

**KEBIJAKAN PENYELENGGARAAN PENYULUHAN PERTANIAN
DI ERA OTONOMI DAERAH DI KABUPATEN SLEMAN PROPINSI D.I.
YOGYAKARTA**

*(The Agricultural Extension Policy at Decentralization Era in District of Sleman,
Yogyakarta Province)*

Sapto Husodo dan Miftakhul Arifin

ABSTRACT

Regional autonomy policy has resulted in changes in policy direction in all sectors including the agricultural sector, particularly regarding the implementation of agricultural extension. This study aimed to elucidate the process of policy implementation of agricultural extension, the stages of preparation, and the factors that influence the policy-maker in the preparation of the implementation of agricultural extension policy in the era of regional autonomy. This research is also intended to identify forms of organization of agricultural extension policy after the era of regional autonomy, which involves institutional level of Extension Center for Agriculture, Fisheries and Forestry. The study was conducted since September until December 2009 in Sleman Yogyakarta Special Province by using qualitative descriptive methods. From the research we can conclude the process of policy making in the early era of regional autonomy in Sleman regency have not involving related parties secara real, but beginning in 2009 has involved the role of agricultural extension, although not proportionally. Factors that influence policy-makers in the formulation of policies covering internal and external factors. Internal factors including the interest, courage, professionalism, and the limits of authority, while external factors include the existence of social forces and public policy. Among these factors occur attraction to dominate in the policy making process. The form of policies relating to financing, institutional and human resources quite different to the rules specified national regulation. The implementation of agricultural extension realization that is based on local government policy on decentralization era have ups and downs.

Keywords: decentralization, agricultural extension, policy-maker.

PENDAHULUAN

Searah dengan semangat desentralisasi, kebijakan nasional telah memberikan ruang gerak desentralisasi melalui kebijakan "otonomi daerah". Sebagai implementasi otonomi daerah, Akhmadi (2004) menyatakan bahwa kewenangan di

bidang penyuluhan pertanian sejak tahun 2001 dilimpahkan kepada pemerintah daerah agar daerah mampu meningkatkan kinerja penyuluhan pertanian. Terkait dengan hal tersebut, Saragih (2005) berpendapat bahwa dengan adanya otonomi daerah, telah diberikan kebebasan kepada regional

agricultural services untuk mengambil inisiatif dalam mendesain kebijakan spesifik lokal, sementara itu pemerintah pusat melalui Menteri Pertanian bertanggung jawab hanya pada penyusunan dan manajemen strategi, kebijakan nasional dan standar-standar.

Sejak diberlakukannya Undang-Undang N0. 22 Tahun 1999 tentang otonomi daerah, penyelenggaraan penyuluhan pertanian dirasakan semakin menurun dan beragam pada setiap kabupaten/kota. Pada beberapa kabupaten/kota, penyuluhan dikelola oleh suatu lembaga khusus, di daerah ini penyelenggaraan penyuluhan relatif lebih baik. Pada kabupaten/kota lainnya tidak ada lembaga khusus yang menangani penyuluhan, pada daerah seperti ini dapat dikatakan penyuluhan pertanian tidak berjalan karena penyuluhnya tidak terurus, melakukan pekerjaan di luar tugas pokoknya, tidak didukung oleh dana yang memadai (Muzani, 2009).

Kondisi kelembagaan itu sekaligus mencerminkan adanya kendala integrasi program antar satuan kerja terkait sektor pertanian, terutama akibat masih kuatnya ego sektoral dalam kultur birokrasi kita. Padahal, di luar itu, integrasi program juga perlu dilakukan dengan beberapa satuan kerja lain. Ego sektoral juga bisa muncul akibat perbedaan porsi anggaran yang dikelola masing-masing satuan kerja (Mazhida, 2008).

Implementasi penyelenggaraan penyuluhan pertanian di daerah belum sesuai dengan yang diharapkan, karena masih terdapat beberapa kendala antara lain (1) Kebijakan pemerintah daerah terhadap penyelenggaraan penyuluhan pertanian masih setengah-setengah, (2) Alokasi anggaran, pengaturan kelembagaan, dan ketenagaan belum mengarahkan dan mendukung penyelenggaraan penyuluhan pertanian yang memadai.

Dengan kondisi ini maka perlu dikaji beberapa hal yang berkaitan dengan kebijakan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan penyuluhan pertanian pada era otonomi daerah, yaitu meliputi proses terwujudnya kebijakan, bentuk kebijakan, dan implementasi kebijakan penyelenggaraan penyuluhan pertanian pada era otonomi daerah di Kabupaten Sleman.

Dari permasalahan yang ada kemudian dirumuskan masalah sebagai berikut: (1) Bagaimanakah proses penyusunan kebijakan penyelenggaraan penyuluhan pertanian di era otonomi daerah? (2) Bagaimanakah faktor-faktor yang mempengaruhi *policy-maker* dalam penyusunan kebijakan penyelenggaraan penyuluhan pertanian? (3) Bagaimanakah bentuk kebijakan penyelenggaraan penyuluhan pertanian pada era otonomi daerah? (4) Bagaimanakah implementasi penyelenggaraan penyuluhan pertanian di era otonomi daerah?

Dari rumusan masalah ini kemudian ditentukan tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui : (1) Gambaran proses penyusunan kebijakan penyelenggaraan penyuluhan pertanian pada era otonomi daerah. (2) Faktor-faktor yang mempengaruhi *policy-maker* dalam penyusunan kebijakan penyelenggaraan penyuluhan pertanian. (3) Bentuk kebijakan penyelenggaraan penyuluhan pertanian pada era otonomi daerah. (4) Implementasi penyelenggaraan penyuluhan pertanian pada era otonomi daerah.

Ealau dan Prewitt dalam Suharto (1997), memberikan pengertian kebijakan adalah sebuah ketetapan yang berlaku yang dicirikan oleh perilaku yang konsisten dan berulang, baik dari yang membuatnya maupun yang mentaatinya (yang terkena kebijakan itu).

Menurut Muhadjir (2003), terdapat empat konsep dalam bentuk paradigma kebijakan yaitu (1) Paradigma Social Welfare Policy, (2) Paradigma Public Policy, (3) Paradigma Social Policy. dan (4) Paradigma Desentralisasi dan Otonomi. Proses kebijakan diwarnai beberapa hal yaitu meliputi sebagai berikut: (1) Interes dan keberanian dari pembuat atau penentu kebijakan, (2) Konteks professional, (3) Batas kewenangan, yaitu kewenangan organisasi, dan kewenangan akademik, (4) Kekuatan social, dan (5) Kecenderungan kebijakan publik.

Hal-hal yang perlu mendapat perhatian saat ini sebagaimana yang diamanatkan oleh UU SP3K tersebut adalah: diperlukan penataan kelembagaan penyuluhan pertanian pemerintah dari tingkat pusat sampai dengan tingkat kecamatan; sumber dana bagi penyelenggaraan penyuluhan pertanian di daerah merupakan kontribusi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, baik provinsi maupun kabupaten/kota guna membiayai kegiatan-kegiatan penyuluhan pertanian secara komprehensif (Pusat Pengembangan Penyuluhan Pertanian, 2008).

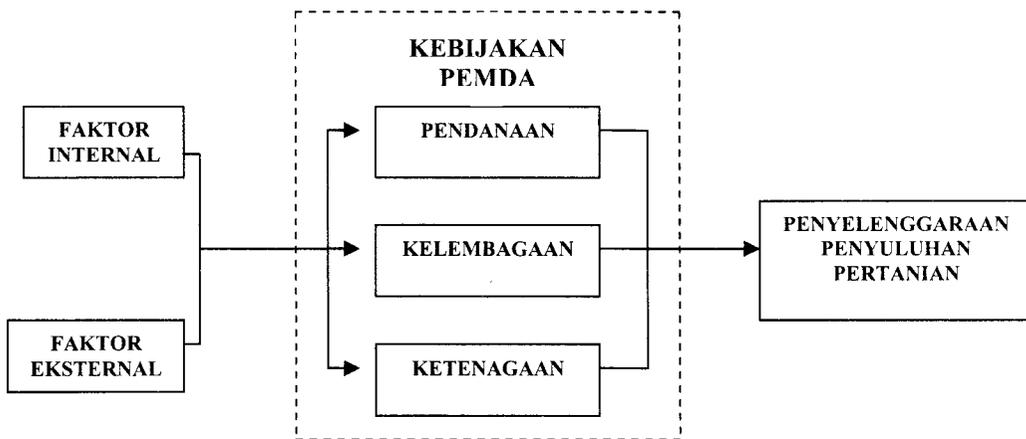
Pengukuran kinerja Pemda kabupaten/kota dalam menyelenggarakan penyuluhan pertanian didasarkan atas Keputusan Mendagri No.130-67 tahun 2002 tentang Pengakuan Kewenangan dan Daftar Kewenangan Kabupaten/Kota di bidang pertanian. Pada prinsipnya ada 9 (sembilan) kewenangan yang harus dilaksanakan agar secara berkelanjutan penyelenggaraan penyuluhan pertanian, meliputi sebagai berikut: (1) Penetapan kebijakan dan program penyelenggaraan penyuluhan pertanian; (2) Penyusunan, perbanyakan dan penyebaran metoda dan materi penyuluhan pertanian dalam bentuk cetakan/alat elektronik; (3) Penumbuhkembangkan keltan dan kelembagaan ekonomi petani; (4) Pembinaan dan pengembangan kerjasama kemitraan; (5) Pembinaan dan pengembanga penyuluh pertanian; (6) Pembinaan dan pengelolaan

kelembagaan PP; (7) Pembinaan kepemimpinan keltan; (8) Pengelolaan perpustakaan pertanian; dan (9) Pengadaan, pengembangan dan pemeliharaan sarana dan prasarana penyuluhan pertanian (Puskaji, 2004).

Menurut Muhadjir (2003), langkah-langkah penelitian kebijakan integrative meliputi sebagai berikut: (1) Masalah: dicermati wewenang, obyek sistemik, dan agregatif, (2) Teori kajian *Transdisciplin* dan *Cross discipline*, (3) Metodologi: cermati otoritas, sistemik, mikro-makro dan agregasi,

(4) Data system, agregasi, filsafat social, rancangan alternatif, (5) Analisis: Cari kebenaran untuk cari alternatif, (6) Kesimpulan: Kebenaran empirik, (7) Matching kebenaran dengan filsafat social, dan (8-10) Mengolah alternative pilihan, kendala dan hasil optimal.

Dari pemahaman secara empiris dan teoritis tentang peranan kebijakan penyelenggaraan penyuluhan pertanian pada era otonomi daerah, maka dapat digambarkan kerangka pikir sebagai berikut:



Gambar 1. Kerangka Pikir

Dari uraian yang telah disajikan di atas yang menyangkut permasalahan, kajian teori, dan kerangka pikir, maka dalam penelitian ini dapat dirumuskan beberapa pertanyaan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah proses penyusunan kebijakan penyelenggaraan penyuluhan pertanian setelah era otonomi daerah? Proses penyusunan ini menyangkut siapa

saja yang menjadi policy-maker kebijakan dan bagaimana tahapan penyusunannya?

2. Bagaimanakah faktor-faktor yang mempengaruhi policy-maker dalam penyusunan kebijakan penyelenggaraan penyuluhan pertanian? Faktor-faktor meliputi internal dan eksternal.

3. Bagaimanakah bentuk kebijakan penyelenggaraan penyuluhan pertanian setelah era otonomi daerah? Bentuk disini bagaimanakah kebijakan yang menyangkut kelembagaan, pendanaan dan ketenagaan? setelah era otonomi daerah? Implementasi disini pada tingkat kelembagaan Balai Penyuluhan Pertanian, Perikanan dan Kehutanan (BP3K). Dari kerangka pikir ini kemudian masing-masing variabel dideskripsikan sebagai berikut:
4. Bagaimanakah implementasi penyelenggaraan penyuluhan pertanian

Tabel 1. Deskripsi Faktor-Faktor Penelitian

No.	Faktor	Sub faktor/elemen
1	Proses Penyusunan Kebijakan	(1) Pembuat kebijakan (Policy-maker), dan (2) Tahapan Penyusunan Kebijakan
2	Faktor internal kebijakan	(1) Interes, (2) keberanian, (3) profesionalitas, dan (4) batas kewenangan
3	Faktor eksternal kebijakan	(1) Kekuatan social, dan (2) kebijakan public (politik, sosial-ekonomi, institusi, lingkungan, sumber daya, tingkat kelayakan, dan teknis)
4	Kebijakan	(1) Pendanaan, (2) kelembagaan, dan (3) Ketenagaan
5	Implementasi Penyelenggaraan Penyuluhan Pertanian	(1) Penetapan kebijakan dan program penyelenggaraan penyuluhan pertanian; (2) Penyusunan, perbanyakan dan penyebaran metoda penyuluhan pertanian dan materi penyuluhan dalam bentuk cetakan maupun alat elektronik sesuai kebutuhan lokalita; (3) Penumbuh-kembangkan kelompok tani dan kelembagaan ekonomi petani; (4) Pembinaan dan pengembangan kerjasama kemitraan petani, penyuluh, peneliti dan LSM; (5) Pembinaan dan pengembangan tenaga penyuluh pertanian; (6) Pembinaan dan pengelolaan kelembagaan penyuluhan pertanian; (7) Pembinaan kepemimpinan petani, wanita tani, dan pemuda tani; (8) Pengelolaan perpustakaan pertanian; dan (9) Pengadaan, pengembangan dan pemeliharaan sarana dan prasarana penyuluhan pertanian.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini dilakukan sejak pembuatan proposal sampai pembuatan laporan pada bulan September s/d Desember 2009. Lokasi penelitian di Kabupaten Sleman Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif. Menurut Nawawi (1998), penelitian deskriptif dapat diartikan sebagai prosedur pemecahan masalah yang diselidiki dengan menggambarkan/melukiskan keadaan subyek/obyek penelitian pada saat sekarang berdasarkan fakta-fakta yang tampak atau sebagaimana adanya. Dalam metode penelitian ini didesain menurut aturan penelitian kebijakan. Responden untuk mendapatkan data kebijakan menggunakan sampel purposif, yang dipilih sesuai kewenangannya atau jabatannya. Dalam hal ini menggunakan sumber data (responden) meliputi pembuat kebijakan (*policy-maker*). Untuk menambah keakuratan data dari *policy-maker* maka perlu responden penyuluh pertanian yang dapat dihubungi sebagai *cross-check*. Untuk mendapatkan data tentang penyelenggaraan penyuluhan pertanian menggunakan responden para Kepala Balai Penyuluhan Pertanian, Perikanan dan Kehutanan (BP3K) yang ada di seluruh Wilayah Kabupaten Sleman.

Metode dan teknik pengumpulan data yang dipakai dalam penelitian ini adalah

meliputi kuesioner, wawancara, observasi lapangan dan dokumentasi.

Hasil analisis kemudian dilakukan pembahasan untuk mendapatkan kebenaran empiris. Dalam penelitian kebijakan setelah diperoleh kesimpulan sebagai kebenaran empirik, perlu dilakukan matching dengan filsafat sosial untuk memperoleh beberapa alternatif, kemudian diolah alternatif tersebut untuk mengidentifikasi kendala dan hasil yang optimal.

PEMBAHASAN

Proses Penyusunan Kebijakan Penyelenggaraan Penyuluhan Pertanian

Kebijakan Penyelenggaraan Penyuluhan Pertanian di Kabupaten Sleman disusun oleh Kepala Dinas Pertanian, Perikanan dan Kehutanan (P2K) Kabupaten Sleman, dan dibantu beberapa staf dinas yang menangani bidang PP. Kebijakan yang telah dibuat ini bersifat pragmatis, dan belum melibatkan banyak pihak yang terkait, serta belum nampak mengacu sepenuhnya aturan dari pusat (Kementerian Pertanian).

Sementara menurut Ripley (dalam Ulul Albab, 2009), ada dua kelompok aktor yang terlibat dalam penyusunan kebijakan yaitu kelompok aktor yang ada di dalam pemerintahan dan kelompok aktor yang ada di luar pemerintahan. Demikian juga menurut Hamka dkk. (2009), dalam proses pembuatan

suatu kebijakan, perlu keterlibatan para pembuat kebijakan, baik pelaku yang resmi maupun yang tidak resmi. Untuk memahami siapa sebenarnya yang merumuskan kebijakan, terlebih dahulu harus dipahami sifat-sifat semua pelaku (*participant*), bagian atau peran apa yang mereka lakukan, wewenang atau kekuasaan yang mereka miliki, bagaimana mereka saling berhubungan dan saling mengawasi.

Dalam aturan menurut Safi'i (2008), proses penyusunan kebijakan pembangunan ekonomi daerah mengalami perubahan semenjak era otonomi daerah. Untuk periode awal era otonomi daerah (1999–2003) menggunakan dasar hukum UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Pada periode 2004 – 2006 menggunakan dasar hukum UU no. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, dan secara lebih teknis proses penyusunan kebijakan pembangunan daerah diatur dalam UU No. 2 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Pada UU yang terakhir ini secara garis besar bahwa proses kebijakan pembangunan ekonomi daerah menggabungkan antara pendekatan politis, teknokratis, partisipasi dan *top-down* dengan *bottom-up* dalam hubungan sinergis antar komponen. Efek dari ketentuan ini akan berakibat peran masyarakat yang terlibat langsung dalam penyusunan kebijakan masih kurang atau belum proporsional.

Tahapan yang dilakukan pihak Dinas dalam penyusunan kebijakan pada awal era otonomi daerah masih dominan model *top-down*, sehingga para penyuluh merasa kurang dilibatkan dalam proses penyusunan kebijakan. Akibatnya penyelenggaraan penyuluhan pertanian di lapangan kurang sesuai dengan kebutuhan penyuluh dan petani. Posisi penyuluh pertanian rentan dengan perubahan tugas yang sebenarnya bukan tugas penyuluh pertanian. Bahkan banyak penyuluh yang diberi tugas struktural, dan ada pula yang dimutasikan ke jabatan struktural. Padahal secara nasional kebutuhan tenaga penyuluh pertanian masih kurang.

Menurut Ripley (dalam Ulul Albab, 2009), tahap-tahap penyusunan kebijakan publik yang umumnya diterapkan di dalam sistem pemerintahan yang demokratis meliputi 9 tahapan yaitu (1) Tahap penyusunan "Agenda Setting", (2) Tahap penyusunan "Agenda Pemerintah", (3) Tahap formulasi dan legalisasi tujuan serta program kebijakan, (4) Tahap penyusunan statement kebijakan, (5) Tahap implementasi kebijakan, (6) Tahap pelaksanaan tindakan konkrit kebijakan, (7) Tahap evaluasi atas pelaksanaan kegiatan kebijakan, (8) Tahap evaluasi dampak dan hasil kebijakan, (9) Tahap penyusunan keputusan tentang program kebijakan untuk tahun yang akan datang (tahun selanjutnya).

Faktor-faktor yang mempengaruhi *policy-maker* dalam penyusunan kebijakan

Faktor internal

Faktor internal mempunyai arti bahwa produk kebijakan dipengaruhi oleh kondisi internal pembuat kebijakan, walaupun pada kenyataannya karena kebijakan tersebut akan diimplementasikan oleh lembaga atau menyangkut banyak orang maka seseorang atau kelompok yang menyusun kebijakan seharusnya melibatkan pihak-pihak yang berkepentingan dengan produk kebijakan yang dibuat. Dari hasil angket dan wawancara terhadap pembuat kebijakan menghasilkan gambaran faktor internal sebagai berikut:

Gambaran aspek interes pembuat kebijakan dengan menggunakan indikator perencanaan, proses musyawarah, dan pengalokasian waktu dalam pembuatan kebijakan. Hasil pengamatan menunjukkan adanya penggunaan indikator ini, artinya dalam pembuatan kebijakan menunjukkan adanya aspek interes dari pembuat kebijakan. Pada proses perencanaan dilakukan adanya proses musyawarah dan pengesahan di tingkat kelembagaan. Ini mengindikasikan bahwa kebijakan ini dibuat menggunakan aspek interes dari pembuat kebijakan yang memadai, namun keterlibatan petani dan penyuluh secara umum masih kurang memadai.

Gambaran aspek keberanian dari pembuat kebijakan dalam pembuatan

kebijakan menggunakan indikator rasionalitas dan penggunaan prinsip kebenaran dan kebaikan. Produk kebijakan dapat dibuat oleh seseorang/kelompok yang berani, diantaranya dapat ditunjukkan adanya penyesuaian/perubahan dengan acuan kebijakan di level atas dengan dasar pertimbangan rasionalitas dan prinsip kebenaran dan kebaikan. Kebijakan penyelenggaraan penyuluhan pertanian sekarang telah diatur Kementerian Pertanian, namun dalam menerjemahkan kebijakan di level bawah memang harus berani untuk menyesuaikan agar cocok dan pantas diterapkan di daerah masing-masing. Namun yang menjadi permasalahan kepragmatisan kebijakan pada level daerah sering kurang menghargai idealisme.

Gambaran aspek profesionalisme pembuat kebijakan menggunakan indikator bahwa dalam pembuatan kebijakan apakah menganut kebenaran secara prosedur, tawar menawar/kompromi, ideal, atau rasional. Dalam pembuatan kebijakan memang harus memperhatikan adanya pilihan atau kombinasi diantara keempat aspek ini. Dari hasil angket dan wawancara dalam penyusunan kebijakan mulai tahun 2009 cenderung menggunakan aspek rasional. Aspek rasionalitas kebijakan masih agak dominan dari pejabat level atas, artinya masih ada gambaran *top down*.

Gambaran aspek batas kewenangan dalam pembuatan kebijakan dengan indikator kewenangan secara organisasi kelembagaan atau kewenangan karena penguasaan keilmuan (pakar/praktisi) atau orang/kelompok lainnya yang diberi tugas. Dari hasil angket dan wawancara menunjukkan bahwa kebijakan ini dibuat oleh orang-orang yang diberi tugas dan kewenangan secara organisasi kelembagaan.. Permasalahan yang muncul kemudian apabila kebijakan yang tersusun terjadi kesenjangan kepentingan diantara pemangku kebijakan, apabila tidak dilakukan musyawarah dari seluruh pemangku kebijakan.

Faktor eksternal

Keberadaan faktor eksternal tidak dapat dihindarkan dalam penyusunan kebijakan, karena kebijakan yang disusun akan diimplementasikan kepada lembaga dan segenap aparat lembaga tersebut, dan bahkan efek implementasi kebijakan ini mempunyai dampak secara sosial. Faktor eksternal yang mempengaruhi dalam penyusunan kebijakan meliputi faktor kekuatan sosial dan faktor kebijakan publik.

Kekuatan sosial yang mempengaruhi produk kebijakan penyelenggaraan penyuluhan pertanian meliputi indikator-indikator antara lain adanya keinginan dan tuntutan kebutuhan masyarakat tani. Dari hasil angket dan wawancara menunjukkan bahwa kekuatan sosial ini juga menjadi

pertimbangan dalam penyusunan kebijakan penyelenggaraan penyuluhan pertanian. Bahkan pada era demokrasi ini kekuatan social mempunyai porsi besar untuk dipertimbangkan dalam membuat kebijakan, agar keinginan terutama para petani dapat difasilitasi.

Kebijakan publik juga mempengaruhi produk kebijakan penyelenggaraan penyuluhan pertanian, terutama yang menyangkut isu-isu seperti teknologi, social, politik dan ekonomi yang sedang berkembang. Isu-isu ini cepat berkembang dengan adanya perkembangan teknologi informasi sampai ke tingkat desa. Bahkan isu-isu ini begitu cepat berubah seiring dengan dinamika perkembangan masyarakat tani. Dari hasil angket dan wawancara menunjukkan bahwa isu-isu ini menjadi pertimbangan pula dalam pembuatan kebijakan.

Menurut Hamka dkk. (2009), dalam suatu negara hukum yang demokratis, penyelenggaraan pemerintahan senantiasa dilakukan melalui kebijakan publik. Proses kebijakan publik dalam negara demokrasi yang konstitusional mengimplikasikan keterlibatan unsur pemerintah, dunia usaha dan masyarakat luas, yang didasari dan disemangati nilai-nilai kemanusiaan dan peradaban yang luhur, serta diselenggarakan dengan mengindahkan nilai-nilai dan prinsip-

prinsip pemerintahan yang baik (*good governance*).

Khusus kebijakan publik yang menyangkut peran partai politik yang sedang menjadi isu masyarakat setelah era reformasi, yaitu adanya multi partai dalam hubungannya dengan penyusunan kebijakan pemerintah daerah. Menurut James E. Anderson (dalam Ulul Albab, 2009), di dalam negara yang menganut atau mempraktekkan sistem multipartai ini partai politik dicirikan menjalankan peran sebagai "*broker*", yang menjadi perantara kepentingan anggotanya untuk disalurkan kepada *policy-maker*. Memang sepintas kelihatan bahwa partai politik menjalankan peran yang sangat baik, tetapi sebenarnya yang diperankan oleh partai politik itu tidak lebih efektif dibandingkan dengan peran *interest groups*.

Bentuk kebijakan penyelenggaraan penyuluhan pertanian

Kebijakan pendanaan

Sesuai UU-SP3K Pasal 32 ayat 2 menyatakan bahwa sumber pembiayaan untuk penyuluhan disediakan melalui APBN dan APBD baik provinsi maupun kabupaten/kota, baik secara sektoral maupun lintas sektoral, maupun sumber-sumber lain yang sah dan tidak mengikat. Dan ayat 3 menyatakan bahwa pembiayaan penyuluhan yang berkaitan dengan penyelenggaraan penyuluhan di provinsi, kabupaten/kota,

kecamatan, dan desa bersumber dari APBD yang jumlah dan alokasinya disesuaikan dengan program penyuluhan (Kadin, 2009).

Dari hasil angket dan wawancara dengan pembuat kebijakan maka pendanaan dalam penyuluhan pertanian dapat ditunjukkan sebagai berikut:

Kegiatan penyuluhan pertanian yang dialokasikan dengan pendanaan dari Pemda meliputi: (a) Penguatan modal keltan, (b) Pelatihan/magang/SL, (c) Pelaksanaan Demplot dan Demarea, (d) Lomba keltan, (e) Studi banding, (f) Penumbuhan keltan, gapoktan dan asosiasi petani, (g) Bimbingan untuk pengajuan GAP-SOP dan sertifikasi produk, (h) Pemberdayaan keltan, (i) Biaya operasional penyuluh, dan (j) Penyusunan program dan rencana kerja penyuluhan pertanian..

Sumber pendanaan yang berasal dari daerah meliputi: (a) APBD dari Kabupaten dan Propinsi, (b) Tugas pembantuan, dan (c) Dana dekonsentrasi Dana yang dialokasikan untuk penyelenggaraan penyuluhan pertanian menurut pembuat kebijakan menganggap sudah cukup besar, sesuai target telah mencukupi dan bahkan tiap tahun mengalami kenaikan. Distribusi dan alokasi pendanaan penyelenggaraan penyuluhan di setiap kecamatan/BP3K tidak sama tergantung dari program dan jumlah tenaga penyuluh pertanian.

Dari alokasi dana yang berasal dari daerah memang secara garis besar sudah menggambarkan atau sesuai yang dikehendaki dalam UU-SP3K, namun yang belum nampak adalah dana yang dialokasikan untuk peningkatan kompetensi penyuluh pertanian, seperti untuk kegiatan pendidikan dan pelatihan yang difasilitasi pemerintah daerah.

Kebijakan kelembagaan

Kebijakan kelembagaan penyuluhan pertanian di Kabupaten Sleman tidak sepenuhnya mengacu kebijakan kelembagaan yang diatur pusat. Dalam UU-SP3K (2006) Pasal 8 ayat 2 menyatakan bahwa kelembagaan penyuluhan pertanian tingkat kabupaten/kota dalam bentuk Badan Pelaksana Penyuluhan Pertanian (Bapeluh) yang dipimpin oleh pejabat setingkat eselon II, dan bertanggung jawab kepada bupati/walikota, yang pembentukannya diatur lebih lanjut dengan peraturan bupati/walikota. Untuk menetapkan kebijakan dan strategi penyuluhan kabupaten/kota, bupati/walikota dibantu oleh Komisi Penyuluhan Kabupaten/Kota

Kelembagaan penyuluhan pertanian yang ada di Kabupaten Sleman agak berbeda dengan bentuk kelembagaan yang telah diatur dalam UU-SP3K. Bupati tidak sependapat apabila seksi penyelenggaraan penyuluhan dijadikan Badan Penyuluhan Pertanian (Bapeluh). Alasannya karena

penyelenggaraan fungsi dan peranan penyuluhan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sistem dan manajemen pembangunan pertanian. Sebagaimana dalam Pasal 6 Ayat (2) huruf a, UU Nomor 16 Tahun 2006 tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan dan Kehutanan. Pemda dalam menetapkan kebijakan penyuluhan memperhatikan ketentuan bahwa penyuluhan dilaksanakan secara terintegrasi dengan subsistem pembangunan pertanian, perikanan dan kehutanan (Pemerintah Kabupaten Sleman, 2009).

Kelembagaan penyuluhan pertanian yang ada di Kabupaten Sleman mulai dari tingkat kabupaten sampai tingkat desa meliputi sebagai berikut:

Di tingkat Kabupaten terdapat lembaga yang menangani penyuluhan pertanian yaitu Dinas Pertanian, Perikanan dan Kehutanan dan Bidang Ketahanan Pangan dan Penyuluhan, sementara untuk Komisi Penyuluhan Pertanian sedang disusun. *Di tingkat kecamatan (gabungan beberapa Kecamatan)* terdapat Balai Penyuluhan Pertanian, Perikanan dan Kehutanan (BP3K) yang meliputi delapan BP3K. *Di tingkat desa* terdapat organisasi Gabungan Kelompok Tani (Gapoktan). *Ditingkat dusun/dukuh* terdapat organisasi para petani yaitu Kelompok tani

Kebijakan Ketenagaan

Menurut kebijakan penyuluhan pertanian Kabupaten Sleman, ketenagaan

penyuluhan pertanian yang ada meliputi: (1) Penyuluh Pertanian Lapangan (PPL) yang berstatus PNS, (2) Penyuluh Pertanian Lapangan yang masih berstatus Tenaga Harian Lepas (THL) Tenaga Bantu Penyuluh Pertanian (TBPP)

Selama ini di Kabupaten Sleman keberadaan Penyuluh Pertanian belum mencukupi, karena semakin banyak yang pensiun dan tahun-tahun mendatang akan banyak yang mengalami pensiun. Untuk mengantisipasi kekurangan tenaga penyuluh pertanian, maka ada kebijakan yang mengatur agar ketenagaan penyuluhan pertanian bisa proporsional. Usaha yang dilakukan adalah dengan pengaturan mutasi tempat kerja, mutasi jabatan dan penambahan tenaga penyuluh pertanian. Disamping itu juga untuk meningkatkan kemampuan penyuluh pertanian maka dilakukan kegiatan antara lain pelatihan, studi banding, *in house training* dan magang. Sebagaimana dalam UU-SP3K Pasal 20 ayat 1 menyatakan bahwa Pemerintah dan pemerintah daerah meningkatkan kompetensi penyuluh PNS melalui pendidikan dan pelatihan (Kadin, 2009).

Implementasi Penyelenggaraan Penyuluhan Pertanian

Implementasi penyelenggaraan penyuluhan pertanian berlangsung di setiap BP3K seluruh wilayah Kabupaten Sleman. Di Kabupaten Sleman terdapat delapan kantor

BP3K yang menyebar di beberapa wilayah kecamatan. Hal ini telah diutarakan pada bagian kelembagaan tingkat kecamatan di atas. Masing-masing BP3K mengimplementasikan penyelenggaraan penyuluhan pertanian sesuai kebijakan yang diatur atau disusun di tingkat Kabupaten. Dari hasil angket yang disebar ke seluruh kantor BP3K menghasilkan data penyelenggaraan penyuluhan pertanian sebagai berikut: (Lihat Tabel 2.)

Dari tabel 2 di atas terdapat beberapa penjelasan untuk mengetahui bentuk-bentuk realisasi penyelenggaraan penyuluhan pertanian dari keseluruhan wilayah. Realisasi dari beberapa aspek penyelenggaraan penyuluhan pertanian meliputi sebagai berikut:

Penyelenggaraan penyuluhan pertanian di semua BP3K mengacu pada kebijakan dan program penyelenggaraan penyuluhan pertanian yang telah ditetapkan dari Dinas P2K Kabupaten Sleman. Dari kebijakan dan program ini kemudian dijabarkan oleh masing-masing BP3K menjadi kebijakan dan program masing-masing BP3K antara lain dalam bentuk program penyuluhan, rencana kerja penyuluhan tahunan dan sebagainya. Menurut beberapa penyuluh pertanian bahwa kebijakan yang disusun Dinas pada awal era otonomi daerah mengalami perombakan total dibanding kebijakan sebelumnya.

Tabel 2. Kompilasi Data Penyelenggaraan Penyuluhan Pertanian

No	PENYELENGGARAAN PENYULUHAN PERTANIAN	REALISASI KEGIATAN MASING- MASING BP3K/WILAYAH *)								KETERANGAN
		I	II	III	IV	V	VI	VI I	VII I	
1	Penetapan kebijakan dan program penyelenggaraan penyuluhan pertanian	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	
2	Penyusunan, perbanyakan dan penyebaran metoda penyuluhan pertanian dan materi penyuluhan dalam bentuk cetakan maupun alat elektronik sesuai kebutuhan lokalita	Y * Y **	Y * Y **	Y * T **	Y * Y **	Y * Y **	Y * Y **	Y * T **	Y * Y **	* Penyusunan dan penerapan metode ** Penyusunan perbanyakan dan penyebaran materi PP dlm bentuk ce-takan/media elek-tronik
3	Penumbuh-kembangkan kelompok tani dan kelembagaan ekonomi petani	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	
4	Pembinaan dan pengembangan kerjasama kemitraan petani, penyuluh, peneliti dan LSM	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	
5	Pembinaan dan pengembangan tenaga penyuluh pertanian	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	
6	Pembinaan dan pengelolaan kelembagaan penyuluhan pertanian	Y	Y	T	Y	Y	Y	Y	Y	
7	Pembinaan kepemimpinan petani, wanita tani, dan pemuda tani	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	
8	Pengelolaan perpustakaan pertanian	Y	T	Y	Y	Y	Y	T	T	

9	Pengadaan, pengembangan dan pemeliharaan sarana dan prasarana penyuluhan pertanian	Y *	Y *	Y	Y	Y	Y	Y	Y *	* Pengadaan sarana/ prasarana ** Pengemb. sarana/ prasarana *** Pemeliharaan. Sarana/ prasarana
		Y	T	*	*	*	*	*	Y	
		**	**	T	Y	Y	Y	Y	**	
		Y	Y	**	**	**	**	**	Y	
		***	**	T	Y	Y	Y	Y	***	
				**	**	**	**	**		
			*	*	*	*	*	*		

Keterangan:

Y = Ya, T = Tidak

- *) BP3K Wilayah I Moyudan : wilayah kerja meliputi Kec. Moyudan dan Kec. Minggir
 BP3K Wilayah II Godean : wilayah kerja meliputi Kec. Godean dan Kec. Gamping
 BP3K Wilayah III Seyegan : wilayah kerja meliputi Kec. Seyegan, Kec. Tempel, dan Kec. Mlati
 BP3K Wilayah IV Sleman : wilayah kerja meliputi Kec. Sleman dan Kec. Ngaglik
 BP3K Wilayah V Pakem : wilayah kerja meliputi Kec. Pakem dan Kec. Turi
 BP3K Wilayah VI Ngeemplak : wilayah kerja meliputi Kec. Ngeemplak, dan Kec. Cangkringan
 BP3K Wilayah VII Berbah : wilayah kerja meliputi Kec. Berbah dan Kec. Depok
 BP3K Wilayah VIII Prambanan : wilayah kerja meliputi Kec. Prambanan dan Kec. Kalasan

Metode penyuluhan pertanian telah disusun dan diterapkan oleh semua BP3K dengan berbagai bentuk metode, dan secara umum dapat digambarkan beberapa metode yang diterapkan oleh seluruh BP3K yaitu meliputi sebagai berikut: (a) Tatap muka/Kunjungan yang disertai adanya metode ceramah, diskusi, Pelatihan, Kursus, PRA, (b) Sekolah Lapang, (c) Magang, (d) Demonstrasi: Demplot, Demfarm, Demarea, (f) Studi banding, (g) Temu lapang, dan (h) Siaran massal: siaran radio.

Dari kesemuanya metode di atas, dari hasil pengamatan lapangan hanya metode kunjungan/tatap muka yang banyak dilaksanakan dalam bentuk pertemuan lapangan yang dilakukan bersama kelompok

tani binaan. Pada saat tatap muka ini banyak dilakukan metode ceramah dan diskusi. Untuk metode yang sebenarnya sangat bermanfaat untuk meningkatkan keterampilan dan memotivasi petani, seperti Sekolah Lapang dan Demonstrasi jarang dilakukan karena menurut para penyuluh membutuhkan biaya yang tidak sedikit.

Dalam penyusunan, perbanyakan, dan penyebaran materi penyuluhan pertanian dalam bentuk cetakan dan media elektronik sebagian besar BP3K telah menerapkan, namun masih terdapat beberapa BP3K yang mengalami kesulitan pelaksanaannya karena belum ada bagian dari lembaga yang menangani, dan ketidakadaan sarana yang dipergunakan untuk merealisasikan kegiatan

ini. Hasil pengamatan lapangan menunjukkan bahwa para penyuluh pertanian di Kabupaten Sleman telah menerbitkan tabloit “Akar” sebagai sarana penyebaran informasi bagi penyuluh pertanian. Untuk penyebaran materi penyuluhan lewat media elektronik jarang dilakukan.

Dalam kegiatan penumbuhan dan pengembangan keltan/gapoktan/Lembaga Keuangan Mikro (LKM) dari masing-masing BP3K telah melaksanakan walaupun dalam penelitian ini tidak dapat diketahui bagaimana kecepatan dan kualitas penumbuhan dan pengembangannya.

Kegiatan pembinaan dan pengembangan kerjasama/kemitraan keltan dengan pihak luar dari setiap BP3K telah berjalan dan dapat difasilitasi oleh pihak BP3K tersebut. Kegiatan pembinaan dan pengembangan kerjasama/kemitraan ini dari masing-masing BP3K bervariasi antara lain meliputi:

- (a) Kerjasama dalam bidang on-farm dan off-farm seperti usahatani bersama.
- (b) Kerjasama dalam bentuk bimbingan teknis seperti pengadaan demplot, dan penguatan modal
- (c) Kerjasama telah dilakukan antara lain dengan instansi seperti PT Telkom, SHS, PT Pertani, BPSB dan lain sebgainya.

Pembinaan dan pengembangan terhadap penyuluh pertanian di setiap BP3K

telah terselenggara dalam bentuk berbagai macam kegiatan antara lain:

- (a) Diklat/Pelatihan baik diselenggarakan di dalam instansi maupun yang dilaksanakan di luar instansi.
- (b) Pembinaan administrasi penyuluhan pertanian, pemahaman UU-SP3K, dan pengurusan DUPAK dan PAK.
- (c) Fasilitasi dalam kegiatan magang, studi banding, pertemuan antar penyuluh dan pihak terkait, seminar, lokakarya, penilaian penyuluh pertanian berprestasi dan lain sebagainya.

Pembinaan dan pengelolaan kelembagaan penyuluhan pertanian telah dilakukan di sebagian besar BP3K, hanya ada satu BP3K yang menyatakan belum melakukan karena kelembagaan penyuluhan yang mandiri belum terbentuk. Bagi BP3K yang telah melakukan antara lain meliputi kegiatan:

- (a) Pembentukan Balai Penyuluhan Pertanian, Perikanan dan Kehutanan (BP3K) sebagai ganti dari lembaga Balai Penyuluhan Pertanian (BPP).
- (b) Pembinaan lembaga BP3K dalam bentuk kelengkapan sarana dan prasarana seperti pembangaunan dan renovasi kantor BP3K, melengkapi sarana utama dan pendukung.
- (c) Pembinaan formasi tenaga structural dan fungsional penyuluhan pertanian, koordinasi dengan lembaga profesi

penyuluh pertanian (Perhiptani, Ikatan Penyuluh Pertanian).

- (d) Pembinaan kelembagan petani seperti kelompok tani, gapoktan, asosiasi petani dan lain sebagainya.

Pembinaan kepemimpinan kelompok tani/wanita tani/pemuda tani di setiap BP3K telah terselenggara dalam bentuk antara lain:

- (a) Memotivasi dalam hal kaderisasi/regenerasi kepemimpinan/kepengurusan kelompok tani terutama yang kurang/tidak aktif atau pengurus yang sudah tua umurnya.
- (b) Pelatihan/kursus manajemen, kepemimpinan, kewirausahaan, komunikasi dan lain sebagainya.
- (c) Pendampingan dalam penguatan kelompok tani dan peningkatan kelas kelompok tani.
- (d) Kegiatan peningkatan pengetahuan dalam bidang manajemen seperti magang/ pelatihan/ kursus ke luar daerah/kelompok tani yang lebih maju.

Pengadaan dan pengelolaan perpustakaan petani di setiap BP3K bervariasi ada yang menyatakan sudah menyelenggarakan dan ada beberapa yang belum. Untuk yang sudah menyelenggarakan ada beberapa kegiatan yang dilakukan antara lain:

- (a) Pengadaan buku baru dan penataan/inventarisasi buku yang sudah

ada seperti pembuatan katalog dan pengaturan buku.

- (b) Pengaturan administrasi perpustakaan.
- (c) Peningkatan kemampuan pengurus perpustakaan dalam bentuk pelatihan/magang/ kursus perpustakaan.
- (d) Memfasilitasi dan membimbing pengurus perpustakaan untuk mengakses buku, majalah, tabloid, jurnal dan lain sebagainya keluar Hasil pengamatan di lapangan kenyataannya perpustakaan bagi petani masih jarang, atau kalau ada kurang memadai dan jarang dimanfaatkan petani. Para petani juga belum menunjukkan gairah yang tinggi dalam budaya membaca.

Pengadaan sarana dan prasarana penyuluhan pertanian untuk seluruh BP3K telah terselenggara, dan pengadaannya bervariasi antara lain meliputi:

- (a) Ada beberapa BP3K yang dapat menyelenggarakan pembangunan prasarana gedung seperti gedung pertemuan, kantor BP3K, dan lahan /kebun percontohan/demplot.
- (b) Pengadaan sarana seperti sarana kantor, sarana laboratorium, sarana lapangan (kendaraan dinas, media penyuluhan, sarana informasi/majalah/tabloid dan lain-lain.
- (c) Sarana penunjang seperti biaya operasional penyuluhan (BOP), eksploitasi

kendaraan dinas, dana bantuan ke petani dan lain-lain.

Pengembangan sarana dan prasarana penyuluhan pertanian sebagian besar BP3K menyelenggarakan, namun ada beberapa yang tidak menyelenggarakan. Pengembangan sarana dan prasarana yang diselenggarakan antara lain:

- (a) Penambahan sarana dan prasarana seperti kantor, peralatan, dan kendaraan dinas.
- (b) Pengembangan/penambahan peralatan seperti computer dan perangkatnya, pengadaan data base, media penyuluhan dan lain-lain.

Pemeliharaan sarana dan prasarana penyuluhan pertanian di sebagian besar BP3K telah menyelenggarakan meliputi antara lain:

- (a) Pemeliharaan/renovasi/rehabilitasi gedung, kendaraan, peralatan kantor, laboratorium dan lapangan.
- (b) Pemeliharaan dan pengelolaan kebun percontohan.

KESIMPULAN

Proses penyusunan kebijakan pada awal era otonomi daerah belum melibatkan pihak-pihak yang terkait secara nyata, namun mulai tahun 2009 telah melibatkan peran penyuluh pertanian walaupun belum proporsional. Tahapan penyusunan belum nampak mengacu pada tahapan ideal (sesuai aturan penyusunan yang jelas).

Faktor-faktor yang mempengaruhi *policy-maker* dalam penyusunan kebijakan adalah meliputi faktor internal dan eksternal. Faktor internal meliputi interest, keberanian, profesionalisme dan batas kewenangan, sedangkan faktor eksternal meliputi adanya kekuatan sosial dan kebijakan publik. Antara faktor-faktor tersebut terjadi tarik-menarik untuk mendominasi dalam produk kebijakan.

Bentuk kebijakan yang menyangkut pendanaan, kelembagaan dan ketenagaan agak berbeda dengan aturan yang tertera dalam UU-SP3K.

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. Pada akhir-akhir ini dengan adanya UU-SP3K mulai ada pembenahan dalam penyelenggaraan penyuluhan pertanian, sehingga tugas pokok dan fungsi penyuluh pertanian mulai nampak tertata dan berjalan sesuai tugas pokok dan fungsinya.

SARAN

Dalam proses penyusunan kebijakan penyelenggaraan penyuluhan pertanian di tingkat kabupaten agar melibatkan berbagai pihak yang berkepentingan dengan kegiatan

penyuluhan pertanian, terutama para penyuluh pertanian dan para petani. Kedua pihak ini yang mendapatkan dampak langsung dari kebijakan yang diterapkan.

DAFTAR PUSTAKA

- Akhmadi, Nuning, 2004. *Pelaksanaan Otonomi Daerah*. SMERU Newsletter, Desember 2004. www.smeru.or.id/newslet/2004/ed12/200412spotlight.html. Diakses Pebruari 2009
- Hamka dan Burhanuddin, 2009. *Tingkat Keterlibatan Masyarakat dalam Pembuatan Kebijakan di Kawasan Timur Indonesia*. Email: hamkalaicca@yahoo.com
- KADIN, 2009. *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2006 Tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan dan Kehutanan*. Dari: <http://www.kadin-indonesia.or.id/enm/images/dokumen/KADIN-130-3419-28012009pdf>. Diakses Maret 2009.
- Mazhida, 2008. *Sektor Pertanian Setelah Lima Tahun Otonomi Daerah: Banyak Kebijakan yang Jalan Ditempat*. Blog pada WordPress.com.
- Muhadjir, Noeng, 2003. *Metodologi Penelitian Kebijakan dan Evaluation Research: Integrasi Penelitian, Kebijakan dan Perencanaan (Edisi I)*. Yogyakarta: Penerbit Rakesarasin.
- Pemerintah Kabupaten Sleman, 2009. *Jawaban Bupati Sleman : Bapeluh Tidak Disetujui, Posisi Penyuluh Pertanian Tetap*. Email : dprdsleman@dprd.Sleman.kab.go.id
- Muzani, Achmad, 2009. *Pemberdayaan Penyuluhan Pertanian di Era Otonomi Daerah*. http://ntb.litbang.deptan.go.id/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=111. Diakses: Pebruari 2009
- Pusat Pengembangan Penyuluhan Pertanian, 2008. *Pedoman Umum Revitalisasi Penyuluhan Pertanian Tahun 2008*. <http://www.deptan.go.id/bpsdm/pedum/Pedoman%20RPP%202008.pdf>
- Puskaji, 2004. *Ringkasan Eksekutif Pengkajian 2004*. Diambil dari internet pada tanggal 20 Pebruari 2009 dari: <http://www.deptan.go.id/pesantren/bpsdm/puskaji/hasilkajian/ringk.kajian2004.html>.
- Safi'I, H. M., 2008. *Paradigma Baru Kebijakan Pmbangunan Ekonomi Daerah*. Cetakan I. Malang. Averroes Press.
- Saragih, Bungaran, 2005. *Agricultural Development Aims to Beat Poverty*. Jakarta Post.com. (www.thejakartapost.com/agrib21_1.asp).
- Suharto, Edi, 1997. *Analisis Kebijakan Sosial*, Diakses 12 Februari 2007. http://www.policy.hu/suharto/modul_a/makindo_17.htm,
- Ulul Albab, 2009. *Tahap Penyusunan Kebijakan Publik*. http://blog.unitomo.ac.id/ulul/files/2009/04/public_policy_7.pdf. ulul@unitomo.ac.id
-