

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kabupaten Temanggung dijuluki sebagai Kota Tembakau. Tembakau merupakan hasil bumi yang cukup menjanjikan bagi para petani karena harga jual yang tinggi membuat sebagian besar masyarakat memilih profesi sebagai petani tembakau. Beberapa permasalahan mengenai tembakau dialami oleh petani yang menjadikan harga jual tembakau mengalami penurunan.

Tembakau merupakan hasil bumi yang bersifat musiman. Musim tembakau di Kabupaten Temanggung biasanya dimulai pada bulan Agustus sampai bulan Oktober. Bagian dari tanaman tembakau yang dipanen adalah bagian daun. Dari satu tanaman akan dipilih beberapa daun yang sudah siap untuk dipanen. Untuk selanjutnya tembakau akan dipotong halus atau sering disebut “dirajang” (dalam bahasa jawa) menggunakan alat khusus untuk memotong daun tembakau. Setelah itu tembakau yang telah dipotong halus akan dijemur sampai benar-benar kering. Kemudian tembakau yang sudah kering akan dikemas menggunakan keranjang, satu keranjang biasanya berisi 45 kilogram tembakau kering. Kemudian tembakau yang sudah dikemas siap dijual ke pabrik-pabrik rokok didaerah Temanggung, Kudus dan sekitarnya.

Harga jual tembakau di Kabupaten Temanggung cukup besar, walaupun terkadang harga jual tersebut mengalami penurunan. Naik turunnya harga jual

tembakau tersebut bisa disebabkan karena musim yang berganti secara tidak menentu, sehingga mempengaruhi kualitas tembakau para petani. Harga jual tembakau berbeda satu sama lain tergantung pada jenis tembakau yang petani jual. Di Kabupaten Temanggung sendiri terkenal dengan tembakau terbaiknya yaitu tembakau Srinthil yang harga jualnya bisa mencapai lebih dari Rp. 500.000,-/kg. Walaupun seperti itu dalam kegiatan jual-menjual tembakau kepada pengusaha rokok tersebut, posisi tawar petani menjadi lebih rendah. Meski terdapat jaminan pembelian, namun harga jual tidak berubah walaupun harga pasar naik. Hal itu tentu saja merugikan petani tembakau.

Dunia pertembakauan dapat meningkatkan perekonomian masyarakat Temanggung dengan cepat dan banyak mempengaruhi sektor perekonomian lainnya. Menurut situs resmi Kabupaten Temanggung, rata-rata luas lahan tembakau setiap tahunnya (per tahun 2014) 15.730 Hektar, menghasilkan tembakau ranjangan kering sebanyak 6.923 ton. Pada tahun 2015 luas tanaman tembakau di Kabupaten Temanggung naik mencapai 18.867 Hektar.

Kabupaten Temanggung adalah salah satu daerah yang mayoritas masyarakatnya bermata-pancaharian sebagai petani tembakau. Daerah yang terletak di dataran tinggi dan memiliki suhu yang cukup rendah membuat tanaman tembakau tumbuh subur sehingga memiliki potensi yang baik untuk masyarakat Temanggung. Dalam kegiatan pertanian tembakau, para petani hanya menanam lahannya dengan tanaman tembakau saja. Padahal akan lebih baik jika lahan tersebut dikelola dengan cara penggiliran tanaman. Menanami lahan dengan

tanaman tembakau saja dapat menyebabkan penyakit pada tanaman dan dapat memperburuk kandungan dalam tanah.

Permasalahan mengenai tembakau yang terjadi seperti adanya serangan hama pada tanaman tembakau yang menyebabkan kerugian besar untuk para petani, serta adanya pro dan kontra pasal 27 RUU tentang dampak produk tembakau terhadap kesehatan, cukai produk tembakau ditetapkan minimal 65 persen dari harga penjualan, dan larangan promosi rokok dalam PP No. 109 Tahun 2012 (dulu PP No. 19 Tahun 2003). Hal tersebut jelas akan berdampak pada penurunan volume penjualan rokok, mengancam kelangsungan industri rokok dan petani tembakau yang terlibat langsung dalam kegiatan pertembakauan tersebut. Akan tetapi pendapat lain mengatakan bahwa kementerian kesehatan untuk tidak selalu memandang negatif RUU Pertembakauan yang saat ini akan dibahas karena termasuk dalam Program Legislasi Nasional Dewan Perwakilan Rakyat, yang pasalnya RUU Notabene tidak berkaitan langsung dengan kebijakan Kementerian Kesehatan dan hanya melakukan pengaturan di sektor IHT (Industri Hasil Tembakau).

Berdasarkan data yang diperoleh langsung di Kabupaten Temanggung, kesejahteraan masyarakat petani Tembakau di kabupaten tersebut tidaklah merata seperti yang sering dinilai oleh masyarakat luar daerah Temanggung. Keadaan tempat tinggal sebagian besar petani tembakau masih berlantai tanah dan bertembok kayu. Tingkat pendidikan petani pun sebagian besar berpendidikan Sekolah Dasar (SD).

Berdasarkan penjelasan diatas, maka penelitian ini akan menjelaskan bagaimana Peran Dinas Pertanian, Perkebunan dan Kehutanan (DISTANBUNHUT) Kabupaten Temanggung dalam Meningkatkan Kesejahteraan Petani Tembakau Tahun 2015.

B. Rumusan Masalah

Bagaimana peran Dinas Pertanian, Perkebunan dan Kehutanan (Distanbunhut) Kabupaten Temanggung dalam meningkatkan kesejahteraan petani tembakau tahun 2015?

C. Tujuan Penelitian

Untuk mengetahui peran Dinas Pertanian, Perkebunan dan Kehutanan (Distanbunhut) Kabupaten Temanggung dalam meningkatkan kesejahteraan petani tembakau tahun 2015.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat penelitian diharapkan dapat memberikan pengembangan dan menambah kajian ilmu pengetahuan khususnya tentang bagaimana peran Dinas Pertanian, Perkebunan dan Kehutanan (Distanbunhut) Kabupaten Temanggung dalam meningkatkan kesejahteraan petani tembakau, serta mengetahui bagaimana tindakan yang dilakukan Dinas Pertanian, Perkebunan dan Kehutanan (Distanbunhut) Kabupaten Temanggung dalam mengatasi permasalahan yang mengakibatkan kerugian terhadap petani tembakau.

2. Manfaat penelitian yang dilakukan peneliti diharapkan dapat menjadi masukan dan bermanfaat bagi :

a. Dinas Pertanian, Perkebunan dan Kehutanan (Distanbunhut)

Diharapkan dapat memberikan masukan kepada pemerintah pusat dan pemerintah daerah yaitu Dinas Pertanian, Perkebunan dan Kehutanan (Distanbunhut) Kabupaten Temanggung dalam meningkatkan kesejahteraan petani tembakau.

b. Masyarakat

Bagi masyarakat khususnya para petani tembakau diharapkan dapat memberikan ide atau inovasi untuk meningkatkan produksi tembakau.

E. Kajian Pustaka

Ada 3 (tiga) *literature review* yang terkait dengan penelitian yang akan dilakukan oleh peneliti, yaitu :

1. Judul “Pengembangan Varietas Unggul Tembakau Temanggung Tahan Penyakit”¹, oleh Fatkhur Rochman menjelaskan tentang :

Pertanaman tembakau di Temanggung tersebar di 15 kecamatan (Anonim 2012). Kendala pada usaha pertanian tembakau di Temanggung antara lain adalah sempitnya kepemilikan lahan sehingga budidaya tembakau dilakukan terus menerus pada lahan yang sama. Jika hal tersebut dilakukan terus menerus dapat menyebabkan munculnya penyakit atau hama.

Penggunaan lahan secara intensif untuk tanaman tertentu dapat menurunkan kualitas dan kondisi fisik tanah sehingga berdampak negatif terhadap tanaman. Lahan yang terserang hama jika ditanami tembakau, tanaman tembakau akan tumbuh kerdil , layu satu sisi atau layu daun bawah, daun tengah dan daun atas selanjutnya mati. Dengan adanya hal tersebut, harus dilakukan pengendalian penyakit atau hama yaitu dengan cara sistem pertanian berkelanjutan dan ramah lingkungan. Pengendalian penyakit lincat harus dilakukan secara terpadu dengan menggunakan bibit sehat, agens hayati dan rotasi tanaman.

Pencegahan erosi dan rehabilitasi lahan sangat diperlukan, salah satunya dilakukan dengan cara penanaman rumput seteria pada bibir saluran

¹ Fatkhur Rochman, *Pengembangan Varietas Unggul Tembakau Temanggung Tahan Penyakit*. “Jurnal Penelitian dan Pengembangan Pertanian”. Volume 32 No. 1, Maret 2013. Badan Litbang Pertanian

pemotong lahan dan pengolahan tanah minimal dilakukan dengan cara membuat lubang tanam pada guludan yang sudah ada. Penggunaan bibit sehat, bibit sehat dapat dilakukan oleh petani sendiri dengan mengambil tanah dibawah bambu untuk pembibitan. Pengendalian dengan agens hayati yaitu dengan cara memasukan agens hayati (mikroba antagonis) untuk mengendalikan penyakit dan meningkatkan keanekaragaman hayati. Populasi patogen bisa ditekan melalui rotasi tanaman atau pergiliran tanaman untuk memutus rantai makanan, sehingga patogen tidak dapat berkembangbiak.

2. Judul “Mewujudkan Kebijakan Pertanian yang Pro-Petani”², oleh Djoko Suseno dan Hempri Suyatna menjelaskan tentang :

Munculnya kasus-kasus kelaparan beberapa waktu yang lalu merupakan dampak dari kesalahan dalam penerapan kebijakan pembangunan pertanian di Indonesia. Sungguh sebuah ironi, dimana Indonesia merupakan negara agraris justru memiliki nilai impor kebutuhan pangan yang besar.

Kebijakan pemerintah untuk melakukan impor terhadap kebutuhan pangan tersebut hanyalah salah satu contoh dari berbagai kebijakan pembangunan pertanian di Indonesia selama ini tidak selalu berpihak kepada kepentingan petani. Program pembangunan pertanian yang dilakukan oleh pemerintah Orde Baru memang telah berhasil mencapai swasembada pangan. Namun, keberhasilan itu seringkali harus dibayar mahal dan tidak membawa perbaikan riil pada tingkat kehidupan petani.

² Djoko Suseno dan Hempri Suyatna, *Mewujudkan Kebijakan Pertanian yang Pro-Petani*. “Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik”. Volume 10, No. 3, Maret 2007. Universitas Gadjah Mada Yogyakarta

Kebijakan-kebijakan pembangunan pertanian yang lain untuk usaha petani seperti program simpan pinjam dan bergulir, Kredit Usaha Tani (KUT), justru membuat petani asli semakin tidak berdaya. Akses-akses tersebut umumnya hanya dinikmati para petani kaya, sedangkan para petani miskin tidak dapat mengaksesnya. Selain itu para petani tidak diajari untuk mengelola dan mengembangkan pertanian, namun justru hanya mengajari petani menjadi seorang manajer yang mengelola kegiatan simpan pinjam, mengembangkan dana bergulir dan sebagainya. Padahal aspek yang dibutuhkan petani adalah kemampuan untuk mengelola pertanian dan produk yang dihasilkan.

Salah satu kunci untuk meningkatkan kesejahteraan petani adalah pemerintah harus memperhatikan sektor pertanian lebih serius, terintregatif dan berpihak terhadap nasib petani. Permasalahan yang dihadapi dalam pembangunan sektor pertanian di Indonesia adalah terbatasnya lapangan kerja dan peningkatan pendapatan bagi petani karena terbatasnya akses petani terhadap sumber daya pertanian terutama akses pada sumber daya lahan. Upaya membangun sektor pertanian harus dilakukan dengan berbasis pada potensi sumber daya nasional (pertanian) tanpa harus memperdebatkan konsep pembangunan industri dan pembangunan pertanian.

3. Judul “Strategi Nafkah Rumah Tangga Petani Tembakau di Lereng Gunung Sumbing”³, oleh Widiyanto, Arya Hadi Dharmawan dan Nuraini W. menjelaskan tentang :

Pertanian tembakau merupakan tumpuan kehidupan sebagian besar petani. Pada saat panen, petani tembakau menjual hasil panennya kepada tengkulak yang datang kerumah petani untuk membeli dengan harga yang berbeda antara petani satu dengan petani lainnya. Hasil penjualannya biasanya digunakan petani untuk barang apapun dan setelah paceklik dijual lagi untuk memenuhi kebutuhannya. Adapula yang digunakan untuk membeli pupuk dan membayar hutang.

Pengentasan kemiskinan merupakan prioritas penting dalam pembangunan bahkan telah menjadi agenda global. Namun agenda tersebut kurang memberikkan hasil yang memuaskan, karena ada sebagian wilayah yang mengalami kegagalan.

Rumah tangga petani tembakau berbasis sawah, secara agro-ekologi memiliki peluang untuk mengusahakan tanaman diluar tembakau bahkan pada musim tembakau sekaligus. Pola gilir tersebut adalah padi-padi-tembakau.

³ Widiyanto, Arya Hadi Dharmawan dan Nuraini W. Prasojo, *Strategi Nafkah Rumah Tangga Petani Tembakau di Lereng Gunung Sumbing*. “Jurnal Transdisiplin Sosiologi, Komunikasi dan Ekologi Manusia”. Volume 04, No. 01, April 2010. Institut Pertanian Bogor

F. Kerangka Dasar Teori

Kerangka dasar teori merupakan kumpulan dari teori-teori yang akan digunakan dalam penelitian atau upaya penulis untuk melakukan studi kepustakaan guna mendapatkan pemahaman teoritis yang berhubungan dengan penelitian. Sementara, Menurut Masri Singarimbun dan Sofian Effendi, teori adalah serangkaian asumsi, konsep, konstruk, definisi dan preposisi untuk menerangkan suatu fenomena sosial secara sistematis dengan cara merumuskan hubungan antar konsep.⁴ Sedangkan pendapat para ahli lain, pengertian teori adalah merupakan seperangkat preposisi yang terintegrasi secara sintaksis (yaitu yang mengikuti aturan tertentu yang dapat dihubungkan dengan data dasar yang dapat diamati) dan berfungsi sebagai wahana untuk meramalkan dan menjelaskan fenomena yang diamati.⁵

Dari hal tersebut di atas untuk mempermudah dan mendukung penelitian yang dilakukan, berikut ini merupakan beberapa penjabaran dari kerangka teori yang diperlukan, yaitu:

1. Peran

Menurut pendapat dari Astrid S. Susanto peranan paling sedikit mencakup 3 hal, yaitu⁶ :

1. Peranan adalah meliputi sarana yang dihubungkan dengan posisi atau tempat seseorang didalam masyarakat. Peranan dalam hal ini

⁴ Masri Singarimbun dan Sofian Effendi, *Metode Penelitian Sosial*. Jakarta : LP3ES, 1998, hal. 37

⁵ L. Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif*. PT Remaja Rosdakarya, Bandung, 2002, hal. 34-35

⁶ Astrid S. Susanto, *Pengantar Sosiologi dan Perubahan Sosial*. Bina Cita, 1983, hal. 95

menempatkan rangkaian peraturan yang membimbing seseorang kedalam kehidupan masyarakat.

2. Peranan adalah suatu konsep perihal apa yang dapat dilakukan oleh individu dalam masyarakat sebagai masyarakat.
3. Peranan dapat juga dikatakan sebagai perilaku individu yang penting didalam struktur sosial.

Menurut Soerjono Soekamto, peranan (*role*) merupakan aspek yang dinamis dari kedudukan (*status*). Apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajiban sesuai dengan kedudukannya, maka hal ini berarti ia menjalankan suatu peranan. Keduanya tidak dapat dipisahkan dan saling bertentangan satu sama lain. Setiap orang mempunyai macam-macam peranan yang berasal dari pola-pola pergaulan hidupnya. Hal tersebut sekaligus berarti bahwa peranan menentukan apa yang diperbuatnya bagus masyarakat kepadanya. Peranan lebih banyak menekankan pada fungsi, penyesuaian diri dan sebagai suatu proses.⁷

Soerjono Soekamto mengatakan bahwa dalam peranan mencakup tiga hal, yaitu⁸ :

1. Peranan meliputi norma-norma yang dihubungkan dengan posisi atau tempat seseorang dalam masyarakat. Peranan dalam arti ini merupakan rangkaian peraturan-peraturan yang membimbing seseorang dalam kehidupan bermasyarakat.
2. Peranan merupakan suatu konsep tentang apa yang dapat dilakukan oleh individu dalam masyarakat sebagai organisasi.

⁷ Soerjono Soekamto, *Sosiologi Suatu Pengantar*. Rajawali Pers, Jakarta, 2002, hal. 268-269

⁸ *Ibid.*, hal. 246

3. Peranan juga dapat dikatakan sebagai perilaku yang penting bagi struktur sosial masyarakat.

Sedangkan menurut Koentjaraningrat, peranan adalah tingkah laku individu yang mementaskan suatu kedudukan tertentu.⁹

Komaruddin mengatakan bahwa yang dimaksud peran yaitu¹⁰ :

1. Bagian dari tugas utama yang harus dilaksanakan seseorang dalam manajemen.
2. Pola penilaian yang diharapkan dapat menyertai suatu status.
3. Bagian atau fungsi seseorang dalam kelompok pranata.
4. Fungsi yang diharapkan dari seseorang atau menjadi karakteristik yang ada padanya.
5. Fungsi setiap variabel dalam hubungan sebab-akibat.

Dalam kamus bahasa Indonesia Kontemporer definisi peran adalah sesuatu yang diharapkan dimiliki oleh orang yang memiliki kedudukan dalam masyarakat.¹¹

⁹ Koentjaraningrat, *Pengantar Ilmu Antropologi*. Bumi Aksara, Jakarta, 1989, hal. 169

¹⁰ Komaruddin, *Ensiklopedia Manajemen*. Bumi Aksara, Jakarta, 1994, hal. 768

¹¹ Peter Salim dan Yeny Salim, *Kamus Bahasa Indonesia Kontemporer*. Modern English Press, Jakarta, 1991, hal. 1132

2. Pemerintah Daerah

Pemerintah daerah merupakan pelaksana dan penanggung jawab atas segala kegiatan yang terdapat didaerahnya. Tugas utama pemerintah daerah yakni melayani kebutuhan masyarakat yang diperlukan guna untuk menyejahterakan masyarakat dan kemajuan suatu daerah.

Dalam pasal 18 ayat (5) UUD 1945 menyebutkan bahwa, pemerintah daerah merupakan daerah otonom yang dapat menjalankan urusan pemerintahan dengan seluas-luasnya serta mendapat hak untuk mengatur kewenangan pemerintahan kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat.¹²

Menurut Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, mengatakan bahwa pemerintah daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹³ Unsur-unsur dalam penyelenggaraan pemerintah daerah yakni Gubernur, Bupati, Walikota dan Perangkat Daerah (Kepala Dinas, Kepala Badan dan unit-unit kerja lainnya yang dikendalikan oleh Sekretaris Daerah).

Menurut Mashuri Maschab, Pemerintah Daerah adalah satuan aparatur Negara yang berwenang memerintah suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai

¹² Undang-Undang Dasar Tahun 1945

¹³ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

batas wilayah tertentu yang berhak dan berkewajiban mengatur rumah tangganya sendiri dalam lingkungan negara.¹⁴

Menurut H. Nurul Aini fungsi pemerintahan mencakup 3 fungsi pokok yang seharusnya dijalankan oleh pemerintah baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, fungsi tersebut yaitu¹⁵:

1. Fungsi Pengaturan

Fungsi ini dilaksanakan oleh pemerintah dengan membuat peraturan perundang-undangan untuk mengatur hubungan manusia dalam masyarakat. Pemerintah adalah pihak yang mampu menerapkan peraturan agar kehidupan berjalan secara baik dan dinamis. Seperti halnya fungsi pemerintah pusat, pemerintah daerah juga mempunyai fungsi pengaturan terhadap masyarakat yang ada didaerahnya. Perbedaannya, yang diatur oleh pemerintah daerah lebih khusus, yaitu urusan yang telah diserahkan kepada daerah. Untuk mengatur urusan tersebut diperlukan peraturan daerah yang dibuat bersama antara DPRD dengan eksekutif.

2. Fungsi Pelayanan

Perbedaan pelaksanaan fungsi pelayanan yang dilakukan pemerintah pusat dan pemerintah daerah terletak pada kewenangan masing-masing. Kewenangan pemerintah pusat mencakup urusan pertahanan keamanan, agama, hubungan luar negeri, moneter dan peradilan. Secara umum pelayanan pemerintah mencakup pelayanan publik (*public service*) dan pelayanan sipil (*civil service*) yang menghargai kesetaraan.

¹⁴ Mashuri Maschab, *Pemerintahan di Daerah..* Fisip UGM, Yogyakarta, 1982, hal. 32

¹⁵ Nurul Aini, *Fungsi-Fungsi Pemerintahan.* Badan Diklat, Jakarta, 1997

3. Fungsi Pemberdayaan

Fungsi ini untuk mendukung terselenggaranya otonomi daerah, fungsi ini menuntut pemberdayaan pemerintah daerah dengan kewenangan yang cukup dalam pengelolaan sumber daya daerah guna melaksanakan berbagai urusan yang di desentralisasikan. Untuk itu pemerintah daerah perlu meningkatkan peran serta masyarakat dan swasta dalam kegiatan pembangunan dan penyelenggaraan pemerintahan. Kebijakan pemerintah pusat dan daerah diarahkan untuk meningkatkan aktifitas ekonomi masyarakat, yang pada jangka panjang dapat menunjang pendanaan pemerintah daerah.

Berdasarkan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, fungsi pemerintah dapat dibagi menjadi 4 (empat) yaitu¹⁶ :

1. Fungsi Pemerintahan Absolut

Fungsi ini memiliki kewenangan pada pemerintah pusat (asas sentralisasi). Namun demikian ada kalanya pemerintah pusat dapat memberikan kewenangan ini pada pemerintah daerah baik kepada kepala daerah maupun instansi perangkat daerah.

2. Fungsi Pemerintahan Wajib

Fungsi pemerintahan yang termasuk dalam fungsi pemerintahan wajib dibagi kewenangannya pada pemerintah pusat dan pemerintah daerah (asas desentralisasi/dekonsentrasi). Pemerintah daerah wajib melaksanakan fungsi pemerintahan ini apabila urusan pemerintahan ini menyangkut kehidupan

¹⁶ Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

masyarakat yang ada didalam wilayahnya agar tidak menjadi penyebab terciptanya masyarakat majemuk di multikultural. Pada umumnya urusan pemerintahan wajib merupakan pelayanan dasar bagi masyarakat.

3. Fungsi Pemerintahan Pilihan

Fungsi pemerintahan pilihan juga dibagi kewenangannya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah (asas desentralisasi/dekonsentrasi). Fungsi pemerintahan ini berkaitan dengan letak geografis, sumber daya alam, globalisasi dan sumber daya manusia yang khas berada di suatu daerah.

4. Fungsi Pemerintahan Umum

Fungsi pemerintahan umum memiliki tugas, fungsi dan wewenang presiden dan wakil presiden, namun pelaksanaannya di daerah dilakukan oleh kepala daerah baik gubernur, bupati, maupun walikota. Mengenai pelaksanaan ini, gubernur bertanggung jawab kepada presiden melalui menteri yang bersangkutan. Bupati dan walikota pun memiliki tanggung jawab yang sama, namun penyampaiannya dilakukan melalui gubernur. Instansi dan perangkat daerah ditunjuk untuk membantu pelaksanaan urusan pemerintahan umum ini.

Peran Pemerintah adalah menciptakan keamanan dasar hingga perhatian dalam urusan keagamaan dan kepercayaan, serta mengontrol ekonomi dan menjamin keamanan kehidupan sosial.

Menurut Ryaas Rasyid ada 4 (empat) fungsi hakiki pemerintahan yaitu¹⁷ :

1. Fungsi Pengaturan (*regulation*)

Fungsi ini dilaksanakan dengan membuat peraturan perundang-undangan untuk mengatur hubungan bermasyarakat, fungsi ini berlaku untuk pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Perbedaannya yaitu pemerintah daerah mengatur urusan yang telah diserahkan kepada daerah, maka dari itu diperlukan Peraturan Daerah yang dibuat DPRD dengan eksekutif.

2. Fungsi Pelayanan (*public service*)

Perbedaan fungsi pelayanan yang dilakukan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah terletak pada kewenangan yang dimiliki masing-masing. Pelayanan pemerintah mencakup pelayanan publik (*Public Service*) dan pelayanan sipil (*Civil Service*).

3. Fungsi Pemberdayaan (*empowering*)

Fungsi ini mendukung terselenggaranya otonomi daerah. Pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk mengelola sumber daya daerah yang didesentralisasi. Untuk itu pemerintah daerah perlu meningkatkan peran serta masyarakat dalam pembangunan daerah dan kesejahteraan masyarakat.

4. Fungsi Pembangunan (*development*)

Pemerintah harus berfungsi sebagai pemacu pembangunan di wilayahnya, dimana pembangunan ini mencakup segala aspek kehidupan tidak hanya

¹⁷ Ryaas Rasyid, *Makna Pemerintahan, Tinjauan dari Segi Etika dan Kepemimpinan*. PT. Yarsif Watampone, Jakarta, 1996 dalam Skripsi Ace Lingga Sari (2013)

fisik tapi juga mental spiritual. Pembangunan akan berkurang apabila keadaan masyarakat membaik, artinya masyarakat sejahtera. Sehingga fungsi pembangunan akan lebih dilakukan oleh pemerintah atau negara berkembang dan terbelakang, sedangkan negara maju akan melaksanakan fungsi ini seperlunya.

3. Dinas Daerah

Dalam melaksanakan pemerintahan daerah, kepala dinas akan di bantu oleh perangkat daerah. Perangkat daerah secara umum terdiri dari unsur staff yang membantu penyusunan kebijakan dan koordinasi, diwadahi dalam lembaga sekretariat, unsur pendukung tugas kepala daerah dalam penyusunan kebijakan daerah yang spesifik, diwadahi dalam lembaga teknis daerah, serta unsur pelaksana urusan daerah yang diwadahi dalam lembaga dinas daerah.¹⁸

Dinas daerah yaitu institusi kabupaten atau kota yang mempunyai tugas melaksanakan kewenangan otonomi daerah kabupaten atau kota dalam rangka pelaksanaan tugas desentralisasi. Dalam menyelenggarakan tugasnya, dinas daerah mempunyai fungsi, antara lain :

1. Perumusan kebijakan teknis sesuai dengan lingkup tugasnya.
2. Pemberian perijinan dan pelaksanaan pelayanan umum.
3. Pembinaan terhadap Unit Pelaksana Teknis Daerah (UPTD) dan cabang dinas dalam lingkup tugasnya.

Pada dinas kabupaten atau kota dapat dibentuk cabang dinas dan UPTD yang mempunyai wilayah kerja atau beberapa kecamatan. Cabang dinas dan UPTD

¹⁸ Daniel S Salossa, *Mekanisme, Persyaratan dan Tata Cara Pilkada Langsung Menurut UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah*, Yogyakarta, Media Pressindo, 2005, hal. 33

dipimpin oleh seorang kepala yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada kepala dinas, serta secara operasional dikoordinasikan oleh camat.¹⁹

Dalam UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pada bagian ke sembilan pasal 124 menjelaskan bahwa dinas daerah²⁰ :

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 (Sekda).
3. Kepala dinas bertanggung jawab kepada kepala daerah melalui Sekretaris Daerah (Sekda).

4. Kesejahteraan

Menurut Kolle, kesejahteraan dapat diukur dari beberapa aspek kehidupan yaitu²¹ :

1. Dengan melihat kualitas kehidupan dari segi materi, seperti kualitas rumah, bahan pangan dan sebagainya
2. Dengan melihat kualitas hidup dari segi fisik, seperti kesehatan tubuh, lingkungan alam dan sebagainya
3. Dengan melihat kualitas hidup dari segi mental, seperti fasilitas pendidikan, lingkungan budaya dan sebagainya
4. Dengan melihat kualitas hidup dari segi spiritual, seperti moral, etika, keserasian penyesuaian dan sebagainya

¹⁹ Dedi Supriady Bratakusumah, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, Jakarta, PT Gramedia, 2003, hal. 161

²⁰ Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah

²¹ Bintarto, *Interaksi Desa-Kota dan Permasalahannya*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1989

Amir mengatakan bahwa meningkatnya kesejahteraan masyarakat berarti menurunnya kemiskinan.²²

Kesejahteraan menurut Undang-undang No. 11 Tahun 2009 adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya.²³

Biro Pusat Statistik Indonesia mengemukakan bahwa untuk melihat tingkat kesejahteraan rumah tangga suatu wilayah ada beberapa indikator yang dapat dijadikan ukuran, diantaranya adalah²⁴ :

1. Tingkat pendapatan keluarga.
2. Komposisi pengeluaran rumah tangga dengan membandingkan pengeluaran untuk pangan dengan non-pangan.
3. Tingkat pendidikan keluarga.
4. Tingkat kesehatan keluarga.
5. Kondisi perumahan serta fasilitas yang dimiliki dalam rumah tangga.

Konsep kesejahteraan menurut Nasikun dapat dirumuskan sebagai padanan makna dari konsep martabat manusia yang dapat dilihat dari 4 (empat) indikator yaitu²⁵ :

1. Rasa aman (*security*)

²² Amri Amir, *Perekonomian Indonesia (Dalam Perspektif Mikro)*, Biografika, Bogor, 2007

²³ Undang-Undang No. 11 Tahun 2011 tentang Kesejahteraan

²⁴ Biro Pusat Statistik Indonesia

²⁵ Dr. Nasikun, *Urbanisasi dan Kemiskinan di Dunia Ketiga*, PT. Tiara Wacana, Yogyakarta, 1996

2. Kesejahteraan (*welfare*)
3. Kebebasan (*freedom*)
4. Jati diri (*identity*)

G. Definisi Konsepsional

Definisi konsepsional adalah pernyataan yang dapat mengartikan atau memberikan makna suatu variabel yang akan diteliti. Tujuan dari perumusan definisi konsepsional adalah agar terdapat persamaan persepsi tentang suatu variabel antara peneliti dan pembaca proposal penelitian. Rumusan variabel ini hendaknya yang telah umum dipakai dengan menunjuk pada kamus, ensiklopedi, atau penelitian-penelitian yang terdahulu.

1. Peran berkaitan dengan status atau kedudukan yang dimiliki oleh seorang individu. Apabila seseorang telah melaksanakan hak dan kewajibannya, maka ia telah menjalankan perannya sesuai dengan status atau kedudukannya.
2. Pemerintah Daerah merupakan pelaksana dan penanggung jawab atas segala kegiatan yang terdapat didaerahnya. Tugas utama pemerintah daerah yakni melayani kebutuhan masyarakat yang diperlukan guna untuk menyejahterakan masyarakat dan kemajuan suatu daerah. Menurut H. Nurul Aini fungsi pemerintahan mencakup 3 fungsi pokok yang seharusnya dijalankan oleh pemerintah baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, fungsi tersebut yaitu fungsi Pengaturan, Pelayanan dan Pemberdayaan.

3. Dinas Daerah merupakan salah satu penyelenggaraan dan penanggung jawab terlaksananya otonomi daerah. Tanpa adanya Dinas Daerah hasil-hasil daerah yang memiliki potensi tidak akan dapat berkembang luas. Peran Dinas Daerah membantu pemerintah dalam upaya menyejahterakan petani dengan mengembangkan potensi-potensi yang terdapat di daerahnya.
4. Kesejahteraan masyarakat dapat dilihat dari kondisi perekonomian masyarakat dan tingkat pendidikan masyarakat. Keadaan masyarakat dapat dikatakan sejahtera apabila sudah terbebas dari kemiskinan, mempunyai tingkat kesehatan yang lebih baik dan tingkat pendidikan yang lebih baik.

H. Definisi Operasional

Definisi operasional merupakan cara penulisan taktis agar konsep dapat berhubungan dengan praktek, dengan kenyataan, atau dengan fakta, sesuai dengan namanya, tulisan definisi ini menyatakan kesiapan untuk dioperasikan.

Penelitian ini menggunakan indikator yang mengacu pada peran Dinas Pertanian, Perkebunan dan Kehutanan (Distanbunhut) Kabupaten Temanggung. Berdasarkan pada teori umum tentang peran pemerintah, peran pemerintah dipengaruhi dan dapat diproses oleh 3 (tiga) indikator, yaitu :

1. Regulasi
 - a. Perumusan kebijakan teknis dibidang Pertanian Tembakau.
2. Pelayanan

- a. Penyelenggaraan urusan pemerintahan dan pelayanan umum dibidang Pertanian Tembakau.
 - b. Penyebaran informasi dibidang Pertanian Tembakau.
 - c. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oelh Bupati dibidang Pertanian Tembakau.
3. Pemberdayaan
- a. Monitoring dan evaluasi terhadap pelaksanaan tugas-tugas dibidang Pertanian Tembakau.
 - b. Pembinaan SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah) UPTD (Unit Pelaksana Teknis Daerah) dibidang Pertanian Tembakau.

I. Metode Penelitian

Metode dalam penelitian merupakan hal yang sangat penting untuk menentukan hasil dari suatu penelitian, dengan kata lain setiap peneliti pasti menggunakan metode sebagai tuntunan berfikir agar hasil penelitiannya bisa dipertanggung-jawabkan.

Metode penelitian merupakan suatu cara ilmiah yang ditempuh untuk mendapatkan data untuk mencapai suatu tertentu.²⁶

1. Jenis Penelitian

Penelitian yang digunakan adalah *descriptive study*, dimana dalam penelitian akan menjelaskan tentang keadaan suatu objek tanpa ada maksud yang bertujuan untuk menarik kesimpulan secara umum.

²⁶ Sugiono, *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*. Alfabeta, 2012, hal. 3

Penelitian ini termasuk penelitian kualitatif, karena penelitian ini hanya mencari fakta yang kemudian dijelaskan secara deskriptif tentang fakta yang bersangkutan.

Cara kerja yang akan dilakukan peneliti adalah penelitian terhadap dokumen yang bersangkutan yaitu mengumpulkan data dan informasi dengan cara mempelajari dokumen yang berhubungan terhadap masalah yang akan diteliti. Dokumen yang diteliti yaitu Renja, Renstra.

2. Unit Analisis

Sehubungan dengan permasalahan yang menjadi pokok pembahasan dalam penelitian ini, maka unit analisis yang menjadi pokok penelitian adalah Dinas Pertanian, Perkebunan dan Kehutanan (Distanbunhut) Kabupaten Temanggung.

3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dengan cara observasi, wawancara dan dokumentasi, peneliti melakukan pengamatan, mengumpulkan informasi-informasi dan teori-teori, serta melakukan wawancara terhadap pihak-pihak yang bersangkutan dengan penelitian yang dilakukan.

a. Teknik Wawancara

Wawancara adalah teknik pengumpulan data dengan mengajukan beberapa pertanyaan langsung kepada responden untuk mendapatkan informasi yang diperlukan sesuai dengan penelitian. Wawancara dilakukan dengan Bapak Dadi Riswanto selaku Sarana Produksi Perkebunan, Bapak Wisnu selaku Staff Perkebunan.

b. Teknik Observasi

Observasi adalah teknik pengumpulan data dimana peneliti melakukan pengamatan dan pencatatan secara sistematis terhadap objek yang diteliti. Observasi ini dilakukan dengan mengamati kondisi rumah para petani tembakau dan tingkat pendidikan para petani tembakau.

c. Teknik Dokumentasi

Dokumentasi adalah teknik yang digunakan untuk mendapatkan data dengan melihat catatan-catatan, buku-buku, surat-surat, dokumen dan gambar atau grafik yang berhubungan dengan penelitian. Dokumen yang diteliti yaitu Renstra dan Renja.

4. Jenis Data

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

a. Data Primer

Yaitu data yang diperoleh dari responden dan berupa data-data atau keterangan dari pihak-pihak yang berhubungan langsung dengan penelitian. Untuk mendapatkan data primer, penulis menggunakan cara :

- 1) Wawancara adalah teknik pengumpulan data dengan mengajukan beberapa pertanyaan langsung kepada responden untuk mendapatkan informasi yang diperlukan sesuai dengan penelitian.

2) Observasi adalah teknik pengumpulan data dimana peneliti melakukan pengamatan dan pencatatan secara sistematis terhadap objek yang diteliti.

b. Data Sekunder

Yaitu data yang diperoleh dari studi kepustakaan dengan menggunakan data yang telah tersedia, seperti buku ilmiah, jurnal, artikel, Undang-Undang yang terkait dan sebagainya.

5. Teknik Analisis Data

Analisis data menurut Biklen dan Bogdan analisis data adalah proses pencarian dan penyusunan data yang sistematis melalui transkrip wawancara dan catatan lapangan, serta dokumentasi yang secara akumulasi menambah pemahaman peneliti terhadap yang ditemukan.²⁷ Sedangkan menurut Lexy J. Moleong, analisis data adalah proses mengorganisasikan dan mengurutkan data kedalam pola, kategori dan satuan uraian dasar sehingga dapat ditemukan tema dan dapat dirumuskan hipotesis kerja seperti yang disarankan data.²⁸

Teknik analisis data yang digunakan adalah analisis kualitatif. Dimana data yang diperoleh digambarkan menjadi kalimat dan selanjutnya ditarik kesimpulan. Data-data tersebut dapat diperoleh dari naskah wawancara, dokumen resmi, pengamatan langsung dan sebagainya.

Tahapan-tahapan dalam menganalisis data kualitatif, antara lain adalah :

1. Mengolah dan mempersiapkan data untuk dianalisis.

²⁷ Husaini Usman dan Purnomo, *Metodologi Penelitian Sosial*, PT Bumi Aksara, Jakarta, 2008

²⁸ Lexy J. Moleong, *Metodelogi Penelitian Kualitatif Edisi Revisi*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2007

2. Membaca keseluruhan data.
3. Menganalisis lebih detail dengan mengkode data.
4. Terapkan proses koding untuk mendeskripsikan setting, orang-orang, kategori-kategori dan tema-tema yang akan dianalisis.
5. Sajikan kembali tema dalam narasi atau laporan kualitatif.
6. Menginterpretasi atau memaknai data.