

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pertanian merupakan sumber kehidupan yang fundamental bagi masyarakat dan menjadi salah satu sektor yang menjanjikan bagi perekonomian Indonesia. Peran sektor pertanian sangat strategis dalam pembangunan ekonomi bangsa, sehingga pemerintah telah merespons hal ini dengan menjadikan pertanian sebagai prioritas utama dalam setiap periode pembangunan.

Pengelolaan yang baik dalam pembangunan pertanian dapat mendorong pertumbuhan ekonomi, mengatasi kemiskinan, dan berkontribusi pada kesejahteraan rakyat Indonesia, terutama para petani, sehingga dapat memenuhi kebutuhan mereka. Pembangunan pertanian di Indonesia bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan petani melalui pemberian subsidi untuk sarana produksi dan penerapan teknologi baru, yang diharapkan dapat meningkatkan hasil pertanian.¹

Sektor pertanian memberikan dampak yang sangat besar dalam perekonomian nasional, tidak hanya sebagai penyedia bahan pangan, tetapi juga sebagai sumber pendapatan bagi sebagian besar penduduk di pedesaan. Pemerintah memiliki tanggung jawab untuk menjaga stabilitas produksi pertanian melalui berbagai kebijakan, salah satunya dengan menyediakan subsidi pupuk. Subsidi pupuk bertujuan untuk menekan harga input pertanian, agar tetap terjangkau oleh petani kecil yang menjadi aktor utama dalam produksi pangan nasional.²

Dalam beberapa tahun terakhir, distribusi pupuk bersubsidi di Indonesia tidak lepas dari berbagai persoalan. Praktik penyelewengan, distribusi yang tidak tepat sasaran, serta lemahnya validasi jenis penerima subsidi menjadi masalah yang terus berulang. Data Kementerian Pertanian menyebutkan bahwa masih terdapat disparitas antara data penerima subsidi pupuk dan kondisi riil di lapangan.

Untuk mengatasi permasalahan tersebut, pemerintah meluncurkan kebijakan Kartu Tani. Kartu ini merupakan kartu elektronik yang digunakan untuk menyalurkan pupuk bersubsidi kepada petani, yang telah tervalidasi dan terintegrasi secara digital. Tujuan utama dari program ini adalah untuk menciptakan transparansi, efisiensi, dan ketepatan sasaran dalam distribusi subsidi pupuk melalui sistem digitalisasi berbasis data. Dalam praktiknya, Kartu Tani bekerja layaknya kartu debit

¹ Siti Rocheani, 2023 *Pembangunan Pertanian Indonesia*, Yogyakarta: Graha Ilmu, hlm. 4.

² Sri Hery Susilowati, 2016, *Urgensi dan Opsi perubahan Kebijakan Subsidi Pupuk*, Jurnal Analisis Kebijakan Pertanian, Volume 14 Nomor 2, Pusat Sosial dan Kebijakan Ekonomi Nasional, Bogor, hlm. 164.

yang hanya dapat digunakan oleh petani terdaftar untuk membeli pupuk subsidi di kios resmi yang telah bermitra.³

Meski bertujuan baik, implementasi Kartu Tani belum sepenuhnya berjalan optimal. Banyak petani di berbagai wilayah mengeluhkan belum menerima kartu meskipun sudah mendaftar, atau mengalami kesulitan dalam penggunaannya karena keterbatasan teknologi dan infrastruktur digital di desa. Beberapa daerah bahkan belum memiliki jaringan internet yang memadai atau fasilitas EDC (*Electronic Data Capture*) di kios pupuk, yang menjadi syarat utama penggunaan kartu tersebut.

Kabupaten Gowa, yang terletak di Provinsi Sulawesi Selatan, merupakan salah satu daerah yang memiliki potensi pertanian yang signifikan. Sebagian besar penduduknya menggantungkan hidup dari sektor pertanian, baik tanaman pangan maupun hortikultura. Sebagai upaya untuk meningkatkan efisiensi dan transparansi dalam distribusi pupuk bersubsidi, pemerintah melalui Kementerian Pertanian meluncurkan program Kartu Tani. Program ini bertujuan untuk memastikan bahwa pupuk bersubsidi tepat sasaran dan diterima oleh petani yang berhak.

Pada tahun 2020, sebanyak 92 ribu petani di Kabupaten Gowa direncanakan menerima Kartu Tani sebagai bagian dari implementasi program nasional ini. Kartu Tani tidak hanya berfungsi sebagai identitas petani, tetapi juga sebagai alat transaksi untuk pembelian pupuk bersubsidi dan produk pertanian lainnya melalui sistem perbankan yang terintegrasi.

Salah satu kecamatan di Kabupaten Gowa yang memiliki potensi pertanian yang besar adalah Kecamatan Tinggimoncong. Kecamatan ini terletak di wilayah dataran tinggi dengan suhu udara yang relatif sejuk dan sangat cocok untuk pengembangan tanaman hortikultura. Kecamatan Tinggimoncong terdiri atas 7 desa dan memiliki sekitar 173 kelompok tani yang aktif bergerak di sektor pertanian, khususnya komoditas sayuran seperti kentang, wortel, kol, tomat, hingga buah-buahan seperti stroberi. Potensi ini menjadikan Tinggimoncong sebagai salah satu wilayah penyumbang utama produksi hortikultura di Kabupaten Gowa dan Sulawesi Selatan secara umum.

Dengan kondisi geografis dan produktivitas yang tinggi tersebut, kebutuhan akan pupuk bersubsidi di Kecamatan Tinggimoncong sangatlah besar. Oleh karena itu, keberadaan Kartu Tani di kecamatan ini menjadi sangat penting untuk menjamin ketersediaan pupuk bersubsidi secara merata dan adil bagi para petani.

Salah satu kendala yang sering dihadapi adalah keterbatasan penggunaan Kartu Tani sebagai alat transaksi untuk menebus pupuk bersubsidi. Belum semua kios atau distributor pupuk di wilayah ini terintegrasi dengan sistem Kartu Tani, sehingga menyulitkan petani dalam mengakses pupuk bersubsidi. Selain itu, perubahan data komoditas yang ditanam serta perubahan status lahan garapan,

³ Zulhayyir, Nurlia, 2025, *Pelaksanaan Program Distribusi Pupuk Bersubsidi melalui Kartu Petani di Desa Galung*, Kecamatan Barru, Kabupaten Barru, Jurnal Ilmiah Multidisiplin Indonesia (JIM-ID), Volume 4 Nomor 8, hlm. 996.

seperti dari pemilik menjadi penyewa, sering kali belum terakomodasi dengan baik dalam sistem. Hal ini menyebabkan Penyuluh Pertanian Lapangan (PPL) mengalami kesulitan dalam melakukan pendataan yang akurat dan pembaruan data petani secara berkala.

Kendala lain adalah masih rendahnya literasi digital di kalangan petani, yang berdampak pada kurangnya pemahaman terhadap prosedur penggunaan Kartu Tani dan sistem perbankan yang mendukung program tersebut. Akibatnya, potensi besar pertanian di Kecamatan Tinggimoncong belum sepenuhnya didukung oleh sistem distribusi pupuk bersubsidi yang efektif.

Situasi ini menunjukkan bahwa meskipun program Kartu Tani merupakan langkah strategis dalam pembenahan sektor pertanian, masih banyak aspek teknis dan sosial yang perlu diperbaiki. Maka dari itu, evaluasi terhadap implementasi Kartu Tani di Kecamatan Tinggimoncong menjadi penting untuk mengidentifikasi hambatan yang terjadi dan menyusun langkah-langkah perbaikan yang dapat meningkatkan efektivitas program ini secara menyeluruh.

Penelitian ini akan mengkaji sejauh mana implementasi Kartu Tani sesuai dengan prinsip hukum administrasi yang mengatur tindakan pemerintahan dalam melayani masyarakat. Selain itu, penelitian ini juga akan menilai aspek perlindungan hukum bagi petani yang tidak memperoleh pupuk karena kendala dalam sistem pelaksanaan kebijakan tersebut.

B.Rumusan Masalah

Berdasarkan permasalahan diatas, Maka penulis menarik dua pokok permasalahan yaitu:

1. Bagaimana Implementasi Kartu Tani Dalam Meningkatkan Akuntabilitas Penyaluran Subsidi Pupuk di Kecamatan Tinggimoncong Kabupaten Gowa?
2. Bagaimana Mekanisme Pengawasan Terhadap Pelaksanaan Kartu Tani di Kecamatan Tinggimoncong Dalam Memaksimalkan Penyaluran Subsidi Pupuk Tepat Sasaran?

C.Tujuan dan Manfaat Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dipaparkan diatas,maka tujuan penelitian ini adalah

1. Menganalisis kesesuaian implementasi Kartu Tani dalam penyaluran subsidi pupuk dengan prinsip-prinsip Hukum Administrasi Negara, termasuk asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB).
2. Mengidentifikasi kendala hukum dan administratif yang timbul dalam pelaksanaan program Kartu Tani serta mengevaluasi efektivitas kebijakan tersebut dalam menjamin distribusi pupuk bersubsidi secara adil dan tepat sasaran di Kecamatan Tinggimoncong Kabupaten Gowa

Penelitian secara ilmiah diharapkan mampu memberikan manfaat baik secara teoritis maupun secara praktis dalam perkembangan ilmu pengetahuan. Manfaat penelitian ini dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan bisa membantu pengembangan ilmu di bidang Hukum Administrasi Negara, terutama tentang penerapan asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam pelaksanaan Kartu Tani. Penelitian ini juga diharapkan bisa menjadi referensi dan bermanfaat bagi penelitian-penelitian lain di masa depan.

2. Manfaat Prkaktis

Secara praktis penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemikiran dan pemahaman bagi pemerintah dan pemangku kebijakan dalam mengevaluasi dan memperbaiki sistem pelaksanaan Kartu Tani agar lebih efektif, transparan, dan tepat sasaran ,dan menjadi bahan pertimbangan bagi instansi terkait dalam menyusun kebijakan atau peraturan yang mendukung penyaluran subsidi pupuk yang sesuai dengan prinsip-prinsip hukum administrasi negara.

D.Orisinalitas Penelitian

Penelitian dengan judul **“Implementasi Kartu Tani dalam Penyaluran Subsidi Pupuk (Studi Kasus Di Kecamatan Tinggimoncong)** memiliki nilai orisinalitas karena mengkaji Kartu Tani bukan semata dari sisi kebijakan teknis atau ekonomi, melainkan menempatkannya sebagai instrumen administrasi publik yang mencerminkan penerapan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB). Kajian ini memberikan pendekatan baru dengan menyoroti bagaimana mekanisme Kartu Tani berkaitan dengan tanggung jawab, transparansi, serta efektivitas pelaksanaan kebijakan subsidi negara di sektor pertanian. Untuk perbandingan, karya skripsi dan sebelumnya yang berkaitan disertakan, sebagai berikut :

Nama	: Khoerul Azizah
Judul Tulisan	: EFEKTIVITAS DISTRIBUSI PUPUK SUBSIDI DENGAN KARTU TANI DI PURWOKERTO TIMUR
Kategori	: Skripsi
Tahun	: 2023
Perguruan Tinggi	: INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI (IAIN) KEDIRI

Uraian	Penelitian Terdahulu	Rencana Penelitian
Isu dan Permasalahan	Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana pendistribusian pupuk bersubsidi dilakukan dalam upaya meningkatkan kesejahteraan petani di Desa Tarokan, Kecamatan Tarokan, serta untuk mengetahui sejauh mana efektivitas dari pendistribusian tersebut dalam memberikan dampak nyata terhadap peningkatan kesejahteraan para petani, baik dari segi hasil produksi pertanian maupun aspek ekonomi yang mereka rasakan secara langsung di lapangan	Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan bagaimana implementasi kartu tani dalam mendistribusikan subsidi pupuk di Kecamatan Tinggimoncong berdasarkan asas umum pemerintahan yang baik serta untuk mengetahui bagaimana peran pemerintah dalam melakukan pengawasan terhadap pemberlakuan program kartu tani
Metode Penelitian	Empiris	Empiris
Hasil dan Pembahasan	Hasil yang ditemukan pada penelitian ini, diantaranya: (1) Ditemukan fakta bahwa pendistribusian pupuk bersubsidi masih mempunyai permasalahan yang belum teratasi. Seiring dengan pengurangan jumlah pupuk yang diterima oleh masyarakat, berakibat pada kekecewaan yang dialami petani terhadap mekanisme pembelian yang rumit, akan tetapi tidak sesuai dengan hasil yang diterima. Kemudian, pada mekanisme pembelian yang ditemukan beberapa permasalahan. (2) Pendistribusian pupuk bersubsidi masih kurang efektif dalam pengaplikasiannya dan belum	

	mampu meningkatkan kesejahteraan petani secara signifikan. Hal ini dapat dilihat dari masih terdapatnya kekurangan yang didasarkan pada indikator survei Badan Pusat Statistik (BPS) serta belum terpenuhi secara keseluruhan pada konsep kesejahteraan menurut Imam Al-Ghazali	
--	---	--

Nama	: Mochamad Ali Muchtar	
Judul Tulisan	: EFEKTIVITAS PENDISTRIBUSIAN PUPUK BERSUBSIDI DALAM MENINGKATKAN KESEJAHTERAAN PETANI (Studi Kasus Desa Tarokan Kecamatan Tarokan Kabupaten Kediri)	
Kategori	: Skripsi	
Tahun	: 2021	
Perguruan Tinggi	: INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI PURWOKERTO	
Uraian	Penelitian Terdahulu	Rencana Penelitian
Isu dan Permasalahan	Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan bagaimana efektivitas distribusi pupuk subsidi menggunakan Kartu Tani di Kecamatan Purwokerto Timur, serta bagaimana perbedaan efektivitas antara distribusi yang menggunakan Kartu Tani dengan yang tidak menggunakannya, guna menilai keunggulan dan kelemahan masing-masing pola dalam penyaluran pupuk bersubsidi kepada petani.	Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan bagaimana implementasi kartu tani dalam mendistribusikan subsidi pupuk di kecamatan Tinggimoncong berdasarkan asas umum pemerintahan yang baik serta untuk mengetahui bagaimana peran pemerintah dalam melakukan pengawasan terhadap pemberlakuan program kartu tani.
Metode Penelitian	Normatif	Normatif

Hasil dan Pembahasan	Dalam upaya pendistribusian pupuk subsidi agar tepat sasaran, pemerintah membuat kebijakan yaitu kartu tani sebagai alat pembayaran pupuk subsidi bagi petani. Untuk mengetahui tingkat keberhasilan dalam kebijakan tersebut dapat dilakukan dengan mengukur efektivitasnya. belum teratasi. Seiring dengan pengurangan jumlah pupuk yang diterima oleh masyarakat, berakibat pada kekecewaan yang dialami petani terhadap mekanisme pembelian yang rumit, akan tetapi tidak sesuai dengan hasil yang diterima. Kemudian, pada mekanisme pembelian yang ditemukan beberapa permasalahan. Pendistribusian pupuk bersubsidi masih kurang efektif dalam pengaplikasiannya dan belum mampu meningkatkan kesejahteraan petani secara signifikan.	
----------------------	---	--

E. Landasan Teori / Konseptual

1. Teori kepastian Hukum

Asas kepastian hukum merupakan salah satu asas fundamental dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik (good governance).⁴ Kepastian hukum menuntut agar setiap tindakan dan keputusan pejabat pemerintahan didasarkan pada aturan hukum yang jelas, konsisten, dan dapat diprediksi sehingga menimbulkan rasa keadilan dan keamanan hukum bagi masyarakat. Kepastian hukum memberikan jaminan bahwa pelaksanaan kebijakan dan keputusan administratif tidak bersifat arbitrer atau sewenang-wenang.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan secara eksplisit mengatur asas kepastian hukum sebagai salah satu asas umum

⁴ Philipus M. Hadjon, 2021, *Hukum Administrasi dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia), hlm 45-47

penyelenggaraan pemerintahan yang baik.⁵ Pasal 10 ayat (1) huruf a menyatakan bahwa pejabat pemerintahan wajib menyelenggarakan pemerintahan berdasarkan asas kepastian hukum. Hal ini menegaskan pentingnya penerapan aturan yang jelas dan konsisten dalam pengambilan keputusan administratif agar tercipta ketertiban dan kepercayaan masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan.⁶

Menurut Philipus M. Hadjon, kepastian hukum dalam administrasi negara berarti bahwa setiap keputusan pemerintahan harus berdasarkan aturan hukum yang telah jelas dan dapat dipertanggungjawabkan, serta harus mematuhi prosedur yang telah ditetapkan.⁷ Kepastian hukum juga berfungsi sebagai perlindungan terhadap hak-hak warga negara dan sebagai alat pengendalian atas tindakan pejabat pemerintahan agar tidak menyalahgunakan kewenangannya.

Dalam bukunya, M. Ridwan Khairandy menjelaskan bahwa asas kepastian hukum merupakan pilar utama dalam administrasi pemerintahan yang baik karena memberikan batasan terhadap kewenangan pejabat publik, sehingga keputusan yang diambil tidak merugikan masyarakat dan sesuai dengan aturan yang berlaku.⁸ Kepastian hukum juga mendukung terciptanya efektivitas dan efisiensi dalam pelaksanaan administrasi negara.

a. Fungsi dan Tujuan Kepastian Hukum

Kepastian hukum memiliki fungsi utama untuk memberikan arah dan jaminan terhadap pelaksanaan hukum, sehingga hukum dapat memberikan keadilan, ketertiban, dan perlindungan yang pasti bagi masyarakat.

Dalam pandangan Bagir Manan, kepastian hukum bukan sekadar adanya peraturan tertulis, tetapi juga berkaitan dengan konsistensi penerapan hukum oleh aparatur negara..

Lebih lanjut, Bagir Manan menegaskan bahwa kepastian hukum memiliki dua dimensi fungsi penting:

- 1.) Fungsi Normatif, yaitu memastikan bahwa setiap norma hukum dibuat dengan jelas, tidak bertentangan satu sama lain, dan memiliki hierarki yang tegas, agar tidak menimbulkan ketidakpastian atau multitafsir dalam penerapannya.
- 2.) Fungsi Praktis, yaitu menjamin agar penegakan hukum dilakukan secara adil dan konsisten, sehingga masyarakat dapat memperkirakan akibat hukum dari setiap perbuatannya. Dengan begitu, kepastian hukum akan mendorong rasa aman, kepercayaan, dan stabilitas sosial.⁹

⁵ Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Pasal 10 ayat (1) huruf a

⁶ Philipus M. Hadjon, *Op. Cit.*, hlm 48.

⁷ *Ibid.*, hlm 49-50.

⁸ M. Ridwan Khairandy, 2021, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Hukum Administrasi Negara* (Bandung: CV. Mandar Maju), hlm 52-53.

⁹ Bagir Manan, 2016, *Teori dan Politik Konstitusi*, (Yogyakarta: FH UII Press), hlm. 121.

2. Asas Kecermatan

Asas kecermatan merupakan salah satu prinsip penting dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan yang bertujuan untuk memastikan bahwa setiap tindakan dan keputusan pejabat pemerintahan dilakukan secara hati-hati, tidak tergesa-gesa, dan berdasarkan pertimbangan yang matang.¹⁰ Asas ini menuntut penggunaan informasi yang akurat, prosedur yang tepat, dan evaluasi yang menyeluruh sebelum sebuah keputusan administratif ditetapkan.

Dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, asas kecermatan diatur secara tegas dalam Pasal 10 ayat (1) huruf g, yang menyatakan bahwa dalam menjalankan kewenangan, pejabat pemerintahan wajib berpedoman pada asas kecermatan.¹¹ Asas ini menekankan bahwa setiap tindakan administratif harus dilakukan dengan pertimbangan yang cukup dan informasi yang lengkap agar hasil keputusan tidak menimbulkan kesalahan, ketidakadilan, atau kerugian baik bagi negara maupun masyarakat.¹²

Menurut Philipus M. Hadjon, asas kecermatan berarti bahwa pejabat administrasi negara tidak boleh bertindak secara ceroboh.¹³ Ia harus mengumpulkan semua data yang relevan, menganalisisnya secara objektif, dan mematuhi prosedur hukum serta prinsip kehati-hatian..

Asas ini juga berkaitan erat dengan asas kepastian hukum, dimana keputusan yang diambil oleh pemerintah harus jelas, konsisten, dan tidak menimbulkan ketidakpastian bagi pihak yang bersangkutan. Kecermatan dalam hukum administrasi berarti bahwa setiap keputusan harus dibuat berdasarkan data yang akurat, pertimbangan yang rasional, serta analisis yang mendalam terhadap akibat hukum yang mungkin timbul.¹⁴

3. Asas Akuntabilitas

Asas akuntabilitas merupakan salah satu prinsip utama dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*) dan menjadi bagian penting dari Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (1) huruf i, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Asas ini mengandung makna bahwa setiap tindakan dan keputusan administrasi yang diambil oleh pejabat publik harus dapat dipertanggungjawabkan secara hukum, moral, dan administratif kepada masyarakat. Dengan adanya asas ini, setiap penyelenggara pemerintahan dituntut untuk

¹⁰ Ridwan HR, *Op, Cit.*, hlm 78-79.

¹¹ Ibid., Pasal 10 ayat (1) huruf g.

¹² Ridwan HR, *Op, Cit.*, hlm .80.

¹³ Philipus M. Hadjon, *Op, Cit.*, hlm 81-81.

¹⁴ Fajar Tri Kesuma, *et al*, 2025, *Tinjauan Yuridis Terhadap Prinsip Asas Kecermatan Pada Putusan Nomor :123/G/2019/PTUN-BDG 1*, Nusantara: Jurnal Ilmu Pengetahuan Sosial, Volume 12 Nomor 5, hlm. 1886.

menjalankan tugasnya dengan penuh tanggung jawab, transparan, serta berorientasi pada kepentingan publik.¹⁵

Menurut Dwiyanto, akuntabilitas publik merupakan kewajiban pejabat publik untuk mempertanggungjawabkan segala tindakan, keputusan, dan penggunaan sumber daya publik secara terbuka kepada masyarakat. Pemerintah tidak hanya bertanggung jawab secara vertikal kepada atasan, tetapi juga secara horizontal kepada masyarakat sebagai pihak yang dilayani¹⁶. Sementara itu, Sinambela menjelaskan bahwa akuntabilitas merupakan bagian integral dari pelayanan publik yang menuntut transparansi, keterbukaan, dan tanggung jawab dalam setiap proses pelayanan.¹⁷

a. Fungsi dan Tujuan Akuntabilitas

Akuntabilitas tidak sekadar dipahami sebagai kewajiban untuk mempertanggungjawabkan tindakan atau keputusan, tetapi juga dapat dianalisis dalam sudut pandang yang berbeda-beda. Dalam kerangka ini, akuntabilitas digolongkan menjadi lima tahap fungsional, di mana masing-masing tahap menunjukkan perbedaan signifikan dalam pendekatan pengukuran kinerja dan kepatuhan.

Tahap awal menekankan ukuran-ukuran obyektif yang bersifat formal dan terukur, sering disebut sebagai *legal compliance*, yaitu kepatuhan terhadap peraturan, prosedur, dan standar hukum yang telah ditetapkan. Pada tahap ini, akuntabilitas lebih bersifat mekanistik, karena penilaian dilakukan berdasarkan fakta-fakta yang dapat diverifikasi secara langsung tanpa banyak ruang interpretasi subjektif.

Seiring meningkatnya tingkat akuntabilitas, pengukuran mulai memasukkan elemen-elemen yang bersifat subyektif, seperti pertimbangan moral, etika, atau penilaian kualitas hasil yang tidak selalu dapat diukur secara kuantitatif. Tahap-tahap lanjutan ini menuntut adanya analisis evaluatif yang lebih kompleks, karena pertanggungjawaban tidak hanya menekankan kepatuhan terhadap aturan, tetapi juga mempertimbangkan efektivitas, relevansi, dan dampak sosial dari tindakan yang diambil.

4. Pelayanan Publik

Asas ini mengandung makna bahwa setiap pejabat pemerintahan wajib memberikan pelayanan secara cepat, tepat, terbuka, dan bertanggung jawab kepada masyarakat. Pelayanan yang baik tidak hanya menyangkut efisiensi prosedur administratif, tetapi juga kualitas hubungan antara pemerintah dan warga negara yang dilayani.

¹⁵ Ibid., Pasal 4 Ayat (1) huruf i.

¹⁶ Agus Dwiyanto, et al, *Reformasi Birokrasi dan Pelayanan Publik di Indonesia*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2017), hlm. 87.

¹⁷ Sinambela, Lijan Poltak, *Reformasi Pelayanan Publik: Teori, Kebijakan, dan Implementasi*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2019), hlm. 12

Pelayanan publik diartikan sebagai segala kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan layanan bagi warga negara dan penduduk atas barang, jasa, atau pelayanan administratif yang diselenggarakan oleh penyelenggara pelayanan publik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.¹⁸

Menurut Philipus M. Hadjon, pelayanan yang baik merupakan bentuk konkret dari perlindungan hukum preventif kepada masyarakat. Pemerintah harus menciptakan sistem administrasi yang memungkinkan masyarakat mendapatkan haknya secara mudah dan adil. Pelayanan yang buruk menunjukkan kegagalan dalam menjalankan prinsip-prinsip hukum administrasi modern.¹⁹

Ketentuan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, pelayanan publik merupakan serangkaian aktivitas yang dilakukan oleh penyelenggara negara untuk memenuhi kebutuhan masyarakat atas berbagai bentuk layanan, baik berupa barang, jasa, maupun administrasi, yang pelaksanaannya harus berlandaskan pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pelayanan publik tidak lagi dianggap sebagai aktivitas birokrasi rutin, melainkan sebagai cerminan kinerja dan legitimasi pemerintah di mata masyarakat. Pelayanan publik yang lamban, berbelit-belit, dan tidak transparan akan menurunkan tingkat kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah. Sebaliknya, pelayanan yang cepat, adil, dan efisien akan memperkuat kepercayaan publik serta meningkatkan citra pemerintahan yang baik. Reformasi pelayanan publik menjadi salah satu fokus utama dalam reformasi birokrasi di Indonesia, dengan tujuan membangun sistem pelayanan yang berorientasi pada kepuasan masyarakat.²⁰

Pelayanan publik merupakan kewajiban bagi negara untuk memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat. Terdapat tiga pertimbangan mengapa pelayanan publik harus diselenggarakan oleh negara. Pertama, investasinya hanya bisa dilakukan atau diatur oleh negara, seperti pembangunan infrastruktur transportasi, pemberian layanan administrasi negara, perizinan, dan lain-lain. Kedua, sebagai kewajiban negara karena posisi negara sebagai penerima mandat. Dan ketiga, biaya pelayanan publik di danai dari uang masyarakat, baik melalui pajak maupun mandat masyarakat kepada negara untuk mengelola sumber kekayaan negara.²¹

5. Teori Pengawasan

Pengawasan merupakan salah satu prinsip utama dalam manajemen pemerintahan yang bertujuan untuk memastikan bahwa pelaksanaan tugas-tugas administrasi publik berjalan sesuai dengan ketentuan hukum dan kebijakan yang telah ditetapkan. Dalam konteks ini, pengawasan bukan hanya sebagai fungsi teknis,

¹⁸ Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik.

¹⁹ Philipus M. Hadjon, *Op. Cit.*, hlm 98-101.

²⁰ Sirajuddin, *et al*, 2011, *Hukum Pelayanan Publik Berbasis Partisipasi dan Keterbukaan Informasi*, Malang: Stara Press, hlm. 219.

²¹ Solechan, 2019, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Pelayanan Publik*, Administrative Law & Governance Journal, Volume 2 Nomor 3, hlm. 551.

melainkan juga sebagai mekanisme strategis untuk menjaga integritas dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan.²²

Pengawasan adalah proses pengamatan dan penilaian secara sistematis terhadap pelaksanaan aktivitas organisasi guna memastikan kesesuaian dengan tujuan, kebijakan, dan prosedur yang telah ditetapkan. Philipus M. Hadjon menyatakan bahwa pengawasan administratif merupakan perangkat yuridis yang diperlukan agar tindakan pejabat negara dapat dikontrol dan diuji sesuai dengan asas legalitas.²³

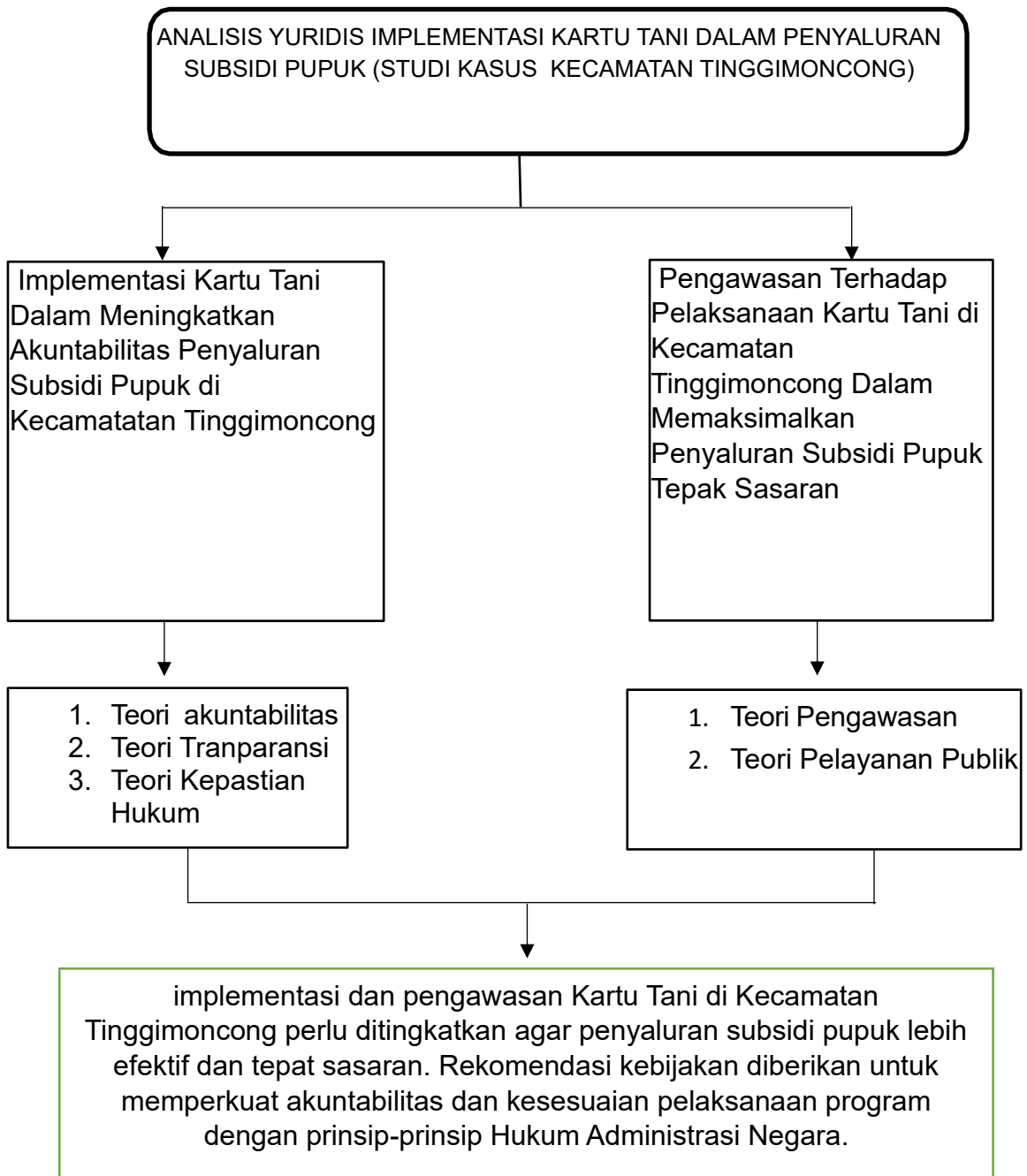
Manfaat dari fungsi pengawasan dalam pemerintahan sangat luas dan strategis, yaitu membantu memastikan bahwa pelaksanaan kebijakan dan penggunaan anggaran berjalan sesuai dengan rencana dan meningkatkan efisiensi dan efektivitas kinerja aparatur negara.

Pengawasan bertujuan untuk mencegah kemungkinan terjadinya penyelewengan atau penyimpangan dari tujuan yang ingin dicapai. Melalui pengawasan, diharapkan pelaksanaan kebijakan yang telah ditetapkan dapat berjalan secara efektif dan efisien untuk mencapai tujuan yang direncanakan. Selain itu, pengawasan mencakup kegiatan evaluasi atau penilaian sejauh mana pelaksanaan kerja telah dilaksanakan sesuai rencana. Pengawasan juga berfungsi untuk mendeteksi sejauh mana kebijakan manajemen diterapkan serta mengidentifikasi penyimpangan dalam operasional usaha..²⁴

²² Sondang P. Siagian, 1989 *Fungsi-Fungsi Manajerial*, (Jakarta: Bumi Aksara), hlm. 112–113.

²³ Philipus M. Hadjon, 2008, *Op., Cit*, hlm. 125

²⁴ Lingga Abi Rahman, et al, 2024, *Sistem Pengawasan dan Perlindungan Hukum dalam Tata Kelola Administrasi Negara*, Presidensial : Jurnal Hukum, Administrasi Negara, dan Kebijakan Publik Volume 1 Nomor. 4, hlm 307.

F.Kerangka Berpikir

BAB II

METODE PENELITIAN

A. Tipe Penelitian

1. Tipe Penelitian Empiris

Penelitian empiris merupakan jenis penelitian lapangan yang fokus mempelajari objek atau gejala-gejala, peristiwa, dan fenomena yang terjadi di masyarakat, atau objek lain yang bersifat non pustaka dengan melihat keadaan di lapangan. Penelitian hukum empiris mengkaji hukum yang dikonsepsikan sebagai priaku nyata (*actual behavior*), sebagai gejala sosial yang sifatnya tidak tertulis, yang dialami setiap orang dalam kehidupan bermasyarakat.

Abdulkadir Muhammad menjelaskan bahwa Penelitian hukum empiris tidak bertolak dari hukum positif tertulis atau peraturan perundang-undangan sebagai data sekunder, tetapi dari perilaku nyata sebagai data primer yang diperoleh dari lokasi penelitian lapangan (*field research*). Penelitian hukum empiris menggali pola perilaku yang hidup dalam masyarakat sebagai gejala yuridis melalui ungkapan perilaku nyata (*actual behavior*) yang dialami oleh anggota masyarakat.²⁵

B. Lokasi Penelitian

1. Lokasi Penelitian

Lokasi pelaksanaan penelitian ini adalah di Dinas Tanaman Pangan dan Hortikultura Kabupaten Gowa dengan fokus penelitian pada pelaksanaan program di Kecamatan Tinggimoncong. Penentuan lokasi ini didasarkan pada peran strategis dinas tersebut dalam pengelolaan dan penyaluran subsidi pupuk serta implementasi program Kartu Tani di wilayah Kabupaten Gowa, khususnya di Kecamatan Tinggimoncong. Kecamatan ini dipilih karena memiliki karakteristik pertanian yang cukup representatif dan menjadi salah satu daerah utama penerima subsidi pupuk melalui program Kartu Tani.

C. Jenis dan Sumber Data

1. Jenis Data

a. Data Primer

Data Primer adalah data yang diperoleh langsung dari kehidupan masyarakat dengan cara wawancara dan observasi. Data Primer dalam penelitian ini diperoleh atau dikumpulkan langsung oleh peneliti dengan menggunakan metode wawancara kepada pihak terkait di lingkup Kecamatan Tinggimoncong.

²⁵ Abdulkadir Muhammad, 2004, *Hukum dan Penelitian Hukum*, CitraAditya Bakti, Bandung, hlm 54.

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah jenis pengumpulan suatu data melalui literatur-literatur ilmiah dan juga segala aturan-aturan hukum guna mendapatkan landasan teori untuk menjawab setiap pertanyaan dalam permasalahan yang timbul. Data sekunder pada penelitian ini diperoleh melalui laporan, buku, dan dokumen lain yang telah ada sebelumnya serta mempunyai hubungan dengan masalah yang dibahas dalam penulisan skripsi ini.

2. Sumber Data

Sumber data dalam penelitian ini meliputi:

a. Sumber Data Primer:

- Pejabat atau staf teknis Dinas Tanaman Pangan dan Hortikultura Kabupaten Gowa
- Lembaga atau pihak yang terlibat langsung dalam pengelolaan dan pengawasan distribusi pupuk subsidi.

b. Sumber Data Sekunder:

- Peraturan perundang-undangan: UU No. 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani, Peraturan Menteri Pertanian, dan peraturan teknis lainnya.
- Peraturan Menteri pertanian No.10 Tahun 2022 tentang tata cara penetapan alokasi dan harga eceran tertinggi pupuk bersubsidi sektor pertanian.
- Undang-Undang No.30 Tahun 2014 tentang administrasi pemerintahan.
- Literatur akademik: Buku teks hukum administrasi negara, artikel jurnal hukum, skripsi atau tesis terkait.
- Dokumen dan laporan resmi: Laporan tahunan dinas pertanian, data statistik pertanian dari BPS, dan dokumen pendukung lainnya.

D.Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini meliputi studi kepustakaan, studi dokumentasi, dan wawancara. Menurut studi kepustakaan dilakukan untuk memperoleh landasan teori, konsep-konsep, serta hasil penelitian sebelumnya yang relevan dengan permasalahan yang dikaji. Melalui teknik ini, peneliti mengumpulkan data sekunder dari berbagai sumber seperti buku, jurnal ilmiah, peraturan perundang-undangan, dan dokumen.

Penelitian ini juga menggunakan teknik studi dokumentasi, yaitu pengumpulan data yang bersumber dari dokumen atau arsip resmi yang dimiliki oleh instansi terkait.

dokumentasi adalah teknik pengumpulan data yang digunakan untuk memperoleh informasi tertulis seperti laporan, surat, dan notulen,

Teknik lain yang digunakan adalah wawancara, yang menurut merupakan percakapan yang dilakukan dengan tujuan khusus dan diarahkan pada suatu topik tertentu yang relevan dengan fokus penelitian. Wawancara dilakukan secara semi-terstruktur, yang memungkinkan peneliti untuk menggali lebih dalam informasi dari informan yang memiliki pengalaman langsung terhadap objek kajian.

E. Analisis Data

Analisis data merupakan proses penting dalam penelitian karena melalui tahapan ini, peneliti dapat menginterpretasikan data yang telah dikumpulkan secara sistematis untuk menjawab rumusan masalah. Menurut Kaelan Analisis data dalam penelitian hukum normatif dilakukan melalui cara menelaah bahan hukum primer dan sekunder, seperti peraturan perundang-undangan, dokumen hukum, serta literatur atau doktrin yang relevan. Data yang diperoleh dari studi pustaka, studi dokumen hukum, serta wawancara dianalisis dengan metode interpretasi, argumentasi hukum, dan sistematika hukum, sehingga dapat ditemukan makna hukum dan penerapannya dalam konteks yang dikaji. Pendekatan ini bertujuan untuk mengungkap kejelasan norma, asas, dan prinsip hukum yang menjadi objek penelitian.

Analisis data merupakan kegiatan telaahan memberikan yang dapat berarti menentang, mengkritik, mendukung, menambah, atau memberikan komentar dan kemudian membuat suatu kesimpulan terhadap hasil penelitian dengan pikiran sendiri dengan bantuan teori yang telah dikuasainya²⁶.

²⁶ Muhaimin, 2020, *Metode Penelitian Hukum*, Mataram University Press, hlm 103.