

TESIS

IMPLEMENTASI PERATURAN MENTERI PERTANIAN NOMOR 28 TAHUN 2020 TENTANG KOMPONEN HARGA POKOK PENJUALAN PUPUK BERSUBSIDI DI PT PUPUK INDONESIA (PERSERO)

Disusun Oleh

NAMA : DODY SAMSUDIN
NPM : 2241021076
JURUSAN : ADMINISTRASI PUBLIK
PROGRAM STUDI : ADMINISTRASI PEMBANGUNAN
NEGARA
KONSENTRASI : KEBIJAKAN PUBLIK

Tesis diajukan untuk memenuhi syarat guna memperoleh gelar Magister Terapan
Administrasi Publik (M.Tr.AP)



**LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA
POLITEKNIK STIA LAN JAKARTA
PROGRAM MAGISTER TERAPAN
TAHUN 2026**

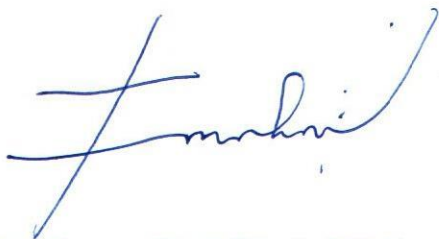
**PROGRAM STUDI APN MAGISTER TERAPAN
POLITEKNIK STIA LAN JAKARTA**

LEMBAR PERSETUJUAN TESIS

Nama : Dody Samsudin
Npm : 2241021076
Jurusan : Administrasi Publik
Program Studi : Administrasi Pembangunan Negara
Konsentrasi : Manajemen Kebijakan Publik
Judul Tesis : Implementasi Peraturan Menteri Pertanian
Nomor 28 Tahun 2020 Tentang Komponen
Harga Pokok Penjualan Pupuk Bersubsidi Di Pt
Pupuk Indonesia (Persero)
Tesis Title : *Implementation of the Minister of Agriculture
Regulation Number 28 of 2020 concerning the
Components of the Cost of Goods Sold of
Subsidized Fertilizer at PT Pupuk Indonesia
(Persero)*

Diterima dan disetujui untuk dipertahankan Pembimbing Tesis.

Pembimbing I



(Dr. Firman Hadi Rivai., MPA)

Pembimbing II



(Prof. Dr. R. Luki Karunia., SE.,Ak., MA)

**PROGRAM STUDI APN MAGISTER TERAPAN
POLITEKNIK STIA LAN JAKARTA**

LEMBAR PERSETUJUAN TESIS

NAMA : DODY SAMSUDIN
NPM : 2241021076
JURUSAN : ADMINISTRASI PUBLIK
PROGRAM STUDI : ADMINISTRASI PEMBANGUNAN
NEGARA
KONSENTRASI : MANAJEMEN KEBIJAKAN PUBLIK
JUDUL TESIS : IMPLEMENTASI PERATURAN MENTERI
PERTANIAN NOMOR 28 TAHUN 2020
TENTANG KOMPONEN HARGA POKOK
PENJUALAN PUPUK BERSUBSIDI DI PT
PUPUK INDONESIA (PERSERO)

Telah mempertahankan tesis di hadapan penguji tesis Program Magister Terapan
Administrasi Pembangunan Negara, Politeknik STIA LAN Jakarta,

Lembaga Administrasi Negara, pada:

Hari : Senin
Tanggal : 22 Juni 2026
Pukul : 14.30

TELAH DINYATAKAN LULUS

PENGUJI TESIS

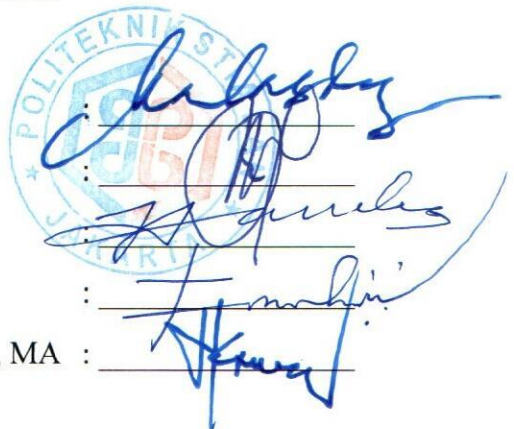
Ketua Sidang : Dr. Mala Sondang Silitonga, MA

Sekretaris : Dr. Edy Sutrisno, M.Si

Anggota : Dr. Hamka, MA

Pembimbing I : Dr. Firman Hadi Rivai., MPA

Pembimbing II : Prof. Dr. R. Luki Karunia., SE., Ak., MA



LEMBAR PERNYATAAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Dody Samsudin
NPM : 2241021076
Program Studi : Administrasi Pembangunan Negara
Konsentrasi : Manajemen Kebijakan Publik

Dengan ini menyatakan bahwa, tesis yang sudah saya susun merupakan karya saya sendiri dan benar keasliannya. Apabila dikemudian hari hasil penelitian tesis ini merupakan hasil plagiat atau menjiplak karya orang lain, maka saya bersedia mempertanggungjawabkan dan bersedia menerima sanksi berdasarkan aturan tata tertib di Politeknik STIA LAN Jakarta.

Demikian pernyataan ini saya buat dalam keadaan sadar dan tidak ada paksaan.

Jakarta, 25 Juni 2026



Dody Samsudin

Kata Pengantar

Puji syukur ke hadirat Allah SWT atas segala rahmat, karunia, dan hidayah-Nya, sehingga penulisan tesis yang berjudul “Implementasi Peraturan Menteri Pertanian Nomor 28 Tahun 2020 tentang Komponen Harga Pokok Penjualan Pupuk Bersubsidi di PT Pupuk Indonesia (Persero)” ini dapat diselesaikan dengan baik. Tesis ini disusun sebagai salah satu persyaratan untuk memperoleh gelar Magister Terapan Administrasi Publik (M.Tr.AP) pada Program Studi Administrasi Pembangunan Negara, Konsentrasi Kebijakan Publik, Politeknik STIA LAN Jakarta.

Dalam proses penyusunan tesis ini, penulis memperoleh banyak bantuan, arahan, dukungan, dan masukan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, pada kesempatan ini penulis menyampaikan penghargaan dan ucapan terima kasih yang setulus-tulusnya kepada Bapak Dr. Firman Hadi Rivai., MPA selaku Dosen Pembimbing I dan Bapak Dr. R. Luki Karunia., SE., Ak., MA selaku Dosen Pembimbing II, yang telah memberikan bimbingan, arahan, koreksi, dan motivasi secara sabar, konsisten, dan konstruktif selama proses penyusunan tesis ini. Ucapan terima kasih juga penulis sampaikan kepada Bapak/Ibu dosen penguji yang telah memberikan masukan, kritik, dan saran yang sangat berharga dalam penyempurnaan substansi maupun sistematika penulisan tesis ini.

Penulis juga menyampaikan terima kasih kepada seluruh dosen, staf administrasi, dan staf kemahasiswaan Politeknik STIA LAN Jakarta atas dukungan, pelayanan, dan bantuan yang diberikan selama penulis menempuh pendidikan. Peran seluruh unsur akademik dan administrasi tersebut sangat membantu kelancaran proses studi, mulai dari tahapan perkuliahan hingga penyelesaian tugas akhir ini.

Ucapan terima kasih penulis sampaikan pula kepada teman-teman satu angkatan Magister Kebijakan Publik atas kebersamaan, dukungan, semangat, dan saling berbagi pengalaman selama menempuh proses perkuliahan. Kehadiran

rekan-rekan seperjuangan telah memberikan suasana akademik yang positif serta menjadi bagian penting dalam perjalanan penyelesaian studi ini.

Ucapan terima kasih dan penghargaan yang mendalam secara khusus penulis sampaikan kepada keluarga tercinta, yaitu istri penulis, Elin Yusliani yang telah dengan sabar dan mendorong penulis untuk segera menyelesaikan tugas akhirnya, serta anak-anak penulis Fazlee, Faqih, dan Khalisa atas doa, kesabaran, pengertian, dukungan moral, serta kasih sayang yang senantiasa diberikan kepada penulis selama menjalani proses pendidikan dan penyusunan tesis ini. Dukungan keluarga merupakan sumber kekuatan utama bagi penulis dalam menyelesaikan seluruh tahapan studi ini.

Penulis menyadari bahwa tesis ini masih memiliki keterbatasan dan belum sepenuhnya sempurna. Oleh karena itu, penulis terbuka terhadap kritik dan saran yang bersifat membangun demi penyempurnaan karya ilmiah ini. Penulis berharap semoga tesis ini dapat memberikan manfaat bagi pengembangan ilmu administrasi publik, khususnya dalam kajian implementasi kebijakan subsidi pupuk, serta dapat menjadi bahan masukan bagi pihak-pihak yang berkepentingan.

Jakarta, Juni 2026

Penulis

ABSTRAK

Implementasi Peraturan Menteri Pertanian Nomor 28 Tahun 2020 Tentang Komponen Harga Pokok Penjualan Pupuk Bersubsidi Di PT Pupuk Indonesia (Persero)

Dody Samsudin

Politeknik STIA LAN Jakarta

Penelitian ini menganalisis implementasi Peraturan Menteri Pertanian Nomor 28 Tahun 2020 tentang Komponen Harga Pokok Penjualan Pupuk Bersubsidi di PT Pupuk Indonesia (Persero) dengan fokus pada mekanisme subsidi pupuk *cost based* melalui pendekatan *allowed cost* dan *non-allowed cost*, serta perumusan rekomendasi kebijakan untuk penyempurnaan desain dan implementasinya. Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan teknik pengumpulan data melalui studi dokumentasi, telaah regulasi, laporan audit, data korporasi, dan literatur yang relevan, sedangkan analisis dilakukan menggunakan kerangka implementasi kebijakan Mazmanian dan Sabatier yang meliputi *tractability of the problems*, *ability of statute to structure implementation*, *non-statutory variables*, dan *stages in the implementation process*. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi Peraturan Nomor 28 Tahun 2020 belum berjalan optimal karena masih terdapat multitafsir antara regulator, operator, dan auditor atas beberapa komponen biaya dalam HPP pupuk bersubsidi, yang berdampak pada koreksi HPP yang berulang, timbulnya utang subsidi pemerintah, penggunaan Kredit Modal Kerja oleh PT Pupuk Indonesia, serta beban bunga tambahan. Penelitian ini juga menemukan bahwa skema *cost based* relatif mampu menjaga keberlangsungan penugasan *public service obligation* (PSO), namun belum cukup kuat mendorong efisiensi internal BUMN pupuk, sedangkan skema *Mark to Market* menawarkan transparansi yang lebih tinggi tetapi berisiko menimbulkan *volatilitas* subsidi dan tekanan fiskal yang besar ketika harga pupuk global meningkat. Oleh karena itu, penelitian ini menyimpulkan bahwa model subsidi pupuk yang paling sesuai bagi Indonesia bukanlah *cost based* murni maupun *Mark to Market* murni, melainkan model *hibrida* yang tetap menjamin pemulihan biaya wajar BUMN pupuk, lebih disiplin dalam pengendalian biaya, lebih adaptif terhadap dinamika harga pasar, dan tetap menjaga keberlanjutan fiskal negara, sehingga direkomendasikan penyempurnaan regulasi, penyusunan pedoman interpretasi bersama antar lembaga, penguatan koordinasi, serta pengembangan formula subsidi transisional yang dilengkapi pengaman fiskal.

Kata kunci: implementasi kebijakan, subsidi pupuk, *cost based*, *Mark to Market*, HPP, HET, PT Pupuk Indonesia.

ABSTRAK

Implementation of the Minister of Agriculture Regulation Number 28 of 2020 concerning the Components of the Cost of Goods Sold of Subsidized Fertilizer at PT Pupuk Indonesia (Persero)

Dody Samsudin

Politeknik STIA LAN Jakarta

This study analyzes the implementation of Minister of Agriculture Regulation Number 28 of 2020 concerning the Components of the Cost of Goods Sold of Subsidized Fertilizer at PT Pupuk Indonesia (Persero), focusing on the Cost-Based fertilizer subsidy mechanism through the allowed cost and non-allowed cost approaches and on policy recommendations to improve its design and implementation. The study uses a descriptive qualitative approach with data collection techniques through documentation studies, regulatory reviews, audit reports, corporate data, and relevant literature, while the analysis is carried out using the Mazmanian and Sabatier policy implementation framework, which includes tractability of the problems, the ability of statute to structure implementation, non-statutory variables, and stages in the implementation process. The results indicate that the implementation of Permentan Number 28 of 2020 has not run optimally because multiple interpretations remain among regulators, operators, and auditors regarding several cost components in the HPP of subsidized fertilizer, which affects repeated corrections to the HPP, the emergence of government subsidy debt, the use of Working Capital Credit by PT Pupuk Indonesia, and additional interest expenses. This study also finds that the Cost-Based scheme is relatively effective at maintaining the sustainability of public service obligation (PSO) assignments, but is not strong enough to encourage internal efficiency within fertilizer SOEs, whereas the mark-to-market scheme offers higher transparency but risks subsidy volatility and large fiscal pressures when global fertilizer prices increase. Therefore, the study concludes that the most appropriate fertilizer subsidy model for Indonesia is neither pure Cost-Based nor pure mark-to-market, but a hybrid model that still ensures reasonable cost recovery for fertilizer SOEs, is more disciplined in cost control, is more adaptive to market price dynamics, and still maintains the country's fiscal sustainability. Accordingly, the study recommends improving regulations, developing joint interpretation guidelines between institutions, strengthening coordination, and developing a transitional subsidy formula equipped with fiscal safeguards.

Keywords: policy implementation, fertilizer subsidies, cost based, Mark to Market, HPP, HET, PT Pupuk Indonesia

DAFTAR ISI

LEMBAR PERSETUJUAN TESIS.....	ii
LEMBAR PERNYATAAN	iv
Kata Pengantar	v
ABSTRAK	vii
ABSTRAK	viii
DAFTAR ISI.....	1
DAFTAR TABEL	3
DAFTAR GAMBAR.....	4
DAFTAR LAMPIRAN	5
BAB I.....	6
PENDAHULUAN	6
A. Latar Belakang	6
B. Identifikasi Masalah	12
C. Rumusan Masalah	13
D. Tujuan Penelitian.....	14
E. Manfaat Penelitian.....	14
BAB II	16
TINJAUAN TEORITIS DAN PUSTAKA.....	16
A. Penelitian Terdahulu	16
B. Tinjauan Kebijakan	20
C. Tinjauan Teoritis.....	24
D. Kerangka Berpikir	70
BAB III.....	78
METODE PENELITIAN	78
A. Jenis Penelitian	78
B. Teknik Pengumpulan Data	78
C. Teknis Pengolahan dan Analisis Data	82
Bab IV Pembahasan	84
A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian	84
B. Hasil Penelitian	93

1. Kemudahan Penyelesaian Masalah pada Pola Subsidi <i>Cost-Based</i>	93
2. Kemampuan Pembuat Kebijakan untuk Mensistematisasi Proses Implementasi 102	
3. Faktor Lingkungan (factor diluar Kebijakan) yang mempengaruhi Implementasi 117	
4. Tahap Proses Implementasi pada Kebijakan Subsidi Pupuk <i>Cost-Based</i>	131
C. Strategi Implementasi	147
Bab V	152
Kesimpulan dan Saran	152
A. Kesimpulan	152
B. Saran	154
Daftar Pustaka	157

**POLITEKNIK
STIA LAN
J A K A R T A**

DAFTAR TABEL

Tabel 2. 1 Perbandingan subsidi antar Negara.....	68
Tabel 3. 1 Daftar Key Informan.....	79
Tabel 4. 1 Subsidi Pupuk	88
Tabel 4. 2 Neraca PT PI (Persero) (Konsolidasi).....	92
Tabel 4. 3 Laporan Laba Rugi Konsolidasi PT Pupuk Indonesia	93
Tabel 4. 4 Koreksi BPK	97
Tabel 4. 5 Koreksi BPK Per Anak Perusahaan Tahun 2022	98
Tabel 4. 6 Utang Subsidi Pemerintah kepada PT Pupuk Indonesia	99
Tabel 4. 7 Biaya Tetap (Fixed Cost) PT Pupuk Indonesia (dalam jutaan Rp).....	101
Tabel 4. 8 Biaya Bunga KMK PT Pupuk Indonesia	102
Tabel 4. 9 Prosentase Penjualan Subsidi terhadap total penjualan (dalam jutaan Rp)....	107
Tabel 4. 10 Anggaran Subsidi (dalam Triliun Rp).....	111
Tabel 4. 11 ilustrasi jika Tahun 2023 pola <i>Mark to Market</i> digunakan.....	145
Tabel 4. 12 ilustrasi jika Tahun 2022 pola <i>Mark to Market</i> digunakan.....	146

DAFTAR GAMBAR

Gambar 2. 1 The Policy Implementation	37
Gambar 2. 2 Model Van Meter & Van Horn	38
Gambar 2. 3 Model Grindle	45
Gambar 2. 4. Model Edward III	46
Gambar 2. 5 Model <i>A Frame Work for Implementations Analysis</i>	59
Gambar 2. 6 Kerangka Berpikir dengan Kerangka Mazmanian–Sabatir	77
Gambar 4. 1 peran strategis PT Pupuk Indonesia	90
Gambar 4. 2 Struktur Organisasi PT Pupuk Indonesia (Persero).....	91
Gambar 4. 3 Profile PT Pupuk Indonesia	92
Gambar 4. 4 Rata-rata Penggunaan Gas sebagai bahan baku dan energi per Pabrik (MMBTU).....	119
Gambar 4. 5 Perbandingan HPP VS Pendapatan Urea Subsidi (Rp/ton) untuk menutupi Biaya Modal.....	121
Gambar 4. 6 Biaya Produksi urea dan upaya efisiensinya	139
Gambar 4. 7 Biaya Produksi NPK dan upaya efisiensinya.....	139
Gambar 4. 8 Evaluasi ROIC dan ROA Pupuk Indonesia dalam konteks daya saing Industri Nasional	140
Gambar 4. 9 Strategi Implementasi.....	150

DAFTAR LAMPIRAN

- Lampiran 1 : Komponen pembentuk harga pokok penjualan pupuk bersubsidi sektor pertanian berdasarkan Peraturan Menteri Pertanian Nomor 28 Tahun 2020
- Lampiran 2 : Biaya yang tidak dapat dibebankan dalam harga pokok penjualan pupuk bersubsidi
- Lampiran 3 : Struktur Biaya PT Pupuk Indonesia dalam GL Account
- Lampiran 4 : Pedoman Wawancara
- Lampiran 5 : Notulen Wawancara
- Lampiran 6 : Permohonan Ijin Penelitian
- Lampiran 7 : Surat Keterangan Telah Selesai Penelitian

POLITEKNIK
STIA LAN
J A K A R T A

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pupuk merupakan salah satu sarana produksi yang memiliki posisi sangat penting dalam pembangunan pertanian karena berpengaruh langsung terhadap produktivitas lahan, intensitas tanam, dan kesinambungan produksi pangan. Dalam konteks negara agraris seperti Indonesia, pupuk tidak hanya dipahami sebagai input teknis budi daya, tetapi juga sebagai bagian dari instrumen kebijakan yang berkaitan dengan perlindungan petani, stabilitas produksi pertanian, dan ketahanan pangan nasional. Ketersediaan pupuk dalam jumlah yang cukup, mutu yang sesuai, waktu yang tepat, dan harga yang terjangkau menjadi prasyarat penting bagi keberhasilan pembangunan pertanian.

Pertanian hingga saat ini masih memegang peranan penting dalam struktur pembangunan nasional. Selain menjadi penyedia bahan pangan, sektor ini juga menjadi sumber penghidupan bagi sebagian besar masyarakat perdesaan dan berkontribusi terhadap stabilitas sosial ekonomi. Karena itu, berbagai kebijakan pemerintah di bidang pertanian pada dasarnya diarahkan tidak hanya untuk meningkatkan produksi, tetapi juga untuk menjaga keberlanjutan usaha tani dan kemampuan petani dalam mengakses sarana produksi. Dalam hubungan itulah pupuk memperoleh posisi strategis, sebab keberadaan pupuk sangat memengaruhi kemampuan petani untuk mempertahankan tingkat produktivitas lahan dan hasil panen.

Kebijakan pupuk bersubsidi lahir dari kebutuhan untuk menjaga agar pupuk tetap dapat diakses oleh petani dengan harga yang terjangkau. Bagi petani, khususnya petani skala kecil, biaya pupuk merupakan salah satu komponen penting dalam struktur biaya usaha tani. Tanpa dukungan kebijakan yang memadai, harga pupuk yang mengikuti sepenuhnya mekanisme pasar berpotensi menekan daya beli petani dan pada akhirnya memengaruhi penggunaan pupuk di tingkat usaha tani.

Dalam kondisi demikian, negara berkepentingan untuk hadir melalui kebijakan subsidi sebagai instrumen untuk menjaga keseimbangan antara kepentingan produktivitas pertanian dan keterjangkauan input produksi bagi petani.

Dalam kerangka hukum nasional, posisi subsidi pupuk sebagai bagian dari perlindungan petani telah memperoleh dasar yang cukup kuat. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 menempatkan penyediaan sarana produksi pertanian yang tepat waktu, tepat mutu, dan harga terjangkau sebagai bagian dari perlindungan kepada petani. Selanjutnya, tata kelola pupuk bersubsidi juga diarahkan untuk mendukung pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi dalam rangka mencapai ketahanan pangan. Dengan demikian, pupuk bersubsidi tidak semata-mata diposisikan sebagai kebijakan fiskal, melainkan sebagai bagian dari kebijakan pembangunan pertanian yang lebih luas.

Perjalanan kebijakan subsidi pupuk di Indonesia menunjukkan bahwa kebijakan ini terus mengalami penyesuaian sesuai dengan perkembangan kebutuhan pembangunan, kapasitas fiskal negara, serta perubahan tata kelola pemerintahan. Pada tahap awal, subsidi pupuk terutama diposisikan sebagai instrumen untuk mendukung intensifikasi pertanian dan peningkatan produksi pangan. Dalam perkembangan berikutnya, perhatian kebijakan tidak hanya tertuju pada besarnya dukungan pemerintah, tetapi juga pada ketepatan sasaran, efisiensi anggaran, akuntabilitas pembiayaan, serta hubungan kelembagaan antara pemerintah, pelaksana kebijakan, dan sistem pengawasan negara. Perkembangan ini menunjukkan bahwa subsidi pupuk semakin dipahami sebagai kebijakan publik yang memerlukan tata kelola yang cermat dan berkelanjutan.

Karakter tata kelola subsidi pupuk di Indonesia memiliki kekhasan tersendiri karena sangat bergantung pada peran badan usaha milik negara, khususnya PT Pupuk Indonesia (Persero) beserta entitas anak usahanya. Dalam pelaksanaan kebijakan, perusahaan tersebut tidak hanya berfungsi sebagai produsen pupuk, tetapi juga sebagai pelaksana penugasan pelayanan public untuk menjamin tersedianya pupuk bersubsidi sampai ke titik distribusi yang telah ditetapkan

pemerintah. Pada saat yang sama, perusahaan juga tetap berada dalam kerangka korporasi yang dituntut sehat secara keuangan, efisien secara operasional, dan mampu menjaga keberlanjutan industri pupuk nasional. Posisi yang demikian menjadikan kebijakan subsidi pupuk tidak dapat dilepaskan dari relasi antara tujuan publik dan keberlanjutan korporasi pelaksana.

Kebijakan subsidi pupuk menjadi semakin penting untuk dikaji karena berada pada persimpangan antara beberapa kepentingan besar. Di satu sisi, kebijakan ini ditujukan untuk menjaga keterjangkauan pupuk bagi petani agar produktivitas pertanian dapat dipertahankan. Di sisi lain, kebijakan ini juga harus disusun sedemikian rupa agar tidak melemahkan kesehatan korporasi BUMN pupuk yang menjalankan penugasan publik. Di luar itu, subsidi pupuk juga menyangkut penggunaan sumber daya fiskal negara, sehingga pelaksanaannya harus memiliki dasar penghitungan yang dapat dipertanggungjawabkan secara administratif, ekonomi, dan hukum. Dengan demikian, desain subsidi pupuk tidak hanya menyangkut berapa besar subsidi diberikan, tetapi juga bagaimana subsidi dihitung, dibayarkan, dan dipertanggungjawabkan dalam kerangka tata kelola pemerintahan.

Dalam praktik kebijakan yang berlaku, subsidi pupuk di Indonesia pada dasarnya menggunakan pendekatan *cost based*. Melalui pendekatan ini, besaran subsidi dihitung berdasarkan selisih antara Harga Pokok Penjualan (HPP) pupuk bersubsidi dan Harga Eceran Tertinggi (HET) yang ditetapkan pemerintah, kemudian dikalikan dengan volume penyaluran. Pola ini menunjukkan bahwa dasar penghitungan subsidi terletak pada biaya penyediaan pupuk bersubsidi. Oleh karena itu, kejelasan mengenai komponen biaya yang membentuk HPP menjadi sangat penting dalam keseluruhan mekanisme subsidi.

Pendekatan *cost based* memiliki rasionalitas kebijakan yang cukup kuat. Dalam skema ini, negara pada dasarnya berusaha menjamin agar penugasan penyediaan pupuk bersubsidi tetap dapat dijalankan oleh operator melalui mekanisme penggantian biaya yang timbul dari kewajiban tersebut. Logika

dasarnya adalah bahwa ketika negara menetapkan harga jual pupuk pada tingkat tertentu demi menjaga keterjangkauan bagi petani, maka negara perlu menyediakan mekanisme kompensasi atas selisih biaya yang muncul. Dengan demikian, subsidi berfungsi sebagai instrumen untuk menjembatani kebutuhan perlindungan petani dengan keberlanjutan penyediaan pupuk oleh operator.

Kebutuhan akan dasar penghitungan biaya yang jelas mendorong pemerintah untuk menata komponen HPP pupuk bersubsidi secara lebih terstruktur. Dalam konteks inilah Peraturan Menteri Pertanian Nomor 28 Tahun 2020 tentang Komponen Harga Pokok Penjualan Pupuk Bersubsidi memperoleh arti penting. Regulasi tersebut mengatur komponen biaya yang dapat dibebankan dan yang tidak dapat dibebankan dalam perhitungan HPP pupuk bersubsidi. Secara kebijakan, pengaturan tersebut merupakan bagian dari upaya pemerintah untuk memastikan bahwa pembayaran subsidi dilakukan atas dasar komponen biaya yang relevan, wajar, dan dapat dipertanggungjawabkan.

Kehadiran pengaturan mengenai komponen HPP menunjukkan bahwa tata kelola subsidi pupuk tidak cukup hanya ditopang oleh niat untuk membantu petani, tetapi juga memerlukan kerangka administrasi yang presisi. Dalam kebijakan yang berbasis biaya, ketepatan penghitungan menjadi aspek yang sangat menentukan karena menjadi dasar bagi pembayaran subsidi dari APBN. Oleh sebab itu, pengaturan mengenai komponen biaya memiliki arti penting tidak hanya bagi kepastian administrasi, tetapi juga bagi kualitas tata kelola kebijakan secara keseluruhan. Kejelasan komponen biaya akan memengaruhi konsistensi pelaksanaan kebijakan, kepastian hubungan antara regulator dan operator, serta akuntabilitas penggunaan anggaran negara.

Pada saat yang sama, kebijakan subsidi pupuk juga berada dalam lingkungan kelembagaan yang melibatkan lebih dari satu aktor. Pemerintah berperan sebagai perumus dan pengendali kebijakan, BUMN pupuk berperan sebagai operator pelaksana, sedangkan sistem pengawasan negara memiliki fungsi untuk memastikan bahwa penggunaan anggaran dilakukan sesuai ketentuan. Dalam

tata kelola seperti ini, kualitas implementasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh kejelasan norma, kesamaan pemahaman atas aturan, dan konsistensi penerapannya di lapangan. Karena itu, regulasi tentang komponen HPP bukan sekadar dokumen administratif, melainkan bagian dari desain hubungan kelembagaan dalam pelaksanaan subsidi pupuk.

Kajian terhadap kebijakan ini menjadi semakin relevan karena subsidi pupuk berada dalam sektor yang sangat dinamis. Industri pupuk sangat dipengaruhi oleh harga bahan baku, energi, kondisi teknologi pabrik, biaya distribusi, serta kebutuhan investasi untuk menjaga keberlanjutan produksi. Dalam waktu yang bersamaan, kebijakan pupuk bersubsidi harus menjaga agar pupuk tetap tersedia bagi petani pada harga yang telah ditentukan pemerintah. Situasi ini menjadikan kebijakan subsidi pupuk berada dalam ruang yang menuntut keseimbangan antara kebutuhan sosial, kebutuhan operasional, dan tanggung jawab fiskal Negara.

Dari perspektif pembangunan, kebijakan subsidi pupuk juga tidak dapat dilepaskan dari tuntutan peningkatan kualitas tata kelola pemerintahan. Penggunaan anggaran negara dalam jumlah besar menuntut adanya pengaturan yang semakin jelas, transparan, dan akuntabel. Hal tersebut penting agar subsidi tidak hanya hadir sebagai bentuk intervensi negara, tetapi juga sebagai kebijakan yang dapat dipertanggungjawabkan secara administratif dan memberi hasil yang sesuai dengan tujuan pembangunan pertanian. Dalam konteks itu, pengaturan komponen HPP pupuk bersubsidi melalui Permentan Nomor 28 Tahun 2020 menjadi bagian penting dari proses penataan kebijakan subsidi pupuk ke arah tata kelola yang lebih baik.

Selain itu, kebijakan subsidi pupuk juga perlu dibaca dalam konteks perubahan orientasi kebijakan publik yang semakin menekankan efisiensi, transparansi, dan keberlanjutan. Di masa lalu, perhatian terhadap subsidi sering lebih banyak tertuju pada seberapa besar dukungan negara yang diberikan kepada sektor pertanian. Namun dalam perkembangan tata kelola modern, fokus tersebut semakin bergeser pada bagaimana dukungan itu dirancang agar tepat guna, terukur,

dan tidak menimbulkan distorsi yang tidak perlu. Perubahan cara pandang ini menempatkan aspek implementasi kebijakan sebagai bagian yang sangat penting, sebab kualitas kebijakan pada akhirnya tidak hanya ditentukan oleh rumusan normanya, tetapi juga oleh cara kebijakan itu dijalankan.

Dalam bidang pertanian, implementasi kebijakan memiliki arti yang sangat penting karena kebijakan yang dirancang di tingkat pusat pada akhirnya harus bekerja dalam jaringan kelembagaan yang luas, mulai dari kementerian, BUMN pelaksana, hingga sistem distribusi dan pengawasan. Kebijakan subsidi pupuk merupakan salah satu contoh nyata bahwa keberhasilan tujuan kebijakan sangat bergantung pada kemampuan sistem administrasi untuk menerjemahkan aturan ke dalam praktik. Oleh sebab itu, pengkajian terhadap implementasi Permentan Nomor 28 Tahun 2020 tidak hanya relevan dari sisi substansi pupuk bersubsidi, tetapi juga dari sisi administrasi publik, karena menyangkut bagaimana kebijakan dijalankan dalam hubungan antar lembaga yang kompleks.

Secara akademik, kajian mengenai subsidi pupuk selama ini lebih banyak menyoroti aspek dampak subsidi terhadap produktivitas, pendapatan petani, distribusi, atau ketepatan sasaran. Kajian semacam itu tentu penting, tetapi belum sepenuhnya menjelaskan bagaimana kebijakan subsidi dibangun dan dijalankan pada tingkat implementasi, khususnya yang berkaitan dengan pengaturan komponen biaya dalam mekanisme HPP. Padahal, dalam kebijakan *Cost-base* seperti subsidi pupuk, aspek implementasi memiliki posisi yang sangat penting karena menjadi titik temu antara aturan, organisasi pelaksana, dan penggunaan anggaran Negara. Dengan demikian, penelitian mengenai implementasi Permentan Nomor 28 Tahun 2020 memiliki nilai penting untuk memperkaya kajian kebijakan publik, khususnya pada area subsidi input pertanian dan tata kelola BUMN pelaksana kebijakan.

Kajian ini juga memperoleh relevansi yang kuat karena berada dalam konteks diskusi yang lebih luas mengenai arah pembenahan kebijakan subsidi pupuk di Indonesia. Berbagai wacana pembaruan kebijakan pada dasarnya

menunjukkan bahwa subsidi pupuk masih dipandang penting, tetapi tata kelolanya perlu terus disempurnakan agar lebih efektif, akuntabel, dan berkelanjutan. Dalam situasi seperti ini, pemahaman yang mendalam terhadap implementasi kebijakan yang sedang berlaku menjadi sangat diperlukan. Pemahaman tersebut penting bukan hanya untuk menilai kinerja regulasi yang ada, tetapi juga untuk menyediakan dasar yang lebih kuat bagi pengembangan kebijakan di masa mendatang.

Atas dasar itu, penelitian mengenai implementasi Peraturan Menteri Pertanian Nomor 28 Tahun 2020 tentang Komponen Harga Pokok Penjualan Pupuk Bersubsidi di PT Pupuk Indonesia (Persero) menjadi penting untuk dilakukan. Penelitian ini berada dalam ruang kajian yang mempertemukan isu perlindungan petani, tata kelola subsidi, keberlanjutan BUMN pupuk, dan akuntabilitas fiskal negara. Melalui penelitian ini diharapkan dapat diperoleh pemahaman yang lebih mendalam mengenai pelaksanaan kebijakan subsidi pupuk berbasis HPP, khususnya dalam kaitannya dengan pengaturan komponen biaya sebagai fondasi administrasi dari kebijakan pupuk bersubsidi di Indonesia

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, permasalahan yang dapat diidentifikasi adalah sebagai berikut:

1. Kebijakan subsidi pupuk di Indonesia saat ini menggunakan pola **cost based** yang menghitung besaran subsidi sebagai selisih antara Harga Pokok Penjualan (HPP) dan Harga Eceran Tertinggi (HET) dikalikan volume penyaluran, di mana HPP diatur melalui mekanisme **allowed–non-allowed cost** dalam Permentan Nomor 28 Tahun 2020. Pola ini secara normatif dimaksudkan untuk mengendalikan beban subsidi dan mencegah moral hazard, tetapi dalam praktik justru memunculkan berbagai persoalan.
2. Implementasi Permentan Nomor 28 Tahun 2020 menimbulkan **multitafsir** antara Kementerian Pertanian sebagai regulator, PT Pupuk Indonesia (Persero)

sebagai BUMN operator, dan Badan Pemeriksa Keuangan sebagai pemeriksa atas komponen biaya yang boleh dan tidak boleh dibebankan ke HPP pupuk bersubsidi. Multitafsir ini tercermin dalam koreksi HPP yang signifikan dan berulang setiap tahun.

3. Koreksi atas perhitungan HPP mengakibatkan timbulnya **utang subsidi pemerintah** kepada BUMN operator, yang mendorong PT Pupuk Indonesia untuk menutup kekurangan kas melalui Kredit Modal Kerja (KMK). Hal ini menimbulkan beban bunga tambahan yang pada akhirnya kembali membebani keuangan negara serta mengindikasikan adanya siklus fiskal yang kurang sehat dalam pengelolaan subsidi pupuk *cost based*.
4. Struktur **biaya tetap** PT Pupuk Indonesia, seperti biaya pegawai, depresiasi, pemeliharaan, dan administrasi umum, relatif tinggi dan penjualan perusahaan sangat bergantung pada produk pupuk bersubsidi. Kondisi ini menunjukkan bahwa pola subsidi *cost based* berpotensi melemahkan insentif efisiensi dan menciptakan fenomena BUMN “dimanja”, karena risiko inefisiensi internal sebagian besar dialihkan kepada negara melalui skema subsidi.
5. Sampai saat ini, belum banyak penelitian yang secara khusus menganalisis **implementasi kebijakan subsidi pupuk *cost based*** dengan menitikberatkan pada mekanisme *allowed–non-allowed cost* dalam Permentan Nomor 28 Tahun 2020, menggunakan kerangka implementasi kebijakan Mazmanian–Sabatier untuk menjelaskan mengapa terjadi multitafsir dan bagaimana dampaknya terhadap kinerja kebijakan serta efisiensi BUMN operator.

C. Rumusan Masalah

Dengan memperhatikan identifikasi masalah di atas, rumusan masalah penelitian ini adalah:

1. Bagaimana implementasi Peraturan Menteri Pertanian Nomor 28 Tahun 2020 tentang Komponen Harga Pokok Penjualan Pupuk Bersubsidi di PT Pupuk Indonesia (Persero) dalam praktik kebijakan subsidi pupuk?

2. Bagaimana strategi yang dapat dilakukan untuk penyempurnaan Pola Subsidi di Indonesia?

D. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah di atas, tujuan penelitian ini adalah:

1. Menganalisis implementasi Peraturan Menteri Pertanian Nomor 28 Tahun 2020 tentang Komponen Harga Pokok Penjualan Pupuk Bersubsidi di PT Pupuk Indonesia (Persero).
2. Merumuskan strategi penyempurnaan implementasi kebijakan subsidi pupuk di Indonesia.

E. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat Teoretis

- a) Memberikan kontribusi terhadap pengembangan kajian **implementasi kebijakan publik**, khususnya pada kasus kebijakan subsidi input di sektor pertanian.
- b) Memperkaya literatur mengenai desain dan implementasi **subsidi cost based** di negara berkembang, dengan fokus pada mekanisme *allowed–non-allowed cost* dan dampaknya terhadap perilaku BUMN.

2. Manfaat Praktis bagi Pemerintah

- a) Menjadi bahan masukan bagi Kementerian Pertanian, Kementerian Keuangan, dan kementerian/lembaga terkait dalam **menyempurnakan Permentan Nomor 28 Tahun 2020** dan regulasi lainnya yang terkait dengan perhitungan HPP pupuk bersubsidi, sehingga mengurangi multitafsir, memperbaiki tata kelola HPP, dan menekan potensi moral hazard.

- b) Memberikan gambaran yang lebih komprehensif kepada pembuat kebijakan mengenai hubungan antara desain subsidi cost based, struktur biaya BUMN operator, dan risiko fiskal, sehingga dapat menjadi dasar dalam merumuskan opsi reformasi kebijakan subsidi pupuk ke depan.

3. Manfaat Praktis bagi PT Pupuk Indonesia (Persero)

- a) Memberikan umpan balik mengenai bagaimana struktur biaya dan praktik pembebanan biaya ke HPP dipersepsikan oleh regulator dan pemeriksa, serta di mana letak risiko dan kelemahannya.
- b) Mendorong PT Pupuk Indonesia untuk mengevaluasi kembali **strategi efisiensi biaya** dan ketergantungan terhadap subsidi, sejalan dengan arah pembenahan kebijakan pemerintah di bidang pupuk bersubsidi.

4. Manfaat Akademik dan Masyarakat

- a) Menjadi referensi bagi peneliti, akademisi, dan mahasiswa yang tertarik pada kajian subsidi pertanian, kebijakan publik, dan tata kelola BUMN.
- b) Memberikan pemahaman yang lebih jernih kepada publik mengenai **mengapa** kebijakan subsidi pupuk cost based menimbulkan persoalan multitafsir dan beban fiskal, sehingga diskusi publik tentang subsidi dapat bergerak dari sekadar pro–kontra besaran anggaran ke arah perbaikan desain dan implementasi kebijakan yang lebih berkualitas.

Bab V

Kesimpulan dan Saran

A. Kesimpulan

Berdasarkan analisis atas kebijakan subsidi pupuk bersubsidi, penelitian ini menunjukkan bahwa pupuk bersubsidi tetap merupakan instrumen penting dalam mendukung produktivitas pertanian dan ketahanan pangan nasional. Kerangka regulasi nasional menempatkan pupuk bersubsidi sebagai bagian dari kebijakan pemerintah untuk menjamin ketersediaan sarana produksi pertanian yang tepat waktu, tepat mutu, dan dengan harga terjangkau bagi petani, sehingga secara normatif keberadaan subsidi pupuk masih relevan untuk dipertahankan.

Namun dalam pelaksanaan masih terdapat berbagai permasalahan, diantaranya:

1. Pola subsidi cost-based dan insentif biaya:
 - a) Implementasi pola subsidi cost-based menjadikan HPP sebagai basis utama penentuan subsidi, namun dalam praktiknya menimbulkan insentif yang lemah terhadap efisiensi biaya di lingkungan BUMN pupuk;
 - b) Terdapat kecenderungan operator untuk memasukkan sebanyak mungkin komponen biaya ke dalam HPP, sehingga subsidi lebih berfungsi sebagai mekanisme penggantian biaya daripada instrumen pengendalian biaya dan efisiensi.
2. Multitafsir komponen HPP dan tata Kelola:
 - a) Permentan 28/2020 belum sepenuhnya menghilangkan multitafsir terhadap sejumlah pos biaya seperti biaya pegawai tertentu, depresiasi aset, perpindahan stok, produk samping, dan biaya bunga;
 - b) Perbedaan penafsiran antara Kementan, Kemenkeu, PT Pupuk Indonesia, dan aparat pengawas cenderung baru mengemuka pada tahap audit, bukan sejak tahap perhitungan HPP dan pengajuan subsidi, sehingga menimbulkan ketidakpastian tata kelola.
3. Struktur biaya produksi dan ketergantungan pada subsidi:

- a) Struktur biaya produksi pupuk, terutama pupuk urea dan NPK, sangat didominasi oleh komponen bahan baku dan energi yang dipengaruhi harga gas, harga bahan baku impor, dan usia pabrik yang tua, sehingga biaya cenderung tinggi dan sulit dikendalikan;
 - b) Tingginya biaya tetap dan porsi penjualan subsidi yang besar membuat PT Pupuk Indonesia sangat sensitif terhadap subsidi, dengan ruang yang terbatas untuk melakukan penyesuaian struktural dan investasi efisiensi.
4. Rendahnya pengembalian pada segmen subsidi dan stagnasi investasi:
- a) Tingkat pengembalian investasi (ROI) pada penugasan subsidi berada di bawah biaya modal (WACC), sehingga secara ekonomi penugasan subsidi kurang menarik bagi perusahaan untuk melakukan pembaruan aset dan revitalisasi pabrik.
 - b) Kondisi tersebut berkontribusi pada stagnasi investasi, mempertahankan operasi pabrik yang tua dan kurang efisien, sekaligus memperkuat ketergantungan pada subsidi untuk menutup disparitas biaya.
5. Distorsi perilaku produksi dan alokasi pasar:
- a) Dalam praktik terdapat kecenderungan pupuk dari pabrik yang relatif efisien lebih diarahkan ke pasar komersial, sedangkan pupuk dari pabrik yang kurang efisien lebih banyak dialokasikan ke segmen subsidi;
 - b) Pola ini berimplikasi pada penggunaan subsidi tidak hanya sebagai instrumen perlindungan petani, tetapi juga sebagai penyangga bagi unit produksi yang memiliki struktur biaya lebih berat.
6. Dampak fiskal dan risiko transisi mekanisme subsidi:
- a) Analisis menunjukkan bahwa transisi langsung ke pola mark to market berpotensi menimbulkan lonjakan kebutuhan subsidi yang sangat besar, sehingga menimbulkan risiko fiskal yang signifikan bagi APBN;
 - b) Hal ini menegaskan bahwa perubahan mekanisme subsidi ke arah yang lebih sensitif terhadap harga pasar harus dilakukan secara bertahap dan disertai dengan desain pengaman fiskal yang memadai.
7. Implikasi terhadap tujuan kebijakan subsidi pupuk:

- a) Secara formal kebijakan subsidi pupuk masih mampu menjaga keberlangsungan program dan menyediakan pupuk bersubsidi bagi petani, namun cara kerja pola cost-based dalam praktik menimbulkan paradoks: menopang pelayanan publik sekaligus mengunci struktur biaya yang tinggi dan inefisiensi;
- b) Kombinasi kelemahan insentif efisiensi, multitafsir regulasi, dan ketergantungan pada subsidi menimbulkan keraguan terhadap keberlanjutan kebijakan subsidi pupuk dalam jangka panjang jika tidak dilakukan perbaikan desain dan implementasi.

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan tersebut, peneliti memberikan saran, yaitu

1. Perubahan Peraturan Menteri Nomor 28 Tahun 2020.

Pada tahap ini, Kementerian Pertanian bersama Kementerian Keuangan perlu memprioritaskan perbaikan tata kelola pola subsidi cost-based. Permentan 28 Tahun 2020 perlu diperkuat melalui penajaman definisi terhadap pos-pos biaya yang selama ini menimbulkan multitafsir, seperti biaya pegawai tertentu, depresiasi aset, biaya perpindahan stok, perlakuan atas produk samping, dan biaya bunga. Selain itu, perlu disusun pedoman teknis interpretasi yang disepakati bersama oleh Kementerian Pertanian, Kementerian Keuangan, PT Pupuk Indonesia, dan BPK, sehingga perbedaan tafsir dapat diminimalkan sejak tahap perhitungan HPP dan pengajuan subsidi, bukan hanya pada tahap audit. Dengan demikian, pola cost-based tidak lagi sekadar menjadi instrumen penggantian biaya, tetapi sekaligus menjadi instrumen tata kelola yang lebih pasti dan akuntabel.

2. Penguatan insentif efisiensi dalam skema cost-based.

Pada tahap ini, Kementerian Pertanian, Danantara selaku induk PT Pupuk Indonesia dan Kementerian Keuangan selaku bendahara Negara bersama PT Pupuk Indonesia perlu merancang insentif yang lebih kuat untuk mengaitkan

subsidi dengan kinerja biaya dan efisiensi BUMN pupuk. Langkah-langkah yang dapat dilakukan antara lain:

- a) menetapkan batas overhead yang dapat dikompensasikan dalam HPP subsidi;
- b) Melakukan benchmarking biaya antar pabrik;
- c) Menyusun indikator efisiensi energi yang terukur; dan
- d) melaksanakan evaluasi periodik terhadap struktur biaya yang diajukan ke dalam HPP subsidi.

Dengan strategi ini, pola cost-based tidak hanya mempertahankan kelangsungan penugasan pelayanan publik (PSO), tetapi juga mulai diarahkan untuk mendorong penyesuaian struktural dan efisiensi internal BUMN pupuk. Tahap kedua ini bisa dengan tambahan Peraturan Menteri Pertanian tentang insentif efisiensi untuk pupuk bersubsidi.

3. Pengenalan elemen harga pasar secara terbatas dan terukur.

Tahap ini bertujuan menjadikan subsidi lebih adaptif terhadap dinamika biaya yang dipengaruhi faktor eksternal tanpa langsung berpindah ke pola mark to market secara penuh. Pemerintah, dalam hal ini Kementerian Pertanian, dapat menerbitkan Peraturan Menteri Pertanian terkait penggunaan harga referensi pasar sebagai parameter koreksi terhadap formula subsidi, misalnya melalui penerapan *reference price band* atau kisaran harga acuan untuk komponen biaya yang sangat dipengaruhi oleh:

- a) harga gas bumi;
- b) harga bahan baku impor; dan
- c) kurs.

Pendekatan ini memungkinkan subsidi merespons perubahan harga global secara terukur, tanpa memindahkan seluruh volatilitas harga ke APBN.

4. Penerapan model subsidi hibrida secara selektif dengan pengaman fiskal.

Pemerintah dalam hal ini Kementerian Pertanian patut mencoba model subsidi hibrida dimana metode ini merupakan pendekatan yang paling sesuai dengan kondisi Indonesia pada saat ini. Model ini menggabungkan jaminan pemulihan

biaya wajar bagi BUMN pupuk dengan sensitivitas terbatas terhadap harga pasar. Dalam model subsidi hibrida, sebagian komponen subsidi tetap didasarkan pada HPP yang telah diaudit dan dibatasi secara ketat, sementara sebagian lainnya dikaitkan dengan pergerakan harga referensi pasar untuk komponen yang sangat dipengaruhi faktor eksternal. Untuk menghindari gejolak fiskal, model ini harus dilengkapi dengan pengaman berupa plafon subsidi, batas bawah dan batas atas kompensasi, serta mekanisme penyesuaian HET yang terukur. Analisis ilustratif dalam penelitian menunjukkan bahwa penerapan pola mark to market secara murni pada tahun 2022 akan meningkatkan kebutuhan subsidi secara tajam, sehingga transisi ke arah mekanisme yang lebih sensitif terhadap harga pasar harus dilakukan secara hati-hati dan bertahap dengan desain pengaman fiskal yang kuat.

POLITEKNIK
STIA LAN
J A K A R T A

Daftar Pustaka

- Abdoulaye Seck. (2016). *Fertilizer Subsidy and Agricultural Productivity in Senegal*.
- African Economic Research Consortium. (2016). *The impact of e-wallet on farm input delivery in Nigeria*. AERC.
- Blanco, E., & World Bank, A. (2011). *Who is Benefiting from Fertilizer Subsidies in Indonesia?*
<https://www.researchgate.net/publication/228304345>
- Bovens, M. (2007). *Analysing and assessing accountability: A conceptual framework*. European Law Journal, 13(4), 447–468.
- Creswell, J. W. (2013). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches* (3rd ed.). Sage.
- Damayanti, Vilda. , L. eny, W. E. (2016). Sikap Petani Terhadap Subsidi Pupuk Di Kecamatan Cawas Kabupaten Klaten. *In Agrista , Vol 4*, 192–204.
- Dorward, A., & Chirwa, E. (2011). *The Malawi agricultural input subsidy programme: 2005/06 to 2008/09*. International Food Policy Research Institute (IFPRI).
- Edwards, G. C., III. (1980). *Implementing public policy*. Congressional Quarterly Press.
- Elmore, R. F. (1979). Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions. *Political Science Quarterly*, 94(4), 601–616.
<https://doi.org/10.2307/2149628>
- Food and Agriculture Organization. (2022). *The importance of Ukraine and the Russian Federation for global agricultural markets and the risks associated with the current conflict*. FAO.
- Frederickson, H. G. (1997). *The spirit of public administration*. Jossey-Bass.
- Goodnow, F. J. (1900). *Politics and administration: A study in government*. Macmillan.
- Government of India, Department of Fertilizers. (2025, March 30). *Under the Nutrient Based Subsidy (NBS) scheme, a fixed rate of subsidy is provided on P&K fertilizers (Press release)*. Government of India
- Grindle, M. S. (1980). *Politics and Policy Implementation in the Third World*. Princeton University Press. <https://doi.org/doi:10.1515/9781400886081>
- H. Tachjan. (2006). *Implementasi Kebijakan Publik*.

- Hassan Danish Muhammad Avais Tahir Hafiz Syed Azeem General Editor
Mumtaz Anwar, M. M. (n.d.). *Impact of Agriculture Subsidies on Productivity of Major Crops in Pakistan and India: A Case Study of Fertilizer Subsidy*.
- Helfi Assegaf. 2024. "Satgas Pangan Sebut Curang Distribusi Pupuk Biang Lonjakan Harga Beras." CNN Indonesia, 31 Maret
- Henry, N. (2010). *Public administration and public affairs* (11th ed.). Pearson.
- Hill, M., & Hupe, P. (2009). *Implementing public policy* (2nd ed.). Sage.
- Hood, C. (1991). *A public management for all seasons?* Public Administration, 69(1), 3–19.
- Howlett, M., & Ramesh, M. (2003). *Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems* (2nd ed.). Oxford University Press.
- International Budget Partnership. (2016). Ghana: *Budget credibility and the fertilizer subsidy programme*. International Budget Partnership.
- International Fertilizer Association. (2016). Fertilizer outlook 2016–2020. IFA.
- International Food Policy Research Institute. (2014). *Farm input subsidy programs in Africa: The case of Malawi*. IFPRI.
- Kirwan, B. E., & Roberts, M. J. (2016). Who Really Benefits from Agricultural Subsidies Evidence from Field-level Data. *American Journal of Agricultural Economics*, 98(4), 1095–1113. <https://doi.org/10.1093/ajae/aaw022>
- Liverpool-Tasie, L. S. O., et al. (2017). *A review of Nigeria's growth enhancement support scheme* (GESS). African Economic Research Consortium.
- Lopez, C. A., Salazar, L., & De Salvo, C. P. (2017). *Agricultural Input Subsidies and Productivity: The Case of Paraguayan Farmers Environment, Rural Development, and Disaster Risk Management Division Inter-American Development Bank*. <http://www.iadb.org>
- Media Indonesia (2024) 'Terlalu Ruwet, Penyaluran Pupuk Bersubsidi Butuh Penyederhanaan', Media Indonesia, 16 November. Halaman: 3
- Ministry of Agriculture, Republic of Zambia. (2018). *Zambia integrated agricultural management information system (ZIAMIS): User and registration manual*. Government of Zambia.
- M. Ramesh, Michael Howlett - *Studying Public Policy_ Policy Cycles and Policy Subsystems*-Oxford University Press, USA (2003). (n.d.).
- Mulyadiana, A. T., Marwanti, S., & Rahayu, W. (2018). Analysis of the effectiveness of fertilizer subsidy policy and its effect on rice production

- in Karanganyar Regency. *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*, 142(1). <https://doi.org/10.1088/1755-1315/142/1/012047>
- Ombudsman Republik Indonesia. 2025. "Menyoroti Distribusi Pupuk Bersubsidi." [Ombudsman.go.id](https://ombudsman.go.id), 2 Februari.
- Parsons, D. W. ., & Acevedo Aguilar, Atenea. (2021). *Políticas públicas : Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Flacso.
- 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). www.ijstr.org
- Prasetyo Kementerian Koordinator Perokonomian, R. R., & Afsdy Saksono Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi Lembaga Administrasi Negara Jakarta, R. N. (2019). PENGARUH SUBSIDI INPUT TERHADAP NILAI TUKAR PETANI PADI DI INDONESIA. In *Jurnal Good Governance* (Vol. 16, Issue 2).
- Pribadi, R. (2024) 'Ternyata Ini Penyebab Daerah Kehabisan Pupuk Subsidi', [Bisnis.com](https://bisnis.com), 16 Juli.
- Rahmadhani, N. I. 2024. Implementasi Kebijakan Penyaluran Pupuk Bersubsidi Untuk Sektor Pertanian Di Kecamatan Bungaraya Kabupaten Siak. Skripsi. Pekanbaru: Universitas Riau, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Program Studi Administrasi Publik.digilib.unri.ac+2
- Sabatier, P. (n.d.). *CONCEPTUAL FRAMEWORK THE IMPLEMENTATION OF PUBLIC POLICY: A FRAMEWORK OF ANALYSIS**.
- Safo K Allotey, S. (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. <https://doi.org/10.34297/ajbsr.2019.06.001010>
- Smith, T. B. (1973). The policy implementation process. *Policy Sciences*, 4(2), 197–209. <https://doi.org/10.1007/BF01405732>
- Suryana, A., Agustian, A., & Ditya Yofa, R. (2016). *Policy Alternatives on Subsidized Fertilizer Distribution for Food Farmers*.
- Susila, W. R. (n.d.). KEBIJAKAN SUBSIDI PUPUK: DITINJAU KEMBALI. In *Jurnal Litbang Pertanian* (Vol. 29, Issue 2).
- Susilowati, S. H. (2018). Urgensi dan Opsi Perubahan Kebijakan Subsidi Pupuk. *Analisis Kebijakan Pertanian*, 14(2), 163. <https://doi.org/10.21082/akp.v14n2.2016.163-185>

USAID. (2011). *Laporan Penelitian: Peta Masalah Pupuk Bersubsidi Di Indonesia*.

Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). *The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework*. *Administration & Society*, 6(4), 445–488. <https://doi.org/10.1177/009539977500600404>

Wijayanto, H., & Lestari, O. (2022). Implementasi kebijakan penyaluran pupuk bersubsidi melalui program Kartu Tani (Studi kasus pada petani nanas di Desa Siwarak Kecamatan Karangreja Kabupaten Purbalingga Jawa Tengah). *Journal of Political Issues*.
<https://jpi.ubb.ac.id/index.php/JPI/article/view/68>

POLITEKNIK
STIA LAN
J A K A R T A