

**DINAMIKA KEBIJAKAN DAN KONTESTASI AKTOR DALAM
PENGELOLAAN PUPUK BERSUBSIDI DI INDONESIA**

**ALI JAMIL
P023211008**



**PROGRAM STUDI PEMBANGUNAN
SEKOLAH PASCASARJANA
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR**

2023

**POLICY DYNAMICS AND CONTESTATION OF ACTORS IN
THE MANAGEMENT OF SUBSIDIZED FERTILIZERS IN
INDONESIA**

**ALI JAMIL
P023211008**



**DEVELOPMENT STUDY PROGRAM
GRADUATE SCHOOL
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR, INDONESIA**

2023

**DINAMIKA KEBIJAKAN DAN KONTESTASI AKTOR DALAM
PENGELOLAAN PUPUK BERSUBSIDI DI INDONESIA**

Disertasi

sebagai salah satu syarat untuk mencapai gelar doctor

Program Studi Pembangunan

Disusun dan diajukan oleh

Ali Jamil

kepada

**PROGRAM STUDI PEMBANGUNAN
SEKOLAH PASCASARJANA
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR**

2023

**POLICY DYNAMICS AND CONTESTATION OF ACTORS IN THE
MANAGEMENT OF SUBSIDIZED FERTILIZERS IN INDONESIA**

Dissertation

as one of the requirements for achieving a doctoral degree

Development Study Program

Prepared and submitted by

Ali Jamil

to

**DEVELOPMENT STUDY PROGRAM
GRADUATE SCHOOL
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR, INDONESIA
2023**

DISERTASI

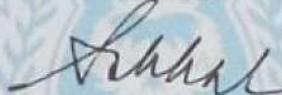
DINAMIKA KEBIJAKAN DAN KONTESTASI AKTOR DALAM PENGELOLAAN PUPUK
BERSUBSIDI DI INDONESIA

ALI JAMIL
NIM P023211008

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka
Penyelesaian Studi Program Doktor Program Studi Ilmu Pembangunan
Sekolah Pasca Sarjana Universitas Hasanuddin
pada tanggal 18 Desember 2023
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui

Promotor



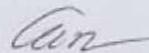
Prof. Ir. M. Saleh S Ali, M. Sc., Ph.D.
Nip. 19531127 198003 1 006

Ko-promotor



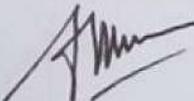
Prof. Dr. Ir. Imam Mujahidin F., MT. Dev.
Nip. 19661231 199412 1 003

Ko-promotor



Prof. Dr. Ir. Darmawan Salman, MS.
Nip. 19630606 198803 1 004

Plt. Ketua Program Studi,



Prof. Dr. Darmawansyah, S.E., M.Si
Nip. 19640424 199103 1 002

Dekan Sekolah Pascasarjana,



Prof. dr. Budu, Ph.D., Sp.M(K), M. MedEd.
Nip. 19661231 199503 1 009

PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI DAN PELIMPAHAN HAK CIPTA

Dengan ini saya menyatakan bahwa, disertasi berjudul "Dinamika Kebijakan dan Kontestasi Aktor dalam Pengelolaan Pupuk Bersubsidi di Indonesia " adalah benar karya saya dengan arahan komisi pembimbing Prof. Ir. M. Saleh Ali, M.Sc., Ph.D. sebagai promotor, Prof. Dr. Ir. Darmawan Salman, M.S. sebagai co-promotor-1 serta Prof. Dr. Ir. Imam M. Fahmid, M.T., DEV. sebagai co-promotor-2. Karya ilmiah ini tidak sedang diajukan dalam bentuk apa pun kepada perguruan tinggi mana pun. Sumber informasi yang berasal atau dikutip dari karya yang diterbitkan maupun tidak diterbitkan dari penulis lain telah disebutkan dalam teks dan dicantumkan dalam Daftar Pustaka disertasi ini.

Dengan ini saya melimpahkan hak cipta dari karya tulis saya berupa disertasi ini kepada Universitas Hasanuddin.

Makassar, Oktober 2023

 *Ali Jamil*

NIM P023211008

Ucapan Terimakasih

Saya bersyukur bahwa disertasi ini akhirnya dapat terselesaikan dengan baik. Penelitian yang saya lakukan dapat terlaksana dengan sukses dan disertasi ini dapat terampungkan atas bimbingan, diskusi dan arahan Prof. Ir. M. Saleh Ali, M.Sc., Ph.D. sebagai promotor, Prof. Dr. Ir. Imam Mujahidin F., M.T., DEV sebagai ko-promotor-1 serta Prof. Darmawan Salman, M.S. sebagai ko-promotor-2. Saya mengucapkan berlimpah terima kasih kepada mereka.

Saya mengucapkan terimakasih kepada Rektor Universitas Hasanuddin, Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc, Dekan Sekolah Pascasarjana, Prof. dr. Budu, Ph.D.,Sp.M(K),M. MedEd, dan jajarannya, Ketua Program Studi, Prof. Dr. Darmawansyah, S.E., M.Si, dan Dosen Prodi S3 Studi Pembangunan. Ssya juga mengucapkan terimakasih dan apresiasi yang tinggi kepada seluruh pihak dari instansi pemerintah setempat, kelompok tani, dan lainnya yang tak dapat saya sebutkan satu per satu, yang telah mengizinkan kami untuk melaksanakan penelitian di lapangan. Terimakasih juga saya sampaikan kepada Bapak Andi Ilham atas bantuan dalam survey lapangan.

Akhirnya, kepada kedua orang tua tercinta saya mengucapkan limpah terima kasih dan sembah sujud atas doa, pengorbanan dan memotivasi mereka selama saya menempuh pendidikan. Penghargaan yang besar juga saya sampaikan kepada isteri saya, Ummi Khairiyah dan puteri saya tercinta, Rizqa Utami, serta seluruh keluarga besar atas motivasi dan dukungan yang tak ternilai.

Penulis,

Ali Jamil

ABSTRAK

ALI JAMIL. **Dinamika Kebijakan dan Kontestasi Aktor dalam Pengelolaan Pupuk Bersubsidi di Indonesia** (dibimbing oleh M. Saleh S. Ali, Imam Mujahidin Fahmid, dan Darmawan Salman).

Implementasi kebijakan pupuk bersubsidi menghadapi tantangan dalam efektivitas dan tata kelola sehingga penting dilakukan kajian komprehensif mengenai pupuk bersubsidi di Indonesia. Penelitian ini bertujuan untuk mengeksplorasi kompleksitas tata kelola pupuk bersubsidi dengan tiga aspek utama yaitu analisis diskursus, pola relasi antar aktor, dan pemetaan kuasa serta kepentingan aktor dengan pendekatan Foucauldian dan Bourdieusian. Studi dilakukan di tiga provinsi dengan metode kualitatif. Data primer dikumpulkan melalui wawancara dari tingkat penerima pupuk bersubsidi hingga pengambil kebijakan di pemerintah pusat. Hasil penelitian mengidentifikasi dua diskursus terkait tata kelola penyaluran pupuk bersubsidi untuk ketahanan pangan yaitu pertanian modern versus pertanian rendah input. Diskursus berdampak pada masalah kelangkaan dan pelanggaran HET pupuk. Pemerintah berupaya memperkuat diskursus melalui kartu tani namun menghadapi kendala. Pola relasi antar aktor melibatkan kerja sama dan persaingan dalam proses pengusulan anggaran serta dukungan penggunaan pupuk kimia atau organik. Faktor diskursus, habitus aktor, dan kepentingan aktor memengaruhi pola relasi. Meskipun pemerintah terus melakukan pembenahan, suara petani masih sering tidak didengar yang mengeluhkan kuantitas pupuk yang kurang, keterlambatan, dan kekurangan modal. Hasil penelitian juga menunjukkan bahwa dinamika kebijakan pupuk bersubsidi mencerminkan keterkaitan antara ketahanan pangan, pertumbuhan ekonomi, keberlanjutan lingkungan, dan kesejahteraan petani. Dapat disimpulkan bahwa diskursus memainkan peran krusial dalam membentuk kebijakan tata kelola pupuk bersubsidi di Indonesia. Aktor-aktor saling berkontestasi sesuai peran, fungsi, kuasa dan kepentingannya.

Kata kunci: *Aktor, Diskursus, Kontestasi, Relasi kuasa, Pupuk bersubsidi*

 GUGUS PENJAMINAN MUTU (GPM) SEKOLAH PASCASARJANA UNHAS	
Abstrak ini telah diperiksa.	Paraf Ketua / Sekretaris.
Tanggal : _____	

ABSTRACT

ALI JAMIL. **Policy Dynamics and Contestation of Actors in the Management of Subsidized Fertilizers in Indonesia** (supervised by M. Saleh S. Ali, Imam Mujahidin Fahmid, and Darmawan Salman).

The implementation of subsidized fertilizer policy faces challenges in effectiveness and governance so it is important to conduct a comprehensive study of subsidized fertilizer in Indonesia. This study aims to explore the complexity of subsidized fertilizer governance with three main aspects, i.e. discourse analysis, patterns of relations between actors, and mapping of power and interests of actors with Foucauldian and Bourdieusian approaches. The study was conducted in three provinces using qualitative methods. Primary data was obtained through interviews from the level of subsidized fertilizer recipients to policy makers in the central government. The results identified two discourses related to the governance of subsidized fertilizer distribution for food security, namely modern agriculture versus low-input agriculture. The discourse has an impact on the problem of scarcity and violation of fertilizer price ceiling. The government tried to strengthen the discourse through farmer cards but faced obstacles. The pattern of relations between actors involves cooperation and competition in the process of proposing budgets and support for the use of chemical or organic fertilizers. Discourse factors, actor habitus, and actor interests influence the pattern of relations. Although the government continues to make improvements, the voices of farmers are still often not heard who complain about the lack of fertilizer quantity, delays, and lack of capital. The study results also show that the dynamics of subsidized fertilizer policy reflect the linkages between food security, economic growth, environmental sustainability, and farmers' welfare. It can be concluded that discourse plays a crucial role in shaping subsidized fertilizer governance policy in Indonesia. Actors contest each other according to their roles, functions, power and interests.

Keywords: *actors, discourse, contestation, power relations, subsidized fertilizers.*

 GUGUS PENJAMINAN MUTU (GPM) SEKOLAH PASCASARJANA UNHAS	
Abstrak ini telah diperiksa.	Paraf Ketua / Sekretaris.
Tanggal : _____	

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGAJUAN	ii
LEMBAR PERSETUJUAN	v
LEMBAR PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI	vii
UCAPAN TERIMAKASIH	viii
ABSTRAK	x
ABSTRACT	xi
DAFTAR ISI	xii
DAFTAR TABEL	xiv
DAFTAR GAMBAR	xv
BAB I PENDAHULUAN UMUM	1
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Rumusan Masalah.....	5
1.3. Tujuan Penelitian	6
1.4. Kegunaan Penelitian	7
BAB II DISKURSUS TATA KELOLA PUPUK BERUBSIDI UNTUK TANAMAN PANGAN DI INDONESIA.....	8
2.1 Abstrak	8
2.2 Pendahuluan	9
2.3 Metode	11
2.4 Hasil	14
2.5 Pembahasan	22
2.6 Kesimpulan.....	37
2.7 Daftar Pustaka.....	38
BAB III DINAMIKA KEBIJAKAN DALAM TATA KELOLA PUPUK BERSUBSIDI DI INDONESIA	43
3.1 Abstrak	43
3.2 Pendahuluan	44
3.3 Metode	45

3.4	Hasil	46
3.5	Pembahasan	53
3.6	Kesimpulan.....	58
3.7	Daftar Pustaka.....	59
BAB IV KUASA DAN KEPENTINGAN AKTOR DALAM KEBIJAKAN TATA KELOLA PUPUK BERSUBSIDI DI INDONESIA.....		63
4.1	Abstrak	63
4.2	Pendahuluan	64
4.3	Metode	66
4.4	Hasil	68
4.5	Pembahasan	78
4.6	Kesimpulan.....	85
4.7	Daftar Pustaka.....	86
BAB V PEMBAHASAN UMUM.....		91
BAB VI KESIMPULAN UMUM.....		94
DAFTAR PUSTAKA.....		96
LAMPIRAN.....		101

DAFTAR TABEL

Nomor Urut	Halaman
1. Lokasi dan informan penelitian	12
2. Produktivitas padi di Indonesia periode 2020-2022.....	27
3. Data impor pangan beras Indonesia periode 2000-2022.....	27
4. Anggaran Subsidi Pupuk Indonesia (2005-2023).....	52
5. Aktor institusional dalam tata kelola pupuk bersubsidi	72
6. Matriks 2x2 kuasa dan kepentingan.....	82

DAFTAR GAMBAR

Nomor Urut	Halaman
1. Kerangka analisis diskursus pupuk bersubsidi.....	11
2. Peta diskursus pupuk bersubsidi	23
3. Harga urea internasional dan jumlah penyaluran pupuk bersubsidi di Indonesia 2017-2023	50
4. Kerangka pikir analisis penelitian.....	67
5. Mekanisme penetapan alokasi pupuk bersubsidi.....	73
6. Proses pendataan petani.....	76
7. Kuadran kontestasi anggaran pupuk bersubsidi	80
8. <i>Mind map</i> diskursus dan kebijakan pupuk bersubsidi serta relasi antar aktor dalam implementasi program pupuk berubsidi	91

BAB I PENDAHULUAN UMUM

1.1. Latar Belakang

Pupuk merupakan sarana produksi yang ketersediaannya bersifat mutlak untuk mendukung peningkatan produktivitas tanaman dan kesuburan tanah (Bekele *et al.* 2022; Fahmid *et al.* 2022; Garnaik *et al.* 2022; Guan *et al.* 2022; Li *et al.* 2022; Pahalvi *et al.* 2021; Masnun dan Astanti, 2020). Pemanfaatan pupuk dinilai sebagai aspek krusial dan strategis dalam mewujudkan pertanian berkelanjutan (Jiang *et al.* 2022; Li *et al.* 2022; Rahman *et al.* 2021; Vejan *et al.* 2021; Aziz *et al.* 2019; Ciceri dan Allanore, 2019). Pupuk merupakan kebutuhan utama pada kegiatan budidaya karena berkaitan dengan peningkatan produksi untuk mendukung program ketahanan pangan (Bora, 2022; Jakhar *et al.* 2022; Moreda *et al.* 2022; Habtemariam *et al.* 2019; Susilowati, 2018; Stewarts dan Robert, 2012). Hasil penelitian oleh Nasrin *et al.* (2018) menunjukkan bahwa petani memiliki ketergantungan yang tinggi terhadap pupuk, dimana pemanfaatannya memiliki dampak yang signifikan terhadap peningkatan efisiensi pertanian untuk pertanian marginal (Das *et al.* 2022).

Intervensi Pemerintah Indonesia terkait pengadaan pupuk untuk mengakselerasi pertumbuhan sektor pertanian dan kesejahteraan petani melalui kebijakan pupuk bersubsidi (Riki *et al.* 2022; Ragimun *et al.* 2020). Data yang diperoleh dari Direktorat Jenderal Prasarana dan Sarana Pertanian (2021) menunjukkan bahwa realisasi pupuk bersubsidi dari tahun 2018 hingga 2020 hampir mendekati alokasi yang ditetapkan, dimana realisasi penyaluran pupuk bersubsidi selama tiga tahun berturut – turut adalah 9.270.008 ton, 8.500.000 ton, dan 8.711.857 ton. Usulan kebutuhan pupuk selama 2018-2020 adalah 9.550.000 ton, 8.874.000 ton, dan 8.883.467 ton. Sibande *et al.* (2017) dalam tulisannya memaparkan bahwa program subsidi input pertanian telah berkontribusi terhadap meningkatnya keterlibatan pasokan pasar jagung bagi petani kecil. Dalam hal ini, kebijakan tersebut berpotensi memberikan manfaat eksternal yang lebih luas. Pendapat lain dikemukakan oleh Takeshima *et al.* (2015) yang menyatakan bahwa program subsidi pupuk di Sub-Sahara Afrika (Nigeria) memiliki efek yang sangat kecil pada tingkat pertumbuhan harga gabah antara musim pasca tanam dan pasca panen. Selanjutnya studi ini juga menemukan bahwa pengaruh politik berperan dalam distribusi pupuk bersubsidi.

Pada implementasi kebijakan pupuk bersubsidi menghadapi pelbagai tantangan berkaitan dengan efektivitas tata kelola yang merujuk pada prinsip enam tepat (6T), yaitu pupuk harus tersedia tepat waktu, dalam jumlah yang tepat, mutu yang baik, jenis yang sesuai, tempat yang tepat dengan tingkat harga yang terjangkau, dan sesuai dengan Harga Eceran Tertinggi (HET) (Afandi *et al.* 2022; Kholis dan Setiaji, 2020). Tantangan lainnya dalam tata kelola pupuk bersubsidi adalah ketidakmerataan dalam distribusi pupuk, yang menyebabkan kelangkaan dan kenaikan harga di tingkat petani, birokrasi yang terlalu panjang dalam pendistribusian pupuk bersubsidi, serta kurangnya pengawasan (Lestari dan Wijayanto, 2022; Haq dan Zulfikar, 2021). Penelitian oleh Kautsar *et al.* (2020) tentang kelangkaan pupuk subsidi di Kecamatan Montasik berdampak pada tidak tepatnya jumlah pupuk subsidi yang tersedia. Selain itu faktor-faktor yang mempengaruhi kelangkaan pupuk subsidi di Kecamatan Montasik adalah realisasi pupuk lebih rendah dari usulan rencana definitif kebutuhan kelompok (RDKK) oleh petani, dosis pemakaian pupuk yang tidak sesuai anjuran, pola distribusi yang tidak efektif, kemampuan pengelolaan perencanaan kebutuhan pupuk yang masih rendah oleh kelompok tani, dan harga jual pupuk yang melebihi HET. Hasil penelitian oleh Anisa dan Adnan (2021) dan Foeh *et al.* (2022) menunjukkan sebaliknya dimana pelaksanaan program penyaluran pupuk bersubsidi daerah Padang Sago dan Desa Ponu sudah cukup efisien meski kekurangan sumberdaya namun optimalisasi sudah dilakukan dengan baik, sudah memenuhi aspek kecukupan, sudah merata karena manfaat program didistribusikan kepada kelompok sasaran, sudah responsif karena tanggapan petani dan aparatur sudah baik terhadap program ini serta sudah tepat guna karena petani dan aparatur merasakan dampak dari pelaksanaan program tersebut. Perbedaan hasil yang bertolak belakang ini membutuhkan suatu studi yang menjustifikasi tata kelola pupuk di Indonesia.

Beberapa studi telah dilakukan untuk mengkaji penyaluran pupuk bersubsidi dan pihak yang terlibat dalam proses distribusi tersebut. Widyati *et al.* (2021) memaparkan secara ringkas pihak yang terlihat dalam pengelolaan pupuk di Indonesia yakni: (1) Kementerian Pertanian; (2) Kementerian Perdagangan; (3) Kementerian BUMN; (4) Himpunan Bank-Bank Negara; (5) Satuan Kerja Perangkat Desa Provinsi dan Kabupaten/Kota (Dinas Lingkup Pertanian, Dinas Perdagangan dan Lembaga Penyuluh); (6) Petugas Penyuluh Lapangan (PPL); (7) Kelompok Tani/Petani; dan (8) Pelaksana Subsidi Pupuk. Penelitian oleh

Dayanti *et al.* (2020) mengidentifikasi hal yang perlu diperbaiki dalam sistem distribusi pupuk bersubsidi, yaitu: sinergi antar *stakeholder* yang terlibat dalam rantai penyaluran. Sedangkan Prawin *et al.* (2022) lebih menyoroti pihak-pihak yang seharusnya terlibat aktif dalam pengawasan dan pemantauan penyaluran pupuk bersubsidi. Studi oleh Chakim (2019) menunjukkan beberapa poin yang menjadi kekurangan aktor-aktor yang terlibat dalam penyaluran pupuk bersubsidi, diantaranya: defisit komunikasi, sinergi, dan sinkronisasi yang baik dalam perencanaan kebutuhan pupuk bersubsidi, proses penyaluran dan monitoring realisasi penyaluran pupuk bersubsidi para *stakeholder*, menyebabkan hasil yang diperoleh belum optimal. Namun, fokus dalam studi ini hanya terbatas pada penyaluran pupuk bersubsidi melalui kartu tani dan mengevaluasi program kartu tani tersebut, bukan tata kelola pupuk dari hulu ke hilir secara keseluruhan. Studi Magfiroh *et al.* (2021) dan Guo *et al.* (2021) bertujuan untuk mengevaluasi kebijakan pupuk bersubsidi, dampaknya bagi petani dan pembangunan di sektor pertanian. Menurut Theriault dan Smale (2021), pemangku kepentingan harus melakukan peninjauan ulang terkait desain program subsidi dan mempertimbangkan cara untuk meningkatkan kontribusinya terhadap tujuan sistem pertanian berkelanjutan dan ketahanan pangan.

Kelembagaan menurut Scott (2008) merupakan struktur sosial yang telah mencapai ketahanan tertinggi dan terdiri dari budaya kognitif, normatif, dan regulatif yang bersifat dinamis. Ketiga elemen ini secara bersama-sama memengaruhi kegiatan dan sumber daya untuk memberikan stabilitas dan makna bagi kehidupan sosial. Teori kelembagaan menggambarkan hubungan antara organisasi dengan lingkungannya, tentang bagaimana dan mengapa organisasi menjalankan sebuah struktur dan proses, serta bagaimana konsekuensi dari proses kelembagaan yang dijalankan (Meyer dan Rowan, 1977). Teori ini dapat digunakan untuk menjelaskan peran dan pengambilan keputusan dalam organisasi bahwa struktur, proses dan peran organisasi seringkali dipengaruhi oleh keyakinan dan aturan yang dianut oleh lingkungan organisasi (Scott, 2008). Teori Institusional mendefinisikan bahwa organisasi yang mengedepankan legitimasi akan memiliki kecenderungan untuk berusaha menyesuaikan diri pada harapan eksternal ataupun harapan sosial dimana organisasi tersebut berada (Fitrianto, 2015). Teori ini menjadi penjelas yang kuat dan populer bagi tindakan individu maupun organisasi (aktor) yang disebabkan oleh faktor eksogen,

eksternal, sosial, ekspektasi masyarakat dan lingkungan (Ridha dan Basuki, 2012).

Dalam ranah kebijakan publik, perumusan kebijakan juga sangat berkaitan dengan apa yang diungkap oleh para pakar sebagai kekuasaan yang sistematis (*a systemic power*). Stone (1995) menjelaskan bahwa dalam kaitannya dengan Teori Stratifikasi (*Stratification Theory*), perumusan kebijakan menempatkan para aktor yang terlibat dalam konteks yang secara strategis mempunyai sumber daya penting yaitu susunan hirarki (*hierarchically arrange*). Berkaitan dengan sifat dan karakteristik kepentingan publik dalam tahap perumusan masalah kebijakan, penting untuk memahami peranan dan motivasi masing-masing aktor yang ada dalam perumusan kebijakan. Setiap aktor yang terlibat tentu saja berupaya untuk mengejar orientasi mereka, baik yang bersifat individual maupun kelembagaan (Ali *et al.* 2015; Prasetyo, 2012). Dalam kondisi seperti inilah menurut Danziger (1995), seringkali konflik kepentingan dalam proses perumusan kebijakan semakin berkembang menjadi sesuatu yang dapat saja diinterpretasikan sebagai sebuah “arena” dalam proses tersebut.

Berdasarkan pemaparan di atas, diketahui bahwa studi yang secara spesifik membahas pengelolaan pupuk bersubsidi di Indonesia, peran *stakeholder* dalam kebijakan, implementasi dan dampaknya belum optimal dilakukan. Studi lainnya bersifat parsial, dimana berfokus pada satu topik seperti evaluasi kebijakan, penyaluran/distribusi pupuk, atau pengawasan penyaluran. Hasil penelitian juga kontradiktif di beberapa daerah yang memperoleh pupuk bersubsidi, sehingga generalisasi dalam penarikan kesimpulan tidak dapat dilakukan. Oleh karena itu, perlu dicari bukti yang lebih kuat untuk mengkaji masalah tersebut secara mendalam. Singkatnya, ada beberapa kekurangan dalam literatur yang relevan. Untuk mengisi *gap* tersebut, perlu dilakukan kajian dari sisi aktor yang terlibat dalam pengelolaan pupuk bersubsidi. Kajian ini membahas secara komprehensif kepentingan dan kuasa aktor dalam pengelolaan pupuk bersubsidi, pola relasi antar aktor, dan wacana-wacana yang berkembang diantara aktor dinamika kebijakan dan tata kelola pupuk bersubsidi. Penelitian ini secara teoritis dapat menjadi bahan pertimbangan dalam menetapkan kebijakan di masa mendatang.

1.2. Rumusan Masalah

Kebutuhan pupuk petani Indonesia meningkat setiap tahunnya sebagaimana terlihat pada data konsumsi pupuk yang diperoleh dari Asosiasi Produsen Pupuk Indonesia (APPI) menunjukkan pertumbuhan konsumsi urea sebesar 5% sepanjang tahun 2018 menjadi 6.27 juta ton, untuk konsumsi NPK mengalami peningkatan sebesar 7.88% menjadi 2.80 juta ton. Pola yang sama juga terjadi pada konsumsi pupuk jenis fosfat, ZA, dan pupuk organik. Meningkatnya kebutuhan pupuk tidak diikuti dengan kemampuan dalam penyediaan dan penyaluran yang optimal. Belum lagi tingginya ketergantungan petani terhadap pupuk serta minimnya efisiensi petani dalam pengaplikasiannya. Hal ini menjadi permasalahan yang harus diselesaikan oleh semua pihak yang terkait (*stakeholder*). Darwis dan Saptana (2010) memaparkan perlunya dilakukan rekonstruksi kebijakan untuk mengubah perilaku petani dalam penggunaan pupuk agar menjadi lebih efisien dan efektif serta melakukan mitigasi terhadap terjadinya kelangkaan pupuk. Rekonstruksi kebijakan mengintegrasikan para pemangku kepentingan dan diharapkan mampu mendorong rasionalisasi dan meningkatkan efektivitas petani dalam mengaplikasikan pupuk. Tujuan akhir yang ingin dicapai adalah pengurangan konsumsi pupuk kimia dan terjadinya peningkatan produktivitas.

Sebagai bentuk dukungan Pemerintah untuk peningkatan produksi pertanian, pelbagai regulasi dan kebijakan terkait sektor ini telah dikeluarkan, antara lain: 1) Permentan No. 10 Tahun 2022 tentang Tata Cara Penetapan Alokasi dan Harga Eceran Tertinggi Pupuk Bersubsidi Sektor Pertanian; 2) Peraturan Presiden (PERPRES) Nomor 15 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 77 Tahun 2005 tentang Penetapan Pupuk Bersubsidi Sebagai Barang dalam Pengawasan; 3) Peraturan Menteri Pertanian Nomor 28 Tahun 2020 tentang Komponen Harga Pokok Penjualan Pupuk Bersubsidi untuk Sektor Pertanian; 4) Peraturan Menteri Pertanian Nomor 28 Tahun 2020 tentang Komponen Harga Pokok Penjualan Pupuk Bersubsidi untuk Sektor Pertanian; 5) Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengadaan dan Penyaluran Pupuk Bersubsidi untuk Sektor Pertanian; 6) Peraturan Menteri Perindustrian Nomor 8 Tahun 2021 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Menteri Perindustrian Nomor 69/M-IND/PER/8/2015 Tentang Penggunaan Kantong Satu Merek Untuk Pupuk Bersubsidi; dan lainnya.

Meski dalam regulasi telah diatur sedemikian rupa, pada praktiknya masih ditemukan kendala dalam tata kelola pupuk Indonesia seperti distribusi pupuk yang tidak merata menyebabkan kelangkaan pupuk di beberapa lokasi dan berdampak pada tingginya harga pupuk di tingkat petani ketika kelangkaan terjadi (Ragimun *et al.*, 2020). Selain itu, terdapat kesenjangan antara tataran kebijakan dengan tataran operasional. Pemberian pupuk yang mengacu pada data RDKK menimbulkan 'pekerjaan tambahan' yang memberatkan petani dan tidak membawa manfaat yang sepadan dengan hasil yang dikeluarkannya (Sastraatmadja, 2008:140).

Kebutuhan akan pupuk terus meningkat, tetapi kemampuan dalam menyediakan dan mendistribusikan pupuk secara optimal tidak mengalami peningkatan sejalan dengan peningkatan kebutuhan tersebut. Meski pemerintah terus mengupayakan agar realisasi sesuai dengan usulan kebutuhan kebijakan pupuk bersubsidi, namun pada praktiknya di lapangan masih ditemukan kendala dalam tata kelola pupuk Indonesia. Problematika tata kelola pupuk menjadi tugas dan tanggung jawab Pemerintah dan juga semua *stakeholder* pertanian. Para pihak yang terlibat memiliki persepsi yang berbeda-beda terkait pengelolaan pupuk di Indonesia. Perbedaan pandangan ini memberikan perluasan perspektif dan pelbagai opsi/alternatif pemikiran dalam pemecahan masalah pupuk yang kian kompleks. Dari pemaparan di atas, dapat dirumuskan pertanyaan penelitian sebagai berikut:

- 1) Bagaimana diskursus mempengaruhi kebijakan tata kelola pupuk bersubsidi di Indonesia?;
- 2) Bagaimana dinamika kebijakan dalam tata kelola pupuk bersubsidi di Indonesia; dan
- 3) Bagaimana kuasa (pengaruh) dan kepentingan aktor yang terlibat dalam sistem tata kelola pupuk bersubsidi di Indonesia?

1.3. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian sebagai jawaban dari permasalahan-permasalahan di atas adalah sebagai berikut:

- 1) Menganalisis pelbagai diskursus memengaruhi kebijakan tata kelola pupuk bersubsidi di Indonesia;
- 2) Menganalisis dinamika kebijakan dalam tata kelola pupuk bersubsidi di Indonesia; dan

- 3) Memetakan kuasa dan kepentingan aktor institusional yang terlibat dalam tata kelola pupuk bersubsidi di Indonesia

1.4. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan dari penelitian ini diuraikan sebagai berikut:

- 1) Menjadi bahan informasi buat pemerintah terutama dalam mengambil kebijakan dalam keberlanjutan tata kelola pupuk bersubsidi dan pengembangan pertanian; dan
- 2) Sebagai bahan informasi terutama kepada peneliti yang ingin mengkaji hal sama dengan metode yang berbeda.

BAB II DISKURSUS TATA KELOLA PUPUK BERSUBSIDI UNTUK TANAMAN PANGAN DI INDONESIA*

2.1 Abstrak

Program Pupuk Bersubsidi Pemerintah Indonesia bertujuan untuk meningkatkan kinerja sektor pertanian dan mengatasi keterbatasan sumber daya petani. Penelitian ini menganalisis formasi yang membangun diskursus pupuk bersubsidi dan kekuatan legitimasi yang memungkinkan keberlanjutan kebijakan pupuk bersubsidi. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif, melalui pendekatan arkeologi dan genealogi pengetahuan untuk melihat bagaimana kebijakan pupuk bersubsidi dan wacana pupuk bersubsidi dilahirkan. Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Indramayu, Jawa Barat dan Kabupaten Sidrap dan Wajo, Sulawesi Selatan. Hasil penelitian menemukan bahwa ada dua diskursus utama yang mempengaruhi kontinuitas dan diskontinuitas program pupuk bersubsidi. Kedua wacana tersebut adalah wacana ketahanan pangan yang mendukung intervensi pemerintah dalam pengadaan pupuk berhadapan dengan diskursus pasar bebas berbasis paham neoliberalisme, yang tidak mengizinkan adanya subsidi negara dalam perekonomian, termasuk pupuk bersubsidi. Dalam diskursus ketahanan pangan, terdapat dua diskursus yang saling mempengaruhi, yaitu diskursus pertanian modern yang berbasis pada input kimia yang tinggi dengan pertanian ekologis berbasis pada input alami atau organik. Pertanian berbasis input kimia yang tinggi (*high input*) merupakan warisan gagasan dari program revolusi hijau, sedangkan pertanian ekologis merupakan kontinuitas dari konsep pembangunan berkelanjutan. Dinamika diskursus dalam penetapan kebijakan pupuk bersubsidi memunculkan dualisme harga dan pasar serta persaingan antara produk pupuk kimia dan organik. Dinamika diskursus juga berimplikasi pada munculnya pasar gelap penjualan pupuk dengan harga di bawah pupuk non-subsidi namun di atas harga pupuk bersubsidi, meskipun praktik ini secara nyata melanggar aturan yang ada.

Kata Kunci: Diskursus, pupuk bersubsidi, pertanian ekologis

* Topik ini telah dimuat di jurnal *Uncertain Supply Chain Management-Growing Science* Volume 12 (2024) hlm 1-16. Doi: 10.5267/j.uscm.2023.11.020.

2.2 Pendahuluan

Pangan adalah hak asasi manusia (Fung *et al.*, 2018; Hadiprayitno, 2015; Rae *et al.*, 2007). Sebagaimana amanat pada UUD 1945, Deklarasi Roma Tahun 1996, yang mendasari UU No. 7/1996 tentang Pangan (Prabowo, 2010). Tantangan saat ini adalah bagaimana mencukupi kebutuhan pangan yang semakin meningkat sejalan dengan penambahan populasi dunia (Otsuka & Fan, 2021; Praburaj *et al.*, 2018). Kebijakan pupuk bersubsidi merupakan upaya pemerintah meningkatkan produktivitas pertanian untuk mencukupi kebutuhan pangan (Sastra *et al.*, 2021). Pupuk merupakan sarana produksi strategis dan berperan penting dalam peningkatan produksi dan produktivitas tanaman (Therriault & Smale, 2021; Prasad, 2009). Kebijakan pemerintah dalam bentuk subsidi input menjadi instrumen penting untuk meningkatkan kinerja sektor pertanian dan mengatasi keterbatasan sumber daya yang dimiliki petani (Wirakusuma, 2020; Warr & Yusuf, 2014).

Pemerintah Indonesia telah menerapkan kebijakan pupuk bersubsidi sejak tahun 1969 (Sastra *et al.*, 2021; Wirakusuma, 2020; Warr & Yusuf 2014). Namun, kebijakan tersebut sempat dihentikan sementara dari tahun 1998 hingga 2002 karena adanya tekanan dari *International Monetary Fund* (IMF). Pemerintah Indonesia kemudian memberlakukan kembali kebijakan tersebut pada tahun 2003 setelah berbagai perbaikan dan perubahan substansi kebijakan (Gazzani 2018). Pupuk bersubsidi bersentuhan langsung dengan kebutuhan dan keberlangsungan hidup petani dalam mengelola lahan pertanian (Prasetyo *et al.*, 2018). Meskipun pemerintah telah mengalokasikan sejumlah besar dana untuk merealisasikan inisiatif ini, implementasinya masih menghadapi berbagai hambatan dan tantangan yang signifikan, terutama di bidang tata kelola (Adiraputra & Supyandi, 2021). Efektivitas program pupuk bersubsidi dapat dicermati dari terfasilitasinya petani dalam menebus pupuk bersubsidi sesuai ketentuan yang berlaku dan terpenuhinya kebutuhan petani berdasarkan Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok Tani (RDKK) yang berbasis konsep pupuk berimbang. Selain itu, pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi tersebut harus sesuai dengan indikator enam tepat (6T), yaitu tepat jenis, tepat jumlah, tepat harga, tepat tempat, tepat waktu dan tepat mutu (Ditjen PSP Kementan, 2020). Namun dalam implementasinya, terdapat berbagai kendala dalam penyaluran yang berujung pada perburuan rente (Sastra *et al.*, 2021) dan berbagai masalah yang berkaitan dengan pendataan petani (Marfuah & Irawan, 2021).

Tantangan pengelolaan pupuk bersubsidi muncul baik di tingkat nasional maupun daerah. Namun, tantangan paling besar justru dihadapi oleh provinsi-provinsi sentra produksi padi, seperti Jawa Barat dan Sulawesi Selatan yang merupakan lumbung padi nasional. Meski menunjukkan ketergantungan tinggi pada pupuk, kedua provinsi ini kerap mengalami kelangkaan, keterlambatan distribusi ke petani, pelanggaran harga eceran tertinggi, dan penjualan lewat jalur tidak resmi. Di ruang publik, parlemen, media massa, dan masyarakat luas, berbagai permasalahan pengelolaan pupuk bersubsidi mengemuka. Inti permasalahan terletak pada sumber anggaran pupuk bersubsidi, yaitu APBN yang berasal dari iuran rakyat. Oleh sebab itu, diperlukan investigasi menyeluruh terkait efektivitas pengelolaan pupuk bersubsidi agar dana rakyat tersebut dapat optimal memberi manfaat bagi petani dan ketahanan pangan nasional.

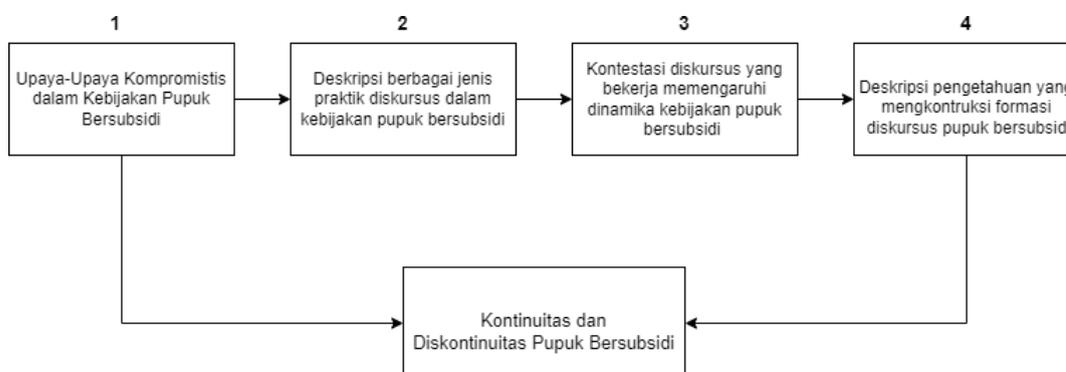
Penelitian sebelumnya kerap membahas sejauh mana efektifitas kebijakan pupuk bersubsidi Indonesia (Suryana *et al.*, 2016; Wirakusuma, 2020; Rachman, 2012; Prasetyo *et al.*, 2018). Dalam proses distribusi muncul banyak permasalahan yang berujung pada perilaku *rent-seeking*. (Sastra *et al.* 2021). Kebijakan tentang pupuk bersubsidi, bahkan disoroti oleh pelbagai negara Asia lainnya, terutama berkaitan dengan peran subsidi dalam menunjang pertumbuhan ekonomi, beban anggaran, efektivitas penyaluran, kesejahteraan petani, serta aspek ekonomi politik lainnya (Praveen *et al.*, 2021; Ali *et al.*, 2019; Ranathilaka & Arachchi, 2019; Bista *et al.*, 2018; Nasrin *et al.*, 2018; Kyle *et al.*, 2017; Dharmveer, 2015). Studi tentang permasalahan pupuk bersubsidi juga masif dilakukan di wilayah Afrika (Mulupi *et al.*, 2021; Iddrisu *et al.*, 2020; Kone *et al.*, 2019; Allotey, 2019; Ogheneruemu & Olaide Abdul-hameed, 2017; and Ochola & Fengying, 2015).

Penelitian ini melihat problematika tata kelola pupuk bersubsidi dalam perspektif yang berbeda, melalui peninjauan diskursus pembangunan dan suara-suara yang menghendaki perubahan dalam tata kelola. Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis formasi-formasi yang membangun diskursus pupuk bersubsidi; menganalisis berbagai diskursus tata kelola pupuk bersubsidi yang berpengaruh terhadap kebijakan; dan menganalisis kekuatan legitimasi pupuk bersubsidi yang memungkinkan terjadinya kontinuitas diskursus pupuk bersubsidi.

2.3 Metode

2.3.1 Jenis Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif, melalui pendekatan arkeologi dan genealogi, yang melihat pupuk bersubsidi sebagai diskursus. Data - data yang dianalisis adalah sejumlah pengetahuan yang dipraktikkan dalam kebijakan pertanian dan pupuk bersubsidi oleh sejumlah sejumlah subjek institusional (Foucault 1972; Santosa, 2017). Metode diskursus relatif berguna untuk analisis data kualitatif karena memungkinkan untuk mengeksimisasi legitimasi sosial dan sangat berguna untuk analisis kebijakan (Khan & MacEachen, 2021). Pendekatan ini bersumber diantaranya dari buku *The Archaeology of Knowledge*. Foucault (1972), yang mengacu pada teknik dan praktik di mana suatu diskursus dibangun diantaranya objek, konsep, dan strategi diskursif. (Arribas-Ayllon & Walkerdine, 2017). Serta model pembentukan dan pengawasan subjek yang bersumber dari buku *Discipline and Punish* (Foucault, 1978), yang dapat melihat sejauh mana pengendalian pemerintah terhadap program pupuk bersubsidi tersebut. Kerangka analisis diskursus pupuk bersubsidi direpresentasikan pada Gambar 1.



Gambar 1. Kerangka analisis diskursus pupuk bersubsidi

Berdasarkan pemikiran Foucault tersebut, analisis akan diarahkan untuk melihat berbagai legitimasi pupuk bersubsidi, dianalisis dengan menyingkap berbagai formasi diskursus yang membangun kebijakan pupuk bersubsidi. Melihat tarik menarik kepentingan antara upaya para subjek atau aktor untuk mempertahankan (kontinyu) dan menghentikan (diskontinyu) diskursus pupuk bersubsidi, karena dinilai tidak efektif. Penelitian ini mengidentifikasi dan mendeskripsikan berbagai realitas yang acak mengenai pupuk bersubsidi, melalui komponen-komponen diskursus.

2.3.2. Tempat dan Waktu

Penelitian dilakukan di tiga provinsi dan lima kabupaten: Kabupaten Indramayu dan Karawang di Provinsi Jawa Barat, serta Kabupaten Sidenreng Rappang, Wajo, dan Enrekang di Provinsi Sulawesi Selatan. Wilayah ini dipilih adalah sesuai dengan tujuan penelitian untuk melihat tata kelola pupuk bersubsidi. Lokasi-lokasi ini sebagian karena dianggap sebagai yang sangat penting sebagai daerah lumbung pangan nasional, khususnya beras. Wilayah ini juga merupakan an memiliki karakteristik sebagai sentra produksi beras dengan penggunaan pupuk bersubsidi yang relatif tinggi dibandingkan dengan daerah lain. Karakteristik lokasi-lokasi penelitian tersebut juga dapat dilihat pada keberagaman jenis lahan, sebagian merupakan irigasi teknis, semi teknis, dan padi sawah hujan. Selain itu, khusus untuk penelitian yang dilakukan di Kecamatan Grabak, Magelang, Jawa Tengah, adalah untuk mengobservasi praktik pertanian organik, dan proses produksi dan penggunaan pupuk organik. Penelitian ini dilaksanakan pada periode November hingga Mei 2023.

2.3.3 Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan sumber data primer dan sekunder. Data primer diperoleh melalui *in depth interview* mendalam dilakukan dengan informan kunci dari Kementerian Pertanian, Dinas Pertanian, dan badan-badan di tingkat kabupaten yang terlibat dalam pengelolaan pupuk bersubsidi, serta distributor pupuk, pengecer, kelompok tani, dan petani perorangan (Tabel 1).

Tabel 1. Lokasi dan informan penelitian*

Lokasi	Informan			
	Dinas Pertanian	Penyuluh	Klp Tani/Petani	Pengecer
Kab Sidenreng Rappang				
- Kec. Maritengae	1	3	2	1
- Kec. Watangsidreng				
- Kec. Pituriawa			3	
Kab Wajo				
- Kec. Keera		5	4	2
- Kec. Pitumpanua		5	4	2
Kab Enrekang	1	3	4	2
- Kecamatan Enrekang	1	3	4	2
- Kec. Maiwa	1	3	8	2
Kab Indramayu				
- Kec. Widasari	1	4	3	1
- Kec. Bango Dua	1	4	2	1

Lokasi	Informan			Pengecer
	Dinas Pertanian	Penyuluh	Klp Tani/Petani	
Kab Magelang	2	1	1	1

*Nama Informan Penelitian terlampir

Lokasi penelitian kerana dipilih berdasarkan alasan tertentu (*purposive sampling*). Provinsi Jawa Barat dan Sulawesi Selatan dipilih kerana keduanya merupakan provinsi penghasil pangan utama di Indonesia. Kemudian Kabupaten Indramayu, Kabupaten Wajo, Kabupaten Sidrap merupakan masuk dalam lima besar penghasil pangan utama di daerahnya masing-masing. Kedua provinsi tersebut dipilih karena menerima alokasi subsidi pupuk dalam jumlah yang signifikan. Demikian halnya pemilihan beberapa kecamatan, didasarkan pada berbagai pertimbangan tujuan penilitian dan karakteristik kecamatan tersebut. Beberapa karateristik yang dipertimbangkan adalah bantuan pupuk bersubsidi di daerah tersebut, kemudian karakter wilayah yang sebagian diwilayah tersebut adalah sawah irigasi teknis, irigasi semi teknis dan tadah hujan, agar dapat mewakili tujuan penelitian secara kualitatif. Sedangkan Kabupaten Magelang dipilih karena kemajuan pertanian organik yang telah dicapai di daerah tersebut dan sudah masuk dalam program pemerintah

Dalam penelitian ini dilakukan wawancara pada petani atau pengurus Kelompok Tani, penyuluh, petugas Verifikasi dan Validasi (Perval) dari Kantor Badan Penyuluh Pertanian yang ada Kecamatan, dan pejabat Dinas Pertanian Kabupaten. Sebagian besar narasumber merupakan petani, penyuluh, dan pengecer karena ketiganya dipandang paling memahami tata kelola pupuk bersubsidi di daerah. Baik dari sisi distribusi, pendataan petani, hingga berbagai masalah dan kebutuhan petani.

Data sekunder diperoleh dari sumber-sumber terpercaya seperti BPS-Statistik Indonesia, Dinas Pertanian Provinsi Sulawesi Selatan, Dinas Pertanian Provinsi Jawa Barat, BPS-Statistik Kabupaten Indramayu dan Karawang, BPS-Statistik Kabupaten Sidenreng Rappang, Kabupaten Wajo, dan Kabupaten Enrekang, serta Kementerian Pertanian (Direktorat Jenderal Prasarana dan Sarana Pertanian). Selain itu, data terkait juga diperoleh dari Pupuk Indonesia Holding Company (PIHC) dan berbagai situs web resmi pemerintah.

2.3.4 Teknik Analisis Data dan Penarikan Kesimpulan

Analisis data dalam penelitian ini menggunakan metode analisis data kualitatif yang meliputi tahapan kegiatan: 1) pengumpulan informasi dari hasil wawancara yang telah terkumpul, catatan lapangan, dokumen, rekaman, gambar, foto dan lainnya, 2) melakukan reduksi data dengan tujuan untuk membuat rangkuman data dan informasi penting yang berkaitan dengan tujuan penelitian, 3) penyajian data digunakan untuk lebih meningkatkan pemahaman kasus, sebagai acuan mengambil tindakan berdasarkan pemahaman dan analisis sajian data, 4) penarikan kesimpulan, merupakan hasil penelitian yang menjawab tujuan penelitian berdasarkan hasil analisis data.

Dalam penelitian kualitatif, penyajian data bisa dilakukan dalam bentuk uraian singkat, bagan, hubungan antar kategori, *flowchart* dan sejenisnya. Penyajian data yang paling sering digunakan dalam penelitian kualitatif adalah dengan teks yang bersifat naratif seperti halnya yang digunakan oleh peneliti. Apabila peneliti melakukan penyajian data, maka akan mempermudah untuk memahami apa yang terjadi serta merencanakan kerja selanjutnya berdasarkan apa yang telah dipahami tersebut.

2.4 Hasil

2.4.1 Praktik – praktik diskursus dalam implementasi program pupuk bersubsidi

2.4.1.1 Pengurangan anggaran dan alokasi pupuk bersubsidi

Dalam konteks diskursus pertanian modern di Indonesia terdapat sejumlah persyaratan krusial yang harus dipenuhi untuk meningkatkan produktivitas pertanian. Persyaratan ini mencakup penggunaan benih unggul, pemupukan yang seimbang, pengolahan tanah, pemberantasan hama, dan pengelolaan tanaman. Salah satu dampak positif dari penggunaan benih padi unggul adalah keharusan menggunakan pupuk kimia. Informasi ini telah disampaikan kepada petani melalui program penyuluhan pertanian dan petani telah mengakui bahwa tanaman mereka membutuhkan pupuk anorganik dengan dosis yang sesuai untuk mencapai hasil optimal. Setiap kali petani menanam padi atau jagung, penggunaan pupuk dengan dosis yang tepat menjadi suatu kebutuhan mutlak, yang ditentukan melalui Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok (RDKK) yang berbeda di tiap daerah.

Menurut data Kementerian Pertanian, kebutuhan total petani sesuai RDKK dalam lima tahun terakhir mencapai sekitar 22,57 hingga 26,18 juta ton dengan nilai sekitar Rp 63-65 triliun per tahun. Sedangkan realisasinya berdasarkan data

Ditjen PSP Kementan RI yang disampaikan dalam Rapat Dengar Pendapat bersama Komisi IV DPR RI menunjukkan bahwa pemerintah hanya dapat menyediakan subsidi pupuk sekitar Rp 25,27 triliun, cukup untuk pengadaan 9 juta ton pupuk. Dengan kata lain, hanya sekitar 37 persen dari kebutuhan yang dapat dipenuhi, sehingga sekitar 63 persen pupuk harus diperoleh sendiri oleh petani melalui pasar bebas atau pupuk non subsidi.

Situasi ini telah memengaruhi petani secara langsung, seperti di Kecamatan Keera, Kabupaten Wajo, Sulawesi Selatan dimana alokasi pupuk bersubsidi untuk tahun 2023 adalah 250 kg Urea dan 117 kg NPK per musim tanam (MT). Namun, menurut petani, alokasi ini dianggap tidak mencukupi, terutama untuk NPK, karena idealnya lahan mereka membutuhkan 250 kg Pupuk Urea per hektar per MT, dan 300 kg Pupuk NPK per MT. Menurut penyuluh, alokasi ini mengalami penurunan yang signifikan dibandingkan alokasi tahun 2021, di mana alokasi untuk Urea adalah 250 kg per hektar, NPK 150 kg, ZA 100 kg, dan SP36 25 kg per hektar per MT. Situasi serupa juga terjadi di Kabupaten Sidenreng Rappang, Sulawesi Selatan, di mana alokasi Urea adalah 233 kg dan NPK 129 kg, sementara kebutuhan sesuai RDKK adalah 275 kg Urea dan 250 kg NPK. Alokasi ini masih jauh dari mencukupi kebutuhan dalam RDKK, hanya mencapai sekitar 87 persen untuk Urea dan 31 persen untuk NPK.

Selain itu, petani juga mengeluhkan kekurangan alokasi pupuk SP36 dan ZA. Sebagai contoh, di Desa Pattirolokka, Kabupaten Wajo, petani merasa kesulitan karena tidak ada pasokan pupuk SP36 dan ZA, meskipun mereka sangat memerlukan keduanya karena lahan mereka adalah sawah tadah hujan. Seorang penyuluh yang bertugas di wilayah tersebut memberikan pernyataan:

"Petani minta subsidi SP 36 dikembalikan, setiap pertemuan pasti itu diminta petani, untuk disampaikan ke pengambil kebijakan". (Penyuluh, Kec. Keera)

Penyuluh di Kecamatan Keera mengusulkan alokasi pupuk yang lebih komprehensif bagi petani di wilayah tersebut. Alokasi ini mencakup 200 kg Urea, 250 kg NPK, 50 kg ZA, dan 100 kg SP36 per hektar per musim tanam. Ketersediaan pupuk dengan jenis tersebut menjadi sangat penting terutama untuk lahan-lahan yang bergantung pada air hujan sebagai sumber irigasi. Pengalaman petani telah menunjukkan bahwa penggunaan pupuk lengkap dapat menghasilkan peningkatan hasil panen hingga mencapai 70-80 karung atau sekitar 7-8 ton per hektar, sementara penggunaan pupuk yang terbatas hanya menghasilkan panen

sekitar 4-5 ton. Dengan menerapkan dosis lengkap, petani dapat menghasilkan sekitar 3 ton padi lebih banyak per hektar. Dalam hal ini, penggunaan pupuk yang terbatas mengakibatkan kerugian potensi pendapatan sekitar 12 juta rupiah per hektar.

Dalam hal ini, pemerintah hanya mampu memenuhi sekitar 37% dari kebutuhan pupuk nasional, sehingga petani harus memenuhi pasokan sebesar 63% melalui pasar bebas. Situasi ini menciptakan dualisme pasar dan harga dalam kebijakan pupuk pemerintah. Dualisme pasar terjadi antara pasar subsidi dan pasar bebas, sementara dualisme harga terjadi antara harga subsidi dan harga non-subsidi. PT. Pupuk Indonesia Holding Company (PIHC) memiliki peran sebagai produsen pupuk subsidi dan non-subsidi. Harga pupuk bersubsidi dan non-subsidi di pasaran memiliki selisih yang cukup tinggi. Sebagai contoh, harga Urea bersubsidi Rp112.500 per zak, sementara Urea non-subsidi mencapai Rp475.000 per zak. Demikian pula untuk jenis NPK, dimana NPK bersubsidi dijual dengan harga Rp112.500 per zak, sedangkan NPK non-subsidi mencapai Rp475.000 per zak.

2.4.1.2 Dualisme harga dan implikasinya dalam tata kelola pupuk bersubsidi

Dalam menjalankan tata kelola pupuk bersubsidi, pemerintah telah menciptakan mekanisme distribusi yang bertujuan untuk memastikan pupuk tepat sasaran. Dana pupuk bersubsidi berasal dari anggaran negara yang dialokasikan kepada petani yang memenuhi kriteria tertentu. Kriteria ini diatur dalam Peraturan Menteri Pertanian No. 10 Tahun 2022. Peraturan tersebut membatasi pemberian subsidi hanya untuk 9 komoditas pangan pokok dan strategis, seperti padi, jagung, kedelai, cabai, bawang merah, bawang putih, tebu rakyat, kopi, dan kakao. Selain itu, hanya petani dengan luas lahan maksimal 2 hektar yang berhak menerima subsidi. Mulai Januari 2023, penebusan pupuk bersubsidi harus didaftarkan dalam *data base* Simluhtan dengan menggunakan kartu tani. Meskipun begitu, alokasi subsidi tidak dapat memenuhi seluruh petani karena keterbatasan anggaran pemerintah yang hanya sanggup mencukupi sekitar 30% kebutuhan.

Di sisi lain, terdapat dua persoalan utama. Pertama, kesenjangan harga yang signifikan antara pupuk bersubsidi dan non-subsidi. Kedua, dualisme penerima manfaat antara petani berhak dan tidak berhak. Untuk mengatasi tantangan tersebut, pemerintah melibatkan kementerian dan lembaga terkait. Namun institusi birokrasi dinilai belum mampu mengurus seluruh proses pengadaan dan distribusi

pupuk bersubsidi sampai diterima petani, sehingga pemerintah membuka kerjasama dengan pelaku usaha.

Dalam hal ini, BUMN ditunjuk untuk menjalankan peran tugas negara dalam pengadaan dan penyaluran pupuk kepada petani, sekaligus mendukung misi bisnisnya sebagai perseroan. Untuk menjalankan tugas tersebut, pemerintah membentuk hierarki institusi, yaitu Lini I, Lini II, Lini III, dan Lini IV, hingga mencapai petani. PIHC ditunjuk sebagai penanggung jawab utama dalam distribusi pupuk, sedangkan distributor dan pengecer direkrut sebagai mitra dalam rangka penyaluran pupuk bersubsidi.

Meskipun seluruh instrumen birokrasi dan dunia usaha terlibat dalam upaya ini, hasilnya belum memenuhi harapan. Salah satu tantangan utama adalah mengatasi dualisme harga di pasar, sehingga pupuk bersubsidi tidak disalahgunakan dan dijual dengan harga non-subsidi. Data menunjukkan bahwa masalah ini kerap terjadi. Masalah distribusi juga menjadi perhatian karena rawan terjadinya konsentrasi pekerjaan pada tempat dan waktu tertentu, terutama di gudang Lini I dan Lini II. Hal ini menyebabkan kelangkaan pupuk akibat keterlambatan distribusi. Keterbatasan angkutan pupuk dan jumlah buruh di gudang penyedia dan distributor menjadi penyebab utama terhambatnya distribusi dalam jumlah besar secara bersamaan. Pengecer sering kali harus menunggu dalam ketidakpastian, meskipun telah mentransfer dana ke distributor. Salah satu pengecer mengalami situasi ini pada musim tanam tahun 2022, di mana pengecer tersebut melayani 14 kelompok tani atau 345 petani sehari-hari.

“Masalah yang kita hadapi pupuk selalu terlambat datang, padahal pupuk sudah dibayar, tapi barang belum datang. Padahal distributor tempat memesan cukup dekat, tak lebih dari 10 km dari gudang pengecer. Padahal distributor tersebut hanya melayani dua kecamatan.” (Pengecer, Sidrap).

Keterlambatan dalam distribusi pupuk bersubsidi mengakibatkan beberapa pengecer mengambil inisiatif untuk menjemput sendiri pupuk dari gudang distributor dengan alasan mempercepat proses pengiriman ke gudang mereka. Distributor memberikan izin kepada pengecer untuk melakukan penjemputan sendiri dengan mengembalikan biaya distribusi angkutan sebesar Rp. 800.000,- per truk. Meskipun mekanisme seperti ini diperbolehkan, pengecer melakukan tindakan tersebut karena terpaksa, karena faktanya mereka berpotensi mengalami kerugian. Seperti yang dialami seorang pengecer di Pitumpanua Kab Wajo sebagai berikut:

“Saya pernah menebus banyak kendalanya diangkutan, kalau pakai mobil sendiri hilang keuntungannya. Karena yang disubsidi angkutannya Rp.800.000,- sedangkan keuntungannya 75 rupiah per kg, Cuma 7.500 per kwintal. Jadi kalau ambil sendiri, rugi. Terutama buruh paling kendala. Kalau sewa mobil diluar dipastikan tambah banyak biayanya, terpaksa harus sabar menunggu, karena yang tukang angkat dari gudang cuma dapat Rp.500, kalau kita cari buruh diluar gak ada yang mau Rp.500” (Pengecer, 65 thn, Siwa)

Para pengecer sering mencari cara untuk menghindari kerugian dalam kondisi ini. Salah satunya adalah dengan menghemat biaya transportasi, yaitu dengan langsung mengantarkan pupuk dari gudang distributor ke kelompok tani saat ada pesanan. Dengan cara ini, lebih banyak pupuk yang dapat langsung diantarkan ke kelompok tani, sehingga memudahkan pengecer dan petani. Pembelian pupuk oleh petani biasanya dikomunikasikan melalui kelompok tani, sehingga jumlah petani yang datang langsung ke kios pengecer menjadi lebih sedikit.

Berdasarkan usulan dari pengecer, untuk menjaga kelancaran distribusi, penebusan pupuk sebaiknya dilakukan hingga 20 kali per tahun, kecuali pada bulan Januari-Februari menjelang musim panen. Waktu penebusan yang ideal adalah pada musim tanam April-September (ASEP) dan Oktober-Maret (OKMAR). Pengecer juga berpendapat bahwa pada bulan pertama, seharusnya sudah ada 100 ton pupuk di gudang pengecer, jika tidak, maka berpotensi timbul masalah. Pupuk jatah MT 1 juga harus sudah ada di gudang lini II pada bulan Januari-Februari. Untuk menghindari antrean panjang di gudang, PHIC perlu melakukan pemetaan musim tanam per wilayah lini IV agar penebusan bisa dijadwalkan dengan baik.

Dualisme harga berdampak pada kesulitan untuk menjaga harga sesuai Harga Eceran Tertinggi (HET). Setiap pihak dalam mekanisme ini berusaha mencari keuntungan bagi diri sendiri. Perdagangan ilegal pupuk bersubsidi terjadi di berbagai tempat, termasuk di Kabupaten Wajo dan Sidrap, Sulsel. Praktik pembelian pupuk bersubsidi yang dijual secara tidak resmi disebut "Pupuk Gentayangan". Diduga pupuk tersebut berasal dari wilayah tetangga. Pupuk gentayangan di Sidrap diduga berasal dari Kabupaten Enrekang, Pinrang, dan Mamuju, sedangkan di Wajo diduga berasal dari Sidrap bagian Timur dan Luwu. Ada pula dugaan bahwa pupuk gentayangan berasal dari daerah sendiri, tetapi dari kecamatan yang berbeda. Tidak ada yang dapat memastikan kebenaran

mengenai sumber pupuk gentayangan tersebut. Harga pupuk gentayangan juga berbeda dengan harga resmi di kios, dengan harga NPK mencapai Rp.150.000,- hingga 180.000,- per zak, sedangkan HET seharusnya Rp.112.500,- per zak. Meskipun lebih mahal, petani bersedia membayar agar dapat memperoleh pupuk, terlebih jika harganya masih terjangkau dibandingkan pupuk non subsidi yang harganya mencapai Rp.475.000,- per zak. Selain itu, petani juga tertarik karena pupuk gentayangan dapat dibeli secara kredit atau dibayar setelah panen. Pengakuan seorang Ketua Kelompok Tani sebagai berikut:

“Sangat heran, karena kalau mau tebus pupuk tidak ada, tapi kita cari pupuk di luar, kenyataannya selalu ada, hanya saja harganya sudah mahal sekitar Rp. 150.000”. (AT, 34 thn, ketua kelompok tani, Sidrap).

Praktik penjualan pupuk bersubsidi secara ilegal seperti ini tidak hanya terjadi di daerah Sulawesi Selatan, tetapi juga banyak ditemukan di daerah lain seperti di Jawa. Contohnya di Sragen, polisi berhasil membongkar praktik penjualan pupuk bersubsidi tanpa izin yang dijual dengan harga melebihi Harga Eceran Tertinggi (HET) kepada petani. Dalam satu gudang milik seorang pelaku, polisi menemukan ratusan sak pupuk bersubsidi yang telah diamankan (Gatra.com, 2021) Kejadian serupa juga terjadi di Madiun, di mana kebutuhan pupuk subsidi tidak terpenuhi dan petani mengeluhkan penjualan pupuk subsidi oleh kios-kios dengan harga yang mahal. Masyarakat merasa bingung mengapa pupuk subsidi dijual dengan harga non-subsidi. Harga pupuk seperti Urea dan Phonska yang dijual bebas mencapai Rp. 240.000,- hingga Rp. 250.000,- ribu per karung, sementara pada karung tersebut tertera "subsidi pemerintah" (detik.com, 2022). Praktik jual beli pupuk bersubsidi secara ilegal juga terjadi di Kabupaten Ponorogo, di mana petugas menangkap pelaku yang menjual pupuk bersubsidi tanpa izin di wilayah Kecamatan Pulung. Pelaku mengakui bahwa pupuk bersubsidi tersebut didapatkan dari daerah Sumenep, Madura (ditreskrimsuspoldajatim.com, 2022).

Selain itu, kondisi lain yang menyebabkan pelanggaran HET adalah minimnya modal yang dimiliki oleh petani. Meskipun petani mendapatkan subsidi pupuk, banyak di antara mereka tidak memiliki modal yang cukup untuk membelinya. Situasi ini dimanfaatkan oleh rentenir melalui sistem "bapak angkat", di mana petani meminjam pupuk dari seseorang dengan modal dan membayarnya setelah panen. Rentenir ini mengambil keuntungan sebesar Rp. 50.000,- per zak,

sehingga harga pupuk yang seharusnya Rp. 112.500,- menjadi Rp. 165.000,- sampai dengan Rp. 170.000,- dengan masa pinjaman selama 3-4 bulan. Petani kesulitan ini mendapatkan solusi dari para rentenir tersebut.

Contohnya adalah AT, seorang ketua kelompok tani di Sidrap, di mana mayoritas petani anggota kelompoknya dibantu oleh ketua kelompok tani untuk membeli pupuk bersubsidi sekaligus menjadi bapak angkat. Ketua kelompok tani tersebut memberikan pernyataan sebagai berikut:

“ada dua sistem pembayaran, bayar setelah panen, ada juga bayar cash setelah barang diantar ke rumahnya. Sekitar 18 orang bayar setelah panen, sisanya cash 10 orang. Sekitar 15 ribu keuntungan per karung zak, untuk 3 bulan berjalan.” (AT, 34 thn, Ketua Kelompok Tani di Sidrap)

Sistem peminjaman pupuk ini juga diterapkan secara luas di Kecamatan Pitumpanua dan Keera, Kabupaten Wajo. Petani memilih untuk meminjam pupuk karena mereka tidak memiliki tabungan setelah panen atau karena adanya kebutuhan mendesak lainnya. Pihak swasta yang menjadi bapak angkat mengakui bahwa mereka mengambil keuntungan hingga Rp. 50.000,- per zak, karena risikonya cukup tinggi.

Seorang petani di Kecamatan Pituriawa, Kabupaten Sidrap mengungkapkan, petani jarang melakukan pembayaran tunai ketika membeli pupuk bersubsidi. Umumnya, mereka memperoleh talangan dari ketua kelompok tani atau pedagang tertentu. Pembayaran baru dilakukan setelah panen. Hal ini disebabkan dua faktor. Pertama, hasil panen lebih baik dialokasikan terlebih dahulu untuk pemenuhan kebutuhan yang lebih mendesak. Kedua, hasil panen kerap hanya cukup untuk menutupi kebutuhan pokok. Karena itu, sistem pembayaran tunda sangat membantu petani yang bermodal terbatas. Sistem ini dikenal dengan istilah “Bapak Angkat” di mana seseorang yang memiliki modal finansial bertindak sebagai penjamin petani. Seorang petani memberikan tanggapan berkaitan dengan mekanisme “Bapak Angkat” ini:

“Jarang sekali kami petani melakukan pembayaran tunai dalam berbelanja pupuk. Kebanyakan kami hanya meminjam pada ketua kelompok tani. Kami bayar dengan harga agak tinggi, sekitar 170.000 per zak”(AA, 41 thn)

Pernyataan serupa kerap diungkapkan petani dari berbagai daerah. Pandangan mereka terbelah. Sebagian petani menilai sistem Bapak Angkat

memberatkan. Sementara lainnya justru merasa terbantu pemenuhan kebutuhan pertanian dari sang penjamin. Petani yang setuju berdalih bahwa keuntungan yang mereka terima lebih besar dibanding resiko yang ditanggung penjamin. Peran penjamin modal maupun kelompok tani sebagai Bapak Angkat dinilai cukup vital. Terutama ketika pasokan pupuk langka, mereka berusaha mencari alternatif lain dari berbagai sumber agar kebutuhan nutrisi tanaman yang mendesak bisa terpenuhi.

Menurut pengakuan pedagang atau kelompok tani yang menjalankan sistem Bapak Angkat, model ini sebenarnya tidak selalu menguntungkan bagi mereka. Kelompok tani yang kerap berperan sebagai Bapak Angkat menyatakan bahwa jika satu zak pupuk tidak dibayar petani, maka seluruh keuntungan lainnya bisa hilang. Kondisi ini sangat mungkin terjadi mengingat hasil panen kadang tidak mencukupi kebutuhan petani. Mereka tidak akan memaksa petani membayar jika memang tak mampu. Hubungan ekonomi model Bapak Angkat ini lebih didasari unsur kekeluargaan dan tidak semata untung rugi.

2.4.1.3 Inisiatif penggunaan pupuk organik

Di tengah berbagai persoalan yang melingkupi pupuk bersubsidi, banyak inisiatif muncul untuk mengadopsi penggunaan pupuk organik alami dalam sistem pertanian. Pertanian organik telah berkembang pesat di sebagian besar negara sebagai respons terhadap kesadaran konsumen akan bahaya bahan kimia sintesis dalam produk pertanian. Namun, petani masih sangat bergantung pada pupuk bersubsidi dan belum sepenuhnya beralih ke pupuk organik yang dapat dihasilkan dari sumber daya alam sekitar, seperti tanaman dan ternak. Pemerintah Indonesia telah mendorong praktik pertanian organik dan mengajak petani untuk mengurangi ketergantungan pada pupuk kimia.

"Untuk meningkatkan produktivitas pertanian diperlukan pupuk yang mencukupi. Namun, di tengah keterbatasan alokasi pupuk subsidi dan tingginya harga pupuk nonsubsidi, petani harus mencari cara lain untuk memenuhi kebutuhan pupuk tersebut. Sampai saat ini, untuk memenuhi ketersediaan dan kecukupan pupuk kimia sangat sulit dan mahal karena beberapa bahan bakunya masih tergantung impor dari negara lain," "Gerakan ini tidak berarti meninggalkan penggunaan pupuk anorganik sepenuhnya, melainkan boleh menggunakan pupuk kimia dengan ketentuan tidak berlebihan atau menggunakan konsep pemupukan berimbang," (Menteri Pertanian SYL, Liputan6.com)

Beberapa inisiatif pertanian organik telah memberikan hasil yang positif di berbagai daerah. Program Upland yang diselenggarakan oleh Kementerian Pertanian telah membantu sekitar 2.000 petani di 14 kabupaten di Indonesia dalam menerapkan pertanian organik. Program ini didanai melalui dana pinjaman dari Islamic Development Bank dan International *Fund for Agriculture Development* (IFAD). Contohnya adalah di Grabak, Magelang, Jawa Tengah, di mana Gabungan Petani Organik Sekar Langit (GUPON) berhasil mengelola lahan seluas 642,46 hektar dengan praktik pertanian organik yang terpadu antara peternakan dan pertanian. Mereka telah membuktikan bahwa mereka dapat mengurangi ketergantungan pada pupuk kimia, menghemat penggunaan pupuk, dan meningkatkan nilai tambah melalui produksi beras organik dengan harga yang lebih tinggi.

Beberapa daerah juga telah mencoba membuat pupuk organik sendiri, seperti di Kabupaten Sidrap, Sulawesi Selatan, di mana praktik pertanian organik dan pembuatan pupuk dari bahan-bahan organik telah diperkenalkan oleh penyuluh pertanian. Bahan-bahan seperti jerami, arang padi, arang sekam padi, dan enceng gondok dapat dimanfaatkan untuk membuat pupuk organik. Meski demikian, petani masih sangat tergantung pada pupuk kimia bersubsidi.

Salah satu usulan yang diajukan adalah mengalihkan subsidi pupuk ke teknologi pengolahan tanah dan penanaman. Dengan pengalihan subsidi tersebut, petani dapat membeli pupuk sesuai kebutuhan atau menciptakan pupuk organik sendiri. Subsidi pengolahan tanah dan penanaman memiliki kelebihan karena harga yang stabil dan dapat lebih mudah dikendalikan. Selain itu, subsidi tersebut juga berdampak positif pada perbaikan sistem pengolahan lahan.

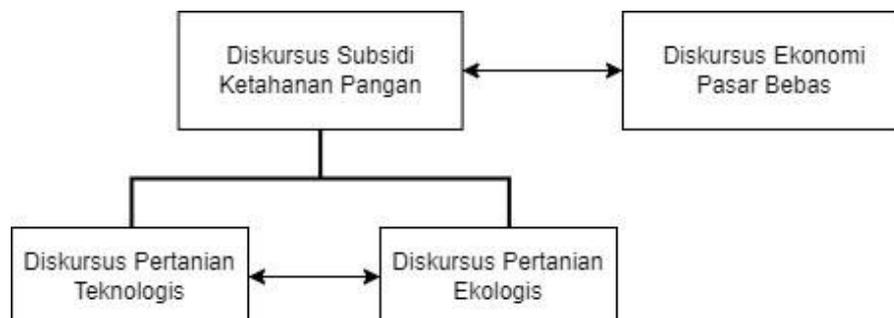
Meski demikian, ketergantungan petani pada pupuk kimia bersubsidi masih menjadi kendala. Beberapa petani dan penyuluh pertanian di Kabupaten Sidrap menyatakan bahwa kreativitas petani dalam menciptakan pupuk organik masih terhambat oleh ketergantungan pada pupuk kimia bersubsidi. Pengalihan subsidi pupuk ke teknologi pengolahan tanah dan penanaman diusulkan sebagai langkah percepatan menuju pertanian ekologis. Selain itu, subsidi pengolahan tanah dan penanaman memiliki kelebihan dibandingkan subsidi pupuk karena harga yang stabil, sehingga lebih mudah dikendalikan.

2.5 Pembahasan

2.5.1 Dinamika diskursus dalam pembangunan pertanian di Indonesia

Dalam memahami kompleksitas tata kelola pupuk bersubsidi, perlu melihat berbagai formasi diskursus yang membentuk pemahaman tentang pupuk bersubsidi. Dalam konteks ini, perspektif Arkeologi Pengetahuan dan Genealogi dapat digunakan untuk menganalisis berbagai formasi diskursus yang terbentuk. Formasi diskursus ini meliputi formasi objek, formasi penyampaian, formasi strategi dan formasi konsep (Foucault, 1989; Foucault, 2002). Dengan menganalisis formasi objek diskursus, dapat dipahami bagaimana objek pupuk bersubsidi dibentuk dan dimanipulasi untuk kepentingan tertentu. Sementara itu, melalui analisis Genealogi, dapat dilacak bagaimana pemerintah melakukan pengendalian yang efektif terhadap pupuk bersubsidi. Hal ini melibatkan upaya pemerintah melalui birokrasi negara untuk mempertahankan diskursus tersebut. Dengan melihat faktor-faktor pembentuk diskursus melalui pendekatan Arkeologi Pengetahuan, serta melihat pembentukan dan pengawasan subjek melalui pendekatan Genealogi, dapat dipahami bagaimana diskursus pupuk bersubsidi dipertahankan dan potensi terjadinya perubahan dalam pengetahuan, seperti munculnya diskursus pasar bebas dan ekologi, serta pengalaman petani yang beragam.

Pada dasarnya, terdapat tiga kepentingan utama yang membentuk formasi diskursus pupuk bersubsidi. Pertama, kepentingan negara dalam mencapai ketahanan pangan yang sejalan dengan prinsip-prinsip revolusi hijau. Kedua, kepentingan pemerintah dalam sektor pertanian untuk mencapai pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan petani. Ketiga, penguatan ekonomi negara melalui BUMN pupuk. Ketiga kepentingan ini menjadi dasar yang kuat untuk menjaga kontinuitas diskursus pupuk bersubsidi. Masing-masing formasi tersebut dipetakan pada Gambar 2.



Gambar 2. Peta diskursus pupuk bersubsidi

Dalam konteks pembangunan pertanian di Indonesia, terjadi kontestasi antara berbagai jenis diskursus yang berbeda. Kontestasi ini terutama terjadi dalam dua bidang pemikiran ekonomi politik yang saling bertentangan. Pertama, terdapat kontestasi antara paham ekonomi ketahanan pangan yang berbasis pada negara kesejahteraan dan paham ekonomi campuran terhadap, berhadapan dengan prinsip pasar bebas yang berbasis pada prinsip ekonomi neoliberal.

Ekonomi neoliberal menekankan pentingnya pasar bebas tanpa adanya proteksi dan subsidi. Kebijakan ekonomi liberal menekankan pentingnya pasar bebas dan peran pemerintah yang terbatas. Pemikiran ini membela kebijakan pasar bebas, privatisasi dan deregulasi (Davies, 2014) Sedangkan prinsip ekonomi kesejahteraan memberi jalan bagi campur tanga negara dalam hal yang menjadi sumber-sumber kesejahteraan masyarakat (Komalasari, 2015).

Paham ekonomi ketahanan pangan melihat subsidi kepada petani adalah hal yang diperlukan. Paham ekonomi politik ketahanan adalah tergambar pada Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan. Dalam Undang-undang tersebut ketahanan pangan didefinisikan sebagai "kondisi terpenuhinya pangan bagi negara sampai dengan perseorangan, yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, beragam, bergizi, merata, dan terjangkau serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat, untuk dapat hidup sehat, aktif, dan produktif secara berkelanjutan."

Dirkursus ekonomi ketahanan pangan memiliki sejarah yang panjang. Perkembangan konsep ketahanan pangan ketika muncul pemikiran untuk menyelamatkan dunia dari krisis pangan, dimulai pasca perang dunia pertama tahun 1930 melalui Liga Bangsa-Bangsa. Puncaknya saat muncul gagasan Revolusi Hijau yang dimulai pada tahun 1944 ketika Yayasan Rockefeller mendirikan sebuah lembaga untuk meningkatkan hasil pertanian pertanian Meksiko. Program ini memberikan hasil yang mencengangkan, sehingga Meksiko berubah dari keharusan mengimpor setengah gandumnya menjadi negara yang berswasembada pada tahun 1956, dan pada tahun 1964, menjadi ekspor setengah juta ton gandum.

Pertumbuhan hasil panen sedemikian rupa sehingga pertanian sekarang mampu melampaui pertumbuhan penduduk, produksi per kapita meningkat setiap tahun, sejak tahun 1950 (Ameen & Raza, 2017). Kontestasi diskursus kedua terjadi dalam kerangka paham ekonomi ketahanan pangan itu sendiri, antara

pertanian modern berbasis pada prinsip revolusi hijau dan pertanian ekologis yang sering menjadi istilah bagi pertanian rendah input, yang berbasis pada prinsip pembangunan berkelanjutan. Dalam diskursus pertanian modern yang berbasis pada revolusi hijau menjadikan subjek yang dominan adalah produsen pupuk dan pestisida kimia. Pertanian modern merupakan istilah umum yang merujuk pada sistem pertanian dengan menggunakan teknologi dan input pupuk dan pestisida anorganik yang tinggi. Sementara itu, dalam diskursus pertanian ekologis, pendukungnya meliputi gerakan konsumen hijau, produsen pupuk organik dan hayati, organisasi non-pemerintah, aktivis lingkungan, dan lain sebagainya. Terjadi perdebatan tentang pendekatan mana yang lebih baik dan lebih berkelanjutan dalam pembangunan pertanian.

Diskursus pertanian ekologis terbangun dari satu gagasan besar dunia tentang Pembangunan Berkelanjutan. Tonggak besar pertama dalam menetapkan pentingnya lingkungan dalam skala global adalah KTT Lingkungan PBB 1972 di Stockholm. Pada tahun 1992, dua puluh tahun setelah KTT Stockholm, PBB mengadakan Konferensi Dunia tentang Lingkungan dan Pembangunan di Rio de Janeiro, Brasil. Konsep pembangunan berkelanjutan muncul dari pandangan dunia baru, yang percaya bahwa kelangsungan hidup, kemajuan berkelanjutan, dan pemeliharaan komunitas manusia tergantung pada kesehatan dan kelangsungan hidup sistem pendukung kehidupan bumi. Konsep ini kemudian menjadi *Sustainable Development Goals* (SDGs) diadopsi sebagai konsep pembangunan diseluruh dunia (Mazza, 2021).

Dinamika diskursus-diskursus tersebut mempengaruhi arah dan kebijakan pembangunan pertanian di Indonesia. Di satu sisi kerap terjadi kontestasi antara keduanya, di sisi lain bisa pula terjadi konfrontasi. Pemerintah harus mempertimbangkan berbagai faktor dan perspektif yang ada untuk mencapai tujuan ketahanan pangan dan pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan. Penting untuk mengkaji lebih lanjut implikasi dan dampak dari masing-masing diskursus dalam mencapai tujuan tersebut, serta mengevaluasi efektivitas dan efisiensi penggunaan pupuk bersubsidi dalam konteks diskursus yang ada.

2.5.2 Diskursus ekonomi politik: antara subsidi dan pasar bebas

Dalam diskursus pupuk bersubsidi, terdapat tiga kepentingan ekonomi politik yang menjadi fokus pemerintah Indonesia. Pertama, pentingnya menciptakan ketahanan pangan nasional mengingat Indonesia adalah negara dengan

populasi besar. Kedua, sektor pertanian perlu terus diperkuat sebagai penyumbang PDB nasional terbesar kedua setelah industri pengolahan. Ketiga, keberlanjutan industri strategis seperti pabrik pupuk diperlukan untuk menunjang pertumbuhan ekonomi nasional khususnya sistem pertanian nasional. Dinamika kebijakan pemerintah dipengaruhi oleh kemampuannya dalam mempertahankan dan mengelola kepentingan tersebut.

Penerapan revolusi hijau dan pemberian subsidi pupuk merupakan bagian dari diskursus dominan di Indonesia yang dikenal sebagai politik ketahanan pangan. Diskursus pupuk bersubsidi dapat ditelusuri melalui sejarah politik ketahanan pangan di Indonesia. Indonesia mensubsidi pupuk untuk mendorong kesuksesan petani dalam menanam padi unggul baru (Hedley & Tabor, 1989). Hal ini merupakan upaya pemenuhan pangan bagi lebih dari 275 juta jiwa penduduk Indonesia dan merupakan kewajiban negara dalam melindungi rakyatnya dari masalah rawan pangan dan kurang gizi (Kusharto & Hardinsyah, 2012).

Data statistik menunjukkan bahwa produksi padi kering giling di Indonesia saat ini mencapai sekitar 55 juta ton per tahun (Tabel 2). Pada tahun 2022, produksi beras mengalami surplus sebesar 1,74 juta ton berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS) RI yang merujuk pada Angka Tetap (ATAP) tahun 2021. Luas panen padi mencapai sekitar 10,41 juta hektar dengan produksi gabah kering giling sebesar 54,42 juta ton GKG. Jika dikonversikan menjadi beras, maka produksi di tahun 2021 mencapai 31,36 juta ton. Surplus ini diperkirakan melebihi perkiraan kebutuhan konsumsi beras setahun yang sebesar 30,03 juta ton, yang menunjukkan efektivitas program pupuk bersubsidi dalam meningkatkan produksi padi dan mencapai tujuan ketahanan pangan.

Melalui pemahaman tentang diskursus pupuk bersubsidi dan konteks politik ketahanan pangan, penting untuk terus menganalisis efektivitas kebijakan tersebut dalam mencapai tujuan ketahanan pangan dan pertumbuhan ekonomi nasional. Evaluasi perlu dilakukan untuk memastikan bahwa subsidi pupuk memberikan manfaat yang diharapkan dan tidak menimbulkan dampak negatif, seperti penyalahgunaan atau ketergantungan petani terhadap pupuk kimia. Dengan mempertimbangkan dinamika diskursus dan data aktual, dapat dilakukan peningkatan kebijakan yang lebih efektif dan berkelanjutan dalam penggunaan pupuk bersubsidi.

Tabel 2. Produktivitas padi di Indonesia periode 2020 – 2022

Tahun	Luasan (ha)	Produktivitas (kw/ha)	Produksi (ton)
2020	10.657.274,96	51,28	54.649.202,24
2021	10.411.801,22	52,26	54.415.294,22
2022	10.606.513,22	52,26	55.670.219,00

Sumber: Data BPS (2023a)

Meskipun program pupuk bersubsidi telah berhasil dalam menopang persediaan pangan nasional, kondisi petani belum sepenuhnya membaik. Angka kemiskinan yang masih tinggi menunjukkan kerawanan yang masih ada di sektor pertanian pedesaan. Pada Maret 2020, persentase penduduk miskin mencapai

9,78 persen, atau sekitar 26,42 juta orang. Persentase penduduk miskin di daerah pedesaan bahkan lebih tinggi, mencapai 12,82 persen, dibandingkan dengan perkotaan yang sekitar 7,38 persen pada saat yang sama. Oleh karena itu, penting untuk memberikan perhatian khusus dalam upaya pengentasan kemiskinan di wilayah pedesaan yang umumnya merupakan wilayah pertanian.

Dalam peningkatan produksi pertanian, faktor produksi yang beragam perlu diperhatikan dan dikombinasikan dengan baik. Salah satu faktor penting adalah pupuk, yang berperan sebagai input vital bagi pertumbuhan tanaman dan hasil produksi yang tinggi (Fahmid *et al.*, 2022). Ketidakmampuan dalam memproduksi pangan secara mandiri dapat mengganggu kemandirian pangan nasional dan mendorong ketergantungan pada impor bahan pangan. Sebagai negara yang memiliki sejarah panjang sebagai penghasil beras, Indonesia telah mengalami fluktuasi dalam impor beras selama 20 tahun terakhir. Perubahan dalam impor beras Indonesia dapat diamati pada Tabel 3.

Tabel 3. Data impor pangan beras Indonesia periode 2000 - 2022

Tahun	Berat Bersih (Ton)	Nilai (CIF:000USD)
2000	1.355.665,9	319.130,0
2001	644.732,8	134.912,8
2002	1.805.732,8	342.527,1
2003	1.428.505,7	291.422,9
2004	236.866,7	61.752,8
2005	189.616,6	51.499,0
2006	438.108,5	132.620,0
2007	1.406.847,6	467.719,4
2008	289.689,4	124.142,8
2009	250.473,1	108.153,3
2010	687.581,5	360.785,0
2011	2.750.476,2	1.513.163,5
2012	1.810.372,3	945.623,2
2013	472.664,7	246.002,1
2014	844.163,7	388.178,5
2015	861.601,0	351.602,1
2016	1.283.178,5	531.841,6

Tahun	Berat Bersih (Ton)	Nilai (CIF:000USD)
2017	305.274,8	143.641,6
2018	2.253.824,4	1.037.128,3
2019	444.508,8	184,259
2020	356.286,2	195.408,9
2021	407.741,4	183.801,9

Sumber: BPS Indonesia (2023b)

Kepentingan pemerintah dalam mengontrol produktivitas pertanian tidak hanya berkaitan dengan upaya penyediaan lapangan pekerjaan bagi rakyat, tetapi juga dalam menjaga pertumbuhan ekonomi nasional. Sektor pertanian memiliki peran yang sangat vital, karena masih menjadi sektor dengan jumlah tenaga kerja terbesar di Indonesia. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS), pada Februari 2022 terdapat 135,6 juta pekerja di Indonesia, dengan 40,64 juta di antaranya bekerja di sektor pertanian pada Maret 2022. Angka ini mencakup 29,96% dari total pekerja di Indonesia. Sektor pertanian menjadi sektor penyerap tenaga kerja terbesar dibandingkan dengan sektor lainnya, seperti perdagangan besar dengan 25,8 juta pekerja (19,03%) dan industri pengolahan dengan 18,67 juta pekerja (13,77%).

Namun, terdapat kekhawatiran terhadap peningkatan jumlah tenaga kerja yang meninggalkan sektor pertanian. Laporan Asian Development Outlook 2021 mencatat bahwa populasi penduduk pedesaan mengalami penurunan dari 80% pada tahun 1970 menjadi 52% pada tahun 2020, dan diperkirakan akan mencapai 40% sebelum tahun 2050. Data dari Bank Dunia menunjukkan bahwa proporsi penduduk yang bekerja sebagai petani hanya tersisa sekitar 28,5% pada tahun 2019. Dalam periode lima tahun antara Sensus Pertanian 2013 dan Survey Pertanian Antar Sensus 2018 yang dilakukan oleh BPS, Indonesia kehilangan rata-rata 200.000 petani setiap tahunnya. Penurunan jumlah petani ini erat kaitannya dengan berbagai permasalahan dalam sektor pertanian dan kurangnya perlindungan bagi para petani.

Selain itu, sektor pertanian juga memberikan kontribusi yang signifikan terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) nasional. Data dari BPS menunjukkan bahwa sektor pertanian masih menjadi sektor kedua terbesar yang berkontribusi terhadap PDB Indonesia, setelah sektor industri. Kontribusi sektor pertanian terhadap PDB Indonesia mencapai Rp 596,01 triliun (14,27%). Rincian tersebut meliputi PDB subsektor pertanian, peternakan, perburuan, dan jasa pertanian sebesar Rp 450,05 triliun (10,78%), PDB subsektor perikanan sebesar Rp 118,35

triliun (2,83%), dan PDB subsektor kehutanan dan penebangan kayu sebesar Rp 27,61 triliun (0,66%).

Dalam mempertahankan produksi pangan, pupuk merupakan salah satu input penting yang memegang posisi strategis. Pengembangan industri pupuk kimia sebagai industri strategis nasional sangat penting dalam mendukung sektor pertanian. Berdasarkan Keputusan Menteri Pertanian Nomor 734 Tahun 2022, alokasi pupuk subsidi tahun 2023 ditetapkan sebanyak 9.013.706 ton, yang terdiri dari pupuk urea sebanyak 5.570.330 ton, NPK 3.232.373 ton, dan NPK formula khusus (kakao) sebanyak 211.003 ton. Untuk mengurangi ketergantungan pada impor pupuk, Indonesia memiliki kepentingan dalam mengembangkan industri pupuk sendiri melalui Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Dengan adanya sinergi antara kebutuhan sektor pertanian yang besar dan BUMN Pupuk, dapat terjamin pengadaan pupuk bersubsidi di Indonesia.

BUMN Pupuk di Indonesia meliputi PT. Pupuk Indonesia (Persero), yang juga dikenal sebagai PT Pupuk Indonesia Holding Company (PIHC), sebagai perusahaan induk dalam bidang pupuk yang dimiliki oleh negara. Beberapa anak perusahaan BUMN Pupuk antara lain PT Pupuk Sriwidjaja Palembang, PT Pupuk Kalimantan Timur, PT Petrokimia Gresik, PT Pupuk Kujang, PT Pupuk Iskandar Muda, PT ASEAN Aceh Fertilizer, dan Hengam Petrochemical Company. PIHC bertanggung jawab dalam menyediakan pupuk bersubsidi untuk mendukung ketahanan pangan nasional. Dalam menjalankan tugasnya, PIHC beroperasi secara profesional dengan prinsip bisnis yang berlaku. BUMN tetap harus memperoleh keuntungan, dengan selisih harga pupuk yang harus disubsidi ditanggung oleh negara melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Belum lama ini, PT Pupuk Indonesia dan anak perusahaannya mencatat pendapatan sebesar Rp165 triliun dengan laba sebesar Rp19 triliun pada tahun 2022.

Dari berbagai uraian di atas, dapat dilihat bahwa diskursus pupuk bersubsidi memiliki legitimasi yang kuat karena melibatkan kepentingan yang signifikan bagi negara, seperti melanjutkan politik ketahanan pangan, mendukung pertumbuhan dan kesejahteraan rakyat, serta memberi peluang usaha bagi perusahaan negara. Ketiga kepentingan ini menjadi pilar yang kuat dalam memperkuat kontinuitas diskursus pupuk bersubsidi. Namun, terdapat perlawanan dalam diskursus yang berupaya mendiskontinuitas program pupuk bersubsidi ini. Proses diskontinuitas tersebut dapat dilihat melalui beberapa

indikator, antara lain: a) upaya politik untuk mengurangi anggaran dan alokasi subsidi pupuk menjadi pupuk non-subsidi; b) tuntutan produsen pupuk lain untuk menghapuskan pupuk bersubsidi demi perluasan pasar bebas pupuk; c) aspirasi masyarakat yang menginginkan penghapusan pupuk bersubsidi akibat tata kelola yang merugikan petani; d) tindakan penyelewengan dalam proses penyaluran yang menggeser pupuk bersubsidi menjadi komoditas perdagangan bebas, meskipun sebenarnya dilarang.

2.5.3 Diskursus pertanian modern berhadapan dengan sistem pertanian rendah input

Pada dasarnya, tujuan utama sektor pertanian adalah meningkatkan produksi secara maksimal guna mencapai swasembada pangan. Pengendalian petani menjadi sangat penting dalam mencapai tujuan tersebut (Wardah *et al.*, 2017). Pertanian modern telah berhasil berkontribusi dalam pemenuhan kebutuhan pangan nasional selama beberapa dekade, bahkan mencapai swasembada pangan. Namun, di tengah keberhasilan tersebut, juga muncul berbagai masalah, seperti masalah sosial dan lingkungan. Hal ini mendorong lahirnya diskursus pembangunan berkelanjutan berbasis ekologi. Para ahli pertanian mencari model pertanian yang berkelanjutan, aman dari segi lingkungan dan kesehatan.

Diskursus pertanian berbasis ekologi, yang sering menjadi istilah bagi pertanian yang rendah input, adalah berakar dari diskursus pembangunan berkelanjutan melalui konferensi PBB di Rio de Janeiro pada tahun 1980-an. Konsep pertanian berkelanjutan berbasis pada *triple bottom line* (*People, Planet, Prosperity*). Konsep ini menyatukan kebutuhan lingkungan, manusia, dan kesejahteraan (Rizkiyah, 2020). Ada yang menyebutnya sebagai pertanian berbasis konservasi (Kristiana *et al.*, 2018) atau pertanian berkelanjutan (Lv *et al.*, 2019). Kesadaran akan bahaya yang ditimbulkan oleh penggunaan bahan kimia sintesis juga semakin meningkat (Mayrowani, 2012). Pertanian berkelanjutan merekomendasikan penggunaan pupuk alami yang berasal dari alam sekitar.

Pemerintah Indonesia berkomitmen untuk menjalankan misi pembangunan berkelanjutan tersebut, termasuk pengembangan pertanian organik yang dimulai pada tahun 2001-2010. Pemerintah telah memulai pembangunan pertanian organik di Indonesia dengan menerbitkan Panduan Sistem Pertanian Organik dalam bentuk Standar Nasional Indonesia (SNI) 6729:2002. Pada tahun 2010, Kementerian Pertanian Republik Indonesia mencanangkan program Go Organic

sebagai puncak dari serangkaian tahapan pengembangan pertanian organik (Imani *et al.*, 2018).

Namun demikian, kehadiran pertanian organik belum dapat sepenuhnya menggantikan pupuk bersubsidi. Menggeser subsidi pupuk kimia bersubsidi memerlukan upaya jangka panjang dan bertahap, serta penyesuaian dari para petani. Penghentian subsidi pupuk dalam jangka pendek diperkirakan akan menurunkan produksi. Oleh karena itu, pemerintah menjalankan kebijakan yang kompromistis antara diskursus pertanian modern berbasis teknologi dan bahan kimia, di mana keduanya dijalankan secara seiring.

2.5.4 Formasi diskursus dan genealogi program pupuk bersubsidi: Pupuk bersubsidi dan program BIMAS

Kontestasi diskursus pupuk bersubsidi dapat ditelusuri dari asal mula program pupuk bersubsidi melalui formasi pembentukan objek diskursus. Formasi pembentukan objek diskursus dilihat dari mana pernyataan dimulai (Foucault, 1989; Santosa, 2017). Kebijakan pupuk subsidi dapat ditelusuri di awal masa Orde Baru melalui program revolusi hijau. Program ini dipelopori oleh Norman Borlaug, seorang pemulia tanaman asal Amerika Serikat yang melakukan penelitian di Meksiko pada era 1940-an. Keberhasilan di Meksiko dalam mengatasi masalah kekurangan pangan diikuti oleh negara-negara seperti India, Indonesia, Pakistan, Thailand, Filipina, dan Amerika Serikat (Poerwanto *et al.*, 2012). Di Indonesia, konsep revolusi hijau diterapkan melalui Program Bimbingan Massal (Bimas) dan Intensifikasi Massal (Inmas) pada tahun 1969. Program ini menerapkan konsep Panca Usaha Tani, yang mencakup pengairan yang baik, penggunaan bibit unggul, penggunaan pupuk berimbang, pemberantasan hama dan penyakit, serta cara bercocok tanam yang tepat. Hal ini menandai awal dari program modernisasi pertanian di Indonesia (Rinardi *et al.*, 2019).

Sistem pertanian modern menggunakan varietas baru yang disebut HYV (*High Yielding Variety*). Beberapa ciri dari benih varietas baru adalah tidak tahan terhadap hama, tidak dapat digunakan sebagai benih kembali, dan memiliki kebutuhan pupuk yang tinggi. Ciri-ciri ini tidak ditemukan pada varietas lama. Sebelum kedatangan HYV, petani menggunakan benih sendiri, memupuk dengan kompos yang sederhana, dan tanpa penyemprotan pestisida. Namun, kehadiran varietas baru menyebabkan input eksternal pertanian menjadi sangat tinggi, karena tanaman HYV sangat responsive terhadap pupuk dan hanya memberikan hasil tinggi jika dipupuk (Poerwanto *et al.*, 2012). Tingginya kebutuhan pupuk ini

mengubah budaya bertani, di mana petani tidak lagi percaya bahwa tanaman mereka dapat berhasil tanpa pupuk, dan ketergantungan terhadap pupuk menjadi sangat tinggi.

Berkat revolusi hijau, produksi padi di Indonesia meningkat 289 persen dalam waktu 30 tahun. Kenaikan produksi ini lebih disebabkan oleh peningkatan produktivitas (sebesar 74,2 persen) daripada penambahan luas lahan. Latar belakang kebijakan subsidi pupuk dilakukan karena pupuk merupakan faktor kunci dalam meningkatkan produktivitas (Poerwanto *et al.*, 2012). Nilai subsidi pupuk terus meningkat tajam meskipun mengalami fluktuasi. Pada tahun 2003, nilai subsidi pupuk masih sekitar Rp900 miliar, namun kemudian meningkat pesat menjadi lebih dari Rp15 triliun pada tahun 2008 (Susila, 2010), dan hingga tahun 2022 mencapai lebih dari 25 triliun.

Perubahan besar dalam sistem budi daya pertanian ini berhasil menciptakan swasembada beras dalam periode 1984-1989. Keberhasilan ini terus berlanjut, seperti yang dirilis oleh Badan Pusat Statistik (BPS) pada tahun 2022, dengan angka produksi beras RI sebesar 31,50 juta ton pada tahun 2020 dan 31,36 juta ton pada tahun 2022. Selain itu, bersamaan dengan peningkatan produksi padi, produksi pupuk buatan Indonesia juga meningkat dari 103 ribu ton pada tahun 1970 menjadi 3,5 juta ton pada tahun 1985 (Booth, 1988: 150).

PT Pupuk Indonesia (Persero) mencatat total produksi sebesar 18.842.442 ton (belum diaudit) selama tahun 2022 (bumn.go.id, 2023). Hasil positif dari modernisasi pertanian dapat terlihat jika dibandingkan langsung dengan sistem budidaya tradisional. Program Intensifikasi Massal (Inmas) berhasil meningkatkan hasil rata-rata lahan persawahan selama periode tahun 1970-1977 sebesar 60% lebih tinggi dibandingkan dengan lahan persawahan yang tidak mengikuti program intensifikasi. Hal ini menunjukkan bahwa program intensifikasi pertanian, yang melibatkan penyuluhan terpadu, penggunaan bibit unggul, pupuk buatan, pengendalian hama, dan kredit bagi petani, telah berhasil meningkatkan hasil produksi padi (Rinardi *et al.*, 2019).

2.5.5 Genealogi institusi pendukung program pupuk bersubsidi

Secara genealogis, diskursus pupuk bersubsidi melahirkan berbagai subjek institusional yang dikendalikan oleh negara. Sebagaimana yang disampaikan oleh Foucault (1978), kekuasaan diskursus menciptakan subjek untuk memuluskan strategi yang diinginkan. Dalam konteks pupuk bersubsidi, terdapat lima strategi

program panca usaha tani yang menjadi dasar kebijakan tersebut. Strategi-strategi tersebut meliputi penggunaan bibit unggul, pemupukan berimbang, pemberantasan hama dan penyakit, pengairan, serta perbaikan dalam cara bercocok tanam (Nugroho, 2018). Implementasi program ini dilakukan melalui penyuluhan massal yang dimulai pada masa Orde Baru, yang bertujuan untuk meningkatkan produksi pertanian dengan cara intensifikasi. Program ini melibatkan berbagai instansi pemerintah dan berfokus pada pembinaan, pengolahan dan pemasaran hasil pertanian, serta pembangunan masyarakat desa (Rinardi *et al.*, 2019). Program intensifikasi pertanian ini memiliki kepentingan tersembunyi di dalamnya, seperti stabilitas sosial-politik nasional, legitimasi utang, dan upaya menjadikan Indonesia sebagai lumbung padi bagi negara-negara maju (Nugroho, 2018).

Salah satu subjek institusional utama yang mendukung diskursus pupuk bersubsidi adalah institusi perguruan tinggi dan lembaga penelitian. Terbentuknya Institut Pertanian Bogor (IPB) dan Fakultas Pertanian di berbagai perguruan tinggi memiliki tujuan untuk mendukung program ini. Perguruan tinggi tidak hanya memberikan dukungan dalam bidang pengetahuan dan teknologi, tetapi juga memberikan legitimasi atas program tersebut. Para ilmuwan dari perguruan tinggi merekomendasikan penggunaan bibit unggul kepada seluruh petani, setelah berhasil melakukan berbagai percobaan seperti program demo plot IPB di Karawang pada tahun 1963-1964. Hasil dari demo plot tersebut menunjukkan peningkatan produksi padi basah sebesar 74,72 kw/hektare dibandingkan dengan 31,98 kw/hektare pada persawahan biasa. Berdasarkan kondisi tersebut, pola demo plot ini dikembangkan lebih lanjut melalui uji coba di berbagai provinsi. Pada tahun 1964, mahasiswa Fakultas Pertanian UGM turun ke daerah untuk menjalankan program Demo Massal dalam rangka panca usaha pertanian (Rinardi *et al.*, 2019).

Program Bimas yang merupakan bagian dari intensifikasi pertanian ini berkembang hingga ke tingkat desa. Program ini mencakup percontohan, penyuluhan, penyaluran sarana produksi, perkreditan, dan pemasaran yang tidak ditangani oleh satu badan tunggal. Kegiatan yang bersifat ekonomi dikelola oleh perusahaan negara, swasta, dan koperasi, sementara kegiatan yang bersifat non-ekonomi ditangani oleh pemerintah. Lembaga-lembaga ekonomi ini dapat dimanfaatkan langsung oleh petani dan koperasi sebagai bagian dari kegiatan ekonomi pedesaan. Konsep Unit Desa yang diterapkan melibatkan 18-unit dengan

luas lahan sawah antara 600-1000 ha. Setiap wilayah Unit Desa dilengkapi dengan sarana seperti Kios Sarana Produksi, BRI Unit Desa, Penyuluhan Unit Desa (PPL), dan Koperasi Unit Desa (KUD). Kios Sarana Produksi berperan dalam menyediakan pupuk, pestisida, bibit, dan peralatan pertanian lainnya. Oleh karena itu, tugas utama mahasiswa yang terlibat dalam program Bimas adalah melakukan penyuluhan dan meyakinkan masyarakat akan pentingnya program pemerintah ini (pengabdian.ugm.ac.id).

Untuk mendukung keberhasilan Program Bimas, terkadang diterapkan taktik pemaksaan. Bahkan, petani yang menolak instruksi pemerintah dapat segera dicap sebagai "PKI". Pemaksaan ini mungkin didasari oleh keyakinan Orde Baru bahwa kepercayaan rakyat terhadap pemerintah dan terciptanya stabilitas sosial-politik nasional dapat tercapai melalui pemenuhan kebutuhan pangan rakyat (Nugroho, 2018). Keberhasilan program ini juga didukung oleh institusi keamanan, seperti Babinsa, yang turut mengamankan pelaksanaan program tersebut.

Namun, setelah masa reformasi dan dengan pemerintahan yang demokratis, model pemaksaan tidak dapat dilakukan lagi. Oleh karena itu, model pengawasan berubah menjadi model kelembagaan dengan dukungan sistem pengendalian berbasis teknologi. Sebagai contoh, penyaluran pupuk dilakukan melalui kartu tani. Kartu tani tersebut tidak hanya berfungsi sebagai alat operasional, tetapi juga sebagai sistem pengendalian yang mirip dengan model Panopticon (Foucault, 1978; Yar, 2003). Panopticon adalah sebuah metafora yang diperkenalkan oleh Foucault untuk menggambarkan desain penjara karya Jeremy Bentham pada akhir abad ke-18 yang memungkinkan pengawasan total terhadap narapidana dari menara pusat guna mempertahankan kendali negara agar individu senantiasa tunduk pada norma yang berlaku. Penggunaan kartu tani, merupakan contoh analogi dari model Panopticon, dilakukan melalui aplikasi terpusat yang didukung oleh sistem aplikasi dan data Simluhtan yang terhubung dengan data dukcapil, dan lain sebagainya. Dengan demikian, semua data penerima dapat dikendalikan secara terpusat oleh instansi yang bertanggung jawab.

Pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi serta lembaga-lembaga yang bertanggung jawab telah diatur dalam Permendag No 13 Tahun 2012. Peraturan ini membentuk PIHC sebagai lembaga yang bertanggung jawab secara keseluruhan. Dalam peraturan ini, dibangun sistem distribusi pupuk skala nasional, mulai dari produsen hingga petani melalui tingkatan lini I, II, III, dan IV. Lini I meliputi lokasi gudang di wilayah pabrik (untuk produk dalam negeri) atau di

wilayah pelabuhan tujuan (untuk pupuk impor). Lini II adalah lokasi gudang di wilayah ibu kota provinsi dan Unit Pengantongan Pupuk (UPP) atau di luar wilayah pelabuhan. Lini III adalah lokasi gudang distributor dan/atau produsen di wilayah kabupaten/kota yang ditunjuk/ditetapkan oleh produsen. Lini IV adalah lokasi gudang pengecer (kios) yang ditunjuk/ditetapkan oleh distributor. Untuk pengawasan, terbentuk institusi Komisi Pengawasan Pupuk Bersubsidi (KPPP) yang melibatkan instansi kepolisian, kejaksaan, dan pemerintah. Institusi ini hadir di tingkat nasional hingga kabupaten.

2.5.6 Potensi diskontinuasi diskursus pupuk bersubsidi

Pertentangan antara diskursus pasar bebas beraliran neoliberalisme dan diskursus ekonomi politik demi ketahanan pangan berdasar prinsip negara kesejahteraan senantiasa mewarnai polemik kebijakan pupuk bersubsidi. Neoliberalisme bertujuan untuk mengembalikan kepercayaan pada kekuasaan pasar (Davies, 2014), sementara prinsip negara kesejahteraan memberikan ruang luas bagi keterlibatan negara dalam ekonomi, termasuk melaksanakan kegiatan proteksi (Nugroho, 2018). Di Indonesia, pupuk bersubsidi berada dalam ketegangan antara pihak yang ingin mempertahankan subsidi pupuk dan pihak yang ingin kembali ke pasar bebas dan berdampak pada dinamika kebijakan pupuk bersubsidi.

Krisis multidimensi pada tahun 1998 menjadi momentum bagi kelompok yang ingin menghapus subsidi pupuk. IMF berhasil memaksa pemerintah mencabut subsidi pupuk, yang berlangsung dari tahun 1998 hingga 2000. Pada masa ini, distribusi pupuk mengikuti mekanisme pasar bebas. Meskipun pernah terjadi penghentian subsidi pupuk, namun kebijakan tersebut tidak bertahan lama. Sejak tahun 2000 hingga 2002, pemerintah kembali menerapkan subsidi pupuk melalui skema insentif subsidi harga gas bagi produsen. Komponen gas merupakan pengeluaran terbesar produksi pupuk urea, mencapai 50-60% struktur biaya produksinya. Kebijakan subsidi gas sangat menentukan keekonomiannya.

Gagasan untuk mengurangi pupuk bersubsidi terkait dengan masalah ketersediaan anggaran negara (Susila 2010; Ragimun *et al.*, 2020). Sementara kebutuhan pupuk petani berdasarkan Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok (RDKK), mencapai 22,57-26,18 juta ton per tahun, pemerintah hanya mengalokasikan pupuk bersubsidi sebanyak 8,87-9,55 juta ton per tahun. Akibatnya, total pasokan pupuk bersubsidi untuk petani hanya sekitar 35 persen

(Dahiri, 2022). Karena dosis pupuk yang dibutuhkan tanaman tidak dapat dikurangi, maka selisih antara kebutuhan dan total subsidi yang disediakan oleh pemerintah dan SDM sekitar 65 persen. Oleh karena itu, petani harus membeli sisanya dari pasar bebas. Hal ini menyoroti kelemahan wacana ekonomi politik pemerintah tentang ketahanan pangan dan membuka peluang bagi kekuatan pasar bebas. PIHC sekarang menyediakan dua jenis pupuk, subsidi dan non-subsidi. Pasar pupuk bersubsidi sepenuhnya dikelola oleh BUMN, sementara pasar non-subsidi berpotensi dipengaruhi oleh produsen pupuk lain melalui perdagangan bebas. Akibatnya, pasar terbagi menjadi dua segmen: pasar tetap yang disubsidi oleh negara dan pasar bebas yang didukung oleh sistem pasar bebas.

Upaya untuk mengurangi pupuk bersubsidi juga didorong oleh tujuan pemerintah untuk melakukan efisiensi anggaran, karena anggaran subsidi secara signifikan membebani keuangan negara, tidak hanya di Indonesia (Susilowati 2016), tetapi juga di negara-negara lain, termasuk Pakistan (Shahzad *et al.*, 2019), Nepal (Panta, 2019), Malawi (Gono dan Takane, 2019), dan India (Bagchi, 2014). Pemerintah mempertanyakan efektivitas program pupuk bersubsidi (Susilowati, 2016). Pertanyaan ini cukup beralasan, mengingat pemerintah masih dibebani dengan piutang atas kebijakan pupuk bersubsidi dari tahun 2015 hingga 2022, yang mencapai Rp29,77 triliun di tahun sebelumnya (Kementerian Keuangan, 2023). Ketergantungan dan kenaikan harga pupuk berdampak pada mata pencaharian petani. Tingginya pembiayaan untuk memenuhi permintaan pupuk bersubsidi memberikan beban yang signifikan terhadap anggaran negara. Namun, penghentian pupuk bersubsidi secara total juga akan membebani petani (Warr dan Yusuf, 2014). Oleh karena itu, perlu adanya reformasi dalam kebijakan pupuk bersubsidi dengan sistem dan mekanisme yang lebih efisien dan tepat sasaran (Sundari dan Halim, 2020; Ashari *et al.*, 2021).

Ide penghapusan pupuk bersubsidi juga muncul karena tata kelola yang rumit tanpa solusi yang terus berlangsung, seperti kelangkaan, keterlambatan distribusi, ketidaktepatan kualitas, pelanggaran harga eceran tertinggi, dan lain sebagainya. Seorang penyuluh senior menyatakan bahwa subsidi hanya dapat mencakup sekitar 30 persen dari kebutuhan, sehingga diperlukan pengembangan alternatif pupuk alami yang memiliki potensi yang cukup besar. Petani perlu dilatih untuk membuat pupuk sendiri agar tidak terlalu bergantung pada pupuk kimia bersubsidi. Masalah utamanya adalah petani telah terlalu bergantung pada pupuk

kimia bersubsidi tersebut. Oleh karena itu, salah satu penyuluh lapangan mengusulkan hal-hal berikut ini:

“Kedepan, kalau petani memang mau disubsidi, lebih baik pengolahan tanah dan biaya tanam yang disubsidi. Kelebihan subsidi pengolahan lahan adalah: Pertama, dengan adanya biaya tanam, maka jarak tanam menjadi terkontrol, karena ada biayanya maka jarak tanam akan lebih baik. Dengan pengolahan tanah sesuai anjuran maka pertanaman pasti menjadi bagus. Kedua, tidak banyak singah-singgahnya, kalau pupuk, singgah didistributor, singgah di pengecer, kalau subsidi pengolahan lahan, bisa langsung ke kelompok, dananya disediakan, tinggal pembuktiannya bagaimana, dibayarkan keanggotanya, sisanya ditrafer lagi balik.” (AO, 57 thn, Penyuluh, wawancara 14/02/2023).

Pengurangan anggaran subsidi pupuk kimia memberikan kesempatan bagi penggunaan pupuk non-subsidi berbasis pasar bebas dan pupuk organik berbasis ekologi. Beberapa pihak mengusulkan agar subsidi pupuk segera dihapuskan untuk memudahkan tata kelola. Mereka juga mendorong penggantian subsidi dengan bentuk lain, seperti subsidi untuk pengolahan tanah dan biaya tanam. Dengan perubahan subsidi ini, diharapkan muncul inisiatif penggunaan pupuk organik yang diproduksi oleh masyarakat setempat. Hal ini akan meningkatkan kesehatan produksi padi dan kesehatan tanah secara keseluruhan. Dalam model ini, petani akan lebih bijak dalam menggunakan pupuk, termasuk melakukan penghematan dan menciptakan pupuk sendiri dari bahan-bahan lokal yang tersedia. Masalah saat ini adalah petani masih enggan beralih ke pupuk organik meskipun disarankan, karena sudah sangat bergantung pada pupuk kimia bersubsidi.

2.6 Kesimpulan

Kontinuasi dan diskontinuasi pupuk bersubsidi berada dalam tegangan antara prinsip ekonomi pasar bebas dan ekonomi subsidi negara. Namun kebijakan pupuk bersubsidi memiliki legitimasi yang sangat kuat, lantaran terbangun dari formasi diskursus yang merupakan kontinuasi dari diskursus ketahanan pangan yang berbasis pada revolusi hijau dan diskursus pertanian ekologis yang berbasis pada deklarasi pembangunan berkelanjutan. Konsep pupuk bersubsidi telah berhasil menunjukkan kemampuannya untuk menciptakan ketahanan nasional pangan nasional di Indonesia, baik pada era orde baru maupun pasca reformasi.

Diperlukan reproduksi pengetahuan yang dapat menciptakan suatu diskursus baru tentang pembangunan pertanian berkelanjutan guna mendukung

swasembada pangan. Diskursus ini mengintegrasikan prinsip pertanian *high input* dan ekologis (*low input*), di mana keduanya saling melengkapi dan memperkuat satu sama lain. Konsep seperti ini perlu dibangun melalui berbagai riset dan kajian akademik secara mendalam dan komprehensif.

Selain itu, reproduksi pengetahuan yang inklusif juga dibutuhkan untuk merubah cara pandang pemangku kepentingan terhadap peran penting petani. Petani perlu dipandang sebagai subjek aktif pembangunan pertanian dan agen kunci ketahanan pangan serta kesejahteraan masyarakat pedesaan. Mereka bukan sekadar objek marginalisasi yang menderita akibat kebijakan yang tidak responsif, termasuk dalam hal tata kelola pupuk bersubsidi. Oleh karena itu, perlu pula reproduksi pengetahuan mengenai produksi pupuk partisipatif di tingkat lokal agar petani tidak terlalu bergantung pada pupuk bersubsidi atau setidaknya dapat mengurangi ketergantungan tersebut.

Penelitian ini berfokus untuk mendeskripsikan secara umum bagaimana diskursus bekerja dalam mengkonstruksi kebijakan pupuk bersubsidi serta beberapa implikasinya di lapangan. Penelitian ini terbatas pada informasi mengenai implikasi kebijakan secara spesifik. Untuk itu kedepan perlu dibuat suatu penelitian mengenai implikasi dari kebijakan secara spesifik dan menyeluruh.

2.7 Daftar Pustaka

- Adiraputra, P., & Supyandi, D. (2021). The Effectiveness of Fertilizer Subsidy: How the Impact to the Production. *SOCA: Jurnal Sosial, Ekonomi Pertanian*, 15(2), 345.
- Ali, A., Rahut, D. B., & Imtiaz, M. (2019). Affordability linked with subsidy: Impact of fertilizers subsidy on household welfare in Pakistan. *Sustainability (Switzerland)*, 11(19).
- Allotey, S. S. K. (2019). Impact of Fertilizer Subsidy Programme on Maize Income in the Northern Region of Ghana. *American Journal of Biomedical Science & Research*, 6(2), 124–130.
- Arribas-Ayllon, M., & Walkerdine, V. (2017). Foucauldian Discourse Analysis (Second Edition) *Psychiatric Genetics and Big Biology View project Professional decision-making in next generation sequencing View project*. <https://www.researchgate.net/publication/336871927>
- Ashari H., Fahmid I.M., Ali M.S.S., Useng D., Yofa R.D., Perdana R.P., Darwis V., Susilowati S.H., Indraningsih, K. S. (2021): Policy urgency and development of the highest retail price (HRP) of subsidised fertiliser. In: 2nd International Conference on Agribusiness and Rural Development (IConARD 2021), Yogyakarta, Indonesia, Aug 25-26, 2021: 02037.
- Bagchi D. (2014): The Indian subsidy debate: Why or why not?. *Journal of Economic Policy and Research*, 2: 157-162.
- Bista, D. R., Dhungel, S., & Adhikari, S. (2018). Status of fertilizer and seed subsidy in Nepal: review and recommendation. *Journal of Agriculture and Environment*, 17, 1–10. <https://doi.org/10.3126/aej.v17i0.19854>

- Badan Pusat Statistik Indonesia [BPS]. (2023a). Data Luas Panen, Produksi, dan Produktivitas Padi Menurut Provinsi 2020-2022. Diakses melalui <https://www.bps.go.id/indicator/53/1498/1/luas-panen-produksi-dan-produktivitas-padi-menurut-provinsi.html>. Diakses pada 25 Maret 2023.
- Badan Pusat Statistik Indonesia [BPS]. (2023b). Impor Beras Menurut Negara Asal Utama, 2001-2022. Diakses melalui <https://www.bps.go.id/statictable/2014/09/08/1043/impor-beras-menurut-negara-asal-utama-2000-2022.html>. Diakses pada 25 Maret 2023.
- Bumn.go.id. (2023). *Produksi Pupuk Indonesia Grup 18,84 Juta Ton di 2022*. [https://Kementerian BUMN Indonesia \(Bumn.Go.Id\)](https://Kementerian BUMN Indonesia (Bumn.Go.Id)); Diakses pada 25 Maret 2023.
- Dahiri, D. (2022): Disparity and efforts to improve farmers welfare. *Jurnal Budget: Isu dan Masalah Keuangan Negara*, 2: 298-317.
- Darwis, V., & Supriyati. (2013). Fertilizer Subsidy: Policy, Implementation, and Enhancement. *Analisis Kebijakan Pertanian*, 11(1), 45-60.
- Davies, W. (2014). Neoliberalism: A Bibliographic Review. *Theory, Culture & Society*, 31(8), 309–317.
- Ditjen PSP Kementan. (2020). *Juknis Peyediaan dan Penyaluran-Pupuk Bersubsidi TA 2020 (Revisi)*. Direktorat Prasarana dan Sarana Pertanian, Kementerian Pertanian Indonesia. Jakarta: Indonesia.
- Fahmid, I. M., Jamil, A., Wahyudi, Agustian, A., Hatta, M., Aldillah, R., Yofa, R. D., Sumedi, Sumaryanto, & Susilowati, S. H. (2022). Study of the impact of increasing the highest retail price of subsidized fertilizer on rice production in Indonesia. *Open Agriculture*, 7(1), 348–359.
- Foucault, M. (1978). *Discipline and Punish; The bird of the prison* (Translated by Alan Sheri- dan). New York: Pantheon.
- Foucault, M. (1989). *The Archaeology of Knowledge*. Translated by A.M. Sherindan Smith.
- Foucault, M. (2022). *The archaeology of knowledge*. 2nd ed. London: Routledge.
- Fung, F., Wang, H.S., & Menon, S. (2018). Food safety in the 21st century. *Biomedical Journal*, 4(2):88–95
- Gazzani F. (2018): Impacts of climate change and mineral fertilizers overuse in Indonesia. In: Xiumei G., Dora M.: *Sustainability And Development In Asia And The Pacific: Emerging Policy Issues*. Toh Tuck Link, Singapore, World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd.: 317-331.
- Gono H., Takane T. (2019): Impact of subsidized fertilizer price increase on rural livelihood: A case study in Southern Malawi. *International Journal of Development and Sustainability*, 2: 132-140.
- Hadiprayitno, I. I. (2015). Behind Transformation: The Right to Food, Agricultural Modernisation and Indigenous Peoples in Papua, Indonesia. *Human Rights Review*, 16(2), 123–141.
- Hedley, D. D., & Tabor, S. R. (1989). Fertilizer in Indonesian agriculture: the subsidy issue. *Agricultural Economics*, 3(1), 49–68.
- Iddrisu, A. M., Emini, A. C., Gafa, D. W., Beaumais, O., & Abubakari, M. (2020). *Implications of the Fertilizer-Subsidy Programme on Income Growth, Productivity, and Employment in Ghana Implications of the Fertilizer-Subsidy Programme on Income Growth, Productivity, and Employment in Ghana Acknowledgements*. <https://ssrn.com/abstract=3601004> Electronic copy available at: <https://ssrn.com/abstract=3601004>
- Imani, F., Charina, A., Karyani, T., & Mukti, G. W. (2018). *Application of Organic Farming System in Mekar Tani Jaya Farmer Group Cibodas Village Bandung Barat Regency* (Vol. 4, Issue 2).

- Kementerian Keuangan. (2023): APBN Kita: Kaleidoskop 2022. Jakarta, Indonesia, Ministry Of Finance: 74. Diakses melalui: <https://media.kemenkeu.go.id/getmedia/1a28b5ae-91df-44f0-8e40-5e21056a974e/V-1-Final-Publikasi-APBN-KiTa-Edisi-Januari-2023.pdf?ext=.pdf>. Diakses pada 06 Agustus 2023.
- Khan, T. H., & MacEachen, E. (2021). Foucauldian Discourse Analysis: Moving Beyond a Social Constructionist Analytic. *International Journal of Qualitative Methods*, 20. <https://doi.org/10.1177/16094069211018009>
- Kompas.com. (2022, August 15). *Indonesia Swasembada Beras, FAO: Kami Mengucapkan Selamat...* Kompas.Com; Diunduh 25-03-2023:
- Koné, Y., Thériault, V., Kergna, A., & Smale, M. (2019). *Feed the Future Innovation Lab for Food Security Policy Mali Food Security Policy Research Program FERTILIZER SUBSIDY IN MALI: ORIGINS, CONTEXT AND EVOLUTION*. <https://www.canr.msu.edu/fsp/publications/>
- Kristiana, R., Demak Sitanggang, N. H., Studi Pendidikan Biologi, P., & Matematika dan Ilmu Pengetahuan Alam, F. (2018). *Seminar Nasional Edusainstek KONSERVASI LAHAN PERTANIAN BERBASIS EKOLOGI DI KAWASAN DATARAN TINGGI DIENG WONOSOBO*. <https://nasional.kontan.co.id/news/luas-lahan-pertanian->
- Kusharto, C. M., & Hardinsyah. (2012). *Ketahanan dan Kemandirian Pangan* (R. Poerwanto, I. Z. Siregar, & A. Suryani, Eds.; Cetakan Pertama, Vol. 1). IPB University Press.
- Kyle, J., Resnick, D., & Karkee, M. (2017). *Improving the Equity and Effectiveness of Nepal's Fertilizer Subsidy Program*.
- Lv, Y., Zhang, C., Ma, J., Yun, W., Gao, L., & Li, P. (2019). Sustainability Assessment of Smallholder Farmland Systems: Healthy Farmland System Assessment Framework. *Sustainability*, 11(4525). <https://doi.org/10.3390/su11174525>
- Marfuah, I. S., & Irawan, Y. (2021). Sistem Informasi Penyaluran Bantuan Pupuk Bersubsidi Pada Dinas Pertanian Dan Pangan Kabupaten Rembang Berbasis Web. *Jurnal SITECH: Sistem Informasi dan Teknologi*, 4(1), 59-68.
- Mason, N. M., Jayne, T. S., & van de Walle, N. (2017). The political economy of fertilizer subsidy programs in Africa: Evidence from Zambia. *American Journal of Agricultural Economics*, 99(3), 705–731. <https://doi.org/10.1093/ajae/aaw090>
- Mayrowani, H. (2012). *The Development of Organic Agriculture in Indonesia*. In *Forum Penelitian Agro Ekonomi Bogor* (Vol. 30, No. 0, pp. p91-108).
- Mulupi, D. K., Sibiko K W, & Mose, P. (2021). Fertilizer Subsidy Pogram A Strategy Of Addressing Low Maize Productivity In Kakamega County, Kenya. *International Journal of Agricultural Extension and Rural Development Studies*, 8(5), 44–62. <https://doi.org/10.37745/ijaerds.15>
- Nasrin, M., Bauer, S., & Arman, M. (2018). Assessing the impact of fertilizer subsidy on farming efficiency: A case of Bangladeshi farmers. *Open Agriculture*, 3(1), 567–577. <https://doi.org/10.1515/opag-2018-0060>
- Nugroho, S. W. (2018). Role Of State and Welfare State: From Commons, Keynes to Esping Anderson. *Jurnal Ekonomi & Studi Pembangunan*, 19(2).
- Nur, M., Ahmad, J., Syaharuddin, M., & Kasim, A. (2020). Fertilizer Subsidy Policy Implementation Evaluation Government Onion Farmers Increase Productivity in Enrekang. *International Journal of Advanced Science and Technology*, 29(5), 5301–5312.
- Ochola, R. O., & Fengying, N. (2015). *Evaluating the effects of Fertilizer Subsidy Programmes on Vulnerable Farmers in Kenya*.

- Ogheneruemu, O., & Olaide Abdul-hameed, B. (2017). Determinants of participation in fertilizer subsidy programme among rice farmers in Ogun State, Nigeria. *Journal of Development and Agricultural Economics*, 9(6), 162–167. <https://doi.org/10.5897/JDAE2017.0818>
- Ombudman RI. (2021). Reformasi Tata Kelola Pupuk Bersubsidi; 5 (Lima) Potensi Maladministrasi dan Upaya Perbaikannya; Kajian Sistematis Tata Kelola Pupuk Bersubsidi.
- Otsuka K, Fan S. (2021). Agricultural development in a changing world. dalam *Agricultural development: New perspectives in a changing world*. Otsuka K dan Fan S, editor. Intl Food Policy Res Inst. Washington DC: USA. p. 234–277.
- Panta H.K. (2019): Policy review and strategies for fertilizer supply system management in Nepal. *Agricultural Extension Journal*. 1: 1-9
- Poerwanto, R., Sulaeman, A., & Wattimena, G. A. (2012). Sejarah dan Perkembangan Revolusi Hijau, Revolusi Bioteknologi dan Revolusi Hijau Lestari. dalam *Merevolusi Revolusi Hijau*. Poerwanto, R., Siregar, I.Z., dan Suryani, A., editor. IPB Press. Bogor: Indonesia. p. 3-18.
- Prabowo, R. (2010). Kebijakan pemerintah dalam mewujudkan ketahanan pangan di Indonesia. *Mediagro*, 6(2).
- Praburaj, L., Design, F., & Nadu, T. (2018). Role of agriculture in the economic development of a country. *Shanlax International Journal of Commerce*, 6(3), 1-5.
- Prasad, R. (2009). Efficient fertilizer use: The key to food security and better environment. *Journal of tropical agriculture*, 47(1), 1-17.
- Prasetyo, A., & Muda, I. (2019). It's True the Effectiveness of The Fertilizer Subsidy Policy and Its Effects on The Income Of The Farmers? (Case In Indonesia). *International Journal of Scientific & Technology Research*, 8(06).
- Praveen, K. v., Kingsly, I., Aditya, K. S., Singh, A., Kumar, P., & Jha, G. K. (2021). Indian fertilizer subsidy conundrum: Tracking the recent developments. *Indian Journal of Agricultural Sciences*, 91(4), 608–612.
- Rachman B. (2012). Critical review and perspective of fertilizer subsidy. *Jurnal Penelitian dan Pengembangan Pertanian*. 31(3):119–127.
- Rae, I., Thomas, J., & Vidar, M. (2007). The right to food as a fundamental human right: FAO's experience. In Guha-Khasnobis SS, Acharya B, and Davis B, editors. *Food insecurity, vulnerability and human rights failure*. London: Palgrave Macmillan UK. p. 266-285
- Ragimun, R., Makmun, M., & Setiawan, S. (2020). Strategi Penyaluran Pupuk Bersubsidi Di Indonesia. *Jurnal Ilmiah M-Progress*, 10(1).
- Ranathilaka, M. B., & Arachchi, I. A. J. I. (2019). The effect of fertilizer subsidy on paddy production of small scale farmers: Special reference in Polonnaruwa Districtin Sri Lanka. *Review of Behavioral Aspect in Organizations and Society*, 1(1), 33-44.
- Rinardi, H., Masrurroh, N. N., Maulany, N. N., & Rochwulaningsih, Y. (2019). Dampak Revolusi Hijau dan Modernisasi Teknologi Pertanian: Studi Kasus pada Budi Daya Pertanian Bawang Merah di Kabupaten Brebes. *Jurnal Sejarah Citra Lekha*, 4(2), 125–136.
- Rizkiyah, N. (2020). Developing The Ecological Potential of Sustainable Community - Based Rural Agriculture (A Case Studies at Cikalong Village Tasikmalaya West Java). *Jurnal Ilmu Pertanian Tirtayasa*, 2 (1).
- Santosa, B. T. (2017). Discourse Formation and Subjectivity in Paolo Bacigalupi's the Water Knife: Foucault's Archeo-Genealogy Approach. *Atavisme*, 20(2), 138–154.

- Sastra, E., Damanhuri, D., Achzani, N. A., & Aerani, A. (2021). Behavioral Pattern of Rent Distribution of Subsidized Fertilizer). *Advances in Social Sciences Research Journal*, 8(10), 279–291.
- Shahzad M.A., Razzaq A., Qing P. (2019): On the wheat price support policy in Pakistan. *Journal of Economic Impact*, 3: 80-86.
- Shukla, A. K., & Behera, S. K. (2019). All India coordinated research project on micro-and secondary nutrients and pollutant elements in soils and plants: Research achievements and future thrusts. *Indian Journal of Fertilisers*, 15(5), 522-543.
- Sundari S., Halim S. (2020): Analysis of fertilizer subsidy policy in supporting food security in Karawang District, West Java Province policy 2013-2017. In: 1st Borobudur International Symposium on Humanities, Economics and Social Sciences (BIS-HESS), Magelang, Indonesia, Oct 16, 2019: 810-815.
- Suryana A, Agustian A, Yofa RD. (2016). Alternative policies for distributing fertilizer subsidies for crop farmers. *Analisis Kebijakan Pertanian*, 14(1):35–54.
- Susila, W. R. (2010). Kebijakan subsidi pupuk: ditinjau kembali. *Jurnal Litbang Pertanian*, 29(2), 43-49.
- Susilowati S.H. (2016): Urgent Policy Changes in Fertilizer Subsidy. *Analisis Kebijakan Pertanian*, 2: 163-185.
- Therriault, V., & Smale, M. (2021). The unintended consequences of the fertilizer subsidy program on crop species diversity in Mali. *Food Policy*, 102, 102121.
- Wahyudi, Fahmid IM, Salman D, Suhab S, Agustian A, Susilowati SH, *et al.* Implementation and constraints of of the use of farmer's card in increasing the effectiveness of subsidized fertilizer distribution in Ciamis and Pati District. In: Senge M, Aziz AA, Kamarudin MF, Tjale MM, Rozaki Z, Triyono, editors. 2nd International Conference on Agribusiness and Rural Development (IConARD 2021): E3S Web Conference; 2021 Aug 25-26; Yogyakarta, Indonesia. Les Ulis, France, EDP Science; 2021. p. 02026,
- Wardah, S., Salman, D., Agustang, A., & Fahmid, I. M. (2017). The Contestation of Organic and Non-Organic Agricultural Knowledge in Sustainable Agriculture. *Mediterranean Journal of Social Sciences*, 8(2), 245–252.
- Warr, P., & Yusuf, A. A. (2014). World food prices and poverty in Indonesia. *Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, 58(1):1–21.
- Wirakusuma, G. (2020). Is input subsidy still useful for Indonesian agriculture?. *Jurnal Ekonomi dan Pembangunan*, 28(1):17–28.
- Yar, M. (2003). Panoptic Power and the Pathologisation of Vision: Critical Reflections on the Foucauldian Thesis. *Surveillance & Society*, 1(3), 254-271.