

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN UNTUK MENGOPTIMALKAN PERAN PENYULUH PERTANIAN SWASTA DI INDONESIA

Implementation of the Policies to Optimize the Role of Private Agricultural Extension Agents in Indonesia

Syahyuti

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

Naskah diterima: 15 Januari 2014

Direvisi: 29 April 2014

Disetujui terbit: 20 Mei 2014

ABSTRACT

Role of private agricultural extension agents began emerging in the 1980s when the government reduced the budget for extension program. In Indonesia, existence of private extension agents is officially depicted in the Act No. 16 of 2006 that applies participatory paradigm in which private agents are expected to meet the demand for extension workers. However, until now or almost ten years since this regulation was issued the mobilization of private extension agents has not been executed yet. This paper aims to review various ideas and research results in some countries where private extension has been practiced. Existing conditions and some limitations of the government, as well as commercialization pressure of agricultural products coupled with the growing communication systems, lead to the presence of private extension as a necessity. However, to optimize the role of private extension agents the government needs to implement the previous existing policies to develop an effective extension system.

Keywords: *implement, extension, agriculture, private, system, optimization*

ABSTRAK

Penyuluhan pertanian oleh pelaku swasta mulai marak di dunia sekitar tahun 1980-an ketika pemerintah mulai mengurangi anggaran untuk kegiatan penyuluhan. Di Indonesia, keberadaan penyuluh swasta secara resmi tercantum dalam UU No. 16 tahun 2006 yang sudah menganut paradigma partisipatif, di mana pelaku swasta diharapkan dapat memenuhi kekurangan tenaga penyuluh yang semakin sulit dipenuhi. Namun demikian, sampai saat ini, sudah hampir 10 tahun semenjak peraturan ini dikeluarkan, mobilisasi penyuluh swasta belum dijalankan. Tulisan ini merupakan review berbagai pemikiran dan hasil penelitian di berbagai negara di mana penyuluhan oleh swasta telah dipraktekkan. Kondisi dan keterbatasan pemerintah, serta tekanan komersialisasi hasil pertanian ditambah dengan pola komunikasi yang semakin berkembang, menyebabkan kehadiran penyuluh swasta merupakan satu keniscayaan. Namun demikian, untuk mengoptimalkan peran penyuluh swasta, pemerintah perlu segera mengimplementasikan kebijakan yang telah diambil serta menyusun pengaturan sistem penyuluhan baru yang lebih jelas di lapangan untuk mengoptimalkan peran penyuluh pertanian swasta.

Kata kunci: *implementasi, penyuluhan, pertanian, swasta, sistem, optimalisasi*

PENDAHULUAN

Sampai dengan tahun 2006 Indonesia hanya mengenal satu jenis penyuluh pertanian, yaitu Penyuluh Pertanian Lapangan (PPL) yang diangkat dan digaji oleh pemerintah, demikian pula dengan seluruh biaya operasionalnya yang juga ditanggung pemerintah. Namun, semenjak keluarnya Undang-Undang No. 16 tahun 2006 tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan, telah diakui tiga jenis penyuluh, yaitu penyuluh Pegawai Negeri Sipil (PNS),

penyuluh swasta, dan penyuluh swadaya (petani). Khusus untuk tipe penyuluh yang baru ini, yakni penyuluh swadaya dan swasta, telah dikeluarkan pula Permentan No. 61 tahun 2008 tentang Pedoman Pembinaan Penyuluh Pertanian Swadaya dan Swasta. Disebutkan dalam kebijakan ini bahwa penyuluh swasta dan swadaya membantu penyuluh pemerintah dalam format kemitraan. Namun, meskipun telah berjalan hampir 10 tahun semenjak keluarnya UU ini, dukungan dan kemitraan di lapangan antartetiga jenis penyuluh ini belum berjalan dan masih membingungkan.

Pada Rapat Koordinasi Sekretariat Badan Koordinasi Nasional Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan (Bakornas P3K) di Jakarta bulan Januari 2014 disepakati bahwa pemerintah akan memberi peran yang lebih luas kepada para penyuluh swasta untuk berpartisipasi secara aktif. Pemerintah akan membuka ruang yang lebih luas kepada sektor swasta yang terlibat aktif melakukan penyuluhan pertanian, perikanan, dan kehutanan. SDM untuk penyuluh swasta dapat berasal dari dunia usaha, namun memiliki kompetensi dalam penyuluhan (Harian Kabar Bisnis, 10 Januari 2014). Kejelasan dan program nyata dari pemerintah mendesak untuk segera dilakukan.

Penelitian Setiawan *et al.* (2009) berkenaan dengan ketiga jenis penyuluh menunjukkan bahwa peran penyuluh masih lemah, sementara integrasi dan koordinasi peran antarpensyuluh baik secara vertikal maupun horizontal juga tidak berjalan efektif. Sementara, penelitian tahun 2013 di tiga provinsi (Indraningsih *et al.*, 2013) mendapatkan bahwa belum ada pemerintah daerah di Jawa Barat, Jawa Tengah, dan Kalimantan Selatan yang telah melakukan kegiatan berkenaan dengan penyuluh swasta; paling hanya sekedar melakukan pendataan. Sebelum itu, pada tanggal 18 April 2012 telah dilaksanakan kegiatan Temu Teknis Penyuluh Swadaya/Swasta Provinsi D.I. Yogyakarta yang diselenggarakan oleh Bidang Koordinasi Penyuluhan Badan Ketahanan Pangan dan Penyuluhan Provinsi D.I. Yogyakarta. Kegiatan ini ternyata hanya dihadiri penyuluh swadaya tanpa ada penyuluh swasta seorang pun (Badan Ketahanan Pangan dan Penyuluhan, 2012).

Sesungguhnya terdapat tiga persoalan yang dihadapi dalam upaya memobilisasi penyuluh pertanian swasta saat ini. *Pertama*, pada tingkatan akademik, hampir tidak ada pemikiran yang berkembang baik dari perguruan tinggi maupun lembaga penelitian tentang apa dan bagaimana semestinya penyuluh pertanian swasta akan diberdayakan dan dikembangkan di Indonesia.

Kedua, pada tingkat kebijakan, pedoman untuk kegiatan di lapangan bagi pemerintah daerah misalnya, sampai saat ini masih sangat terbatas dan belum memadai. Pemda banyak yang menahan diri karena dikhawatirkan akan menghasilkan arah yang keliru. Bahkan jika dipelajari lebih dalam, bagaimana memobilisasi penyuluh swasta belum ada kejelasan yang

cukup dalam UU No. 16 tahun 2006 maupun dalam Permentan 61 tahun 2008. Ada ketidakkonsistenan antara UU dengan turunannya ini. Meskipun UU sudah memiliki semangat dan paradigma penyuluhan baru, namun tidak diadopsi secara baik dalam Permentan. Pandangannya masih mengedepankan pola penyuluhan lama “era Bimas” dan mengandaikan bahwa semua kegiatan penyuluhan akan dijalankan dan menjadi tanggung jawab pemerintah.

Ketiga, pada tingkat lapang, belum ada tindakan riil bagaimana misalnya melakukan pendataan penyuluh swasta. Level ini juga penting karena pemerintah daerah yang juga berkepentingan sampai saat ini belum melakukan tindakan apapun.

Sesuai dengan Permentan No. 72 tahun 2011 tentang Pedoman Formasi Jabatan Fungsional Penyuluh Pertanian, kebutuhan penyuluh pertanian seluruh Indonesia adalah 71.479 orang. Dari jumlah tersebut, yang baru tersedia 27.961 orang atau hanya 39,4 persen. Kekurangan ini sesungguhnya hanya dapat diisi dengan memobilisasi penyuluh swadaya dan swasta, sehingga wacana untuk mewujudkan penyuluh yang cukup (“satu penyuluh satu desa”) akan terwujud. Penyuluh swasta lahir sebagai amanat UU No. 16 tahun 2006, bertolak dari azas demokrasi, partisipatif, dan kemitraan (Pasal 2). Ini juga dikuatkan oleh point b pasal 6 yaitu: “*Penyelenggaraan penyuluhan dapat dilaksanakan oleh pelaku utama dan/atau warga masyarakat lainnya sebagai mitra Pemerintah dan pemerintah daerah, baik secara sendiri-sendiri maupun bekerja sama, yang dilaksanakan secara terintegrasi dengan program pada tiap-tiap tingkat administrasi pemerintahan*”.

Tulisan ini hanya akan membahas penyuluh swasta, yang sampai saat ini belum memiliki kejelasan dalam mobilisasinya. Ketiga jenis penyuluh yang terdiri dari penyuluh pemerintah, swasta, dan swadaya memiliki persamaan maupun perbedaan dan jika dikombinasikan akan mampu menghasilkan sistem penyuluhan pertanian yang kuat.

METODE PENELITIAN

Permasalahan penyuluh pertanian swasta masih sangat awam di Indonesia, sehingga referensi berkenaan dengan penelitian dan kebijakan pun

hampir tidak ada. Namun, persoalan ini sangat penting diwacanakan karena telah hampir 10 tahun semenjak UU No. 16 tahun 2006 dikeluarkan belum ada tindakan apa pun terkait penyuluh swasta yang dilakukan pemerintah. Pada aras ilmiah, objek ini pun belum memperoleh perhatian, sehingga belum ada seminar yang serius membicarakannya.

Karena keterbatasan itulah, maka tulisan ini disusun dari berbagai sumber yang merupakan hasil kajian di berbagai negara yang telah mempraktekkan penyuluh swasta. Pengalaman dari banyak wilayah ini akan menjadi bahan penting dalam menyusun kebijakan dan strategi dalam mengoptimalkan penyuluh pertanian swasta di Indonesia. Bahan yang diperoleh dianalisis secara kualitatif, sehingga format tulisan menjadi sebuah review ilmiah.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kebutuhan Terhadap Kehadiran Penyuluh Swasta di Indonesia

Penyuluhan oleh swasta lahir bersamaan dengan semakin kuatnya intervensi pasar dalam sektor pertanian, sehingga istilah penyuluhan pun telah berkembang mengikutinya dalam 50 tahun terakhir ini. Tahun 1949 misalnya, penyuluhan dimaknai lebih luas, yaitu *“The central task of extension is to help rural families help themselves by applying science, whether physical or social, to the daily routines of farming, homemaking, and family and community living* (Brunner and Yang, 1949). Berikutnya, pada tahun 1965

penyuluhan menjadi agak sempit sebagai kegiatan pendidikan *“Agricultural extension has been described as a system of out-of-school education for rural people”* (Saville, 1965). Pada tahun 2006 penyuluhan sudah memasukkan sektor industri sebagai objeknya. *“Extension is the process of enabling change in individuals, communities and industries involved in the primary industry sector and in natural resource management”* (SELN, 2006). Dalam perjalanannya, telah berkembang beberapa paradigma yang lalu diikuti oleh pendekatan dan metode kerja di lapangan (Tabel 1).

Sesuai dengan Rivera and Cary (2005), konsep privatisasi penyuluhan dimulai semenjak 1980-an oleh pemerintahan di berbagai negara. Makna privatisasi (*privatization*) secara luas adalah *“...introducing or increasing private sector participation, which does not necessarily imply a transfer of designated state-owned assets to the private sector. In fact, various cost-recovery, commercialization, and other so-called privatization alternatives have been adopted to improve agricultural extension”*. Pada era perdagangan bebas yang mulai meluas, negara-negara dituntut berproduksi yang unggul sesuai prinsip keunggulan komparatif, sementara negara berkembang masih harus bergulat dengan ketahanan pangan dan pengentasan kemiskinan.

Singh (2009) dalam tulisannya *“Agricultural Extension: Needed Paradigm Shift”* menyatakan bahwa kondisi dunia telah berubah banyak. Untuk pembangunan pertanian, petani membutuhkan informasi yang lebih realistis dan terukur (*measurable value*), sehingga pelayanan

Tabel 1. Perkembangan Paradigma Penyuluhan, Pendekatan, dan Metode Kerja Penyuluhan

Paradigma	Pendekatan	Metode yang dijalankan
Transfer teknologi	<i>persuasive + paternalistic</i>	Pola klasik latihan dan kunjungan (Laku)
Penyampaian saran dan pembimbingan (<i>advisory work</i>)	<i>persuasive + participatory</i>	Misalnya berupa kerjasama pemerintah dengan pelaku industri
Pengembangan sumberdaya manusia	<i>educational + paternalistic</i>	Pelibatan perguruan tinggi
Fasilitasi untuk pemberdayaan	<i>educational + participatory</i>	Dari petani ke petani, contohnya adalah sekolah lapang (<i>Farmer Field Schools</i>) atau <i>participatory technology development (PTD)</i> .

Sumber: Rivera and Cary (2005)

penyuluhan tidak lagi cukup hanya berupa informasi (pengetahuan) semata. Perubahan mental telah terjadi, dari sebagai penyedia (*provider mentality*) kepada mental pengguna (*user mentality*). Selain itu, petani juga menuntut penyampaian informasi yang sebelumnya meluas (*broadcasting*) ke arah yang lebih spesifik (*narrow casting*), informasi yang dapat memberikan gambaran cepat (*instance performance*), dan juga sesuatu yang lebih *demand driven* dan *customized information*.

Kebutuhan informasi pertanian dan jasa konsultasi dalam masa mendatang akan lebih intensif dibutuhkan oleh petani (Swanson *et al.*, 1997). Petani harus lebih efisien dan efektif dalam usahatani. Oleh karena itu, penyuluh membutuhkan keahlian baru di luar sebagai penyampai informasi, juga mampu melakukan negosiasi, selain mampu melakukan resolusi konflik, serta menumbuhkan dan memelihara organisasi petani.

Sistem penyuluhan pertanian yang dikembangkan oleh FAO juga menekankan bahwa penyuluhan harus berkelanjutan, yang mencakup empat ruang lingkup yang terdiri dari kelayakan teknis, kelayakan ekonomi, penerimaan sosial, dan keamanan lingkungan. FAO dalam bukunya "*Improving Agricultural Extension*" memberi arahan bahwa ke depannya pengembangan penyuluhan harus mampu menjawab tantangan yang ada. Selain mengusung paradigma keberlanjutan, juga harus mampu menjawab tantangan perubahan sosial ekonomi yang berlangsung di masyarakat.

Menurut Gustafson dalam (Swanson *et al.*, 1997), ada empat perubahan utama dunia yang berimplikasi kepada perlunya format penyuluhan baru, yaitu: *Pertama*, ekonomi dan kebijakan. Tumbuh kecenderungan dari pemerintah untuk lebih efisien dalam pelayanan publik (penyuluhan), namun ada keterbatasan pemerintah dalam merekrut tenaga-tenaga penyuluh. Karena itu, pelayanan penyuluhan akan lebih luas dengan mengajak kalangan swasta dan penswadaayaan dari diri petani sendiri.

Kedua, perubahan pada konteks sosial di perdesaan. Penduduk perdesaan semakin lebih berpendidikan dan paparan dari media massa akan terus mengurangi isolasi terhadap informasi, gagasan, dan kesadaran dari situasi baik dari dalam negeri maupun luar negeri.

Ketiga, Perubahan sistem pengetahuan. Tumbuh pula pengakuan terhadap sistem pertanian lokal spesifik dan informasi pertanian yang mendukung pelayanan penyuluhan. Pengakuan ini juga menyiratkan bahwa penyuluh dan petani (baik pelaku utama maupun pelaku usaha) secara bersama-sama harus terlibat dalam verifikasi dan adaptasi teknologi baru.

Keempat, perubahan teknologi informasi. Pesatnya perkembangan teknologi informasi menjadi salah satu faktor terbesar untuk perubahan penyuluhan karena membuka banyak kemungkinan untuk aplikasi potensi teknologi dalam penyuluhan pertanian. Teknologi informasi akan membawa layanan informasi baru ke daerah perdesaan di mana para petani sebagai pengguna akan memiliki kontrol jauh lebih besar dibandingkan pola saluran informasi masa lalu. Petani pun akan lebih banyak mendapatkan informasi yang nantinya dapat dipilih, mana-mana saja yang sesuai dengan usaha taninya.

FAO telah agak lama mengenalkan pola penyuluhan baru dalam payung "*Sustainable Agricultural and Rural Development*" (SARD). Di sini penyuluhan diposisikan sebagai bentuk bantuan untuk membantu meningkatkan pengetahuan, efisiensi, produktivitas, profitabilitas, dan kontribusi terhadap petani individual, komunitas keluarga mereka, dan masyarakat. Pada saat yang sama, politisi, perencana, dan pembuat kebijakan di banyak negara berkembang melihat penyuluhan dalam negara sebagai instrumen kebijakan untuk meningkatkan produksi pertanian, untuk mencapai ketahanan pangan nasional, dan pada saat yang sama juga membantu mengurangi kemiskinan di perdesaan (Swanson *et al.*, 1997). Kegiatan ini diharapkan mengarah kepada peningkatan dan keberlanjutan produktivitas, peningkatan pendapatan dan kesejahteraan masyarakat pertanian, serta untuk promosi ketahanan pangan nasional dan pertumbuhan ekonomi.

Selama ini pemerintah pusat sering dikatakan kurang responsif dan tidak efisien dalam menjalankan penyuluhan. Namun, pertanyaan yang penting adalah apa yang bisa diperankan pemerintah dalam kondisi kelembagaan yang kompleks (*complex institutional*) yang tidak bisa dijawab dengan mudah, sementara peran swasta pun harus dikontrol (Rivera and Cary, 2005).

Keterlibatan pihak swasta (*private sector*) dalam kegiatan penyuluhan pertanian bertolak dalam upaya untuk mencapai efisiensi kegiatan penyuluhan dan pembangunan pertanian, dengan mengawinkan pelaku bisnis sekaligus terlibat langsung dalam penyuluh petani yang menjadi mitranya. Tiga alasan pokok keterlibatan swasta dalam penyuluhan menurut Rivera dan Cary (2005) adalah: (1) jaminan bahwa penyuluh swasta akan lebih efisien (*more efficient delivery of services*), (2) dapat menekan anggaran dari pemerintah (*lowered government expenditures*), dan (3) jaminan pada pelayanan yang lebih baik (*higher quality of services*).

Penelitian di Nigeria (Apantaku *et al.*, 2005) mempelajari fisibilitas integrasi antara penyuluhan swasta dengan penyuluhan pemerintah dalam program *Private Integrated Agricultural Extension Service* (PIAES) yang dilakukan kepada 240 orang petani kecil, staf penyuluhan, penyuluh ahli, dan pihak industri pertanian. Hasilnya menunjukkan bahwa 75,8 persen petani bersedia membayar jasa penyuluhan. Dari pihak penyuluhan (*extension specialists/ workers*), sebanyak 93,4 persen juga menyukai skema program ini, sehingga program integrasi ini sangat memungkinkan untuk dijalankan.

Khusus untuk Indonesia, untuk mengantisipasi perubahan baru ini, sebagaimana diamanatkan dalam UU No. 16 tahun 2006, maka pemerintah telah mewadahi permasalahan yang dihadapi penyuluh swadaya dan swasta dalam Permentan No. 61 tahun 2008. Pada Permentan ini disebutkan bahwa permasalahan yang dihadapi adalah: (1) pembinaan terhadap pelaksanaan kegiatan penyuluhan bagi penyuluh pertanian swadaya dan swasta belum memiliki arah yang jelas, (2) belum didayagunakan secara optimal untuk memenuhi kebutuhan pelaku utama dan pelaku usaha, (3) masih lemahnya fungsi dan peran penyuluh swadaya dalam penyelenggaraan penyuluhan, (4) masih rendahnya motivasi kerja, (5) belum terciptanya mekanisme kerja antara ketiga jenis penyuluh, dan (6) belum terciptanya kinerja dan profesionalisme penyuluh swadaya.

Namun demikian, Permentan No. 61/Permentan/OT.140/11/2008 ini juga memiliki beberapa keterbatasan, di antaranya adalah menyamaratakan antara penyuluh swadaya dan swasta. Di dalam seluruh bagian peraturan ini tidak ada bagian khusus yang membahas penyuluh swasta, demikian pula tidak ada yang

membahas hanya penyuluh swadaya. Setiap bahasan selalu menyebutkan kedua jenis penyuluh ini sekaligus. Artinya, peraturan ini tidak melihat bahwa sesungguhnya penyuluh pertanian swasta berbeda dengan penyuluh swadaya.

Kebutuhan terhadap penyuluhan swasta telah dirasakan kuat di Indonesia. Pada bulan November 2012 misalnya, Menteri Kehutanan menargetkan akan mengangkat 30 ribu Penyuluh Kehutanan Swasta. Menteri Kehutanan mencanangkan pengangkatan penyuluh kehutanan swasta untuk memberikan pendidikan kehutanan bagi masyarakat sekitar hutan guna mendukung pembangunan kehutanan menuju Hutan Lestari Masyarakat Sejahtera yang Berkeadilan. Penyuluh swasta adalah pengganti petugas PAM Swakarsa. Mereka direkrut melalui kerjasama dengan BUMN, perusahaan-perusahaan swasta, dan pemerintah daerah. Tugas penyuluh swasta di samping mengamankan dan menertibkan, juga memberikan penyuluhan pendidikan akan pentingnya hutan. Total kebutuhan penyuluh kehutanan secara nasional sesuai formulasi Badan Kepegawaian Negara sebanyak 21 ribu orang. Namun, hingga 2012 penyuluh kehutanan PNS hanya berjumlah 4.056 orang dan tenaga penyuluh kehutanan swadaya masyarakat 2.505 orang, sementara tenaga penyuluh kehutanan swasta sampai tahun 2012 belum ada.

Selama ini, kerja sama antara ketiga jenis penyuluh sesungguhnya telah berlangsung di beberapa wilayah. Salah satu contoh adalah dalam usaha tambak udang di Sulawesi Selatan. Dalam laman web resminya, Pusat Penyuluhan Perikanan melaporkan satu keberhasilan "Sinergitas Penyuluh Swasta, Swadaya dan PNS dalam Kebangkitan Udang Sulsel" (Pusluh KKP, 2 Februari 2014). Keberhasilan usaha tambak udang windu di Sulawesi Selatan tak lepas dari campur tangan swasta dalam alih teknologi kepada pembudidaya. Sejumlah produsen pakan udang menerjunkan petugas lapangan untuk mentransfer inovasi teknologi budidaya udang windu sambil mempromosikan produknya kepada pembudidaya. Di lapangan, staf perusahaan ini dibantu oleh penyuluh PNS, yang secara bersama-sama mencari tokoh-tokoh pembudidaya yang dinilai sukses dalam usaha budidaya dan berpengaruh dalam komunitas pembudidaya dalam kawasan tersebut. Petambak-petambak maju ini akhirnya berkembang menjadi penyuluh swadaya. Satu kajian menyebutkan

bahwa sekitar 44 persen alih teknologi berasal dari penyuluh swasta, 11-14 persen dari kontak tani (penyuluh swadaya), dan 5-9 persen dari penyuluh PNS (Infomina, Edisi Desember 2013).

Apa yang berlangsung di Indonesia saat ini sesungguhnya sejalan dengan fenomena yang berlangsung di berbagai negara berkembang, dan wilayah Asia khususnya. Di wilayah Asia, yang sebagian besar adalah negara dunia ketiga, ada empat tahapan pokok perkembangan penyuluhan pertanian, yang sedikit banyak sangat ditentukan oleh sumber anggaran pembangunan (NAFES, 2005). Tahapan tersebut adalah:

- (1) Era kolonial (*colonial agriculture*) yang fokus pada pengembangan tanaman perkebunan, di mana tenaga penyuluh pertanian adalah staf perusahaan-perusahaan perkebunan tersebut.
- (2) Era *top down* beragam (*diverse top-down extension*) di mana pemerintah mengembangkan pertanian melalui pendekatan komoditas dengan target-target produksi nasional. Pada era ini penyuluh didominasi petugas pemerintah yang bekerja sama erat dengan aparat pemerintah administratif lain. Di Indonesia pola ini berlangsung secara massif pada era Bimas, di mana aparat pemerintah begitu kuat mengintervensi penyuluh.
- (3) Era penyuluhan searah (*unified top-down extension*) pada tahun 1970-an dan 1980-an, bersamaan dengan program revolusi hijau. Pada era ini, introduksi teknologi dipadukan dengan pola latihan dan kunjungan (*training and visit method*).
- (4) Era *bottom up* (*diverse bottom-up extension*) ketika berakhirnya pendanaan dari Bank Dunia dan pola LAKU juga menurun. Setelah bantuan Bank Dunia dihentikan, sumber pendanaan semakin beragam namun menurun, dan perencanaan yang sebelumnya sangat terpusat juga mulai longgar. Di Indonesia hal ini bersamaan dengan berlangsungnya era otonomi daerah yang lalu disambut dengan lahirnya UU No. 16 tahun 2006 yang sudah menganut prinsip-prinsip partisipatif. Pada era ini NAFES (2005) mencatat bahwa: “*The decline of central planning, combined with a growing concern for sustainability and equity, has resulted in participatory methods gradually replacing top-down approaches*”.

Dibandingkan dengan 20 tahun lalu, tidak ada lagi dukungan dana besar untuk penyuluhan pertanian. Bank Dunia merupakan pendonor utama penyuluhan pertanian di Indonesia yang dimulai tahun 1970-an dengan Proyek Penyuluhan Tanaman Pangan (*National Food Crops Extension Project/NFCEP*), lalu diikuti dengan *National Agricultural Extension Project* periode I dan II sampai awal 1990-an.

Siapakah Penyuluh Pertanian Swasta?

Dalam Buku Statistik SDM Pertanian dan Kelembagaan Petani (Pusdatin, 2013), per Januari 2013 tercatat jumlah penyuluh pertanian sebanyak 58.123 orang. Namun, dari total jumlah penyuluh pertanian sebanyak itu belum ada satu pun yang berasal dari penyuluh swasta. Jumlah penyuluh pertanian PNS sebanyak 28.494 orang, lalu penyuluh THL-TB 21.249 orang, dan penyuluh swadaya 8.380 orang.

Masyarakat awam mengenal penyuluh swasta sebagai tenaga pemasaran berbagai sarana input pertanian, yakni penjual benih dan obat-obatan pertanian, yang dikenal dengan sebutan “formulator” atau “distributor” pestisida. Ini baru merupakan satu jenis penyuluh yang potensial untuk dijadikan sebagai penyuluh swasta. Dalam UU No. 16 tahun 2006 dan Permentan No. 61 tahun 2008 disebutkan “*Penyuluh Pertanian Swasta adalah penyuluh yang berasal dari dunia usaha dan/atau lembaga yang mempunyai kompetensi dalam bidang penyuluhan*”.

Artinya, penyuluh dapat berasal dari dunia usaha (perusahaan swasta) dan juga bukan. Ini sejalan dengan Umali-Deininger (1997) yang menyebutkan bahwa penyuluh swasta mencakup pelaku yang *profit and nonprofit private*. Secara umum, ada tiga jenis penyuluh swasta, yaitu: (1) staf perusahaan swasta, yakni perusahaan-perusahaan yang menjual input, perusahaan pengolahan, dan pemasaran; (2) *non profit sector* yakni perguruan tinggi, NGO, dan lain-lain; serta (3) *pay for service* (dibayar oleh organisasi petani, bisa Gapoktan, atau asosiasi komoditas).

Sementara menurut Schwartz (1994), penyuluh swasta (*private extension*) mencakup perguruan tinggi, masyarakat (*public*), penyuluh yang dikontrak khusus (*contract farming schemes*), para penjual input usaha pertanian (*input supply companies*) di mana penyuluh swasta adalah bagian dari aktivitas mereka, dan *Non-Government Organization* (NGO).

Penyuluh swasta memiliki sisi keunggulan dan sekaligus kelemahan. Beberapa keunggulan penyuluh swasta di antaranya adalah: (1) memiliki pengetahuan yang lebih baru dan dukungan sumber informasi yang kuat karena mereka terhubung langsung dengan perusahaan yang aktif di pasaran; (2) didukung oleh materi teknologi yang lebih baik karena perusahaan tempatnya bekerja biasanya memiliki divisi pengembangan teknologi yang canggih; (3) memberikan pengetahuan sekaligus solusi bisnis bagi petani karena mereka adalah pelaku pasar yang aktif; dan (4) memiliki mobilitas yang tinggi dan bekerja dengan disiplin ketat sesuai dengan kultur perusahaan modern.

Selengkapnya perbedaan dan persamaan antara penyuluh PNS, swasta, dan swadaya disajikan pada Tabel 2. Ketiganya memiliki kelebihan dan kekurangan masing-masing karena perbedaan posisi sosial, orientasi kelembagaannya, dan metode kerjanya.

Umali-Deininger (1997) mengungkapkan bahwa komersialisasi pertanian membutuhkan semakin meningkatnya permintaan terhadap penyuluhan yang semakin spesifik dari sisi klien dan materi (*specialized client- and location-specific extension services*). Permintaan ini lebih tepat jika disediakan oleh penyuluh swasta yang berbentuk *for-profit firms* yang lebih responsif. Dari berbagai bentuk penyuluh swasta tersebut, perbedaan kelebihan dan kekurangannya diaparkan pada Tabel 3.

Peran Strategis Penyuluh Swasta dan Kesesuaian Bentuk Perannya

Salah satu sisi paradigma baru penyuluhan adalah “penyuluhan partisipatif”, bukan penyuluh yang searah. Penyuluh harus bisa hidup di antara petani, hadir di dalam semangat petani serta terlibat secara partisipatif dalam kegiatan petani. Jadi, penyuluh tidak hanya memberikan teori budidaya serta masalah hama dan penyakit tanaman, namun harus bisa membukakan dan memberikan solusi (*problem solving approach*).

Keberadaan penyuluh swasta sangat signifikan di era di mana dibutuhkan perluasan jaringan berbasis bisnis petani. Chamala dan Shingi (2007) dalam tulisannya “*Establishing and Strengthening Farmer Organizations*” menyampaikan bahwa pada organisasi yang berbentuk *commodity-based organizations*, penyuluh dapat membantu mengintegrasikan berbagai aspek untuk memaksimalkan pendapatan petani. Kelebihan penyuluh swasta adalah ia penghasil teknologi, dan ia bertanggung jawab kepada keefektifan teknologi tersebut secara langsung. Jika penyuluh PNS ukuran penilaian pegawainya adalah loyalitas, sedangkan organisasi swasta desentralistik, pegawainya ramping dan efisien, dan indikator kinerja pegawainya adalah pencapaian hasil.

Kehadiran penyuluh swasta sudah merupakan keniscayaan karena satu objek yang kurang disentuh selama ini oleh penyuluh pemerintah adalah berkaitan dengan pasar dan pemasaran (“*extension markets*”). Ini menjadi nilai lebih seorang penyuluh swasta, khususnya untuk penyuluh yang merupakan staf sebuah perusahaan besar, bidang agroindustri misalnya.

Tabel 2. Perbedaan dan Persamaan Karakteristik Penyuluh PNS, Swasta, dan Swadaya

Aspek	Penyuluh PNS	Penyuluh swasta	Penyuluh swadaya
Pelaku	PPL PNS dan PPL-THL	Dosen perguruan tinggi, peneliti, pegawai perusahaan swasta, staf asosiasi komoditas, NGO	Petani (Kontak Tani, petani maju, pengurus organisasi petani).
Basis kerjanya	Pelayanan dan administrasi	Pelayanan dan mencari keuntungan	Pelayanan, pendampingan, dan bisnis
Indikator kinerjanya	Loyalitas pada atasan	Pencapaian hasil	Pencapaian hasil
Peran dalam pembangunan pertanian	Motivator dan komunikator	Komunikator, motivator, supplier input, dan pembeli (<i>buyer</i>)	Pembaharu, motivator, organisator komunitas, pemimpin langsung di lapangan

Sumber: Diolah dari berbagai sumber

Tabel 3. Perbedaan Karakteristik Antarjenis Penyuluh Swasta

Jenis penyuluh	Kelebihan	Kekurangan
1. Pegawai Swasta		
a. Perusahaan penyedia sarana produksi	Menyediakan sarana produksi yang lebih berkualitas dan tepat waktu	Petani harus membayar tunai, dan kemungkinan mutunya belum lulus uji atau belum bersertifikat. Terikat dengan aturan perusahaan
b. Perusahaan pengolahan dan pemasaran komoditas pertanian	Hasil petani terjamin untuk diserap	Terikat dengan aturan perusahaan, dan lebih mengejar keuntungan perusahaan.
2. Perguruan Tinggi	Memberikan hasil-hasil penelitian yang kuat secara ilmiah	Hasil penelitian sering tidak aplikatif
3. NGO	Memiliki kemampuan persuasi yang lebih baik, dan memiliki wawasan lingkungan yang tinggi	Kurang didukung oleh jaringan penyalur teknologi yang baru
4. Penyuluh Pribadi		
a. Pribadi (personal)	Memiliki komitmen tinggi, karena langsung memiliki kontrak dengan petani, dan pembayaran berdasarkan keuntungan usaha yang diperoleh petani.	Pihak penekan dan penanggung jawab tidak ada, karena merupakan kontrak personal
b. Perusahaan jasa penyuluhan	Memiliki komitmen tinggi, karena pendapatan bergantung kepada nilai fee sesuai perjanjian, dan ada pihak penekan atau penanggung jawab	Ada tambahan biaya untuk fee perusahaan, dan motivasi perusahaan kepada keuntungan dapat menjadi <i>conflict of interest</i>

Sumber: Diolah dari berbagai sumber

Pada era 1990-an, berbagai pihak di dunia ramai membicarakan perubahan konsep dan paradigma penyuluhan. Hal ini dikompilasi misalnya dalam buku FAO berjudul “*Strategic Vision and Guiding Principles (2000) for promoting Agricultural Knowledge and Information Systems for Rural Development (AKIS/RD)*”. Paradigma baru ini disusun dengan menyadari perubahan lingkungan dunia yaitu isu globalisasi, perubahan yang semakin cepat (*rapid*), transportasi dan komunikasi, dan kecenderungan terbentuknya apa yang disebut dengan *corporate development*.

Keberadaan penyuluh swasta semakin penting jika pemerintah akan mengaplikasikan pendekatan *Farmer Business School (FBS)*. FBS menerapkan metode sekolah lapang untuk materi pengembangan pemasaran hasil pertanian. Metode ini mulai marak tahun 2000-an, dengan tujuan untuk memperkuat kemampuan dan kapasitas petani dan organisasi petani dalam menjalankan usaha pertanian, terutama untuk memasarkan hasil produksinya.

Jika *Farmer Field School (FFS)* fokus pada subsistem budi daya, FBS fokus pada subsistem pengolahan dan pemasaran hasil. Para peserta dalam program FBS berupaya memahami keuntungan usaha, pemasaran dan pasar, survei pasar, membuat laporan pasar, membangun visi dan tujuan bisnis, memilih badan usaha, mengenali komponen rencana bisnis, menyusun rencana bisnis, menyiapkan tindakan, dan pencatatan. Tujuannya adalah agar petani pandai, cerdas mensiasati pasar, dan kuat sebagai pelaku pasar. Dengan mengikuti FBS diharapkan petani akan mampu memilih secara tepat apa komoditas yang mau ditanam, mengelola modal dan tenaga kerja, dan menangani resiko

Metode FBS lahir dari kenyataan bahwa petani tidak bisa lepas dari tekanan globalisasi dan komersialisasi, maka petani harus berbisnis. Tujuannya adalah agar petani mampu berkompetisi dan mengambil keuntungan dari kondisi dan tantangan baru di lingkungan baru. Membangun kemampuan petani dalam wirausaha dan manajemen, meningkatkan pengetahuan, merubah sikapnya dan meningkatkan

keterampilannya dalam mengkomersilkan hasil pertanian. Pendekatan FBS bersifat *responsive and interactive*, di mana pelatih datang dari pihak yang beragam mulai dari fasilitator teknis sampai dengan fasilitator pengembangan komunitas, konsultan pemasaran, dan lain-lain.

Farm Business School menggunakan pendekatan FFS dalam kegiatannya yaitu “...to strengthen the entrepreneurial capacities of farmers and farmer organizations” (FAO, 2011). Perubahan lingkungan, terutama perdagangan internasional, mendesak petani untuk bisa menjadi pengambil keputusan yang cerdas dan mampu berkompetisi lebih baik di lingkungan baru, dan juga akan terus berubah. Untuk itu perlu kemampuan lebih dalam manajemen usahatani. FBS membantu petani memilih secara tepat apa komoditas yang mau ditanam, mengelola modal dan tenaga kerja, dan menangani resiko berusaha.

Materi pelatihan dalam FBS mulai dari memahami apa itu FBS, memahami dasar-dasar bisnis dan konsep pemasaran, analisa situasi eksisting, identifikasi keuntungan, menyiapkan rencana bisnis, dan membuat *farm records*. Pada tahap diagnosis dan menyusun perencanaan dijelaskan mengapa FBS penting. Dijelaskan pula pentingnya membangun komitmen dan jadwal pertemuan, memahami mengapa usahatani dipandang sebagai bisnis dan petani adalah seorang usahawan, menumpuk keuntungan usaha, dan mengenali kondisi dan permasalahan pertanian. Materi lain adalah memahami keuntungan usaha, pemasaran dan pasar, survei pasar, membuat laporan pasar, membangun visi dan tujuan bisnis, memilih badan usaha, mengenali komponen rencana bisnis, menyusun rencana bisnis, menyiapkan tindakan, dan pencatatan. Dalam tahap implementasi adalah menyepakati sesi dan skedul kegiatan, memobilisasi modal, penjualan secara kelompok, dan memasarkan produk. Juga dipelajari tentang pembelian dan penyimpanan, memahami kontrak kerjasama, memahami dan belajar cara menilai resiko, melakukan *benchmarking*, mengenal bagaimana ciri usahawan yang efektif, dan memahami konsep nilai tambah.

Langkah-langkah dalam FBS adalah mendiagnosis atau menemukan peluang, menyusun rencana usaha, lalu dilaksanakan dengan mengorganisasikan dan memproduksi, memasarkan, dan melakukan monitoring dan evaluasi. Pahami apa yang mau diproduksi,

bagaimana memproduksinya, apakah itu mungkin diproduksi di lahan yang dimiliki, apa sumber dan input yang dibutuhkan, bagaimana memenuhi tenaga kerja, di mana peluang pasar, berapa harga yang sesuai, apakah ini menguntungkan, apakah cukup modal tunai, dan apa resiko yang akan dihadapi.

Di Indonesia kegiatan FBS masih terbatas. Salah satu contoh adalah program the Participatory Market Chain Approach (PMCA) yang dijalankan para petani kentang di Jawa Barat. Pelatih berasal dari International Potato Center (CIP) dari Lima, Peru. Di sini dilibatkan petani, pedagang (*market chain actors*), dan pedagang sarana input pertanian (*agricultural service providers*). Mereka berhasil membentuk manajemen baru dalam produksi dan sekaligus peluang pasar yang baru. ACIAR juga telah mengembangkan FBS yang dijalankan di kawasan Asia (termasuk Indonesia) untuk membangun relasi yang kuat antara petani, pedagang, dan konsumen di negara-negara berkembang.

Contoh lain dilakukan oleh CARE yang khusus untuk petani kecil perempuan. Kegiatan CARE's Pathways program didanai dari Bill and Melinda Gates Foundation di enam negara yakni Ghana, Malawi, Bangladesh, India, Mali, dan Tanzania. Program Pathways ini disusun untuk meningkatkan ketahanan pangan dan sumber pendapatan rumah tangga untuk 150 ribu peserta dengan pendekatan *Farmer Field and Business School* (FFBS). Pendekatan ini memadukan *FFS approach* dengan prinsip pendidikan orang dewasa (CARE, 2013).

Satu contoh keberhasilan lain adalah keberhasilan pengenalan program pertanian kepada siswa sekolah di Filipina dalam program *Pinoy Agripreneurs Program*, di mana siswa magang pada perusahaan-perusahaan pertanian yang berhasil. Setelah lulus mereka dapat menciptakan dan membangun bisnisnya sendiri. Program ini berjalan karena bekerja sama dengan perusahaan-perusahaan swasta dan dikenal dengan “*Farms-Schools Network*” (Gayo, 2012).

Terdapat beberapa sisi keunggulan penyuluh swasta dibanding dengan penyuluh pemerintah dan penyuluh swadaya. *Pertama*, mampu memberikan teknologi yang sesuai kebutuhan petani dan bertanggung jawab kepada efektivitasnya. Hal ini karena mereka dekat dan bahkan menjadi penghasil teknologi itu sendiri dalam bentuk fisik (*hardware*). Teknologi yang

tidak handal akan berdampak langsung kepada usaha perusahaan swasta itu sendiri.

Kedua, tidak memberikan pengetahuan, tapi menyediakan langsung teknologinya. Ini menutupi kelemahan penyuluhan PNS karena sering hanya memberikan pengetahuan, namun tidak didukung sistem logistik pemenuhan teknologi yang memadai. Sebagai contoh, penyuluh menyarankan penggunaan pupuk berimbang namun pupuk tidak tersedia di kios-kios desa.

Ketiga, memberikan pemecahan masalah. Sesuai dengan Chamala and Shingi (2007: Bab “*Establishing and Strengthening Farmer Organizations*”), ada empat peran penyuluh yang penting, yaitu peran sebagai tenaga pemberdayaan (*Empowerment Role*), peran mengorganisasikan komunitas (*Community-Organizing Role*), peran dalam pengembangan sumber daya manusia (*Human Resource Development Role*), dan peran dalam pemecahan masalah dan pendidikan (*Problem-Solving and Education Role*). Penyuluh swasta utamanya adalah pada peran yang keempat.

Keempat, mampu mengajarkan teknologi dan keterampilan bertani lebih tepat karena ia memiliki pengetahuan teknis dari bukti penerapan produknya di berbagai lokasi lain. Artinya, pengetahuan yang disampaikan lebih baru dan sudah terbukti keunggulannya.

Meskipun demikian, pendekatan komersial (*commercialized approach*) menuntut pelayanan penyuluhan pertanian yang lebih responsif kepada kebutuhan petani dalam kondisi yang sudah semakin *market-oriented*. Beberapa implikasi dari privatisasi penyuluhan yang perlu diwaspadai diantaranya adalah:

1. Mereduksi keterkaitan petani dan organisasi petani secara horizontal.
2. Berpeluang menyebabkan ketimpangan, di mana perusahaan pertanian tempat penyuluh pertanian swasta bekerja akan memperoleh keuntungan lebih besar sehingga akan menyebabkan akumulasi keuntungan dan modal, serta skala perusahaan semakin besar.
3. Mengurangi tersedianya informasi yang tergolong sebagai “*public-good information*” yang tersedia untuk semua orang, dan menyebabkan informasi menjadi komoditas (*knowledge as a saleable commodity*).

4. Mengurangi peran pemerintah dan konflik kepentingan. Belanda pernah mengalami persoalan yakni konflik antara keinginan petani dan kebijakan pemerintah. “*The Netherlands' approach reduced government outlays as well as the government agency role conflict between concern for farmers' interests and the implementation of increasingly stringent environmental policies* (Bos et al., 1991).
5. Merubah arah pembangunan pertanian. Karena petani membayar jasa penyuluhan, maka mereka merasa berhak mengendalikan tujuan-tujuan pembangunan, termasuk target-target penyuluhan.
6. Menyingkirkan petani kecil yang kurang mampu membayar jasa penyuluh swasta dan juga karena memproduksi barang yang kurang menarik untuk pasar sehingga tidak mendorong penyuluh swasta melayaninya.

Kebijakan dan Pedoman yang Dibutuhkan

Menurut Umali-Deiningner (1997), untuk mobilisasi dan optimalisasi penyuluh swasta dibutuhkan pengaturan yang tepat untuk menjamin kompetisi yang adil antarpelaku dan menjaga kualitas layanan. “*A critical government role in a pluralistic extension system would be to provide the appropriate regulatory framework to ensure fair competition and maintain quality standards*”.

Dari penelusuran produk kebijakan yang telah dikeluarkan Kementan sampai saat ini dapat dikatakan bahwa pedoman untuk memobilisasi penyuluh swasta masih belum memadai. *Pertama*, dalam Rencana Strategis Tahun 2010-2014 Badan Penyuluhan dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Pertanian (Badan SDM, 2011), pada bagian Sasaran Strategis ditargetkan untuk “*Terfasilitasinya pemberdayaan bagi 330 Penyuluh Pertanian Swadaya/Swasta*” (hal. 44). Artinya, ada fasilitas pemberdayaan untuk 330 orang penyuluh, namun tidak disebutkan berapa yang khusus untuk penyuluh swasta.

Lalu, dalam hal Strategi disebutkan bahwa akan dilakukan “*Penataan serta peningkatan jumlah dan kompetensi penyuluh pertanian melalui optimalisasi peran penyuluh PNS, penyuluh Swadaya, dan penyuluh Swasta*” (hal. 52). Selanjutnya, dalam konteks Pemantapan Sistem Penyuluhan Pertanian akan dilakukan “*Fasilitasi Pemberdayaan Penyuluh Pertanian*

Swadaya/Swasta” (hal 55). Terlihat bahwa dokumen ini belum memberikan arahan yang jelas untuk penyuluh swasta secara spesifik.

Kedua, dalam Permentan No. 25/Permentan/OT.140/5/2009 tentang Pedoman Penyusunan Program Penyuluhan Pertanian juga tidak ditemukan apa peran khusus penyuluh swasta dibandingkan dengan penyuluh yang lain. Semestinya dijelaskan misalnya apa peran penyuluh swasta dalam menyusun program dan apa perbedaan peran dan tanggung jawab dengan penyuluh pemerintah dan penyuluh swadaya. Panduan ini menyebabkan tidak diikutsertakannya penyuluh swasta dalam penyusunan program selama ini.

Ketiga, Permentan No. 26/Permentan/OT.140/4/2012 tentang Pedoman Pengelolaan Balai Penyuluhan. Dalam aturan ini, khususnya dalam bab “Pengertian” tidak ada pengertian untuk “penyuluh swasta”, demikian pula untuk “penyuluh swadaya”. Hanya ada pengertian untuk Penyuluhan PNS yaitu “Penyuluh PNS yang selanjutnya disebut penyuluh adalah PNS yang diberi tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak secara penuh oleh pejabat yang berwenang pada satuan organisasi lingkup pertanian, perikanan, dan kehutanan untuk melakukan kegiatan penyuluhan”.

Penyuluh swasta diakui sebagai salah satu jenis penyuluh, namun pedoman ini dapat dikatakan tidak memiliki persepsi dan pemahaman yang cukup bahwa ketiga jenis penyuluh ini mestinya diperlakukan berbeda. Dalam bagian Maksud dan Tujuan pedoman

disebutkan untuk “*meningkatkan kapasitas penyuluh PNS, penyuluh swadaya dan penyuluh swasta agar dapat membimbing, mendampingi, melayani pelaku utama dan pelaku usaha dalam mengembangkan usaha mereka....*” (hal 6). Lalu, pada bagian Tugas dan Fungsi BPP disebutkan termasuk “*memfasilitasi peningkatan kapasitas penyuluh PNS, penyuluh swadaya dan penyuluh swasta melalui proses pembelajaran secara berkelanjutan*” (point nomor 5).

Disebutkan pula bahwa “Programa Penyuluhan” pada hakekatnya adalah kesepakatan antara penyuluh PNS dengan penyuluh swadaya dan penyuluh swasta di wilayah kerja Balai Penyuluhan untuk melaksanakan penyuluhan dalam kurun waktu 1 tahun anggaran (hal. 11). Dalam pelaksanaan, disebutkan bahwa “*Pelaksana penyuluhan adalah penyuluh PNS, penyuluh swadaya, dan penyuluh swasta yang merupakan penjabaran dari program penyuluhan*” (hal. 12). Sebagaimana pada panduan yang lain, pada Permentan ini juga tidak dijelaskan pembagian peran antarjenis penyuluh. Artinya, Permentan ini tidak memberikan arahan yang jelas apa peran masing-masing pihak.

Bagian yang agak panjang yang di dalamnya tercakup penyuluh swasta ada pada halaman 14, yakni bagian “Fasilitasi Peningkatan Kapasitas Penyuluh”. Tertulis selengkapnya di bagian ini bahwa peningkatan kapasitas penyuluh PNS, penyuluh swadaya, dan penyuluh swasta adalah upaya meningkatkan pengetahuan, keterampilan, dan sikap para penyuluh agar meningkat mutu pelaksanaan penyuluhan. Upaya

Tabel 4. Opsi Pembagian Peran ke Depan antara Penyuluh Pertanian Pemerintah, Swasta, dan Swadaya

Aspek	Penyuluh PNS	Penyuluh swasta	Penyuluh swadaya
Sosok pengetahuan dan kemampuannya sebaiknya	Umumnya polivalent dan sedikit monovalent	Monovalent, bahkan cenderung spesifik komoditas/bidang	Monovalent, spesifik komoditas/bidang
Tanggung jawab dan pembagian peran yang sebaiknya dijalankan	Bertanggung jawab pada wilayah tertentu (misal 1-3 desa), dan tanggung jawab administratif	Area tertentu (kawasan) yang lebih luas, karena menguasai spesifik komoditas atau bidang tertentu	Wilayah tidak dibatasi utamakan di desa/kec. bersangkutan, karena mereka menguasai komoditas atau teknologi tertentu
Komposisi antar karakter wilayah	Dominan untuk wilayah yang perkembangannya masih rendah, sehingga butuh dukungan pemerintah secara kuat	Sesuai untuk komoditas bernilai ekonomi tinggi dan ekspor, misalnya komoditas perkebunan dan hortikultura	Diutamakan untuk wilayah dengan sifat komunalitasnya masih tinggi

Sumber: Diolah dari berbagai sumber

peningkatan kapasitas penyuluh PNS, swadaya, dan swasta dilakukan dengan cara sebagai berikut: (a) melakukan pendataan seluruh penyuluh PNS, penyuluh swadaya dan penyuluh swasta di wilayah kerja Balai, di mana data yang dikumpulkan meliputi nama penyuluh, alamat, usia, pendidikan, keahlian yang dimiliki, dan pelatihan/kursus yang pernah diikuti; (b) menginventarisasi kebutuhan materi dalam rangka meningkatkan pengetahuan, keterampilan, dan sikap para penyuluh PNS, penyuluh swadaya dan penyuluh swasta; (c) menyusun rencana peningkatan kapasitas penyuluh PNS, penyuluh swadaya, dan penyuluh swasta; dan (d) menyusun rencana sertifikasi keahlian/kompetensi penyuluh PNS, penyuluh swadaya, dan penyuluh swasta.

Keempat, Permentan No 52/Permentan/OT.140/12/2009 tentang Metode Penyuluhan Pertanian secara umum masih menggunakan pola konvensional. Di sini tidak dibedakan bagaimana perbedaan peran antara penyuluh pertanian PNS dengan penyuluh swadaya dan juga penyuluh swasta dalam hal metode kerja di lapangan.

Informasi yang perlu dijawab saat ini berkenaan dengan penyuluh swasta cukup banyak, terutama bagaimana porsi masing-masing jenis pelaku ke depan, berapa biaya yang akan dikeluarkan atau disediakan, serta berapa sesungguhnya jumlah tenaga antarjenis pelaku yang tersedia dan dibutuhkan. Selain itu, juga perlu ditetapkan bagaimana manajer penyuluhan untuk masing-masing kelompok pelaku, gaji dan upah, rasio petani dan petugas penyuluh, dan metode yang akan diterapkan untuk masing-masing jenis penyuluh. Hal ini akan berbeda-beda untuk masing-masing pelaku. Pelaku yang dimaksud adalah penyuluh swasta dari perguruan tinggi, penyuluh kontrak (*contract farming scheme*), penyuluh dari perusahaan, dan penyuluh dari NGO.

Ada beberapa agenda kebijakan yang harus dirumuskan untuk ke depan, yaitu: (1) penelitian (*policy research*) untuk pola mobilisasi dan optimalisasi peran penyuluh swasta yang lebih sesuai di Indonesia untuk menyusun kebijakan dan strategi kerja lapangan; (2) rumusan pembagian peran antara penyuluh yang lebih detail; (3) rumusan kebijakan/pedoman (Perpres, Permentan, buku pedoman, dll.); dan (4) membangun struktur keorganisasian yang efektif. Kondisi perkembangan dan persoalan pertanian

serta kebutuhan penyuluhan berbeda antarkomoditas, wilayah, dan komunitas petani.

Kebijakan lain yang dibutuhkan adalah: (1) kebijakan pajak (*tax policy*), (2) kebijakan kredit (*special financing terms*), (3) kemudahan berinvestasi misalnya kemudahan meluncurkan produk baru ke pasaran, dan (4) sikap umum terhadap keberadaan *private sector* dalam pembangunan. Sementara, kondisi yang dibutuhkan adalah kebebasan dalam pasar input pertanian dan kondisi yang positif untuk dalam kegiatan pengolahan dan pemasaran produk-produk pertanian.

Untuk Indonesia, pola yang akan dipilih tampaknya adalah tipe campuran (*mixed system extension*), sebagaimana telah disampaikan dalam UU No. 16 tahun 2006 yang mengakui sekaligus tiga jenis penyuluh pertanian. Keberhasilan tipe campuran ini akan bergantung kepada banyak hal, yaitu: (1) terpengaruh oleh perbedaan tujuan dan target antara pemerintah, swasta, dan donor (misal: *organic farming*), (2) karakteristik komoditas yang dikembangkan dan keterkaitan dengan industri pengolahan, (3) kebijakan, infrastruktur, dan relasi politik, serta (4) tingkatan seberapa banyak informasi-informasi yang dibutuhkan petani merupakan *public good*.

Dalam hal pendanaan, menurut Rivera and Cary (2005), penyuluh swasta banyak yang tidak independen, maka tetap dibutuhkan dukungan pendanaan dari pemerintah. Beberapa alternatif pendanaan untuk penyuluh swasta (*private sector provides extension*), adalah:

1. Dana dari pemerintah (*government revenue-based vouchers*), di mana petani membuat kontrak kerja dengan penyuluh swasta yang didanai oleh pemerintah, sebagaimana dipraktekkan di Chile.
2. Skema dari dana kredit yang diajukan petani (*public credit revenue-based coupon schemes*), di mana ada komponen untuk membayar jasa penyuluhan di dalamnya.
3. Skema keanggotaan (*membership and fee-based*). Pola ini dikombinasikan dengan pajak berbasis komoditas (*commodity tax-based funding*), di mana petani membayar keanggotaannya dan jasa yang diperolehnya. Anggaran untuk tenaga penyuluh diperoleh dari pajak yang terkumpul tersebut.
4. Skema keanggotaan yang didukung oleh perusahaan sarana produksi (*membership fee plus commercial sponsorship by groups of*

input suppliers). Petani memperoleh layanan penyuluhan dari konsorsium perusahaan input pertanian yang kemudian mengangkat para konsultan dan profesional untuk memberikan penyuluhan. Pola ini sesuai untuk pertanian skala besar.

5. Swasta penuh (*privatization*), di mana pendanaan ditanggung sepenuhnya oleh asosiasi petani yang menyewa perusahaan penyuluhan.

Di berbagai negara, opsi yang banyak dipilih adalah tipe campuran antara penyuluh oleh pemerintah dan juga swasta. Ini berimplikasi pada bagaimana mengorganisasikannya. Menurut Wise (1990): "*privatization... is not necessarily a simplifying strategy... the responsibilities of public organizations do not disappear, they merely change.*" (p. 152). Isunya adalah pada bagaimana konfigurasinya yang sesuai dan bagaimana penataan manajemennya agar diperoleh hasil yang efektif.

Permasalahan lain yang perlu pula diantisipasi jika memberikan keleluasaan yang besar kepada penyuluh swasta adalah: (1) di mana sebagian besar pengetahuan termasuk tentang pertanian sesungguhnya sudah menjadi milik umum (*public good*); (2) kekhawatiran kurang memerhatikan aspek-aspek manajemen lingkungan; (3) kekhawatiran akan kurang memerhatikan para petani yang tergolong lemah (*lack adequate access to educational institutions*); (4) kekhawatiran akan kurang memberikan informasi berkenaan dengan bagaimana menekan resiko berusaha untuk petani dan juga menekan biaya transaksi; dan (5) kekhawatiran akan kurang memerhatikan isu-isu kesehatan terutama dalam aplikasi berbagai obat-obatan kimia terhadap manusia. Privatisasi penyuluhan juga dapat mengancam keberadaan dan pendayagunaan kearifan lokal (*local indigenous technology*) yang ada pada masyarakat.

Selain itu, tidak kalah pentingnya mengantisipasi ketidaksamaan akses terhadap sumber daya karena ada banyak pelaku, dan kesulitan koordinasi karena melibatkan beberapa instansi pemerintah dengan pihak nonpemerintah (perusahaan swasta). Secara prinsip, penyuluh swasta tidak akan terlalu responsif kepada keinginan dan kebijakan pemerintah, dan juga keterkaitannya dengan kegiatan penelitian. Selama ini proses transfer pengetahuan

antarpetani berjalan secara tradisional dengan pola yang kerjasama (*cooperative*) dan bebas biaya (*free exchange of information*), sedangkan informasi dari perusahaan dicirikan oleh "*industrial information traditionally has been a private good characterized by patent rights, process licensing, the use of paid consultants, and differentiated production and marketing processes*" (Rivera and Cary, 2005).

Penelitian Bloome (1993) yang mewawancarai penyuluh, staf administrasi, dan klien mendapatkan bahwa di Australia dan New Zealand penyuluhan dipersepsikan sebagai perpanjangan layanan konsultasi, di mana klien penyuluh swasta harus membayar untuk jasa yang diterimanya. Negara bagian Tasmania memiliki pengalaman yang kurang berhasil dalam *fee-for-service extension* yang telah mulai semenjak tahun 1982. Penyuluhan berubah dari relasi tatap muka (*face-to-face relation*) ke hubungan telepon. Setelah berjalan 10 tahun, sumbangannya terhadap pendapatan departemen tidak sampai 5 persen.

Pengalaman di Selandia Baru, komersialisasi penyuluhan membutuhkan perubahan dalam kultur organisasi (*organizational culture*) yang terbukti sulit terutama untuk pegawai yang berumur. Kontak dengan petani menjadi lebih sedikit, namun lebih mendalam. Pengalaman lima tahun pelaksanaan penyuluhan secara komersial menyimpulkan bahwa penyuluhan swasta tidak dapat sepenuhnya menggantikan penyuluhan oleh pemerintah. "*This suggests private extension (private sector delivery of advisory services) can't completely replace public Extension*". Penyuluhan merupakan investasi publik, sehingga penyuluh swasta tidak dapat sepenuhnya mengambil alih peran pemerintah. Akan tetapi, tidak etis pula jika pemerintah lepas tangan.

Dalam kondisi keterbatasan anggaran pemerintah, penyuluhan oleh swasta dianggap jalan pintas yang menjanjikan. Riset Feder *et al.* (2011) yang mempelajari kemitraan antara ketiga pihak, yakni pemerintah, petani, dan swasta menyimpulkan bahwa "*that while private - sector participation can overcome some of the deficiencies of public extension systems, there are also challenges that have been faced, including misuse of public funds, insufficient accountability to farmers, inequitable provision*

of service, inadequate quality, and limited coverage of the wide range of farmers' needs". Feder menyarankan bahwa keterlibatan pihak swasta dalam penyuluhan bukanlah sebuah obat mujarab, dan pola yang harus dijalankan di setiap negara dan komunitas akan sangat berbeda. Penelitian Rivera and Zijp (2002) tentang *Agricultural Knowledge and Information Systems* pada 18 kasus di Australia, Bangladesh, Cile, Cina, Jerman, Mozambik, dan Amerika Serikat mendapatkan pola dan manajemen penyuluhan pertanian yang tidak seragam antarwilayah.

Indonesia telah memilih untuk menggunakan pendekatan penyuluhan kombinasi atau *plural (pluralistic extension system)*. Pada hakekatnya, alasan diterimanya swasta sebagai pelaku penyuluhan adalah karena sistem pasar menyediakan informasi yang lebih rasional dan efisien. "*Some argue for extension's privatization, claiming that a market driven system provides the most rational and efficient means of information delivery*" (Davidson and Ahmad, 2003). Umali-Deininger (1997) mendapatkan bahwa komersialisasi membutuhkan permintaan penyuluhan yang spesifik petani dan lokasi. Tantangan bagi pemerintah yang menerapkan pola penyuluhan yang *plural* adalah bagaimana menyediakan aturan yang tepat untuk menjamin kompetisi yang adil dan menjaga standar kualitas pelayanan.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Merupakan sikap yang keliru jika penyuluh swasta hanya ditempatkan sebagai elemen SDM dalam pembangunan dan hanya "membantu" penyuluh pemerintah. Kapasitas penyuluh swasta bersifat khas dan tidak dapat menggantikan keseluruhan peran penyuluh pemerintah. Jika mampu diposisikan dengan baik, maka berbagai kelemahan penyuluhan pertanian nasional saat ini, sebagian di antaranya dapat dipenuhi dari penyuluh swasta.

Sampai saat ini, pedoman pokok untuk memobilisasi penyuluh swasta adalah Permentan No. 61/Permentan/OT.140/11/ 2008 tentang Pedoman Pembinaan Penyuluh Pertanian Swadaya dan Penyuluh Pertanian Swasta. Dalam Permentan ini disebutkan bahwa pembinaan

terhadap pelaksanaan kegiatan penyuluhan pertanian, khususnya bagi penyuluh pertanian swadaya dan penyuluh pertanian swasta, selama ini dirasakan belum memiliki arah yang jelas, juga belum didayagunakan secara optimal untuk memenuhi kebutuhan pelaku utama dan pelaku usaha. Keluarnya Permentan ini bertolak dari permasalahan yaitu masih lemahnya fungsi dan peran penyuluh swadaya dan swasta dalam penyelenggaraan penyuluhan, masih rendahnya motivasi kerja, belum terciptanya mekanisme kerja antara ketiga jenis penyuluh, dan belum terciptanya kinerja dan profesionalisme penyuluh swadaya dan swasta.

Saran

Uraian dalam tulisan ini menunjukkan bahwa keluarnya UU No. 16 tahun 2006 dan pengangkatan secara formal penyuluh swasta baru merupakan awal dari penerapan paradigma baru penyuluhan pertanian di Indonesia. Masih banyak pendalaman yang perlu dilakukan dan bagaimana dukungan yang sesuai untuk mencapai tujuan ini, serta khususnya bagaimana mengoptimalkan peran penyuluh swasta ke depan. Penyuluh swasta mesti diposisikan secara tepat dan diberikan porsi peran yang sesuai dengan karakteristiknya, sehingga kerjasama dengan penyuluh pemerintah dan swadaya bisa saling melengkapi.

Secara sederhana, langkah-langkah untuk memobilisasi dan mengoptimalkan peran penyuluh pertanian swasta adalah dimulai dengan pematangan konsep melalui pengembangan wacana di tingkatan akademisi, perumusan kebijakan yang lebih aplikatif dan memiliki pemahaman yang cukup. Pelaksanaan sosialisasi, pengembangan rumusan kelembagaan penyuluhan swasta di daerah, pendataan tenaga penyuluh swasta, serta operasionalisasi di lapangan perlu disertai dengan monitoring dan evaluasi. Indonesia sesungguhnya sudah terlambat dalam memanfaatkan tenaga-tenaga perusahaan swasta dalam penyuluhan. Berbagai pengalaman negara yang telah menerapkan pola ini semestinya dapat menjadi pelajaran ke depan. Dalam konteks ini, dalam upaya mengoptimalkan peran penyuluh swasta dalam suatu sistem penyuluhan pertanian nasional, maka pemerintah juga harus meningkatkan kapasitas dan kompetensi penyuluh pemerintah terlebih dahulu, agar mereka dapat berperan sebagai teladan (*role makers*) di lapangan.

DAFTAR PUSTAKA

- Apantaku, S.O., J.M. Awotunde, D.A. Adegbite, and E.A. Ajayi. 2005. The Feasibility of Private Integrated Agricultural Extension Services in Ogun State, Nigeria. *Journal of Social Development in Africa* 20(1): 59-76. <http://www.ajol.info/index.php/jsda/article/view/23894>. (23 Februari 2014).
- Badan Ketahanan Pangan dan Penyuluhan. 2012. Temu Teknis Penyuluh Swadaya/Swasta Provinsi D.I. Yogyakarta. <http://bkpp.jogjaprov.go.id/content/read/224/Temu-Teknis-Penyuluh-Swadaya---Swasta-Provinsi-D.I.Yogyakarta>. (2 Januari 2014).
- Badan Penyuluhan dan Pengembangan SDM Pertanian. 2011. Rencana Strategis Tahun 2010-2014 Badan Penyuluhan dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Pertanian, Kementerian Pertanian. Jakarta.
- Bloome, P. 1993. Privatization Lessons for U.S. Extension from New Zealand and Tasmania. *Journal of Extension* 31(1). <http://www.joe.org/joe/1993spring/intl1.php>. (3 Februari 2014).
- Bos, J.T.M., M.D.C. Proost and D. Kuiper. 1991. Reorganizing the Dutch Agricultural Extension Service: The IKC in focus. *In* D. Kuiper and N. G. Röling (Eds.). *Proceedings of the European Seminar on Knowledge Management and Information Technology*. Department of Extension Service, the Netherlands Agricultural University. Wageningen.
- Brunner, E. and E.H.P. Yang. 1949. *Rural America and the Extension Service*. Columbia University. New York.
- CARE. 2013. *The Farmer Field and Business School: A Pathways Programming Approach*. CARE Economic Development. CARE USA. www.carepathwaystoempowerment.org. (2 Maret 2014).
- Chamala, S. and P.M. Shingi. 2007. Chapter 21 - Establishing and Strengthening Farmer Organizations. *In* B.E. Swanson, R.P. Bentz and A.J. Sofranko (Eds.). *Improving Agricultural Extension: A Reference Manual*. Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome, Italy. pp. 195-201. <http://www.fao.org/docrep/w5830e/w5830e0n.htm>. (2 Oktober 2012).
- Davidson, A.P. and M. Ahmad. 2003. *Privatization and the Crisis of Agricultural Extension: The Case of Pakistan (King's SOAS Studies in Development Geography)*. Ashgate Publishing Limited. United Kingdom.
- FAO. 2011. *Farm Business School: Training of Farmers Programme South Asia. Handbook*. Food and Agriculture Organization of the United Nations Regional Office for Asia and the Pacific. Bangkok. <http://www.fao.org/...> (13 November 2013).
- FAO. 2000. *Strategic Vision and Guiding Principles for Promoting Agricultural Knowledge and Information Systems for Rural Development (AKIS/RD)*. FAO. Rome.
- Feder, G., R. Birner and J.R. Anderson. 2011. The Private Sector's Role in Agricultural Extension Systems: Potential and Limitations. *Journal of Agribusiness in Developing and Emerging Economies* 1(1): 31-54.
- Gayo, J.R.C. 2012. Mapping the Future: A New Paradigm for Agricultural Extension. *Philippine Daily Inquirer*. <http://business.inquirer.net/72689/a-new-paradigm-for-agricultural-extension> (5 Maret 2013).
- Gustafson, D. J. 1990. Developing Extension within a Complex Institutional Arena. *Journal of Extension Systems* 8(1): 87-99.
- Harian Kabar Bisnis. Peran Penyuluh Pertanian Swasta Bakal Dioptimalkan. 10 Januari 2014.
- Indraningsih, K.S., Syahyuti, Sunarsih, A.M. Ar-Rozi, S. Suharyono, dan Sugiarto. 2013. *Peran Penyuluh Swadaya dalam Implementasi Undang-Undang Sistem Penyuluhan Pertanian. Laporan Hasil Penelitian*. Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Bogor.
- NAFES. 2005. *Consolidating Extension in the Lao PDR*. National Agricultural and Forestry Extension Service. Vientiane.
- Organization of Economic Cooperation and Development (OECD). 1989. *Survey on Effects and Consequences of Different Forms of Funding Agricultural Services*. OECD doc. AGR/REE 89, 7. Paris.
- Permentan Nomor 25/Permentan/OT.140/5/ 2009 tentang Pedoman Penyusunan Program Penyuluhan Pertanian. Kementerian Pertanian. Jakarta.
- Permentan Nomor 26/Permentan/OT.140/4/ 2012 tentang Pedoman Pengelolaan Balai Penyuluhan. Kementerian Pertanian. Jakarta.
- Permentan Nomor 52/Permentan/OT.140/12/ 2009 tentang Metode Penyuluhan Pertanian. Kementerian Pertanian. Jakarta.
- Permentan Nomor 61/Permentan/OT.140/11/ 2008 tentang Pedoman Pembinaan Penyuluh Pertanian Swadaya dan Penyuluh Pertanian Swasta. Kementerian Pertanian. Jakarta.

- Pusluh Kelautan dan Perikanan. 2 Februari 2014. http://pusluh.kkp.go.id/old/index.php/arsip/c/674/SINERGITAS-PENYULUH-SWASTA-SWADAYA-DAN-PNS-DALAM-KEBANGKITAN-UDANG-SULSEL/?category_id=5. (13 Maret 2014).
- Rivera, W.M. and W. Zijp. 2002. *Contracting for Agricultural Extension: International Case Studies and Emerging Practices*. pp. xxviii + 188 pp. CABI Publishing. Wallingford.
- Rivera, W.M. and D.J. Gustafson. 1991. *Agricultural Extension: Worldwide Institutional Evolution and Forces For Change*. Elsevier. Amsterdam.
- Rivera, W.M. and J.W. Cary. 2005. Chapter 22 - Privatizing Agricultural Extension. <http://www.fao.org/docrep/w5830e/w5830e0o.htm>. (15 Maret 2014).
- Saville, A.H. 1965. *Extension in Rural Communities: A Manual for Agricultural and Home Extension Technician Workers*. Oxford University Press. The United Kingdom.
- Schwartz, L.A. 1994. *The Role of the Private Sector in Agricultural Extension: Economic Analysis and Case Studies*. Agricultural Administration (Research and Extension) Network Paper 48. Overseas Development Institute. London.
- Setiawan, I., H. Hapsari, dan A.C. Tridakusumah. 2009. *Peningkatan Efektivitas Integrasi dan Koordinasi Peran antara Penyuluh Pertanian Pemerintah Swasta dan Swadaya bagi Pemberdayaan Petani dan Pelaku Agroindustri Skala Kecil*. Tesis. Universitas Pajajaran. Bandung. <http://www.lppm.unpad.ac.id/archives/3502>. (14 April 2013).
- Singh, B. 2009. *Agricultural Extension: Needed Paradigm Shift*. *Indian Res. J. Ext. Edu.* 9(3), September 2009. <http://www.seea.org.in/vol9-3-2009/01.pdf>. (4 Desember 2013).
- State Extension Leaders Network (SELN). 2006. *Enabling Change in Rural and Regional Australia: The Role of Extension in Achieving Sustainable and Productive Futures*. www.seln.org.au. (10 Januari 2014).
- Swanson, B.E., B.J. Farner and R. Bahal. 1997. *The Current Status of Agricultural Extension Worldwide*. In B.E. Swanson (Ed.). *Report of the Global Consultation on Agricultural Extension*. FAO. Rome.
- Umali-Deininger, D. 1997. *Public and Private Agricultural Extension: Partners or Rivals? The International Bank for Reconstruction and Development*. The World Bank. <http://wbpro.oxfordjournals.org/content/12/2/203.abstract>. (4 Desember 2013).
- Wise, C. R. 1990. *Public Service Configurations and Public Organizations: Public Organization Design in the Post-Privatization Era*. *Journal of Public Administrations Review* 50(2): 141-155.