

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Penyaluran pupuk bersubsidi di Indonesia menghadapi sejumlah masalah yang berpotensi menghambat efektivitas program ini dalam mendukung ketahanan pangan nasional. Permasalahan utama yang terjadi ialah sulitnya para petani dalam melakukan penebusan pupuk bersubsidi, hal ini membuat program pupuk bersubsidi tidak berdampak langsung kepada peningkatan produktivitas pertanian. Masalah tersebut di sebabkan karena belum siapnya implementasi kartu tani, hal tersebut dapat terlihat dari rendahnya distribusi dan penggunaan kartu tani. Berdasarkan data Kementerian Pertanian tahun 2021, terdapat sebanyak 16 juta petani yang terdaftar dalam Sistem elektronik Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok (e-RDKK). Akan tetapi baru sekitar 10 juta atau 62,5 persen Kartu Tani yang telah didistribusikan kepada petani. Selain itu terdapat 4,3 juta petani yang terdaftar dalam sistem e-Alokasi namun belum atau tidak dapat menyerap pupuk bersubsidi. Pada 15 provinsi menunjukkan bahwa lebih dari 40% petaninya belum atau tidak bisa menyerap pupuk bersubsidi. Hal ini disebabkan oleh mekanisme penyaluran dan penebusan pupuk bersubsidi yang masih menyulitkan petani (Afdhol Ilhamsyah and Irawansyah 2023).

Selain itu permasalahan yang masih terjadi ialah mesin EDC dan jaringan internet sering kali belum memadai, khususnya di daerah 3 T dengan akses teknologi yang terbatas. Bahkan ketika kartu berhasil didistribusikan, gangguan teknis seperti kartu tidak aktif, error, kehabisan kuota, atau kartu rusak menjadi kendala lain yang cukup signifikan. Selain kendala teknis, praktik penyimpangan dalam penyaluran pupuk bersubsidi juga kerap terjadi. Kelompok tani kadang melakukan penebusan pupuk bersubsidi secara tidak sesuai prosedur, sementara kios pengecer cenderung membentuk mekanisme penebusan sepihak, seperti menyimpan maupun menguasai Kartu Tani. Selain itu para petani juga di beberapa daerah para kios pengecer menolak petani untuk melakukan penebusan secara individu (Embang Herlambang, Deny Guntara, and Muhamad Abas 2023). Hal serupa juga dilakukan oleh dinas pertanian di beberapa daerah,

yang hanya mengizinkan penebusan pupuk bersubsidi menggunakan Kartu Tani tanpa memberikan alternatif yang memadai bagi petani yang belum memiliki kartu.

Kartu Tani adalah kartu debit multifungsi yang dapat digunakan untuk berbagai transaksi keuangan serta berfungsi sebagai identifikasi penerima bantuan dan subsidi pemerintah. Kartu ini dikelola oleh Himpunan Bank Milik Negara (HIMBARA), dengan Bank Mandiri bertanggung jawab di Jawa Barat, BRI di Jawa Tengah, BTN di Banten, dan BNI di Jawa Timur. Penggunaan Kartu Tani dalam sistem penebusan pupuk bersubsidi bertujuan meningkatkan akuntabilitas dan transparansi distribusi. Rekomendasi dari KPK dan BPK terus diterapkan untuk memastikan subsidi pupuk tersalurkan dengan tepat dan aman. Beberapa lembaga yang terlibat dalam implementasi program ini meliputi Kementerian Dalam Negeri, Kementerian BUMN, Kementerian Perdagangan, Kementerian Keuangan, Kementerian Pertanian, Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, serta pemerintah daerah (Pratiwi et al. 2023).

Berdasarkan Peraturan Menteri Pertanian Nomor 41 Tahun 2021, pemerintah memberikan subsidi untuk pupuk anorganik (urea, SP-36, ZA, dan NPK) serta pupuk organik. PT Pupuk Indonesia (Persero) ditunjuk sebagai penyedia pupuk bersubsidi, yang diperuntukkan bagi petani dengan lahan maksimal 2 hektare per musim tanam di sektor tanaman pangan, perkebunan, hortikultura, dan peternakan. Untuk mendapatkan subsidi, petani harus terdaftar dalam e-RDKK dan menjadi anggota kelompok tani. Distribusi pupuk bersubsidi mengikuti enam prinsip utama: ketepatan jenis, jumlah, harga, lokasi, waktu, dan kualitas. Pengawasan dilakukan oleh Ombudsman, mulai dari proses distribusi melalui Kartu Tani hingga penerimaan pupuk oleh petani, guna menanggapi keluhan serta laporan penyimpangan.

Ombudsman berperan dalam mengawasi penyaluran pupuk bersubsidi, mulai dari penyalurannya menggunakan mekanisme kartu tani hingga penebusannya ke tangan petani yang berhak menerima. Alasan utama mengapa Ombudsman melakukan pengawasan terhadap pupuk bersubsidi

adalah karena banyaknya keluhan maupun laporan yang di sampaikan secara informal oleh para petani terkait dengan penyaluran pupuk bersubsidi (Setiawan 2020). Selain karena adanya keluhan dari para petani, alasan Ombudsman untuk melakukan pengawasan terhadap pupuk bersubsidi adalah karena program ini termasuk kedalam pelayanan publik, mulai dari pelayanan barang, jasa hingga administratif. Hal ini sesuai dengan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008, Ombudsman bertanggung jawab mengawasi pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah pusat, daerah, BUMN, BUMD, serta pihak swasta yang ditunjuk untuk layanan publik tertentu (M Rafi Ariansyah and Rahmadani Yusran 2021).

Ombudsman merupakan sebuah lembaga independen yang mempunyai kewenangan utama untuk mengawasi dan memastikan bahwa pelayanan publik dilaksanakan secara transparan, akuntabel, dan berorientasi pada kepentingan masyarakat serta bebas dari tindakan Maladministrasi (Angelita Br Sebayang 2021). Pengawasan Ombudsman bertujuan untuk mencegah terjadinya Maladministrasi, termasuk penyimpangan, penundaan, penyalahgunaan wewenang, dan berbagai bentuk pelanggaran etika atau norma hukum lainnya yang merugikan masyarakat. Dengan dasar hukum yang kuat, seperti Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia. Ombudsman juga mempunyai kewenangan untuk menerima laporan dari masyarakat, melakukan investigasi atas prakarsa sendiri, memberikan rekomendasi kepada instansi yang bersangkutan, dan mendorong perbaikan sistem pelayanan publik (Azhar Abbas and Karol Teovani 2020). Selain bertindak sebagai pengawas eksternal, Ombudsman juga berperan sebagai mediator antara penyelenggara layanan dan penerima layanan, khususnya ketika terjadi sengketa administratif. Pengawasan yang dilakukan oleh Ombudsman tidak hanya bertujuan untuk menegakkan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik (good governance), tetapi juga untuk membangun budaya pelayanan publik yang responsif dan berkeadilan, guna menjamin terpenuhinya hak-hak masyarakat terhadap layanan yang berkualitas dan setara (Ishak 2022).

Pengawasan yang dilakukan oleh Ombudsman dan Dewan Perwakilan

Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) dalam hal penyaluran pupuk bersubsidi memiliki perbedaan signifikan dari segi cakupan dan fokusnya. Ombudsman, sebagai lembaga pengawas independen yang bertugas memastikan pelayanan publik berlangsung tanpa Maladministrasi, yang berfokus pada pelaksanaan operasional dan aspek administratif penyaluran pupuk bersubsidi. Pengawasan Ombudsman bertujuan untuk mendeteksi berbagai potensi maladministrasi, seperti penyimpangan penyaluran, penundaan penyaluran, tidak terpenuhinya hak petani sebagai penerima manfaat, atau penyalahgunaan wewenang oleh penyelenggara layanan. Ombudsman juga menerima aduan langsung dari masyarakat yang merasa dirugikan oleh pelaksanaan penyaluran pupuk bersubsidi. Berdasarkan temuan tersebut, Ombudsman menyusun saran perbaikan atau tindakan korektif yang harus dijalankan oleh instansi terkait untuk memastikan bahwa penyaluran pupuk bersubsidi sesuai dengan peraturan yang berlaku dan memberikan manfaat dalam meningkatkan produktivitas pertanian (Eko Noer Kristiyanto 2021).

Sebaliknya, pengawasan DPR RI dalam konteks penyaluran pupuk bersubsidi lebih bersifat makro, strategis, dan berbasis pada evaluasi kebijakan serta anggaran program. Sesuai dengan tiga fungsi utama legislatif yaitu legislasi, anggaran dan pengawasan maka DPR RI menggunakan fungsi legislatifnya untuk mengawasi sejauh mana alokasi anggaran subsidi pupuk terealisasi sesuai perencanaan, dan apakah mekanisme distribusinya mendukung peningkatan produktivitas sektor pertanian secara menyeluruh. Pengawasan ini sering dilakukan melalui rapat kerja dengan kementerian atau badan yang bertanggung jawab atas pelaksanaan program, peninjauan lapangan, serta melalui instrumen politik seperti hak interpelasi jika ditemukan ketidaksesuaian kebijakan dengan pelaksanaannya. Fokus DPR RI adalah memastikan efektivitas, efisiensi, serta dampak jangka panjang dari kebijakan pupuk bersubsidi (Sari et al. 2022).

Penelitian ini menarik untuk diteliti karena berdasarkan telaah terhadap penelitian terdahulu belum terdapat pembahasan yang membahas terkait topik peran pengawasan Ombudsman RI terhadap penyaluran pupuk bersubsidi. Selain itu terdapat ketidaksesuaian antara perencanaan yang telah di atur

dengan realita pelaksanaannya di lapangan. Berdasarkan Pasal 14 Permendag Nomor 4 Tahun 2023 telah mengamanatkan bahwa penyaluran serta penebusan dapat dilakukan menggunakan kartu tani pada tiap kios pengecer. Akan tetapi kondisi di lapangan para petani banyak yang masih belum mendapatkan kartu tani, bahkan meskipun sudah mendapatkan kartu tani dalam melakukan penebusan pupuk bersubsidi masih terdapat kesulitan yang masih di alami oleh para petani.

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana Pengawasan Ombudsman RI dalam Perbaikan Penyaluran Pupuk Bersubsidi Tahun 2022-2023?
2. Apa Saja Faktor Pendukung dan Penghambat Dalam Pengawasan Penyaluran Pupuk Bersubsidi Tahun 2022-2023?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Untuk Mengetahui Bagaimana Pengawasan Ombudsman RI dalam Perbaikan Penyaluran Pupuk Bersubsidi Tahun 2022-2023.
2. Untuk Mengetahui Faktor Pendukung dan Penghambat Dalam Pengawasan Perbaikan Penyaluran Pupuk Bersubsidi Tahun 2022-2023.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis
Hasil penelitian ini diharapkan dapat membantu terciptanya ide dan teori baru tentang pengawasan pelayanan publik. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi dasar atau acuan bagi penelitian selanjutnya tentang pengawasan Ombudsman dalam peningkatan penyaluran subsidi pupuk.
2. Manfaat Praktis
Masyarakat secara keseluruhan dapat memperoleh manfaat dari wawasan dan informasi penelitian ini tentang pengawasan Ombudsman dalam peningkatan penyaluran subsidi pupuk. Selain itu, Ombudsman Republik Indonesia dapat memanfaatkan hasil penelitian ini untuk menjalankan peran pengawasannya terkait pengelolaan subsidi pupuk.

1.5 Definisi Konseptual

1. Pengawasan

Secara umum, banyak pendekatan dari sudut pandang sosial, pendidikan, dan manajemen dapat digunakan untuk memahami gagasan pengawasan dalam berbagai situasi. Dalam definisi terluasnya, pengawasan berfungsi untuk menjaga tanggung jawab dan ketertiban dalam masyarakat atau organisasi dan untuk menjamin bahwa tindakan dilakukan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. Pengawasan adalah proses mengawasi bagaimana sebuah operasi organisasi dilakukan untuk memastikan bahwa yang dilakukan sesuai dengan rencana yang direncanakan. Gagasan "pengawasan cerdas adalah salah satu jenis pengawasan yang menggabungkan teknologi dengan pemantauan sosial. (Anggraeni and Andrinoviarini 2020).

Dalam situasi ini, pengawasan berfungsi sebagai alat untuk mengontrol dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat dengan memfasilitasi manajemen yang lebih efektif dan responsivitas terhadap kebutuhan penghuninya. Namun, pengawasan memiliki aspek yang lebih komprehensif dalam lingkungan pendidikan. Menurut Sunarti, supervisi dalam pendidikan Islam mencakup aspek material dan spiritual, termasuk kewajiban moral terhadap individu dan masyarakat (Sari et al. 2022). Hal ini menunjukkan bahwa tujuan supervisi dalam pendidikan adalah untuk membentuk akhlak dan karakter peserta didik sekaligus memastikan proses pembelajaran berlangsung sesuai dengan cita-cita yang dianut. Dalam bidang manajemen, supervisi sangat penting untuk meningkatkan kinerja organisasi. Penelitian Jiwayanti menunjukkan bahwa audit kinerja aparatur daerah dapat membantu organisasi mencapai efisiensi dan efektivitas (Agusta Ari Wibowo and Indra Kertati 2022). Supervisi yang efektif memungkinkan identifikasi masalah dan pengambilan keputusan yang tepat, yang pada gilirannya membantu organisasi berfungsi lebih efisien. Lebih jauh, pemantauan berfungsi untuk menghentikan perilaku merugikan yang dapat membahayakan integritas organisasi, seperti penipuan dan penyalahgunaan wewenang (Pambudi and Hidayat 2022).

2. Ombudsman Republik Indonesia

Dalam sistem pemerintahan dan administrasi publik Indonesia, gagasan Ombudsman Republik Indonesia (ORI) memegang peranan penting sebagai lembaga pengawas pelayanan publik. ORI dibentuk untuk menjamin terselenggaranya pelayanan publik yang diselenggarakan oleh lembaga pemerintah secara efisien, terbuka, dan akuntabel (Maulana, Kurniati, and Anwar 2024). ORI berperan sebagai pemantau dan mediator yang memberikan saran kepada instansi terkait untuk meningkatkan pelayanan publik, meskipun tidak memiliki kewenangan hukum untuk memberikan sanksi. Menerima pengaduan masyarakat tentang buruknya pengelolaan pelayanan publik merupakan salah satu tanggung jawab utama ORI. Karena rekomendasi ORI tidak bersifat mengikat secara hukum, maka lembaga pelapor sering kali mengabaikannya (Primadi, Efendi, and Sahirin 2022). Hal ini menunjukkan adanya kesulitan yang dialami ORI dalam menjalankan peran pengawasannya. Namun, ORI tetap berupaya mengajak instansi pemerintah untuk melakukan perbaikan melalui strategi dialogis dan persuasif, meskipun saran yang diberikan tidak bersifat memaksa (Millensyah et al. 2023).

3. Pupuk Bersubsidi

Salah satu upaya pemerintah untuk meningkatkan hasil pertanian dan ketahanan pangan adalah penyediaan pupuk bersubsidi. Berdasarkan Pasal 1 Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengadaan dan Penyaluran Pupuk Bersubsidi untuk Sektor Pertanian, pupuk bersubsidi adalah pupuk yang penyaluran dan pembeliannya dibiayai oleh pemerintah untuk memenuhi kebutuhan petani dan dilaksanakan sesuai dengan program pemerintah di sektor pertanian. Program ini dilaksanakan di Indonesia untuk membantu petani memperoleh pupuk dengan biaya yang lebih terjangkau. Pemberian pupuk bersubsidi diharapkan dapat meningkatkan produksi pertanian, khususnya untuk tanaman pangan pokok seperti kedelai, jagung, dan padi. Namun, beberapa variabel seperti infrastruktur penyaluran, kebijakan pemerintah, dan pemahaman petani terhadap proses penyaluran pupuk bersubsidi sering kali memengaruhi kelancaran penyaluran dan penggunaan pupuk bersubsidi.

1.6 Definisi Operasional

Definisi operasional sendiri memiliki maksud guna mengatasi kesalahan dalam hal penafsiran dan menghindari kesalahpahaman mengartikan masalah masalah yang ada pada judul penelitian. Menurut Diharna dalam melaksanakan pengawasan terdapat mekanisme. Oleh karena itu, berikut indikator variabel operasionalisasi penelitian:

1. Persiapan Ombudsman RI Dalam Melakukan Pemeriksaan Terhadap Penyaluran Pupuk Bersubsidi
2. Pelaksanaan Rangkaian Pemeriksaan Ombudsman RI Terhadap Penyaluran Pupuk Bersubsidi
3. Menyusun Hasil Pemeriksaan dan Melakukan Analisis Terkait Potensi Maladministrasi
4. Pemberian Tindakan Korektif Kepada Pihak Terkait

1.7 Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Dalam penelitian ini digunakan desain penelitian kualitatif. Pelaksanaan pengawasan pelayanan publik oleh Ombudsman RI untuk menghindari Maladministrasi dijelaskan atau dideskripsikan melalui pendekatan penelitian deskriptif kualitatif yang digunakan dalam penelitian ini. Pemahaman yang mendalam tentang sudut pandang, sikap, dan peran subjek penelitian seperti pelaku pengawasan, pihak yang dipantau, atau masyarakat terdampak dimungkinkan melalui penelitian kualitatif, yang sangat sesuai untuk digunakan dalam penelitian terkait pengawasan. Investigasi kualitatif Jenis penelitian ini mengeksplorasi dan memahami makna pada sejumlah individu atau kelompok orang yang berasal dari masalah sosial, menurut Creswell, J. W. (2016). Mempelajari status atau kondisi hal-hal alamiah seringkali dimungkinkan melalui penelitian kualitatif, yang mengumpulkan data dari wawancara, makalah pemerintah, dan dokumen pribadi daripada data numerik. Agar peneliti mendapatkan informasi yang lebih menyeluruh dan tidak memihak, penelitian ini bermanfaat (Situmeang, Saripurna, and Siambaton 2022).

2. Sumber Data Penelitian

Informasi yang disajikan dalam penelitian kualitatif ini disajikan dalam bentuk frasa atau deskripsi. Baik sumber data primer maupun sekunder digunakan dalam penelitian ini. Data untuk penelitian ini dikumpulkan melalui dokumentasi, wawancara, dan observasi

a. **Data Primer**

Data yang dikumpulkan langsung dari peserta atau responden penelitian disebut sebagai data primer. Untuk mengumpulkan informasi atau data yang dimaksud, peneliti selanjutnya akan berkonsultasi dengan sejumlah sumber yang secara langsung relevan dengan subjek penelitian.

b. **Data Sekunder**

Data yang dikumpulkan secara tidak langsung, atau data sekunder, akan digunakan dalam penelitian ini sebagai pelengkap. Nantinya, informasi akan dikumpulkan dari buku, jurnal, internet, dan sumber lain yang relevan dengan subjek penelitian.

3. **Subjek Penelitian**

Pihak yang dijadikan sebagai subjek penelitian untuk memperoleh informasi lebih lanjut tentang masalah yang diteliti disebut sebagai subjek penelitian. Informan merupakan sebutan lain untuk topik penelitian, yang dalam hal ini meliputi pihak-pihak terkait serta pihak-pihak yang mengetahui dan memahami bagaimana Ombudsman Republik Indonesia melaksanakan pengawasan.

4. **Lokasi Penelitian**

Ombudsman Republik Indonesia yang beralamat di Jl. HR. Rasuna Said Kav. C-19 Kuningan, Jakarta Selatan, menjadi lokasi penelitian ini.

5. **Teknik Pengumpulan Data**

Peneliti menggunakan strategi pengumpulan data sebagai langkah strategis dalam mengumpulkan data untuk penelitiannya. Sugiyono (2019) menyoroti bahwa terdapat sejumlah konteks, sumber, dan metode pengumpulan data, termasuk lingkungan luar ruangan, laboratorium eksperimen, rumah dengan berbagai responden, seminar, diskusi, jalan, dan banyak lagi. Bergantung pada sumber datanya, peneliti dapat menggunakan sumber primer atau sekunder untuk pengumpulan data, dan tentu saja mereka akan menganalisis data sesuai dengan standar ilmiah sehingga dapat dilaporkan

secara metodis dan tidak memihak.

a. Observasi

Observasi merupakan tindakan awal peneliti dalam penelitian ini. Dengan mengamati dan mendokumentasikan semua peristiwa dan fenomena yang terjadi serta dengan mempertimbangkan ketentuan dan ketentuan penelitian atau karya ilmiah, observasi dipahami sebagai penelitian yang dilakukan secara terarah, satu arah, metodis, dan sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai. Dalam hal ini, peneliti mengamati bagaimana Ombudsman RI menyusun Laporan Akhir Hasil Pemeriksaan.

b. Wawancara

Metode lain untuk mengumpulkan data dari sumber yang terkait dengan subjek penelitian adalah melalui wawancara. Wawancara memiliki manfaat untuk memungkinkan peneliti memperoleh informasi langsung dari pertanyaan wawancara. Narasumber kemudian dapat memberikan informasi yang paling lengkap terkait dengan isu penelitian. Berikut ini adalah orang-orang yang diwawancarai untuk penelitian ini sebagai bagian dari Tim Pemeriksa Asisten Ombudsman yang melakukan investigasi terhadap distribusi pupuk bersubsidi:

Tabel 1.1 Nama Informan

No.	Nama Asisten Pemeriksa	Jabatan
1.	Miftah Firdaus	Asisten Muda I
2.	Muhammad Ilham Setiawan Bahri	Asisten Pratama II

Sumber : Wawancara

c. Dokumentasi

Untuk memperkuat kebenaran data yang akan diteliti, peneliti juga akan menggunakan pendekatan dokumentasi atau kepustakaan dalam penelitian ini. Memperoleh data rekaman yang relevan dengan penelitian ini dapat dilakukan melalui penggunaan pendekatan dokumentasi ini. Buku-buku tentang ide, teori, dan topik lain yang terkait dengan penelitian dapat disertakan dalam bahan tertulis, seperti arsip dan catatan khusus". Bahan penelitian ini berasal dari Laporan Informasi (LI), Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP), dan Laporan Hasil Pemeriksaan Akhir (LAHP) Ombudsman, yang semuanya membahas tentang penggunaan kartu tani untuk mendistribusikan

pupuk bersubsidi.

6. Teknik Analisis Data

Tiga langkah yang direkomendasikan oleh Miles dan Humberman dalam (Sugiyono 2016:337) untuk pengolahan data dalam penelitian kualitatif yaitu :

a. Reduksi Data

Dalam pengelolaan dan analisis data, reduksi data merupakan prosedur penting yang memerlukan pemecahan kumpulan data besar menjadi format yang lebih kecil dan lebih mudah dikelola. Hal ini bertujuan untuk mengurangi jumlah data sambil mempertahankan detail penting yang diperlukan untuk operasi tertentu. Dalam penelitian ini, reduksi data dilakukan dengan melihat dokumen-dokumen

b. Penyajian Data

Penyajian data melibatkan pengorganisasian, penggabungan, dan peringkasan informasi yang dikumpulkan selama penelitian untuk memberikan penjelasan (data). Untuk membantu dan memahami isu-isu yang telah dibahas dan dirangkum oleh peneliti, kegiatan penyajian data dirancang untuk memudahkan peneliti mengomunikasikan teknik analisis lebih lanjut.

c. Penarikan Kesimpulan

Proses perolehan informasi diselesaikan pada tahap ini dengan memfokuskan pembahasan dan mengidentifikasi fakta-fakta. Pendekatan yang berbeda digunakan dalam proses ini untuk mengklasifikasikan tema dan pola yang sama. Untuk menganalisis dan mengevaluasi hasil penelitian yang telah dikumpulkan oleh peneliti, metode analisis data sangat penting. Karena hasil studi akan digunakan untuk mengevaluasi hasil penelitian, sangat penting untuk memverifikasi dan mengujinya ulang.