

IMPLEMENTASI DAN DAMPAK PENERAPAN LEGISLASI PENYULUHAN PERTANIAN TERHADAP CAPAIAN SWASEMBADA PANGAN

Implementation and Impacts of Agricultural Extension Law on Food Self-Sufficiency Achievement

Kurnia Suci Indraningsih

*Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian
Jl. A. Yani No.70, Bogor 16161
E-mail: kurniasuci@yahoo.com*

Naskah diterima: 22 Juli 2015

Direvisi: 10 Agustus 2015

Disetujui terbit: 19 November 2015

ABSTRACT

Law No. 16/2006 on Agricultural Extension System, Fisheries and Forestry and its derivative regulations have not improved extension workers' performance to meet farmers' needs including that to succeed food self-sufficiency. This paper aims to analyze (1) implementation of extension laws especially in food self-sufficiency achievement; (2) problems faced by officials and extension workers in implementing agricultural extension; and (3) impacts of extension laws on of food self-sufficiency achievement target. Primary data and information were collected through interviews and group discussions using an ethno-methodology approach. The results showed that extension laws implementation did not fully match with the Law No. 32/2004, especially its derivatives such as PP No. 41/2007 and PP No. 38/2007. However, such derivative legislation was consistent with Law No. 16/2006 and supported rice self-sufficiency achievement in 2014. Implementation of agricultural extension laws deals with the position of agriculture sector is not the priority such that coordination and synchronization between central and regional governments' development programs are still weak. Extension workers' assistance to farmers improved food productivity by 29 to 32.7%. It is necessary to enhance extension workers' assistance to farmers through farmers' capacity building, not solely to increase the food production.

Key words: *implementation, impact, legislation, extension, food self-sufficiency*

ABSTRAK

Undang Undang No. 16/2006 tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan (SP3K); serta peraturan perundang-undangan di bawahnya tampaknya belum memberikan ruang bagi penyuluh untuk dapat bekerja dengan baik sesuai kebutuhan petani. Dalam hal ini termasuk menjawab kebutuhan untuk membuat penyuluh lebih progresif dalam menyukseskan swasembada pangan. Tulisan ini bertujuan untuk menganalisis (1) implementasi peraturan perundangan di bidang penyuluhan dengan pencapaian sasaran swasembada pangan; (2) permasalahan implementasi di bidang penyuluhan; dan (3) dampak implementasi legislasi penyuluhan pertanian terhadap capaian sasaran swasembada pangan. Wawancara dan diskusi kelompok dengan pendekatan *ethnomethodology* dilakukan untuk mendapatkan informasi yang holistik terkait dengan tujuan evaluasi. Hasil analisis menunjukkan bahwa implementasi peraturan perundang-undangan di bidang penyuluhan belum sepenuhnya sinkron dengan UU No. 32/2004, terutama produk turunannya, yaitu PP No. 41/2007 dan PP No. 38/2007. Produk turunan perundang-undangan di bidang penyuluhan telah konsisten dengan UU No. 16/2006, dan telah mendukung pencapaian swasembada beras di tahun 2014. Permasalahan implementasi di bidang penyuluhan pertanian terkait dengan posisi sektor pertanian sebagai 'urusan pilihan' sehingga koordinasi dan sinkronisasi antara program pembangunan pusat dan daerah masih lemah. Dampak implementasi legislasi penyuluhan terlihat dari peran pendampingan/pengawasan penyuluh terhadap petani telah memberikan kontribusi terhadap peningkatan produktivitas padi sebesar 29–32,7%. Implikasinya secara nasional adalah intensitas pendampingan penyuluh terhadap petani perlu ditingkatkan yang berorientasi pada peningkatan kapasitas petani, bukan semata-mata pada peningkatan produksi.

Kata kunci: *implementasi, dampak, legislasi, penyuluhan, swasembada pangan*

PENDAHULUAN

Penyelenggaraan penyuluhan pertanian saat ini dinilai belum optimal, sehingga belum mampu mewujudkan sumber daya manusia pertanian yang profesional, kreatif, inovatif, dan berwawasan global dalam rangka meningkatkan kemandirian pangan, nilai tambah, meningkatkan produksi, dan kesejahteraan petani. Belum optimalnya penyelenggaraan penyuluhan pertanian tersebut, antara lain disebabkan oleh (1) kapasitas kelembagaan penyuluhan pertanian belum optimal, (2) kapasitas petani dan kelembagaan petani masih lemah, (3) jumlah dan kompetensi penyuluh pertanian belum memadai, (4) penyelenggaraan penyuluhan pertanian belum optimal, dan (5) dukungan sarana-prasarana dan pembiayaan dalam penyelenggaraan penyuluhan pertanian dinilai masih kurang memadai (Pusat Penyuluhan, 2011).

Penyuluhan pertanian diharapkan dapat mengantar petani Indonesia berproduksi secara mandiri (tanpa subsidi atau dengan subsidi minimal) dan sekaligus membuat tingkat kesejahteraan petani meningkat dengan lebih nyata dalam konteks pembangunan nasional untuk mendukung swasembada pangan. Slamet (2003) berpandangan bahwa penyuluhan pertanian tidak lagi hanya dilihat sebagai suatu *delivery system* bagi informasi dan teknologi pertanian, tetapi harus dikembangkan menjadi sistem yang berfungsi menciptakan pertanian sebagai suatu usaha tani yang menguntungkan bagi petani.

Bertitik tolak dari kondisi yang dikemukakan tersebut di atas, maka perlu dilakukan pembenahan sistem penyuluhan pertanian disesuaikan dengan tuntutan perubahan paradigma penyuluhan. Dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2006 (UU No. 16/2006) tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan (SP3K) (Sekretariat Negara RI, 2012), kegiatan penyuluhan pertanian mempunyai landasan hukum yang kuat dan jelas dalam memberikan dukungan bagi keberhasilan pembangunan pertanian di perdesaan. Seluruh peraturan perundang-

undangan, Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Presiden yang terkait dengan topik bahasan ini bersumber dari Sekretariat Negara (Sekretariat Negara RI, 2012).

Legislasi turunan dari UU No. 16/2006 yang telah ditetapkan berupa Peraturan Pemerintah (PP), Keputusan Presiden (Kepres), Peraturan Presiden (Perpres), Peraturan Menteri (Permen), Keputusan Menteri (Kepmen), Peraturan Daerah (Perda), perlu dicermati lebih lanjut. Peraturan tersebut dapat bersifat mendorong atau menghambat sistem penyelenggaraan penyuluhan pertanian atau bahkan masih dibutuhkan legislasi yang lain. Upaya percermatan tersebut dimaksudkan agar kegiatan penyuluhan pertanian dapat mendukung pencapaian swasembada pangan, sehingga kinerja sektor pertanian dapat memberikan kontribusi yang tinggi bagi pembangunan ekonomi nasional.

Undang Undang No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah memberikan keleluasaan dalam penyusunan PP tentang penajaman program penyuluhan pertanian di perdesaan melalui Perda. Pemerintah daerah memiliki kewenangan penuh dalam menentukan kebijakan, baik dalam menyusun regulasi dalam bentuk Perda, peraturan gubernur (Pergub), dan peraturan bupati (Perbup) atau wali kota (Perwal), sehingga implementasi UU No. 16/2006 lebih sesuai dengan visi dan misi rencana pembangunan jangka menengah daerah (RPJMD). Keberpihakan kepala daerah terhadap sektor pertanian akan memberikan kontribusi terhadap penyelenggaraan penyuluhan pertanian yang dinamis sesuai kebutuhan petani, terutama dalam mendukung swasembada pangan.

Kunci keberhasilan swasembada pangan, antara lain optimalisasi sumber daya pertanian, penerapan teknologi maju dan spesifik lokasi, dukungan sarana produksi dan permodalan, jaminan harga pangan yang memberikan insentif produksi serta dukungan penyuluhan pertanian dan pendampingan (Rahmayani, 2011). Strategi yang dilakukan untuk mewujudkan keberhasilan tersebut adalah dukungan legislasi bidang pertanian yang mencakup keseluruhan aspek, sehingga terwujud peningkatan produktivitas, perluasan

areal tanam, pengamanan produksi, dan pemberdayaan kelembagaan pertanian serta dukungan pembiayaan usaha tani.

Tulisan ini bertujuan menganalisis (1) implementasi peraturan perundangan tentang penyuluhan, (2) permasalahan implementasi di bidang penyuluhan pertanian, dan (3) dampak implementasi legislasi penyuluhan pertanian terhadap sistem penyuluhan dan capaian swasembada pangan.

METODE PENELITIAN

Kerangka Pemikiran

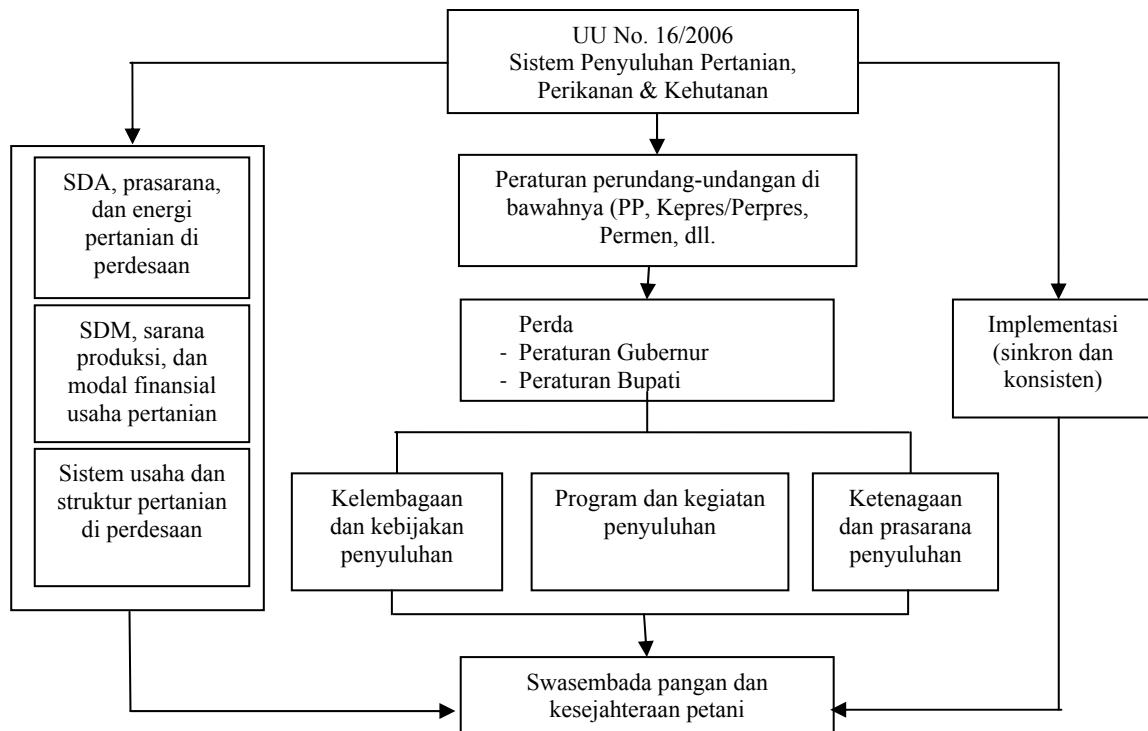
Berbagai program pembangunan pertanian telah banyak digulirkan pemerintah, namun sejauh ini dinilai belum mencapai sasaran yang ditargetkan, yakni meningkatkan kesejahteraan petani. Hal ini ditunjukkan dari 346 kabupaten yang umumnya daerah perdesaan di 32 provinsi di Indonesia yang dianalisis oleh Dewan Ketahanan Pangan, 100 kabupaten di antaranya merupakan daerah yang memiliki risiko kerentanan pangan yang tinggi dan memerlukan skala prioritas penanganan. Kondisi ini identik dengan wilayah/rumah tangga miskin (Purwantini, 2014). Kelemahan dalam pembangunan pertanian perlu dicermati oleh para pengambil kebijakan, sehingga ke depan dapat dilakukan upaya perbaikan yang signifikan. Kelemahan yang diduga fundamental adalah pada peraturan perundang-undangan yang terkait dengan sumber daya alam untuk pertanian, aspek keuangan, organisasi petani, perlindungan produk pertanian dari impor, dan keberpihakan pada kemandirian petani, serta kedaulatan pertanian perdesaan.

Faktor peraturan perundang-undangan menjadi salah satu titik lemah serius yang menyebabkan pertanian di Indonesia tidak berkembang sebagaimana yang terjadi di negara-negara lain. Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria, UU No. 12 Tahun 1992 tentang Budi Daya Tanaman, UU No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (PLP2B), UU No. 16 Tahun

2006 tentang Sistem Penyuluhan Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan, masih mengandung beberapa masalah baik dari segi substansi maupun konsistensi dalam implementasi. Padahal untuk mencapai swasembada pangan dan meningkatkan kesejahteraan petani kedua hal tersebut perlu dilakukan dengan baik.

UU No. 41/2009 tentang PLP2B mengatur bahwa penetapan Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan (KP2B) merupakan bagian integral dari Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten. Kendala yang dihadapi adalah banyaknya sawah yang direncanakan sebagai kawasan pemukiman. Oleh karena itu, diperlukan aturan yang menjamin terlindunginya sawah di sekitar kawasan pemukiman (Saridewi *et al.*, 2014). Tugas penyuluh dalam program PLP2B adalah mengidentifikasi pemilikan lahan sawah per wilayah desa, sehingga bila penyuluh difasilitasi dengan sarana dan prasarana yang memadai tugas tersebut dapat dilaksanakan dengan baik. Hal ini menunjukkan adanya keterkaitan antara UU No. 41/2009 dengan UU No. 16/2006.

Peraturan Pemerintah (PP), seperti PP 38/2007 tentang Pembagian Kewenangan antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah juga masih mengandung unsur “pelemahan” terhadap pembangunan pertanian. Hal ini ditunjukkan pada Pasal 7 ayat (2) yang menyebutkan bahwa ketahanan pangan merupakan urusan wajib, sedangkan pada Pasal 7 ayat (4) pertanian adalah urusan pilihan. Demikian juga terhadap PP No. 7 Tahun 2008 tentang Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah masih memihak pada kewenangan pemerintah pusat dan hal ini dinilai melemahkan. Selama ini pemangku kepentingan masih jarang yang secara kritis mencermati “apakah peraturan perundang-undangan di tingkat kementerian dan lembaga, daerah (provinsi, kabupaten/kota), dan kepala daerah (gubernur, bupati/walikota) telah memberikan dukungan bagi kemajuan pertanian dan peningkatan kesejahteraan masyarakat perdesaan yang bergelut di sektor pertanian?” (Pranadji, 2011). Kerangka pemikiran dalam kegiatan penelitian ini disajikan pada Gambar 1.



Gambar 1. Kerangka pemikiran legislasi penyuluhan terhadap capaian swasembada pangan

Peraturan perundangan pada dasarnya harus dipandang sebagai suatu produk politik dari negara (dalam hal ini pemerintah) dalam mengatur dan mengelola bidang kehidupan tertentu. Dalam penelitian ini penyuluhan pertanian bukan saja dipandang sebagai kegiatan yang secara sengaja menggunakan ruang publik, melainkan juga menggunakan sumber daya publik. Oleh sebab itu, penyuluhan pertanian perlu didukung paling tidak oleh tiga aspek, yaitu peraturan perundang-undangan, advokasi dan keberpihakan kebijakan politik, serta partisipasi aktif masyarakat (petani), seperti yang tertera pada Gambar 1. Untuk memudahkan operasionalisasi amanat UU No. 16/2006 diperlukan peraturan di bawahnya, baik berupa PP, Perpres, Permen, Perda, Pergub, dan/atau Perbup.

Data dan Sumber Data

Data yang dikumpulkan terdiri dari data primer dan data sekunder. Data primer dikumpulkan langsung dari responden, yakni seluruh

pemangku kepentingan yang terkait dengan pelaksanaan legislasi penyuluhan yang mendukung swasembada pangan.

Data dari responden mencakup pejabat/pimpinan institusi, ketua kelompok tani dan pamong desa atau tokoh masyarakat diperoleh melalui wawancara mendalam. Wawancara mendalam (*indepth interview*) merupakan wawancara yang dilakukan secara intensif kepada responden, sehingga terelaborasi beberapa elemen dalam jawaban responden, yakni opini, nilai-nilai (*values*), motivasi, pengalaman-pengalaman maupun perasaan responden. Dalam wawancara mendalam, peneliti memperhatikan jawaban verbal maupun respon-respon nonverbal dari responden.

Informasi yang holistik (dengan cara menghimpun pendapat, persepsi, kepercayaan, dan sikap responden terhadap sesuatu yang dijadikan topik diskusi) terkait dengan tujuan penelitian digali dalam diskusi kelompok, dengan pendekatan *ethnomethodology*, yakni penelitian terhadap perilaku sosial rutin sehari-

hari. Varian diskusi kelompok yang digunakan dalam kajian ini adalah interaktif (dua arah) dengan satu moderator (Merton, 1986).

Data primer berupa data kualitatif (data penjabar dari fenomena yang diamati), baik yang diperoleh dari pemangku kepentingan (responden) di dinas lingkup pertanian provinsi, kabupaten, kecamatan (penyuluh), maupun desa (kelompok tani sebagai penerima manfaat). Data sekunder diperoleh dari instansi seperti Bappeda, Pemda, Bakorluh, Dinas Pertanian, Badan Ketahanan Pangan, Lembaga Penyuluhan dan Ketahanan Pangan di tingkat kabupaten dan kecamatan. Di samping itu, data sekunder juga diperoleh dari media, baik cetak maupun elektronik. Pengumpulan data primer dilakukan dalam rentang waktu bulan Mei-September 2012.

Lokasi penelitian mencakup wilayah Jawa (Provinsi Jawa Barat dan Provinsi Jawa Timur) dan luar Jawa (Provinsi Lampung dan Provinsi Sulawesi Selatan). Pemilihan provinsi dilakukan secara purposif yang dinilai representatif untuk penelitian legislasi penyuluhan pertanian yang mendukung swasembada pangan. Pemilihan lokasi penelitian mempertimbangkan beberapa hal, yaitu (1) provinsi/kabupaten terpilih merupakan sentra produksi pangan; (2) terdapat program-program yang mendukung upaya swasembada pangan; dan (3) sistem penyelenggaraan penyuluhan pertanian telah berjalan sebelum UU No. 16/2006 diberlakukan, sehingga dapat dibandingkan pelaksanaan kegiatan penyuluhan petani nonpeserta dan petani peserta.

Analisis Data

Analisis data dilakukan dengan pendekatan deskriptif kualitatif. Implementasi peraturan perundangan di bidang penyuluhan dievaluasi berdasarkan (1) kelengkapan peraturan perundang-undangan menurut hierarki dari tingkat pusat sampai daerah (UU sampai Petunjuk Teknis/Juknis); (2) sosialisasi dari program yang terkait dengan capaian swasembada pangan; dan (3) program-program penerapan dari peraturan perundang-undangan. Dampak peraturan di bidang penyuluhan dianalisis berdasarkan (1) dampak: positif,

netral, negatif; (2) pencapaian sasaran: lambat, sedang, cepat; dan (3) sasaran program-program (petani/kelompok tani, konsumen, pemerintah, swasta).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Implementasi Peraturan Perundangan

Inventarisasi Kelengkapan Peraturan

Pada Tabel 1 ditampilkan inventarisasi kelengkapan peraturan turunan dari UU No. 16/2006 (Sekretariat Negara, 2012). Bab V mengatur hal-hal yang terkait dengan kelembagaan di mana pada Pasal 11 ayat (3) dinyatakan bahwa “Untuk menunjang kegiatan Badan Koordinasi Penyuluhan...yang dipimpin oleh seorang pejabat setingkat eselon IIa, yang pembentukannya diatur lebih lanjut dengan peraturan gubernur.” Dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 29/2010 tentang Pedoman Penyusunan Penetapan Kinerja dan Pelaporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah yang terkait eselonering, tidak ada istilah setingkat sehingga perlu dilakukan revisi untuk kata setingkat agar dihilangkan dan kalimat menjadi lebih tegas. Frasa peraturan gubernur perlu direvisi menjadi peraturan daerah, karena dalam peraturan gubernur di dalamnya tidak terkait dengan anggaran, sedangkan pada peraturan daerah, disertai dengan anggaran yang melekat pada kegiatan. Hal ini sejalan dengan PP No. 43 Tahun 2009 Pasal 3 ayat (1) Menteri, gubernur, atau bupati/walikota mengalokasikan anggaran pembiayaan penyuluhan berdasarkan tugas dan kewenangannya sesuai kemampuan keuangan masing-masing, dan ayat (2) Mekanisme pengalokasian anggaran penyuluhan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Di daerah (provinsi dan kabupaten) yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan adalah peraturan daerah (Perda). Bagi daerah seperti Jawa Barat dan Jawa Timur di tahun 2012, di tingkat provinsi yang kelembagaan penyuluhannya belum ada Perda, kegiatan penyuluhan tetap berjalan dengan anggaran berada di Dinas Pertanian Provinsi.

Tabel 1. Inventarisasi kelengkapan peraturan penyuluhan pertanian

No.	Peraturan	Uraian	Kelengkapan peraturan
Kebijakan dan Strategi Penyuluhan			
1.	Pasal 7 ayat (3) UU No. 16/2006	Strategi penyuluhan diatur dengan Peraturan Menteri, Gubernur, atau Bupati/Walikota	Permentan No. 49/Permentan/OT.140/10/2009 tentang Kebijakan dan Strategi Penyuluhan Pertanian
Kelembagaan Penyuluhan			
2.	Pasal 11 ayat (3) UU No. 16/2006	Pembentukan Bakorluh diatur dengan Peraturan Gubernur	Seharusnya Peraturan Daerah
3.	Pasal 13 ayat (2) UU No. 16/2006	Pembentukan Badan Pelaksana Penyuluhan dengan Peraturan Bupati/Walikota	Seharusnya Peraturan Daerah
4.	Pasal 18 UU No. 16/2006	Kelembagaan penyuluhan pemerintah ... diatur dengan Peraturan Presiden	Peraturan Presiden tentang Badan Koordinasi Penyuluhan belum ada
	Pasal 8 ayat (2a) UU No. 16/2006	Pada tingkat pusat berbentuk badan yang menangani penyuluhan	Perpres RI No. 10 Tahun 2011 tentang Badan Koordinasi Nasional Penyuluhan Pertanian, Perikanan dan Kehutanan
Ketenagaan Penyuluh			
5.	Pasal 21 ayat (3) UU No. 16/2006	Peningkatan kompetensi penyuluh... diatur dengan Peraturan Menteri	Permentan No. 33/Permentan/OT.160/6/2009 tentang Pedoman Diklat Fungsional Rumpun Ilmu Hayat Pertanian
Penyelenggaraan Penyuluhan			
6.	Pasal 25 UU No. 16/2006	Pedoman penyusunan program diatur dengan Peraturan Menteri	Permentan Nomor. 25/Permentan/OT.140/11/2008 tentang Pedoman Penyusunan Program Penyuluhan Pertanian
7.	Pasal 26 ayat (4) UU No. 16/2006	Mekanisme kerja dan metode penyuluhan ditetapkan dengan Peraturan Menteri	Permentan No. 52/Permentan/OT.140/12/2009 tentang Metode Penyuluhan Pertanian
Pembiayaan, Pengawasan, dan Pembinaan Penyuluhan			
8.	Pasal 33 UU No. 16/2006	Pembiayaan penyuluhan diatur dengan Peraturan Pemerintah	PP No. 43 Tahun 2009 tentang Pembiayaan, Pembinaan dan Pengawasan Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan
9.	Pasal 34 ayat (4) UU No. 16/2006	Pengawasan dan pembinaan diatur dengan Peraturan Pemerintah	
10.	Pasal 31 ayat (1) UU No. 16/2006	Sarana dan prasarana yang memadai	Permentan No. 51/Permentan/OT.140/12/2009 tentang Pedoman Standar Minimal & Pemanfaatan Sarana dan Prasarana Penyuluhan Pertanian
11.	Pasal 31 ayat (4) UU No. 16/2006	Pemanfaatan sarana dan prasarana diatur dengan PP, Gub, atau Bupati/Walikota	

Sumber: Pusat Penyuluhan (2011a)

Permentan No. 51/Permentan/OT.140/12/2009 (Kementan, 2012) telah merujuk pada PP No. 43 Tahun 2009. Tujuan Permentan tersebut tertera pada Pasal 3, yakni untuk meningkatkan penyelenggaraan penyuluhan pertanian secara efektif dan efisien. Pada Lampiran Permentan No. 51/Permentan/

OT.140/12/2009 tercantum standar minimal sarana dan prasarana penyuluhan pertanian, baik di tingkat pusat, provinsi, maupun kabupaten kota berupa sarana pusat informasi (perlengkapan komputer, *display*, kamera digital, *handycam*, dan telepon), alat bantu penyuluhan pertanian, peralatan administrasi,

alat transportasi, buku dan hasil publikasi, serta *mebeulair*. Pedoman ini masih bersifat umum. Provinsi, kabupaten/kota dapat mengembangkannya sesuai dengan kondisi daerahnya masing-masing untuk dapat digunakan dalam penyelenggaraan penyuluhan pertanian yang produktif, efisien dan efektif.

Pada Pasal 18 UU No. 16/2006 disebutkan bahwa “Ketentuan lebih lanjut mengenai kelembagaan penyuluhan pemerintah...diatur dengan peraturan presiden.” Perpres mengatur hal yang lebih spesifik dan lebih operasional, dibanding dengan peraturan pemerintah (PP) yang mencakup pengaturan lebih luas. Kelengkapan peraturan yang berupa Perpres ini sampai tahun 2012 belum diterbitkan, dan hal ini dijadikan alasan oleh Pemda Provinsi Jawa Barat dan Jawa Timur sehingga belum ada Bakorluh. Sebenarnya dengan adanya otonomi daerah, pembentukan kelembagaan penyuluhan disesuaikan dengan kebutuhan daerah dan diatur dengan PP 41/2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah (produk turunan dari UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah). Berdasarkan PP No. 41 tahun 2007, walaupun di Provinsi Jawa Barat tidak ada Bakorluh hingga tahun 2007, namun di kabupaten telah ada kelembagaan penyuluhan yang telah sesuai dengan UU No. 16/2006, yakni Badan Pelaksana Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan (BP4K). Pada Pasal 13 ayat (2) disebutkan bahwa “Badan pelaksana penyuluhan pada tingkat kabupaten/kota dipimpin oleh pejabat setingkat eselon II dan bertanggung jawab kepada bupati/walikota, yang pembentukannya diatur lebih lanjut dengan peraturan bupati/walikota.” Kata setingkat perlu dihilangkan sehingga menjadi lebih tegas. Setelah frasa bertanggung jawab kepada bupati/walikota perlu ditambahkan melalui sekretaris daerah dan peraturan bupati/walikota perlu direvisi menjadi peraturan daerah (melekat anggaran di dalamnya).

Perbedaan paling mendasar antara Perda Provinsi dengan Pergub adalah terletak pada kewenangan pembentukan. Perda Provinsi dibentuk dengan cara membuat Rancangan Peraturan Daerah terlebih dahulu, kemudian Rancangan Perda yang telah disetujui bersama oleh DPRD Provinsi dan Gubernur disampaikan

oleh pimpinan DPRD Provinsi kepada Gubernur untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah Provinsi, sebagaimana tertera pada Pasal 78 (ayat 1) UU No. 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Kewenangan pembentukan Pergub ada pada gubernur berdasarkan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (dalam hal ini juga termasuk Perda Provinsi), atau dibentuk berdasarkan kewenangan gubernur. Secara hierarki menurut UU No. 12/2011, kedudukan Perda Provinsi lebih tinggi dari Pergub.

Peraturan perundang-undangan yang baik adalah apabila ketentuan-ketentuan di dalamnya merupakan rumusan-rumusan yang selaras, serasi, dan sesuai dengan berbagai macam peraturan perundang-undangan lainnya, baik yang berhubungan dengan peraturan perundang-undangan yang setingkat (yang bersifat horisontal) maupun antara peraturan yang lebih rendah terhadap peraturan yang lebih tinggi (yang bersifat vertikal atau hierarkhis). Hal-hal inilah yang seringkali dimaksudkan dengan suatu sinkronisasi dan harmonisasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (Ramon, 2009).

Implementasi Kebijakan Penyuluhan Pertanian dalam Program Swasembada Pangan

Dalam implementasi di lapangan, UU No. 16/2006 terkait erat dengan produk turunan dari UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah, yakni PP No. 38/2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. Mengingat operasional kegiatan penyuluhan dilakukan di daerah, dari mulai provinsi hingga desa. Dalam konteks kegiatan penyuluhan yang mendukung swasembada pangan perlu mencermati Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), Rencana Strategis (Renstra) dinas/institusi terkait. Menurut Rayusman *et al.* (2014) RPJMD sebagai kerangka kerja ekonomi politik adalah dokumen pembangunan yang mempunyai makna penting dalam pemerataan distribusi sumber daya. Keberpihakan Pemerintah Daerah terhadap masyarakat lemah terwujud didalamnya melalui jaminan ketersediaan,

keteraksesan dan kualitas pelayanan. Distribusi sumber daya yang terbatas harus dilakukan secara efisien berdasarkan kerangka legal yang menjadi kewenangan daerah.

Pada Tabel 2 dapat dilihat bahwa ketahanan pangan menjadi prioritas dalam RPJMD dan Renstra, kecuali untuk Provinsi Sulawesi Selatan (termasuk Kabupaten Sidrap). Dalam RPJMD Jawa Barat (Pemerintah Provinsi Jawa Barat, 2009) dinyatakan bahwa arah kebijakan bidang ketahanan pangan adalah (1) meningkatkan ketersediaan, akses, kualitas, keragaman dan keamanan pangan dengan strategi; (2) meningkatkan produksi dan produktivitas pangan pokok, beras jagung dan kedelai; (3) menurunkan tingkat kehilangan hasil pascapanen, kerawanan pangan masyarakat terhadap pangan; (4) menata distribusi dan perdagangan beras; (5) meningkatkan keanekaragaman konsumsi, dan kualitas pangan, serta menurunnya ketergantungan terhadap pangan pokok beras, ketersediaan dan konsumsi sepanjang tahun sampai tingkat rumah tangga serta kualitas dan pengendalian keamanan pangan.

Pada PP No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, Pasal 7 ayat (2) disebutkan bahwa ketahanan pangan

menjadi urusan wajib pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota. Meskipun demikian, kebijakan politik Gubernur Sulawesi Selatan dan Bupati Sidrap tidak secara eksplisit mencantumkan ketahanan pangan dalam RPJMD dan Renstra yang menjadi acuan pembangunan wilayah, namun justru swasembada pangan yang merupakan program nasional menjadi skala prioritas. Hal ini dikarenakan di Provinsi Sulawesi Selatan dan Kabupaten Sidrap telah surplus beras, sehingga dalam RPJMD dan Renstra lebih mengutamakan swasembada pangan. Meskipun demikian, di Provinsi Sulawesi Selatan dan Kabupaten Sidrap implementasi program ketahanan pangan tetap dilakukan bersamaan dengan program swasembada pangan dan program pemberdayaan penyuluhan pertanian (Tabel 2).

RPJMD Jawa Timur (Pemerintah Provinsi Jawa Timur, 2009) memuat aspek revitalisasi pertanian dan pengembangan agroindustri/agrobisnis. Revitalisasi pertanian dan pengembangan agroindustri/agrobisnis dengan kebijakan yang diarahkan untuk (1) meningkatkan pemberdayaan petani dan lembaga-lembaga pendukungnya; (2) meningkatkan produktivitas, daya saing, dan nilai tambah produk pertanian dan perikanan; (3) meningkatkan pengembangan agroindustri

Tabel 2. Kebijakan pemerintah daerah dalam mendukung ketahanan pangan dan swasembada pangan

No.	Lokasi	RPJMD		Renstra		Program		
		KP	SWD	KP	SWD	KP	SWD	P3
1.	Provinsi Jawa Barat	√	X	√	X	√	√	√
	- Kabupaten Ciamis	√	X	√	X	√	√	√
	- Kabupaten Garut	√	X	√	X	√	√	√
2.	Provinsi Jawa Timur	√	X	√	X	√	√	√
	- Kabupaten Kediri	√	X	√	X	√	√	√
	- Kabupaten Malang	√	X	√	X	√	√	√
3.	Provinsi Lampung	√	X	√	X	√	√	√
	Kabupaten Lampung Tengah	√	X	√	X	√	√	√
4.	Provinsi Sulawesi Selatan	X	√	X	√	√	√	√
	Kabupaten Sidenreng Rappang	X	√	X	√	√	√	√

Keterangan: KP=Ketahanan Pangan; SWD=swasembada & swasembada berkelanjutan
P3=Pemberdayaan Penyuluhan Pertanian (APBD); √= Ada; X=Tidak ada

Sumber: Pemda Provinsi dan Kabupaten (2012)

dan agribisnis untuk memberdayakan perekonomian rakyat; dan (4) meningkatkan pengamanan ketahanan pangan.

Dalam RPJMD Lampung (Bappeda Provinsi Lampung, 2010) disebutkan bahwa isu ketahanan pangan pada dasarnya adalah tantangan dalam pembangunan pertanian secara luas, mulai dari aspek hulu sampai dengan aspek hilir. Tantangan terbesar adalah bagaimana upaya untuk meningkatkan efisiensi dan produktivitas per satuan luas lahan pada setiap komoditas bahan pangan. Hal ini perlu dilakukan mengingat perluasan lahan dan ekstensifikasi akan terkendala dengan keterbatasan lahan.

Dalam RPJMD Sulawesi Selatan (Bappeda Provinsi Sulawesi Selatan, 2008) dinyatakan bahwa peningkatan produksi pertanian dan pengembangan agribisnis perdesaan menjadi prioritas. Kebijakan ini diarahkan untuk meningkatkan produksi beberapa komoditas unggulan dengan senantiasa mengedepankan keterlibatan masyarakat lokal, demi untuk menjamin ketersediaan lapangan kerja dan peningkatan pendapatan masyarakat, serta untuk meningkatkan keterlibatan masyarakat dalam kegiatan agribisnis. Sejumlah komoditas yang masuk dalam kelompok ini antara lain beras dan jagung. Sasaran spesifik dari setiap komoditas dimaksud adalah produksi beras 3,8 juta ton pada tahun 2013 dan surplus 2 juta ton beras pada tahun 2009; produksi jagung 1,5 juta ton pada tahun 2013 dan surplus 969.955 kg pada tahun 2008. Di antara empat provinsi contoh, Sulawesi Selatan termasuk provinsi yang mendukung swasembada pangan dalam RPJMD.

Program yang mendukung ketahanan pangan dan swasembada pangan, dalam implementasi di lapangan keduanya dilakukan bersamaan, termasuk program/kegiatan pemberdayaan penyuluhan pertanian. Pembedanya adalah besaran dan sumber anggaran yang dialokasikan. Program peningkatan ketahanan pangan (yang merupakan unsur wajib) didukung dana APBD, sedangkan program peningkatan produksi, produktivitas, dan mutu tanaman pangan untuk mencapai swasembada dan swasembada berkelanjutan didanai APBN melalui dana

dekonsentrasi (provinsi) dan tugas pembantuan (kabupaten).

Program pemberdayaan penyuluh pertanian, perkebunan, peternakan, dan perikanan bertujuan untuk meningkatkan kemampuan/kualitas SDM pertanian (aparatur, petani, peternak, petambak, nelayan, dan pembudi daya ikan. Sasaran program adalah meningkatkan kelas kelompok tani. Sebagai gambaran, program tersebut di wilayah Provinsi Jawa Timur berada di Dinas Pertanian dengan dana berasal dari APBD (Dinas Pertanian Provinsi Jawa Timur, 2012).

Inventarisasi Perda yang Berkaitan dengan Penyuluhan Pertanian

Kelembagaan penyuluhan pertanian, perikanan, dan kehutanan yang didasarkan pada UU No 16 Tahun 2006 dibentuk dari tingkat pusat sampai tingkat kecamatan. Dalam implementasinya di beberapa provinsi maupun kabupaten hampir semua sudah diatur oleh peraturan daerah. Tabel 3 menggambarkan dasar hukum pembentukan kelembagaan penyuluhan di tingkat provinsi dan kabupaten yang dijadikan daerah penelitian.

Produk turunan dari UU No. 16/2006 berupa Peraturan Pemerintah (PP) dan Peraturan Presiden (Perpres) tentang kelembagaan penyuluhan belum ada pada tahun 2012. Hal ini disebabkan dalam penyusunan rancangan PP ataupun Perpres membutuhkan waktu yang relatif lama. Menurut Murti (2014) proses harmonisasi memerlukan ketelitian, kecermatan, dan keakuratan dalam mengidentifikasi peraturan perundang-undangan yang terkait, analisis norma-norma yang dinilai bersesuaian atau bertentangan, serta ketepatan dalam menentukan pilihan-pilihan politik hukum dalam hal ditemukan ketidakcocokan konsepsi rancangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan lain. Dalam proses tersebut perlu dipastikan prinsip-prinsip peraturan perundang-undangan yang harus dipegang teguh oleh para penyusun misalnya bahwa rancangan PP/Perpres dibuat untuk melaksanakan UU maka rancangan PP/Perpres tidak dapat mengatur sesuatu hal yang melebihi amanat UU tersebut.

Tabel 3. Perda yang mengatur kelembagaan penyuluhan di lokasi penelitian, 2012

No.	Lokasi	Nama Kelembagaan	SK Pembentukan
1.	Provinsi Jawa Barat	Bakor PP, Perikanan, dan Kehutanan (<i>ad hoc</i>)	Peraturan Gubernur No. 36 Tahun 2010 tgl. 28 Juni 2010
	- Kabupaten Ciamis	Badan Pelaksana Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan	Perda No. 17 Tahun 2008 tgl. 31 Juli 2008
	- Kabupaten Garut	Badan Pelaksana Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan	Perda No. 5 Tahun 2009 tgl. 7 Juli 2009
2.	Jawa Timur	Bakor PP, Perikanan, dan Kehutanan (Satkorluh)	Keputusan Gubernur No. 188/278/KPTS/013/2012, tgl. 14 Mei 2012
	- Kabupaten Kediri	Badan Ketahanan Pangan dan Pelaksana Penyuluhan Pertanian	Perda No. 30 Tahun 2008 tgl. 15 Oktober 2008
	- Kabupaten Malang	Badan Ketahanan Pangan dan Pelaksana Penyuluhan	Peraturan Bupati No. 29 Tahun 2008 tgl. 24 Februari 2008
3.	Provinsi Lampung	Bakor PP, Perikanan, dan Kehutanan	Perda No. 12 Tahun 2007 tgl. 12 Desember 2007
	Kabupaten Lampung Tengah	Badan Pelaksana Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan	Perda No. 8 tahun 2011 tgl. 8 Agustus 2011
4.	Provinsi Sulawesi Selatan	Badan Koordinasi Penyuluhan	Perda No. 12 Tahun 2009 tgl. 14 Desember 2009
	Kabupaten Sidenreng Rappang	Badan Penyuluhan dan Ketahanan Pangan	Perda No. 4 Tahun 2008 tgl. 2 April 2008

Sumber: Bakorluh Provinsi dan Bapelluh/BKP3K Kabupaten (2012)

Hal tersebut dijadikan salah satu alasan administratif di Provinsi Jawa Barat yang mengalami kesulitan dalam membangun kelembagaan penyuluhan; bahwa payung hukumnya belum lengkap, sehingga Badan Koordinasi Penyuluhan (Bakorluh) yang sesuai UU No. 16/2006 hingga tahun 2012 belum terbentuk. Namun demikian, pada tahun 2013 melalui Peraturan Daerah (Perda) Provinsi Jawa Barat No. 3 Tahun 2013 telah dibentuk Sekretariat Bakorluh Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan yang saat ini telah operasional karena telah ada Perda yang mengatur kinerja lembaga tersebut.

Kelembagaan penyuluhan di Provinsi Jawa Timur juga belum sesuai dengan UU No 16/2006 tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan dan Kehutanan (SP3K), namun masih berupa Satuan Kerja Badan Koordinasi Penyuluhan (Satkorluh) Pertanian, Perikanan,

dan Kehutanan dan masih menginduk pada Dinas Pertanian Provinsi Jawa Timur). Pembentukannya belum diatur oleh Perda, tetapi landasan operasional dan dasar hukum penyelenggaraan penyuluhan pertanian di Provinsi Jawa Timur baru melalui Pergub No. 188/316/KPTS/013/2010, tanggal 12 Juli 2010. Karena berbentuk SK maka diperbaharui setiap tahun dan pada tahun 2012 diperbaharui menjadi SK Gubernur No. 188/278/KPTS/013/2012, tanggal 14 Mei 2012. Provinsi Jawa Timur merupakan salah satu dari lima provinsi yang belum membentuk Bakorluh (masih berupa SK Gubernur). Empat provinsi lainnya adalah Banten, DKI, Papua, dan Bali. Pada tahun 2014 kelembagaan penyuluhan di Provinsi Jawa Timur mengalami perubahan menjadi Badan Koordinasi Penyuluhan melalui SK Gubernur No. 188/137/KPTS/013/2014, tanggal 21 Februari 2014, telah sesuai dengan UU No. 16/2006.

Beberapa alasan provinsi dan kabupaten/kota masih belum membentuk kelembagaan penyuluhan sesuai Undang-Undang No. 16 Tahun 2006 adalah (1) menunggu terbitnya peraturan presiden tentang Kelembagaan Penyuluhan, (2) kekeliruan dalam penafsiran terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Pemerintahan Daerah, dan (3) terbatasnya pendanaan, sumber daya manusia, dan sumber daya alam. Kelembagaan penyuluhan termasuk kategori *lembaga lain sebagai bagian dari Perangkat Daerah* sebagai unsur pembantu Kepala Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah (unsur pelayanan administrasi dan teknis, serta penyelenggaraan tugas tertentu dalam bidang penyuluhan). Pembentukan kelembagaan penyuluhan tidak termasuk dalam kuota jumlah dinas daerah dan lembaga teknis daerah berdasarkan ketentuan Pasal 45 ayat (1) PP 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah. Lembaga lain sebagai bagian dari perangkat daerah melaksanakan kebijakan pemerintah sebagai amanat peraturan perundang-undangan (UU nomor 16/2006). Besaran organisasi dan eselonisasi ditetapkan oleh peraturan tersendiri (Perpres atau Permendagri setelah mendapat persetujuan dari Menpan). Khusus untuk kelembagaan penyuluhan diatur oleh Peraturan Presiden dan masih dalam proses (Mashur, 2014).

Pembentukan kelembagaan penyuluhan menurut UU No. 16/2006 tidak mengandung sanksi, tetapi mempunyai konsekuensi. Pemerintah menerapkan prinsip *budget follow the function* terhadap pembentukan kelembagaan di daerah, artinya pengalokasian anggaran dari pemerintah pusat hanya dapat dilakukan apabila pemerintah daerah telah membentuk kelembagaan penyuluhan yang sesuai dengan nomenklatur UU No. 16/2006. Apabila belum maka pemerintah akan memberikan *reward* dan *punishment*, yaitu pengalokasian anggaran dana dekonsentrasi untuk penyuluhan berdasarkan Pedoman Umum Pelaksanaan Dana Dekonsentrasi Kementerian Pertanian RI. Pada tahun 2010 bagi provinsi, kabupaten/kota yang telah membentuk kelembagaan penyuluhan sesuai dengan nomenklatur UU No. 16/2006 maka dana dekonsentrasi yang diberikan secara penuh. Bagi provinsi, kabupaten/kota yang telah

membentuk kelembagaan penyuluhan transisi (masih bergabung dengan lembaga lain), maka alokasi dana dekon sebagian, sedangkan yang status kelembagaannya masih merupakan seksi atau kantor pada Dinas/Badan maka pengalokasian dana dekon yang diterima lebih kecil lagi. Pemerintah menerapkan hal ini untuk memberikan motivasi agar Pemda segera membentuk kelembagaan penyuluhan yang sesuai dengan amanat UU No. 16/2006. Selain pengalokasian anggaran maka perlakuan terhadap alokasi kegiatan dan sarana prasarana penyuluhan juga berbeda di daerah. Bagi provinsi dan kabupaten/kota yang telah membentuk kelembagaan sesuai amanat UU No. 16/2006, maka sumber dana dekonsentrasi tidak hanya dari Kementerian Pertanian juga akan berasal dari Kementerian Kelautan dan Perikanan serta Kementerian Kehutanan (Mashur, 2014).

Dengan berlakunya otonomi daerah, penyelenggaraan penyuluhan pertanian yang menyangkut aspek-aspek perencanaan, kelembagaan, ketenagaan, program, manajemen, dan pembiayaan menjadi kewenangan bersama pemerintah pusat, provinsi, kabupaten kota, petani, dan swasta. Kondisi ini memberi kewenangan yang lebih luas kepada provinsi dan kabupaten/kota untuk menyelenggarakan penyuluhan pertanian sesuai dengan kebutuhan spesifik lokasi, sedangkan pemerintah pusat mempunyai kewenangan untuk melakukan pembinaan, pengawasan, dan koordinasi penyelenggaraan penyuluhan pertanian.

Husodo dan Arifin (2009) menyatakan bahwa implementasi penyelenggaraan penyuluhan pertanian yang didasarkan pada kebijakan pemerintah daerah pada era otonomi daerah mengalami pasang surut. Pada awal era otonomi daerah peran penyuluh pertanian banyak dituntut untuk membantu pemerintah daerah dalam penyumbangan pendapatan daerah, sehingga pekerjaan penyuluhan pertanian agak terabaikan. Setelah diberlakukan UU No. 16/2006 tentang SP3K, penyelenggaraan penyuluhan pertanian mulai dilakukan pembenahan, sehingga tugas pokok dan fungsi penyuluh pertanian mulai nampak tertata dan berjalan sesuai tugas pokok dan fungsinya. Penyuluh telah memiliki kelembagaan tersendiri yang diatur dalam UU tersebut.

Inventarisasi Sosialisasi Peraturan Penyuluhan Pertanian

Pengertian sosialisasi adalah upaya memperkenalkan atau menyebarluaskan informasi mengenai suatu program atau kegiatan kepada masyarakat sebagai penerima program, maupun kelompok masyarakat lainnya serta kepada para pelaku dan instansi atau lembaga pendukung di semua tingkatan. Hasil yang diharapkan dari proses sosialisasi tersebut adalah dimengerti dan dipahaminya secara utuh tentang konsep-konsep, prinsip prosedur, kebijakan, dan tahapan-tahapan dalam pelaksanaan program. Pada dasarnya proses sosialisasi suatu program atau kegiatan dilakukan melalui dua cara, yaitu pertemuan langsung dan media informasi. Sosialisasi suatu peraturan sangat diperlukan, terutama jika dikaitkan program yang berskala nasional dan bersifat *top down* seperti halnya program Peningkatan Produksi Beras Nasional (P2BN).

Menteri Pertanian telah mengeluarkan Peraturan Menteri Pertanian Nomor 45/Permentan/OT.140/8/2011 tentang Tata Hubungan Kerja Antarkelembagaan Teknis, Penelitian dan Pengembangan, dan Penyuluhan Pertanian dalam Mendukung Peningkatan Produksi Beras Nasional (P2BN) yang merupakan produk turunan dari UU No. 16/2006. Untuk meningkatkan sinergitas dan koordinasi dalam rangka pelaksanaan peningkatan program P2BN, perlu dibentuk Tim Pengendali di tingkat pusat, Tim Pembina di tingkat provinsi, dan Tim Pelaksana di tingkat kabupaten/kota dan kecamatan. Dalam rangka meningkatkan efektivitas pelaksanaan tugas, mekanisme dan tata hubungan kerja ini dimaksudkan untuk memberikan acuan bagi kelembagaan teknis, kelembagaan penelitian dan pengembangan, serta kelembagaan penyuluhan pertanian di pusat, provinsi, kabupaten/kota, dan kecamatan dalam mendukung program P2BN. Keberhasilan program P2BN menjadi salah satu target capaian pembangunan pertanian. Dalam program P2BN kegiatan yang dilakukan adalah Sekolah Lapang-Pengelolaan Tanaman Terpadu (SL-PTT), Sekolah Lapang-Pengendalian Hama Terpadu (SL-PHT), maupun *System of Rice Intensification* (SRI) dengan komoditas padi, jagung, dan kedelai.

Koordinasi antara Dinas dengan Bakorluh mengacu pada Peraturan Menteri Pertanian, No. 45/Permentan/OT.140/8/2012 tentang Tata Hubungan Kerja Antarkelembagaan Teknis, Penelitian dan Pengembangan, dan Penyuluhan Pertanian dalam Mendukung P2BN. Masing-masing instansi agar dapat memahami Permentan tersebut, maka diperlukan sosialisasi. Komisi Penyuluhan secara berkala melakukan pertemuan setiap tiga bulan sekali, Dinas Pertanian juga mengadakan pertemuan berkala untuk P2BN. Selain itu, ada juga Forum SKPD. Pada awal tahun dinas-dinas teknis menyampaikan program sampai di tingkat kabupaten, termasuk lokasi dan target yang akan dicapai dan penyuluh harus menyelesaikan program. Kunci keberhasilan P2BN ada di BP3K.

Sosialisasi yang dilakukan di Dinas Pertanian sifatnya hanya rapat-rapat bidang tanaman pangan (bidang sarana, produksi, dan pascapanen). Rapat dilakukan sebanyak 4 kali per bidang atau 12 kali per tahun. Koordinasi dihadiri oleh kabupaten. Rapat Posko dihadiri oleh Kepala Dinas Kabupaten. Dalam sosialisasi dibahas evaluasi produksi, luas tanam, dan hambatan yang terjadi. Hambatan yang terjadi biasanya keterlambatan benih, pupuk, harga yang tidak disepakati, pergeseran pola tanam dan permasalahan seputar agribisnis. Dalam rapat Posko dihadiri oleh tim ahli dari perguruan tinggi, Litbang, pemasok benih, dan pemasok pupuk. Rapat koordinasi dilakukan tiga bulan sekali antara Dinas Pertanian, Bakorluh, Bapeluh, Dinas Perkebunan, Dinas Peternakan, dan Balai Pengkajian Teknologi Pertanian (BPTP).

Rapat koordinasi P2BN dilakukan berjenjang dari mulai tingkat provinsi, kabupaten hingga kecamatan, dan biasanya dilaksanakan pada bulan Maret (sesuai Juknis), untuk rapat koordinasi di kecamatan mengundang penyuluh, pemerintah daerah, dan lainnya. Dalam rangka melakukan koordinasi peningkatan produksi beras dilakukan di kecamatan dengan camat yang memimpin dan dihadiri oleh seluruh Tripika Kecamatan. Semua program diharapkan simpulnya berada di wilayah kecamatan, sehingga pertemuan koordinasi dilakukan setiap bulan. Rincian sosialisasi peraturan penyuluhan pertanian di lokasi penelitian ditampilkan pada Tabel 4.

Tabel 4. Inventarisasi sosialisasi peraturan penyuluhan pertanian

No.	Program	Sumber/Pelaku	Sasaran/Penerima	Frekuensi
1.	Provinsi Jawa Barat - P2BN	Dinas Pertanian TP	Penyuluh	1x/kegiatan
2.	Kabupaten Ciamis - Peningkatan produksi beras - P2BN	BP4K, Dinas Pertanian Dinas Pertanian, BP4K, penyuluh	Penyuluh KTNA, KTI, Badan KP, <i>stakeholders</i> pupuk, air irigasi	Rutin setiap tanggal 25 3 bln 1x untuk koordinasi pejabat pem dg petani
3.	Kabupaten Garut - P2BN	Dinas, UPTD, Camat	Penyuluh, kelompok tani penerima bantuan	Satu kali per tahun
4.	Jawa Timur - Pemakaian pupuk organik	Dinas Pertanian Tanaman Pangan	Penyuluh dari setiap Bakorwil	Satu kali/kegiatan
5.	Kabupaten Kediri - Program dari Dinas Pertanian - Benih non-hibrida - GP3K Pertemuan rutin	Dinas Pertanian, POPT provinsi POPT, BKP3 BKP3 Penyuluh, Formulator pupuk	BKP3 Penyuluh, mantri tani, kelompok tani Kepala desa, kelompok tani Kelompok Tani	2 minggu sekali Awal Mei 2012 Selama 1 bulan safari ke 10 desa Satu bulan sekali
6.	Provinsi Lampung - P2BN/Kaji terap - Temu teknis - P2BN	Peneliti BPTP, Dinas Pert, BPPSDMP Peneliti BPTP, Dinas Pertanian dan Bakorluh	Penyuluh, kelompok tani Penyuluh, kelompok tani	Satu kali per tahun Satu kali di tingkat kabupaten
7.	Provinsi Sulawesi Selatan - P2BN - P2BN/rembug tani	Dinas Pertanian, Disperta Bidang Sarana Produksi, Pascapanen Disperta, Bakorluh, Bape-luh, Disbun, Disnak, BPTP, camat Pemda setempat	Bakorluh Kadis Kabupaten Kabupaten/provinsi Penyuluh, Tripika Kecamatan KTNA, penyuluh pertanian, PSDA (pegawai irigasi dan lainnya), BMG.	3 bulan sekali 12 kali per tahun Setiap bulan Maret Setiap bulan Maret Juni-Juli
8.	Kabupaten Sidenreng Rappang - SL-PTT - SI-PTT, tingkat kecamatan - SL-PTT tk BPP - SRI	Sekretariat Bakorluh Provinsi Sulsel, BPTP, Balai Besar Pelatihan Pertanian (BBPP) Batang Kaluku Dinas Pertanian, peneliti, Dinas terkait Penyuluh, PPK, Disperta Kab, BPP, PPK	Balai Penyuluh Kecamatan (BPK), POPT, para penyuluh pendamping, dan mitra tani serta pengurus Gapoktan se-Kabupaten Sidenreng Rappang Penyuluh, peneliti, petani/poktan/gapoktan, dan <i>stakeholders</i> pendukung Petani Penyuluh	Satu tahun sekali (November) Dua kali setahun Dua kali sebulan Satu kali/bulan

Permasalahan Implementasi di Bidang Penyuluhan Pertanian

Tantangan penyuluhan saat ini semakin kompleks karena program pembangunan dan kebijakan pemerintah terkadang tidak sinkron, dan ditambah lagi pemilikan lahan petani tergolong sempit. Dalam peraturan yang ada, PP No. 38/2007 tentang pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah, pemerintahan daerah provinsi, dan pemerintahan daerah kabupaten/kota pada Pasal 7 ayat (2) bahwa ketahanan pangan menjadi urusan pemerintahan yang bersifat wajib, sedangkan pertanian menjadi urusan pilihan, sepertinya memposisikan pertanian lebih rendah.

Hasil penelitian Sumedi *et al.* (2013) menyimpulkan bahwa posisi sektor pertanian sebagai 'urusan pilihan' dalam otonomi daerah menyebabkan masalah koordinasi dan sinkronisasi yang rumit antara program pembangunan pusat dan pemerintah daerah. Efektivitas pelaksanaan program pusat seringkali terbentur dengan masalah tersebut. Alokasi anggaran sektor pertanian dari APBD kabupaten/kota dan provinsi terus meningkat, meskipun porsi alokasi pada sektor pertanian relatif sangat kecil, yaitu sekitar 4% dari anggaran pembangunan. Alokasi dana dekonsentrasi dari Kementerian Pertanian secara nominal juga meningkat, meskipun secara total jumlahnya jauh lebih rendah dibandingkan alokasi APBD. Hal ini menunjukkan peran daerah lebih dominan dalam pembangunan pertanian dari aspek anggaran.

Kondisi saat ini standar kompetensi penyuluh tidak ada, dan juga tidak ada latihan ke arah penjenjangan fungsional. Keberhasilan Indonesia dalam swasembada pangan, dari pengimpor beras menjadi pengekspor beras pada tahun 1984 berkaitan dengan pembangunan penyuluhan pertanian yang jelas sistem kendali maupun monitoringnya. Pada saat ini persoalan yang timbul adalah program penyuluhan belum jelas mengarah ke mana, seperti profil petani yang diharapkan dalam jangka waktu 10 tahun ke depan. Hal ini diperkuat dengan hasil penelitian Marliati *et al.* (2008), yang menyimpulkan bahwa tingkat kinerja penyuluh pertanian dalam

memberdayakan petani relatif belum baik (kategori "cukup"). Hal ini disebabkan oleh faktor-faktor yang berpengaruh nyata terhadap kinerja penyuluh pertanian, yaitu karakteristik sistem sosial (nilai-nilai sosial budaya, fasilitasi agribisnis oleh lembaga pemerintah, dan akses petani terhadap kelembagaan agribisnis) dan kompetensi penyuluh (kompetensi komunikasi; kompetensi penyuluh membelajarkan petani dan kompetensi penyuluh berinteraksi sosial), termasuk kategori "cukup" dan kompetensi wirausaha penyuluh tidak berpengaruh nyata terhadap kinerja penyuluh dalam memberdayakan petani.

Hasil penelitian yang diperoleh dari Saridewi dan Siregar (2010) mendukung kondisi tersebut, yakni (1) peran penyuluh di Kabupaten Tasikmalaya tidak berkontribusi dan tidak berpengaruh terhadap peningkatan produksi padi; (2) adopsi teknologi oleh petani di Kabupaten Tasikmalaya tidak berpengaruh terhadap peningkatan produksi padi; dan (3) peran penyuluh dan adopsi teknologi di Kabupaten Tasikmalaya secara bersama-sama bersinergi meningkatkan produksi padi.

Dokumen perencanaan penyuluhan pertanian merupakan dokumen pendukung untuk (revitalisasi) pembangunan pertanian. Dalam nomenklatur PP No. 38/2007 tidak tercantum urusan yang terkait dengan penyuluhan pertanian. Kegiatan penyuluhan pertanian merupakan bagian dari pembangunan pertanian daerah. Dalam penyusunan rencana program penyuluhan pertanian telah melibatkan penyuluh dan bakorluh, namun dalam pengendalian penggunaan anggaran daerah tidak otomatis diserahkan kepada penyuluh atau Bakorluh. Dalam pelaksanaan di lapangan pengendali penggunaan anggaran penyuluhan pertanian adalah Dinas Pertanian karena program berada di Dinas Pertanian.

Penentuan anggaran penyuluhan pertanian di dalam Perda tidak ditentukan secara khusus pagu anggaran untuk kegiatan penyuluhan pertanian. Penyuluhan pertanian bukan program berdiri sendiri, melainkan menjadi bagian dari program pembangunan pertanian secara keseluruhan. Program dan kegiatan penyuluhan pertanian pemerintah merupakan bagian dari revitalisasi

pembangunan pertanian masing-masing daerah. Belum ada peraturan pemerintah yang memberikan petunjuk tentang perlu adanya alokasi dana yang secara khusus untuk penyuluhan pertanian pemerintah. Pada kasus ini tidak ada hubungan langsung antara pemberian kewenangan (SKPD) penyuluhan berupa kelembagaan BP4K (yang telah sesuai UU No. 16/2006 dan telah ada Perdanya) dengan pengelolaan anggaran untuk kegiatan penyuluhan. Dapat dikatakan bahwa dari segi besarnya anggaran (APBD) dan otoritas penggunaannya oleh penyuluh masih merupakan faktor disinsentif bagi penyuluhan pemerintah di lokasi penelitian.

Sistem penyuluhan yang berjalan saat ini cenderung menggiring penerima dan pengguna teknologi ke arah peningkatan produksi, pascapanen, sampai ke pemasaran. Dalam pelaksanaannya, fungsi penyuluh tidak lagi sebagai agen perubahan (*change agent*), tetapi sudah menjadi pendamping petani (*farmer's assistance*) dalam melaksanakan kegiatan produktif usaha tani yang mencakup kegiatan dari hulu sampai ke hilir. Padahal dalam kondisi dan sistem penyuluhan saat ini, tugas utama penyuluh adalah mentransfer teknologi pertanian kepada pengguna akhir, namun tidak terlibat terlalu jauh dalam proses pengambilan keputusan. Hasil penelitian Indraningsih *et al.* (2013) mengungkapkan bahwa penyuluh pemerintah masih mempunyai peran cukup signifikan, khususnya dalam transfer inovasi teknologi pada subsistem penyedia bahan baku untuk industri berbasis komoditas pangan.

Tidak dapat dipungkiri dengan adanya UU No. 16/2006 kegiatan penyuluhan mulai bangkit, penyuluh dalam satu wadah seperti BP4K, mendorong dinamika kelompok ke arah yang lebih baik, mendapatkan penganggaran dari Pusat. Namun demikian, pedoman umum Latihan dan Kunjungan (LAKU) dari Kementerian Pertanian (Badan Penyuluhan dan Pengembangan SDM Pertanian) tidak disertai dengan faktor pendukungnya. LAKU tidak lagi berjalan, sekarang konsep penyuluhan yang digunakan adalah *learning by doing* seperti SL-PTT.

Diterbitkannya Permentan No. 61/Permentan/OT.140/11/2008 tentang Pedoman

Pembinaan Penyuluh Pertanian Swadaya dan Penyuluh Pertanian Swasta merupakan suatu bukti upaya Pemerintah untuk mengembangkan penyuluh swadaya dan penyuluh swasta sebagai pendamping penyuluh pemerintah (PNS). Sebelum ada legislasi tentang penyuluhan, pelaksana penyuluhan pertanian didominasi oleh penyuluh pemerintah yang berstatus sebagai PNS. Hal ini seringkali dikonotasikan sebagai upaya "mengamankan" kebijakan pemerintah, walaupun tidak berpihak kepada kepentingan petani. Hasil penelitian Azhari *et al.* (2013) menunjukkan bahwa peranan penyuluh sebagai komunikator berpengaruh positif dan nyata terhadap persepsi masyarakat. Kemampuan komunikasi yang baik dalam menjelaskan materi penyuluhan dapat membuat responden menjadi tertarik untuk mendengarkan dan memahami materi penyuluhan yang disampaikan. Peranan penyuluh sebagai motivator berpengaruh positif dan nyata terhadap persepsi masyarakat.

Hal ini diperkuat oleh hasil penelitian Imoloame dan Olanrewaju (2014) yang menyatakan bahwa penyuluh pemerintah perlu didukung oleh penyuluh nonpemerintah (NGO) yang berasal dari Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM). Lebih lanjut dijelaskan bahwa petani kecil di Moro, Nigeria hanya sekitar 17,5% yang dilayani oleh penyuluh pemerintah, petani lainnya dilayani oleh penyuluh swasta ataupun LSM. Hal ini disebabkan anggaran yang dialokasikan untuk kegiatan penyuluhan pemerintah relatif kecil.

Segala hal yang terkait dengan koordinasi masih sulit dilaksanakan. Implementasi Permentan No. 45/2011 tentang Tata Hubungan Kerja Antarkelembagaan Teknis, Penelitian dan Pengembangan, dan Penyuluhan Pertanian dalam Mendukung P2BN masih terkendala dengan pemahaman bupati dan ego institusi ataupun ego sektoral, seharusnya disertai dengan catur pelaksana pendukung yang meliputi penyuluh, pendanaan yang memadai, sarana produksi, dan koperasi. Masalah yang dihadapi di lapangan pada saat ini frekuensi kegiatan demplot relatif berkurang dibandingkan zaman dahulu. Saat ini diperlukan komitmen dan konsistensi dalam melaksanakan amanat Permentan No. 45/2011.

Hal ini mengingatkan pelaksanaan di lapangan tergantung pada kebijakan daerah masing-masing (otonomi daerah). Dalam otonomi daerah peran bupati sangat penting, dukungan terhadap sektor pertanian tergantung pada pemahaman bupati terhadap sektor tersebut. Keberpihakan kepala daerah terhadap pembangunan sektor pertanian dapat ditelusuri dalam RPJMD yang mencerminkan rencana kerja kepala daerah selama menjabat.

BP3K sebagai kelembagaan penyuluhan pertanian terdepan yang berada di kecamatan pada saat ini kondisinya banyak yang masih memprihatinkan dan banyak yang beralih fungsi. Selain itu dari aspek ketenagaan, tugas penyuluh tidak jelas sehingga banyak penyuluh yang alih tugas ke jabatan lain sehingga berakibat pada penurunan jumlah penyuluh. Bahkan di beberapa kabupaten/kota keberadaan penyuluh kurang diperhatikan pemerintah daerah setempat, pola karir tidak jelas, kenaikan pangkat sering terlambat, kesempatan mengikuti pelatihan kurang. Penyuluh pertanian yang ada saat ini pada umumnya belum menyadari terjadinya perubahan dari budaya petani produsen menjadi petani bisnis. Hal ini berakibat misi penyuluhan pertanian untuk menjadikan petani sebagai aktor dalam pengembangan sistem dan usaha agribisnis tidak dapat dilaksanakan secara maksimal. Aspek pembinaan pada kelompok tani berjalan sangat lambat.

Masalah lain, terkait dengan kontribusi Pemerintah Daerah untuk menyediakan APBD bagi kegiatan penyuluhan masih relatif kecil, penyediaan biaya oleh swasta juga masih kecil. Kontribusi terbesar berasal dari pemerintah pusat melalui Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Dekonsentrasi (Dekon). Selama ini anggaran baik APBN maupun APBD Provinsi diberikan ke dinas/SKPD teknis (Dinas Pertanian), sedangkan yang melaksanakan penyuluhan dan pendampingan di tingkat lapangan adalah petugas penyuluh pertanian yang bernaung di BP4K. Dalam hal penyelenggaraan penyuluhan dapat dikatakan biaya operasional kurang memadai sehingga mengurangi semangat penyuluh. Persepsi pemerintah daerah tentang penyuluhan pertanian yang beragam mengakibatkan

rendahnya intensitas kegiatan penyuluhan pertanian, sehingga melemahkan dukungan penyuluhan pertanian terhadap capaian swasembada pangan.

Dampak Implementasi Legislasi Penyuluhan Pertanian terhadap Sistem Penyuluhan dan Capaian Swasembada Pangan

Sistem Penyuluhan

Pada Tabel 5 ditampilkan perkiraan dampak implementasi peraturan perundangan penyuluhan terhadap sistem penyuluhan. Dengan terbentuknya Bakorluh/BP4K penyuluh memiliki kejelasan institusi. Hal ini tentu berdampak positif karena terdapat struktur kewenangan dari jaringan sistem pemerintah daerah, dilihat dari tugas pokok dan fungsi yang melekat. Di samping itu, terdapat struktur organisasi yang menopang dalam mengoperasionalkan kewenangan tersebut. Rekrutmen penyuluh (terutama PNS) relatif lambat, padahal banyak penyuluh yang berusia mendekati pensiun dan ini berdampak negatif terhadap keberadaan penyuluh PNS di masa mendatang. Demikian juga dengan diklat penyuluh yang relatif lambat. Frekuensi penyuluh mengikuti diklat dapat dikatakan sangat jarang dalam lima tahun terakhir. Padahal untuk dapat melakukan perannya sebagai fasilitator juga sebagai pendidik, penyuluh dituntut mengikuti perkembangan yang sangat dinamis dalam masyarakat, juga informasi global.

Melalui pengawalan/pendampingan program swasembada pangan yang dilakukan penyuluh terhadap petani/kelompok tani, selain berdampak positif dalam penerapan inovasi teknologi juga berdampak negatif bagi petani/kelompok tani, yakni menimbulkan ketergantungan terhadap bantuan pemerintah. Mengingat dalam pengawalan/pendampingan program melekat paket bantuan yang diberikan kepada petani/kelompok tani. Konsekuensinya petani harus mau menanam varietas yang diberikan, walaupun tidak sesuai dengan kebutuhan dan kondisi wilayah. Dalam program/kegiatan untuk menunjang swasembada pangan, dapat dikatakan bahwa

petani padi sawah lebih diposisikan sebagai objek penyuluhan. Tidak ada kewenangan atau hak petani untuk memberikan pertimbangan tentang materi penyuluhan dikaitkan dengan peningkatan kesejahteraan petani dan keluarganya.

Keorganisasian petani berbadan hukum (seperti koperasi) tidak menjadi materi penting penyuluhan. Demikian juga terhadap nilai-nilai kewirausahaan secara kolektif untuk peningkatan nilai tambah pengelolaan sumber daya keluarga petani di perdesaan. Hal ini bukan menjadi bagian esensial dari materi penyuluhan pertanian. Bagaimana menempatkan pertanian padi sawah sebagai bagian dari sistem industri perdesaan yang berbasis pemilikan lahan sawah oleh petani; juga tidak dijadikan hal penting dalam kegiatan penyuluhan pertanian untuk mendukung pencapaian swasembada pangan. Syahyuti (2013) juga berpandangan bahwa dengan regulasi yang ada sekarang, belum menjamin keberadaan petani kecil akan terlindungi.

51/Permentan/OT.140/12/2009 mendukung adanya sarana dan prasarana penyuluhan pertanian. Walaupun belum semua Balai Penyuluhan yang ada di kecamatan mendapat fasilitas yang memadai, namun paling tidak terdapat beberapa Balai Penyuluhan yang telah memperoleh fasilitas yang layak sebagai BP3K model atau diistilahkan juga sebagai BP3K yang difasilitasi.

Capaian Swasembada Pangan

Instrumen UU No. 16/2006 dan beberapa produk peraturan turunannya (PP, Perpres, Permentan, Perda, Pergub, dan Perbup), secara parsial dapat dikatakan mendukung pencapaian swasembada beras di tahun 2014 seperti yang terjadi di Provinsi Jawa Barat, Jawa Timur, Lampung, dan Sulawesi Selatan, karena program-program yang telah dicanangkan oleh pemerintah dapat dijalankan secara sinergis dan terintegrasi dengan dukungan anggaran yang memadai. Dalam hal ini termasuk kegiatan

Tabel 5. Perkiraan dampak implementasi peraturan perundangan penyuluhan terhadap sistem penyuluhan

No.	Uraian	Dampak		Pencapaian sasaran			Sasaran program
		+	N	-	L	S	
Kelembagaan penyuluhan							
1.	Pembentukan Bakorluh	√				√	Pemda
2.	Pembentukan BP4K	√				√	Pemda
Ketenagaan penyuluh							
3.	Rekrutmen PPL-PNS			√	√		Pemerintah
4.	Rekrutmen PPL-swadaya		√		√		Pemerintah
5.	Rekrutmen PPL-swasta	√				√	Pemerintah
6.	Diklat penyuluh			√	√		Pemerintah
Penyelenggaraan penyuluhan							
7.	Pengawasan/pendampingan program	√		√		√	Petani/Keltan
8.	Fasilitasi informasi teknologi, modal, pasar	√				√	Petani/Keltan
Pembiayaan		√				√	Pemda, petani/Keltan
Sarana/prasarana		√				√	petani/Keltan

Keterangan: N = netral, L = lambat, S = sedang, C = cepat

PP No. 43/2009 tentang pembiayaan memberikan insentif bagi Pemerintah Daerah berupa aliran dana dari Pusat ke Daerah melalui dana Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan (APBN). Demikian juga Permentan No.

penyuluhan dan pendampingan pelaksanaan dan implementasi program-program tersebut. Pada tulisan ini indikator capaian swasembada pangan di lapangan hanya didekati dari peningkatan produksi pada petani peserta program.

Produksi padi yang dihasilkan petani peserta program SL-PTT, kaji terap, *denfarm* meningkat sekitar 29–32,7% (Tabel 6) dibandingkan petani nonpeserta yang tidak mengikuti teknologi anjuran yang diterapkan petani peserta program dan tanpa pendampingan/pengawasan penyuluh pertanian (Indraningsih *et al.*, 2012). Paket bantuan program yang diberikan kepada petani memungkinkan petani menerapkan komponen teknologi yang direkomendasikan, seperti penggunaan varietas unggul baru dan penerapan dosis pemupukan, namun juga menimbulkan ketergantungan petani terhadap bantuan pemerintah.

Kabupaten/Kota. Produk turunan perundang-undangan di bidang penyuluhan telah konsisten dengan UU No. 16/2006 tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan.

Instrumen UU No. 16/2006 dan beberapa produk peraturan turunannya (PP, Perpres, Permentan, Perda, Pergub, dan Perbup), secara parsial (di Provinsi Jawa Barat, Jawa Timur, Lampung, dan Sulawesi Selatan) telah mendukung pencapaian swasembada beras di tahun 2014 dengan pelaksanaan program pemerintah yang telah dijalankan secara sinergis dan terintegrasi (melalui dukungan

Tabel 6. Produksi padi petani nonpeserta dan petani peserta program mendukung swasembada pangan di lokasi penelitian, 2012

No.	Program	Produksi (ton/ha)		Peningkatan produksi (%)
		Petani nonpeserta	Petani peserta	
1.	SLPTT	6,14	7,94	29
2.	Kaji Terap	6,30	8,36	33
3.	<i>Denfarm</i>	4,96	6,40	29

Hasil penelitian Supriadi *et al.* (2015) menunjukkan bahwa pengembangan SL-PTT di lahan sawah irigasi dan lahan kering cukup kuat dan berpeluang besar dalam peningkatan produksi nasional. Posisi SL-PTT di lahan sawah tadah hujan dan pasang surut walaupun masih banyak kelemahannya, berpeluang untuk lebih berkembang dalam meningkatkan produksi padi nasional.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Implementasi peraturan perundang-undangan di bidang penyuluhan belum sepenuhnya sinkron dengan UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah, terutama produk turunannya PP No. 41/2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah dan PP No. 38/2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah

anggaran yang memadai), termasuk kegiatan penyuluhan dan pendampingan pelaksanaan dalam implementasi program P2BN.

Permasalahan implementasi di bidang penyuluhan pertanian pada era otonomi daerah terkait dengan posisi sektor pertanian sebagai ‘urusan pilihan’ yang menyebabkan koordinasi dan sinkronisasi antara program pembangunan pusat dan pemerintah daerah yang masih lemah, sehingga pelaksanaan program pusat kurang efektif. Kurangnya sosialisasi terhadap legislasi penyuluhan dan produk turunannya menyebabkan persepsi pemerintah daerah tentang penyuluhan pertanian yang beragam antar daerah, sehingga terdapat perbedaan dalam penetapan skala prioritas, termasuk ketidaktepatan dalam alokasi anggaran dan SDM penyuluh.

Dampak implementasi legislasi penyuluhan terlihat dari peran pendampingan/pengawasan penyuluh terhadap petani peserta program (SL-PTT, kaji terap, dan *denfarm*) telah memberikan kontribusi terhadap

peningkatan produktivitas padi sebesar 29–32,7%, dibandingkan petani nonpeserta program yang tidak didampingi oleh penyuluh dan tidak menerima paket bantuan sarana produksi.

Saran

Perlu dibuat Perpres di bawah UU No. 16/2006 yang mengatur tentang (1) kelembagaan penyuluhan, (2) ketenagaan penyuluhan, dan (3) penyelenggaraan, kebijakan serta strategi penyuluhan yang diperkuat dengan Peraturan Menteri maupun Perda (termasuk Pergub dan Perbup), sehingga dalam implementasinya di lapangan menjadi lebih jelas.

Bentuk kelembagaan, penyelenggaraan, kebijakan, dan strategi penyuluhan pertanian dipengaruhi oleh persepsi pembuat kebijakan tentang pembangunan pertanian (termasuk penerapan otonomi daerah dikaitkan dengan pertanian sebagai unsur pilihan) dan penyuluhan pertanian. Oleh karena itu, perlu ada advokasi terkait dengan UU No. 16/2006 dan produk peraturan turunannya kepada Pemerintah Daerah mengingat peran Pemerintah Daerah yang relatif besar dalam implementasi penyuluhan, termasuk dalam alokasi APBD, penerbitan Perda, Pergub, dan Perbup.

Secara nasional intensitas pendampingan/pengawasan penyuluh terhadap petani perlu ditingkatkan yang berorientasi pada peningkatan kapasitas petani, bukan semata-mata pada peningkatan produksi.

DAFTAR PUSTAKA

- Azhari, R., P. Muljono, dan P. Tjitropranoto. 2013. Peran penyuluh dalam peningkatan diversifikasi pangan rumah tangga. *Jurnal Agro Ekonomi* 31(1):181-198.
- Bappeda Provinsi Sulawesi Selatan. 2008. Peraturan Gubernur Provinsi Sulawesi Selatan No. 12/2008 tentang RPJMD Provinsi Sulawesi Selatan Tahun 2008-2013. Makasar: Bappeda Provinsi Sulawesi Selatan.
- Bappeda Provinsi Lampung. 2010. Peraturan Gubernur Provinsi Lampung No. 41/2009 tentang RPJMD Provinsi Lampung Tahun 2010-2014. Bandar Lampung: Bappeda Provinsi Lampung.
- Dinas Pertanian Provinsi Jawa Timur. 2012. Laporan Tahunan 2011. Surabaya: Dinas Pertanian Provinsi Jawa Timur.
- Husodo, S. dan M. Arifin. 2009. Kebijakan penyelenggaraan penyuluhan pertanian di era otonomi daerah di Kabupaten Sleman Provinsi DI Yogyakarta. *Jurnal Ilmu-Ilmu Pertanian* 5(2):61-78.
- Imoloame dan Olanrewaju. 2014. Improving agricultural extension services in moro local government area of Kwara State, Nigeria. *Journal of Agricultural Extension and Rural Development* 6(3):108-114.
- Indraningsih, K.S., Y. Supriyatna, W. Nahraeni, dan K. Suradisatra. 2012. Kajian Legislasi Penyuluhan Pertanian mendukung Swasembada Pangan. Laporan Penelitian. Bogor: Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian.
- Indraningsih, K.S., T. Pranadji dan Sunarsih. 2013. Revitalisasi sistem penyuluhan pertanian dalam perspektif membangun industrialisasi pertanian perdesaan. *Forum Penelitian Agro Ekonomi* 31(2):89-110.
- Marliati, Sumardjo, P.S. Asngari, P. Tjitropranoto, dan A. Saefuddin. 2008. Faktor-faktor penentu peningkatan kinerja penyuluh pertanian dalam memberdayakan petani (Kasus di Kabupaten Kampar Provinsi Riau). *Jurnal Penyuluhan* 4(2):92-99.
- Mashur. 2014. Pentingnya kelembagaan penyuluhan di Kabupaten/Kota Provinsi NTB: mengapa kelembagaan penyuluhan sesuai Amanat UU No. 16/2006 perlu segera dibentuk di daerah? <http://syamsulriyadi.blogspot.co.id/2014/08/pentingnya-kelembagaan-penyuluhan-di.html> (22 November 2015).
- Merton, R.K. 1986. How did we get from 'focused interviews to 'focus groups'? New York AAPOR Meeting, June 1986. American Institute for the Blind, New York, NY 10011. *Public Opinion Quarterly* 51:550-566.
- Murti, M.S. 2014. harmonisasi peraturan daerah dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Media Publikasi Peraturan Perundang-undangan dan Informasi Hukum. Ditjen Peraturan Perundang-undangan. Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/htn-dan-puu/harmonisasi-per-aturan->

- daerah - dengan - peraturan - perundang-undangan-lainnya.html (18 Agustus 2015).
- Pemerintah Provinsi Jawa Barat, 2009. Perda Provinsi Jawa Barat No. 2/2009 tentang RPJMD Provinsi Jawa Barat Tahun 2008-2013. Bandung: Pemerintah Provinsi Jawa Barat.
- Pemerintah Provinsi Jawa Timur, 2009. Peraturan Gubernur Provinsi Jawa Timur No. 38/2009 tentang RPJMD Provinsi Jawa Timur Tahun 2009-2014. Surabaya: Pemerintah Provinsi Jawa Timur.
- Pranadji T. 2011. Pertanian dalam perspektif peraturan perundang-undangan. Kisi-kisi untuk Siaran Radio Pertanian Ciawi. Bogor, 17 Oktober 2011.
- Purwanti, T.B. 2014. Pendekatan rawan pangan dan gizi: besaran, karakteristik, dan penyebabnya. Forum Penelitian Agro Ekonomi 32(1):1-17.
- Pusat Penyuluhan Pertanian. 2011. Rencana Strategis 2010-2014. Jakarta: Pusat Penyuluhan Pertanian.
- Pusat Penyuluhan Pertanian. 2011a. Vademekum Peraturan Turunan Undang-Undang No. 16 Tahun 2006 tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan (SP3K). Pusat Penyuluhan Pertanian. Jakarta: Badan Penyuluhan dan Pengembangan SDM Pertanian.
- Rahmayani. 2011. Swasembada pangan. <http://dyahrahmayani.blogspot.com/2011/04/swasembada-pangan.html> (14 Oktober 2011).
- Ramon, T. 2009. Meningkatkan kualitas peraturan perundang-undangan di Indonesia. <http://tiarramon.wordpress.com/2009/12/16/meningkatkan-kualitas-peraturan-perundang-undangan-di-indonesia> (7 April 2012).
- Rayusman, I.Z., K. Anwar, dan Tisnanta. 2014. Hubungan program legislasi daerah dengan perencanaan pembangunan daerah Kabupaten Way Kanan. *Jurnal Kebijakan dan Pembangunan* 1(1):29-53. <http://pasca.unila.ac.id/wp-content/uploads/2013/07/3.pdf> (20 Agustus 2015).
- Saridewi, T.R. dan A.N. Siregar. 2010. Hubungan antara peran penyuluh dan adopsi teknologi oleh petani terhadap peningkatan produksi padi di Kabupaten Tasikmalaya. *Jurnal Penyuluhan Pertanian* 5(1): 55-61.
- Saridewi, T.R., S. Hadi, A. Fauzi, dan I.W. Rusastra. 2014. Penataan ruang daerah aliran sungai ciliwung dengan pendekatan kelembagaan dalam perspektif pemantapan pengelolaan usaha tani. *Forum Penelitian Agro Ekonomi* 32(2):87-102.
- Sekretariat Negara RI. 2012. www.setneg.go.id. (21 April 2012).
- Slamet, M. 2003. Penyuluhan pertanian dalam proses tinggal landas. Dalam: I Yustika dan A. Sudrajat (eds.) *Membentuk pola perilaku manusia pembangunan*. Bogor: IPB Press.
- Sumedi, P. Simatupang, B.M. Sinaga, dan M. Firdaus. 2013. Dampak dana dekonsentrasi kementerian pertanian dan pengeluaran daerah pada sektor pertanian terhadap kinerja pertanian daerah. *Jurnal Agro Ekonomi* 31(2):97-113.
- Supriadi, H., I.W. Rusastra, dan Ashari. 2015. Strategi pengembangan program SL-PTT padi: kasus di lima agroekosistem. *Analisis Kebijakan Pertanian* 13(1):1-17.
- Syahyuti. 2013. Pemahaman terhadap petani kecil sebagai landasan kebijakan pembangunan pertanian. *Forum Penelitian Agro Ekonomi* 31(1):15-29.