

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Arah kebijakan pembangunan pertanian nasional adalah mengembangkan pertanian yang berorientasi global sesuai kemajuan teknologi dengan membangun keunggulan kompetitif berdasarkan keunggulan komparatif sebagai negara maritim dan agraris sesuai kompetensi dan produk unggulan di setiap daerah, terutama pertanian dalam arti luas serta kehutanan.

Pembangunan pertanian diarahkan menuju pertanian yang modern, tangguh, dan efisien. Ini dapat diwujudkan melalui upaya optimalisasi pemanfaatan sumber daya domestik, seperti lahan, air, plasma nutfah, tenaga kerja, modal, dan teknologi. Perlunya perluasan spektrum pembangunan pertanian melalui diversifikasi teknologi, sumber daya, produksi, dan konsumsi. Di sisi lain, perlu adanya penerapan rekayasa teknologi pertanian spesifik lokasi secara dinamis, serta diperkuat dengan upaya peningkatan efisiensi sistem agribisnis untuk meningkatkan produksi pertanian dengan kandungan ilmu pengetahuan dan teknologi serta berdaya saing tinggi, sehingga memberikan peningkatan kesejahteraan petani dan masyarakat konsumen secara berimbang.

Ketahanan pangan sebagai bagian integral dari pembangunan pertanian diarahkan dengan mengembangkan sistem ketahanan pangan yang berbasis pada

rangka menjamin tersedianya pangan dan nutrisi dalam jumlah dan mutu yang dibutuhkan pada tingkat harga yang terjangkau dengan memperhatikan peningkatan pendapatan petani dan nelayan, serta peningkatan produksi.

Dari hasil analisis pencapaian kinerja menunjukkan bahwa masih ada beberapa permasalahan dalam pelaksanaan Program Kerja Tahun 2004,¹ yaitu: *Pertama*, terbatasnya luas kepemilikan lahan penduduk sehingga jarak tanam, khususnya untuk tanaman buah-buahan tidak bisa sesuai anjuran sehingga dikhawatirkan produktivitasnya tidak berjalan lancar. *Kedua*, petani tidak mudah menerima teknologi inovatif yang menguntungkan, misalnya penggunaan jumlah benih yang lebih sedikit dan penanaman bibit padi umur pendek. *Ketiga*, hujan yang baru turun pada pertengahan bulan November sehingga realisasi penanaman bibit ditunda beberapa bulan setelah penyediaan bibit. *Keempat*, operasional alat untuk pompa air tidak bisa maksimal, hanya efektif tiga bulan saja per tahunnya, yaitu pada awal dan akhir musim hujan. Akibatnya perolehan pendapatan sangat minim, hal ini akan mengakibatkan target setoran untuk tahun yang akan datang mengalami kesulitan. *Kelima*, penyediaan traktor dan pompa air agak terlambat, karena lambatnya pencairan anggaran sehingga tidak sesuai dengan jadwal kegiatan dilapangan.

Faktor lain yang dipandang perlu, yaitu adanya peningkatan pemberdayaan petani dan kelembagaan kelompok tani agar mampu secara efektif mengartikulasikan aspirasi dan kepentingan petani. Kelembagaan petani yang kuat merupakan faktor

¹ Laporan Tahunan 2004, Badan Koordinasi Program Kerja Tahun 2004

Dengan arah kebijakan pembangunan pertanian kehutanan yang sarat dengan beban tersebut, Pemerintah Kabupaten memiliki kewenangan-kewenangan sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang kewenangan pemerintah dan propinsi sebagai daerah otonom. Di luar kewenangan pemerintah dan propinsi tersebut, pemerintah kabupaten memiliki kewenangan-kewenangan yang dapat dilaksanakan dalam upaya mewujudkan otonomi daerah dibidang pertanian kehutanan, antara lain dengan pembentukan Dinas Pertanian Kehutanan dan Konservasi Tanah yang memiliki kewenangan dibidang pertanian tanaman pangan, kehutanan, dan perkebunan.

Untuk mewujudkan pembangunan pertanian dan kehutanan di Kabupaten Brebes, Dinas Pertanian dan Kehutanan telah menyusun dan menerapkan kebijakan yang tercantum dalam Rencana Strategis Dinas Pertanian Kehutanan dan Konservasi Tanah Kabupaten Brebes Tahun 2003-2007. Sebagai wujud operasionalisasinya kebijakan tersebut maka dapat dijabarkan ke dalam suatu bentuk program dan kegiatan.

Program yang ditetapkan adalah:

1. Peningkatan Ketahanan Pangan
2. Pengembangan Usaha Pertanian
3. Rehabilitasi dan Konservasi Hutan, Tanah, dan Air
4. Pengembangan Sumber Daya Manusia, Teknologi dan Sektor Pertanian dan Kehutanan

Program dan kegiatan tersebut disusun secara realistis dengan mengantisipasi perkembangan, masa depan serta mempertimbangkan kondisi dan situasi Kabupaten Brebes. Hingga saat ini program dan kegiatan tersebut telah berjalan selama kurang lebih 2 tahun. Untuk itulah dalam penelitian ini peneliti ingin mengetahui sudah sejauh manakah program dan kegiatan Dinas Pertanian Kehutanan dan Konservasi Tanah Kabupaten Brebes telah dilaksanakan khususnya dalam sektor perkebunan.

Potensi sub sektor perkebunan di Kabupaten Brebes dikembangkan melalui perkebunan rakyat meliputi komoditi cengkeh, kelapa, teh, melinjo, kopi, nilam dan tebu. Komoditi unggulan dari Kabupaten Brebes sektor Perkebunan adalah Tebu, Cengkeh dan Nilam. Sedangkan salah satu komoditi lain yang sedang dikembangkan melalui perkebunan besar yaitu komoditi teh dengan unit pengolahan di Kaligua Desa Pandansari Kecamatan Paguyangan diusahakan oleh PT Perkebunan Nusantara IX dengan hasil produksi mencapai 1.095,60 ton teh kering atau teh hitam. Varietas Cengkeh yang diproduksi adalah varietas zanzibar, cikotok dan ciputih. Potensi pengembangan komoditi nilam di kecamatan Bantarkawung meliputi desa Terlaya, Legok, Tambakserang dan di Kecamatan Salem meliputi desa Gununglarang, Salem

Tabel 1.1
Potensi Komoditi Unggulan Kabupaten Brebes

NO	Komoditi	Produksi (Ton)	Luas Panen (Ha)
1	Cengkeh	241	1.398
2	Nilam	351	117
3	The	83	168

Sumber : Laporan Kinerja Akuntabilitas Dinas Pertanian dan Kehutanan
Kabupaten Brebes 2004

Dari tabel diatas dapat diketahui bahwa Kabupaten Brebes memiliki komoditi tanaman perkebunan yang cukup besar untuk dikembangkan. Dengan jumlah produksi memang perlu ditingkatkan lagi baik dari segi kuantitas maupun kualitas dari komoditas tersebut agar dapat dipasarkan sampai ke luar negeri.

B. Rumusan Masalah

Dari latar belakang masalah di atas maka dapat diambil suatu rumusan sebagai berikut:

Bagaimanakah Implementasi Program dan Kegiatan Dinas Pertanian

... Kabupaten Brebes pada tahun 2004 pada

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah:

- 1) Mengetahui program dan kegiatan Dinas Pertanian dan Kehutanan tahun 2004.
- 2) Mengetahui bagaimanakah implementasi program dan kegiatan Dinas Pertanian dan Kehutanan pada tahun 2004.
- 3) Mengetahui sejauh mana program dan kegiatan dari Dinas Pertanian dan Kehutanan pada tahun 2004 mampu meningkatkan perekonomian dan pertanian khususnya di sektor perkebunan.

2. Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian ini adalah :

- 1) Ilmu Pengetahuan

Dalam mengkaji mengenai implementasi kebijakan publik yakni program dan kegiatan Dinas Pertanian dan Kehutanan Kabupaten Brebes.

- 2) Dinas Pertanian dan Kehutanan Kabupaten Brebes

Sebagai masukan bagi aparaturnya pemerintah daerah khususnya Dinas Pertanian dan Kehutanan Kabupaten Brebes dalam melaksanakan tugasnya.

- 3) Untuk masyarakat petani, untuk memberikan sumbangan ide pemikiran

dan meningkatkan kesejahteraan petani dan masyarakat

D. Kerangka Dasar Teori

1. Implementasi Program

Implementasi program dan kegiatan pada awalnya adalah kebijakan publik (*public policy*) yang kemudian diterjemahkan ke dalam program-program nyata yang ditujukan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam kebijakan publik itu sendiri.

Makna implementasi menurut Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier adalah memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan.³

Implementasi kebijakan merupakan aktivitas pemerintah untuk merealisasikan tujuan-tujuan publik (*goals of public policies*) menjadi hasil-hasil yang bisa dilihat. Jadi implementasi kebijakan publik merupakan fungsi dari implementasi program dan yang tergantung daripada hasil-hasil (*outcomes*) itu sendiri.

Studi mengenai pelaksanaan kebijakan harus dibedakan dari evaluasi kebijakan, untuk itu Amir Santosa mengemukakan pendapatnya sebagai berikut:⁴

“Analisis mengenai pelaksanaan kebijakan (*policy implementation*) mencoba mempelajari sebab keberhasilan/kegagalan kebijakan publik melalui pembahasan mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan, sedangkan didalam pelaksanaan kebijaksanaan itu tidak hanya bersifat teknis administratif belaka, tetapi melibatkan juga masalah-masalah politik. Dengan demikian studi mengenai implementasikebijaksanaan, mencoba menjawab pertanyaan mengapa hal ini terjadi, dan tidak hanya berhenti pada pertanyaan apa yang terjadi.”

³ Daniel A. M. dan Paul A. S. dalam Solichin Abdul Wahab ‘*Analisis Kebijaksanaan*’. Bumi Aksara, Jakarta. 2001. hal. 2.

⁴ Amir Santosa, *Analisis Kebijakan*, Bumi Aksara, Jakarta, 1999. hal. 9

Merilee S. Grindle merumuskan urutan ini sebagai berikut:⁵

'Implementation from policy to program to outcomes'.

Studi implementasi kebijakan publik merupakan usaha untuk mengetahui tingkat keberhasilan pelaksanaan kebijakan publik serta variabel-variabel yang mempengaruhinya.

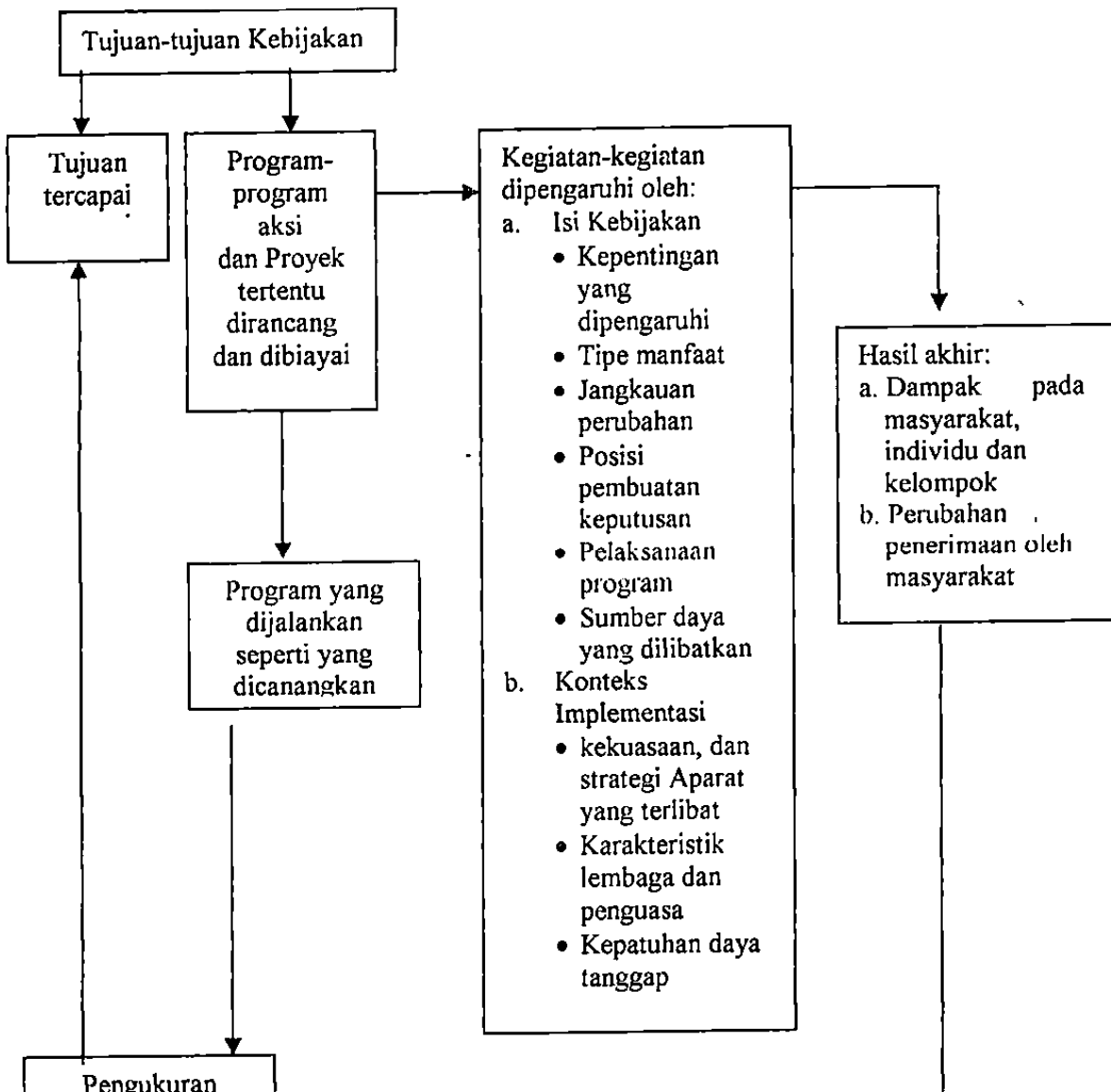
Menurut Grindle, implementasi kebijakan ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Studi ini melihat adanya tiga dimensi analisis dalam organisasi, yaitu tujuan, pelaksanaan, tugas dan kaitan organisasi dengan lingkungan. Ide dasar Grindle adalah bahwa kebijakan ditransformasikan menjadi program-program aksi maupun proyek individual dengan biaya yang telah disediakan maka implementasi kebijakan dapat dilakukan.⁶

⁵ Merilee S. Grindle (ed), *Politics and Implementation In The Third W.* Princeion University Prees. Princeton. New Jersey. 1980, hal. 6.

Untuk lebih jelasnya lagi akan digambarkan dalam model sebagai berikut:⁷

Gambar 1. 1

Model Implementasi Kebijakan Menurut Grindle



Dari gambar diatas dapat dijelaskan sebagai berikut:

Isi Kebijakan:

1. Kepentingan yang dipengaruhi

Kepentingan yang menyangkut banyak kepentingan yang berbeda akan sulit diimplementasikan dibanding yang menyangkut sedikit kepentingan.

2. Tipe manfaat

Suatu kebijakan yang memberikan manfaat dan langsung dapat dirasakan oleh sasaran, bukan hanya formal, ritual, dan simbolis. Akan tetapi kongkrit akan lebih mudah diimplementasikan.

3. Derajat perubahan yang diharapkan

Kebijakan cenderung lebih mudah diimplementasikan jika dampak yang diharapkan dapat memberi hasil yang pemanfaatannya jelas dibandingkan dengan yang bertujuan terjadi perubahan sikap dan perilaku penerima kebijakan.

4. Letak pengambilan keputusan

Kedudukan pembuat kebijakan akan mempengaruhi implementasi, selanjutnya pembuatan kebijakan yang mempunyai kewenangan dan otoritas yang tinggi akan lebih mudah dan mempunyai wewenang dalam pengkoordinasian organisasi di bawahnya.

5. Pelaksana program

Keputusan siapa yang akan ditugasi untuk mengimplementasikan program yang

... .. Dalam hal ini

tingkat kemampuan, keefektifan, dan dedikasi yang tinggi akan berpengaruh dalam prosesnya.

6. Sumber daya yang dilibatkan

Sumber daya yang digunakan dalam program, bentuk dasar, dan asal sumber daya akan menentukan implementasi dan keberhasilan kebijakan.

Konteks Implementasi:

1. Strategi yang digunakan dalam proses, kekuasaan, dan badan pelaksana ataupun elit politik dan penguasa setempat akan mempengaruhi implementasi kebijakan.
2. Kondisi dan keberadaan badan pelaksana yang didukung otoritas penguasa akan berpengaruh.
3. Kepatuhan dapat berupa dukungan elit politik, kesediaan instansi pelaksana program, juga kepatuhan masyarakat penerima manfaat/sasaran program. Sedangkan daya tanggap berupa kepekaan lembaga publik seperti birokrasi terhadap kebutuhan atau permasalahan yang timbul dari implementasi kebijakan.

Menurut Edward III ada 4 faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi. Faktor-faktor tersebut bekerja secara simultan dan berinteraksi antara satu dan yang lainnya, untuk membantu bahkan menghambat implementasi kebijakan. Keempat faktor yang dimaksud tersebut adalah:⁸

a. Komunikasi

Persyaratan bagi implementasi yang efektif adalah mereka yang melaksanakan keputusan harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan, untuk itu sangat diperlukan komunikasi yang baik dan lancar, komunikasi harus akurat dan dimengerti dengan cermat oleh para pelaksana.

b. Sumber daya

Sumber daya memegang peranan yang penting dikarenakan apabila dari pelaksana kekurangan sumber daya yang diperlukan untuk melaksanakan kebijaksanaan maka implementasi mungkin berjalan tidak efektif. Sumber daya yang dimaksud disini adalah staf yang mempunyai *skill* memadai untuk melaksanakan tugas-tugasnya, informasi mengenai pelaksanaan, kebijakan atau data-data yang akurat dan wewenang serta fasilitas yang diperlukan.

c. Sikap pelaksana dan kecenderungan pelaksana

Apabila pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu, kemungkinan besar mereka melaksanakan sebagaimana yang diinginkan oleh pembuat keputusan. Begitu juga berlaku sebaliknya apabila terjadi hal yang berlawanan. Dengan demikian kecenderungan-kecenderungan pelaksana biasanya menimbulkan pengaruh terhadap kelancaran implementasi, baik yang mendukung maupun yang menghambatnya.

d. Struktur birokrasi

Struktur birokrasi yang melaksanakan kebijakan mempunyai pengaruh

struktur birokrasi yang terlalu panjang dan berbelit-belit, serta sistem prosedural yang tidak efisien.

Implementasi kebijakan publik banyak ditentukan oleh aparat pelaksana dalam birokrasi dan prosedur implementasi atau karakteristik para pejabat birokrasi. Namun demikian keberhasilan pelaksanaan kebijakan publik sesungguhnya juga banyak dipengaruhi oleh faktor-faktor diluar birokrasi.

Muhajir Darwin mengemukakan:⁹

“Proses implementasi bukanlah proses mekanisme dimana setiap aktor akan secara otomatis melakukan apa saja yang seharusnya dilakukan sesuai dengan skenario pembuat kebijakan, tetapi merupakan proses kegiatan yang acapkali rumit, diwarnai pembentukan kepentingan antar aktor yang terlibat baik sebagai administrator, petugas lapangan atau kelompok sasaran”.

Sementara menurut Abdul Wahab Solikhin suatu proses implementasi kebijakan merupakan keseluruhan dari kegiatan atau tindakan-tindakan yang dilakukan baik individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok pemerintah dan swasta yang diarahkan pada pencapaian tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan.¹⁰

Selanjutnya agar tujuan-tujuan kebijakan publik tersebut dapat tercapai kebijakan publik tersebut diterjemahkan ke dalam bentuk program-program dan dilaksanakan ke dalam bentuk kegiatan-kegiatan yang memiliki ciri-ciri operasional seperti:¹¹

⁹ Muhajir Darwin, Hasil Lokakarya, '*Analisis Kebijakan Sosial*'. UGM Yogyakarta, 1992.

- a. Jangka waktu yang diperlukan untuk menyelesaikan program tersebut.
- b. Berbagai sasaran yang hendak dicapai.
- c. Besarnya biaya yang diperlukan beserta identifikasi sumbernya.
- d. Jenis-jenis kegiatan yang akan dilaksanakan.

Pada kenyataannya setelah kebijakan tersebut dijalankan hasilnya sering tidak mencapai hasil yang diharapkan, menurut William N. Dunn.¹²

“Hasil kebijaksanaan (*policy outcomes*) adalah akibat-akibat yang terjadi dari serangkaian tindakan kebijaksanaan tidak sepenuhnya stabil atau diketahui sebelum tindakan dilakukan, juga tidak semua hasil tersebut terjadi seperti yang diterapkan atau dapat diduga sebelumnya. Perubahan moneter dunia, krisis bahan bakar, bencana alam, dan sebagainya membuat rencana meleset atau hasil yang timbul tidak sesuai dengan yang diharapkan”.

Lebih lanjut dia menambahkan:

“Hasil guna kebijaksanaan adalah tingkat seberapa jauh hasil kebijaksanaan memberi sumbangan pada pencapaian nilai. Pada kenyataannya jarang terdapat problem yang dapat dipecahkan secara tuntas”.

Sementara menurut Irfan Islamy:¹³

Penilaian terhadap kebijaksanaan negara seringkali menunjukkan bahwa kebijaksanaan negara tersebut tidak mencapai hasil atau memperoleh dampak yang diharapkan. Tidak tercapainya tujuan kebijaksanaan ini disebabkan adanya faktor-faktor sebagai berikut:

- Pertama, tersedianya sumber-sumber yang terbatas, baik tenaga, biaya, material, waktu, dan sebagainya, sehingga dampak yang diharapkan tidak tercapai.

¹² William N. Dunn, *Analisa Kebijakan Publik*, Hanindata, Yogyakarta, 2001, hal. 52.

Banyak program-program pembangunan yang terbengkalai karena kekurangan dana dan sebagainya.

- Kedua, kesalahan dalam administrasi kebijaksanaan-kebijaksanaan negara akan mengurangi tercapainya dampak kebijaksanaan negara. Apapun baiknya isi kebijaksanaan negara, kalau tidak diadministrasikan dengan baik akan sulit mencapai dampak yang diharapkan.
- Ketiga, problem-problem publik seringkali timbul karena adanya berbagai macam faktor, sedangkan kebijaksanaan seringkali dirumuskan hanya atas dasar salah satu dari sejumlah kecil faktor-faktor tersebut.
- Keempat, masyarakat memberikan respon atau melaksanakan kebijaksanaan negara dengan cara-cara sendiri sehingga dapat mengurangi atau menghilangkan dampaknya.
- Kelima, adanya beberapa kebijaksanaan negara yang mempunyai tujuan bertentangan satu sama lain.
- Keenam, adanya usaha-usaha untuk memecahkan beberapa masalah tertentu yang memakan biaya lebih besar dari masalah-masalahnya sendiri.
- Ketujuh, banyaknya problem-problem publik yang tidak dapat dipecahkan secara tuntas.
- Kedelapan, adanya masalah-masalah baru yang lebih menarik dan dapat

... ..

Dinas Pertanian Kehutanan dan Konservasi Tanah Kabupaten Brebes sebagai instansi daerah yang berwenang mengelola bidang pertanian dan kehutanan di Kabupaten Brebes dalam mewujudkan tujuannya telah menetapkan berbagai kebijakan yang dijabarkan dalam bentuk program dan kegiatan. Dalam merumuskan berbagai kebijakannya, Dinas Pertanian Kehutanan dan Konservasi Tanah Kabupaten Brebes terlebih dahulu melakukan analisis internal dan eksternal. Analisis internal dilakukan untuk mengetahui kemampuan organisasi, sedangkan analisis eksternal diperlukan untuk mengantisipasi perkembangan yang terjadi.

Pelaksanaan program pembangunan pertanian dan kehutanan Kabupaten Brebes dijabarkan per tahun berdasarkan volume pekerjaan, biaya yang dibutuhkan, lokasi pelaksanaan kegiatan serta tujuan dan sasaran yang ingin dicapai dengan mempertimbangkan dinamika masyarakat dan perubahan-perubahan yang disebabkan kondisi makro dengan tetap berpedoman pada visi dan misi yang telah ditetapkan.

2. Pemerintah Daerah

Istilah Pemerintah dibedakan antara dalam arti luas dan dalam arti sempit. Pemerintah dalam arti luas menunjuk pada aparatur negara seluruhnya sebagai kesatuan yang melaksanakan seluruh tugas atau kekuasaan negara, sedangkan dalam arti sempit berarti organ atau perlengkapan negara yang melaksanakan tugas bidang eksekutif.¹⁴

¹⁴

Dalam pasal ayat 1 (1) UUD 1945 menetapkan Negara Republik Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik, menganut asas desentralisasi dalam menyelenggarakan otonomi daerah. Selanjutnya dalam Pasal 18 UUD 1945 dinyatakan dengan jelas bahwa:¹⁵

“Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan daerah kecil, dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang dengan memandang dan mengingat pemerintahan negara dan hak-hak usul-usul daerah-daerah yang bersifat istimewa.”

Dalam penjelasan pasal tersebut, antara lain dikemukakan bahwa:¹⁶

“Oleh karena negara Indonesia itu satu *eenheids staat*, maka Indonesia tak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat “*staat*” juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah propinsi dan daerah propinsi akan dibagi dalam daerah yang lebih kecil. Di daerah-daerah yang bersifat otonom (*streek en locale rechtgemeenschappen*) atau bersifat administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang.

Isi dan jiwa yang terkandung dalam Pasal 18 UUD 1945 beserta penjelasannya menjadi pedoman dalam penyusunan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dengan pokok-pokok pikiran sebagai berikut:¹⁷

- a. Sistem ketatanegaraan Indonesia wajib menjalankan prinsip pembagian kewenangan berdasarkan asas dekonsentrasi dan desentralisasi dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- b. Daerah yang dibentuk berdasarkan asas desentralisasi dan dekonsentrasi adalah daerah propinsi, sedangkan daerah yang dibentuk berdasarkan asas desentralisasi adalah daerah Kabupaten dan daerah Kota. Daerah yang dibentuk dengan asas desentralisasi berwenang untuk menentukan dan melaksanakan kebijakan atas prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

¹⁵ UUD 1945 *Setelah Amandemen Kedua Tahun 2000*, Sinar Grafika, Jakarta, 2000, hal. 7.

¹⁶ *Ibid.* Hal 29

- c. Pembagian daerah diluar Daerah Propinsi dibagi habis kedalam Daerah Otonom. Dengan demikian, Wilayah Administrasi yang berada dalam Daerah Kabupaten dan Daerah Kota dapat dijadikan Daerah Otonom atau dihapus.
- d. Kecamatan yang menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 sebagai wilayah administrasi dalam rangka dekonsentrasi, menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 kedudukannya diubah menjadi perangkat Daerah Kabupaten atau Daerah Kota.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan dibentuk pemerintah setempat (*locale government*). Oleh karena itu pemerintah setempatlah yang menyelenggarakan pemerintahan dalam arti kata langsung berhubungan dengan masyarakatnya. Pemerintah setempat ini tidak berstatus sebagai negara tetapi hanya merupakan bagian dari negara. Oleh karena itu, pemerintah itu tidak mempunyai Undang-Undang Dasar, namun demikian dalam menyelenggarakan kegiatannya dengan ketentuan yang disubordinasikan kepada pemerintah nasional.

Mariun mendefinisikan pemerintahan setempat yaitu:

“Pemerintahan yang hanya mengenai sebagian penduduk dan wilayah negara. Jadi pemerintahan setempat adalah bagian dari pemerintahan Nasional”¹⁸

Selanjutnya menurut sifatnya, pemerintahan setempat ini dapat dibedakan sebagai berikut:

- a. Dinas Pemerintahan Umum atau Pemerintahan Umum, yaitu pemerintahan di daerah administratif, pemerintahan setempat yang tidak otonom sebagai pelaksanaan dari sistem dekonsentrasi teritorial. Pemerintahan umum adalah segala tugas pemerintahan pusat dikurangi tugas-tugas instansi vertikal serta

¹⁸ Mariun, *Op. Cit.* hal. 40-41

1945

1946

1947

1948

1949

1950

1951

1952

1953

1954

1955

1956

1957

1958

1959

1960

1961

1962

1963

1964

1965

1966

1967

1968

1969

1970

1971

1972

1973

1974

1975

1976

1977

1978

1979

1980

1981

1982

1983

1984

1985

1986

1987

1988

1989

1990

1991

1992

1993

1994

1995

1996

1997

1998

1999

2000

2001

2002

2003

2004

2005

2006

2007

2008

2009

2010

2011

2012

2013

2014

2015

2016

2017

2018

2019

2020

2021

2022

2023

2024

2025

1945

1946

1947

1948

1949

1950

1951

1952

1953

1954

1955

1956

1957

1958

1959

1960

1961

1962

1963

1964

1965

1966

1967

1968

1969

1970

1971

1972

1973

1974

1975

1976

1977

1978

1979

1980

1981

1982

1983

1984

1985

1986

1987

1988

1989

1990

1991

1992

1993

1994

1995

1996

1997

1998

1999

2000

2001

2002

2003

2004

2005

2006

2007

2008

2009

2010

2011

2012

2013

2014

2015

2016

2017

2018

2019

2020

2021

2022

2023

2024

2025

Daerah Propinsi bukan merupakan pemerintah atasan dari Daerah Kabupaten dan Daerah Kota. Dengan demikian, Daerah Otonom Propinsi dan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota tidak mempunyai hubungan hirarki.

Adapun prinsip penyelenggaraan Pemerintah Daerah adalah:²⁰

- a. Digunakannya asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan.
- b. Penyelegaraan asas desentralisasi secara utuh dan bulat yang dilaksanakan di Daerah Kabupaten dan Daerah Kota.
- c. Asas tugas pembantuan yang dilaksanakan di Daerah Propinsi, Daerah Kabupaten, Daerah Kota dan Desa.

Dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah dibentuk perangkat daerah sebagai pelaksana teknis, perangkat daerah terdiri atas Sekretaris Daerah, Dinas Daerah, Lembaga Teknis Daerah lainnya sesuai dengan kebutuhan daerah.

Organisasi Perangkat Daerah yang dibentuk berdasarkan pertimbangan-pertimbangan:²¹

- a. Kewenangan pemerintahan yang dimiliki oleh Daerah.
- b. Karakteristik, potensi dan kebutuhan Daerah.
- c. Kemampuan keuangan Daerah.
- d. Ketersediaan sumber daya aparatur.
- e. Pengembangan pola kerjasama antara daerah dan/atau dengan pihak ketiga.

dalam batas-batas tertentu dapat didayagunakan dan bertindak sebagai organisasi ekonomi yang memberikan pelayanan jasa dengan imbalan. Dan dari sinilah daerah dapat menambah pendapatan aslinya (PAD) dan juga memberikan pelayanan yang berorientasi pengembangan potensi daerah.

Dalam pasal 26 Undang-Undang nomor 22 tahun 1999 diatur mengenai dinas-dinas daerah sebagai berikut:

1. Dinas daerah adalah unsur pelaksana Pemerintah Daerah.
2. Dinas dipimpin oleh seorang Kepala Dinas yang diangkat oleh Kepala Daerah dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi syarat atas usul Sekretaris Daerah.
3. Kepala Dinas bertanggungjawab kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah.

Lebih lanjut dalam penjelasan Undang-Undang nomor 22 tahun 1999 menyebutkan bahwa :

1. Urusan-urusan yang dilaksanakan oleh Dinas Daerah tersebut adalah unsur yang telah menjadi urusan rumah tangga daerah. Pembentukan Dinas Daerah untuk melaksanakan urusan-urusan yang masih menjadi kewenangan daerah pembentukannya disesuaikan dengan kebutuhan daerah oleh Pemerintah Daerah dengan suatu keputusan daerah sudah dibenarkan.
2. Dalam melaksanakan tugasnya Dinas-dinas daerah itu berada sepenuhnya di bawah dan bertanggungjawab kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah.

Sekalipun dalam pasal tersebut di atas dan juga dalam penjelasan umum tidak disebutkan tentang dinas-dinas daerah sebagai sumber bagi pendapatan daerah, tetapi dalam prakteknya melalui pemberian jasa misalnya Dinas Kebersihan Kota, Dinas Dinas Pekerjaan Umum (DPU) dan sebagainya, tetap dapat menghasilkan manfaat ekonomi bagi daerah. Dan di sinilah diharapkan menjadi sumber pemasukan kas daerah. Sekalipun dengan dinas-dinas daerah telah ditempatkan sebagai salah satu sumber pendapatan asli daerah, tetapi sumbangan sektor ini cukup riil, yang diberikan dinas daerah cukup besar untuk menopang keuangan daerah pada umumnya. Karena dalam kenyataannya sektor ini hanya sedikit lebih baik dibanding sektor pariwisata maupun perusahaan daerah dalam memberikan kontribusinya bagi pendapatan asli daerah dan pendapatan daerah pada umumnya dari upayanya mengembangkan potensi daerah.

4. Dinas Pertanian Kehutanan dan Konservasi Tanah

Dinas Pertanian Kehutanan dan Konservasi Tanah (DPKKT) Kab. Brebes merupakan unsur pelaksana pemerintah daerah. Keberadaannya didasarkan pada Perda Kab. Brebes No. 28 Tahun 2000 tentang Pembentukan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Kabupaten Brebes dan dijabarkan dengan keputusan Bupati Brebes No. 042 Tahun 2001 tentang Uraian Tugas Pejabat Struktural pada Dinas Pertanian Kehutanan dan Konservasi Tanah Kab. Brebes serta melaksanakan sebagian urusan rumah tangga daerah otonom sebagaimana kewenangan yang diatur pada Perda No.

Dinas PKKT terdiri dari Subdin Pertanian Tanaman Pangan, Subdin Kehutanan dan Konservasi Tanah, Subdin Perkebunan, Subdin Ketahanan Pangan dan Bagian Tata Usaha.

Susunan Organisasi Dinas PKKT berdasarkan Perda No. 28 Tahun 2000 sebagai berikut :

- a. Kepala
- b. Wakil Kepala
- c. Bagian Tata Usaha
- d. Sub Dinas
- e. Sub Bagian
- f. Seksi
- g. Kelompok Jabatan Fungsional

Sedangkan Tugas dan Fungsi dari PKKT adalah melaksanakan sebagian urusan rumah tangga daerah di bidang pertanian tanaman pangan, kehutanan, perkebunan dan konservasi tanah. dalam menyelenggarakan tugas pokok tersebut, dinas PKKT mempunyai fungsi :

- a. Melaksanakan pembinaan umum berdasarkan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Pemerintah.
- b. Melaksanakan bimbingan teknis dibidang pertanian, kehutanan dan konservasi tanah.

2. Dinas Pertanian dan Kehutanan

Suatu badan atau organisasi yang berada dibawah wewenang dan kontrol Pemerintah Daerah yang menangani dan mengelola bidang pertanian dan kehutanan.

3. Implementasi Kebijakan Program dan Kegiatan

Implementasi kebijakan merupakan aktivitas untuk merealisasikan tujuan-tujuan dan sasaran organisasi yang diterjemahkan ke dalam program-program dan pelaksanaannya dalam bentuk kegiatan-kegiatan.

F. Definisi Operasional

Menurut Koentjaraningrat yang dimaksud definisi operasional adalah suatu usaha untuk mengubah konsep-konsep yang berupa *construct* dengan kata-kata yang menggambarkan perilaku atau gejala yang dapat diuji dan ditentukan kebenarannya oleh orang lain.²³

Aspek-aspek dan indikator-indikator dari implementasi program Dinas Pertanian dan Kehutanan adalah sebagai berikut:

1. Isi program kerja Dinas Pertanian Kehutanan dan Konservasi Tanah Kabupaten Brebes.

Kebijakan yang diambil adalah mengembangkan sistem ketahanan pangan dengan memanfaatkan seluruh sumber daya domestik yang ada secara optimal, membuka akses dan jaringan kerjasama dalam pengembangan usaha

perkebunan yang berorientasi agribisnis, agroindustri, dan ekspor dan memanfaatkan potensi SDA dan lingkungan hidup dengan melakukan konservasi dan rehabilitasi.

2. Aspek pelaksanaan kebijakan dan program.

Aspek pelaksanaan mencakup :

- a. Waktu yang diperlukan untuk mengimplementasikan program tersebut.
- b. Tujuan dan sasaran yang hendak dicapai atau direalisasikan
- c. Besarnya sumber daya yang diperlukan beserta identifikasi sumbernya.
- d. Berbagai kegiatan yang akan dilaksanakan dalam menunjang implementasi.

3. Aspek sumber daya.

Sumber daya yang digunakan dalam pelaksanaan program kerja meliputi jenis sumber daya yang digunakan, ukuran serta efisiensi penggunaan sumber daya yang tersedia.

4. Faktor-faktor pendukung dan penghambat implementasi program kerja

Implementasi program kerja mencakup perubahan sikap dan perilaku penerima kebijakan dalam hal ini adalah masyarakat Kabupaten Brebes dan masyarakat yang berkepentingan dalam bidang perkebunan beserta instansi pemerintah yang memiliki kewenangan dalam bidang perkebunan sehingga dampak ini dapat bersifat internal dan eksternal. Dan menentukan hal apa saja yang

... ..

G. Metode Penelitian

Di dalam upaya untuk memecahkan masalah yang dikembangkan penulis pada identifikasi masalah di muka, diperlukan metode tertentu, menurut Winarno Surachmad.²⁴

“Metode adalah cara utama yang dipergunakan untuk mencapai suatu tujuan”.

I. Jenis Penelitian

Dalam penelitian ini penulis memilih untuk menggunakan metode penelitian deskriptif eksploratif. Pada umumnya sifat penelitian deskriptif adalah: menuturkan dan menafsirkan data yang ada misalnya tentang situasi yang dialami, pandangan sifat yang nampak atau tentang situasi yang dialami, satu hubungan, kegiatan, pandangan sifat yang menampak, atau tentang proses yang sudah berlangsung, pengaruh yang sedang bekerja, kelalaian yang sedang muncul, kecenderungan yang menampak, pertentangan yang sedang meruncing dan sebagainya.²⁵

Metode penelitian deskriptif menurut Winarno Surachmad mempunyai ciri sebagai berikut:²⁶

- a. Memusatkan diri pada pemecahan masalah yang ada pada masa sekarang dan pada masalah yang aktual
 - b. Data-data yang dikumpulkan mula-mula disusun, dijelaskan, dan kemudian dianalisa.
-

Menurut Koentjaraningrat penelitian deskriptif yaitu: memilih atau menggunakan secara tepat sifat-sifat atau individu, gejala keadaan kelompok tertentu antara satu gejala dengan gejala lainnya dalam masyarakat.²⁷

Sedangkan penelitian eksploratif biasa dimaksudkan sebagai penelitian yang berusaha “menggali” (mengeksplorasi) ilmu atau pengetahuan baru, pengetahuan yang belum diketahui orang. Dalam penelitian eksploratif tidak ada teori atau prinsip yang akan diuji benar tidaknya.²⁸

2. Unit Analisis

Sesuai dengan permasalahan yang menjadi pokok bahasan dalam penelitian ini unit analisisnya adalah Dinas Pertanian dan Kehutanan Kabupaten Brebes, sumber utama data diperoleh dari :

1. Kepala Dinas Pertanian Kehutanan dan Konservasi Tanah Kabupaten Brebes
2. Wakil Kepala Dinas Pertanian Kehutanan dan Konservasi Tanah Kabupaten Brebes
3. Sub Dinas
4. Sub Bagian
5. Seksi-seksi
6. Kelompok Jabatan Fungsional

²⁷ Koentjaraningrat, *Op. Cit.* hal. 29.

3. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode pengumpulan data sebagai berikut:

a. Observasi

Observasi merupakan usaha sadar untuk mengumpulkan data yang dilakukan secara sistematis, dengan prosedur yang standar.²⁹ Dalam penelitian ini pengumpulan data dilakukan dengan pengamatan langsung pada objek yang akan diteliti yaitu Kantor Dinas Pertanian dan Kehutanan Kabupaten Brebes. Berdasarkan hasil pengamatan terdapat tanaman perkebunan yang sudah tua (cengkeh) dan kurang perawatan oleh petani, hal ini disebabkan tingginya harga pupuk/obat-obatan.

b. Teknik Interview

Interview adalah memperoleh keterangan untuk tujuan penelitian dengan cara Tanya jawab sambil bertatap muka antara penanya/pewawancara dengan responden dengan menggunakan alat yang dinamakan *interview guide* (Panduan Wawancara).³⁰

²⁹ Dr. Suharsimi Arikunto. *Prosedur Penelitian, Suatu Pendekatan Praktek*. Penerbit Renika Cipta. Jakarta. 1993. hal. 191

Interview dilakukan terhadap aparat Dinas Pertanian dan Kehutanan Kabupaten Brebes dan masyarakat/petani yang menjadi sasaran program, yaitu:

1. Kartono (Kepala Seksi Produksi dan Pengembangan)
2. Ir. Asfuri Mustofa (Kepala Seksi Usaha Tani)
3. Slamet Bajang M (Staff Seksi Perlindungan Tanaman)
4. Sahuri dan Darmanto (Petani Tebu dan Cengkeh)

Hal ini dilakukan karena mereka merupakan orang-orang yang terjun langsung berhadapan dengan masyarakat petani dan memberikan berbagai bimbingan dan melaksanakan berbagai program yang telah disusun oleh Dinas PKKT.

c. Dokumentasi

Metode dokumentasi adalah sebuah metode dimana penulis memperoleh data dari dokumen-dokumen yang ada pada benda-benda tertulis seperti buku-buku, notulen, peraturan-peraturan catatan harian dan lain-lain.³¹

Data-data dalam penelitian ini diambil dari dokumen-dokumen yang ada di Dinas Pertanian dan Kehutanan Kabupaten Brebes.

4. Jenis Data

a. Data Primer

Yaitu data yang diperoleh dari hasil wawancara berupa keterangan dari pihak-pihak yang berkaitan dengan masalah yang ada dalam penelitian ini. Adapun data primer tersebut diperoleh dari Dinas Pertanian dan Kehutanan serta masyarakat petani sebagai pendukung.

b. Data Sekunder

Yaitu data yang diperoleh dari dokumen yang ada di Dinas Pertanian dan Kehutanan dan ditunjang dengan buku-buku, media massa dan dokumen-dokumen yang ada di masyarakat petani.

5. Teknik Analisa Data

Menurut Dalton, analisa data adalah:

“Proses mengatur urutan data, mengorganisasikan ke dalam suatu pola, kategori dan satuan uraian dasar”³²

Dalam penelitian ini peneliti menggunakan teknik analisa data kualitatif.

Analisa data akan diperoleh secara sistematis dengan menggunakan metode kualitatif deskriptif digunakan untuk mengolah data-data kualitatif yang diperoleh dari data yang berbentuk kata, kalimat, skema/gambar dan membuat penyadaran secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta yang ada.

Data kualitatif adalah apabila data yang dikumpulkan hanya bersifat monografi atau bersifat kasus. Kasus atau nilai-nilai dari suatu variabel kualitatif tidak dapat diuraikan dalam bentuk angka-angka tetapi dalam bentuk kategori-kategori.³³

Data yang diperoleh diklasifikasikan, digambarkan dengan kalimat, dipisahkan mengkategorikan untuk memperoleh kesimpulan. Selanjutnya menganalisa dengan gejala atau obyek yang diteliti dan menginterpretasikan data atau dasar teori yang ada serta runtut menilai makna yang bersifat menyeluruh. Data tersebut diperoleh dari naskah wawancara, catatan laporan, dokumen resmi dan sebagainya untuk memperoleh keabsahan data penelitian.
