RDKK. Berkoordinasi dengan penyuluh dan kios. Menangani keluhan atau keterlambatan administrasi petani	Tekanan administratif tinggi, tanggung jawab kolektif atas kelalaian individu; kapasitas administrasi sering terbatas
Petani	Penerima manfaat, penyusun kebutuhan pupuk dalam RDKK	Memberikan data ke kelompok tani berinteraksi dengan kios saat penebusan pupuk. Bergantung pada penyuluh untuk memahami prosedur	Partisipasi rendah; kesalahan data sering terjadi, sulit adaptasi terhadap sistem digital

Sumber : Diolah Peneliti, 2024

Implementasi kebijakan pupuk bersubsidi diwarnai oleh dinamika interaksi yang kompleks antar aktor dengan peran yang saling terkait namun tidak selalu seimbang. Pemerintah sebagai regulator, fasilitator, dan verifikator data memegang otoritas utama dalam menetapkan kebijakan, kuota, serta sistem pendataan seperti E-RDKK. Namun, dalam praktiknya, koordinasi vertikal dan horizontal masih lemah, ditambah dengan persoalan teknis seperti ketidaksinkronan data NIK dan lambannya birokrasi daerah. Penyuluh pertanian menjadi jembatan utama antara kebijakan dan realitas lapangan, tetapi tingginya beban kerja dan keterbatasan personel membuat pendampingan terhadap petani dan kelompok tani menjadi tidak merata. Ketergantungan petani pada penyuluh pun menjadi tinggi, sementara kapasitas adaptasi petani terhadap sistem digital masih rendah.

Di sisi lain, kios pupuk dan distributor berperan sebagai penghubung terakhir distribusi pupuk ke petani, tetapi mereka kerap menjadi sasaran keluhan saat terjadi kelangkaan atau dugaan penyimpangan

harga, meski akar masalahnya sering berada di tahap perencanaan. Kelompok tani, khususnya ketua kelompok, memainkan peran strategis dalam menyusun dan mengelola RDKK, tetapi tekanan administratif dan tanggung jawab kolektif atas kelalaian anggota sering kali menjadi beban berat. Petani sebagai target kebijakan menunjukkan partisipasi yang rendah, kesulitan dalam menyesuaikan diri dengan mekanisme digital, dan seringkali menimbulkan kesalahan data yang berdampak pada akurasi penyusunan RDKK dan alokasi pupuk. Ketimpangan kapasitas dan ketergantungan struktural antar aktor inilah yang menciptakan celah dalam efektivitas kebijakan.

KESIMPULAN

Berdasarkan temuan di lapangan, penyusunan RDKK dalam kebijakan pupuk bersubsidi di Kabupaten Bojonegoro menghadapi tantangan signifikan pada aspek teknis, administratif, dan kelembagaan. Proses sosialisasi yang dilakukan oleh penyuluh dan forkompimca memang berhasil membangun pemahaman awal serta antusiasme petani terhadap program subsidi. Namun, keterbatasan kapasitas petani terutama yang berusia lanjut dan berpendidikan rendah membuat partisipasi aktif dalam pengisian RDKK menjadi terbatas. Akibatnya, proses bottom-up yang seharusnya merefleksikan kebutuhan riil petani justru memperkuat ketergantungan terhadap penyuluh, yang pada kenyataannya jumlah penyuluh tidak sebanding secara proporsional dengan jumlah petani. Beban kerja yang berat ini berimplikasi langsung terhadap akurasi penyusunan RDKK, dan pada akhirnya berdampak pada ketepatan distribusi pupuk bersubsidi.

Kelemahan sistem juga tampak dari tidak terintegrasinya data kependudukan dalam sistem E-RDKK, sehingga banyak petani berhak yang gagal memperoleh alokasi pupuk akibat kesalahan administratif. Selain itu, lemahnya sinergi antarinstansi, khususnya antara Dinas Pertanian dan Disdukcapil, memperburuk validitas data. Ketidaksesuaian antara usulan pupuk dalam RDKK dengan kebutuhan riil berdasarkan luas lahan dan dosis rekomendasi BSIP Kementan juga menunjukkan lemahnya kapasitas perencanaan di tingkat kelompok tani. Dampaknya tidak hanya menurunkan efektivitas distribusi dan produktivitas pertanian, tetapi juga menimbulkan konflik sosial di lapangan. Oleh karena itu, diperlukan perbaikan dalam proses penyusunan RDKK, melalui integrasi sistem E-RDKK, peningkatan jumlah penyuluh secara proporsional dan penguatan kapasitas petani.

DAFTAR PUSTAKA

- Ayu, I. W., Wijayanti, N., Rahayu, S., & Usman. (2022). *Evaluasi Pelaksanaan Distribusi Subsidi Pupuk Di Kabupaten Sumbawa, Propinsi Ntb*. 6, 1597–1608.
- Bungin Burhan. (2019). Metodologi Penelitian Kualitatif: Aktualisasi Metodologi Ke Arah Ragam Varian Kontemporer. In *Metodologi Penelitian Kualitatif Aktualisasi Metodologis Ke Arah Ragam Varian Kontemporer*.
- Deli Anwar, T. Makmur, Y. M. W. (2018). Analisis Akar Masalah Distribusi Pupuk Bersubsidi Di Provinsi Aceh. *Jurnal Agribisnis*, 2(1), :713-725.
- Denzin, N. K., & Lincoln, Y. S. (2006). The Sage Handbook Of Qualitative Research, 2nd Ed. Edited By Norman K. Denzin, And Yvonna S. Lincoln. *Library*, 28(August).
- Foeh, M. S., Nubatonis, A., Mambur, Y. P. V., & Sipayung, B. P. (2022). Faktor-Faktor Yang Berpengaruh Terhadap Efektivitas Distribusi Pupuk Bersubsidi Di Perbatasan Indonesia-Rdtl (Studi Kasus Desa Ponu). *Agribios*, 20(1), 63. <https://doi.org/10.36841/Agribios.V20i1.1615>
- Grindle, M. S. (2017). Politics And Policy Implementation In The Third World. In *Politics And Policy Implementation In The Third World*. <https://doi.org/10.2307/2619175>
- Hermawan, I. (2014). Analisis Dampak Kebijakan Subsidi Pupuk Urea Dan Tsp Terhadap Produksi Padi Dan Capaian Swasembada Pangan Di Indonesia. *Jurnal Ekonomi & Kebijakan Publik*, 5(1), 63–78. <http://setkab.go.id/artikel-11423-.html>,
- Hill, M., & Hupe, P. (2002). Implementation Theory: The Top-Down/Botton-Up Debate. In *Implementing Public Policy*.

- Karundeng, H. (2022). Implementasi Kebijakan Penyaluran Pupuk Bersubsidi Di Kabupaten Pohuwatu. *Jurnal Administro (Jurnal Kajian Kebijakan Dan Ilmu Administrasi Negara)*, 4(2), 1–6. <https://doi.org/10.53682/Administro.V4i2.5707>
- Ostrom, E. (2011). Background On The Institutional Analysis And. *Policy Studies Journal*, 39(1), 7–27.
- Prihantini, C. I., & Lutfiyanto, L. (2019). Analisis Saluran Distribusi Sarana Produksi Pertanian (Saprotan) Pupuk Di Kabupaten Pamekasan. *Agrimor*, 4(4), 45–48. <https://doi.org/10.32938/Ag.V4i4.820>
- Putri, M. A., Taifur, W. D., & Bachtiar, N. (2023). Implementation Of Fertilizer Subsidies: Impact On Agriculture And Food Security In Indonesia (A Critical Review). *Marginal Journal Of Management Accounting General Finance And International Economic Issues*, 3(1), 272–286. <https://doi.org/10.55047/Marginal.V3i1.958>
- Riki, R., Abdal, A., & Abdillah, W. S. (2022). Implementasi Kebijakan Program Kartu Tani Untuk Distribusi Pupuk Bersubsidi Di Kecamatan Pakisjaya Kabupaten Karawang Tahun 2021. *Journal Of Law, Administration, And Social Science*, 2(2). <https://doi.org/10.54957/Jolas.V2i2.198>
- Sari, D.K., Yuswadi, H., & Murdyastuti, A. (2022). Implementasi Kebijakan Distribusi Pupuk Di Kabupaten Jember. *Jurnal Pendidikan Dan Konseling*, 4(6), 1110–1116.
- Suparmin, Dipokusumo, B., Siddik, M., & Zaini, A. (2022). Dampak Penerapan Kebijakan Pupuk Bersubsidi Terhadap Produksi Dan Pendapatan Petani Di Kecamatan Narmada. *Prosiding Saintek Lppm Universitas Mataram*, 1.
- Tititn Kurniatin, S. Dan R. W. S. (2023). Analisis Kebijakan Distribusi Pupuk Bersubsidi Bagi Petani Di Kecamatan Kedungjajang Kabupaten Lumajang. *Jurnal Respon Publik*, 17(13), 13–22.
- Wijayanto, H., & Lestari, O. (2022). Implementasi Kebijakan Penyaluran Pupuk Bersubsidi Melalui Program Kartu Tani (Studi Kasus Pada Petani Nanas Di Desa Siwarak Kecamatan Karangreja Kabupaten Purbalinga Jawa Tengah). *Journal Of Political Issues*, 3(2). <https://doi.org/10.33019/Jpi.V3i2.68>