

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

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

Sebagai negara agraris penduduk Indonesia banyak bekerja di sektor pertanian. Sebanyak 38,7 juta penduduk Indonesia bekerja di sektor pertanian berdasarkan data dari Badan Pusat Statistik (BPS) per Agustus 2022 dari total penduduk yang bekerja per Agustus 2022.<sup>1</sup> Pertanian menyumbang lapangan pekerjaan yang besar di Indonesia. Dalam arti luas pertanian terdiri dari lima sub sektor, yaitu tanaman pangan, perkebunan, peternakan, perikanan, dan kehutanan. Maka dari itu para petani harus diperhatikan kesejahteraannya, dilindungi dan diberdayakan oleh negara.

Diperlukan tanggung jawab negara dan peran pemerintah untuk memperhatikan kebutuhan petani. Pemerintah wajib ikut adil dalam memberikan perlindungan pertanian guna menciptakan usaha pertanian yang maju dan memberdayakan petani sehingga dapat menciptakan kemakmuran dan kesejahteraan petani. Hal tersebut sejalan dengan amanat Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, salah satu tujuan pembangunan, pertanian diarahkan untuk meningkatkan sebesar-besar kesejahteraan Petani. Petani sebagai pelaku pembangunan pertanian perlu diberi Perlindungan dan Pemberdayaan untuk mendukung pemenuhan kebutuhan pangan yang merupakan hak dasar setiap orang guna mewujudkan

---

<sup>1</sup>Sarnita Sadya, "Mayoritas Penduduk Bekerja di Sektor Pertanian Bulan Agustus 2022", <https://dataindonesia.id/sektor-riil/detail/mayoritas-penduduk-bekerja-di-sektor-pertanian-pada-agustus-2022>, diakses 31 Januari 2023 pukul 08.00 WIB.

kedaulatan pangan, kemandirian pangan, dan ketahanan pangan secara berkelanjutan.<sup>2</sup>

Di Indonesia, payung hukum pertanian diatur dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani. Perlindungan dan Pemberdayaan meliputi Perencanaan<sup>3</sup>, Perlindungan Petani<sup>4</sup>, Pemberdayaan Petani<sup>5</sup>, Pembiayaan dan Pendanaan Pengawasan, dan Peran Serta Masyarakat, yang diselenggarakan berdasarkan asas kedaulatan<sup>6</sup>,

---

<sup>2</sup>Sigit Sapto Nugroho, *Hukum Untuk Petani : Perlindungan Pemberdayaan Petani Dalam Era Globalisasi*, Penerbit Lakeisha, Klaten, 2020, hlm. 1-3.

<sup>3</sup> Lihat : Penjelasan Pasal 6 UU No. 19 Tahun 2013 Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani, Perencanaan dimaksudkan sebagai acuan dalam penetapan upaya-upaya Perlindungan dan Pemberdayaan Petani yang selaras dengan program Pemberdayaan masyarakat yang dilaksanakan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, Pelaku Usaha, dan masyarakat.

<sup>4</sup> Lihat : Pasal 1 ayat (1) UU Perlindungan dan Pemberdayaan Petani yang dimaksud perlindungan petani adalah segala upaya untuk membantu Petani dalam menghadapi permasalahan kesulitan memperoleh prasarana dan sarana produksi, kepastian usaha, risiko harga, kegagalan panen, praktik ekonomi biaya tinggi, dan perubahan iklim.

<sup>5</sup> Lihat : Pasal 1 ayat (2) UU Perlindungan dan Pemberdayaan Petani yang dimaksud Pemberdayaan Petani adalah segala upaya untuk meningkatkan kemampuan Petani untuk melaksanakan Usaha Tani yang lebih baik melalui pendidikan dan pelatihan, penyuluhan dan pendampingan, pengembangan sistem dan sarana pemasaran hasil Pertanian, konsolidasi dan jaminan luasan lahan pertanian, kemudahan akses ilmu pengetahuan, teknologi dan informasi, serta penguatan Kelembagaan Petani.

<sup>6</sup> Asas kedaulatan adalah penyelenggaraan Perlindungan dan Pemberdayaan Petani harus dilaksanakan dengan menjunjung tinggi kedaulatan Petani yang memiliki hak-hak dan kebebasan dalam rangka mengembangkan diri.

kemandirian<sup>7</sup>, kebermanfaatan<sup>8</sup>, kebersamaan<sup>9</sup>, keterpaduan<sup>10</sup>, keterbukaan<sup>11</sup>, efisiensi-berkeadilan<sup>12</sup>, dan berkelanjutan<sup>13</sup>.

Bentuk kebijakan yang dapat diberikan untuk melindungi kepentingan Petani, antara lain pengaturan impor Komoditas Pertanian sesuai dengan musim panen dan/atau kebutuhan konsumsi di dalam negeri setelah dikurangi produk panen dalam negeri; penyediaan sarana produksi Pertanian yang tepat waktu, tepat mutu, dan harga terjangkau bagi Petani, serta subsidi sarana produksi; penetapan tarif bea masuk Komoditas Pertanian, serta penetapan tempat pemasukan Komoditas Pertanian dari luar negeri dalam kawasan pabean. Selain itu, juga dilakukan penetapan kawasan Usaha Tani berdasarkan kondisi dan potensi sumber daya alam, sumber daya manusia, dan sumber daya buatan; fasilitasi Asuransi Pertanian untuk melindungi Petani dari kerugian gagal panen akibat bencana alam<sup>14</sup>, wabah penyakit

---

<sup>7</sup> Asas kemandirian adalah penyelenggaraan Perlindungan dan Pemberdayaan Petani harus dilaksanakan secara independen dengan mengutamakan kemampuan sumber daya dalam negeri.

<sup>8</sup> Asas kebermanfaatan adalah penyelenggaraan Perlindungan dan Pemberdayaan Petani harus bertujuan untuk memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kesejahteraan dan mutu hidup rakyat.

<sup>9</sup> Asas kebersamaan adalah penyelenggaraan Perlindungan dan Pemberdayaan Petani harus dilaksanakan secara bersama-sama oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, Pelaku Usaha, dan masyarakat.

<sup>10</sup> Asas keterpaduan adalah penyelenggaraan Perlindungan dan Pemberdayaan Petani harus memadukan dan menyasikan berbagai kepentingan yang bersifat lintas sektor, lintas wilayah, dan lintas pemangku kepentingan.

<sup>11</sup> Asas keterbukaan adalah penyelenggaraan Perlindungan dan Pemberdayaan Petani harus dilaksanakan dengan memperhatikan aspirasi Petani dan pemangku kepentingan lainnya yang didukung dengan pelayanan informasi yang dapat diakses oleh masyarakat.

<sup>12</sup> Asas efisiensi-berkeadilan adalah penyelenggaraan Perlindungan dan Pemberdayaan Petani harus memberikan peluang dan kesempatan yang sama secara proporsional kepada semua warga negara sesuai dengan kemampuannya.

<sup>13</sup> Asas keberlanjutan adalah penyelenggaraan Perlindungan dan Pemberdayaan Petani harus dilaksanakan secara konsisten dan berkesinambungan untuk menjamin peningkatan kesejahteraan Petani.

<sup>14</sup> Fasilitas asuransi pertanian diatur dalam Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia No. 40/Permentan/SR.230/7/2015 Tentang Fasilitasi Asuransi Pertanian. Dalam Pasal 1

hewan menular, perubahan iklim; dan/atau jenis risiko lain yang ditetapkan oleh Menteri; serta dapat memberikan bantuan ganti rugi gagal panen<sup>15</sup>.

Selain kebijakan Perlindungan terhadap Petani, upaya Pemberdayaan juga memiliki peran penting untuk mencapai kesejahteraan Petani yang lebih baik. Pemberdayaan dilakukan untuk memajukan dan mengembangkan pola pikir Petani, meningkatkan Usaha Tani, serta menumbuhkan dan menguatkan Kelembagaan Petani agar mampu mandiri dan berdaya saing tinggi dalam berusaha Tani dalam menghadapi tantangan globalisasi yang semakin menuntut daya saing.

Perlindungan dan Pemberdayaan Petani bertujuan untuk mewujudkan kedaulatan dan kemandirian Petani dalam rangka meningkatkan taraf kesejahteraan, kualitas, dan kehidupan yang lebih baik; melindungi Petani dari kegagalan panen dan risiko harga; menyediakan prasarana dan sarana Pertanian yang dibutuhkan dalam mengembangkan Usaha Tani; menumbuh kembangkan kelembagaan pembiayaan Pertanian yang melayani kepentingan Usaha Tani; meningkatkan kemampuan dan kapasitas Petani serta Kelembagaan Petani dalam menjalankan Usaha Tani yang produktif, maju, modern, bernilai tambah, berdaya saing, mempunyai pangsa pasar dan

---

angka (1) peraturan tersebut disebutkan Asuransi Pertanian adalah perjanjian antara petani dan pihak perusahaan asuransi untuk mengikatkan diri dalam pertanggung jawaban risiko usaha tani. Program asuransi pertanian dari pemerintah yaitu Asuransi Usaha Tani Padi (AUTP), Asuransi Usaha Ternak Sapi (AUTS), Asuransi Pertanian Nelayan.

<sup>15</sup> Usaha pertanian yang gagal panen bisa mendapatkan ganti rugi dengan mengikuti program dari Kementerian Pertanian (Kementan) yaitu Asuransi Usaha Tani Padi (AUTP). Program ini khusus untuk tanaman padi, yang mana AUTP merupakan bentuk upaya pemerintah melindungi petani dari kerugian gagal panen akibat banjir, kekeringan, organisme pengganggu tumbuhan (OPT), serta hama dan penyakit tanaman. Petani yang mengikuti AUTP dan telah membayar premi akan mendapatkan penggantian Rp 6 juta per ha per musim tanam.

berkelanjutan; serta memberikan kepastian hukum bagi terselenggaranya Usaha Tani.<sup>16</sup>

Peran sektor pertanian diantaranya sebagai penyedia sumber pangan bagi masyarakat, sumber pendapatan nasional, membuka kesempatan kerja, sumber investasi, serta penghasil devisa negara ketika produk-produk hasil pertanian diekspor ke negara lain. Disisi lain, usaha di sektor pertanian dihadapkan pada risiko ketidakpastian (*uncertainty*) yang cukup tinggi dan petani selama ini menanggung sendiri risiko tersebut.<sup>17</sup>

Salah satu upaya pemerintah dalam melindungi petani yaitu dengan memberikan kepastian usaha kepada petani. Yang menjadi dasar hukum dalam kepastian usaha kepada petani yaitu berdasarkan Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 Tentang Perlindungan Dan Pemberdayaan Petani yang berbunyi :

“Pemerintah pusat dan pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya berkewajiban menetapkan kawasan usaha tani, memberikan jaminan pemasaran hasil pertanian kepada petani yang melaksanakan Usaha Tani sebagai program pemerintah, memberikan keringanan Pajak Bumi dan Bangunan, dan mewujudkan fasilitas pendukung pasar hasil pertanian.”<sup>18</sup>

Tanaman kelapa sawit (*Elaeis guineensis Jacq*) merupakan salah satu komoditas perkebunan yang perlu ditingkatkan produksi, produktivitas dan mutunya. Tanaman ini bukan tanaman asli dari Indonesia melainkan berasal

---

<sup>16</sup> Pemerintah yang diwakili Direktur Litigasi Kemenkumham, Mualimin Abdi pada Kamis, 19 Desember 2013 di Ruang Sidang Pleno Gedung MK, <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=9430> , diakses 8 Juli 2023, pukul 14.06 WIB.

<sup>17</sup> Insyafiah dan Indria Wardhani, *Kajian Persiapan Implementasi Asuransi Pertanian Secara Nasional*, Laporan Penelitian, Kementerian Keuangan Badan Kebijakan Fiskal Pusat Pengelolaan Risiko Fiskal, Jakarta, 2014, hlm. 1.

<sup>18</sup> Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 Tentang Perlindungan Dan Pemberdayaan Petani

dari Afrika Barat, merupakan tanaman penghasil utama minyak nabati yang mempunyai produktivitas lebih tinggi dibandingkan tanaman penghasil minyak nabati lainnya.<sup>19</sup> Kelapa sawit pertama kali diperkenalkan di Indonesia oleh pemerintah Belanda pada tahun 1848. Saat itu ada 4 batang bibit kelapa sawit yang ditanam di Kebun Raya bogor (*Botanical Garden*) Bogor, dua berasal dari Bourbon (Mauritius) dan dua lainnya dari *Hortus Botanicus*, Amsterdam (Belanda). Pada tahun 1910 sudah mulai banyak kelapa sawit yang ditanam di Indonesia, khususnya di daerah Sumatera. Perkebunan kelapa sawit pertama di Indonesia berada di pantai timur Sumatera (Deli) dan di Aceh, dimana total luas lahan perkebunannya sekitar 5.123 Ha.<sup>20</sup>

Berdasarkan data dari Badan Pusat Statistik (BPS) Kabupaten Serdang Bedagai<sup>21</sup> terdapat 13.882 hektar perkebunan kelapa sawit yang mana perkebunan itu merupakan perkebunan rakyat<sup>22</sup> dengan jumlah produksi kelapa sawit sebesar 232.468,18 ton di tahun 2021.<sup>23</sup>

Para petani sawit di Kabupaten Serdang Bedagai, dalam memasarkan hasil produksinya yaitu Tandan Buah Segar (TBS) Kelapa Sawit memerlukan

---

<sup>19</sup> Minyak nabati adalah minyak yang disari/diekstrak dari berbagai bagian tumbuhan. Minyak ini digunakan sebagai makanan, bahan penggorengan, pelumas, bahan bakar, bahan pewangi (parfum), pengobatan, dan berbagai penggunaan industri. Beberapa jenis minyak nabati yang umum digunakan ialah minyak kelapa sawit, minyak jagung, minyak zaitun, minyakl obak, minyak kedelai, dan minyak bunga matahari.

<sup>20</sup> Berdasarkan data yang dikeluarkan Kementerian Pertanian, luas areal kelapa sawit di seluruh provinsi Indonesia ialah 15.081.021 Ha di tahun 2021, yang mana di tahun tersebut untuk luas areal kelapa sawit Provinsi Sumatera Utara seluas 1.345.783 Ha.

<sup>21</sup> BPS Kabupaten Deli Serdang, *Kecamatan Tebing Syahbandar 2021*, Deli Serdang, 2021, hlm. 4.

<sup>22</sup> Perkebunan Rakyat merupakan perkebunan yang dikelola oleh rakyat secara mandiri dan pengelolaannya lebih bersifat tradisional.

<sup>23</sup> BPS Kabupaten Deli Serdang, Op.cit., hlm. 63.

kepastian usaha. Di dalam Pasal 22 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani disebutkan bahwa pemerintah dan pemerintah daerah dalam menjamin kepastian usaha tani sesuai dengan kewenangannya berkewajiban :

- a. Menetapkan Kawasan Usaha Tani berdasarkan kondisi dan potensi sumber daya alam, sumber daya manusia, dan sumber daya buatan;
- b. Memberikan jaminan pemasaran hasil pertanian kepada petani yang melaksanakan Usaha Tani sebagai program Pemerintah;
- c. Memberikan keringanan Pajak Bumi dan Bangunan bagi lahan Pertanian produktif yang diusahakan secara berkelanjutan; dan d. Mewujudkan fasilitas pendukung pasar hasil Pertanian. Pemerintah daerah memiliki peran yang sangat besar dalam menjamin

kepastian usaha petani tetapi sayangnya masih jauh dari harapan petani. Berdasarkan latar belakang diatas penulis tertarik untuk melakukan penelitian secara lebih mendalam mengenai **“PERAN PEMERINTAH DAERAH DALAM MENJAMIN KEPASTIAN USAHA PETANI SAWIT BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NO. 19 TAHUN 2013 TENTANG PERLINDUNGAN DAN PEMBERDAYAAN PETANI (Studi Dinas Pertanian Kabupaten Serdang Bedagai)”**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas maka dalam penelitian ini dapat dirumuskan beberapa masalah sebagai berikut :

1. Apa saja program-program Dinas Pertanian Kabupaten Serdang Bedagai dalam menjamin kepastian usaha petani sawit?
2. Bagaimana peran Dinas Pertanian Kabupaten Serdang Bedagai dalam menjamin kepastian usaha petani sawit berdasarkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan permasalahan yang telah diajukan diatas maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui apa saja program-program Dinas Pertanian Kabupaten Serdang Bedagai dalam menjamin kepastian usaha petani sawit.
2. Untuk mengetahui bagaimana peran Dinas Pertanian Kabupaten Serdang Bedagai dalam menjamin kepastian usaha petani sawit berdasarkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani.

## **D. Manfaat Penelitian**

Adapun dalam penelitian ini tentunya dapat diharapkan nantinya dapat memberikan manfaat yaitu sebagai berikut:

1. Secara teoritis, penulisan ini dapat dijadikan bahan kajian oleh masyarakat serta kaum intelektual yang membaca tulisan ini mengenai program-program Dinas Pertanian Kabupaten Serdang Bedagai dalam menjamin kepastian usaha petani sawit dan peran Dinas Pertanian Kabupaten Serdang Bedagai dalam menjamin kepastian usaha petani sawit berdasarkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani.
2. Secara praktis, penulisan ini dapat memberikan sumbangan pemikiran yuridis mengenai program-program Dinas Pertanian Kabupaten Serdang Bedagai dalam menjamin kepastian usaha petani sawit dan peran Dinas Pertanian Kabupaten Serdang Bedagai dalam menjamin kepastian usaha petani sawit berdasarkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani.
3. Bagi penulis, penulisan ini adalah sebagai syarat untuk mencapai gelar Sarjana Hukum, program studi Ilmu Hukum bagian Hukum Bisnis.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah**

Terdapat beberapa prinsip daerah yang dipegang oleh aparat pemerintahan daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah atau manajemen pemerintahan. Prinsip-prinsip dasar tersebut disebut dengan asas-asas pemerintahan daerah, yang mana dalam menyelenggarakan Pemerintahan Daerah berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan negara, yang terdiri atas<sup>24</sup> :

1. Kepastian hukum;
2. Tertib penyelenggara negara;
3. Kepentingan umum;
4. Keterbukaan;
5. Proporsionalitas;
6. Profesionalitas;
7. Akuntabilitas;
8. Efisiensi;
9. Efektivitas; dan
10. Keadilan

Pengertian asas tersebut dapat dilihat dalam Penjelasan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, yaitu :

1. Kepastian hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan negara

---

<sup>24</sup> Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

2. Tertib penyelenggara negara adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara.
3. Asas kepentingan umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif dan selektif.
4. Asas keterbukaan adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
5. Asas proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan hak dan kewajiban penyelenggaraan negara.
6. Asas profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan perundang-undangan.
7. Asas akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
8. Asas efisiensi adalah asas yang berorientasi pada minimalisasi penggunaan sumber daya dalam penyelenggaraan negara untuk mencapai hasil kerja yang terbaik.

9. Asas efektivitas adalah asas yang berorientasi pada tujuan yang tepat guna dan berdaya guna.
10. Asas keadilan adalah bahwa setiap tindakan dalam penyelenggaraan negara harus mencerminkan keadilan secara proposional bagi setiap warga negara.

*Good governance* adalah cita-cita yang menjadi visi setiap penyelenggaraan negara di berbagai belahan bumi, termasuk Indonesia. Secara sederhana *good governance* dapat diartikan sebagai prinsip dalam mengatur pemerintahan yang memungkinkan layanan publiknya efisien, sistem pengadilannya bisa diandalkan, dan administrasinya bertanggungjawab pada publik (Mas'ood, 2003: 150-151).

Ada sembilan asas umum pemerintahan yang baik (*good governance*), berdasarkan literatur yang selama ini menjadi acuan, yaitu :

1. Asas kecermatan formal
2. *Fairplay*
3. Perimbangan
4. Kepastian hukum formal
5. Kepastian hukum material
6. Kepercayaan
7. Persamaan
8. Kecermatan
9. Asas keseimbangan

Dalam konteks *good governance*, secara umum kesembilan asas tersebut dapat disarikan menjadi tiga hal, yaitu : akuntabilitas publik, kepastian hukum (*rule of law*), transparansi publik (Masthuri : 2001).

Pemerintah Daerah dalam menjalankan dan menyelenggarakan pemerintahan didasarkan tiga asas yaitu asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan.

### **1. Desentralisasi**

Desentralisasi adalah suatu istilah yang luas dan selalu menyangkut persoalan kekuatan (*power*), biasanya dihubungkan dengan pendelegasian atau penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pejabatnya di daerah atau kepada lembaga-lembaga pemerintah di daerah untuk menjalankan urusan-urusan pemerintahan di daerah.<sup>25</sup> Menurut Joeniarto desentralisasi adalah memberikan wewenang dari pemerintah negara kepada pemerintah lokal untuk mengatur dan mengurus urusan tertentu sebagai urusan rumah tangganya sendiri.<sup>26</sup> Dalam Pasal 1 ayat (8) UU No. 23 Tahun 2013 Tentang Pemerintahan Daerah menyatakan “Desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi.”

Desentralisasi menimbulkan otonomi daerah, yaitu kebebasan masyarakat yang tinggal di daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingannya yang bersifat lokal. Jadi, otonomi daerah adalah konsekuensi

---

<sup>25</sup> Utang Rosidin, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*, Pustaka Setia, Bandung, 2010, hlm. 86.

<sup>26</sup> Joeniarto, *Perkembangan Pemerintah Lokal*, Bina Aksara, Jakarta, 1992, hlm. 4.

logis penerapan asas desentralisasi pada pemerintahan daerah. Tujuan utama desentralisasi adalah:

- a. Tujuan politik, yang ditujukan untuk menyalurkan partisipasi politik di tingkat daerah untuk terwujudnya stabilitas politik nasional.
- b. Tujuan ekonomis, yang dimaksudkan untuk menjamin bahwa pembangunan akan dilaksanakan secara efektif dan efisien di daerah-daerah dalam rangka mewujudkan kesejahteraan sosial.<sup>27</sup>

## 2. Dekonsentrasi

Amrah Muslimin mengartikan dekonsentrasi ialah pelimpahan sebagian dari kewenangan pemerintah pusat pada alat-alat pemerintah pusat yang ada di daerah.<sup>28</sup> Menurut Joeniarto, dekonsentrasi adalah pemberian wewenang oleh pemerintah pusat (atau pemerintahan atasannya) kepada alat-alat perlengkapan bawahan untuk menyelenggarakan urusan-urusannya yang terdapat di daerah.<sup>29</sup> Dalam Pasal 1 ayat (9) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menyatakan :

“Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.”

Alasan diadakannya dekonsentrasi adalah tidak semua urusan pemerintah pusat dapat diserahkan kepada pemerintah daerah menurut asas

---

<sup>27</sup> Utang Rosidin, *Op. Cit.*, hlm. 87.

<sup>28</sup> Amrah Muslimin, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung, 1986, hlm.

<sup>29</sup> Joeniarto, *Op. Cit.*, hlm. 10.

desentralisasi. Pertimbangan dan tujuan diselenggarakan asas dekonsentrasi ini di antaranya adalah<sup>30</sup> :

- a. Meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, pengelolaan pembangunan dan pelayanan terhadap kepentingan umum;
- b. Terpeliharanya komunikasi sosial kemasyarakatan dan sosial budaya dalam sistem administrasi negara;
- c. Terpeliharanya keserasian pelaksanaan pembangunan nasional;
- d. Terpeliharanya keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Asas dekonsentrasi dapat ditinjau dari tiga segi, yaitu<sup>31</sup> :

1. Segi wewenang : asas ini memberikan/melimpahkan wewenang dari pemerintah pusat kepada pejabat-pejabat di daerah untuk menyelenggarakan tugas-tugas pemerintahan pusat yang ada di daerah, termasuk juga pelimpahan wewenang pejabat-pejabat atasan kepada tingkat di bawahnya;
2. Segi pembentuk pemerintah : berarti membentuk pemerintah lokal administrasi di daerah, untuk diberi tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan pusat yang ada di daerah;
3. Segi pembagian wilayah : asas ini membagi wilayah negara menjadi daerah-daerah pemerintah lokal administratif atau akan membagi wilayah negara menjadi wilayah-wilayah administratif.

---

<sup>30</sup> Utang Rosidin, *Op. Cit.*, hlm. 88.

<sup>31</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia - Edisi Refisi*, Rajawali Pers, Depok, 2019. hlm. 333-334.

### 3. Tugas Pembantuan

Disamping pengertian otonomi, menurut Amrah Muslimin, kita dapati istilah yang selalu bergandengan dengannya, yaitu “*medebewind*”, yang mengandung arti kewenangan pemerintah daerah menjalankan sendiri aturan-aturan dari pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang lebih tinggi tingkatannya. Kewenangan ini mengenai tugas melaksanakan sendiri (*zelfuitvoering*) atas biaya dan tanggung jawab terakhir dari pemerintahan tingkat atasan yang bersangkutan.<sup>32</sup>

Tugas pembantuan adalah tugas-tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada pemerintah daerah oleh pemerintah atau pemerintah daerah tingkat atasnya, dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan. Pasal 1 ayat (11) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, menegaskan pengertian tugas bantuan sebagai berikut:

“Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah Provinsi.”

Hakikat tugas pembantuan adalah sebagai berikut<sup>33</sup> :

---

<sup>32</sup> Amrah Muslimin, *Op. Cit.*, hlm. 8.

<sup>33</sup> Utang Rosidin. *Op. Cit.*, hlm. 90.

- a. Tugas pembantuan adalah tugas membantu menjalankan urusan pemerintahan dalam tahap implementasi kebijakan yang bersifat operasional.
- b. Urusan pemerintah yang dapat ditugas bantukan adalah yang menjadi kewenangan dari institusi yang menugaskannya.
- c. Kewenangan yang dapat ditugas bantukan adalah kewenangan yang bersifat delegatif tidak ditugas bantukan pada institusi lain.
- d. Urusan pemerintah yang ditugas bantukan tetap menjadi kewenangan dari institusi yang menugaskannya.
- e. Kebijakan, strategi, pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia disediakan oleh institusi yang menugaskannya.
- f. Kegiatan operasional diserahkan sepenuhnya pada institusi yang diberi penugasan, sesuai dengan situasi, kondisi, serta kemampuannya.

Institusi yang menerima penugasan diwajibkan melaporkan dan mempertanggung jawabkan urusan pemerintahan yang dikerjakannya kepada institusi yang menugaskan.<sup>34</sup>

Dinas Pertanian ialah salah satu perangkat daerah yang merupakan unsur pembantu kepala daerah dan DPRD dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.<sup>35</sup> Lebih lanjut dijelaskan dalam Pasal 218 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang

---

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> Pasal 1 ayat (23) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Pemerintahan Daerah, yang menyebutkan bahwa untuk memperlancar tugas-tugas pemerintahan daerah dibentuk dinas daerah. Isi pasal tersebut adalah:

1. Dinas Daerah merupakan unsur pelaksanaan otonomi daerah yang dipimpin oleh seorang kepala dinas.
2. Kepala Dinas mempunyai tugas membantu kepala daerah melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.
3. Kepala Dinas dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab Kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah.

Berdasarkan ketentuan di atas, maka Dinas Pertanian Kabupaten Serdang Bedagai sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah memiliki kewenangan mengurus urusan pemerintahan dalam bidang Pertanian. Tugas dan Fungsi Dinas Pertanian Kabupaten Serdang Bedagai diatur dalam Peraturan Bupati Serdang Bedagai Nomor 36 Tahun 2022 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Perangkat Daerah Pada Pemerintahan Daerah Kabupaten Serdang Bedagai. Di dalam Pasal 49 Peraturan Bupati tersebut disebutkan Tugas dan Fungsi Dinas Pertanian yaitu :

Pasal 49 ayat (1) “Dinas Pertanian mempunyai tugas membantu Bupati melaksanakan urusan pemerintahan bidang pertanian sub urusan perkebunan dan penyuluhan yang menjadi kewenangan daerah dan tugas pembantuan yang diberikan kepada daerah Kabupaten Serdang Bedagai.”

Selanjutnya pada Pasal 49 ayat (2) dinyatakan “ Dinas Pertanian dalam melaksanakan tugas sebagaimana diatur dalam ayat (1) menyelenggarakan fungsi :  
:

- a. perumusan kebijakan di bidang prasarana dan sarana, tanaman pangan, hortikultura, perkebunan dan penyuluhan;
- b. pengembangan prasarana pertanian;
- c. pengawasan mutu, peredaran dan pengendalian penyediaan benih tanaman hijau dan penyuluhan;
- d. pengawasan penggunaan sarana pertanian;
- e. pembinaan produksi di bidang pertanian;
- f. pengendalian dan penanggulangan hama penyakit tanaman;
- g. pembinaan pengolahan hasil pertanian;
- h. pemberian rekomendasi teknis pertanian;
- i. pemantauan dan evaluasi di bidang pertanian;
- j. pelaksanaan administrasi Dinas Pertanian; dan
- k. pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Bupati di bidang pertanian dan penyuluhan.

## **B. Peran Pemerintah Daerah**

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) peran berarti seperangkat tingkah laku<sup>36</sup> yang diharapkan dapat dimiliki oleh orang yang

---

<sup>36</sup> Dalam kamus Bahasa Indonesia disebutkan bahwa tingkah laku itu sama artinya dengan perangai, kelakuan atau perbuatan. Macam-macam tingkah laku yaitu *Pertama*, tingkah laku motorik adalah segala perilaku individu yang diwujudkan dalam bentuk gerakan atau perbuatan jasmaniah seperti berjalan, berlari, duduk, melompat, menari, menulis, dan sebagainya. *Kedua*, tingkah laku kognitif merupakan perilaku yang berhubungan dengan bagaimana individu mengenali alam lingkungan sekitarnya. Perilaku kognitif terjadi dalam bentuk yakni pendirian, pengamatan (persepsi), ingatan, imajinasi (fantasi), berpikir. *Ketiga*, tingkah laku konatif adalah perilaku yang berkenaan dengan dorongan dari dalam untuk melakukan sesuatu dalam mencapai tujuan atau kehidupan individu. contoh perilaku konatif antara lain harapan, kehendak, kemauan, keinginan, cita-cita, nafsu, motif, sikap. *Keempat*, tingkah laku afektif merupakan perilaku yang mengandung atau manifestasi perasaan atau emosi yang bersumber dari getaran didalam diri sebagai reaksi

berkedudukan dalam masyarakat. Peran (*role*) adalah aspek dinamis<sup>37</sup> dari kedudukan atau status seseorang dan terjadi apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya (Soekanto, 2004:243). Hal demikian menunjukkan bahwa peran dikatakan telah dilaksanakan apabila seseorang dengan kedudukan atau status tertentu telah melaksanakan kewajiban-kewajibannya. Peran dapat dibagi dalam tiga cakupan, yaitu (Soekanto, 2004:244):

1. Peranan meliputi norma-norma yang dihubungkan dengan posisi atau tempat seseorang dalam masyarakat, peranan dalam arti merupakan rangkaian-rangkaian peraturan yang membimbing seseorang dalam kehidupan kemasyarakatan.
2. Peranan adalah suatu konsep tentang apa yang dilakukan oleh individu dalam masyarakat sebagai organisasi.
3. Peranan juga dapat dikatakan sebagai perilaku individu yang penting bagi struktur sosial masyarakat.

Menurut Mifta Thoha, peranan merupakan serangkaian perilaku<sup>38</sup> yang diharapkan dilakukan oleh seseorang. Penghargaan semacam itu merupakan

---

terhadap rangsangan tertentu. [https://repository.uin-suska.ac.id/13357/7/7.%20BAB%20II\\_2018681PIPS-E.pdf](https://repository.uin-suska.ac.id/13357/7/7.%20BAB%20II_2018681PIPS-E.pdf), diakses 23 Juni 2023 pukul 11.50 WIB

<sup>37</sup> Aspek dinamis dari status meliputi norma-norma yang menghubungkan posisi seseorang, dan merupakan bagian terpenting untuk menjalankan struktur sosial. Peran merupakan aspek dinamis dari status, artinya peran sosial ditentukan oleh status yang dimiliki.

<sup>38</sup> Bandingkan dengan *Job Description*, *Job Description* merupakan penjabaran kerja, jabatan, dan tanggung jawab pekerja. *Job description* merupakan pedoman dalam bentuk dokumen yang berguna bagi karyawan untuk menjalankan tugas sesuai dengan jabatan maupun bagi atasan dalam pembagian jabatan dan posisi setiap karyawan. *Job Description* berisi informasi tentang tanggung jawab, tugas, kualifikasi, dan persyaratan lainnya dari sebuah pekerjaan dalam perusahaan. *Job Description* berguna untuk membantu perusahaan menguraikan peranan para karyawan atau dalam perekrutan karyawan baru. Dalam menjalankan suatu peranan dibutuhkan *Job Description* untuk mempermudah penguraian tanggung jawab, tugas, dan persyaratan lainnya.

suatu norma yang dapat mengakibatkan terjadinya suatu peranan. Dalam Bahasa organisasi, peranan diperoleh dari uraian jabatan. Uraian jabatan merupakan dokumen tertulis yang memuat persyaratan-persyaratan dan tanggung jawab atas suatu pekerjaan. Hakikatnya peranan adalah perwujudan interaksi antara orang-orang dalam organisasi. Dengan demikian banyak yang bisa dilakukan olehnya untuk merencanakan intervensi kearah perubahan, perbaikan, dan penyempurnaan organisasi.<sup>39</sup> (Thoha, 2003 : 80)

Poerwadarminta menyebutkan peran dapat diartikan sebagai perilaku yang dilakukan oleh suatu individu atau kelompok pada suatu kondisi atau peristiwa tertentu, dimana perilaku yang dilakukan tersebut merupakan suatu tindakan yang memang diharapkan dilakukan oleh individu yang berkedudukan atau memiliki jabatan tertentu pada tatanan masyarakat<sup>40</sup> (Poerwadarminta, 1995 : 751). Oleh sebab itu, jika tindakan yang diharapkan

---

<sup>39</sup> Bandingkan dengan *overlapping*, kata *overlapping* dalam Bahasa Indonesia berarti tumpang tindih atau keadaan yang menunjukkan bahwa seseorang dapat menghasilkan suatu hal yang sama atau ganda. *Overlapping* bisa diartikan bila dua tugas atau lebih dikerjakan oleh satu orang. *Overlapping* dalam suatu instansi bisa saja terjadi karena kurangnya tenaga atau pegawai dalam menjalankan tugasnya sehingga harus menyelesaikan beberapa pekerjaannya. Sisi positif dari *overlapping* ini membuat seseorang yang mendapat tugas ganda akan mendapat pengalaman yang lebih dari tugasnya. Selain itu, menyebabkan pekerjaan menjadi tidak efektif. [https://www.kompasiana.com/ratnadiba24/63056a8504dff0355e17f462/overlapping#google\\_vignette](https://www.kompasiana.com/ratnadiba24/63056a8504dff0355e17f462/overlapping#google_vignette) , diakses 23 Juni 2023 pukul 16. 23 WIB.

<sup>40</sup> Pemerintah dengan jabatan yang dimilikinya dapat menimbulkan adanya *conflict of interest* dan *abuse of power* yang mana pejelarasannya sebagai berikut.

*Conflict of interest* disebut juga sebagai konflik kepentingan. *Conflict of interest* merupakan suatu keadaan yang membuat penyelenggara negara yang berkuasa diduga mempunyai kepentingan pribadi dalam wewenangnya, sehingga dapat mempengaruhi kualitas kinerja yang seharusnya. Dalam Pasal 1 ayat 14 Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan disebutkan pengertian Konflik Kepentingan yaitu kondisi Pejabat Pemerintahan yang memiliki kepentingan pribadi untuk menguntungkan diri sendiri dan/atau orang lain dalam penggunaan wewenang sehingga dapat mempengaruhi netralitas dan kualitas keputusan dan/atau tindakan yang dibuat dan/atau dilakukannya.

*Abuse of power* merupakan suatu tindakan yang dilakukan oleh seorang pejabat publik atau penguasa dengan agenda kepentingan tertentu, baik untuk kepentingan individu maupun kepentingan kelompok atau korporasi.

dilakukan maka individu yang menduduki jabatan tertentu memiliki kewajiban yang harus dilaksanakan dengan penuh tanggung jawab pada suatu peristiwa.

Pemerintah berarti pengarah dan administrasi yang berwenang atas kegiatan orang-orang dalam sebuah negara, negara bagian, atau kota dan sebagainya. Bisa juga berarti lembaga atau badan yang menyelenggarakan pemerintahan negara, negara bagian, atau kota, dan sebagainya.

Menurut W.S Sayre (1960), *Government is best as the organized agency of the state, expressing and exercising its authority*. Maksudnya pemerintah dalam definisi terbaiknya adalah sebagai organisasi dari negara yang memperlihatkan dan menjalankan kekuasaannya.

Menurut David Apter (1977), pemerintah adalah satuan anggota yang paling umum yang memiliki tanggung jawab tertentu untuk mempertahankan sistem yang mencakupnya dan monopoli praktis yang menyangkut kekuasaan paksaannya.<sup>41</sup>

Menurut Suhady dalam Riawan Pemerintah (*government*) ditinjau dari pengertiannya adalah *the authoritative direction and administration of the affairs of men/women in a nation state, city, regency, and dorp*.<sup>42</sup> Dalam Bahasa Indonesia sebagai pengarah dan administrasi yang berwenang atas kegiatan masyarakat dalam sebuah negara, kota, kabupaten, dan desa.

Pemerintahan dapat juga diartikan sebagai *the governing body of a nation*,

---

<sup>41</sup> Inu Kencana Syafie, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, Refika Aditama, Jakarta, 2010 hlm. 11.

<sup>42</sup> W. Riawan Tjandra, *Peradilan Tata Usaha Negara*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2009, hlm. 197.

*state, city, regency, and dorp* yaitu lembaga atau badan yang menyelenggarakan pemerintahan negara, negara bagian, atau kota, kabupaten, dan desa. Pengertian pemerintah dilihat dari sifatnya yaitu pemerintah dalam arti luas meliputi seluruh kekuasaan yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif<sup>43</sup>. Sedangkan pemerintah dalam arti sempit hanya meliputi cabang kekuasaan eksekutif saja. (W. Riawan Tjandra, 2005:197).

Selanjutnya, Daerah adalah lingkungan pemerintah : wilayah, daerah diartikan sebagai bagian permukaan bumi; lingkungan kerja pemerintah, wilayah; selingkup tempat yang dipakai untuk tujuan khusus, wilayah; tempat sekeliling atau yang dimaksud dalam lingkungan suatu kota; tempat yang terkena peristiwa sama.<sup>44</sup>

Lain hal nya dengan C.F Strong yang menyebutkan bahwa pemerintahan daerah adalah organisasi dimana diletakkan hak untuk melaksanakan kekuasaan berdaulat atau tertinggi. Pemerintahan dalam arti

---

<sup>43</sup> Pembagian atau pemisahan kekuasaan sering di kenal dengan istilah *Trias Politica*. Konsep *Trias Politica* ditemukan oleh John Locke, seorang filsuf Inggris yang kemudian *Trias Politica* dikembangkan oleh Baron de Montesquieu pada tahun 1748 dalam bukunya yang berjudul “*L’Esprit des Lois*” (*The Spirit of Laws*). *Trias Politica* berasal dari bahasa Yunani “Tri” yang berarti tiga, “As” yang berarti poros/pusat, dan “Politica” yang berarti kekuasaan. Adapun inti dari konsep pemisahan *Trias Politica* atau pemisahan kekuasaan adalah membagi suatu pemerintahan negara menjadi 3 jenis kekuasaan, yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif.

Penerapan *Trias Politica* di Indonesia, yakni : Kekuasaan legislatif adalah kekuasaan untuk membuat undang-undang. Terdapat 3 lembaga yang diberi kewenangan legislatif di Indonesia, antara lain Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), serta Dewan Perwakilan Daerah (DPD).

Kekuasaan eksekutif adalah kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang. Lembaga eksekutif meliputi presiden, wakil presiden, dan para menteri.

Kekuasaan yudikatif adalah kekuasaan yang berkewajiban mempertahankan undang-undang dan berhak memberikan peradilan kepada rakyatnya atau sederhananya adalah kekuasaan kehakiman. <https://www.hukumonline.com/klinik/a/trias-politica-di-Indonesia-1f623c3bc471c1e/> , diakses 23 Juni 2023 pukul 20.19 WIB.

<sup>44</sup> G. Setya Nugraha, R. Maulina f, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Surabaya, hlm.145.

luas merupakan sesuatu yang lebih besar daripada suatu badan atau kelompok.<sup>45</sup>

Berdasarkan Pasal 18 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota. Daerah provinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintah daerah. Mengenai Pemerintah Daerah diatur dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Kemudian pada Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, menyatakan bahwa :

“Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”

Maksud dari Pemerintah Daerah adalah gubernur, bupati atau walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah. Perangkat daerah adalah organisasi atau lembaga pada pemerintah daerah yang bertanggung jawab kepada kepala daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Pemerintah daerah yang merupakan sub-sistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan nasional memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Kewenangan untuk

---

<sup>45</sup>Fahmi Amrusi dalam Ni'matull Huda, *Hukum Pemerintah Daerah*, Nusamedia, Bandung, 2012, hlm. 28.

mengatur dan mengurus rumah tangga ini mengandung tiga hal utama di dalamnya, yaitu: *Pertama*, Pemberian tugas dan wewenang untuk menyelesaikan suatu kewenangan yang sudah diserahkan kepada Pemerintah Daerah; *Kedua*, Pemberian kepercayaan dan wewenang untuk memikirkan, mengambil inisiatif dan menetapkan sendiri cara-cara penyelesaian tugas tersebut; dan *Ketiga*, dalam upaya memikirkan, mengambil inisiatif dan mengambil keputusan tersebut mengikutsertakan masyarakat baik secara langsung maupun DPRD.<sup>46</sup>

Pengertian Pemerintah Daerah menurut pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah adalah Kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Menurut Harson, pemerintahan daerah memiliki eksistensi sebagai<sup>47</sup> :

1. *Local Self Government* atau pemerintah lokal daerah dalam sistem pemerintah daerah di Indonesia adalah semua daerah dengan berbagai urusan otonom bagi *local self-government* tentunya harus berada dalam kerangka sistem pemerintahan negara. Dalam mengurus rumah tangganya sendiri pemerintah lokal mempunyai hak inisiatif sendiri, mempunyai wewenang untuk menyelenggarakan urusan rumah tangga sendiri atas kebijaksanaannya sendiri. Selain disertai urusan-urusan tertentu oleh pemerintah pusat, dapat juga disertai tugas-tugas pembantuan dalam

---

<sup>46</sup> Setya Retnami, *Makalah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta, Kantor Menteri Negara Otonomi Daerah Republik Indonesia, 2001. hlm. 8.

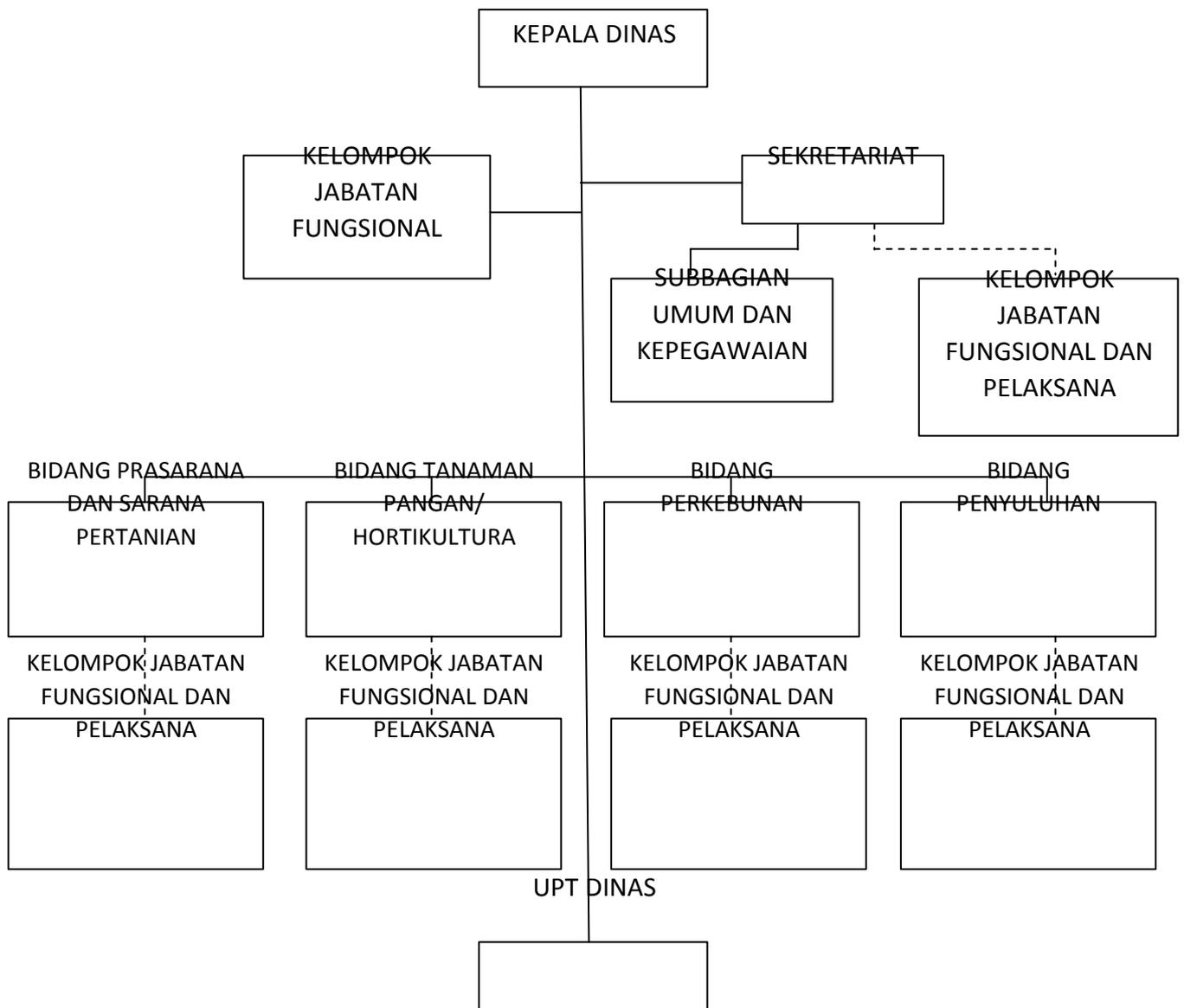
<sup>47</sup> Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, cetakan ke 3, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm. 77.

lapangan pemerintahan (tugas *medebewind*). Tugas ini adalah untuk turut serta (*made*) melaksanakan peraturan perundang-undangan, bukan hanya yang ditetapkan oleh pemerintah pusat saja, melainkan juga yang ditentukan oleh pemerintah lokal yang mengurus rumah tangga sendiri tingkat di atasnya.

2. *Local State Government* atau pemerintah lokal administratif dibentuk karena penyelenggaraan seluruh urusan pemerintahan negara yang tidak dapat dilakukan sendiri oleh pemerintah pusat. Penyelenggaraan pemerintahan semacam ini disebabkan karena sangat luasnya wilayah dan banyaknya urusan pemerintahan. Pejabat-pejabat yang memimpin pemerintah lokal administratif itu diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah pusat, bekerja menurut aturan-aturan dan kehendak dari pemerintah pusat, berdasarkan hierarki kepegawaian, ditempatkan di wilayah-wilayah administratif yang bersangkutan dibantu oleh pegawai-pegawai yang juga diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah pusat. Segala pembiayaan pemerintah lokal administratif dikeluarkan oleh pemerintah pusat.



Dalam penelitian ini yang dimaksud dengan pemerintah daerah adalah lembaga atau instansi yang memiliki kewenangan dalam menjamin kepastian usaha petani sebagai upaya perlindungan petani khususnya petani sawit di Desa Binjai, Kecamatan Tebing Syahbandar, Kabupaten Serdang Bedagai yaitu Dinas Pertanian Kabupaten Serdang Bedagai.



Gambar 1.2 : Struktur Organisasi Dinas Pertanian Kabupaten Serdang Bedagai

No	Jabatan	Nama
1	Kepala Dinas	Dedy Iskandar, SP., MM
2	Sekretaris Dinas	Kusmin, S.Pd., M.Pd
3	Kepala Bidang Tanaman Pangan / Hortikultura	Chairul SP., MP
4	Kepala Bidang Prasarana dan Sarana Pertanian	Fathorasi, SP
5	Kepala Bidang Perkebunan	Roy Sandi Luther Sipayung, S. Hut., M.Si
6	Kepala Bidang Penyuluhan	Syamsiah Lubis, SP., MP
7	Kasubbag TU UPT Kebun Bibit	Selamet, S.Pd

Tabel 1.1 : Beberapa perangkat daerah Dinas Pertanian Kabupaten Serdang Bedagai

### C. Perlindungan dan Pemberdayaan Petani

Indonesia sebagai negara berkembang merupakan negara agraris yang memegang peranan penting dalam sektor produksi. Peran sektor pertanian diantaranya sebagai penyedia sumber pangan bagi masyarakat, sumber pendapatan nasional, membuka kesempatan kerja, sumber investasi, serta penghasil devisa negara ketika produk-produk hasil pertanian diekspor ke negara lain. Disisi lain, usaha di sektor pertanian dihadapkan pada risiko ketidakpastian (*uncertainty*) yang cukup tinggi dan petani selama ini

menanggung sendiri risiko tersebut. Sektor pertanian mencakup tanaman bahan makanan, peternakan, hortikultura, perkebunan, perikanan, dan kehutanan.

Pelaku utama pembangunan Pertanian adalah para Petani, yang pada umumnya berusaha dengan skala kecil, yaitu rata-rata luas Usaha Tani kurang dari 0,5 hektare, dan bahkan sebagian dari Petani tidak memiliki sendiri lahan Usaha Tani atau disebut sebagai Petani Penggarap, bahkan juga sebagai buruh tani. Petani pada umumnya mempunyai posisi yang lemah dalam memperoleh sarana produksi, pembiayaan Usaha Tani, dan akses pasar. Selain itu Petani dihadapkan pada kecenderungan terjadinya perubahan iklim, kerentanan terhadap bencana alam dan risiko usaha, globalisasi dan gejolak ekonomi global, serta sistem pasar yang tidak berpihak kepada Petani.

Oleh karena itu, diperlukan upaya untuk melindungi Petani dari hal-hal tersebut diatas. Pada tanggal 6 Agustus 2013 dengan diundangkan pada tanggal yang sama, menerbitkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani selanjutnya disebut UU Perlindungan Dan Pemberdayaan Petani. Dalam Pasal 1 ayat (1) UU Perlindungan dan Pemberdayaan Petani disebutkan pengertian dari Perlindungan Petani yaitu segala upaya untuk membantu petani dalam menghadapi permasalahan kesulitan memperoleh prasarana dan sarana produksi, kepastian usaha, risiko harga, kegagalan panen, praktik ekonomi biaya tinggi, dan perubahan iklim. Sedangkan, pengertian pemberdayaan petani terdapat dalam Pasal 1 ayat (2) UU Perlindungan dan Pemberdayaan

Petani yang menyatakan bahwa “Pemberdayaan Petani adalah segala upaya untuk meningkatkan kemampuan Petani untuk melaksanakan Usaha Tani yang lebih baik melalui pendidikan dan pelatihan, penyuluhan dan pendampingan, pengembangan sistem dan sarana pemasaran hasil Pertanian, konsolidasi dan jaminan luasan lahan pertanian, kemudahan akses ilmu pengetahuan, teknologi dan informasi, serta penguatan Kelembagaan Petani.” Undang-undang tersebut diantaranya mengatur tentang 2 (dua) hal pokok yang sekiranya perlu dicapai oleh Pemerintah yaitu melindungi dan memberdayakan Petani.

Perlindungan dan Pemberdayaan Petani meliputi perencanaan, Perlindungan Petani, Pemberdayaan Petani, pembiayaan dan pendanaan, pengawasan, dan peran serta masyarakat serta ketentuan sanksi pidana bagi orang yang melakukan kejahatan terhadap Usaha Tani, yang diselenggarakan berdasarkan asas kedaulatan, kemandirian, kebermanfaatn, kebersamaan, keterpaduan, keterbukaan, efisiensi-berkeadilan, dan berkelanjutan.<sup>48</sup>

Di dalam Pasal 7 ayat (2) UU Perlindungan dan Pemberdayaan Petani menyatakan :

- “ Strategi Perlindungan Petani dilakukan melalui :
- a. Prasarana dan sarana produksi pertanian;
  - b. Kepastian usaha;
  - c. Harga komoditas pertanian;
  - d. Penghapusan praktik ekonomi biaya tinggi;
  - e. Ganti rugi gagal panen akibat kejadian luar biasa;
  - f. Sistem peringatan dini dan penanganan dampak perubahan iklim; dan
  - g. Asuransi pertanian.”

---

<sup>48</sup> Undang-Undang No. 19 Tahun 2013 Tentang Pelindungan dan Pemberdayaan Petani

## **D. Usaha Pertanian Kelapa Sawit**

### **1. Pengertian Usaha Tani**

Prasetya (2006) menyatakan usaha tani adalah ilmu yang mempelajari norma-norma yang dapat dipergunakan untuk mengatur usaha tani sedemikian rupa sehingga dapat diperoleh pendapatan setinggi-tingginya.

Sementara menurut Daniel (2001) usaha tani adalah ilmu yang mempelajari cara-cara petani untuk mengkombinasikan dan mengoperasikan berbagai faktor-faktor produksi (tanah, tenaga kerja, modal dan manajemen) serta bagaimana petani memilih jenis dan besarnya cabang usaha tani berupa tanaman atau ternak yang dapat memberikan pendapatan yang sebesar-besarnya dan secara berkelanjutan.

Sedangkan menurut Moehar (2001) Usaha tani adalah kegiatan mengorganisasikan atau mengelola aset dan cara dalam pertanian. Usaha tani juga dapat diartikan sebagai suatu kegiatan yang mengorganisasi sarana produksi pertanian dan teknologi dalam suatu usaha yang menyangkut bidang pertanian.

Dalam Undang-Undang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani ditemukan pengertian Usaha Tani, yakni dimuat dalam Pasal 1 ayat (6) yang menyatakan Usaha Tani adalah kegiatan dalam bidang Pertanian, mulai dari sarana produksi, produksi / budi daya, penanganan pasca panen, pengolahan, pemasaran hasil, dan/atau jasa penunjang.

Belum adanya kesatuan definisi mengenai istilah usaha tani. Akan tetapi beberapa definisi tersebut dapat disarikan bahwa yang dimaksud dengan usaha tani adalah usaha yang dilakukan petani dalam memperoleh pendapatan dengan jalan memanfaatkan sumber daya alam, teknologi, tenaga kerja dan modal yang mana sebagian dari pendapatan yang diterima digunakan untuk membiayai pengeluaran kegiatan tersebut.

## **2. Kepastian Usaha Tani**

Kegiatan usaha disektor pertanian selalu dihadapkan pada risiko ketidakpastian (*uncertainty*) yang cukup tinggi. Disamping risiko ketidakpastian harga pasar, bencana alam seperti erupsi gunung berapi, gempa bumi, tsunami, banjir, dan kekeringan juga mempengaruhi. Setiap petani seharusnya menanggung risiko tersebut yang berpengaruh terhadap produksi hasil pertanian serta risiko bencana alam tersebut. Tetapi petani malah kadang beralih ke perusahaan di sektor lain yang memiliki nilai ekonomi yang lebih tinggi.

Sektor pertanian sering terdampak bencana alam paling besar yang mengakibatkan rusaknya infrastruktur pertanian, parahnya dapat menurunkan produktivitas pertanian dan pangan. Dalam upayanya menyelenggarakan pembangunan Pertanian, Petani tentunya memiliki peran sentral dan memberikan kontribusi yang besar. Pelaku utama pembangunan Pertanian adalah para Petani, yang pada umumnya

berusaha dengan skala kecil, yaitu rata-rata luas Usaha Tani kurang dari 0,5 hektare, dan bahkan sebagian dari Petani tidak memiliki sendiri lahan Usaha Tani atau disebut sebagai Petani Penggarap, bahkan juga sebagai buruh tani. Petani pada umumnya mempunyai posisi yang lemah dalam memperoleh sarana produksi, pembiayaan Usaha Tani, dan akses pasar. Selain itu Petani dihadapkan pada kecenderungan terjadinya perubahan iklim, kerentanan terhadap bencana alam dan risiko usaha, globalisasi dan gejolak ekonomi global, serta sistem pasar yang tidak berpihak kepada Petani.

Kepastian Usaha Tani di dalam Undang – Undang Perlindungan Dan Pemberdayaan Petani diatur dalam Pasal 22 sampai dengan Pasal 24. Yang mana isi dari pasal tersebut yaitu :

#### Pasal 22

“Untuk menjamin kepastian usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) huruf b, Pemerintah dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya berkewajiban:

- a. menetapkan kawasan Usaha Tani berdasarkan kondisi dan potensi sumber daya alam, sumber daya manusia, dan sumber daya buatan;
- b. memberikan jaminan pemasaran hasil Pertanian kepada Petani yang melaksanakan Usaha Tani sebagai program Pemerintah;
- c. memberikan keringanan Pajak Bumi dan Bangunan bagi lahan Pertanian produktif yang diusahakan secara berkelanjutan; dan
- d. mewujudkan fasilitas pendukung pasar hasil Pertanian.”

#### Pasal 23

“(1) Jaminan pemasaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 huruf b merupakan hak Petani untuk mendapatkan penghasilan yang menguntungkan.

(2) Jaminan pemasaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui: a. pembelian secara langsung; b. penampungan hasil Usaha Tani; dan/atau c. pemberian fasilitas akses pasar.”

#### Pasal 24

“Ketentuan lebih lanjut mengenai kepastian usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 dan Pasal 23 diatur oleh Pemerintah.”

### 3. Pertanian Kelapa Sawit Kabupaten Serdang Bedagai

Perkebunan kelapa sawit adalah merupakan salah satu bentuk usaha tani masyarakat yang membudidayakan tanaman kelapa sawit dengan hasil produksi berupa tanaman Tandan Buah Segar (TBS) sebagai salah satu sumber mata pencarian mereka walaupun investasi perkebunan kelapa sawit memerlukan masa yang relatif panjang dibandingkan dengan tanaman perkebunan lainnya, namun usaha perkebunan kelapa sawit memiliki nilai yang lebih kompetitif dari jenis usaha lain (Syahza, 1998).<sup>49</sup>

Berdasarkan data dari Badan Pusat Statistik (BPS) Kabupaten Serdang Bedagai<sup>50</sup> terdapat 13.882 hektar perkebunan kelapa sawit yang mana perkebunan itu merupakan perkebunan rakyat<sup>51</sup> dengan jumlah produksi kelapa sawit sebesar 232.468,18 ton di tahun 2021.<sup>52</sup>

---

<sup>49</sup> *Ibid.*

<sup>50</sup> BPS Kabupaten Deli Serdang, *Kecamatan Tebing Syahbandar 2021*, Deli Serdang, 2021, hlm. 4.

<sup>51</sup> Perkebunan Rakyat merupakan perkebunan yang dikelola oleh rakyat secara mandiri dan pengelolaannya lebih bersifat tradisional.

<sup>52</sup> BPS Kabupaten Deli Serdang, *Op.cit.*, hlm. 63.

### **BAB III**

#### **METODE PENELITIAN**

##### **A. Ruang Lingkup Penelitian**

Ruang lingkup penelitian ini terbatas hanya kepada permasalahan yang penulis teliti yaitu mengetahui apa yang menjadi program-program pemerintah daerah dalam menjamin kepastian usaha petani sawit di Desa Binjai, Kecamatan Tebing Syahbandar, Kabupaten Serdang Bedagai dan bagaimana peran pemerintah daerah dalam menjamin kepastian usaha petani sawit di Desa Binjai, Kecamatan Tebing Syahbandar, Kabupaten Serdang Bedagai berdasarkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani.

##### **B. Jenis Penelitian**

Penelitian ini adalah termasuk jenis penelitian yuridis empiris, atau disebut dengan penelitian lapangan yaitu mengkaji ketentuan hukum yang berlaku serta apa yang terjadi dalam kenyataannya dalam masyarakat.<sup>53</sup> Penelitian yuridis empiris adalah penelitian hukum mengenai pemberlakuan atau implementasi ketentuan hukum normatif secara *in action* pada setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam

---

<sup>53</sup> Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*, Rineka Cipta, Jakarta, 2012, hlm. 126.

masyarakat.<sup>54</sup> Dimana pendekatan ini digunakan untuk mengeksplorasi fenomena yang terjadi dilapangan, kemudian ditinjau kembali dari aspek perundang-undangan.<sup>55</sup>

Berlandaskan hal tersebut peneliti mengidentifikasi sisi hukum yang ada didalam masyarakat dengan harapan dapat mengetahui beberapa fakta yang terjadi. Dengan ini peneliti mencoba melakukan eksplorasi dengan cara menelaah Undang-Undang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani yang pada akhirnya digunakan oleh peneliti untuk mempelajari lebih dalam mengenai peran pemerintah dalam menjamin kepastian usaha petani sawit berdasarkan UU No. 19 Tahun 2013 Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani.

### **C. Sumber Bahan Hukum**

Sumber bahan hukum yang utama dipergunakan dalam penulisan skripsi ini diperoleh dari :

- 1) Bahan hukum primer adalah bahan bahan yang erat kaitannya dengan bahan hukum yang dapat membantu menganalisis serta memahami bahan hukum primer, berupa peraturan perundang-undangan yang berlaku serta ada kaitannya dengan permasalahan yang dibahas. Penulis menggunakan Undang-

---

<sup>54</sup> Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004, hlm. 134.

<sup>55</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum (Edisi Revisi)*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2013, hlm. 130.

Undang Nomor 19 Tahun 2013 Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani.

- 2) Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang mendukung bahan hukum primer yang diperoleh dengan menelusuri literatur-literatur, tulisan ilmiah, dan buku-buku hukum yang berhubungan dengan permasalahan serta informasi melalui observasi dan wawancara dari pemerintah daerah atau pejabat yang berwenang.
- 3) Bahan hukum tersier yaitu bahan bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan dan sekunder. Misalnya: kamus, internet, majalah, literatur yang berkaitan dengan hukum.

#### **D. Metode Pengumpulan Data**

Terdapat 3 jenis alat yang biasa digunakan dalam pengumpulan data seperti pengamatan, kemudian wawancara, ataupun studi dokumen, biasanya teknik pengumpulan data dipecah melalui 2 cara yaitu<sup>56</sup> :

- 1) Studi kepustakaan

Studi kepustakaan adalah teknik pengumpulan data dengan mengadakan studi penelaahan terhadap buku-buku, literatur-

---

<sup>56</sup> Amirudin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo, Jakarta, 2004, hlm. 67.

literatur, catatan-catatan, dan laporan-laporan yang ada hubungannya dengan masalah dalam penelitian ini. Studi kepustakaan merupakan suatu kegiatan yang tidak dapat dipisahkan dari suatu penelitian termasuk penelitian skripsi ini.

## 2) Studi Lapangan

Studi lapangan adalah mengumpulkan data yang dilakukan dengan mengadakan penelitian langsung pada tempat atau objek penelitian melalui observasi dan wawancara dengan pihak-pihak terkait atau berkompeten yaitu perangkat desa yang membidangi pertanian/perkebunan, petani sawit, dinas pertanian Kabupaten Serdang Bedagai.

## **E. Metode Analisa Data**

Dalam penulisan skripsi ini peneliti menggunakan metode analisa data kualitatif. Analisa data kualitatif adalah metode yang dilakukan dengan cara menganalisis bahan hukum berdasarkan peraturan perundang-undangan, konsep, teori, pandangan para ahli hukum maupun menurut pandangan penulis, kemudian dilakukan interpretasi untuk menarik suatu kesimpulan dari permasalahan penelitian ini.

## **F. Lokasi Penelitian**

Untuk menjawab rumusan masalah yang diangkat oleh penulis, penulis akan melakukan penelitian pada wilayah di Kabupaten Serdang

Bedagai Khususnya Dinas Pertanian Kabupaten Serdang Bedagai karena lokasi tersebut tersedia data yang memadai untuk melakukan penelitian yang sesuai dengan masalah yang diambil yaitu dengan judul “PERAN PEMERINTAH DAERAH DALAM MENJAMIN KEPASTIAN USAHA PETANI SAWIT BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NO. 19 TAHUN 2013 TENTANG PERLINDUNGAN DAN PEMBERDAYAAN PETANI (Studi Dinas Pertanian Kabupaten Serdang Bedagai)”

Adapun lokasi yang dipilih menunjang data yaitu Kantor Dinas Pertanian Kabupaten Serdang Bedagai.