

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pembangunan nasional merupakan usaha meningkatkan kualitas manusia dan masyarakat Indonesia yang dilakukan secara berkelanjutan, berlandaskan kemampuan nasional, dengan memanfaatkan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi serta memperhatikan tantangan perkembangan global. Dalam pelaksanaannya mengacu pada kepribadian bangsa dan nilai luhur yang universal untuk mewujudkan kehidupan bangsa yang berdaulat, mandiri berkeadilan, sejahtera, maju dan kukuh kekuatan moral dan etikanya.

Pada dasarnya pembangunan merupakan suatu proses perubahan untuk menuju kepada peningkatan taraf hidup masyarakat. Hal ini menunjukkan bahwa peningkatan taraf hidup masyarakat senantiasa didudukkan sebagai sasaran dan tujuan dari setiap proses pembangunan yang berlangsung. Oleh sebab itu, menjadi suatu hal yang logis pula apabila keberhasilan pembangunan itu diukur dari proses pembangunan tersebut mampu menghasilkan perubahan-perubahan yang membawa dampak kepada peningkatan taraf hidup masyarakat.

Selanjutnya pembangunan Indonesia mengembangkan pembangunan di segala bidang kehidupan dan penghidupan untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat. Pembangunan disini tidak hanya dilaksanakan di

kepada pembangunan pemerintah daerah, baik pemerintah propinsi, pemerintah kabupaten, dan pemerintah kecamatan, lebih-lebih kepada pembangunan masyarakat desa dalam rangka pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya.

Setiap lembaga tinggi negara, departemen dan lembaga non departemen menyusun suatu Program Pembangunan Nasional (Propenas), sedangkan pemerintah daerah menyusun Program Pembangunan Daerah (Propeda) yang mengacu pada Propenas. Dengan demikian dimungkinkan adanya penekanan prioritas yang berbeda-beda dalam menyusun program-program sesuai dengan kebutuhan daerah masing-masing yang dituangkan dalam Rencana Strategis (Renstra) selama 5 tahun, baik lembaga tinggi Negara, departemen dan lembaga non departemen maupun pemerintah daerah yang disesuaikan serta mengacu Propenas dan Propeda.

Pemulihan ekonomi bertujuan untuk mengembalikan tingkat pertumbuhan dan pemerataan yang memadai serta tercapainya pembangunan yang berkelanjutan. Tujuan tersebut dapat dicapai dengan pengelolaan sumber daya alam yang menjamin daya dukung lingkungan dan pelestarian alam. Perencanaan pemanfaatan sumber daya alam harus dapat diimbangi dengan penataan kawasan pembangunan yang komprehensif untuk pengembangan sektor strategis dan wilayah potensial dalam pencapaian hasil dalam pembangunan yang optimal di daerah.

Permasalahan yang dihadapi adalah seringkali perencanaan

... dan ...

perkembangan sektor pembangunan strategis dan wilayah potensial yang pengembangannya tidak terlepas dari partisipasi masyarakat sekitar dan pemerintah daerah. Sumber daya alam dikelola dengan tidak terkendali yang mengakibatkan kerusakan lingkungan yang dapat mengurangi daya dukung dalam pembangunan yang berkelanjutan. Misalnya, kebakaran hutan yang biasanya terjadi pada musim pancaroba yaitu peralihan musim hujan ke musim kemarau untuk membuka lahan baru, pencemaran lingkungan akibat limbah industri yang belum memiliki sarana pengolahan limbah yang memadai, penebangan hutan secara liar tanpa penghijauan kembali serta masalah-masalah lain yang dapat mengakibatkan kerusakan lingkungan.

Sumber-sumber alam yang mengalami perubahan harus menopang proses pembangunan. Pengelolaan sumber alam tidak boleh mengakibatkan musnahnya sumber alam, rusaknya lingkungan, semakin miskinnya lingkungan. Tetapi sebaliknya, sumber daya alam harus dipelihara kelestariannya dan pembangunan disertai proses mengembangkan lingkungan, lebih memperkaya lingkungan supaya menunjang proses pembangunan.¹

Dalam hal ini peran Dinas Perkebunan sangat diperlukan mengingat bahwa perjalanan otonomi daerah dalam sektor perkebunan adalah keikutsertaan pemerintah daerah dalam rangka menciptakan masyarakat pekebun yang sejahtera serta mandiri. Pembangunan Perkebunan sebagai bagian dari pembangunan daerah telah memberikan dampak positif baik secara langsung maupun tidak langsung dan harus mampu meningkatkan

kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat secara berkeadilan dan berkelanjutan. Hal ini ditandai dengan berkembangnya wilayah-wilayah baru sebagai pusat pertumbuhan ekonomi, penyerapan tenaga kerja dan penyediaan devisa negara, sedangkan dari segi fisik antara lain terlihat dari perkembangan luas areal dari tahun ketahun yang meningkat secara signifikan.

Program pembangunan di bidang perkebunan diarahkan untuk meningkatkan sumber daya manusia perkebunan, kebijakan komoditas, pertumbuhan kemitraan usaha, pengembangan kelembagaan, investasi usaha perkebunan, meningkatkan dukungan terhadap ketahanan pangan, perkembangan dukungan terhadap pengelolaan sumber daya manusia dan lingkungan hidup, pengembangan sistem informasi manajemen seperti yang tertuang dalam Renstra Dinas Perkebunan.

Untuk mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat secara berkeadilan, maka perkebunan perlu dijamin keberlanjutannya serta ditingkatkan fungsi dan peranannya, dimana perkebunan merupakan salah satu bentuk pengelolaan sumber daya alam perlu dilakukan secara terencana, terbuka, profesional dan bertanggung jawab. Berdasarkan hal tersebut, maka telah diatur dalam suatu Undang-Undang No. 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan.

Keberpihakan pemerintah daerah dalam hal ini oleh Dinas Perkebunan terhadap pembangunan sektor perkebunan perlu ditingkatkan, karena pada kenyataannya sektor perkebunan mempunyai peranan yang besar

... ..

peningkatan kesejahteraan masyarakat. Berdasarkan data dari BPS dan Bappeda (Sumber: Riau dalam angka 2005) Kabupaten Indragiri Hilir memiliki luas wilayah daratan 1.160.597 Ha dan 551.650 Ha wilayahnya adalah kawasan perkebunan sehingga dapat dilihat bahwa sumber pendapatan penduduknya sebagian besar diperoleh dari hasil perkebunan.

Keadaan perekonomian Kabupaten Indragiri Hilir sangat dipengaruhi oleh kontribusi sektor perkebunan berdasarkan hasil pembangunan perkebunan dari pengelolaan sumberdaya alam yang ada. Dimana luas areal perkebunan yang ada pada tahun 2004 sebesar 549.412 Ha dengan jumlah produksi sebanyak 593.858 ton dan pada tahun 2005 sebesar 551.650 Ha dengan jumlah produksi sebanyak 594.073 ton, dengan berbagai komoditi diperkirakan kontribusinya terhadap pendapatan asli daerah (PAD) diperoleh dari pungutan pajak (PPn, PBB), pajak ekspor dan retribusi (pengangkutan hasil produksi) serta perolehan dari produksi (hasil industri) turunan dari pengolahan pabrik.

Tabel 1.1. Kontribusi perkebunan terhadap PAD
Kabupaten Indragiri Hilir tahun 2004.

| No | Komoditi | Luas (Ha) | Produksi (ton) | Jumlah Produksi (Rp) | Kontribusi (Rp) |
|----|--------------|-----------|----------------|----------------------|-----------------|
| 1 | Karet | 2.752 | 1.069 | 7.589.900.000 | 217.267.500 |
| 2 | Kelapa | 448.260 | 478.965 | 766.344.000.000 | 23.641.200.000 |
| 3 | Kelapa sawit | 79.353 | 97.559 | 712.180.700.000 | 18.598.047.500 |
| 4 | Kopi | 4.015 | 979 | 3.916.000.000 | 138.050.000 |
| 5 | Kakao | 1.454 | 214 | 1.391.000.000 | 49.315.000 |
| 6 | Pinang | 5.416 | 4.932 | 33.044.400.000 | 880.270.000 |
| 7 | Sagu | 7.153 | 10.048 | 23.110.400.000 | 649.290.000 |
| 8 | Mengkudu | 500 | 75 | 82.500.000 | 7.062.500 |
| 9 | Nilam | 509 | 17 | 3.230.000.000 | 85.840.000 |
| | Jumlah | 549.412 | 593.858 | 1.550.888.900.000 | 44.266.342.500 |

Tabel 1.2. Kontribusi perkebunan terhadap PAD
Kabupaten Indragiri Hilir tahun 2005.

| No | Komoditi | Luas (Ha) | Produksi (ton) | Jumlah Produksi (Rp) | Kontribusi (Rp) |
|----|--------------|--------------|-------------------|-------------------------|--------------------|
| 1 | Karet | 2.752 | 1.069 | 8.552.000.000 | 241.320.000 |
| 2 | Kelapa | 448.260 | 478.650 | 861.570.000.000 | 26.021.850.000 |
| 3 | Kelapa sawit | 81.591 | 98.019 | 735.142.500.000 | 19.194.472.500 |
| 4 | Kopi | 4.015 | 979 | 3.916.000.000 | 138.050.000 |
| 5 | Kakao | 1.454 | 284 | 1.704.000.000 | 57.140.000 |
| 6 | Pinang | 5.416 | 4.932 | 32.058.000.000 | 855.610.000 |
| 7 | Sagu | 7.153 | 10.048 | 22.105.600.000 | 624.170.000 |
| 8 | Mengkudu | 500 | 75 | 60.000.000 | 6.500.000 |
| 9 | Nilam | 509 | 17 | 2.975.000.000 | 79.465.000 |
| | Jumlah | 551.650 | 594.073 | 1.668.083.100.000 | 47.218.577.500 |

Sumber : Dinas Perkebunan

Dari angka pada Tabel 1.1. dan Tabel 1.2. tersebut diatas terdapat kenaikan kontribusi perkebunan terhadap pendapatan daerah (PAD) dari sector pajak saja pada tahun 2004 sebesar Rp.44.266.342.500 dan pada tahun 2005 sebesar Rp.47.218.577.500, belum termasuk dari peroleh lainnya misalnya restribusi angkutan hasil perkebunan, pajak ekspor komoditi perkebunan dan lain-lain sumber pendapatan yang menyangkut hasil industri komoditi perkebunan

Disamping kontribusi dari sektor perkebunan, masih banyak dari sektor-sektor lain sebagai sumber pendapatan asli daerah, misalnya dari sektor perhubungan, sektor kehutanan, sektor perikanan dan sektor lainnya yang dikembangkan di Kabupaten Indragiri Hilir.

Beberapa kabupaten yang ada di propinsi Riau telah melakukan pemekaran wilayah. Misalnya, Kabupaten Kampar yang terbagi menjadi Kabupaten Pelelawan, Kabupaten Rokan Hulu dan Kabupaten Kampar itu

... .. Kabupaten Kampar yang terbagi menjadi Kabupaten

Bengkalis, Kota Dumai dan Kabupaten Rokan Hilir. Kabupaten Indragiri Hilir adalah satu-satunya kabupaten di Propinsi Riau yang belum melakukan pemekaran wilayah.

Tabel 1.3. Luas Areal Perkebunan menurut Kabupaten/Kota Tahun 2004

| No. | Kabupaten/Kota | Luas Areal Perkebunan (Ha) |
|-----|------------------|----------------------------|
| 1 | Kuantan Singingi | 271.096 |
| 2 | Indragiri Hulu | 178.603 |
| 3 | Indragiri Hilir | 549.412 |
| 4 | Pelalawan | 218.709 |
| 5 | Siak | 94.413 |
| 6 | Kampar | 343.649 |
| 7 | Rokan Hulu | 331.262 |
| 8 | Bengkalis | 225.108 |
| 9 | Rokan Hilir | 131.831 |
| 10 | Pekanbaru | 0 |
| 11 | Dumai | 21.320 |
| | JUMLAH | 2.365.403 |

Sumber: Riau Dalam Angka Tahun 2005

Berdasarkan Tabel 1.3 diatas dapat dilihat bahwa dari jumlah luas perkebunan di Propinsi Riau (seluas 2.365.403Ha), 549.412 Ha adalah luas areal perkebunan dari Kabupaten Indragiri Hilir. Kabupaten ini merupakan kabupaten yang tidak melakukan pemekaran wilayah sehingga memiliki luas areal perkebunan terbesar dibandingkan dengan kabupaten lainnya yang telah

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang disimpulkan dapat ditarik suatu rumusan masalah sebagai berikut:

“Bagaimana peranan Dinas Perkebunan dalam pengembangan sektor perkebunan di Kabupaten Indragiri Hilir periode 2004 – 2005 ?”.

C. Batasan Penelitian

Penelitian ini hanya berfokus pada program dan kegiatan Dinas Perkebunan periode 2004-2005, karena berdasarkan data dan dokumentasi yang ada, Dinas Perkebunan mempunyai andil yang besar dalam usaha peningkatan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Indragiri Hilir.

D. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Tujuan Penelitian:

1. Mengetahui program-program dan kegiatan Dinas Perkebunan periode 2004-2005.
2. Mengetahui pelaksanaan atau implementasi program dan kegiatan Dinas Perkebunan.
3. Mengetahui peranan dan efektifitas dari kegiatan Dinas Perkebunan terhadap tingkat Pendapatan Asli Daerah.

Manfaat Penelitian

Adapun penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi:

1. Peneliti

Sebagai syarat untuk memperoleh gelar sarjana dan diharapkan dapat menambah wawasan pengetahuan terutama dalam mengkaji dan mengenal implementasi kebijakan publik yakni program dan kegiatan Dinas Perkebunan.

2. Dinas Perkebunan

Untuk memberikan masukan pada aparatur pemerintah pusat dan daerah khususnya Dinas Perkebunan dalam melaksanakan tugasnya antara lain dalam menyusun perencanaan pembangunan perkebunan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan petani pekebun.

3. Masyarakat Pekebun

Untuk memberikan sumbangan ide pemikiran mengenai peningkatan kesejahteraan pekebun.

4. Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

Untuk menambah bahan bacaan dibidang ilmu pemerintahan khususnya mengenai peranan Dinas Perkebunan dalam pengembangan sektor perkebunan di Kabupaten Indragiri Hilir.

E. Kerangka Dasar Teori

Unsur yang paling penting dalam melakukan kegiatan penelitian adalah teori, karena mempunyai peranan yang sangat besar dalam mencoba menjelaskan permasalahan atau fenomena yang ada.

Sofyan Effendi mengatakan tentang teori:

“Teori adalah serangkaian asumsi, konsep, kontak, definisi dan proposisi untuk menerangkan suatu fenomena sosial secara sistematis dengan cara merumuskan hubungan antar konsep”.²

Dengan demikian penelitian ini dasar-dasar teori yang akan dikemukakan adalah sebagai berikut:

1. Kebijakan Publik (*Public Policy*)

Istilah Kebijakan (*Policy*) seringkali penggunaannya saling dipertukarkan dengan istilah-istilah lain seperti tujuan program, keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan, usulan-usulan dan rancangan-rancangan besar.

Menurut PBB kebijakan itu diartikan sebagai pendanaan untuk bertindak, pedoman itu boleh jadi amat sederhana atau kompleks, bersifat umum atau khusus, luas atau sempit, kabur atau jelas, longgar atau terperinci, bersifat kualitatif atau kuantitatif, publik atau privat.³

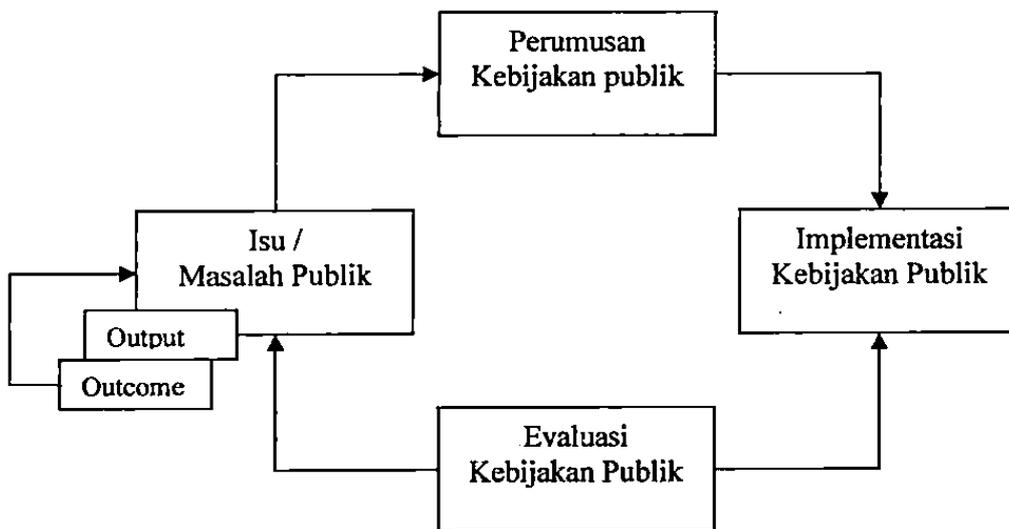
Sedangkan publik didefinisikan sebagai masyarakat, misalnya *public relation* (hubungan masyarakat), *public service* (pelayanan masyarakat), *public opinion* (pendapat masyarakat) dan lain-lain. Arti dari publik itu sendiri adalah sejumlah manusia yang memiliki kebersamaan berfikir, perasaan, harapan, sikap dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang mereka miliki.⁴

² Sofyan Effendi, *Metode Penelitian Survei*, Jakarta: LP3ES, 1989, hal. 21

³ Dr. Solichin Abdul Wahab, *Kebijaksanaan*, Jakarta: Bumi Aksara, 2001, Hal. 2.

Kebijakan publik adalah jalan mencapai tujuan bersama yang dicita-citakan. Jika cita-cita bangsa Indonesia adalah mencapai masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, maka kebijakan publik adalah seluruh prasarana dan sarana untuk mencapai “tempat tujuan“ tersebut.⁵

Gambar 1.1. Siklus skematik dari kebijakan publik



Dari gambar 1.1 tersebut dapat dijelaskan hal-hal sebagai berikut:

- a. Terdapat isu atau masalah publik. Disebut isu apabila masalahnya bersifat strategis, yakni bersifat mendasar, menyangkut banyak orang atau bahkan keselamatan bersama, tidak dapat diselesaikan oleh orang-seorang dan memang harus diselesaikan. Isu ini diangkat sebagai agenda politik untuk diselesaikan.
- b. Isu ini kemudian menggerakkan pemerintah untuk merumuskan kebijakan publik dalam rangka menyelesaikan masalah tersebut.

- c. Setelah dirumuskan kemudian kebijakan publik ini dilaksanakan baik oleh pemerintah, masyarakat ataupun pemerintah bersama-sama dengan masyarakat.
- d. Namun dalam proses perumusan, pelaksanaan dan pasca pelaksanaan, diperlukan tindakan evaluasi sebagai sebuah siklus baru sebagai penilaian apakah kebijakan tersebut dirumuskan dengan baik dan benar dan diimplementasikan dengan baik dan benar pula.
- e. Implementasi kebijakan bermuara pada output yang dapat berupa kebijakan itu sendiri maupun manfaat langsung yang dapat dirasakan oleh pemanfaat.
- f. Di dalam jangka panjang kebijakan tersebut menghasilkan outcome yang diharapkan semakin meningkat tujuan yang hendak dicapai dengan kebijakan tersebut.

Dengan melihat skema tersebut diatas, terdapat tiga kegiatan pokok yang berkenaan dengan kebijakan publik, yaitu Perumusan kebijakan, Implementasi kebijakan dan Evaluasi kebijakan.

Sesuai dengan kondisi dan potensi yang ada di Kabupaten Indragiri Hilir maka kebijaksanaan yang diambil tidak terlepas dari pembangunan perkebunan yang berorientasi kepada Agribisnis sebagai kebijaksanaan dasar.

Kegiatan pembangunan perkebunan dengan memakai pola agribisnis tersebut juga dimaksudkan sebagai perangsang untuk

... .. dan lebih banyak

berupaya meningkatkan produktifitas kebun milik sendiri dengan melaksanakan kegiatan berupa peremajaan, perluasan dan intensifikasi pada kebun-kebun yang telah ada.

Kebijakan perkebunan yang telah ditetapkan adalah sebagai berikut:

- a. Pembangunan Perkebunan Rakyat harus menjadi tulang punggung dalam usaha pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya.
- b. Pembangunan Perkebunan Besar Swasta (PBS) harus menjadi pelengkap dalam memberi peran serta mewadahi usaha kewiraswastaan petani secara Nasional.

Untuk mewujudkan kebijakan tersebut upaya yang perlu dilakukan adalah:

- a. Melanjutkan dan meningkatkan usaha-usaha diversifikasi, ekstensifikasi dan peremajaan serta rehabilitasi tanaman secara terencana dan terpadu pada lahan kering, rawa dan pasang surut.
- b. Meningkatkan peran serta aktif petani sehingga mempunyai kemampuan mengelola usaha perkebunan yang dikaitkan dengan agrobisnis dan agroindustri melalui kemitraan.
- c. Meningkatkan kemampuan para petani dalam penerapan dan penguasaan teknologi tepat guna yang menghasilkan nilai tambah.
- d. Perbaiki mutu bahan tanaman dan hasil produksi.
- e. Peningkatan kualitas Sumber Daya Manusia Sub Sektor Perkebunan khususnya dalam mencapai kesejahteraan.

g. Meningkatkan kemampuan petani dalam mengelola kebun kelapa sawit terpadu akibat

- g. Upaya pengentasan masyarakat miskin di desa-desa yang dikategorikan masih tertinggal.
- h. Pengembangan informasi pasar secara spesifik yang perlu mendapat perhatian.

2. Otonomi Daerah

Secara etimologis otonomi berasal dari bahasa Yunani, *Autos* yang berarti sendirian 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 peraturan sendiri atau mempunyai hak/kekuasaan/kewenangan untuk membuat aturan sendiri.

The Liang Gie mengatakan tentang otonomi, otonomi adalah wewenang untuk menyelenggarakan segenap kepatuhan setempat yang diterima oleh daerah.⁶

Menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, yang dimaksud dengan otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan yang dimaksud daerah otonom selanjutnya disebut daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan

⁶ The Liang Gie, *Bertambahnya Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jakarta:

dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁷

Menurut Inu Kencana Syafie, otonomi daerah itu sendiri berarti hak, wewenang, dan kewajiban suatu Pemerintah Daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, fungsi mengatur diberikan kepada aparat legislatif yaitu DPRD, sedangkan fungsi mengurus diberikan kepada aparat eksekutif yaitu kepala daerah dan dinas-dinas otonominya. Kewenangan Pemerintah Daerah ini mengacu kepada kewenangan pembuat keputusan di daerah dalam menentukan tipe dan tingkat pelayanan yang diberikan dan dibiayai.⁸

Ada empat komponen dalam kewenangan daerah, yang pertama adalah kewenangan daerah secara signifikan terkait dengan kerangka legal pemerintahan daerah. Artinya sejauh mana kerangka legal menjamin hak-hak daerah dihadapan pemerintah pusat. Kedua, hal ini tidak jelas dari tingkat keleluasan yang dilimpahkan kepada daerah di masing-masing jenis pelayanan publik. Ketiga, kewenangan daerah ini juga terkait dengan bentuk pengaruh pusat yang tidak formal dalam penyelenggaraan fungsi yang telah dilimpahkan kepada daerah. Keempat, kewenangan daerah juga terkait dengan keleluasan dalam membelanjakan keuangan daerah. Hal ini biasanya terkait dengan besarnya porsi Pendapatan Asli Daerah (PAD) dari keseluruhan belanja daerah dari pemerintah pusat.

⁷ UU No. 32 Th. 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Absolut, 2004, hal.4.

Sejalan dengan itu, Riswanda Imawan mengatakan bahwa keberhasilan penyelenggaraan otonomi daerah ditentukan oleh:

- a. Semakin rendahnya tingkat ketergantungan (*degree of dependency*) 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 memengaruhi laju pertumbuhan pembangunan daerah (*growth from outside*).

Dengan demikian, pemerintah daerah lebih leluasa merencanakan dan menentukan prioritas pembangunan yang hendak dilaksanakan *growth from inside* dari suatu daerah ditentukan oleh faktor geografis dan penduduk. Faktor geografis dicerminkan oleh besarnya daya alam yang dimiliki oleh suatu daerah. Semakin besar dan bervariasi sumber daya alam yang dimiliki yang diikuti dengan semakin tingginya kemampuan daerah untuk mendayagunakan atau mengolahnya, maka semakin besar kemampuan daerah untuk membangun dengan kemampuan sendiri. *Growth from outside* dari suatu daerah ditentukan oleh besarnya jumlah dana yang datang dari luar daerah. Hal ini antara lain tercermin dari besarnya investasi yang masuk ke suatu daerah. Peran penting dari

... (domestik) maupun investasi luar

negeri (asing) dalam memacu pertumbuhan pembangunan suatu daerah sudah lama diakui. Semakin besarnya investasi yang masuk ke suatu daerah, disatu sisi semakin sehat ekonomi daerah yang bersangkutan, dan disisi lain dapat menjadi faktor pemacu pertumbuhan ekonomi.

3. Pemerintahan Daerah

Dalam bidang ilmiah dibedakan antara pengertian pemerintahan yang menunjuk kepada bidang atau lapangan fungsi, bidang tugas pekerjaan dan pengertian pemerintah yang menunjuk kepada badan, organ, aparat, alat perlengkapan yang menjalankan fungsi itu. Istilah pemerintah dibedakan dalam arti luas dan 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.⁹

Negara Republik Indonesia sebagai Negara Kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan dan keleluasan kepada daerah untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah. Karena itu, Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 antara lain menyatakan bahwa pembagian daerah Indonesia atas dasar besar dan kecil, dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang. Dalam penjelasan pasal tersebut, antara lain dikemukakan bahwa "oleh karena Negara Indonesia itu suatu

⁹ Marium, *Asas-asas Ilmu Pemerintahan*, Yogyakarta: Fisipol UGM 1979, hal. 5-6

cenheidsstaat, maka Indonesia tidak akan mempunyai daerah 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". Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan Badan Perwakilan Daerah. Oleh karena itu, di daerah pun pemerintah akan bersendi atas dasar permusyawaratan.¹⁰ Dengan demikian, Undang-Undang Dasar 1945 merupakan landasan yang kuat untuk menyelenggarakan otonomi dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah.

Seperti diketahui bahwa penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia didasarkan pada asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan asas pembantu.

- a. Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah (Pusat) atau Daerah Tingkat atasnya kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya sendiri (pemencaran kekuasaan).
- b. Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari Pemerintah (Pusat) atau Kepala Wilayah atau Kepala Instansi Vertikal tingkat atasnya kepada pejabat-pejabatnya di daerah.

¹⁰ UUD 1945, Indah Surabaya, 1994, hal. 40

- c. Tugas pembantuan adalah tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada pemerintah. Daerah tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan.

Menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam system dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.¹¹

Pemerintah Daerah yaitu pemerintahan setempat yang otonom sebagai pelaksanaan dari desentralisasi teritorial. Pemerintahan Daerah merupakan bentuk dari pemerintahan setempat dalam mana kepada masyarakat setempat diberikan kewenangan untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Tugas-tugas yang dilaksanakan secara otonomi itu biasa juga disebut urusan rumah tangga daerah. Organ yang menyelenggarakannya disebut Pemerintah Daerah.¹²

Menurut The Liang Gie seperti yang dikutip oleh Mashuri Maschab, yang dimaksud dengan Pemerintah Daerah adalah Satuan-satuan

... pemerintah yang mempunyai untuk menyelenggarakan urusan

kepentingan setempat dari sekelompok penduduk yang mendiami suatu wilayah.

Sedangkan menurut pendapat Mashuri Maschab sendiri yang dimaksud Pemerintah Daerah adalah satuan aparatur Negara yang berwenang memerintah suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu, yang berhak, berwenang dan untuk membantu mengerjakan sebagian urusan pemerintah pusat di daerah. Atas dasar pertimbangan-pertimbangan tersebut maka Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 memberikan kemungkinan untuk dilaksanakannya berbagai urusan Pemerintah di daerah menurut asas tugas pembantuan.

Tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah propinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

4. Dinas Daerah

Dalam Pasal 124 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah diatur mengenai dinas daerah yaitu :

- (1) Dinas daerah merupakan unsur pelaksana otonomi daerah.
- (2) Dinas daerah dipimpin oleh kepala dinas yang diangkat dan diberhentikan oleh kepala daerah dari pegawai negeri sipil yang memenuhi syarat atas usul Sekretaris Daerah.

(3) Kepala dinas diangkat dan diberhentikan oleh kepala daerah melalui

Dinas-dinas daerah sekalipun tugas dan fungsi utamanya adalah memberikan pelayanan terhadap masyarakat tanpa terlalu memperhitungkan untung rugi, tetapi dalam batas-batas tertentu dapat didayagunakan dan bertindak sebagai organisasi ekonomi yang memberikan pelayanan jasa dengan imbalan. Sehingga dari sinilah daerah dapat menambah pendapatannya dan juga dapat memberikan pelayanan yang berorientasi pada pengembangan daerah.

5. Peranan Dinas Perkebunan

Peranan menurut Koentjaraningrat: “Peranan adalah tingkah laku individu yang mementaskan suatu kedudukan tertentu”.¹³

Sedangkan Soerjono Soekamto berpendapat bahwa peranan (*role*) adalah: “Peranan adalah merupakan aspek dinamika dari status (kedudukan), apabila seseorang atau beberapa orang atau organisasi yang melaksanakan hak dan kewajiban sesuai dengan kedudukannya, maka ia atau mereka atau organisasi tersebut telah melaksanakan suatu peranan”.¹⁴

Mengutip Pendapat Levison, bahwa peranan mencakup paling sedikit 3 hal, yaitu:

- a. Peranan adalah meliputi sarana yang dihubungkan dengan posisi atau tempat seseorang di dalam masyarakat. Peranan dalam arti ini menempatkan rangkaian peraturan yang membimbing seseorang ke dalam kehidupan masyarakat.

¹³ Koentjaraningrat, *Pengantar Ilmu Antropologi*, Jakarta: Bumi Aksara, 1989, hal. 169

¹⁴ Soerjono Soekamto, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Jakarta: Rajawali Press, 1987, hal. 220

- b. Peranan adalah suatu konsep perihal apa yang dapat dilakukan oleh individu dalam masyarakat sebagai organisasi.
- c. Peranan dapat juga dikatakan sebagai perilaku individu yang penting di dalam struktur sosial.

Memperhatikan kecenderungan di atas, peranan Dinas Perkebunan dalam pemerintahan tertuang dalam tugas pokoknya yaitu melaksanakan kewenangan Otonomi Daerah dalam rangka tugas Desentralisasi dan pembantuan dibidang perkebunan. Tugas Desentralisasi dan pembantuan tersebut antara lain :

1. Merumuskan kebijaksanaan Pemerintah Daerah di bidang perkebunan.
2. Mengkoordinasikan, memadukan, menyelaraskan dan menyerasikan, kebijaksanaan dan kegiatan pengembangan perkebunan.
3. Menyusun rencana kerja dan program pembangunan bidang perkebunan.
4. Melaksanakan rencana kerja dan program pembangunan yang menyangkut bidang tugasnya sesuai dengan mekanisme yang ditetapkan.
5. Membuat pedoman penyelenggaraan inventarisasi dan pemetaan perkebunan.
6. Penyelenggaraan pembentukan dan perwilayahan areal perkebunan.
7. Penyusunan perwilayahan, design, pengendalian lahan dan industri primer bidang Perkebunan.

9. Penyelenggaraan perizinan di bidang usaha perkebunan.
10. Pengawasan perbenihan, pupuk, pestisida, alat dan mesin di bidang perkebunan.
11. Pelaksanaan pengamatan, peramalan organisme tumbuhan pengganggu dan pengendalian hama terpadu tanaman perkebunan.
12. Penyelenggaraan dan pengawasan atas rehabilitasi, reklamasi, sistem silvikultur, budidaya dan pengolahan lingkungan.
13. Perlindungan dan pengamanan perkebunan pada Kabupaten.
14. Penyediaan dukungan penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan teknis, penelitian dan pengembangan terapan bidang perkebunan.
15. Melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap pelaksanaan pekerjaan.
16. Membuat laporan sesuai dengan prosedur yang ditetapkan.
17. Menyelesaikan masalah yang berkaitan dengan lingkup tugasnya.
18. Memberikan pelayanan umum dan pelayanan teknis dibidang perkebunan.
19. Melaksanakan pelatihan dibidang perkebunan.
20. Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan Bupati Indragiri Hilir.

Untuk menjalankan tugas pokoknya, Dinas Perkebunan mempunyai

fungsi:

1. Melakukan pelaksanaan pembinaan kewenangan di bidang Perkebunan yang ditetapkan oleh Kepala Daerah.
2. Penyusunan rencana dan pelaksanaan program pembangunan

3. Menyelenggarakan pelaksanaan penyuluhan dan pembinaan tenaga penyuluh.
4. Pelaksanaan pembinaan, pengawasan dan pengendalian perijinan.
5. Melakukan penerapan dan pengkajian teknologi Perkebunan.
6. Melakukan pengawasan dan pengendalian terhadap pemasaran hasil Perkebunan.
7. Melakukan pengawasan, pengamanan dan pencegahan kerusakan lahan perkebunan.
8. Melaksanakan pengembangan dan peningkatan areal Perkebunan.
9. Melakukan pembinaan, pemberian bantuan kepada masyarakat dan lembaga swadaya masyarakat dan organisasi masyarakat dalam upaya perbaikan dan perlindungan fungsi Perkebunan.
10. Pengelolaan administrasi umum, meliputi ketatausahaan, keuangan, kepegawaian, perlengkapan dan perencanaan.
11. Pengelolaan Cabang Dinas dan Unit Pelaksanaan Teknis.

Dari tupoksi tersebut diatas sangat relevan untuk membicarakan peranan Dinas Perkebunan terutama sebagai fasilitator, dinamisator dan koordinator.

Peran Dinas Perkebunan sebagai fasilitator adalah memfasilitasi pengadaan pupuk, bibit, saprodi, serta sarana dan prasarana kebutuhan

Peran Dinas Perkebunan sebagai dinamisator adalah bagaimana Dinas Perkebunan dapat dinamis dalam inovasi teknologi perkebunan misalnya teknologi pengolahan dan pemasaran produksi guna kelancaran perputaran roda perekonomian perkebunan yang dapat mensejahterakan petani pekebun.

Peran Dinas Perkebunan sebagai koordinator adalah mengkoordinir peningkatan SDM petani pekebun maupun aparatur melalui pelatihan-pelatihan/kursus mengkoordinir penentuan harga pasar hasil perkebunan ditingkat produsen dan konsumen.

6. Pengembangan Sektor Perkebunan

Berdasarkan Undang-Undang No. 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan, Perkebunan adalah segala kegiatan yang mengusahakan tanaman tertentu pada tanah atau media tumbuh lainnya dalam ekosistem yang sesuai, mengolah dan memasarkan barang dan jasa hasil tanaman tersebut, dengan bantuan ilmu pengetahuan dan teknologi, permodalan serta manajemen untuk mewujudkan kesejahteraan bagi pelaku usaha perkebunan dan masyarakat.¹⁵

Pengembangan sektor perkebunan dilaksanakan berdasarkan kultur teknis perkebunan dalam kerangka pengelolaan yang mempunyai manfaat ekonomi terhadap sumber daya alam yang berkesinambungan. Pengembangan sektor perkebunan yang berkesinambungan tersebut akan memberikan manfaat peningkatan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat

secara optimal, melalui kesempatan yang sama untuk mendapatkan akses terhadap sumber daya alam, modal, informasi, teknologi dan manajemen.

Akses tersebut harus terbuka bagi seluruh rakyat Indonesia. Dengan demikian, akan tercipta hubungan yang harmonis dan saling menguntungkan antara pelaku usaha perkebunan, masyarakat sekitar, dan pemangku kepentingan (*stakeholder*) lainnya serta terciptanya integrasi pengelolaan perkebunan sisi hulu dan sisi hilir. Penyelenggaraan perkebunan yang demikian sejalan dengan amanat dan jiwa Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

F. Definisi Konsepsional

Yang dimaksud dengan definisi konsepsional adalah bahwa dalam tahap ini berusaha untuk dapat menjelaskan mengenai pembatasan pengertian suatu konsep dengan konsep yang lainnya yang merupakan suatu abstraksi dari hal-hal yang diamati agar tidak terjadi kesalahpahaman. Dengan demikian definisi konsepsional adalah definisi yang menggambarkan suatu abstraksi dari hal-hal yang perlu diamati.

Berdasarkan atas kerangka dasar teori yang telah diuraikan di depan,

1. Identifikasi beberapa konsep yang berhubungan dengan penelitian:

1. Peranan

Peranan merupakan tindakan-tindakan atau usaha-usaha yang dilakukan oleh suatu badan usaha, organisasi dan atau instansi tertentu untuk kemajuan, perkembangan dan keberhasilan.

2. Dinas Daerah

Dinas Daerah merupakan suatu instansi yang dibentuk pemerintah daerah untuk melaksanakan suatu bidang kegiatan tertentu guna mewujudkan visi dan misi untuk pembangunan daerah.

3. Peranan Dinas Perkebunan

Peranan Dinas Perkebunan merupakan tindakan-tindakan atau usaha-usaha untuk kemajuan, perkembangan dan keberhasilan yang bergerak dalam sektor perkebunan.

4. Pengembangan Sektor Perkebunan

Pengembangan sektor perkebunan dilakukan berdasarkan kultur teknis perkebunan dalam kerangka pengelolaan yang mempunyai manfaat ekonomi terhadap sumber daya alam yang memberikan manfaat peningkatan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat.

G. Definisi Operasional

Definisi operasional adalah bagaimana cara menggunakan atau melihat suatu variabel sehingga penelitian ini akan benar-benar terarah dengan

yang sedang muncul, kecenderungan-kecenderungan yang menampak, pertentangan yang sedang meruncing dan sebagainya.¹⁶

2. Unit Analisa

Sesuai dengan pembahasan yang menjadi pokok bahasan dalam penelitian ini maka unit analisisnya adalah Dinas Perkebunan yang dianggap relevan dalam arti tepat untuk dijadikan sumber utama data yang diperoleh dari aparat (pegawai) yang ada di Dinas Perkebunan Indragiri Hilir.

3. Jenis Data

a. Data Primer

Merupakan data yang diperoleh dari hasil wawancara berupa keterangan dari pihak-pihak yang berhubungan dengan permasalahan yang ada dalam penelitian ini. Data primer tersebut diperoleh dari Dinas Perkebunan dan masyarakat pekebun sebagai data pendukung penelitian.

b. Data Sekunder

Merupakan data yang diperoleh dari dokumen-dokumen yang ada di Dinas Perkebunan dan ditunjang dengan adanya catatan, laporan-laporan, buku-buku, media massa dan dokumen yang berkaitan dengan penelitian.

4. Teknik Pengumpulan Data

a. Teknik Interview atau Wawancara

Interview adalah teknik pengambilan data dengan cara melakukan wawancara atau bertanya langsung kepada responden guna mendapatkan informasi yang diperlukan secara langsung dengan responden di tempat penelitian. Menurut M. Natsir bahwa interview adalah memperoleh keterangan untuk tujuan penelitian dengan cara tanya jawab sambil bertatap muka antara penanya dan responden.¹⁷

Dalam penelitian yang berjudul Peranan Dinas Perkebunan dalam Pengembangan Sektor Perkebunan, peneliti mengadakan wawancara yang dilakukan kepada pejabat atau pegawai yang ada di Dinas Perkebunan dan beberapa petani.

b. Teknik Dokumentasi

Dokumentasi adalah bahan-bahan tertulis yang mendukung kelengkapan data dari penelitian. Misalnya majalah, surat kabar, makalah-makalah tentang perkebunan, arsip-arsip, catatan-catatan baik yang terdapat di Dinas Perkebunan maupun yang ada di perpustakaan

5. Teknik Analisis Data

Menurut Dalton, analisa data adalah:

“Proses mengatur urutan data, mengorganisasikan ke dalam suatu pola, kategori dan satuan uraian dasar”.¹⁸

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis kualitatif. Dimana data yang diperoleh diklasifikasikan, digambarkan dengan kalimat, dipisah-pisahkan, dikategorikan untuk memperoleh kesimpulan. Selanjutnya menganalisa dengan gejala-gejala atau objek 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 lain sebagainya untuk memperoleh keabsahan data penelitian.

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

- a. Analisa data dalam bentuk menjalin proses pengamatan dengan peneliti lapangan.
- b. Berusaha menemukan kesamaan dan perbedaan-perbedaan dengan gejala-gejala sosial yang diamati.
- c. Melakukan pengamatan lebih lanjut terhadap perilaku yang berkaitan dengan proposisi-proposisi teoritis sementara.
- d. Mengevaluasi proposisi-proposisi sementara untuk menghasilkan kesimpulan-kesimpulan.

¹⁸ Dalton, R. (1967). *Metode Penelitian Kualitatif*. Jakarta: PT. Rineka Cipta.

Dari langkah-langkah di atas, akan diambil satu kesimpulan yang dapat teruji kebenarannya, sehingga dapat diketahui hubungan sebab dan akibat dari beberapa data yang diperoleh dari penelitian yang dilakukan.