

**PENGAWASAN PEMERINTAH DAERAH DALAM MENGATASI KELANGKAAN  
PUPUK BERSUBSIDI DI KABUPATEN BONE**

**TESIS (S-2)**

**DISUSUN DIAJUKAN OLEH:**

**ANDI RAHMAT NIZAR HIDAYAT**

**E062222006**



**PROGRAM PASCA SARJANA  
PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU PEMERINTAHAN  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2024**

## **HALAMAN JUDUL**

# **PENGAWASAN PEMERINTAH DAERAH DALAM MENGATASI KELANGKAAN PUPUK BERSUBSIDI DI KABUPATEN BONE**

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister Pada Program Studi  
Magister Ilmu Pemerintahan

Disusun dan diajukan oleh:

**ANDI RAHMAT NIZAR HIDAYAT**

**E062222006**

**PROGRAM PASCA SARJANA  
PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU PEMERINTAHAN  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2024**

**LEMBAR PENGESAHAN TESIS**

**PENGAWASAN PEMERINTAH DAERAH DALAM MENGATASI  
KELANGKAAN PUPUK BERSUBSIDI DI KABUPATEN BONE**

Disusun dan diajukan oleh  
**ANDI RAHMAT NIZAR HIDAYAT**  
E062222006

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka  
Penyelesaian Studi Program Magister Program Studi Ilmu Pemerintahan  
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin  
pada tanggal **14 Juni 2024**  
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui

Pembimbing Utama,



**Prof. Dr. Rabina Yunus, M.Si**  
NIP. 196011231986032001

Pembimbing Pendamping,



**Dr. A.M. Rusli, M.Si**  
NIP. 196407271991031001

Ketua Program Studi  
S2 Ilmu Pemerintahan,



**Dr. A.M. Rusli, M.Si**  
NIP. 196407271991031001

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan  
Ilmu Politik Universitas Hasanuddin,



**Prof. Dr. Phil Sukri, SIP., M.Si**  
NIP. 197508182008011008

## PERNYATAAN KEORISINILAN

Yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Andi Rahmat Nizar Hidayat

NIM : E062222006

Program Studi : Magister Ilmu Pemerintahan

Jenjang : S2

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan tesis yang berjudul **PENGAWASAN PEMERINTAH DAERAH DALAM MENGATASI KELANGKAAN PUPUK BERSUBSIDI DI KABUPATEN BONE** adalah karya tulisan saya sendiri dan bukan merupakan pengambilan alihan karya orang lain, bahwa tesis yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan Tesis ini hasil karya orang lain, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar 14 Juni 2024  
Yang membuat pernyataan

  
**Andi Rahmat Nizar Hidayat**  
E062222006

## ABSTRAK

**ANDI RAHMAT NIZAR HIDAYAT.** *Pengawasan Pemerintah Daerah dalam Mengatasi Kelangkaan Pupuk Bersubsidi di Kabupaten Bone* (dibimbing oleh Rabina Yunus dan H. A. M. Rusli).

Penelitian ini bertujuan menganalisis penetapan standar pelaksanaan pengawasan, penentuan pengukuran pelaksanaan kegiatan pengawasan, dan pengambilan tindakan pengawasan pemerintah daerah dalam mengatasi kelangkaan pupuk bersubsidi di Kabupaten Bone dan menganalisis faktor penyebab kelangkaannya. Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian kualitatif. Teknik pengumpulan data melalui observasi, wawancara, dan dokumentasi. Jenis data yang digunakan adalah data primer dan data sekunder. Teknik analisis data yang digunakan adalah pereduksian data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Fokus penelitian ini mengkaji konsep pengawasan yang dikemukakan oleh T. Hani Handoko (Handoko, 2003) yang terdiri atas penetapan standar pelaksanaan, penentuan pengukuran pelaksanaan kegiatan, dan pengambilan tindakan. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa ada beberapa aspek yang belum optimal dalam penetapan standar pengawasan penyaluran pupuk bersubsidi oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Bone, yaitu ketepatan waktu penyaluran pupuk bersubsidi yang masih terhambat dan harga jual pupuk yang berbeda dengan HET. Dalam pengukuran pelaksanaan kegiatan pemantauan dan pengawasan lebih didominasi oleh pelaporan dibandingkan penyidikan sehingga sangat membuka peluang terjadinya penyimpangan. Dalam pengambilan tindakan, tindakan yang dapat diambil oleh pemerintah daerah adalah dengan menyarankan kepada petani untuk membeli pupuk nonsubsidi di kios-kios untuk keselamatan tanaman dan aplikasi I-Pubers harus mampu meminimumkan penyimpangan. Faktor penyebab kelangkaan pupuk bersubsidi di Kabupaten Bone adalah penyalahgunaan pupuk bersubsidi, ketergantungan petani pada pupuk anorganik, dan terlibatnya oknum yang tidak bertanggung jawab.

Kata kunci: pemerintah daerah, pengawasan, pupuk bersubsidi



## ABSTRACT

ANDI RAHMAT NIZAR HIDAYAT. *Regional Government Supervision in Overcoming the Scarcity of Subsidized Fertilizer in Bone Regency* (supervised by Rabina Yunus and A. M Rusli)

This research aims to analyze how the standards of implementation of supervision, determination of measurements for the implementation of supervision activities, and taking supervisory actions local government in overcoming the scarcity of subsidized fertilizer in Bone Regency and analyze the factors causing the scarcity of subsidized fertilizer in Bone Regency. The research method used was a qualitative research. To achieve this goal, this research used data collection techniques through observation, interviews and documentation. The data used were primary and secondary data sources, and the data analysis techniques used were reduction, data presentation, and drawing conclusions. The focus of this research was to examine the concept of supervision put forward by T. Hani Handoko (Handoko, 2003) consisting of setting standards, implementation, determining measurement of activity implementation, and taking action. The results of this research show that the regional government of Bone Regency in determining standards for monitoring the distribution of subsidized fertilizer has several aspects that are not optimal, namely the timeliness of the distribution of subsidized fertilizer which is still hampered and the selling price of fertilizer which is different from the HET. In measuring the implementation of monitoring and supervision activities that are dominated by reporting rather than investigation, this opens up opportunities for irregularities to occur. The action that can be taken by the regional government is to advise farmers to buy non-subsidized fertilizer at kiosks for plant safety and the application of I-Pubers must be able to minimize deviations. The factors causing the scarcity of subsidized fertilizer in Bone Regency are the misuse of subsidized fertilizer, Farmers' dependence on inorganic fertilizers, and the involvement of irresponsible individuals.

Keywords : local government, supervision, subsidized fertilizer



## KATA PENGANTAR



Segala puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT, atas berkat dan limpahan rahmat serta hidayah-Nya, sehingga Tesis yang berjudul **“PENGAWASAN PEMERINTAH DAERAH DALAM MENGATASI KELANGKAAN PUPUK BERSUBSIDI DI KABUPATEN BONE “** dapat penulis selesaikan. Tesis ini merupakan salah satu tugas dan persyaratan yang harus dipenuhi dalam menyelesaikan pendidikan pada jenjang Strata Dua (S2) Program Pascasarjana Program Studi Magister Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin. Sholawat serta salam tak lupa penulis kirimkan kepada junjungan Nabiullah Muhammad Shallallahu Alaihi Wasallam, yang menghantarkan kita dari zaman gelap gulita menuju zaman pencerahan seperti sekarang ini semoga segala tindakan beliau menjadi teladan bagi umat-Nya.

Setiap jalan dan proses yang penulis telah lalui memberikan pengalaman yang sangat berharga dari awal memasuki perkuliahan sampai menuju pada penyusunan Tesis ini, dan Alhamdulillah semua dijalani dengan ikhlas dan semangat serta tidak terlepas dari dukungan pihak – pihak yang sangat membantu dalam penyelesaian studi.

Oleh karena itu, apabila di dalam penyusunan Tesis ini terdapat kekeliruan dalam penulisan maka, penulis memohon maaf sebesar besarnya dan sangat membutuhkan masukan, kritik, dan saran demi perbaikan kedepannya.

Pada kesempatan ini penulis memberikan penghargaan setingginya – tingginya dan berterima kasih sedalam - dalamnya kepada kedua orang tua penulis Ayahanda H. Andi Massewa dan Ibunda Hj. Andi Sanalla yang senantiasa merawat dan membesarkan hingga saat ini serta memberi kasih sayang kepada penulis dan tak lupa menjadi motivator yang selalu memberikan nasihat dan dukungan kepada penulis. Semoga Allah SWT memberikan kebahagiaan yang tiada tara di dunia maupun di akhirat kelak.

Selain itu, Ucapan terima kasih dengan penuh rasa hormat penulis haturkan kepada :

1. Bapak Prof. Dr. Jamaluddin Jompa, M.Sc, selaku Rektor Universitas Hasanuddin.
2. Bapak Prof. Dr. Phill. Sukri, M.Si, selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin beserta seluruh staff.
3. Bapak Dr. H. A. M Rusli, M.Si selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Pemerintahan
4. Ibu Prof. Dr. Rabina Yunus, M.Si selaku Ketua Penasehat dan Bapak Dr. H. A. M Rusli, M.Si selaku Anggota Penasehat yang telah memberikan arahan dan bimbingan kepada penulis sehingga dapat menyelesaikan Tesis ini dengan baik.

5. Kepada para penguji penulis mulai dari Seminar Proposal, Seminar Hasil, sampai dengan Ujian Tesis, penulis sangat berterima kasih atas masukan, kritikan sekaligus arahnya demi perbaikan tesis penulis.
6. Civitas Akademik FISIP Unhas, khususnya dosen Departemen Ilmu Politik dan Ilmu Pemerintahan yang telah memberikan pengetahuan dan nasihat-nasihat serta seluruh staf, para pegawai di lingkup FISIP UNHAS.
7. Dinas Tanaman pangan Hortikultura dan Perkebunan Kabupaten Bone beserta jajarannya yang telah mengizinkan dan membantu untuk memenuhi segala penelitian penulis di wilayah kerjanya.
8. Admin Distributor Kecamatan Kahu atas informasi kesediaan waktunya untuk kebutuhan penelitian penulis.
9. Admin Pengecer Kecamatan Libureng atas informasi kesediaan waktunya untuk kebutuhan penelitian penulis.
10. Penyuluh Pertanian Lapangan Kecamatan Libureng atas informasi kesediaan waktunya untuk kebutuhan penelitian penulis.
11. Ketua Kelompok Tani Mulamenre atas kesediaan waktu dan informasi yang diberikan.
12. Kepada keluarga Penulis Andi Noerlindah , Andi Sose Permadi, Andi Obing Fahlefi, Andi Sahrul, Petta Wellang almarhuma, Petta Lenna, Petta Kennang, Puang Agung, Petta Paseng sebagai kepala Desa Tappale yang senantiasa memberikan semangat dan dukungan penulis semoga kita menjadi anak yang berbakti dan menjadi kebanggaan kepada kedua orang tua Aamiin Allahumma Aamiin.

13. Seluruh Teman – Teman Seperjuangan Penulis Angkatan 2022 Magister Ilmu Pemerintahan Hasyim, Yusuf, Sulfian, Faiz, Otten, Wahyu, Riska, Nurul, dan Afifah. Terima kasih atas segala pengalaman dalam berbagi pengetahuan diskusi, kebersamaan dan kebaikan kepada penulis selama menempuh Pendidikan magister. Semoga Selalu diberi Kesehatan, kemudahan dan kelancaran untuk penyelesaian jenjang Pendidikan magister dengan baik.

14. Kepada Sahabat sekaligus Saudara – Saudari di kampung khususnya teman main bareng mobile legend yaitu , Swindi, Andi Syarwan, Awal, Andi Adhe, Irham, Fachrun, Topan, Fajri, Wawan, Yaya, Akbar, Ical, Andi Rezki, Andi Ashabul, Andi Hafidz dan Awal Mukhtar yang telah membantu dan memberi masukan dari setiap kebutuhan penulis. Terima kasih atas segalanya dan Semoga Allah SWT membalas kebaikan kalian semuanya.

15. Semua pihak yang terlibat memberikan dukungan dan bantuan yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.

Akhir kata, penulis mengucapkan permohonan maaf atas segala kekurangan dan kekhilafan. Semoga Tesis ini bermanfaat bagi para pembaca.

Terima kasih, *Wassalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.*

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL</b> .....	<b>II</b>
<b>LEMBAR PENGESAHAN TESIS</b> .....	<b>III</b>
<b>PERNYATAAN KEORISINILAN</b> .....	<b>IV</b>
<b>ABSTRAK</b> .....	<b>V</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>VI</b>
<b>DAFTAR ISI</b> .....	<b>XI</b>
<b>DAFTAR TABEL</b> .....	<b>XIV</b>
<b>DAFTAR GAMBAR</b> .....	<b>XVI</b>
<b>BAB I</b> .....	<b>1</b>
<b>PENDAHULUAN</b> .....	<b>1</b>
1.1 LATAR BELAKANG.....	1
1.2 RUMUSAN MASALAH .....	12
1.3 TUJUAN PENELITIAN .....	13
1.4. MANFAAT PENELITIAN .....	14
<b>BAB II</b> .....	<b>15</b>
<b>TINJAUAN PUSTAKA</b> .....	<b>15</b>
2.1 TEORI PENGAWASAN .....	15
2.1.1. TUJUAN DAN FUNGSI PENGAWASAN .....	22
2.1.2 TAHAPAN PENGAWASAN.....	26
2.2 TEORI PEMERINTAH DAERAH.....	27
2.3 TEORI PENGAWASAN PEMERINTAH.....	32
2.4 PUPUK BERSUBSIDI .....	37
2.5 PENELITIAN TERDAHULU .....	41
2.6 KERANGKA PIKIR.....	43

2.6.1 Fokus Penelitian .....	45
2.6.2. Deskripsi Fokus .....	46
<b>BAB III .....</b>	<b>48</b>
<b>METODE PENELITIAN .....</b>	<b>48</b>
3.1 WAKTU DAN LOKASI.....	48
3.2 JENIS PENELITIAN.....	48
3.3 INFORMAN.....	48
3.4 TEKNIK PENGUMPULAN DATA .....	51
3.5 TEKNIK ANALISIS DATA .....	52
3.6 TEKNIK PENGABSAHAN DATA.....	54
<b>BAB IV.....</b>	<b>56</b>
<b>HASIL DAN PEMBAHASAN .....</b>	<b>56</b>
4.1 GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN.....	56
4.1.1 Keadaan Wilayah Dinas Tanaman Pangan Hortikultura dan Perkebunan Kabupaten Bone .....	56
4.1.2 Visi dan Misi Dinas Tanaman Pangan Hortikultura dan Perkebunan .....	56
4.1.3 Struktur Organisasi Dinas Tanaman Pangan Hortikultura dan Perkebunan Kabupaten Bone .....	60
4.1.4 Tugas dan Fungsi.....	62
4.1.5 Keadaan Wilayah Kabupaten Bone.....	65
4.1.5.1 Keadaan Geografis .....	67
4.1.5.2 Kondisi Topografi .....	68
4.1.5.3 Keadaan Demografis .....	69
4.2 HASIL DAN PEMBAHASAN PENELITIAN .....	76
4.2.1 Penetapan Standar Pelaksanaan.....	81
4.2.1.1 Standar-Standar Fisik.....	82
4.2.1.2 Standar-Standar Moneter.....	96

4.2.1.3 Standar-Standar Waktu.....	100
4.2.2 Penentuan Pengukuran Pelaksanaan Kegiatan .....	104
4.2.2.1 Berapa Kali (How Often) .....	105
4.2.2.2 Dalam Bentuk Apa (what form) .....	113
4.2.2.3 Siapa Yang Akan Terlibat.....	119
4.2.3 Pengambilan Tindakan.....	136
4.2.3.1 Mengubah Standar Semula.....	136
4.2.3.2 Pelaksanaan diperbaiki .....	142
4.2.3.3 Mengubah Cara .....	151
4.2.4 Faktor Penyebab Kelangkaan Pupuk Bersubsidi.....	158
4.2.4.1 Penyalahgunaan Pupuk Bersubsidi .....	159
4.2.4.2 Ketergantungan Petani Pada Pupuk Anorganik .....	164
4.2.4.3 Terlibatnya Oknum Yang Tidak Bertanggung Jawab .....	166
<b>BAB V .....</b>	<b>172</b>
<b>KESIMPULAN DAN SARAN .....</b>	<b>172</b>
5.1 KESIMPULAN .....	172
5.2 SARAN.....	174
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>176</b>
<b>LAMPIRAN .....</b>	<b>179</b>

## DAFTAR TABEL

Tabel 1. Harga Eceran Tertinggi Pupuk Bersubsidi Tahun 2023.....	4
Tabel 2. Harga Eceran Pupuk Non Subsidi Tahun 2023 .....	6
Tabel 3. Data Lokasi Penyaluran Pupuk.....	8
Tabel 4. Informan Penelitian .....	49
Tabel 5. Jumlah Kecamatan, Desa dan Kelurahan Kabupaten Bone Tahun 2023.....	69
Tabel 6. Jumlah Penduduk Kabupaten Bone Tahun 2022-2023.....	71
Tabel 7. Penduduk Menurut Kelompok Umur di Kabupaten Bone 2023.....	72
Tabel 8. Penduduk yang Bekerja Menurut Lapangan Usaha dan Jenis Kelamin di Kabupaten Bone 2023 .....	73
Tabel 9. Luas panen padi sawah di Kabupaten Bone (hektar) pada tahun 2023.....	74
Tabel 10. Produksi Padi Sawah Menurut Kecamatan di Kabupaten Bone (Ton), 2023 .....	75
Tabel 11. Kelompok Tani pada Tahun 2023 di seluruh Kecamatan di Kabupaten Bone .....	89
Tabel 12. Jumlah Rancangan Definitif Kebutuhan Kelompok Tani (RDKK) pada Tahun 2023 di seluruh Kecamatan di Kabupaten Bone.....	92
Tabel 13. Alokasi Penyaluran Pupuk Bersubsidi Tahun 2023.....	95
Tabel 14. Perbandingan Harga Perzak Pupuk Bersubsidi tahun 2023 di Kios Pengecer.....	97
Tabel 15. Perbandingan Harga Perzak Pupuk Bersubsidi tahun 2023 di Distributor.....	99
Tabel 16. Matriks Analisis Pengawasan Pemerintah Daerah (T. Hani Handoko, 2003), Dalam Mengatasi Kelangkaan Pupuk Bersubsidi di Kabupaten Bone .....	102
Tabel 17. Peraturan Menteri Perdagangan No 4 Th. 2023 beserta Nama Distributor dan Pengecer di Kabupaten Bone .....	120

Tabel 18. Matriks Analisis Pengawasan Pemerintah Daerah (T. Hani Handoko, 2003), Dalam Mengatasi Kelangkaan Pupuk Bersubsidi di Kabupaten Bone .....	132
Tabel 19. Matriks Analisis Pengawasan Pemerintah Daerah (T. Hani Handoko, 2003), Dalam Mengatasi Kelangkaan Pupuk Bersubsidi di Kabupaten Bone .....	152
Tabel 20. Matriks Analisis Pengawasan Pemerintah Daerah (T. Hani Handoko, 2003), Dalam Mengatasi Kelangkaan Pupuk Bersubsidi di Kabupaten Bone .....	155
Tabel 21. Matriks Analisis Pengawasan Pemerintah Daerah (T. Hani Handoko, 2003), Dalam Mengatasi Kelangkaan Pupuk Bersubsidi di Kabupaten Bone (Faktor Penyebab).....	169

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Sistem Distribusi Pupuk Subsidi.....	41
Gambar 2. Kerangka Pikir.....	45
Gambar 3. Struktur Organisasi Dinas Tanaman Pangan Hortikultura dan Perkebunan Kabupaten Bone Tahun 2023.....	61
Gambar 4. Lambang Daerah Kabupaten Bone.....	66
Gambar 5. Peta Kabupaten Bone .....	68
Gambar 6. Aplikasi I-Pubers .....	143
Gambar 7. Tatacara Penggunaan I-Pubers .....	143

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Pengawasan merupakan proses untuk memastikan bahwa segala aktifitas terlaksana, menetapkan ukuran kinerja dan pengambilan tindakan yang dapat mendukung pencapaian hasil sesuai dengan apa yang telah ditetapkan. Pengawasan atau kontrol terhadap tindakan aparatur pemerintah diperlukan agar pelaksanaan tugas yang telah ditetapkan dapat mencapai tujuan dan terhindar dari penyimpangan. Dengan demikian sifatnya represif yaitu menghindarkan terjadinya penyimpangan. Oleh karena itu penyimpangan itu terjadi tidak semata karena lemahnya pengawasan. Tetapi penyimpangan dapat terjadi karena adanya faktor kesengajaan. Sengaja karena ada kesempatan dan niat untuk melakukan penyimpangan tersebut (Anwar & Lubis, 2004)

Pengawasan adalah upaya yang sistematis untuk mengamati dan memantau apakah berbagai fungsi aktivitas yang terjadi dalam organisasi sesuai dengan apa yang telah direncanakan sebelumnya atau tidak (Siagian, 2005). Salah satu kebijakan pemerintah di bidang pertanian yaitu subsidi pupuk. Pemerintah sangat berperan untuk mengeluarkan dan melakukan berbagai resolusi kebijakan di bidang pupuk untuk menciptakan keadaan yang kondusif bagi penyediaan pupuk di Indonesia, sehingga petani mudah mendapatkan pupuk sesuai dengan kebutuhannya.

Menurut Peraturan Menteri Perdagangan nomor 15/MDAG/PER/4/2013 pupuk bersubsidi adalah barang dalam pengawasan yang pengadaannya dan penyalurannya mendapat subsidi dari pemerintah untuk kebutuhan kelompok petani di sektor pertanian meliputi pupuk urea, SP36, ZA, dan jenis pupuk bersubsidi lainnya yang ditetapkan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang pemerintahan (Syah, 2013.)

Pupuk bersubsidi adalah pupuk yang pengadaannya dan penyalurannya mendapat subsidi dari pemerintah untuk kebutuhan petani yang dilaksanakan atas dasar program pemerintah. Kebijakan subsidi pupuk dilatar belakangi oleh peran penting pupuk dalam meningkatkan produksi dan produktivitas sektor pertanian dengan menerapkan teknologi pemupukan berimbang sesuai dosis anjuran spesifik lokasi. Oleh karena itu pemerintah memberikan fasilitas penyaluran pupuk melalui kebijakan subsidi pupuk untuk sektor pertanian. Dengan adanya kebijakan subsidi pupuk ini diharapkan petani mampu menerapkan teknologi pemupukan berimbang pada usaha taninya.

Berdasarkan Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 04 Tahun 2023 tentang Kebutuhan Dan Harga Eceran Tertinggi (HET) Pupuk Bersubsidi Untuk Sektor Pertanian Tahun Anggaran 2023, yang dimaksud pupuk bersubsidi adalah barang dalam pengawasan yang penyediaan dan penyalurannya mendapat bantuan dari pemerintah yaitu subsidi untuk

kebutuhan kelompok tani/atau petani di sektor pertanian.

Subsidi pupuk sangat tergantung kepada kebijakan pemerintah, karena produsen pupuk yang tujuan utamanya adalah untuk mendukung kegiatan pertanian dan perkebunan di Indonesia. Selain produksi yang mengacu pada kebutuhan domestik, perkembangan produksi pupuk juga terkendala pasokan gas yang terbatas jumlahnya untuk memenuhi kebutuhan industri pupuk di Indonesia. Kondisi ini mengakibatkan perkembangan produksi cenderung stagnan.

Alokasi pupuk bersubsidi mengacu pada ketentuan yang ditetapkan dalam Peraturan Menteri Pertanian tentang Alokasi dan HET pupuk bersubsidi pada tahun berjalan. Pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi dilaksanakan sesuai ketentuan Menteri Perdagangan RI No.15/M.DAG./PER/4/2013 tentang pengawasan pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi untuk sektor pertanian.

Pengawasan subsidi pupuk berkaitan dengan harga pupuk bersubsidi di kalangan pertanian. Penetapan harga pupuk bersubsidi sesuai dengan peraturan menteri perdagangan republik Indonesia nomor 04 tahun 2023 tentang pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi untuk sektor pertanian mengenai alokasi dan harga eceran tertinggi pupuk bersubsidi sektor pertanian tahun anggaran 2023.

**Tabel 1. Harga Eceran Tertinggi Pupuk Bersubsidi Tahun 2023**

<b>Merek Pupuk</b>	<b>Harga Eceran</b>
Pupuk Urea	Rp. 2.250; per kg
Pupuk SP-36	Rp. 2.400; per kg
Pupuk ZA	Rp. 1700; per kg
Pupuk NPK	Rp. 2.300; per kg
Pupuk NPK Formula Khusus	Rp. 3.300; per kg
Pupuk Organik	Rp. 800; per kg
Pupuk Organik Cair	Rp. 20.000; per kg

*Sumber: Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia tahun 2023*

Guna menjamin distribusi pupuk bersubsidi sesuai dengan peruntukannya dan untuk mencegah terjadinya penyimpangan penyaluran pupuk bersubsidi di tingkat lapangan, maka sistem distribusi pupuk bersubsidi dilakukan secara tertutup dengan menggunakan Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok (RDKK) yang dibuat oleh kelompok tani sebagai dasar penebusan pupuk ke kios resmi. Sistem ini mengharuskan para petani sebagai konsumen pupuk bersubsidi untuk tergabung dalam kelompok tani serta menyusun rencana kebutuhan pupuk bagi kelompoknya (Rachman, 2012)

Adapun, para kios pupuk lengkap (KPL) resmi diwajibkan untuk menjual pupuk bersubsidi sesuai dengan Permendag No 4 Tahun 2023

tentang Pengadaan dan Penyaluran Pupuk Bersubsidi Untuk Sektor Pertanian, yaitu pengecer atau kios pupuk bersubsidi melaksanakan sendiri kegiatan penyaluran pupuk bersubsidi hanya kepada petani dan/atau kelompok tani di wilayah tanggung jawabnya, menjual pupuk bersubsidi kepada petani dan/atau kelompok tani berdasarkan alokasi pupuk bersubsidi dan tidak melebihi HET, memasang papan nama dengan ukuran 0,50 m x 0,75 m sebagai pengecer resmi dari distributor yang ditunjuk resmi oleh Holding BUMN Pupuk, memasang daftar harga tidak melebihi HET, serta melakukan penebusan pupuk bersubsidi kepada distributor yang ditunjuk sesuai surat perjanjian jual beli (SPJB).

Selanjutnya, para pengecer atau kios melakukan penjualan pupuk bersubsidi ke petani sesuai dengan kebutuhan, tanpa paksaan dan tidak dibenarkan dilakukan secara bundling atau gandengan. Mengingat keterbatasan alokasi pupuk bersubsidi dan hanya petani yang memenuhi kriteria atau syarat yang dapat menebus pupuk bersubsidi, maka pengecer atau kios diimbau dapat menyediakan pupuk non subsidi.

Saat ini masih ditemukan permasalahan-permasalahan terkait kelangkaan pupuk bersubsidi di pasar terdapat dua harga pupuk harga subsidi dan non subsidi, panjangnya rantai distribusi dan dualisme harga pupuk ini menimbulkan kelangkaan pupuk serta pengoplosan pupuk subsidi dan non- subsidi. Tak hanya itu juga terjadinya pemalsuan pupuk bersubsidi, lemahnya pengawasan terhadap wilayah tanggung jawab

masing masing pengecer resmi dan pemalsuan kuota pupuk juga kerap terjadi.

Berdasarkan “Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengadaan dan Penyaluran Pupuk Bersubsidi untuk Sektor Pertanian (BN No. 26 Tahun 2023) Pupuk non subsidi adalah pupuk yang pengadaan dan penyalurannya di luar program pemerintah tetapi tidak mendapat subsidi, sedangkan pupuk bersubsidi adalah pupuk yang pengadaan dan penyerahannya mendapat subsidi dari pemerintah untuk kebutuhan petani dan dilakukan atas dasar pemerintah tentang pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi untuk sektor pertanian.

**Tabel 2. Harga Eceran Pupuk Non Subsidi Tahun 2023**

<b>Merek Pupuk</b>	<b>Harga Eceran</b>
Pupuk KCL	Rp. 13.000; per kg
Pupuk NPK Phonska Plus	Rp. 10.100; per kg
Pupuk Urea Pril	Rp. 7.500; per kg

*Sumber: Kios pengecer pupuk karya muda tahun 2023*

Mekanisme pelaksanaan program pupuk bersubsidi sudah diatur, namun masih banyak persoalan. Masalah yang sering dihadapi petani adalah ketidakmampuan membeli pupuk karena dianggap mahal. Selain itu, masih banyak masalah dalam penentuan harga beli dan masalah tenaga penjual. Petani menganggapnya kurang terjangkau. Tanda-tanda penjualan pupuk di atas HET, penjual pupuk kepada petani yang tidak

terdaftar dalam RDKK (Rancangan Pasti Kebutuhan Kelompok), tidak memasang spanduk pengumuman harga, distribusi pupuk tidak merata, keterlambatan distribusi, kelangkaan, dan penjualan di luarbatas area distribusi.

Kabupaten Bone merupakan salah satu daerah di Sulawesi Selatan yang memiliki potensi di bidang pertanian. Oleh karena itu, ketersediaan pupuk sangat berpengaruh bagi petani untuk menunjang keberhasilan produksidan produktivitas hasil pertanian. Meskipun ketersediaan pupuk bersubsidi di Kabupaten Bone dikatakan sudah banyak akan tetapi masih banyak masyarakat yang merasakan kelangkaan pupuk bersubsidi. Hal ini dapat dibuktikan dari beberapa pemberitaan yang di kabarkan dimedia massa maupun media elektronik lainnya. Pada tahun 2023 sebanyak 92.581 ton pupuk bersubsidi diklaim habis tersalur di 27 kecamatan di Kabupaten Bone Hanya saja kebutuhan petani berdasarkan data Dinas TPHP Bone kebutuhan Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok (RDKK) sebanyak 334.334 ton, dari total kelompok tani 6.512 dan sebanyak 150.177 jumlah petani . Sedangkan dalam aturan petani yang berhak menggunakan pupuk subsidi, adalah petani yang lahan pertaniannya maksimal 2 hektar per musim tanam melebihi dari itu petani tidak lagi mendapatkan pupuk bersubsidi.

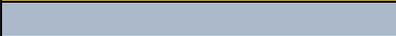
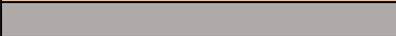
**Tabel 3. Data Lokasi Penyaluran Pupuk**

DATA LOKASI PENYALURAN PUPUK DISTRIBUTOR  
 PRODUSEN PKT DAN PETROKIMIA GRESIK  
 KABUPATEN BONE TAHUN 2023

NO	KECAMATAN	wilayah penyaluran	
		UREA	NPK
1	Bontocani	petrosida	petrosida
2	Kahu	PT. suryani	PT. suryani
3	Kajuara	CV.Semoga Raya	CV.Semoga Raya
4	Salomekko	CV.Semoga Raya	CV.Semoga Raya
5	Tonra	CV.MULIA	CV.MULIA
6	Patimpeng	PT. suryani	PT. suryani
7	Libureng	CV.MULIA	CV.MULIA
8	Mare	CV.Semoga Raya	CV.Semoga Raya
9	Sibulue	CV.Semoga Raya	CV.Semoga Raya
10	Cina	CV.Semoga Raya	CV.Semoga Raya
11	Barebbo	PT..RPP	PT..RPP
12	Ponre	CV.MULIA	CV.MULIA
13	Lappariaja	CV.MULIA	CV.MULIA
14	Lamuru	petrosida	petrosida
15	Tellu LimpoE	CV.MULIA	CV.MULIA
16	Bengo	petrosida	petrosida
17	Ulaweng	CV.HARMAN JAYA	CV.HARMAN JAYA
18	Palakka	CV.Semoga Raya	CV.Semoga Raya
19	Awangpone	PT..RPP	PT..RPP
20	Tellu SiattingE	CV.HARMAN JAYA	CV.HARMAN JAYA

21	Amali	cv.Sahabat Tani	cv.Sahabat Tani
22	Ajangale	PT..RPP	PT..RPP
23	Dua BoccoE	CV.HARMAN JAYA	CV.HARMAN JAYA
24	Cenrana	PT..RPP	PT..RPP
25	Tanete Riattang	PT..RPP	PT..RPP
26	Tanete R.Barat	CV.Semoga Raya	CV.Semoga Raya
27	Tanete R.Timur	CV.Semoga Raya	CV.Semoga Raya

Keterangan

	= PT.RAJA PUTRA PERKASA	5
	= CV.SEMOGA RAYA	8
	= CV.HARMAN JAYA	3
	= PT.PUPOK INDONESIA PANGAN	0
	= CV. MULIA	5
	= PT.SURYANI	2
	= PT.PETROSIDA GRESIK	3
	= CV.SAHABAT TANI	1
		27

Sumber: Dinas Tanaman Pangan, Hortikultura dan Perkebunan Kabupaten Bone

Berdasarkan data diatas terdapat delapan distributor yang ada di Kabupaten Bone yang memiliki kewajiban untuk melakukan pembelian, penyimpanan, penyaluran, dan penjualan Pupuk Bersubsidi dalam partai besar di wilayah tanggung jawabnya. Distributor dapat berbentuk perusahaan perseorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum yang ditunjuk oleh Produsen berdasarkan Surat Perjanjian Jual Beli (SPJB).

Petani di Kabupaten Bone, Sulawesi Selatan (Sulsel) khawatir gagal panen lantaran kesulitan mendapatkan pupuk subsidi. kondisi ini menjadi ironi, terutama karena harga pupuk non subsidi di pasaran sangat tinggi dan tak mungkin dijangkau petani. Jika terpaksa dibeli, maka hampir pasti petani merugi karena tidak sebanding dengan harga jual gabah. kelangkaan pupuk subsidi ini terjadi lantaran permintaan di tingkat petani cukup tinggi. Sementara kuota yang tersedia terbatas.(Detik.com)

Mengenai permasalahan tersebut bahwa peran pengawasan pemerintah daerah dalam pendistribusian pupuk seharusnya berjalan dengan baik, artinya dengan adanya pengawasan yang baik dan terstruktur, maka kemungkinan terjadinya penyelewengan dan kelangkaan pupuk semakin kecil. Maka dari itu penelitian kali ini akan menganalisis pengawasan pemerintah daerah dalam mengatasi kelangkaan pupuk bersubsidi di Kabupaten Bone dengan menggunakan pendekatan teori pengawasan menurut T. Hani Handoko (Handoko: 2003: 363) yakni Penetapan Standar Pelaksanaan ,Penetapan Standar pengawasan pupuk mengandung arti sebagai suatu pengukuran atau yang dapat digunakan sebagai “patokan” untuk penilaian hasil-hasil penelitian. Tujuan, sasaran, kuota dan target pelaksanaan dapat digunakan sebagai standar pengawasan pupuk bersubsidi di Kabupaten Bone. Bentuk standar yang lebih khusus antara lain, ketetapan harga, jumlah pupuk dan ketepatan

penyaluran pupuk, keselamatan kerja, dan sasaran produksi.

Penentuan Pengukuran Pelaksanaan Kegiatan, dalam memantau pengukuran pengawasan secara nyata dan tepat dengan cara observasi langsung ke tempat pengecer di daerah dengan memantau harga dan stok pupuk di gudang penampungan pupuk bersubsidi di Kabupaten Bone. Pemantauan dan pengawasan yang lebih didominasi dari pelaporan dibandingkan penyidikan sangat membuka peluang bagi terjadinya penyimpangan.

Pengambilan Tindakan, Dalam Pengambilan Tindakan pengawasan pupuk bersubsidi di Kabupaten Bone diperlukan tindakan koreksi. Tindakan koreksi dapat diambil dalam berbagai bentuk Standar ketepatan penyaluran pupuk dan pelaksanaan diperbaiki. Apabila tidak dilakukan perbaikan dalam sistem pemantauan dan pengawasan maka akan sering terjadi penyimpangan dan Faktor penyebab kelangkaan pupuk bersubsidi di Kabupaten Bone adalah Penyalahgunaan pupuk bersubsidi, terjadinya penyalahgunaan pupuk bersubsidi dalam melaksanakan suatu proses pengawasan ini bisa terjadi karena ada beberapa pihak yang dengan sengaja melakukan penyalahgunaan sehingga menyebabkan kelangkaan dan menyebabkan dampak buruk pada proses penyediaan pupuk bersubsidi.

Ketergantungan petani pada pupuk anorganik Ketergantungan petani saat ini pada pupuk anorganik membuat ketergantungan dan apabila

masalah ini tidak di perbaiki maka petani akan selalu menggunakan pupuk anorganik dan menyebabkan kondisi pupuk anorganik menjadi berkurang dan sulit untuk didapatkan.

Terlibatnya Oknum Yang Tidak Bertanggung Jawab, dalam pelaksanaannya masih terdapat beberapa hambatan seperti pencurian, penyelundupan, hingga penimbunan pupuk bersubsidi. Beberapa hal tersebut yang memicu kelangkaan pupuk bersubsidi.

Dapat diketahui bahwa pemerintah daerah Kabupaten Bone selaku lembaga resmi pemerintah yang menyelenggarakan Pengawasan penyaluran pupuk bersubsidi bagi petani terindikasi kurang memuaskan bagi masyarakat Kabupaten Bone dan yang terjadi tidak sesuai dengan visi dari permasalahan kelangkaan pupuk tersebut maka dari itu penulis tertarik Untuk melakukan penelitian yang berjudul “ Pengawasan Pemerintah Daerah dalam mengatasi Kelangkaan Pupuk Bersubsidi di Kabupaten Bone”.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana penetapan standar pelaksanaan pengawasan pemerintah daerah dalam mengatasi kelangkaan pupuk bersubsidi di Kabupaten Bone?
2. Bagaimana penentuan pengukuran pelaksanaan kegiatan pengawasan

pemerintah daerah dalam mengatasi kelangkaan pupuk bersubsidi di Kabupaten Bone?

3. Bagaimana pengambilan tindakan pengawasan pemerintah daerah dalam mengatasi kelangkaan pupuk bersubsidi di Kabupaten Bone?
4. Apa faktor penyebab kelangkaan pupuk bersubsidi di Kabupaten Bone?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang di tuliskan di atas, maka tujuan penelitian yang ingin di capai dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk menganalisis penetapan standar pelaksanaan pengawasan pemerintah daerah dalam mengatasi kelangkaan pupuk bersubsidi di Kabupaten Bone
2. Untuk menganalisis penentuan pengukuran pelaksanaan kegiatan pengawasan pemerintah daerah dalam mengatasi kelangkaan pupuk bersubsidi di Kabupaten Bone
3. Untuk menganalisis pengambilan tindakan pengawasan pemerintah daerah dalam mengatasi kelangkaan pupuk bersubsidi di Kabupaten Bone
4. Untuk menganalisis faktor penyebab kelangkaan pupuk bersubsidi di Kabupaten Bone.

#### **1.4. Manfaat Penelitian**

Dari hasil penelitian diharapkan dapat digunakan dalam hal berikut:

##### **1. Manfaat Akademis**

Penelitian ini dapat di gunakan sebagai sumbangan yang bermanfaat agar perkembangan ilmu pengetahuan, khususnya mengenai Pengawasan pemerintahan daerah dalam mengatasi kelangkaan Pupuk Bersubsidi di Kabupaten Bone dan diharapkan menjadi bahan studi perbandingan bagi peneliti selanjutnya dalam melengkapi kajian-kajian yang membahas Permasalahan yang sama.

##### **2. Manfaat Praktis**

Penulis berharap agar penelitian ini dapat memberikan sumbangan informasi mengenai Pengawasan pemerintah dalam mengatasi kelangkaan Pupuk Bersubsidi di Kabupaten Bone Sehingga dapat dijadikan referensi Pemerintah Daerah dalam mengatasi kelangkaan Pupuk Bersubsidi.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Teori Pengawasan**

Menurut Siswanto dalam (Misrah, 2020) mendefinisikan “pengawasan sebagai suatu kegiatan yang tersusun untuk menentukan standar pelaksanaan dengan tujuan perencanaan, merancang sistem informasi umpan balik (*feedback*), mencocokkan aktivitas nyata ukuran yang telah ditentukan sebelumnya dan mengukur penyimpangan-penyimpangan, serta mengambil tindakan perbaikan yang diperlukan untuk menjamin bahwa tenaga kerja yang telah melaksanakan pekerjaan dengan cara efisien dan efektif untuk mewujudkan tujuan perusahaan”.

Sedangkan menurut Manullang (2004: 173) pengawasan dapat diartikan sebagai suatu proses untuk menentukan pekerjaan apa yang telah dilaksanakan, memberi penilaian dan mengecek bila perlu dengan tujuan pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan yang direncanakan. Jadi dapat disimpulkan bahwa pengawasan merupakan suatu fungsi dalam manajemen yang sangat penting, pengawasan merupakan salah satu indikator penting yang akan menentukan terlaksananya suatu program atau kegiatan berdasarkan perencanaan. Dalam pengawasan juga terdapat suatu tindakan koreksi terhadap penyimpangan yang sangat penting dalam melakukan evaluasi terhadap kegiatan atau program. Output dari pengawasan adalah suatu perbaikan terhadap penyelewengan.

Keperluan dari pada pengawasan dalam organisasi timbul karena adanya sistem dalam suatu struktur organisasi itu sendiri. Makin besar organisasi itu maka semakin mudah pula di proses pengawasannya karena berhubungan dengan usaha-usaha keseluruhan dari organisasi itu sendiri. Sesuatu hal yang perlu diketahui bahwa semua pimpinan menginginkan untuk mendapatkan sistem pengawasan yang memandai dan efektif untuk membantu agar apa yang dilakukan sesuai dengan rencana.

Konsep pengawasan yang sebenarnya menunjukkan bagian dari fungsi manajemen, di mana pengawasan dianggap sebagai bentuk pemeriksaan atau pengontrolan dari pihak yang lebih atas kepada pihak di bawahnya. dalam ilmu manajemen, pengawasan ditempatkan sebagai tahapan terakhir dari fungsi manajemen.

Macam-Macam Pengawasan sebagai Berikut:

#### 1. Pengawasan Melekat

Pengawasan ini merupakan pengawasan interen. Interen apabila di hubungkan dengan pengawasan bahwa yang melakukan pengawasan adalah dari unsur dalam organisasi sendiri. Artinya dilaksanakan oleh petugas aparat dalam organisasi itu sendiri.

#### 2. Pengawasan Luar

Pengawasan luar, atau biasa di kenal dengan istilah pengawasan eksternal adalah pengawasan yang dilakukan oleh Aparat dari luar.

Maksudnya dari luar organisasi yang secara profesional yang memang berkinerja melakukan pengawasan. Dalam kinerjanya pengawasan ini bersifat profesional dalam artian merupakan organisasi sendiri yang terlepas dari organisasi yang diawasi. di samping kedua macam pengawasan di atas pengawasan juga dapat dicermati berdasarkan tujuannya, untuk itu ada namanya pengawasan preventif dan pengawasan represif.

Pengawasan pada dasarnya di arahkan sepenuhnya untuk menghindari kemungkinan adanya penyelewengan atau penyimpangan atas tujuan yang akan di capai melalui pengawasan diharapkan dapat membantu melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan sebelumnya tersebar secara efektif dan efisien. Bahkan melalui pengawasan tercipta suatu aktivitas yang berkaitan erat dengan penentuan atau evaluasi mengenai sejauh mana pelaksanaan kerja sudah dilaksanakan.

Menurut (Siagian, 2005: 258-259) pengawasan adalah upaya yang sistematis untuk mengamati dan memantau apakah berbagai fungsi aktivitas dan kegiatan yang terjadi dalam organisasi sesuai dengan rencana yang telah direncanakan sebelumnya atau tidak.

Adapun menurut T. Hani Handoko (Handoko: 2003: 363) pengawasan dapat diukur dari pendekatan sebagai berikut :

#### 1. Penetapan Standar Pelaksanaan

Tahap pertama dalam pengawasan adalah penetapan standar pengawasan, standar mengandung arti sebagai suatu satuan pengukuran yang dapat digunakan sebagai "patokan" untuk penilaian hasil-hasil. Tujuan, sasaran, kuota dan target pelaksanaan dapat digunakan sebagai standar. Bentuk standar yang lebih khusus antara lain, target penjualan, anggaran, bagian pasar, (*marketshare*), marjin keuntungan, keselamatan kerja, dan sasaran produksi.

1. Standar-standar Fisik, standar ini meliputi kuantitas barang atau jasa, jumlah langganan, atau kualitas produk.
2. Standar-standar Moneter, yang di tunjukkan dalam rupiah dan mencakup biaya tenaga kerja, biaya penjualan, laba kantor, pendapatan penjualan, dan sejenisnya.
3. Standar-standar waktu, meliputi kecepatan produksi atau batas waktu suatu pekerjaan harus diselesaikan.

#### 2. Penentuan Pengukuran Pelaksanaan Kegiatan

Kegiatan Penetapan standar adalah sia-sia apabila tidak disertai berbagai cara untuk mengukur pelaksanaan kegiatan nyata. Oleh karena itu, tahap kedua dalam pengawasan adalah

menentukan pengukuran pelaksanaan secara tepat. Terdapat beberapa pertanyaan penting yang dapat digunakan : berapa kali (*how often*) pelaksanaan harusnya di ukur setiap jam, harian, mingguan, bulanan? Dalam bentuk apa (*what form*) pengukuran akan dilakukan laporan secara tertulis, inspeksi visual, melalui telephone?, Siapa (*who*) pengukuran pemeriksaan yang akan terlibat manajer, staf departemen?, Pengukuran ini dapat diterangkan kepada banyak orang.

### 3. Pengukuran Pelaksanaan Kegiatan

Setelah frekuensi pengukuran dan sistem monitoring ditentukan, pengukuran pelaksanaan dilakukan sebagai proses yang berulang-ulang dan terus-menerus. Ada berbagai cara untuk melakukan pengukuran pelaksanaan, yaitu: pengamatan (*observasi*) yakni melakukan pengamatan terhadap objek yang dijadikan bahan pekerjaan, laporan-laporan, baik lisan maupun tertulis, metoda-metoda otomatis yakni melaksanakan pengukuran dengan menggunakan metode yang telah ditentukan dan inspeksi pengujian (*test*), atau dengan pengambilan sampel yakni melakukan pengujian terhadap objek yang telah didapat dan proses apakah objek tersebut layak atau tidak, bahkan diperlukan sample untuk percobaannya itu malah menguatkan hasilnya. Banyak perusahaan sekarang mempergunakan pemeriksa intern( *internal auditor*) sebagai

pelaksana pengukuran.

#### 4. Perbandingan Pelaksanaan

Dengan Standar dan Analisa Penyimpangan Tahap kritis dari proses pengawasan adalah perbandingan pelaksanaan nyata dengan pelaksanaan yang direncanakan atau standar yang telah ditetapkan. Walaupun tahap ini paling mudah dilakukan, tetapi kompleksitas dapat terjadi pada saat menginterpretasikan adanya penyimpangan (deviasi).

#### 5. Pengambilan Tindakan

Pengambilan Tindakan ini diperlukan apabila hasil analisa menunjukkan perlunya tindakan koreksi, tindakan ini harus diambil. Tindakan koreksi dapat diambil dalam berbagai bentuk. Standar mungkin diubah, pelaksanaan diperbaiki, atau keduanya dilakukan bersamaan.

1. Mengubah standar semula (barang kali terlalu tinggi atau terlalu rendah)
2. Pelaksanaan diperbaiki (inspeksi terlalu sering frekuensinya atau kurang bahkan mengganti sistem pengukuran itu sendiri)
3. Mengubah cara (menganalisis, menginterpretasikan penyimpangan- penyimpangan).

Menurut (Atmosudirdjo,1981;86-87) dalam mencapai pelaksanaan pengawasan terdapat beberapa Asas-asas yang harus di jadikan sebagai dasar dari pengawasan yaitu sebagai berikut:

1. Asas Tercapainya tujuan pada dasarnya bahwa semua aktivitas di tujukan ke arah tercapainya tujuan yaitu dengan mengadakan perbaikan untuk menghindari penyimpangan atau deviasi perencanaan, tentu saja ketika perencanaan tersebut dilaksanakan.
2. Asas Efisiensi yang di maksud dengan asas ini adalah bahwa agar dapat dan sejauh mungkin pelaksanaan atas aktivitas deviasi karena deviasi pasti muncul dari perencanaan sehingga tidak menimbulkan masalah baru yang tidak perlu khususnya yang berasal dari luar dan datangnya tanpa di duga baik itu di waktu sekarang maupun di masa yang akan datang.
3. Asas Tanggung jawab maksud asas ini adalah agar perencanaan dapat di laksanakan dengan baik maka pelaksanaan pengawasan tersebut harus benar-benar memiliki tanggung jawab yang benar.

Berdasarkan diskripsi pengertian pengawasan yang tersaji diperoleh suatu konsep pemahaman bahwa perlu dilakukannya suatu pengawasan yang dilakukan secara rutin ataupun berkala oleh pimpinan atau orang yang mempunyai wewenang untuk melakukan pemantauan, pemeriksaan, penilaian dan perbaikan agar tidak terjadinya penyimpangan dalam

pencapaian suatu tujuan yang efektif dan efisien dan sesuai dengan prosedur yang telah ditetapkan. Secara filosofi dikatakan bahwa pengawasan sangat penting dilakukan karena manusia pada dasarnya memiliki sifat salah dan khilaf, sehingga kegiatan manusia didalam organisasi perlu dilakukan pemantauan, hal ini bukan dilakukakan untuk mencari kesalahannya tetapi untuk mendidik, membimbing dan mengarahkannya. Tanpa adanya pengawasan yang baik tentunya akan menghasilkan tujuan yang kurang memuaskan, baik bagi organisasi itu sendiri maupun bagi para pekerjanya. Menurut (Simbolon, 2004; 65) teknik pengawasan ada dua macam yaitu :

1. Pengawasan Langsung Pengawasan yang dilakukan seorang manejer atau pimpinan terhadap kegiatan-kegiatan yang sedang berlangsung, pengawasan ini dapat berbentuk inspeksi langsung dan laporan dari tempat.
2. Pengawasan Tidak Langsung Merupakan pelaksanaan pengawasan yang dilakukan dari jarak jauh dengan melalui laporan yang dapat dilihat dari : a. Laporan tertulis dan b. Laporan lisan

### **2.1.1. Tujuan dan Fungsi Pengawasan**

Hakekat dari pengawasan yaitu proses pengawasan yang mengandung kontinuitas untuk di laksanakan. Tujuannya dalah untuk mengetahui bagian mana dari proses pelaksanaan suatau pekerjaan yang sudah diselenggarakan. Selanjutnya yang paling penting adalah

melakukan verifikasi serta tindak lanjut dari temuan verifikasi tersebut sesuai dengan perencanaan yang telah ditetapkan

Menurut Sukarna dalam (Moelyono, 2017) tujuan pengawasan antara lain :

1. Untuk mengetahui jalannya pekerjaan lancar atau tidak.
2. Untuk memperbaiki kesalahan yang dilakukan pegawai dan mengupayakan pencegahan agar tidak terjadi lagi kesalahan yang sama atau kesalahan yang baru muncul.
3. Untuk mengetahui penggunaan budget yang telah ditentukan dalam planning tepat pada sasaran dan sesuai dengan yang telah direncanakan.
4. Untuk mengetahui pelaksanaan biaya sesuai dengan program seperti yang telah ditentukan dalam planning atau tidak.
5. Untuk mengetahui hasil pekerjaan dengan membandingkan dengan apa yang telah ditetapkan dalam rencana (standar) dan sebagai tambahan.
6. Untuk memahami penerapan kerja sesuai dengan proses atau kebijaksanaan yang telah ditentukan

Sedangkan menurut Bohari dalam (Misrah., 2020) menjelaskan bahwa tujuan utama pengawasan yaitu:

1. Untuk mengetahui yang salah dan memperbaiki kedepannya dan menuntun seluruh aktivitas dalam rangka pelaksanaan suatu rencana sehingga mendapatkan hasil yang maksimal.

2. Mengamati apa yang seharusnya terjadi dan membandingkannya dengan apa yang seharusnya terjadi, dengan tujuan melaporkan penyimpangan atau kendala kepada pimpinan agar dapat ditindak lanjuti.

Menurut (Manullang, 2012) mengartikan "fungsi pengawasan ialah suatu proses untuk menetapkan pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan dan mengoreksi bila perlu dengan maksud supaya pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana semula".

Fungsi Pengawasan (*controlling*) adalah fungsi terakhir dari proses manajemen. Fungsi pengawasan ini sangat penting dan sangat menentukan pelaksanaan proses manajemen, karena itu harus dilakukan dengan sebaik-baiknya. Pengawasan ialah proses pemantauan, penilaian dan proses pelaporan terencana atas pencapaian tujuan yang telah ditetapkan untuk tindakan korektif guna penyempurnaan lebih lanjut. Fungsi Pengawasan yaitu:

1. Untuk menilai apakah setiap unit-unit telah melakukan kebijaksanaan dan prosedur yang menjadi tanggung jawabnya masing-masing.
2. Untuk menilai apakah surat-surat atau laporan yang dihasilkan telah menggambarkan kegiatan-kegiatan yang sebenarnya secara cermat maupun tepat.
3. Untuk menilai apakah pengendalian manajemen sudah cukup memadai dan dilaksanakan secara efektif.
4. Untuk meneliti apakah kegiatan sudah terlaksana secara efektif yaitu

mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.

5. Untuk meneliti apakah kegiatan sudah dilaksanakan secara efisien.

Jadi dapat disimpulkan bahwa fungsi pengawasan ialah untuk memberikan nilai, analisis, merekomendasikan serta menyampaikan hasil surat/laporan sehubungan dengan bidang pekerjaan organisasi atau lembaga yang telah diteliti.

Perbedaan pengawasan dengan pengendalian terletak pada wewenang dari pengembangan kedua istilah tersebut. Pengendalian memiliki wewenang turun tangan yang tidak dimiliki oleh pengawasan, pengawasan hanya sebatas memberi saran, sedangkan tindak lanjutnya dilakukan oleh pengendalian, jadi pengendalian lebih luas dari pada pengawasan.

Dalam penerapan dipemerintahan, kedua istilah tersebut sering tumpang-tindih (*overlapping*). Walaupun demikian, penulis lebih senang menggunakan istilah pengawasan. pengawasan ini sangat berkaitan dengan fungsi perencanaan dan kedua fungsi ini merupakan hal yang saling mengisi karena:

1. Pengawasan harus terlebih dahulu direncanakan
2. Pengawasan baru dapat dilakukan jika ada rencana
3. Pelaksanaan rencana akan baik jika pengawasan dilakukan dengan baik.
4. Tujuan baru diketahui tercapai dengan baik atau tidak setelah pengawasan atau penilaian dilakukan (Hasibuan, 2008).

### 2.1.2 Tahapan Pengawasan

Tahapan pengawasan Menurut Widodo dalam (Basri, 2021) merupakan strategi pemantauan sama dengan implementasi yaitu menetapkan siapa yang melakukan, bagaimana SOP untuk melakukan kontrol, berapa besar anggarannya, peralatan yang diperlukan serta jadwal melakukan pengawasan

#### 1. Pelaku kontrol pelaksanaan kebijakan

Pelaku kontrol pelaksanaan kebijakan dapat dibedakan menjadi dua yaitu kontrol internal dan kontrol eksternal. kontrol internal dilakukan oleh unit atau bagian monitoring dan pengendalian dan badan pengawas daerah. Pelaku kontrol eksternal dapat dilakukan oleh DPRD, LSM dan komponen masyarakat.

#### 2. Standar Operasional Pemantauan

SOP kontrol atas kebijakan dapat digambarkan sebagai berikut:

1. Organisasi harus menetapkan serangkaian tujuan yang dapat diukur dari aktifitas yang telah direncanakan
2. Alat monitoring harus disusun untuk mengukur kinerja individu, program atau sistem secara keseluruhan
3. Pengukuran dapat diperoleh melalui penerapan berbagai alat monitoring untuk mengoreksi setiap penyimpangan yang berlaku
4. Tindakan korektif dapat mencakup usaha-usaha yang

mengarah pada kinerja yang ditetapkan dalam rencana atau modifikasi rencana kearah mendekati kinerja

### 3. Sumber daya keuangan dan peralatan

Untuk melakukan kontrol atas pelaksanaan suatu kebijakan, disamping memerlukan dana yang cukup juga diperlukan peralatan yang memadai. Besarnya anggaran dan jenis peralatan untuk melakukan kontrol sangat tergantung pada variasi dan kompleksitas pelaksanaan suatu kebijakan. Sumber anggaran dapat berasal dari anggaran pendapatan belanja negara (APBN), anggaran pendapatan belanja daerah (APBD), lembaga swadaya masyarakat (LSM) dan swadaya masyarakat.

## **2.2 Teori Pemerintah Daerah**

Pengertian pemerintahan daerah di Indonesia mengalami perubahan dari waktu ke waktu seiring dengan berlakunya dasar hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah sebab seperti diketahui bahwa dasar hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia sudah bergantiganti sesuai dengan perkembangan dan perjalanan pemerintahan itu sendiri sejak kemerdekaan. Pengertian Pemerintah Daerah menurut Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Otonom oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas Desentralisasi. Sedangkan pengertian Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah beserta perangkat Daerah Otonom yang lain

sebagai Badan Eksekutif Daerah. Desentralisasi menurut Hoogerwarf merupakan pengakuan atau penyerahan wewenang oleh badan-badan publik yang lebih tinggi kepada badan-badan publik yang lebih rendah kedudukannya untuk secara mandiri dan berdasarkan kepentingan sendiri mengambil keputusan di bidang pengaturan (regelendaad) dan di bidang pemerintahan (bestuursdaad) Asshiddiqie, (2006 ; 294).

Pada Undang – Undang No. 32 Tahun 2004 mengenai Pemerintahan Daerah, bahwa Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemerintah daerah adalah gubernur, bupati, atau walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, pengertian Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan

daerah otonom.

Salah satu komitmen dalam pembentukan pemerintahan adalah kerelaan warga negara untuk taat kepada aturan-aturan hukum, kesediaan untuk mendukung setiap kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah, sedangkan pemerintah berkewajiban memberikan perlindungan dan kesejahteraan kepada masyarakat. Dalam pelaksanaan komitmen itu kemudian timbul suatu jalinan hubungan yaitu hubungan pemerintahan. Hubungan ini terjadi antara Pemerintah dan yang diperintah atau masyarakat bahwa masing-masing pihak mempunyai posisi dan peran tertentu. Pemerintah berperan sebagai penyedia pelayanan kebutuhan bagi masyarakat, sedangkan masyarakat berperan sebagai penerima pelayanan dari pemerintah. (Yunus, 2011)

Secara umum, kekuatan (strength) penataan kelembagaan melalui analisis struktur dapat diketahui dari keseriusan Pemerintah Daerah di Indonesia untuk menyesuaikan antara kewenangan dengan kesesuaian struktur yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah. Pola kesesuaian struktur itu dijabarkan ke dalam organisasi melalui bidang masing-masing sehingga setiap orang atau pimpinan dapat merasakan kesesuaian pekerjaan mereka dengan pola kewenangan yang diberikan. Sehingga tidak ada alasan bagi mereka untuk tidak melakukan yang terbaik dalam rangka memegang amanah memberikan pelayanan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Inilah buah dari adanya kebijakan Pemerintah untuk terus melakukan strukturisasi pada setiap lini dan pekerjaan (Thaha, 2009)

Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan pemerintahan pada tingkat daerah yang merupakan bagian dari pemerintahan pusat. Pemerintah daerah merujuk pada otoritas administratif di suatu daerah yang lebih kecil dari sebuah negara. Sebutan ini digunakan untuk melengkapi lembaga-lembaga tingkat negara-bangsa, yang disebut sebagai pemerintah pusat, pemerintah nasional, atau (bila perlu) pemerintah federal. "Pemerintah Daerah" hanya beroperasi menggunakan kekuasaan yang diberikan undang-undang atau arahan tingkat pemerintah yang lebih tinggi dan masing-masing negara memiliki sejenis pemerintah daerah yang berbeda dari satu negara ke negara lain. Dalam masyarakat primitif, tingkat pemerintah daerah terendah adalah kepala desa atau kepala suku. Negara federal seperti Amerika Serikat memiliki dua tingkat pemerintah di atas tingkat daerah. Pemerintah lima puluh negara bagian dan pemerintah nasional federal yang hubungannya dijembatani oleh konstitusi Amerika Serikat (Abdullah, 2016).

Pemerintah daerah di Amerika Serikat sudah ada sejak masa kolonial dan terus berubah-ubah sejak itu. Tingkat tertinggi pemerintah daerah adalah tingkat county. Dalam bangsa modern, pemerintah daerah biasanya memiliki sejenis kekuasaan yang sama seperti pemerintah nasional. Mereka memiliki kekuasaan untuk meningkatkan pajak, meskipun dibatasi oleh undang-undang pusat. Pertanyaan Otonomi Kota-kekuasaan yang mana yang pemerintah daerah miliki atau harus dimiliki, dan mengapa-adalah pertanyaan kunci administrasi publik dan pemerintahan.

Instansi pemerintah daerah sangat berbeda di masing-masing negara, dan bahkan bila ada suatu perjanjian sejenis, terminologinya tetap berbeda-beda. Nama umum untuk entitas pemerintah daerah meliputi negara bagian, provinsi, region, departemen, county, prefektur, distrik, kota, township, town, borough, parish, munisipalitas, shire dan desa. Tetapi, nama-nama ini sering digunakan secara informal di berbagai negara dan pemerintah daerah adalah bagian mutlak dari pemerintah pusat.

Kebijakan desentralisasi dalam wujud otonomi daerah dipandang sebagai instrumen untuk memperbaiki kualitas demokrasi di daerah karena proximity diantara stakeholders lebih dekat. Tetapi, tidak semua kebijakan desentralisasi mampu memperbaiki kualitas demokrasi di daerah, selain adanya kebijakan desentralisasi administrasi, fiskal, dan pelibatan yang lebih besar sektor swasta dibidang ekonomi. Kebijakan desentralisasi politik merupakan prasyarat bagi adanya demokratisasi didaerah yang manifestasinya adalah adanya pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. (Rusli, 2008)

Mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam Pasal 18 UUD 1945 telah mengatur pembagian wilayah negara kesatuan RI menjadi daerah provinsi yang kemudian dibagi lagi menjadi daerah kabupaten/kota yang mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Ketentuan tersebut merupakan Amandemen Kedua yang disahkan pada tanggal 18 Agustus 2000. Sebelum amandemen, ketentuan Pasal 18 UUD 1945 berbunyi : “ Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan daerah

kecil , dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undangundang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa” (Abdullah, 2016).

### **2.3 Teori Pengawasan Pemerintah**

Menurut (Irawan, 1990) peran pemerintah dalam penyelenggaraan pengawasan adalah untuk memastikan keberhasilan dari suatu kegiatan secara terstruktur sebagai berikut:

1. Mengetahui lancar atau tidaknya proses atau tahapan aktivitas, sesuai dengan yang telah direncanakan.
2. Memperbaiki kesalahan yang dibuat dengan melihat kelemahan, kesulitan dan kegagalan dan juga mengadakan pencegahan agar tidak terulang kembali kesalahan yang sama atau timbulnya kesalahan baru.
3. Mengetahui apakah penggunaan fasilitas pendukung kegiatan telah sesuai dengan rencana atau terarah pada pasaran.
4. Mengetahui hasil pekerjaan dibandingkan dengan yang telah ditetapkan dalam perencanaan semula.
5. Mengetahui apakah segala sesuatu berjalan secara efisien dan dapatkah diadakan perbaikan lebih lanjut sehingga mendapatkan efisiensi yang besar. Prosedur dari pada pengawasan yaitu; Observasi, pemeriksaan dan pemeriksaan kembali, Pemberian

contoh, Catatan dan laporan, pembatasan wewenang, Menentukan peraturan-peraturan, perintah-perintah dan prosedur, menentukan anggaran, Sensor dan Tindakan disiplin.

Pengawasan bukan hanya untuk mencari kesalahan-kesalahan, tetapi berusaha untuk menghindari terjadinya kesalahan tersebut serta memperbaikinya apabila terdapat kesalahan. Jadi pengawasan dilakukan sebelum proses yaitu hingga hasil akhir diketahui, dengan pengawasan diharapkan juga agar pemanfaatan semua unsur manajemen (7M), berjalan secara efektif dan efisien. Teknik pengawasan secara umum memiliki pengertian sebagai suatu cara yang digunakan dalam pengawasan untuk mengetahui apakah suatu tindakan telah sesuai dengan yang telah ditetapkan atau tidak. Dalam Peraturan pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang pedoman pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan Daerah, pada prinsipnya menegaskan bahwa esensi otonomi sebagai kewenangan untuk mengatur dalam arti membuat regulasi di daerah dan mengurus dalam arti mengelola urusan oleh satuan Kerja Perangkat Daerah, sehingga perlu di bimbing dan diawasi oleh Pemerintah.

Menurut (Arifin, 2001;23) salah satu indikator keberhasilan suatu organisasi pemerintah dalam mencapai tujuannya banyak ditentukan oleh keberhasilan pengawasan. Jika pengawasan berjalan dengan baik maka pengawasan merupakan unsur paling pokok dalam menentukan

keberhasilan suatu program. Keberhasilan program pengawasan sendiri dapat dilihat dari berbagai macam indikator sebagai berikut:

1. Indikator meningkatnya disiplin, prestasi dan pencapaian sasaran pelaksanaan tugas, antara lain:
  - a) Rencana yang disusun dapat menggambarkan adanya sasaran yang jelas dan dapat diukur, terlihat kaitan antara rencana dengan program dan anggaran
  - b) Tugas dapat selesai sesuai dengan rencana, baik dilihat dari aspek fisik maupun biaya
2. Indikator berkurangnya penyalahgunaan wewenang yaitu berkurangnya tuntutan masyarakat terhadap pemerintah
3. Indikator berkurangnya kebocoran, pemborosan dan pungutan liar antara lain:
  - a) Kualitas dan kuantitas kasus-kasus penyimpangan, penyelewengan, kebocoran, pemborosan dapat dikurangi sebagaimana laporan pengawasan fungsional dan laporan pengawasan lainnya
  - b) Berkurangnya tingkat kesalahan dalam pelaksanaan tugas.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, Pemerintah pusat telah memberikan kepada pemerintah Daerah untuk melaksanakan azas-azas pemerintahan dengan prinsip demokrasi, keadilan, pemerataan, keistimewaan, khusus, memperhatikan potensi dan keaneka ragaman daerah, serta partisipasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan

Republik Indonesia. Prinsip- prinsip tersebut telah membuka peluang dan kesempatan yang sangat luas kepada daerah otonomi untuk melaksanakan kewenangannya secara mandiri, luas nyata dan bertanggung jawab dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Pelaksanaan otonomi tersebut memerlukan pengawasan agar selalu berada dalam koridor pencapaian tujuan otonomi daerah

Pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan dengan tetap memperhatikan asas sentralisasi dan desentralisasi secara bersamaan, dengan penekanan yang bergeser secara dinamis dari waktu ke waktu dengan penjaminan eksistensi sistem pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah. dalam rangka mengoptimalkan pengawasan, pemerintah dapat menerapkan sanksi kepada penyelenggaraan pemerintahan daerah apabila ditemukan adanya penyimpangan dan pelanggaran.

Menurut Saiful dalam (Aulia & Nasution, 2022) memberikan pemahaman bahwa pengawasan atau *kontrolling* terhadap tindakan aparatur pemerintah di perlukan agar pelaksanaan tugas yang telah ditetapkan dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkan dan terhindar dari penyimpangan. Dengan demikian sifatnya represif yaitu menghindarkan terjadinya penyimpangan. Oleh karena itu penyimpangan itu terjadi tidak semata-mata karena tidak ada ataupun lemahnya pengawasan. Tetapi

penyimpangan dapat terjadi karena adanya faktor kesengajaan. Sengaja karena adanya kesempatan dan niat untuk melakukan penyimpangan tersebut. Pemerintah adalah organisasi yang memiliki kewenangan untuk membuat kebijakan dalam bentuk ( penerapan hukum dan undang-undang) di kawasan tertentu. Kawasan tersebut adalah wilayah yang berada di bawah kekuasaan mereka. Mengenai hubungan pengawasan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah pada dasarnya bahwa pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan apakah sesuai dengan apa yang telah ditetapkan atau tidak. dengan demikian manifestasi dari kinerja pengawasan adalah kegiatan. untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara nyata, sedangkan tujuan pengawasan itu hakikatnya adalah sebagai media terbatas untuk melakukan semacam *cross check* atau pencocokan, apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolak ukur yang telah ditentukan sebelumnya atau tidak.

Mekanisme pengawasan merupakan bentuk komitmen birokratis pemerintahan di dalam Negara Kesatuan. Kontrol dari pemerintah tingkat atasnya secara berjenjang diterapkan dengan konsisten sebagai bagian dari komitmen Negara kesatuan yang telah ditetapkan sebagai bentuk negara. Hal tersebut dapat artikan bahwa sebenarnya kedudukan daerah adalah bawahan pusat yang senantiasa dapat melakukan kontrol terhadap kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh daerah.

## 2.4 Pupuk Bersubsidi

Menurut Nazir dalam Misrah (Misrah dkk., 2020) subsidi adalah suatu program keuangan dan sumber-sumber daya lainnya untuk membiayai kegiatan organisasi atau kegiatan perorangan oleh pemerintah. Menurut Suparmoko (Suparmoko, 2000), subsidi (money transfer) adalah salah satu program pemerintah yang dikeluarkan dan juga menambah sebagai pajak penghasilan negatif terhadap penerima subsidi. Pajak negatif ini akan memajukan tingkat penghasilan riil apabila para konsumen menggunakan atau membeli barang-barang yang telah disubsidi oleh pemerintah dengan harga jual yang lebih rendah.

Dalam upaya mencapai tingkat produktivitas yang diinginkan melalui penerapan pupuk berimbang spesifik lokasi, pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi harus tepat sasaran baik dari segi jenis, jumlah, waktu, kualitas, tempat dan harga sesuai alokasi kebutuhan dan HET yang telah ditetapkan. Alokasi pupuk bersubsidi dihitung sesuai dengan anjuran pemupukan berimbang spesifik lokasi dengan mempertimbangkan usulan kebutuhan yang diajukan oleh pemerintah Daerah Provinsi serta alokasi anggaran subsidi pupuk yang di sediakan oleh pemerintah. Selanjutnya penyaluran pupuk bersubsidi di penyalur Lini IV ke petani atau kelompok tani dilakukan berdasarkan Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok (RDKK) sesuai dengan wilayah tanggung jawabnya serta mempertimbangkan jumlah pupuk bersubsidi yang telah ditetapkan dalam

PermentanNo42/Permentan/OT.140/09/2008.

Pupuk bersubsidi adalah pupuk yang pengadaan dan penyalurannya di distribusikan dengan Harga Eceran Tertinggi (HET) yang ditetapkan di penyalur resmi di lini V (Pedagang Pengecer/ Kios) sesuai ketentuan Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 07/MDAG/PER/2/2009 tentang pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi untuk sektor pertanian. Jenis-jenis pupuk yang disubsidi pemerintah terdiri dari pupuk Urea, ZA,SP-36, NPK dan pupuk organik yang diadakan produsen pupuk yang ditunjuk oleh pemerintah, yaitu : PT. PupukSriwidjaja, PT. Pupuk Kujang, PT. Pupuk Kalimantan Timur, PT. Pupuk Iskandar Muda dan PT. Pupuk Petrokimia Gresik.

Kebijakan pupuk bersubsidi ini bertujuan untuk meringankan beban petani dalam penyediaan dan penggunaan pupuk untuk kegiatan usahatani. Sehingga dapat meningkatkan produktifitas dan produksi komoditas pertanian guna mendukung ketahanan pangan nasional. Pupuk bersubsidi diperuntukan untuk sektor pertanian yang berkaitan dengan budidaya tanaman pangan, sasarannya adalah petani, perkebunan dan peternakan.

Menurut (Nazir & Hasanuddin, 2004)ada beberapa tujuan subsidi pupuk, sebagai berikut :

#### 1. Subsidi Produksi

Pemberian subsidi pada para pemasok oleh pemerintah untuk mendorong mereka meningkatkan output dari produk tertentu yang tujuannya untuk memperluas produksi beberapa poduk dengan harga

rendah yang dianggap sangat penting.

## 2. Subsidi Ekspor

Pemberian subsidi oleh pemerintah untuk produk tertentu yang di ekspor atau ekspor secara umum, sebagai suatu alat untuk membantu neraca pembayaran negara selain itu, subsidi ekspor diberikan sebagai upaya peningkatan perdagangan.

## 3. Subsidi Pekerjaan

Pemberian subsidi pada upah oleh pemerintah sebagai suatu insentif pada perusahaan-perusahaan untuk dapat memberi lebih banyak kesempatan kerja, sehingga dapat menurunkan tingkat pengangguran dalam perekonomian.

## 4. Subsidi Pendapatan

Pemberian subsidi pada masyarakat melalui sistem pembayaran transfer pemerintah dalam usaha untuk memungkinkan mereka menikmati suatu standar hidup minimum. Subsidi pendapatan diberikan oleh pemerintah agar kesejahteraan masyarakat semakin terjamin, sehingga perekonomian diharapkan dapat lebih lanjut.

Meskipun tujuan pupuk bersubsidi dapat mendatangkan kebaikan, namun pada kenyataannya ada beberapa dampak negatif dari subsidi pupuk tersebut. Dampak negatif yang cukup menonjol adalah : (1) Dualisme pasar; (2) Penggunaan pupuk berlebihan; (3) Industri pupuk tidak berkembang secara optimal; (4) Biaya

lebih besar darimanfaat. Disamping menimbulkan dampak negatif, kebijakan subsidi pupuk juga berdampak positif terhadap pembangunan pertanian kesejahteraan petani.

Menggabungkan argumen yang dikemukakan oleh (Hutagaol dkk., 2009) secara umum subsidi pupuk berdampak positif terhadap (1) peningkatan modal petani; (2) pengembangan pasar pupuk yang sebelumnya berfungsi sehingga menekan biaya distribusi; (3) adopsi teknologi dengan mengurangi resiko dalam pembelajaran teknologi baru untuk meningkatkan efektivitas penyuluh, dan kelompok tani; (4) peningkatan produktivitas petani; (5) perbaikan pendapatan usahatani.

Pupuk bersubsidi adalah pupuk yang pengadaan dan penyalurannya mendapat subsidi dari Pemerintah untuk kebutuhan petani yang dilaksanakan atas dasar program Pemerintah di sektor pertanian.. Pupuk bersubsidi ditetapkan sebagai barang dalam pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 77 Tahun 2005. Lingkup pengawasan mencakup pengadaan dan penyaluran, termasuk jenis, jumlah mutu, wilayah tanggung jawab, harga eceran tertinggi (HET) dan waktu pengadaan dan penyaluran. HET pupuk berlaku untuk pembelian pupuk di kios pengecer resmi, dan HET pupuk bersubsidi Pembelian dilakukan di Lini IV secara tunai dalam kemasan 50 kg, 40 kg atau 20 kg yang dibeli oleh petani, pekebun, peternak,

Adapun sistem distribusi pupuk bersubsidi seperti pada gambar sebagai berikut:

### **Gambar 1. Sistem Distribusi Pupuk Subsidi**

Sistem distribusi pupuk bersubsidi



Sumber: Distributor Pupuk CV Mulia Kabupaten Bone, 2023

Berdasarkan Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 15/M-DAG/PER/4/2013 Tentang Pengadaan Dan Penyaluran Pupuk Bersubsidi untuk Sektor Pertanian, pupuk disalurkan berjenjang dari beberapa lini, yaitu lini I pabrik sebagai produsen, lini II gudang produsen di wilayah provinsi, lini III gudang Kabupaten, lini IV kios pengecer di wilayah kecamatan kemudian disalurkan ke petani. Untuk mendapatkan pupuk bersubsidi petani harus bergabung di kelompok tani yang nantinya menyusun RDK (Rencana Definitif Kebutuhan) dan RDKK (Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok).

## **2.5 Penelitian Terdahulu**

Secara umum penelitian terdahulu di bawah membahas tahapan dan kriteria pengawasan penyaluran Pupuk Bersubsidi yaitu Pelaksanaan pengawasan, tahapan, prinsip pengawasan dan juga membahas tentang

hak dan kewajiban Sehingga yang membedakan penelitian terdahulu dengan penelitian yang akan di lakukan peneliti adalah terletak pada kriteria Pengawasan, dimana penelitian ini akan berfokus pada dua indikator Pengawasan yaitu; Pemantauan penetapan dan Pengambilan tindakan, penelitian ini menggunakan penelitian kualitatif deskriptif

(Linelejan dkk., 2020) dalam penelitiannya yang berjudul Pengawasan Pemerintah dalam Perindustrian Pupuk di Kabupaten Minahasa Selatan(Studi Kasus diKecamatan Modinding). dimana dalam penelitiannya ini membahas Dalam tahapan perencanaan penyaluran pupuk peneliti beranggapan bahwa setiap perencanaan mengikuti kebijakan pemerintah pusat dan provinsi, selain itu komisi juga telah dibentuk sesuai dengan format yang dikeluarkan oleh kementerian pertanian RI. Dalam pelaksanaannya diatur secara nasional.

(Mulyani, 2019) dalam penelitiannya yang berjudul Pengawasan distribusi pupuk bersubsidi di Kabupaten Agam dimana dalam penelitiannya ini membahas Pengawasan Pupuk Bersubsidi masih belum terlaksana dengan baik. Untuk Standar pengawasan yang ditetapkan, pihak KP3 memang memiliki standaryangharus dilaksanakan pada pelaksanaan pengawasan tapi pada eksekusi lapangan standar tersebut tidak terlaksana dengan baik. Dalam indikator tindakan penilaian sudah adanya laporan pengawas namun pengawasada yang tidak turun ke lapangan melakukan peninjauan langsung sesuai dengan mekanisme yang telah di tetapkan. Dilihat dari melakukan tindakan perbaikan dalam

pengawasan pupuk bersubsidi kurang optimal karena belum sesuai dengan peraturan yang ada, dianggap kurang tegas. Jadi dari keterangan diatas pengawasan pupuk bersubsidi belum terlaksana dengan baik karena ditemukannya masalah pada lini dalam pengawasan.

Perbandingan dari penelitian terdahulu dengan apa yang akan dilakukan peneliti adalah yang dahulu hanya menganalisis pelaksanaan Pengawasan pupuk bersubsidi apa telah sesuai dengan tujuan program tersebut atau tidak. Kemudian tempat penelitiannya berbeda dan masanya juga berbeda sehingga hasil yang akan diperoleh juga akan berbeda. Dan dengan kami mengambil judul “Pengawasan pemerintah daerah dalam mengatasi kelangkaan pupuk bersubsidi di Kabupaten Bone” kami akan memaparkan hasil bahwasanya pengawasan dari pemerintah dalam mengatasi kelangkaan pupuk bersubsidi sesuai dengan prosedur atau tidak.

## **2.6 Kerangka Pikir**

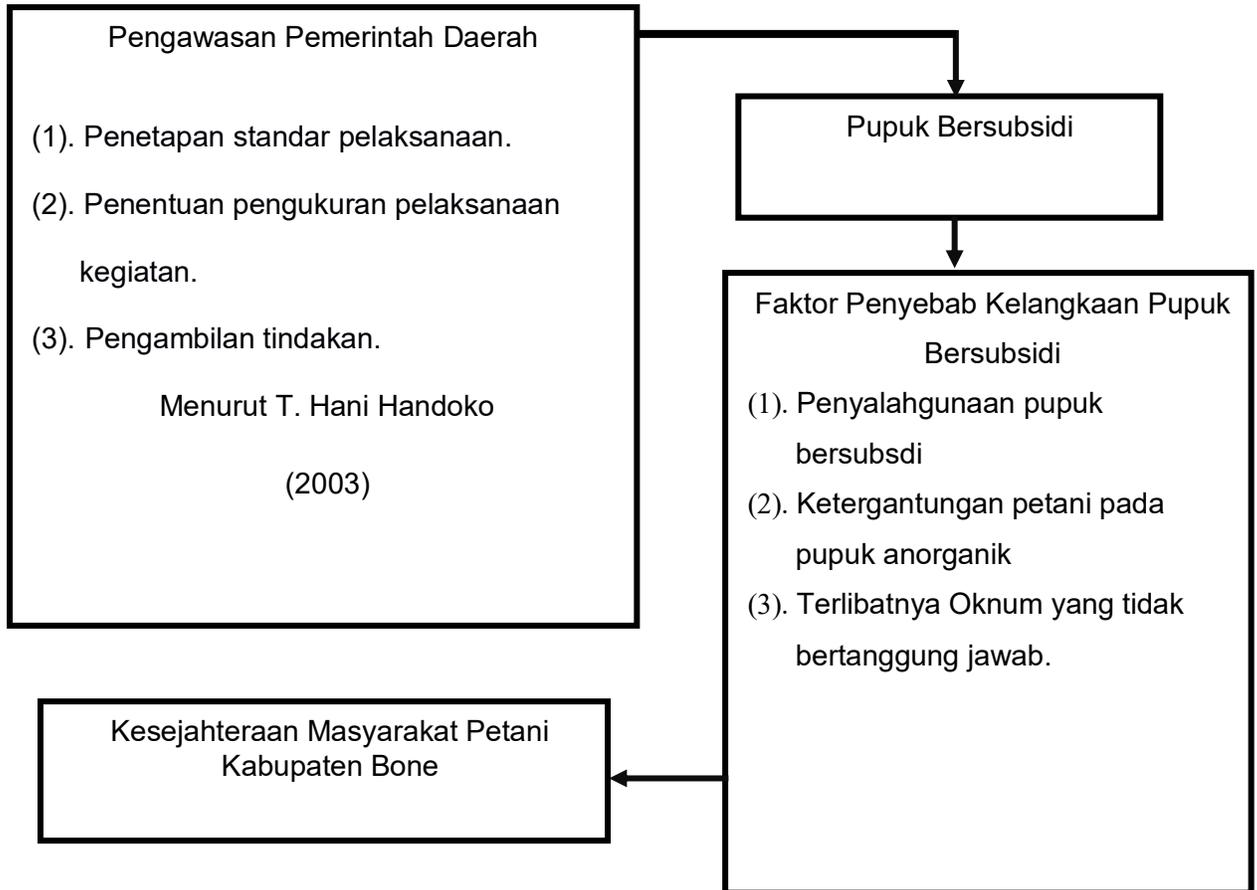
Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Bone dengan tujuan untuk mengetahui Pengawasan Pemerintah Daerah dalam mengatasi Kelangkaan Pupuk Bersubsidi di Kabupaten Bone. Penelitian ini akan mengkaji Konsep yang dikemukakan oleh T. Hani Handoko (Handoko, 2003) melalui indikator pengawasan yaitu: (1) Penetapan standar pelaksanaan (2) Penentuan pengukuran pelaksanaan kegiatan (3) Pengambilan tindakan.

Adapun faktor penyebab kelangkaan pupuk bersubsidi di Kabupaten Bone antara lain : (1). Penyalahgunaan pupuk bersubsidi (2). Ketergantungan petani pada pupuk anorganik. (3) Terlibatnya oknum yang tidak bertanggung jawab.

Dengan mengetahui faktor penyebab kelangkaan pupuk bersubsidi dalam rangka pengawasan pupuk bersubsidi di Kabupaten Bone diharapkan pengawasan dapat dioptimalkan, sehingga penyimpangan terhadap distribusi pupuk bersubsidi dapat diminimalisir sehingga keberhasilan pengawasan pemerintah dalam mengatasi kelangkaan pupuk bersubsidi dapat berjalan dengan baik

Sehingga dari pemaparan teoritis di atas, kerangka pemikiran pada penelitian ini dapat digambarkan sebagai berikut :

**Gambar 2. Kerangka Pikir**



### 2.6.1 Fokus Penelitian

Fokus penelitian ini tentang Pengawasan Pemerintah Daerah dalam mengatasi kelangkaan Pupuk bersubsidi menggunakan indikator Penetapan standar pelaksanaan, Penentuan pengukuran pelaksanaan kegiatan dan Pengambilan tindakan, dan Faktor penyebab kelangkaan pupuk bersubsidi yakni Penyalahgunaan pupuk bersubsidi, Ketergantungan petani pada pupuk anorganik, dan Terlibatnya Oknum yang tidak bertanggung jawab.

### **2.6.2. Deskripsi Fokus**

Berdasarkan fokus penelitian yang telah di uraikan, kemudian akan di deskripsikan sebagai berikut:

#### **1. Penetapan Standar Pelaksanaan**

Penetapan Standar pengawasan pupuk mengandung arti sebagai suatu pengukuran atau yang dapat digunakan sebagai “patokan” untuk penilaian hasil-hasil penelitian. Tujuan, sasaran, kuota dan target pelaksanaan dapat digunakan sebagai standar pengawasan pupuk bersubsidi di Kabupaten Bone. Bentuk standar yang lebih khusus antara lain, ketetapan harga, jumlah pupuk dan ketepatan penyaluran pupuk, keselamatan kerja, dan sasaran produksi.

#### **2. Penentuan Pengukuran Pelaksanaan Kegiatan**

Dalam memantau pengukuran pengawasan secara nyata dan tepat dengan cara observasi langsung ke tempat pengecer di daerah dengan memantau harga dan stok pupuk di gudang penampungan pupuk bersubsidi di Kabupaten Bone. Pemantauan dan pengawasan yang lebih didominasi dari pelaporan dibandingkan penyidikan sangat membuka peluang bagi terjadinya penyimpangan.

#### **3. Pengambilan Tindakan**

Dalam Pengambilan Tindakan pengawasan pupuk bersubsidi di Kabupaten Bone diperlukan tindakan koreksi. Tindakan koreksi dapat diambil dalam berbagai bentuk Standar ketepatan penyaluran pupuk dan

pelaksanaan diperbaiki. Apabila tidak dilakukan perbaikan dalam sistem pemantauan dan pengawasan maka akan sering terjadi penyimpangan.

Faktor penyebab kelangkaan pupuk bersubsidi di Kabupaten Bone

#### 1. Penyalahgunaan pupuk bersubsidi

Terjadinya penyalahgunaan pupuk bersubsidi dalam melaksanakan suatu proses pengawasan ini bisa terjadi karena ada beberapa pihak yang dengan sengaja melakukan penyalahgunaan sehingga menyebabkan kelangkaan dan menyebabkan dampak buruk pada proses penyediaan pupuk bersubsidi

#### 2. Ketergantungan petani pada pupuk anorganik

Ketergantungan petani saat ini pada pupuk anorganik membuat ketergantungan dan apabila masalah ini tidak di perbaiki maka petani akan selalu menggunakan pupuk anorganik dan menyebabkan kondisi pupuk anorganik menjadi berkurang dan sulit untuk didapatkan.

#### 3. Terlibatnya Oknum Yang Tidak Bertanggung Jawab

Dalam pelaksanaannya masih terdapat beberapa hambatan seperti pencurian, penyelundupan, hingga penimbunan pupuk bersubsidi. Beberapa hal tersebut yang memicu kelangkaan pupuk bersubsidi.