

# JURNAL

PERENCANAAN PEMBANGUNAN PERTANIAN  
*Journal of Agricultural Development Planning*



KEMENTERIAN PERTANIAN  
REPUBLIK INDONESIA

## MENYIAPKAN GAPOKTAN SEBAGAI KELEMBAGAAN EKONOMI PETANI MELALUI AKTIVITAS PENYALURAN PUPUK BERSUBSIDI

**Rania Alisa Syifawanda Yasmin<sup>1</sup>, Sheila Savitri<sup>2</sup>, Abdul Aziz<sup>3</sup>, Hari Hermawan<sup>4</sup>, Ahmad Makky Ar-Rozi<sup>5</sup>, Lira Mailena<sup>6</sup>**

<sup>1</sup>Fungsional Analis Kebijakan, Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Sekretariat Jenderal, Kementerian Pertanian, Jalan Tentara Pelajar No. 3B Kota Bogor, Jawa Barat, email: raniaalisasyifawandayasmin@gmail.com

<sup>2</sup>Fungsional Pustakawan, Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Sekretariat Jenderal, Kementerian Pertanian, Jalan Tentara Pelajar No. 3B Kota Bogor, Jawa Barat

<sup>3,4,5,6</sup>Fungsional Analis Kebijakan, Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Sekretariat Jenderal, Kementerian Pertanian

Email: raniaalisasyifawandayasmin@gmail.com

### ABSTRAK

#### OPEN ACCESS

#### Correspondence:

raniaalisasyifawandayasmin@gmail.com

Received: 13 Mei 2026

Accepted: 30 Juli 2026

Publish: 31 Juli 2026

#### Citation:

Yasmin, R. A. S., Savitri, S., Aziz, A., Hermawan, H., Ar-Rozi, A. M., & Mailena, L. (2026). Menyiapkan Gapoktan sebagai Kelembagaan Ekonomi Petani Melalui Aktivitas Penyaluran Pupuk Bersubsidi.

*Jurnal Perencanaan Pembangunan Pertanian*, 3 (1), 50-63

<https://epublikasi.pertanian.go.id/berkala/JP3/article/view/4554>

Distribusi pupuk bersubsidi melalui gabungan kelompok tani (gapoktan) selaku Penerima Pupuk pada Titik Serah (PPTS) merupakan salah satu upaya dalam reformasi tata kelola subsidi pupuk guna meningkatkan efektivitas penyaluran sekaligus memperkuat kelembagaan ekonomi petani. Namun, kesiapan gapoktan dalam melaksanakan fungsi tersebut masih beragam. Kajian ini bertujuan menganalisis kesiapan gapoktan sebagai PPTS serta mendeskripsikan kesenjangan antara kondisi aktual dan ideal gapoktan. Kajian menggunakan pendekatan deskriptif kuantitatif melalui survei, wawancara, FGD, dan telaah dokumen terhadap gapoktan di Provinsi Lampung dan Jawa Tengah. Penilaian kesiapan dilakukan dengan menggunakan skala Likert dan analisis *geometric mean* terhadap lima aspek, yakni kelembagaan, kegiatan operasional, kapasitas usaha, inovasi bisnis/kewirausahaan, dan sistem pendukung. Dari hasil penelitian, diketahui bahwa kelembagaan dan kegiatan operasional telah mencapai kesiapan relatif baik dengan nilai *geometric mean* masing-masing sebesar 2,81 dan 2,83. Aspek sistem pendukung juga menunjukkan kondisi yang cukup baik dengan nilai 2,40. Namun, aspek kapasitas usaha dan inovasi bisnis masih cukup rendah dengan angka 2,16 dan 2,03. Hal ini mengindikasikan bahwa sebagian besar gapoktan sudah siap dari sisi administrasi dan operasional menjadi PPTS, namun belum mempunyai kapasitas usaha dan wirausaha yang baik untuk berkembang menjadi sebuah kelembagaan ekonomi petani yang profesional dan berkelanjutan. Kebijakan implikasi dari analisis menunjukkan bahwa diperlukan pembenahan dalam kapasitas manajemen, pembentukan unit usaha agribisnis, peningkatan literasi digital, serta kemitraan guna memfasilitasi transformasi gapoktan menjadi kelembagaan ekonomi petani yang profesional dan berdaya saing.

**Kata kunci:** gapoktan, pupuk bersubsidi, titik serah pupuk, kesiapan kelembagaan, analisis kesenjangan (*gap analysis*)

## PENDAHULUAN

Kelembagaan petani merupakan elemen strategis dalam pembangunan pertanian Indonesia. Kelompok tani (poktan) dibentuk sebagai wadah belajar, kerja sama, dan unit usaha ekonomi yang bertujuan meningkatkan akses petani terhadap teknologi, sarana produksi, dan pasar. Organisasi petani yang kuat menjadi prasyarat penting pembangunan pertanian karena mampu memperkuat posisi tawar dalam rantai agribisnis serta meningkatkan efisiensi usaha (Jaya dan Rahman, 2026; Supit et al., 2016). Dalam perkembangannya, beberapa poktan bergabung membentuk Gabungan Kelompok Tani (gapoktan) sebagai kelembagaan sekunder yang berperan lebih luas dalam pengelolaan usaha kolektif dan akses terhadap lembaga pemerintah, swasta, maupun lembaga keuangan (Holle, 2022; Revollah, 2021).

Secara konseptual, gapoktan diarahkan menjadi kelembagaan ekonomi petani yang profesional, mandiri, dan berkelanjutan sebagaimana diamanatkan dalam Peraturan Menteri Pertanian No. 67 Tahun 2016. Penguatan kelembagaan ini mencakup peningkatan kapasitas manajerial, akses permodalan, kemitraan usaha, serta diversifikasi kegiatan *on-farm*, *off-farm*, dan *non-farm*. Namun demikian, kondisi empiris menunjukkan sebagian besar gapoktan masih berfungsi sebagai kelembagaan administratif dan belum berkembang menjadi kelembagaan ekonomi petani yang profesional sebagaimana diharapkan dalam pembangunan pertanian. Data BPS (2024) menunjukkan hanya sekitar 18,5% kelompok tani yang terlibat dalam usaha ekonomi di luar budidaya, sehingga sebagian besar kelembagaan petani masih berfungsi administratif dan belum berkembang sebagai entitas bisnis kolektif.

Dalam konteks kebijakan subsidi pupuk, pemerintah melakukan reformasi tata kelola melalui Peraturan Presiden No. 6 Tahun 2025 yang diperbarui dengan Peraturan Pemerintah No. 113 Tahun 2025 serta Peraturan Menteri Pertanian No. 15 Tahun 2025. Reformasi tersebut bertujuan untuk meningkatkan ketepatan sasaran, transparansi, dan efisiensi distribusi pupuk bersubsidi yang selama ini menghadapi kendala keterlambatan distribusi, ketidakakuratan data, serta potensi penyimpangan dalam pendistribusian pupuk subsidi (Apriadi et al., 2026; C. Nasir, 2025). Oleh karena itu, Gapoktan ditetapkan sebagai salah satu Penerima Pupuk pada Titik Serah (PPTS), bersama koperasi, dan pengecer resmi. Pelibatan Gapoktan diharapkan mampu memperpendek rantai distribusi, meningkatkan akurasi penyaluran, dan memperkuat pengawasan distribusi pupuk bersubsidi.

Meskipun kebijakan PPTS bertujuan untuk mengoptimalkan efisiensi tata kelola distribusi pupuk bersubsidi, kebijakan ini juga diharapkan dapat menjadi instrumen pendorong penguatan kelembagaan ekonomi petani. Keterlibatan Gapoktan sebagai PPTS memberi kesempatan untuk memperoleh margin distribusi, meningkatkan kapasitas administrasi dan manajerial, memperluas jaringan usaha, serta memperkuat akuntabilitas lembaga. Dengan demikian, fungsi gapoktan tidak lagi terbatas sebagai organisasi petani, namun juga berkembang sebagai unit usaha ekonomi yang mampu memberikan manfaat ekonomi bagi para anggotanya.

Sejalan dengan tujuan tersebut, berbagai penelitian menunjukkan pelibatan kelembagaan petani dalam distribusi pupuk bersubsidi tidak hanya meningkatkan efektivitas distribusi, namun juga memperkuat kapasitas ekonomi kelembagaan. R. M. Nasir et al. (2025) menegaskan bahwa pelibatan kelembagaan petani dalam penyaluran pupuk bersubsidi tidak hanya meningkatkan efektivitas distribusi, tetapi juga memperkuat kapasitas manajerial dan ekonomi kelembagaan petani. Penunjukan gapoktan sebagai PPTS tidak hanya dimaksudkan untuk memperbaiki sistem distribusi, tetapi juga sebagai strategi penumbuhkembangan usaha ekonomi petani. Keterlibatan dalam distribusi pupuk memberi peluang bagi gapoktan untuk memperoleh margin usaha, meningkatkan kapasitas administrasi dan manajerial, serta memperkuat modal sosial dan ekonomi kelembagaan. Sejumlah studi menunjukkan bahwa kelembagaan petani yang dikelola secara profesional dan berbadan hukum mampu meningkatkan pendapatan anggota serta memperkuat integrasi rantai pasok (Anggreany, 2025; Sihombing et al., 2023).

Namun demikian, kondisi aktual menunjukkan kesenjangan antara desain kebijakan dan kesiapan kelembagaan di lapangan. Lebih dari 64 ribu gapoktan secara nasional, hanya sebagian kecil yang aktif menyalurkan pupuk bersubsidi. Temuan berbagai kajian menunjukkan masih lemahnya legalitas usaha, kapasitas manajerial, tata kelola keuangan, serta kesiapan administrasi berbasis sistem e-RDKK. Keterbatasan akses pembiayaan dan kemitraan usaha juga menjadi hambatan dalam pengembangan

unit bisnis kolektif. Kondisi ini mengindikasikan bahwa sebagian besar gapoktan belum sepenuhnya siap menjalankan fungsi sebagai entitas distribusi sekaligus unit usaha ekonomi yang berkelanjutan.

Kondisi tersebut menunjukkan kesiapan Gapoktan sebagai PPTS tidak cukup dinilai dari pemenuhan persyaratan administrasi, namun juga harus mempertimbangkan kapasitas kelembagaan sebagai organisasi ekonomi. Oleh karena itu, penilaian kesiapan Gapoktan dalam kajian ini dilakukan melalui lima aspek utama, yaitu aspek kelembagaan, kegiatan dan layanan anggota, bidang usaha agribisnis, inovasi dan kapasitas manajerial, serta sistem pendukung. Secara teoretis, transformasi gapoktan dapat dipahami melalui kerangka *Theory of Change* yang menjelaskan hubungan sebab-akibat antara intervensi kebijakan (*input*), perbaikan sistem distribusi (*output*), penguatan kelembagaan (*outcome*), hingga peningkatan kesejahteraan petani (*impact*) (Taplin & Clark, 2012; Weiss, 1995). Selain itu, perspektif pemberdayaan menekankan bahwa subsidi pupuk tidak hanya berfungsi sebagai bantuan input produksi, tetapi juga sebagai instrumen untuk meningkatkan akses, partisipasi, dan kontrol petani terhadap sumber daya ekonomi (Ife, 2013; Zimmerman, 2000). Dengan demikian, penempatan gapoktan sebagai PPTS dapat dipandang sebagai strategi pemberdayaan kelembagaan petani menuju kemandirian ekonomi.

Pupuk bersubsidi dan strategi pengembangan usaha petani saling terkait erat karena subsidi pupuk menekan biaya produksi dan meningkatkan produktivitas petani, yang pada gilirannya mendukung pertumbuhan ekonomi usaha tani mereka serta ketahanan pangan nasional. Strategi ini mencakup penyediaan pupuk yang terjangkau dan berkualitas untuk memastikan hasil panen yang stabil, sekaligus membantu petani kecil menjaga margin keuntungan mereka dalam persaingan pasar (Agustin et al., 2025; Damayanti, 2021; Holle, 2022). Dengan demikian, integrasi kebijakan pupuk bersubsidi dengan strategi penumbuhkembangan kelembagaan ekonomi petani akan memperkuat daya saing sektor pertanian dan mendukung peningkatan kesejahteraan petani.

Meskipun memiliki dasar normatif dan konseptual yang kuat, efektivitas kebijakan ini sangat bergantung pada kesiapan kelembagaan gapoktan. Hingga saat ini, belum teridentifikasi secara komprehensif karakteristik gapoktan yang memiliki kapasitas mengelola distribusi pupuk bersubsidi secara profesional dan berkelanjutan, serta faktor-faktor yang menentukan keberhasilan implementasinya. Kesenjangan antara desain kebijakan dan kesiapan kelembagaan di tingkat lapangan menunjukkan perlunya analisis yang lebih sistematis terhadap implementasi kebijakan ini.

Berdasarkan kondisi tersebut, kajian ini bertujuan menganalisis tingkat kesiapan Gapoktan sebagai Penerima Pupuk pada Titik Serah (PPTS) dalam mendukung efisiensi distribusi pupuk bersubsidi sekaligus memperkuat perannya sebagai kelembagaan ekonomi petani. Analisis dilakukan berdasarkan lima aspek kesiapan kelembagaan untuk mengidentifikasi kesenjangan antara kondisi aktual dan kondisi ideal sebagai dasar penyusunan rekomendasi kebijakan.

## METODOLOGI

Kajian ini berangkat dari asumsi bahwa penetapan gapoktan sebagai PPTS tidak hanya berdampak pada perbaikan tata kelola distribusi pupuk bersubsidi saja, tetapi juga berpotensi mendorong transformasi gapoktan menjadi kelembagaan ekonomi petani yang mandiri. Kerangka pemikiran dibangun atas hubungan kausal antara kebijakan (*input*), peningkatan kapasitas distribusi (*output*), penguatan kelembagaan dan unit usaha (*outcome*), serta peningkatan kesejahteraan petani (*impact*).

Kesiapan gapoktan sebagai titik serah dianalisis melalui lima aspek utama, yaitu: (1) aspek kelembagaan (legalitas, struktur organisasi, administrasi, partisipasi anggota); (2) aspek kegiatan dan layanan anggota; (3) aspek bidang usaha agribisnis; (4) aspek inovasi dan kapasitas manajerial; serta (5) aspek sistem pendukung (pembinaan, kemitraan, dan dukungan kebijakan). Kelima aspek tersebut menjadi dasar dalam merumuskan kriteria gapoktan ideal serta mengidentifikasi kesenjangan antara kondisi aktual dan kondisi yang diharapkan.

Lingkup kajian mencakup analisis kesiapan gapoktan sebagai titik serah pupuk bersubsidi sekaligus sebagai unit usaha ekonomi kolektif. Pembahasan difokuskan pada kondisi kelembagaan dan legalitas usaha gapoktan; kapasitas administrasi dan tata kelola distribusi pupuk; pengembangan unit usaha agribisnis; inovasi manajerial dan pemanfaatan teknologi; serta dukungan sistem eksternal, termasuk pembinaan pemerintah dan kemitraan usaha. Kajian tidak membahas evaluasi kuantitatif dampak

subsidi pupuk terhadap produktivitas tanaman, melainkan berfokus pada aspek kelembagaan dan implementasi kebijakan di tingkat organisasi petani.

Kajian dilaksanakan pada tahun 2025 di Provinsi Jawa Tengah dan Lampung. Provinsi Jawa Tengah dilaksanakan di Kabupaten Sragen dan untuk Provinsi Lampung di Kabupaten Lampung Tengah dan Lampung Timur. Pemilihan lokasi dilakukan secara purposif berdasarkan pertimbangan: (1) alokasi pupuk bersubsidi terbanyak; (2) jumlah dan sebaran gapoktan; serta (3) variasi karakteristik kelembagaan. Jawa Tengah dipilih karena memiliki jumlah gapoktan terbesar secara nasional serta sistem pertanian intensif yang beragam. Lampung dipilih karena sebagai salah satu sentra produksi padi dan benih di wilayah Sumatera dengan potensi pengembangan usaha agribisnis berbasis gapoktan. Selain itu, pemilihan lokasi dilakukan berdasarkan rekomendasi dari Pupuk Indonesia *Holding Company* dan kriteria administratif, antara lain kepemilikan Nomor Induk Berusaha (NIB), ketersediaan sarana distribusi, dan skala usaha mikro sesuai ketentuan Permentan Nomor 15 Tahun 2025. Unit analisis adalah gapoktan yang telah menjadi PPTS maupun yang belum menjadi PPTS. Sampel penelitian terdiri atas enam gapoktan PPTS (masing-masing tiga di setiap provinsi) serta empat gapoktan non-PPTS. Di Lampung berjumlah 5 Gapoktan yang terdiri dari 3 PPTS dan 2 Non PPTS. Kemudian di Jawa Tengah berjumlah 5 Gapoktan antara lain 3 PPTS dan 2 Non PPTS.

Kajian menggunakan data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh melalui wawancara mendalam (*in-depth interview*) dengan pengurus gapoktan, anggota, pengelola kios pupuk, dan dinas pertanian kabupaten; *Focus Group Discussion* (FGD) dengan perwakilan unit kerja Kementerian Pertanian (Direktorat Pupuk dan Direktorat Pembiayaan Pertanian, Direktorat Jenderal Prasarana dan Sarana Pertanian (PSP) serta Pusat Penyuluhan Pertanian); dan Observasi lapangan untuk memverifikasi kondisi sarana distribusi, administrasi, dan praktik usaha.

Wawancara dilakukan menggunakan panduan semi-terstruktur yang disusun berdasarkan lima aspek kesiapan kelembagaan. FGD bertujuan menggali perspektif kebijakan dan kendala implementasi di tingkat pusat dan daerah. Observasi dilakukan untuk memastikan kesesuaian antara informasi hasil wawancara dan kondisi faktual di lapangan.

Data sekunder diperoleh dari dokumen regulasi (Undang-Undang, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri), laporan kementerian/lembaga, data statistik Badan Pusat Statistik (BPS), serta hasil penelitian terdahulu. Data sekunder digunakan untuk memberikan konteks kebijakan dan sebagai dasar perumusan kriteria ideal.

Analisis dilakukan menggunakan pendekatan deskriptif kuantitatif dan kualitatif. Pendekatan kuantitatif dilakukan dengan melakukan penilaian kesiapan gapoktan melalui skala Likert tiga poin (1 = kurang, 2 = cukup, 3 = baik) pada setiap indikator dalam lima aspek kesiapan. Nilai setiap indikator dirata-ratakan untuk memperoleh skor aspek. Sedangkan penilaian kualitatif untuk memperkuat dan mendeskriptifkan hasil kuantitatif sesuai kondisi di lapangan.

Perolehan indeks kesiapan secara agregat dilakukan dengan menggunakan rata-rata geometrik (*geometric mean*). Pendekatan ini dipilih untuk menghindari bias substitusi antar aspek, sehingga capaian tinggi pada satu dimensi tidak menutupi kelemahan pada dimensi lain. Nilai geometric mean dihitung dari perkalian skor rata-rata setiap aspek yang kemudian dipangkatkan dengan  $1/n$  (jumlah aspek).

Selanjutnya dilakukan analisis kesenjangan (*gap analysis*) dengan membandingkan kondisi aktual gapoktan dengan kriteria ideal yang ditetapkan berdasarkan regulasi dan praktik baik (*best practices*). Analisis ini bertujuan mengidentifikasi aspek yang memerlukan penguatan serta merumuskan rekomendasi kebijakan yang kontekstual.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Kriteria dan *Gap Analysis* Gapoktan sebagai Penerima Pupuk pada Titik Serah (PPTS)

#### *Kriteria dan Tingkat Kesiapan Gapoktan sebagai Penerima Pupuk pada Titik Serah (PPTS)*

Berdasarkan diskusi dengan PIHC, Pusat Penyuluhan, dan Direktorat Pupuk, kriteria ideal gapoktan sebagai PPTS dikelompokkan ke dalam lima aspek: (1) kelembagaan, (2) kegiatan operasional, (3) kapasitas usaha, (4) inovasi bisnis/kewirausahaan, dan (5) sistem pendukung. Kelima aspek tersebut

merepresentasikan dimensi organisasi sekaligus kemampuan ekonomi gapoktan dalam menjalankan aktivitas distribusi serta pengembangan usaha pertanian secara kolektif. Tabel 1 menampilkan tingkat kesiapan gapoktan berdasarkan lima aspek tersebut, baik pada masing-masing gapoktan maupun dalam bentuk nilai ringkasan (*geometric mean*). Nilai ini digunakan untuk memberikan gambaran kesiapan setiap aspek secara lebih menyeluruh dengan tetap memperhatikan perbedaan kondisi antar gapoktan.

Tabel 1. Tingkat kesiapan gapoktan berdasarkan aspek dan nilai *geometric mean*

| No | Aspek Kesiapan               | Rata-Rata | <i>Geometric Mean</i> |
|----|------------------------------|-----------|-----------------------|
| 1  | Kelembagaan                  | 2.81      | 2.81                  |
| 2  | Kegiatan Operasional         | 2.83      | 2.83                  |
| 3  | Kapasitas Usaha              | 2.17      | 2.10                  |
| 4  | Inovasi Bisnis/Kewirausahaan | 2.03      | 2.03                  |
| 5  | Sistem Pendukung             | 2.40      | 2.40                  |

Keterangan: \*Rata-rata = nilai rata-rata hasil perhitungan skala likert

Sumber : Analisis Penulis, 2026

Hasil pada Tabel 1 menunjukkan adanya kesenjangan tingkat kesiapan gapoktan sebagai Penerima Pupuk pada Titik Serah (PPTS) antar aspek penilaian. Kegiatan operasional (2,83) dan kelembagaan (2,81) memiliki tingkat kesiapan yang lebih tinggi dibandingkan kapasitas usaha (2,10) dan inovasi bisnis/kewirausahaan (2,03). Temuan ini mengindikasikan bahwa sebagian besar gapoktan telah mampu memenuhi persyaratan dasar untuk menjalankan fungsi distribusi pupuk bersubsidi melalui dukungan kelembagaan dan operasional yang relatif memadai. Namun, tingginya capaian pada kedua aspek tersebut belum sepenuhnya mencerminkan kesiapan gapoktan sebagai lembaga ekonomi petani yang berkelanjutan. Kondisi ini menunjukkan bahwa pemenuhan persyaratan administratif, seperti legalitas kelembagaan, struktur kepengurusan, dan keterlibatan dalam penyusunan Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok (RDKK), belum diikuti oleh penguatan kapasitas usaha, inovasi bisnis, kompetensi sumber daya manusia, pemanfaatan teknologi digital, serta pengembangan jejaring usaha. Dengan demikian, tantangan utama kesiapan gapoktan sebagai PPTS tidak lagi terletak pada pemenuhan aspek administratif, melainkan pada penguatan kapasitas kelembagaan yang mampu mendukung pengembangan usaha dan meningkatkan keberlanjutan fungsi gapoktan sebagai lembaga ekonomi petani.

Namun demikian, ketika ditinjau dari aspek substantif yang berkaitan dengan pengembangan usaha ekonomi petani, tingkat kesiapan gapoktan masih beragam. Sebagian besar gapoktan masih berfokus pada aktivitas distribusi pupuk bersubsidi dan belum memanfaatkan peluang ekonomi yang lebih luas dalam sektor agribisnis. Hal ini menunjukkan bahwa fungsi gapoktan sebagai organisasi ekonomi petani belum berkembang secara optimal.

### ***Analisis per Aspek Gapoktan sebagai Penerima Pupuk pada Titik Serah (PPTS)***

Untuk melihat kondisi kelembagaan gapoktan sebagai titik serah pupuk bersubsidi, dilakukan penilaian terhadap indikator legalitas, tata kelola organisasi, administrasi, dan konsolidasi anggota. Tabel 2 menunjukkan gambaran menyeluruh mengenai kelembagaan gapoktan yang dirinci dari beberapa indikator.

Pada aspek kelembagaan (Tabel 2), sebagian besar gapoktan telah memenuhi persyaratan formal yang diperlukan untuk menjalankan fungsi sebagai titik serah pupuk bersubsidi. Beberapa indikator menunjukkan capaian maksimal, antara lain kepemilikan Nomor Induk Berusaha (NIB), berbadan hukum, keberadaan akta pendirian organisasi, memiliki RDKK aktif, memiliki AD/ART jelas, dan rekening resmi atas nama kelembagaan, yang masing-masing memperoleh skor rata-rata 3,00. Selain itu, gapoktan juga telah tercatat dalam Sistem Informasi Manajemen Penyuluhan Pertanian (SIMLUHTAN) serta basis data PT Pupuk Indonesia *Holding Company* (PIHC). Kondisi ini menunjukkan bahwa secara administratif gapoktan telah terintegrasi dalam sistem kelembagaan pertanian nasional. Temuan tersebut juga sejalan dengan hasil penelitian (Pujiharto, 2010) yang menunjukkan bahwa pembentukan gapoktan pada dasarnya diarahkan sebagai instrumen kelembagaan dalam pembangunan pertanian perdesaan, khususnya dalam memperkuat koordinasi antar kelompok tani dan memfasilitasi akses terhadap program pemerintah. Namun, sebagian besar gapoktan masih mengandalkan ketergantungan terhadap ketua, evaluasi kinerja belum terukur, serta partisipasi anggota

belum merata dan didorong oleh insentif ekonomi yang kuat. Meskipun perbedaan kapasitas antarwilayah relatif kecil, variasi dalam profesionalisme tata kelola masih terlihat. Temuan ini menegaskan bahwa meskipun legalitas kelembagaan telah tersedia, kapasitas manajerial gapoktan masih memerlukan penguatan agar fungsi kelembagaan dapat berjalan secara profesional.

Tabel 2. Penilaian aspek kelembagaan gapoktan sebagai titik serah pupuk bersubsidi

| No                           | Indikator Potensial                                                                    | Rata-rata<br>Lampung | Rata-rata<br>Jawa Tengah | Rata-rata<br>Geometric |
|------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|--------------------------|------------------------|
| 1                            | Memiliki NIB                                                                           | 3,00                 | 3,00                     | 3,00                   |
| 2                            | Berbadan hukum/berstatus entitas usaha                                                 | 3,00                 | 3,00                     | 3,00                   |
| 3                            | Memiliki akta pendirian dan pengesahan resmi dari instansi berwenang                   | 3,00                 | 3,00                     | 3,00                   |
| 4                            | Terdaftar resmi dalam data PIHC dan Dinas Pertanian sebagai gapoktan aktif (SIMLUHTAN) | 3,00                 | 3,00                     | 3,00                   |
| 5                            | Memiliki RDKK aktif                                                                    | 3,00                 | 3,00                     | 3,00                   |
| 6                            | Struktur organisasi aktif dan berfungsi                                                | 2,00                 | 2,00                     | 2,00                   |
| 7                            | Memiliki AD/ART yang jelas                                                             | 3,00                 | 3,00                     | 3,00                   |
| 8                            | Rekening resmi atas nama kelembagaan                                                   | 3,00                 | 3,00                     | 3,00                   |
| 9                            | Anggota aktif dan konsolidasi petani berjalan (komitmen anggota)                       | 2,33                 | 3,00                     | 2,65                   |
| 10                           | Pengurus memiliki target                                                               | 3,00                 | 2,67                     | 2,83                   |
| 11                           | Cakupan wilayah kerja (1 desa/ >1 desa)                                                | 2,00                 | 2,00                     | 2,00                   |
| <b>Rata-rata per wilayah</b> |                                                                                        | <b>2,76</b>          | <b>2,79</b>              | <b>2,77</b>            |

Keterangan: \*Skala Likert (1-3): 0-1 = kurang; 1,1-2 = cukup; 2,1-3 = baik

Sumber : Analisis Penulis, 2026

Meskipun indikator legalitas seperti kepemilikan NIB, badan hukum, akta pendirian, RDKK aktif, AD/ART, dan rekening kelembagaan telah memperoleh skor maksimal, indikator struktur organisasi aktif (2,00), komitmen anggota (2,65), target pengurus (2,83), dan cakupan wilayah kerja (2,00) menunjukkan bahwa kelembagaan Gapoktan masih didominasi oleh pemenuhan persyaratan administratif dibandingkan penguatan kapasitas organisasi. Kondisi ini berpotensi menghambat keberlanjutan fungsi Gapoktan sebagai PPTS karena keberhasilan distribusi pupuk tidak hanya ditentukan oleh legalitas, tetapi juga oleh efektivitas kepemimpinan, partisipasi anggota, dan tata kelola organisasi yang berjalan secara kolektif.

Aspek kegiatan mencerminkan kemampuan operasional gapoktan dalam menjalankan peran sebagai titik serah pupuk bersubsidi. Penilaian difokuskan pada kepatuhan terhadap prosedur, ketertiban administrasi, serta efektivitas pelaksanaan kegiatan utama, seperti perencanaan kebutuhan pupuk dan pencatatan transaksi. Evaluasi terhadap gapoktan dilakukan untuk melihat keseragaman kinerja operasional sekaligus mengidentifikasi area yang masih memerlukan penguatan. Dengan demikian, aspek kegiatan menjadi indikator penting dalam menilai kesiapan gapoktan menjalankan fungsi distribusi pupuk secara tertib, akuntabel, dan efisien. Penilaian aspek kegiatan dapat dilihat pada Tabel 3.

Pada aspek kegiatan operasional masih terdapat indikator dengan capaian yang relatif lebih rendah, yaitu indikator penyusunan rencana kebutuhan kelompok (RDKK) yang memperoleh skor rata-rata 2,00. Rendahnya kualitas penyusunan RDKK menunjukkan bahwa proses perencanaan kebutuhan pupuk belum sepenuhnya berbasis data kebutuhan riil petani dan masih bersifat administratif. Padahal RDKK merupakan instrumen utama dalam menentukan ketepatan alokasi pupuk bersubsidi. Ketidaktepatan penyusunan RDKK berpotensi menyebabkan ketidaksesuaian antara kebutuhan dan penyaluran pupuk sehingga dapat menurunkan efektivitas fungsi Gapoktan sebagai PPTS. Hal ini menunjukkan masih terdapat kelemahan pada konsistensi penyusunan RDKK, ketertiban dokumen ketertiban dokumentasi arus kas, bukti transaksi, dan laporan keuangan. Selain itu, terdapat variasi kemampuan pengurus dalam mengoperasikan aplikasi digital sehingga memengaruhi ketepatan waktu pelaporan dan validitas data distribusi, serta berdampak pada tertib administrasi transaksi dan alur komunikasi antar pemangku

kepentingan. Nilai ini menunjukkan bahwa proses perencanaan kebutuhan pupuk belum sepenuhnya dilakukan secara partisipatif dan berbasis pencatatan yang sistematis. Selain itu, indikator pencatatan arus kas, bukti transaksi, serta laporan keuangan organisasi memperoleh nilai rata-rata 2,45, yang menunjukkan bahwa praktik administrasi keuangan gapoktan masih memerlukan penguatan.

Tabel 3. Penilaian aspek kegiatan gapoktan sebagai titik serah pupuk bersubsidi

| No                           | Indikator Potensial                                                                             | Rata-rata<br>Lampung | Rata-rata<br>Jawa Tengah | Rata-rata<br>Geometric |
|------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|--------------------------|------------------------|
| 1                            | Lulus asesmen PIHC tentang regulasi penyaluran pupuk                                            | 2,67                 | 3,00                     | 2,83                   |
| 2                            | Menandatangani SPJB dengan PIHC/PUD dan menyampaikan surat kesanggupan sesuai aturan            | 3,00                 | 3,00                     | 3,00                   |
| 3                            | Membuat rencana kebutuhan kelompok (RDKK) per tahun                                             | 2,00                 | 2,00                     | 2,00                   |
| 4                            | Arus kas, bukti transaksi, dan laporan keuangan terdokumentasi dengan baik                      | 2,00                 | 3,00                     | 2,45                   |
| 5                            | Menyalurkan pupuk hanya kepada anggota sesuai RDKK                                              | 3,00                 | 2,33                     | 2,65                   |
| 6                            | Penyaluran pupuk mengikuti prinsip 7 Tepat (jenis, jumlah, harga, waktu, tempat, mutu, sasaran) | 3,00                 | 2,67                     | 2,83                   |
| 7                            | Mencatat dan melaporkan distribusi ke aplikasi REKAN PIHC                                       | 3,00                 | 3,00                     | 3,00                   |
| 8                            | Tidak melakukan <i>bundling</i> (menjual pupuk subsidi dan non-subsidi dalam satu paket)        | 3,00                 | 3,00                     | 3,00                   |
| 9                            | Memiliki stok minimal 2 ton setiap pelaporan ke REKAN (senin, Kamis, dan akhir bulan)           | 3,00                 | 3,00                     | 3,00                   |
| 10                           | Memiliki sumber modal yang jelas                                                                | 3,00                 | 3,00                     | 3,00                   |
| 11                           | Mampu mengatasi ketidaktepatan distribusi pupuk                                                 | 3,00                 | 3,00                     | 3,00                   |
| <b>Rata-rata per wilayah</b> |                                                                                                 | <b>2,79</b>          | <b>2,82</b>              | <b>2,80</b>            |

Keterangan: Skala Likert (1-3): 0-1 = kurang; 1,1-2 = cukup; 2,1-3 = baik

Sumber : Analisis Penulis, 2026

Pada aspek kegiatan operasional, gapoktan diharapkan mampu menjalankan proses distribusi pupuk bersubsidi sesuai ketentuan yang berlaku. Aspek kegiatan operasional menunjukkan bahwa gapoktan PPTS pada umumnya telah menjalankan fungsi distribusi pupuk bersubsidi, termasuk menjalankan asesmen, penandatanganan SPJB, penerapan prinsip 7 tepat, pelaporan melalui aplikasi REKAN, serta pemeliharaan stok minimum. Seluruh kegiatan distribusi dicatat dan dilaporkan melalui aplikasi yang berlaku di PIHC, tanpa praktik bundling antara pupuk bersubsidi dan non-subsidi. Secara rata-rata, aspek kegiatan operasional (2,80) berada pada kategori baik, yang menandakan kepatuhan administratif dan mekanisme distribusi relatif stabil.

Aspek kapasitas usaha merupakan dimensi yang mencerminkan kapasitas ekonomi gapoktan dalam mengelola dan mengembangkan unit usaha produktif, baik yang terkait langsung dengan fungsi sebagai titik serah pupuk bersubsidi maupun yang berorientasi pada penguatan agribisnis petani. Dalam aspek kapasitas usaha, gapoktan diharapkan punya pengalaman dalam mengelola usaha kolektif, seperti kegiatan simpan pinjam, UPJA, atau unit agribisnis lainnya. Gapoktan juga diharapkan memiliki kreativitas dalam mengolah hasil pertanian serta mampu menghasilkan keuntungan yang memadai dari unit usahanya. Selain itu, kemampuan untuk mengelola usaha secara mandiri menjadi indikator penting, termasuk kesediaan untuk menjual komoditas atau produk lain di luar pupuk bersubsidi. Hasil penilaian pada aspek kapasitas usaha disajikan pada Tabel 4.

Nilai pada aspek kapasitas usaha (2,16) berada di kategori baik namun nilainya masih rendah dan menjadi salah satu titik lemah utama. Sebagian besar gapoktan masih bertumpu pada usaha distribusi pupuk bersubsidi sebagai sumber pendapatan utama. Pengalaman usaha kolektif memang telah ada, seperti simpan pinjam atau penyediaan sarana produksi, namun kreativitas dalam pengolahan hasil pertanian dan pengembangan unit usaha bernilai tambah masih sangat terbatas.

Indikator kreativitas dalam mengolah produk hasil pertanian masih rendah bernilai 1,29. Rendahnya kreativitas dalam mengolah hasil pertanian menunjukkan bahwa sebagian besar Gapoktan belum mampu menciptakan nilai tambah (*value added*) dari komoditas yang dihasilkan anggota. Kondisi ini menyebabkan sumber pendapatan Gapoktan sangat bergantung pada margin distribusi pupuk bersubsidi sehingga rentan terhadap perubahan kebijakan subsidi. Dengan demikian, kreativitas usaha menjadi indikator kunci dalam menentukan keberlanjutan Gapoktan sebagai lembaga ekonomi petani. Ini menunjukkan hanya sebagian kecil gapoktan yang mengembangkan usaha pascapanen atau produk olahan.

Tabel 4. Penilaian aspek kapasitas usaha gapoktan sebagai titik serah pupuk bersubsidi

| No                           | Indikator Potensial                                                                              | Rata-rata Lampung | Rata-rata Jawa Tengah | Rata-rata Geometric |
|------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|-----------------------|---------------------|
| 1                            | Memiliki pengalaman usaha kolektif, seperti simpan pinjam, UPJA, atau unit usaha agribisnis lain | 2,33              | 2,33                  | 2,33                |
| 2                            | Memiliki kreativitas dalam mengolah produk hasil pertanian                                       | 1,67              | 1,00                  | 1,29                |
| 3                            | Keuntungan dari bidang usaha yang memadai                                                        | 2,33              | 2,67                  | 2,49                |
| 4                            | Mampu mengelola usaha mandiri (gapoktan), tanpa bergantung pada bantuan                          | 3,00              | 2,00                  | 2,45                |
| 5                            | Bersedia menjual di luar pupuk bersubsidi                                                        | 2,00              | 2,33                  | 2,16                |
| <b>Rata-rata per wilayah</b> |                                                                                                  | <b>2,27</b>       | <b>2,07</b>           | <b>2,16</b>         |

Keterangan: Skala Likert (1-3): 0-1 = kurang; 1,1-2 = cukup; 2,1-3 = baik

Sumber : Analisis Penulis, 2026

Secara keseluruhan, baik gapoktan PPTS maupun non-PPTS belum menunjukkan kapasitas agribisnis yang kuat dan berkelanjutan. Rendahnya inovasi usaha, terbatasnya diversifikasi sumber pendapatan, serta belum terbangunnya orientasi kewirausahaan kolektif menunjukkan bahwa peran gapoktan sebagai entitas ekonomi petani belum sepenuhnya terwujud. Hambatan utama mencakup keterbatasan modal, rendahnya kapasitas kewirausahaan SDM, minimnya perencanaan usaha, keterbatasan infrastruktur, serta risiko pasar yang belum terkelola.

Aktivitas ekonomi gapoktan masih didominasi oleh distribusi pupuk bersubsidi dengan tingkat diversifikasi usaha yang terbatas. Ketergantungan terhadap margin distribusi pupuk menyebabkan kemampuan gapoktan dalam mengembangkan unit usaha agribisnis bernilai tambah masih relatif rendah. Berdasarkan temuan tersebut, penguatan kapasitas usaha perlu dilakukan melalui inovasi bisnis secara bertahap melalui peningkatan kompetensi kewirausahaan, pengembangan unit usaha di luar pupuk bersubsidi, serta fasilitasi akses permodalan dan pendampingan berkelanjutan. Upaya ini penting untuk mendorong kemandirian finansial, memperluas sumber pendapatan, dan memastikan keberlanjutan peran gapoktan sebagai PPTS tanpa ketergantungan berlebihan pada distribusi pupuk bersubsidi.

Tabel 5. Penilaian aspek inovasi bisnis gapoktan sebagai titik serah pupuk bersubsidi

| No                           | Indikator Potensial                                                                                                      | Rata-rata Lampung | Rata-rata Jawa Tengah | Rata-rata Geometric |
|------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|-----------------------|---------------------|
| 1                            | Mempunyai <i>business plan</i> yang realistis                                                                            | 3,00              | 1,67                  | 2,24                |
| 2                            | SDM yang kompeten dalam administrasi, keuangan, dan komunikasi (bila terbatas, boleh merekrut tenaga dari luar gapoktan) | 1,67              | 2,33                  | 1,97                |
| 3                            | Memiliki akses pembiayaan (internal dan/atau eksternal)                                                                  | 3,00              | 2,33                  | 2,65                |
| 4                            | Mengetahui dan menguasai <i>digital technology</i> (aplikasi REKAN, SIMLUHTAN, aplikasi online market, dll)              | 2,00              | 2,00                  | 2,00                |
| 5                            | Memiliki kontrak penjualan/kemitraan dengan pasar atau <i>off-taker</i>                                                  | 1,00              | 1,00                  | 1,00                |
| <b>Rata-rata per wilayah</b> |                                                                                                                          | <b>2,13</b>       | <b>1,93</b>           | <b>2,03</b>         |

Keterangan: Skala Likert (1-3): 0-1 = kurang; 1,1-2 = cukup; 2,1-3 = baik

Sumber : Analisis Penulis, 2026

Aspek inovasi bisnis menunjukkan tingkat kesiapan yang relatif rendah dan menjadi kesenjangan struktural terbesar yang ditampilkan pada Tabel 5. Secara umum, nilai *geometric mean* inovasi bisnis berada pada angka 2,03 yang termasuk dalam kategori baik, namun mendekati batas bawah. Kondisi ini menunjukkan kemampuan inovasi bisnis gapoktan belum terbangun secara kokoh dan masih membutuhkan dukungan kebijakan serta pendampingan yang lebih sistematis agar dapat memperkuat peran gapoktan sebagai lembaga ekonomi petani yang berkelanjutan. Penelitian (Burhanuddin, 2018) menunjukkan bahwa karakteristik inovasi bisnis petani berpengaruh signifikan terhadap kemampuan mereka mengadopsi inovasi dan melakukan diversifikasi usaha. Temuan ini menjelaskan mengapa sebagian besar gapoktan baik PPTS maupun non-PPTS masih minim kreativitas dalam pengembangan unit usaha bernilai tambah maupun diversifikasi produk pertanian.

Dalam aspek inovasi bisnis, gapoktan dituntut untuk mengembangkan suatu *business plan* yang realistis dan implementatif sebagai dasar pengembangan usaha, didukung dengan kemampuan SDM yang cukup administrasi usaha, keuangan, komunikasi, serta kemampuan menggunakan teknologi digital. Namun dalam implementasinya, mayoritas gapoktan belum memiliki *business plan* tertulis yang sistematis, belum menjalin kontrak kemitraan formal dengan pasar atau *off-taker*, serta masih memiliki keterbatasan dalam literasi digital dan manajemen usaha. Perencanaan usaha cenderung bersifat adaptif dan jangka pendek, bukan berbasis strategi bisnis jangka menengah-panjang.

Pada indikator SDM yang kompeten dalam administrasi, keuangan, dan komunikasi bernilai 1,97 menunjukkan kapasitas yang masih beragam. Pencatatan usaha umumnya masih dilakukan secara manual serta penguasaan teknologi digital seperti penggunaan aplikasi REKAN dan SIMLUHTAN umumnya masih terpusat pada satu pengurus. Dari aspek permodalan, gapoktan relatif memiliki akses pembiayaan yang cukup memadai melalui anggota maupun fasilitas perbankan berupa KUR.

Penguasaan teknologi digital menunjukkan pada kategori cukup dengan *geometric mean* 2,00. Secara umum, gapoktan telah mengenal dan menggunakan aplikasi seperti REKAN dan SIMLUHTAN, namun penggunaannya masih pada kebutuhan administratif. Teknologi digital belum dimanfaatkan secara strategis untuk mendukung pengembangan usaha maupun perluasan pemasaran. Literasi digital juga belum terinternalisasi sebagai budaya organisasi, sehingga potensi teknologi sebagai instrumen penguatan bisnis belum dioptimalkan.

Rendahnya kompetensi SDM dan literasi digital menunjukkan bahwa transformasi Gapoktan menuju organisasi ekonomi modern belum sepenuhnya terjadi. Penguasaan aplikasi REKAN maupun SIMLUHTAN masih terpusat pada satu atau dua orang pengurus sehingga menimbulkan ketergantungan terhadap individu tertentu. Kondisi tersebut meningkatkan risiko terganggunya pelayanan apabila terjadi pergantian pengurus. Selain itu, teknologi digital belum dimanfaatkan untuk mendukung pemasaran, pencatatan usaha, maupun pengambilan keputusan berbasis data.

Kelemahan paling signifikan dalam aspek inovasi bisnis adalah tidak adanya kerja sama formal dengan pasar atau *off-taker* dengan nilai *geometric mean* 1,00. Lemahnya jejaring antargapoktan maupun kemitraan dengan lembaga lain menunjukkan bahwa Gapoktan masih bekerja secara individual. Keterbatasan kolaborasi menyebabkan akses terhadap informasi pasar, teknologi, pembiayaan, maupun pengembangan usaha menjadi terbatas. Padahal jejaring usaha merupakan salah satu prasyarat penting dalam membangun kelembagaan ekonomi petani yang berkelanjutan. Gapoktan belum memiliki kontrak penjualan atau perjanjian kerja sama usaha, sehingga pemasaran hasil pertanian masih dilakukan secara individual oleh anggota. Kondisi ini menunjukkan bahwa gapoktan belum berperan efektif sebagai agregator produksi dan penguat posisi tawar petani dalam rantai nilai agribisnis. Absennya kemitraan formal juga menurunkan kredibilitas kelembagaan di mata lembaga pembiayaan maupun mitra komersial.

Secara umum, capaian inovasi bisnis yang masih berada pada kategori rendah hingga cukup menegaskan bahwa fondasi usaha gapoktan belum kuat untuk mendukung transformasi kelembagaan gapoktan sebagai PPTS yang mandiri dan kompetitif. Keterbatasan jejaring usaha, kapasitas kewirausahaan SDM yang belum optimal, rendahnya literasi digital, serta minimnya akses pasar menjadi hambatan utama. Oleh karena itu, diperlukan kebijakan yang terarah untuk memunculkan kemitraan usaha, peningkatan kompetensi SDM, serta pendampingan berkelanjutan dalam pemanfaatan teknologi digital agar gapoktan mampu berkembang sebagai lembaga ekonomi petani yang berkelanjutan dan berdaya saing.

Berdasarkan hasil penilaian pada Tabel 6, sistem pendukung gapoktan di Provinsi Lampung dan Jawa Tengah secara umum berada pada kategori baik, dengan nilai rata-rata sebesar 2,40. Hal tersebut

membuktikan bahwa dukungan dasar untuk menjalankan fungsi sebagai titik serah pupuk bersubsidi telah tersedia, meskipun masih terdapat aspek yang perlu ditingkatkan. Kinerja operasional dan kelembagaan gapoktan sangat dipengaruhi oleh kualitas dukungan eksternal, sarana pendukung, serta kapasitas sistem administrasi dan informasi. Secara umum, gapoktan telah memiliki gudang penyimpanan dengan kapasitas cukup sebagai prasyarat fisik distribusi, meskipun pengelolaan stok masih dilakukan secara sederhana dan manual.

Tabel 6. Penilaian aspek sistem pendukung gapoktan sebagai titik serah pupuk bersubsidi

| No                           | Indikator Potensial                                                                    | Rata-rata Lampung | Rata-rata Jawa Tengah | Rata-rata Geometric |
|------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|-----------------------|---------------------|
| 1                            | Memiliki gudang minimal 25 m <sup>2</sup> dengan kapasitas pupuk minimal 5 ton         | 3,00              | 3,00                  | 3,00                |
| 2                            | Transportasi untuk distribusi                                                          | 3,00              | 2,33                  | 2,65                |
| 3                            | Sistem administrasi manual/digital                                                     | 1,00              | 1,67                  | 1,29                |
| 4                            | Modal awal untuk menutup pasokan pupuk subsidi 1 minggu (50 juta)                      | 3,00              | 2,67                  | 2,83                |
| 5                            | Memiliki jejaring dengan gapoktan lain untuk memperkuat usaha                          | 1,00              | 1,00                  | 1,00                |
| 6                            | Bersedia mengikuti program pendampingan PIHC                                           | 3,00              | 3,00                  | 3,00                |
| 7                            | Mendapat dukungan dari pemda setempat                                                  | 3,00              | 3,00                  | 3,00                |
| 8                            | Mampu menyesuaikan dengan perkembangan perubahan kebijakan, teknologi, dan iklim usaha | 2,00              | 2,33                  | 2,16                |
| <b>Rata-rata per wilayah</b> |                                                                                        | <b>2,40</b>       | <b>2,39</b>           | <b>2,40</b>         |

Keterangan: Skala Likert (1-3): 0-1 = kurang; 1,1-2 = cukup; 2,1-3 = baik

Sumber : Analisis Penulis, 2026

Dari sisi operasional, sebagian besar gapoktan telah memiliki sarana transportasi dengan skema pembiayaan distribusi yang dibebankan secara proporsional kepada petani, sehingga relatif efisien dan berkelanjutan. Namun, aspek administrasi masih menjadi kelemahan utama karena pencatatan transaksi dan keuangan yang masih manual serta keterbatasan kompetensi digital pengurus dalam mengoperasikan aplikasi seperti REKAN dan e-RDKK. Dari sisi permodalan, gapoktan umumnya mampu memenuhi kebutuhan operasional jangka pendek, didukung oleh pembiayaan perbankan dan mekanisme pembayaran pascapanen (yarnen). Dukungan eksternal dari penyuluh, pemerintah daerah, dan PIHC juga tergolong baik, meskipun jejaring kemitraan antargapoktan masih lemah sehingga peluang kolaborasi dan pengembangan usaha belum optimal.

Secara kelembagaan, gapoktan PPTS telah memenuhi mayoritas standar dasar, khususnya dalam aspek sarana fisik, transportasi, dan pendampingan, namun masih menghadapi kendala pada digitalisasi dan konsistensi pelaporan. Sementara itu, gapoktan non-PPTS menunjukkan kesenjangan yang lebih besar pada aspek administrasi, sistem pendukung, dan kemitraan. Keterbatasan pencapaian inovasi bisnis menegaskan bahwa gapoktan belum memiliki fondasi usaha yang kuat untuk mendorong transformasi menjadi lembaga yang mandiri dan berdaya saing. Oleh karena itu, diperlukan intervensi kebijakan yang fokus pada pembentukan kemitraan usaha, peningkatan kapasitas sumber daya manusia (SDM), dan pendampingan pemanfaatan teknologi digital yang berkelanjutan.

### Kriteria Ideal Gapoktan sebagai Penerima Pupuk pada Titik Serah (PPTS)

Hasil analisis menunjukkan bahwa terdapat kesenjangan (*gap*) antara kriteria normatif gapoktan sebagai penerima pupuk pada titik serah (PPTS) dengan praktik operasionalnya di lapangan. Gapoktan diharapkan mampu menjalankan fungsi titik serah yang meliputi penerimaan, penyimpanan, pencatatan, dan penyaluran pupuk bersubsidi kepada anggota secara tertib dan akuntabel. Namun dalam implementasinya, kemampuan tersebut belum sepenuhnya dapat dilakukan. Kesenjangan ini tidak bersifat administratif semata, melainkan mencerminkan perbedaan kapasitas kelembagaan yang memengaruhi efektivitas peran gapoktan sebagai titik serah pupuk bersubsidi. Kesenjangan tersebut

dapat terlihat dari aspek kelembagaan, kegiatan operasional, kapasitas usaha, inovasi bisnis/kewirausahaan, dan sistem pendukung seperti yang tersaji pada Tabel 7.

Berdasarkan Tabel 7, aspek kelembagaan menunjukkan bahwa tata kelola kelembagaan masih lemah sehingga belum mampu mendukung fungsi gapoktan secara profesional. Kondisi kegiatan operasional perlu dikuatkan dalam permodalan dan sistem manajemen operasional yang lebih baik. Aspek kapasitas usaha menunjukkan sebagian besar gapoktan belum mampu mengembangkan usaha ekonomi di luar kegiatan distribusi pupuk. Kreativitas dalam pengolahan hasil pertanian dan diversifikasi usaha masih rendah sehingga potensi peningkatan pendapatan belum optimal. Selain itu, dari aspek inovasi bisnis menunjukkan bahwa jiwa kewirausahaan dan inovasi bisnis masih perlu ditingkatkan dan aspek sistem pendukung memperlihatkan bahwa efektivitas pengelolaan gapoktan sebagai PPTS belum optimal.

Tabel 7. Kesenjangan (*gap*) gapoktan sebagai titik serah pupuk bersubsidi

| Aspek                         | Kondisi Aktual                                                                                                                                                                                                     | Kondisi Ideal                                                                                                    | Kesenjangan ( <i>Gap</i> )                                                                                                                                                   |
|-------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Kelembagaan                   | Sebagian pengurus belum aktif dan struktur organisasi belum berjalan optimal, administrasi keuangan (rekening) belum atas nama lembaga, serta belum terdapat target yang jelas dan indikator kinerja yang terukur. | Legalitas badan usaha, memiliki struktur organisasi aktif, memiliki AD/ART, berkomitmen, dan berorientasi bisnis | Struktur kepengurusan masih dijalankan oleh sebagian kecil anggota, belum memiliki target kinerja yang terukur, dan belum melakukan evaluasi rutin terhadap capaian lembaga. |
| Kegiatan Operasional          | Beberapa penyaluran pupuk belum tepat waktu dan sumber modal masih didominasi dari dana pribadi pengurus.                                                                                                          | Modal yang cukup, program dan kegiatan yang realistis, tata kelola /manajemen yang bagus                         | Keterbatasan modal dan manajemen                                                                                                                                             |
| Kapasitas Usaha               | Belum memiliki kreativitas dalam pengolahan produk hasil pertanian, keuntungan belum memadai, dan belum bersedia melakukan diversifikasi usaha selain pupuk.                                                       | Memiliki pengalaman usaha, kreatif, mampu mengelola usaha secara mandiri                                         | Rata-rata Gapoktan belum bisa mengembangkan usaha ekonomi dan masih terbatas dengan mengandalkan usaha PPTS                                                                  |
| Inovasi bisnis /Kewirausahaan | Belum memiliki <i>business plan</i> yang realistis, SDM kurang kompeten dalam penguasaan teknologi informasi dan literasi digital, serta belum memiliki mitra pasar.                                               | SDM memiliki <i>soft skill</i> dan berjiwa usahawan, menguasai teknologi informasi/literasi digital              | Mental wirausaha gapoktan belum terbangun                                                                                                                                    |
| Sistem Pendukung              | Sistem administrasi masih manual dan belum memiliki jejaring usaha.                                                                                                                                                | Adanya dukungan pemerintah daerah, pendampingan PPL, serta memiliki gudang dan transportasi                      | Kurangnya pendampingan dan dukungan kebijakan                                                                                                                                |

Sumber : Analisis Penulis, 2026

Secara keseluruhan, *gap* utama terletak pada lemahnya kapasitas kelembagaan, keterbatasan modal dan manajemen, rendahnya pengembangan usaha dan inovasi, serta belum optimalnya sistem pendukung. Oleh karena itu, diperlukan penguatan tata kelola organisasi, peningkatan kapasitas SDM, pengembangan usaha yang berorientasi bisnis, digitalisasi administrasi, serta dukungan kebijakan dan pendampingan yang berkelanjutan agar gapoktan mampu menjalankan fungsi sebagai titik serah pupuk bersubsidi secara efektif dan berkelanjutan.

## KESIMPULAN DAN REKOMENDASI KEBIJAKAN

### Kesimpulan

Hasil penelitian menunjukkan bahwa penetapan gabungan kelompok tani (gapoktan) sebagai Penerima Pupuk pada Titik Serah (PPTS) memiliki potensi untuk meningkatkan efektivitas distribusi

pupuk bersubsidi sekaligus memperkuat peran kelembagaan petani dalam kegiatan ekonomi pertanian. Hal ini ditunjukkan dari penilaian kesiapan gapoktan berdasarkan lima dimensi utama, yaitu kelembagaan, kegiatan operasional, kapasitas usaha, kewirausahaan, dan sistem pendukung, yang menunjukkan aspek kelembagaan dan kegiatan operasional memiliki tingkat kesiapan relatif baik dengan nilai *geometric mean* masing-masing sebesar 2,81 dan 2,83. Sedangkan, dimensi kapasitas usaha dan kewirausahaan masih menunjukkan capaian lebih rendah dengan nilai 2,10 dan 2,03. Hal ini mencerminkan bahwa kemampuan gapoktan dalam mengelola dan mengembangkan usaha agribisnis secara kolektif belum dilakukan secara optimal.

Implementasi gapoktan untuk menjadi titik serah pupuk bersubsidi masih menghadapi sejumlah kendala terkait aspek legalitas kelembagaan, kualitas administrasi distribusi pupuk, serta keterbatasan kapasitas manajerial dan rendahnya diversifikasi usaha ekonomi kelompok. Banyak gapoktan yang belum memiliki badan hukum sehingga menghadapi kendala dalam pengelolaan transaksi kelembagaan dan akses terhadap sistem administrasi maupun pembiayaan. Selain itu, usaha ekonomi gapoktan yang berkembang masih didominasi oleh distribusi pupuk bersubsidi dengan margin usaha yang terbatas, sedangkan pengembangan unit usaha agribisnis lainnya masih dalam tingkat yang terbatas. Hal ini menunjukkan bahwa penguatan kapasitas kelembagaan, manajemen usaha, dan inovasi agribisnis menjadi faktor dalam mendorong transformasi gapoktan menjadi lembaga ekonomi petani yang mandiri.

Berdasarkan temuan tersebut, strategi penumbuhkembangan usaha ekonomi petani melalui gapoktan perlu diarahkan pada penguatan kelembagaan organisasi, peningkatan kapasitas manajerial dan kewirausahaan pengurus, pengembangan unit usaha agribisnis yang terdiversifikasi, serta pemanfaatan sistem administrasi berbasis digital dalam pengelolaan distribusi pupuk. Pendekatan tersebut diharapkan dapat mendorong transformasi gapoktan dari sekadar organisasi distribusi input pertanian menjadi lembaga ekonomi petani yang lebih mandiri dan berkelanjutan.

### Rekomendasi Kebijakan

- a. Dalam rangka penguatan kelembagaan gapoktan, Kementerian Pertanian perlu menyusun pedoman operasional baku terkait struktur organisasi, SOP distribusi pupuk, tata kelola administrasi, dan mekanisme pelaporan keuangan. Penyelesaian legalitas lembaga harus dipercepat, dan peran penyuluh sebagai pembina kelembagaan perlu diperkuat untuk memastikan pendampingan yang berkelanjutan.
- b. BPPSDMP Kementerian Pertanian perlu melakukan Peningkatan Kapasitas SDM dan Inovasi bisnis melalui program pelatihan terpadu, antara lain mencakup: manajemen bisnis, rencana usaha, literasi keuangan, pemasaran, dan inovasi agribisnis. Penguatan kompetensi digital bagi seluruh pengurus penting agar Gapoktan mampu mengoperasikan sistem RDKK dan aplikasi distribusi pupuk lainnya. Regenerasi kepengurusan perlu didorong melalui pelibatan petani muda.
- c. Pemerintah dalam hal ini Kementerian Pertanian perlu memfasilitasi diversifikasi usaha ekonomi Gapoktan, melalui fasilitasi penyusunan *business plan* dan pemanfaatan margin distribusi pupuk sebagai modal awal pengembangan unit usaha baru seperti UPJA, benih, pengolahan hasil, dan pemasaran kolektif. Akses pembiayaan harus diperluas melalui KUR, LPDB, dan kemitraan perbankan. Gapoktan perlu didorong untuk mengembangkan unit usaha non-subsidi sebagai sumber pendapatan alternatif yang memperkuat kemandirian Lembaga.
- d. Kementerian Pertanian harus memperkuat regulasi PPTS, termasuk skema insentif berbasis kinerja. Kualitas penyusunan dan validasi RDKK perlu ditingkatkan melalui digitalisasi dan integrasi sistem. Aplikasi penebusan pupuk harus kompatibel untuk menciptakan efisiensi dan transparansi distribusi.
- e. Kementerian Pertanian perlu melakukan penguatan sistem pendukung dan ekosistem agribisnis melalui kolaborasi dengan pemerintah daerah, PIHC, distributor, BUMDes, perbankan, koperasi, dan swasta. Kemitraan dengan offtaker diperlukan untuk membangun rantai nilai yang stabil. Program pusat dan daerah perlu diintegrasikan agar pembinaan tidak tumpang tindih dan lebih efektif.

## UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis mengucapkan terima kasih dan penghargaan atas segala bentuk bantuan dan kerjasama yang diberikan oleh pihak-pihak yang telah mendukung pelaksanaan kajian ini. Terima kasih khusus diberikan kepada narasumber, yaitu PT Pupuk Indonesia *Holding Company* (PIHC), Direktorat Jenderal Prasarana dan Sarana Pertanian (PSP) Kementerian Pertanian, dinas pertanian daerah, distributor pupuk bersubsidi, penyuluh pertanian lapangan, serta pengurus dan anggota gabungan kelompok tani (gapoktan) di Provinsi Lampung dan Jawa Tengah yang dengan senang hati memberikan waktunya, membagi informasi dan berbagi pengalaman serta pandangannya saat proses pengumpulan data dan diskusi kajian berlangsung. Selain itu, penulis juga mengucapkan apresiasi kepada pihak-pihak lain yang telah membantu dalam pelaksanaan survei, wawancara, *focus group discussion* (FGD), serta penyediaan data dan dokumentasi pendukung sehingga kajian ini dapat terlaksana dengan baik.

## DAFTAR PUSTAKA

- Agustin, I. N., Ainiyah, Z., Agustin, M. A., Agustina, P. D., & Franciska, C. A. (2025). Analisis efektivitas kelembagaan dalam pengembangan ekonomi pertanian pada Kecamatan Jogoroto. *Indonesian Journal of Business and Economics*, 1(2), 38–53. <https://doi.org/10.231086/SE3SPM47>
- Anggreany, S. (2025). Korporasi petani: Model kelembagaan untuk kesejahteraan petani. *Buletin Teknologi & Inovasi Pertanian*, 4(1), 7–14. <https://epublikasi.pertanian.go.id/berkala/btip/article/view/3980>
- Apriadi, M. R., Nurman, N., & Armansyah, Y. (2026). Efektivitas penggunaan aplikasi integrasi pupuk bersubsidi (IPubers) di Desa Sungai Rotan Kecamatan Rantau Panjang Kabupaten Ogan Ilir Provinsi Sumsel. *Pendas: Jurnal Ilmiah Pendidikan Dasar*, 11(01), 184–193. <https://doi.org/10.23969/JP.V11I01.41894>
- Burhanuddin, B. (2018). Analisis karakteristik inovasi bisnis dan adopsi inovasi petani kopi di Provinsi Lampung. *Jurnal Agribisnis Indonesia*, 6(2), 73–84.
- Damayanti, E. N. (2021). *Pengaruh dan strategi kebijakan pupuk bersubsidi terhadap peningkatan produktivitas padi*. <https://repository.uinjkt.ac.id/dspace/bitstream/123456789/61198/2/ERISCA%20NOVRIANA%20DAMAYANTI-FST1.pdf>
- Holle, Y. (2022). Penguatan kelembagaan kelompok tani untuk meningkatkan posisi tawar petani. *Sosio Agri Papua*, 11(1), 35–40. <https://doi.org/10.30862/SAP.V11I01.253>
- Ife, J. (2013). *Community development in an uncertain world: Vision, analysis and practice*. Cambridge University Press.
- Jaya, B., & Rahman, D. (2026). Tantangan dan strategi pembangunan pertanian di Indonesia dalam mendukung ketahanan pangan. *Jurnal Media Akademik (JMA)*, 4(1), 3031–5220. <https://doi.org/10.62281>
- Nasir, C. (2025). Kebijakan pupuk bersubsidi di Indonesia: Kerangka hukum, permasalahan implementasi, dan strategi reformasi. *Al-Mahkamah: Jurnal Hukum, Politik Dan Pemerintahan*, 2(2), 60–78. <https://journal.syamilahpublishing.com/index.php/mahkamah/article/view/461>
- Nasir, R. M., Muh, T., Rahman, Y., & Sofyan, B. (2025). Manajemen rantai pasok pupuk subsidi solusi untuk mengatasi tantangan kelangkaan di sektor pertanian padi di Kecamatan Maritengngae Kabupaten Sidenreng Rappang. *Jurnal Paradigma Ekonomika*, 20(2), 82–89. <https://doi.org/10.22437/jpe.v20i2.47336>
- Peraturan Menteri Pertanian No. 15 Tahun 2025 Tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Presiden No. 6 Tahun 2025 Tentang Tata Kelola Pupuk Bersubsidi (2025).
- Peraturan Menteri Pertanian No. 67 Tahun 2016 Tentang Pembinaan Kelembagaan Petani (2016).
- Peraturan Pemerintah No. 113 Tahun 2025 Tentang Tata Kelola Pupuk Bersubsidi (2025).
- Peraturan Presiden No. 6 Tahun 2025 Tentang Tata Kelola Pupuk Bersubsidi (2025).
- Pujiharto. (2010). Kajian pengembangan gabungan kelompok tani (gapoktan) sebagai kelembagaan pembangunan pertanian di pedesaan. *AgriTech*, 12(1), 64–80.
- Revollah, M. N. (2021). *Monitoring dan evaluasi program Pengembangan Usaha Agribisnis Perdesaan (PUAP) pada Gapoktan Indah Lestari (Studi kasus: Desa Kanreapia Kecamatan Tombolopao Kabupaten Gowa)*.
- Sihombing, Y., Riset, B., & Nasional, I. (2023). Inovasi kelembagaan pertanian dalam mewujudkan ketahanan pangan. *Proceedings Series on Physical & Formal Sciences*, 5, 83–90. <https://doi.org/10.30595/PSPFS.V5i.707>

- Statistik, B. P. (2024). *Statistik pertanian indonesia 2023*. Badan Pusat Statistik.
- Supit, V., Rantung, V., & Pakasi, C. B. D. (2016). Kajian dinamika kelompok tani dalam peningkatan pendapatan Kecamatan Tomohon Timur Kota Tomohon. *Society: Jurnal Ilmu Sosial & Pengelolaan Sumberdaya Pembangunan*, 3(April), 103–113.
- Taplin, D. H., & Clark, H. (2012). *Theory of change basics: A Primer on theory of change*. ActKnowledge.
- Weiss, C. H. (1995). Nothing as practical as good theory: Exploring theory-based evaluation for comprehensive community initiatives for children and families. In *New approaches to evaluating community initiatives: Concepts, methods, and contexts* (pp. 65–92). Aspen Institute.
- Zimmerman, M. A. (2000). Empowerment theory: Psychological, organizational, and community levels of analysis. In *Handbook of Community Psychology* (pp. 43–63). Springer.