

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Banyak hal yang kita pikirkan dan lakukan dalam mengembangkan sistem pertanian pada masa yang akan datang, salah satunya kesejahteraan petani dan keluarganya merupakan tujuan yang harus jadi prioritas dalam membuat dan melaksanakan program-program apapun. Dan tentu saja tidak boleh menguntungkan satu golongan saja akan tetapi diarahkan terhadap pembangunan nasional terutama pada pengembangan sektor pertanian.

Tingkat produksi padi Kabupaten Lampung Selatan tidak lepas dari dukungan sistem pengairan yang memadai, namun dari tingkat produksi tersebut Pemerintah kabupaten Lampung Selatan harus mampu mengantisipasi tantangan globalisasi sehingga dapat menciptakan sistem yang adil bagi para petani, selain itu juga harus menciptakan suatu metode yang tepat untuk diarahkan guna mewujudkan masyarakat yang sejahtera khususnya petani dalam mengembangkan pertanian yang baik, sistem tersebut harus mampu berdaya saing, berkerakyatan, berkelanjutan, dan terdesentralistik<sup>1</sup>. Berdaya saing artinya pertanian kita mampu dan dapat disejajarkan dengan produk pertanian dari negara lain baik dilihat dari segi kualitas maupun secara kuantitas. Berkerakyatan artinya dalam setiap kebijakan dalam usaha pengembangan sektor pertanian harus mengikutsertakan petani sehingga petani bukan obyek dari pembangunan akan tetapi subyek dari

---

<sup>1</sup> Manning, Criss (1998), *Penyerapan Tenaga Kerja Sektor Pertanian Prisma*, No. 1, LP3ES, Jakarta

pembangunan tersebut. Berkelanjutan artinya dalam pembangunan pertanian harus memberi jaminan terhadap keberlangsungan sektor pertanian, sedangkan terdesentralisasi mempunyai makna bahwa pengembangan sektor pertanian yang dibuat oleh Dinas Tanaman Pangan dan Holtikultura juga harus berdasarkan aspirasi dan keinginan petani sesuai dengan kebutuhannya.

Tujuan dari pengembang sektor pertanian hanya akan tercapai apabila memperhatikan kaidah usaha dalam usaha tani dan dukungan program pangan yang kuat bagi masyarakat. Kaidah usaha tani meliputi prinsip usaha yakni mencari keuntungan, sementara pangan yang kuat adalah jaminan bahwa seluruh masyarakat terjaga keamanan pangannya.

Pengembangan pertanian diarahkan pada upaya untuk meningkatkan pendapatan hidup petani disertai dengan kualitas kehidupan mereka melalui pola peningkatan diversifikasi produk-produk hasil pertanian yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan pangan, gizi, serta jika dimungkinkan untuk memenuhi kebutuhan ekspor. Pola pengembangan pertanian adalah melalui pola pertanian inti rakyat dengan penerapan teknologi maju dan tepat guna. Disini peran pemerintah khususnya Dinas Tanaman Pangan dan Holtikultura sangat dibutuhkan, contohnya adalah pemerintah melalui Dinas Tanaman Pangan dan Holtikultura mengeluarkan kebijakan-kebijakannya dengan tidak memberatkan petani dengan menyelenggarakan kredit modal usaha tani dengan bunga yang sangat rendah, atau dengan mengadakan program pupuk murah yang dapat didistribusikan melalui KUD atau bisa juga dengan cara menjual langsung terhadap kelompok petani bekerjasama dengan produsen pupuk. Semua itu

bertujuan untuk menciptakan sistem pertanian yang handal dan kuat guna memenuhi kebutuhan pangan nasional, sehingga di masa yang akan datang negara kita tidak kekurangan stok pangan dan tidak bergantung pada impor beras dari negara lain.

Keberpihakan Pemerintah Daerah dalam hal ini Dinas Tanaman Pangan dan Holtikultura terhadap pengembangan sektor pertanian perlu lebih ditingkatkan, karena pada kenyataannya sektor pertanian mempunyai peranan yang cukup besar sebagai salah satu penyumbang dalam peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) selain sektor industri, perdagangan, dan jasa.

Pemanfaatan sumber daya alam harus bersinergi dengan pembangunan daerah dan harus berorientasi kepada pemberdayaan masyarakat. Hal ini dapat terwujud melalui *networking/* kerjasama yang terpadu antara pemerintah daerah, masyarakat, pihak swasta, dan pegawai negeri.<sup>2</sup>

Di dalam konteks pengembangan pertanian, keberhasilan mengandung makna pengumpulan petani yang tidak hanya dilakukan untuk mencapai swasembada pangan, akan tetapi lebih dan untuk menguatkan otonomi ekonomi, politik, dan kebudayaan mereka. Inilah konsep keberlangsungan pertanian kita yang demikian itu harus dilakukan sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari suatu pembangunan nasional yang utuh dan terpadu untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat terutama petani.

Oleh karena itu studi ini ingin meneliti Dinas Tanaman Pangan dan Holtikultura kabupaten Lampung Selatan dalam pengembangan sektor pertanian.

---

<sup>2</sup> Asnawi, S. (1991), *Industrialisasi dan Pertanian Serta Pendapatan di Indonesia*, Kongres Ilmu Pengetahuan Nasional V, IPTEK-LIPPI Jakarta

Karena di kabupaten Lampung Selatan pengembangan sektor pertanian kurang maksimal semenjak adanya perubahan dalam kebijakan-kebijakan tentang pangan yang menyebabkan kelangkaan pupuk untuk para petani, seiring perubahan pemerintahan dan kondisi ekonomi yang di ikuti dengan perubahan kebijakan-kebijakan tentang pangan, koperasi/KUD praktis tidak berperan lagi secara maksimal. Perubahan kebijakn seperti Kepmen Perindag Nomor : 356/MPP/KEP/5/2004, tidak lagi memberikan kewenangan penuh kepada koperasi/KUD menyalurkan pupuk kepada petani, melainkan kepada swasta (lebih dominan) dan juga kepada koperasi/KUD. Juga inpres Nomor 9 tahun 2002 tidak lagi memberi kewenangan kepada koperasi/KUD sebagai pelaksana tunggal pembelian gabah. Perubahan kebijakan-kebijakn diatas menyebabkan terjadi kelangkaan pupuk pada petani, harga pupuk lebih tinggi diatas Harga Eceran Tertinggi (HET), terjadi monopoli penyaluran pupuk oleh swasta yang menyebabkan koperasi/KUD nyaris tidak berperan lagi dalam penyaluran pupuk, padahal koperasi sudah lama menjadi badan usaha yang strategis dalam meningkatkan ekonomi anggotanya maupun masyarakat pada umumnya<sup>3</sup>, dan sebagian besar petani menganggap bahwa alasan bekerja disektor pertanian belum bias menopang kebutuhan hidup sehari-hari mereka dan untuk menutupi kekurangan tersebut mereka juga bekerja disektor lainnya seperti sektor industri.

Hal ini secara tidak langsung berpengaruh pula terhadap sektor pertanian , salah satu penyebab terlambatnya musim tanam karena sedikitnya pekerja tander,

---

<sup>3</sup> [http://www.smecda.com/kajian/files/laporan/laporan\\_akhir\\_pangan\\_pdf/ABSTRAK.pdf](http://www.smecda.com/kajian/files/laporan/laporan_akhir_pangan_pdf/ABSTRAK.pdf)

sehingga diperebutkan oleh banyak pemilik sawah, pertanian memang tidak lagi memegang peranan yang menguntungkan.

Disinilah peran aktif Dinas Tanaman Pangan dan Holtikultura Kabupaten Lampung Selatan dituntut untuk lebih maksimal dalam mengembangkan pertanian terutama pada sektor pertanian pangan setelah adanya keppres tentang pengembangan kawasan industri. Peran aktif Dinas tersebut juga harus diimbangi oleh peran aktif masyarakat terutama para petani, sehingga predikat dan eksistensi Kabupaten Lampung Selatan meningkat kualitas maupun kuantitasnya.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diungkapkan diatas maka dapat dibuat perumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana program Dinas Tanaman Pangan dan Holtikultura Kabupaten Lampung Selatan Dalam Melakukan Pemberdayaan Masyarakat Tahun 2006-2007?
2. Apa Faktor Yang Mempengaruhi program – program kegiatan Dinas Tanaman Pangan dan Hortikultura

## **C. Tujuan Penelitian dan Manfaat Penelitian**

1. Tujuan Penelitian
  - a. Mengetahui program Dinas Tanaman Pangan dan Holtikultura Kabupaten Lampung Selatan dalam Melakukan Pemberdayaan Masyarakat

- b. Mengetahui program-program tindak lanjut dalam kebijakan pemberdayaan masyarakat
- c. Mengetahui kegiatan-kegiatan sebagai tindak lanjut dari program yang di terapkan

## 2. Manfaat Penelitian

- a. Bagi penulis dapat mengetahui lebih jauh tentang peran dan fungsi Dinas Tanaman Pangan dan Holtikultura dalam Pengembangan Sektor Pertanian.
- b. Sebagai masukan bagi dinas dalam membuat suatu program dalam pengembangan pertanian.
- c. Sebagai bahan pembanding dan sebagai sumbangan informasi bagi peneliti dengan topik dan permasalahan yang sama.

## **D. Kerangka Dasar Teori**

Teori merupakan sebagai unsur dalam penelitian yang sangat diperlukan mengingat fungsinya sebagai pedoman dan landasan untuk memahami berbagai permasalahan dan fenomena yang menjadi kajian. Melalui teori juga akan dapat dijelaskan secara sistematis mengenai hubungan antara konsep/ variabel yang satu dengan yang lainnya.

Menurut Sofian Effendi, teori adalah Serangkaian asumsi, konsep, kontrak, definisi, proposisi untuk menerangkan sesuatu fenomena sosial secara sistematis dengan cara merumuskan hubungan antara konsep.<sup>4</sup>

Sedangkan menurut Koentjaraningrat, teori merupakan pengaturan mengenai sebab akibat atau mengenai adanya suatu hubungan positif antara gejala-gejala yang diteliti di satu atau beberapa faktor tertentu dalam masyarakat.<sup>5</sup>

Dari definisi tersebut di atas, maka teori mengandung tiga hal:

1. Teori adalah serangkaian proposisi antara konsep yang saling berhubungan.
2. Teori adalah menerangkan secara sistematis suatu fenomena social dengan cara menentukan hubungan antar konsep.
3. Teori menerangkan fenomena tertentu dengan cara menentukan konsep mana yang berhubungan dengan konsep lainnya dan bagaimana bentuk hubungannya tersebut.

Dari hal tersebut diatas untuk mempermudah dan mendukung penelitian, berikut adalah penjabaran dari kerangka dasar teori yang diperlukan.

## **1. Otonomi Daerah**

Secara etimologis otonomi berasal dari Yunani, Autos yang berarti sendiri dan Nomos yang berarti aturan atau undang-undang, maka apabila diterjemahkan perkata otonomi berarti peraturan sendiri atau undang-undang sendiri. Otonomi merupakan kata benda, sedangkan sifatnya adalah otonom. Mula-mula otonom atau berotonomi berarti mempunyai hak/ kekuasaan/ kewenangan untuk membuat aturan sendiri.

---

<sup>4</sup> Soffian Efendi, *Metode Penelitian Survey*, LP3ES, Jakarta, 1989, hal.37

<sup>5</sup> Koentjaraningrat, *Metode-Metode Penelitian Masyarakat*, PT.Gramedia, Jakarta, 1997, hal.9

Menurut Undang-undang nomor 22 tahun 1999, yang dimaksud dengan daerah otonom selanjutnya disebut daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat melalui prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>6</sup>

Sedangkan berdasarkan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dengan peraturan perundang undangan, dan undang-undang nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah pusat dan Pemerintah Daerah, yang mampu membuka celah luas bagi daerah untuk lebih cepat dapat mandiri dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dengan mengoptimalkan pemanfaatan segala sumber daya yang dimiliki secara efektif dan efisien, keberadaan Undang-undang nomor 32 tahun 2004 dan Undang-undang nomor 33 tahun 2004 juga mampu memberi celah bagi masyarakat untuk lebih meningkatkan keberdayaannya melalui partisipasi secara aktif dalam pelaksanaan kegiatan pembangunan, kontrol terhadap pemerintah, dan kegiatan sosial politiknya di daerah.

Desentralisasi adalah sebagai bentuk pendidikan politik bagi masyarakat dan sebagai jalan untuk membina tanggung jawab daerah dalam melaksanakan tugasnya,<sup>7</sup> desentralisasi dirasakan sebagai sebuah cara untuk membangun pemerintahan yang efektif, mengembangkan pemerintahan yang demokratis di

---

<sup>6</sup> Ibid hal.4

<sup>7</sup> Agus Dwiyanto, *Reformasi Tata Pemerintahan dan Daerah*, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UG, Yogyakarta, 2003, hal.20



seluruh wilayah, mendekatkan pelayanan publik kepada masyarakat, menghargai keragaman lokal dan mengembangkan potensi kehidupan masyarakat lokal serta memelihara integritas nasional<sup>8</sup>.

PBB mendefinisikan desentralisasi yang menunjuk pada penyerahan otoritas terhadap suatu basis geografi apakah dengan dekonsentrasi otoritas administratif kepada unit lapangan departemen yang sama atau tingkat pemerintahan atau dengan devolusi otoritas politik kepada unit pemerintah lokal atau badan khusus menurut undang-undang.<sup>9</sup>

Menurut The Liang Gie, otonomi daerah adalah wewenang untuk menyelenggarakan segenap kepatuhan setempat yang diterima daerah-daerah,<sup>10</sup> sedangkan menurut Inu Kencana Syafiee otonomi daerah itu sendiri berarti hak, wewenang, dan kewajiban suatu daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri. Fungsi mengatur diberikan kepada aparat legislatif yaitu DPRD, sedangkan fungsi mengurus diberikan kepada aparat eksekutif yaitu kepala daerah dan dinas-dinas otonominya.<sup>11</sup> Kewenangan otonomi daerah ini mengacu kepada kewenangan pembuatan keputusan di daerah dalam menentukan tipe dan tingkat pelayanan yang diberikan masyarakat dan bagaimana pelayanan ini diberikan dan dibiayai.

Ada empat komponen dalam kewenangan daerah, yang pertama adalah kewenangan daerah secara signifikan terkait dengan kerangka legal pemerintahan daerah, artinya sejauh mana kerangka legal dapat menjamin hak-hak daerah di

---

<sup>8</sup> Sutoro Eko, *Desentralisasi dan Demokrasi lokal*, IRE press, Yogyakarta, hal 47 2003

<sup>9</sup> Ibid

<sup>10</sup> The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia* Rajawali Press, Jakarta 1986,hal.44

<sup>11</sup> Inu Kencana Syafiee, *Ilmu Pemerintahan* cv. Mandar Maju, Bandung 1994, hal.229

hadapan pemerintah pusat. Kedua, hal ini tidak lepas dari tingkat keleluasaan yang dilimpahkan kepada daerah masing-masing jenis pelayanan publik. Ketiga, kewenangan daerah ini juga terkait dengan bentuk-bentuk pengaruh pusat yang tidak formal dalam penyelenggaraan fungsi yang telah dilimpahkan kepada daerah. Dan yang keempat, kewenangan daerah juga terkait dengan keleluasaan dalam membelanjakan keuangan daerah.

Sejalan dengan itu, Riswanda Imawan mengatakan keberhasilan penyelenggaraan otonomi daerah ditentukan oleh:<sup>12</sup>

- a) Semakin rendahnya tingkat ketergantungan (*degree of independency*) Pemerintah Daerah kepada Pemerintah Pusat, tidak saja dalam perencanaan tetapi juga dalam penyediaan dana karena suatu rencana pembangunan hanya akan efektif kalau dibuat dan dilakukan sendiri oleh Pemerintah Daerah.
- b) Kemampuan daerah untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi mereka (*growth from inside*) dan faktor-faktor luar yang secara langsung mempengaruhi laju pertumbuhan pembangunan dari “Top Down” ke “Bottom Up” mengisyaratkan bahwa tujuan pembangunan itu adalah untuk memacu pertumbuhan dari dalam. Dengan demikian, Pemerintah Daerah lebih leluasa merencanakan dan menentukan prioritas pembangunan yang hendak dilaksanakan dari suatu daerah.

Faktor geografis dicerminkan oleh besarnya sumber daya alam yang dimiliki oleh suatu daerah, semakin besar dan bervariasi sumber daya yang dimiliki yang diikuti dengan semakin tingginya kemampuan daerah untuk

---

<sup>12</sup> Riswanda Imawan, *Dampak Pembangunan Nasional terhadap Peningkatan Kenajuan Daerah*, Laporan Penelitian Pusat antara Universitas (PAU), Studi Sosial, UGM, 1991, hal.12-15

mendayagunakan dan mengelolanya. Pertumbuhan dari dalam suatu daerah ditentukan oleh besarnya jumlah dana yang datang dari luar daerah, hal ini tercermin dari besarnya investasi yang masuk kesuatu daerah, peran penting dari sebuah investasi, baik investasi yang datang dari dalam negeri (domestik) ataupun yang datang dari luar negeri (asing) dalam memacu pertumbuhan pembangunan suatu daerah memang memiliki peran yang sangat signifikan, semakin besarnya investasi yang masuk kesuatu daerah, disatu sisi mengindikasikan semakin baiknya ekonomi daerah, namun di sisi lain dapat menjadi faktor pemacu pertumbuhan ekonomi, merumuskan berbagai kebijakan dan melaksanakan fungsi kontrol terhadap jalannya pemerintahan dan pembangunan di daerah.

## **2. Pemerintah Daerah**

Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, dan Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.<sup>13</sup> Ketentuan tentang pemerintah diatur dalam Undang undang Republik Indonesia Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Berdasarkan Undang undang Republik Indonesia Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tersebut pada prinsipnya mengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah yang lebih mengutamakan pelaksanaan asas Desentralisasi. Hal hal yang mendasar dalam undang undang Republik Indonesia Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah mendorong untuk memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreatifitas, meningkatkan peran peran masyarakat, mengembangkan

---

<sup>13</sup> UU. RI. No.32 2004

peran dan fungsi DPRD. Oleh karena itu undang undang Republik Indonesia Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menempatkan otonomi daerah secara utuh pada daerah kabupaten dan daerah kota, yang dalam undang undang nomor 5 tahun 1974 berkedudukan sebagai Kabupaten Tingkat II dan Kotamadya Daerah Tingkat II. Daerah Kabupaten dan Daerah Kota tersebut berkedudukan sebagai daerah otonom yang mempunyai kewenangan dan keleluasaan untuk membentuk dan melaksanakan kebijakan menurut prakarsa dan aspirasi masyarakat.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah lebih ditekankan pada pelaksanaan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Otonomi luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama.<sup>14</sup>

Pemerintahan daerah adalah pelaksanaan fungsi fungsi pemerintahan daerah yang dilakukan oleh lembaga pemerintahan daerah yaitu Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Kepala Daerah adalah Kepala Pemerintah Daerah yang dipilih secara demokratis kepada kepala daerah tersebut, dengan mengingat bahwa tugas dan wewenang DPRD menurut Undang undang No.22/2003 tentang susunan dan kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, menyatakan antara lain DPRD tidak memiliki tugas dan wewenang untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, maka

---

<sup>14</sup> Ibid

pemilihan secara demokratis dalam Undang undang ini dilakukan oleh rakyat secara langsung. Kepala Daerah dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh seorang wakil kepala daerah.

Sedangkan otonomi yang nyata adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan dibidang tertentu secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup dan berkembang didaerah. Sedangkan otonomi yang bertanggung jawab adalah berupa perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepala daerah dalam wujud dan tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik.<sup>15</sup>

Prinsip penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah:

- a) Digunakannya asas desentralisasi, Dekonsentrasi dan tugas pembantuan.
- b) Penyelenggaraan asas desentralisasi secara utuh dan bulat yang dilaksanakan di Daerah Kabupaten dan Daerah Kota.
- c) Asas tugas pembantuan yang dapat dilaksanakan di Daerah Propinsi, Daerah Kabupaten, Daerah Kota dan Desa.<sup>16</sup>

Pemerintah daerah ditingkat propinsi dipimpin oleh Gubernur yang bertanggung jawab kepada DPRD Propinsi, sedangkan dalam kedudukannya sebagai wakil pemerintah, gubernur bertanggung jawab kepada Presiden. Sedangkan untuk otonomi daerah kabupaten dipimpin oleh Bupati atau Walikota

---

<sup>15</sup> Deddy supriady B., Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Gramedia, Jakarta, 2002

<sup>16</sup> UU RI No. 32 2004

yang bertanggung jawab kepada DPRD kabupaten / DPRD Kota dan berkewajiban memberikan laporan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri dalam rangka pembinaan dan pengawasan. Bupati sebagai unsur pemerintah daerah dan pimpinan daerah mempunyai tugas melaksanakan kebijakan umum dan menyelenggarakan segala kewenangan daerah serta melaksanakan tugas pembinaan yang telah ditetapkan. Sedangkan fungsi yang diselenggarakan oleh Bupati adalah :

- a). Pimpinan daerah yang harus membina seluruh perangkat Daerah agar berdaya guna dan berhasil guna dalam penyelenggaraan kewenangan Daerah.
- b). Perumusan dan penetapan kebijakan daerah dalam pengawasan dan pengendalian kewenangan Daerah.
- c). Pengkoordinasian tugas instansi Vertikal yang ada di daerah.<sup>17</sup>

Di dalam penyelenggaraan pemerintahan Daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab, pemerintah daerah dituntut untuk semaksimal mungkin menggunakan kemampuan yang dimiliki oleh Daerah untuk menggali sumber keuangan sendiri dan potensi yang ada didaerahnya termasuk mengaplikasikannya dalam wujud pembangunan yang nyata. Dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah kewenangan keuangan yang melekat pada setiap kewenangan pemerintahan menjadi kewenangan daerah.

### **3. Dinas Daerah**

Dinas daerah merupakan unsur pelaksana Pemerintah Daerah yang dipimpin oleh seorang Kepala Dinas yang berada dibawah dan bertanggung jawab

---

<sup>17</sup> Ibid

kepada Bupati melalui sekretaris daerah. Secara umum Dinas Daerah mempunyai tugas untuk melaksanakan kewenangan Otonomi Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi. Dalam melaksanakan tugas tersebut diatas dinas daerah menyelenggarakan fungsi:

- a. Perumusan kebijakan teknis yang sesuai dengan lingkup tugasnya
- b. Pemberian perijinan dan pelaksanaan pelayanan umum
- c. Pembinaan terhadap Unit Pelaksana Teknis Dinas dalam lingkup tugasnya.
- d. Pelaksanaan tugas tugas lain yang diberikan oleh Bupati sesuai dengan tugas dan fungsinya

Organisasi dari Dinas Daerah terdiri dari :

- a) Kepala Dinas
- b) Bagian Tata Usaha yang membawahi Sub Bagian sebagai unsur pembantu pimpinan
- c) Bidang yang membawahi seksi sebagai unsur pelaksana.

Sedangkan Struktur Organisasi Dinas terdiri dari :

- a) Sebanyak banyaknya 4 (empat) bidang dan 1 (satu) Bagian tata usaha.
- b) Bagian Tata Usaha membawahi sebanyak banyaknya 2 seksi
- c) Masing masing bidang membawahkan sebanyak banyaknya 2 seksi
- d) Unit Pelaksana Teknis Dinas dan kelompok jabatan fungsional sesuai dengan kebutuhan.

#### **4. Kebijakan Publik**

##### **a. Pengertian kebijakan publik**

Istilah kebijakan (*policy*) seringkali penggunaannya saling dipertukarkan dengan istilah-istilah lain seperti tujuan program, keputusan, Undang-Undang, ketentuan-ketentuan, usulan-usulan, dan rancangan besar.

Menurut Badan PBB (Persatuan Bangsa-Bangsa) kebijakan itu berarti pedoman untuk bertindak, pedoman itu boleh jadi sangat sederhana dan kompleks, bersifat umum dan khusus, luas dan sempit, kabur atau jelas, longgar atau terperinci, bersifat kualitatif atau kuantitatif, publik atau privat.<sup>18</sup>

Sedangkan istilah publik yang berasal dari bahasa Inggris yang berarti umum, masyarakat atau negara. Di dalam bahasa Inggris pengertian kata publik menjadi umum, masyarakat atau negara dipakai berganti-ganti, misalnya: yang didefinisikan sebagai “umum”, public offering (penawaran umum), public ownership (kepemilikan umum) dan lain-lain.

Sedangkan arti publik itu sendiri adalah sejumlah manusia yang memiliki kebersamaan berpikir, perasaan, harapan, sikap, dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang mereka miliki.<sup>19</sup>

##### **b. Implementasi Kebijakan Publik.**

Makna implementasi menurut Daniel A. Mazmania dan Paul A. Sabatier adalah memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah program

---

<sup>18</sup> Dr. Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan*, Bumi Aksara, Jakarta 2001, hal.2

<sup>19</sup> Inu Kencana Syafiee, *Ilmu Administrasi Publik*, Kineka Cipta, Jakarta 1990, hal.18



dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan publik<sup>20</sup>

Sedangkan Van Meter dan Van Horn merumuskan proses ini sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan baik individu-individu, pejabat-pejabat, atau kelompok pemerintah dan swasta yang diarahkan kepada terciptanya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan<sup>21</sup>

## **5. Pemberdayaan Masyarakat**

Pemberdayaan masyarakat adalah salah satu strategi dalam menumbuhkan kembangkan kelompok usaha bersama di pedesaan yang dilakukan Dinas Pemerintah untuk mencapai tujuan tertentu dengan mempertimbangkan azas manfaat dan efektifitas dalam pelaksanaan. Maka diperlukan adanya kerja sama, bantuan sarana dan prasana yang diberikan antara instansi dengan objek pelaksana. Keberhasilan pelaksanaan program/proyek pembangunan pertanian dan ketahanan pangan untuk pemberdayaan masyarakat pertanian tidak hanya diukur dari suksesnya penyaluran dana pembangunan kepada kelompok petani sasaran. Salah satu ukuran keberhasilan yang ingin dicapai adalah meningkatnya produktifitas melalui penerapan teknologi produksi yang mempunyai efektifitas tinggi serta penguatan modal kelompok.

---

<sup>20</sup> Daniel A. Mazmania dan Paul A. Sabatier, dalam Solichin, hal. 65

<sup>21</sup> Van Meter dan Van Horn (1975), dalam solichin , hal.65

## **6. Faktor-Faktor yang mempengaruhi Peran Instansi atau Lembaga Pemerintah Daerah.**

### **a. Faktor sumber daya manusia**

Faktor sumber daya manusia mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan, karena bagaimanapun jelas dan konsistennya ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan suatu kebijakan, jika para personil yang bertanggung jawab mengimplementasikan kebijakan kurang mempunyai sumber-sumber untuk melakukan pekerjaan secara efektif, maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan bisa efektif.

Sumber-sumber penting dalam implementasi kebijakan yang dimaksud antara lain mencakup :

- 1) Staf yang harus mempunyai keahlian dan kemampuan untuk bisa melaksanakan tugas ;
- 2) Perintah
- 3) Anjuran atasan/pimpinan

Disamping itu, harus ada ketepatan atau kelayakan antara jumlah staf yang dibutuhkan dan keahlian yang harus dimiliki dengan tugas yang akan dikerjakan<sup>22</sup>.

### **b. Faktor Dana**

Dana untuk membiayai operasionalisais implementasi kebijakan tersebut, informasi yang relefan dan yang mencukupi tentang bagaimana

---

<sup>22</sup> <http://www.google.co.id/search?hl=id&q=faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik&start=20&sa=N>

cara mengimplementasikan suatu kebijakan, dan kerelaan atau kesanggupan dari berbagai pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan tersebut. Hal ini dimaksudkan agar para implementor tidak akan melakukan suatu kesalahan dalam bagaimana caranya mengimplementasikan kebijakan tersebut. Informasi yang demikian ini juga penting untuk menyadarkan orang-orang yang terlibat dalam implementasi, agar diantara mereka mau melaksanakan dan mematuhi apa yang menjadi tugas dan kewajibannya.

### **c. Kewenangan**

Kewenangan untuk menjamin atau meyakinkan bahwa kebijakan yang diimplementasikan adalah sesuai dengan yang mereka kehendaki, dan fasilitas/sarana yang digunakan untuk mengoperasionalkan implementasi suatu kebijakan yang meliputi : Gedung, tanah, sarana dan prasarana yang kesemuanya akan memberikan pelayanan dalam implementasi kebijakan. Kurang cukupnya sumber-sumber ini berarti ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan tidak akan menjadi kuat, pelayanan tidak akan diberikan dan pengaturan yang rasional tidak dapat dikembangkan.

## **E. Definisi Konsepsional**

1. Peranan adalah tindakan-tindakan atau usaha-usaha yang dilakukan oleh suatu badan usaha, organisasi atau instansi tertentu untuk kemajuan, perkembangan

dan keberhasilan. Atau menurut Sofian Efendi<sup>23</sup> peranan adalah tingkah laku yang diharapkan di miliki orang atau lembaga yang berkedudukan di dalam masyarakat atau lembaga yang dinaunginya. Dalam kamus bahasa indonesia kontemporer pengertian peran dapat dijelaskan sebagai berikut: peran adalah sesuatu yang diharapkan dimiliki oleh orang yang memiliki kedudukan dalam masyarakat. Sedangkan menurut kamus besar bahasa indonesia menyatakan bahwa: peran adalah seperangkat tingkah yang diharapkan dimiliki oleh orang yang berkedudukan dalam masyarakat<sup>24</sup>.

2. Dinas Daerah adalah unsur pelaksana pemerintah daerah. Daerah dapat berarti Provinsi, Kabupaten, atau Kota<sup>25</sup>.
3. Peran Dinas Tanaman Pangan dan Holtikultura Kabupaten Lampung Selatan adalah sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya yaitu membantu Bupati dalam melaksanakan sebagian kewenangan daerah dibidang pertanian, kehutanan, dan perkebunan serta tugas pembantuan yang ditugaskan dari pemerintah kepada pemerintah daerah. Serta mempunyai fungsi:
  - a) Pengaturan atau pengurus kegiatan teknis di bidang pertanian, kehutanan dan perkebunan yang meliputi pertanian tanaman pangan, kehutanan, perkebunan dan informasi penyuluhan berdasarkan kebijakan Bupati.
  - b) Pelaksanaan program pemerintah di bidang pertanian, kehutanan dan perkebunan.
  - c) Pemberian perizinan dan pelayanan masyarakat di bidang pertanian, kehutanan dan perkebunan.

---

<sup>23</sup> Sofian Effendi, *Humas Suatu Studi Komunikologis*, Remadja Karya, Bandung 1989, hal.67

<sup>24</sup> Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Jakarta, hal.667

<sup>25</sup> Pasal 124 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

4. Potensi Pertanian adalah suatu kondisi yang berkaitan dengan sektor pertanian yang mempunyai kemampuan untuk dikembangkan sebagai komoditas unggulan yang mampu untuk menambah nilai suatu ekonomi daerah dan petani khususnya.

#### **F. Definisi Operasional**

Menurut Sofyan Effendi, definisi operasional adalah unsur penelitian yang memberitahukan bagaimana caranya mengukur suatu variabel. Dengan kata lain, definisi operasional adalah semacam petunjuk pelaksanaan bagaimana caranya mengukur suatu variabel.<sup>26</sup>

Penelitian terhadap Peran Dinas Tanaman Pangan dan Holtikultura dalam pemberdayaan masyarakat, akan menganalisis data dengan menggunakan indikator-indikator sebagai berikut:

1. Program Ketahanan Pangan dan Pengembangan Sumber Daya Manusia meliputi :
  - a. Kewenangan Dinas
  - b. Sumberdaya Manusia
  - c. Tanggapan Masyarakat
  - d. Analisis
2. Program Pembinaan Pasca Panen, Pengolahan dan Pemasaran Hasil Pertanian Tanaman horticultura, meliputi :
  - a. Kewenangan Dinas
  - b. Sumberdaya Manusia

---

<sup>26</sup>Ibid , hal. 46.

- c. Tanggapan Masyarakat
  - d. Analisis
3. Program Bantuan Pinjaman Modal Usaha, meliputi :
- a. Kewenangan Dinas
  - b. Sumberdaya Manusia
  - c. Tanggapan Masyarakat
  - d. Analisis
4. Pengembangan Agribisnis Pasca Panen Padi dan Jagung di desa Miskin, meliputi :
- a. Kewenangan Dinas
  - b. Sumberdaya Manusia
  - c. Tanggapan Masyarakat
  - d. Analisis
5. Program Dana Penguatan Modal Lembaga Usaha Ekonomi Pedesaan (DPM – LUEP, meliputi :
- a. Kewenangan Dinas
  - b. Sumberdaya Manusia
  - c. Tanggapan Masyarakat
  - d. Analisis

## **G. Metode Penelitian**

Metode penelitian merupakan suatu cara yang utama dalam melaksanakan penelitian, metode penelitian memandu penulis tentang unsur-unsur bagaimana

suatu penelitian akan dilakukan. Dalam melakukan suatu penelitian perlu diketahui tentang metode yang digunakan untuk mendapatkan data dalam rangka analisis dan interpretasi data yang ada. Metodologi adalah suatu cara yang digunakan untuk mencapai suatu tujuan. Untuk itu perlu ditetapkan :

## **1. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian yang digunakan adalah Documentary studi dimana dalam penelitian ini akan dilukiskan atau digambarkan mengenai keadaan obyek atau peristiwa tanpa suatu maksud untuk mengambil suatu kesimpulan yang berlaku secara umum. Sifat penelitian ini pada umumnya adalah:

“Menuturkan dan menafsirkan data yang ada misalnya tentang sesuatu yang dialami, pandangan sifat yang nampak atau tentang suatu proses yang sedang berlangsung, pengaruh yang bekerja, kelakuan yang sedang muncul, kecenderungan yang nampak, pertentangan yang sedang meruncing dan sebagainya”.<sup>27</sup>

## **2. Unit Analisis**

Sejalan dengan permasalahan yang menjadi pokok pembahasan dalam penelitian ini, maka unit analisis yang menjadi pokok penelitian adalah Dinas Tanaman Pangan dan Holtikultura dengan kebijakannya dalam menyangkut pengembangan sektor pertanian dan meningkatkan pendapatan petani.

Adapun yang diwawancarai :

- a. Kepala Dinas Tanaman Pangan dan Holtikultura Kabupaten Lampung Selatan

---

<sup>27</sup> Winno Surachmad, *Pengantar Praktis, Dasar Metode Praktis*, Bandung 1980, hal.32

- b. Kepala Bagian Tata Usaha Dinas Tanaman Pangan dan Holtikultura Kabupaten Lampung Selatan
- c. Pegawai Dinas Tanaman Pangan dan Holtikultura Kabupaten Lampung Selatan
- d. 5 Orang dari 20 petani Kabupaten Lampung Selatan

### **3. Teknik Pengumpulan Data**

Untuk mengumpulkan data, peneliti terjun ke lapangan. Adapun teknik pengumpulan data yang dilakukan adalah dengan cara studi pustaka atau teknik dokumentasi, yaitu dilakukan dengan cara mengumpulkan informasi-informasi, teori-teori, serta peraturan dan informasi lain dari buku literatur yang berhubungan dengan penelitian ini.

#### **a. Teknik Interview atau Wawancara**

Interview adalah teknik pengambilan dengan cara melakukan wawancara atau mengajukan pertanyaan langsung kepada responden guna mendapatkan informasi yang diperlukan secara langsung dengan responden di tempat penelitian.

#### **b. Teknik Dokumentasi**

Teknik ini dipergunakan untuk mendapatkan data dengan cara melihat data catatan, buku-buku, arsip-arsip, surat-surat, dokumen-dokumen, maupun gambar atau grafik yang berhubungan dengan penelitian ini, yaitu yang diperoleh dari Dinas Tanaman Pangan dan Holtikultura maupun Pemerintah Daerah Kabupaten Lampung Selatan.



#### 4. Jenis Data

Dalam penelitian ini ada 2 (dua) jenis data yaitu data primer dan data sekunder, adapun pengertian dari kedua data tersebut adalah:

- a. Data Primer adalah data yang diperoleh dari responden dan berupa keterangan dari pihak-pihak yang terkait dengan masalah yang ada dalam penelitian ini. Dalam hal ini melalui beberapa individu yang duduk sebagai pegawai di Dinas Tanaman Pangan dan Holtikultura Kabupaten Lampung Selatan, guna mendapatkan informasi informasi yang diperlukan.
- b. Data sekunder adalah data yang diperoleh dari studi kepustakaan yang menggunakan data yang telah tersedia berupa bahan bahan pustaka seperti buku ilmiah, jurnal, artikel, undang undang yang berkaitan dan lain lain yang dianggap perlu.

#### 5. Teknik Analisis Data

Analisi data adalah proses penyederhanaan data ke dalam bentuk yang lebih mudah di baca dan di interpretasikan.<sup>28</sup> Sedangkan menurut Dalton, Analisis data adalah proses mengatur urutan data, mengorganisasikan ke dalam suatu pola, kategori dan satuan uraian dasar.<sup>29</sup> Teknik analisis data yang digunakan adalah analisis kualitatif. Dimana data yang diperoleh diklasifikasikan, digambarkan dengan kalimat, di pisah untuk memperoleh kesimpulan. Selanjutnya menganalisa dengan gejala atau objek yang diteliti dan menginterpretasikan data atau dasar teori yang ada serta untuk menilai

---

<sup>28</sup> Soekanto.S, *Teori Perubahan Sosial*, Gramedia Pustaka Tama, Jakarta, 1999, hal.22

<sup>29</sup> Lexy Moleong, *Metodelogi Penelitian Kualitatif*, PT.Remadja Rosdakarya, Bandung, 1993, hal.103

makna yang bersifat menyeluruh. Data tersebut diperoleh dari naskah wawancara, dokumen resmi dan sebagainya untuk memperoleh keabsahan data dalam penelitian.

Langkah-langkah yang perlu ditempuh dalam analisa data adalah sebagai berikut:

- a. Analisis dalam bentuk menyalin proses pengamatan dengan penelitian lapangan
- b. Berusaha menemukan persamaan dan perbedaan dari gejala-gejala sosial yang diamati.
- c. Melakukan pengamatan lebih lanjut terhadap perilaku yang berkaitan dengan preposisi-preposisi teoritis semata.
- d. Mengevaluasi proposisi-proposisi sementara untuk menghasilkan kesimpulan-kesimpulan.
- e. Menyatakan obyek dari data yang diamati secara transparan dan akurat.

Menurut Koentjaraningrat teknik analisa data kualitatif adalah Data yang dikumpulkan itu berupa studi kasus dan bersifat monografis, mudah diklasifikasikan, dan jumlahnya sedikit.