

**ANALISIS ISU KEBIJAKAN DALAM PENGEMBANGAN
KELEMBAGAAN PEMERINTAH
(Studi Di BP4K Kabupaten Pesawaran)**

(Laporan Hasil Penelitian)

Oleh :

Dr. Syarief Makhya, M.Si. (NIP. 19590803 198603 1003)
Maulana Mukhlis, S.Sos, M.IP (NIP. 19780430 200812 1001)
Drs. Piping Setia Priangga, M.Si. (NIP. 19581204 198606 1001)

Dilaksanakan Dengan Biaya DIPA FISIP Unila Tahun Anggaran 2014
Sesuai Dengan Surat Perjanjian Pelaksanaan Penelitian
Nomor : 256/UN26/6/KU/2014 Tanggal 5 Juni 2014



**PROGRAM STUDI ILMU PEMERINTAHAN
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS LAMPUNG
TAHUN 2014**

ABSTRAK

ANALISIS ISU KEBIJAKAN DALAM PENGEMBANGAN KELEMBAGAAN PEMERINTAH (Studi di BP4K Kabupaten Pesawaran)

Oleh :

Syarief Makhya¹, Maulana Mukhlis², Piping Setia Priangga³

Dalam rangka mengatasi persoalan pelayanan publik, pemerintah daerah dihadapkan pada keterbatasan sumberdaya. Dilihat dari perspektif peran dan fungsi pemerintah, maka semakin meluas apapun berbagai isu-isu kebijakan publik seyogyanya harus bisa diatasi dan dipecahkan oleh pemerintah sehingga masyarakat memperoleh kepuasan atas pelayanan yang diberikan oleh kelembagaan pemerintah daerah. Salah satu urusan wajib pemerintah daerah adalah sektor pertanian, termasuk perikanan dan kehutanan. Sektor ini terbukti dapat diandalkan dalam menghadapi krisis ekonomi di Indonesia.

Penelitian ini hendak menjawab pertanyaan tentang isu-isu kebijakan publik apa yang berkembang pada kelembagaan pemerintah (dalam hal ini BP4K Kabupaten Pesawaran), keterbatasan apa yang dihadapi oleh lembaga tersebut dalam mengatasi isu-isu kebijakan publik dan pelayanan publik, serta rekomendasi kebijakan seperti apa yang bisa mengantisipasi dan mengatasi berbagai persoalan isu-isu kebijakan yang dialami oleh BP4K Kabupaten Pesawaran di masa mendatang.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa isu strategis dan/atau permasalahan yang dihadapi oleh BP3K di Kabupaten Pesawaran secara umum terdiri atas 7 (tujuh) aspek mulai aspek kelembagaan penyuluh dan kelompok tani, aspek penyuluh, aspek petani, aspek kerja sama, aspek sarana prasarana, aspek penyelenggaraan penyuluhan, dan aspek pembiayaan. Sedangkan isu kebijakan dalam pengorganisasian kelembagaan penyuluhan pertanian yang dijumpai pada kegiatan penyuluhan pertanian termasuk peran Pemerintah Daerah Kabupaten Pesawaran dalam aspek kelembagaan mencakup (1) Dalam kelembagaan BP4K, meskipun seharusnya sudah ada keterpaduan, namun masih ada pemisahan antara sektor perkebunan, perikanan, kehutanan, dan tanaman pangan sehingga pola koordinasi belum berjalan baik. (2) BP4K Kabupaten Pesawaran belum optimal dalam memberikan dukungan regulasi (keputusan bupati), dukungan anggaran maupun dukungan instrumen yang dibutuhkan oleh BP3K dalam pelaksanaan penyuluhan maupun penilaian kelompok tani dan/atau gabungan kelompok tani. (3) Kelembagaan petani di tingkat desa juga masih terpecah-pecah ke dalam sektor tertentu (kehutanan misalnya), padahal idealnya sektor tersebut adalah seksi atau bagian atau sub-bidang dari kelompok tani. Hal ini

1) Dosen Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIP Universitas Lampung

2) Dosen Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIP Universitas Lampung

3) Dosen Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIP Universitas Lampung

sangat terasa permasalahannya apabila dikaitkan dengan adanya bantuan dari pemerintah yang justru berdampak pada pengkotak-kotakan kelompok tani. (4) Penyebaran dan kompetensi tenaga penyuluh pertanian masih bias pada sektor pertanian dan sub sektor pangan. Kondisi ini menyebabkan terbatasnya pelayanan penyuluhan pertanian kepada petani yang mengusahakan komoditas non pangan maupun non pertanian yaitu perikanan dan kehutanan.

Dalam kaitan dengan penelitian ini, arahan rekomendasi untuk peningkatan kapasitas BP3K Kecamatan akan difokuskan pada aspek kelembagaan meskipun dalam faktanya juga selalu berhubungan dengan aspek-aspek lainnya. Arahan program peningkatan kapasitas BP3K ini disusun atas dasar 3 (tiga) acuan (sumber) yakni sumber normatif, sumber regulatif, dan sumber partisipatif.

Dalam implementasi pengelolaan kelembagaan, BP3K harus secara teratur dan berkelanjutan melakukan fasilitasi penyusunan program, fasilitasi pelaksanaan penyuluhan, fasilitasi penyediaan dan penyebaran informasi, fasilitasi pemberdayaan dan penguatan kelembagaan pelaku utama dan pelaku usaha, fasilitasi peningkatan kapasitas penyuluh, dan fasilitasi pelaksanaan proses pembelajaran melalui percontohan dan pengembangan model usahatani bagi pelaku utama dan pelaku usaha.

Namun karena aspek kelembagaan hanyalah merupakan salah satu dari sub sistem revitalisasi penyuluhan secara makro, maka Pemerintah Kabupaten Pesawaran harus juga berkomitmen dan sekaligus mendesain arahan skenario untuk pengembangan sub sistem lainnya dalam bentuk Rencana Terpadu Revitalisasi Penyuluhan Pertanian, Perikanan dan Kehutanan di Kabupaten Pesawaran sehingga ientagrasi dan koordinasi antar sektor dalam pembangunan dan antar subsistem dalam sistem penyuluhan dapat berjalan dengan baik dan maksimal

Kata Kunci : Isu Kebijakan, Kelembagaan Pemerintah.

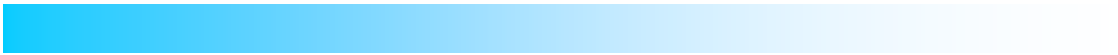
KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur disampaikan kepada Allah SWT; Tuhan Yang Maha Kuasa karena atas kemurahan-Nya Laporan Penelitian yang berjudul “**Analisis Isu Kebijakan dalam Pengembangan Kelembagaan Pemerintah** (Studi di BP4K Kabupaten Pesawaran)” ini dapat diselesaikan dengan baik dan tepat waktu.

Penelitian ini dilakukan untuk memberikan rekomendasi (saran) kebijakan bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Pesawaran dalam menyelesaikan masalah yang muncul dalam rangka mengantisipasi dan mengatasi berbagai persoalan isu-isu kebijakan yang dialami oleh BP4K Kabupaten Pesawaran dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Dengan selesainya penelitian ini, kami menyampaikan ucapan terima kasih sebesar-besarnya kepada :

- Bapak Prof. Dr. Ir. H. Sugeng P. Harianto, M.S., selaku Rektor Universitas Lampung atas segala kesempatan dan kebijakan yang diberikan selama ini dalam pelaksanaan Tri Dharma Perguruan Tinggi di Universitas Lampung.
- Bapak Drs. H. Agus Hadiawan, M.Si., Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Lampung serta para Pembantu Dekan di lingkungan FISIP atas dukungannya selama pelaksanaan penelitian ini.
- Bapak Drs. Denden Kurnia Drajat, M.Si, Ketua Jurusan Ilmu Pemerintahan dan rekan-rekan para dosen di Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIP Unila yang telah berkenan membahas hasil penelitian ini dalam diskusi informal di ruang jurusan.
- Para narasumber penelitian yang telah berkenan menjadi tempat sekaligus menjadi narasumber dalam memberikan informasi tentang isu-isu kebijakan dalam pengembangan kelembagaan pemerintah, dalam hal ini di BP4K Kabupaten Pesawaran;
- Serta semua pihak yang telah membantu pelaksanaan penelitian ini yang tidak mungkin kami sebutkan satu per satu.



Akhirnya, semoga laporan hasil penelitian ini dapat dipergunakan oleh Pemerintah Kabupaten Pesawaran untuk melakukan perbaikan dan revitalisasi kelembagaan pemerintahan (dalam hal ini kelembagaan penyuluh pertanian) agar dapat memberikan pelayanan publik secara baik dan berkualitas. Semoga Allah SWT memberkati usaha baik kita semua. Amin.

Bandar Lampung, 11 September 2014

Ketua Tim Peneliti

Dr. Syarief Makhya, M.S
NIP. 19590803 198603 1 003

DAFTAR ISI

Abstrak.....	i
Lembar Pengesahan.....	iii
Kata Pengantar.....	iv
Daftar Isi	vi
Daftar Tabel.....	vii
BAB 1 PENDAHULUAN	
1.1 Latar Belakang.....	1
1.2 Perumusan Masalah.....	9
1.3 Tujuan Penelitian.....	10
1.4 Manfaat Penelitian.....	11
BAB 2 DAFTAR PUSTAKA	
2.1 Model Pemerintahan.....	12
2.2 Kerangka Kajian Permasalahan Pemerintahan.....	16
2.3 Definisi Pengembangan Pemerintahan Daerah.....	17
2.4 Prinsip Pengembangan Organisasi Publik.....	18
2.5 Mekanisme Pengembangan Kelembagaan.....	21
2.6 Hubungan Strategi dan Organisasi.....	23
2.7 Kerangka Pikir Penelitian.....	25
BAB 3 METODE PENELITIAN	
3.1 Pendekatan Penelitian.....	29
3.2 Fokus Penelitian.....	29
3.3 Pengumpulan Data.....	30
3.4 Teknik Analisis Data.....	30
BAB 4 GAMBARAN UMUM KABUPATEN PESAWARAN	
4.1 Administrasi Pemerintahan.....	32
4.2 Kondisi Geografis.....	32
4.3 Topografi.....	32
4.4 Keadaan Tanah.....	35
4.5 Klimatologi.....	36
4.6 Penggunaan Tanah dan Potensi Usaha.....	37



4.7	Penduduk	43
4.8	Tenaga Penyuluh Pertanian	44
4.9	Kelembagaan Pelaku Utama Sektor Pertanian.....	44
4.10	Kelembagaan Ekonomi.....	45
4.11	Kelembagaan Penyuluhan	46

BAB 5 HASIL DAN PEMBAHASAN

5.1	Identifikasi Isu dan Masalah Kelembagaan Pemerintah	47
5.1.1	Aspek Kelembagaan Penyuluh	47
5.1.2	Aspek Penyuluh Pertanian.....	51
5.1.3	Aspek Keadaan Petani	53
5.1.4	Aspek Kerja Sama.....	55
5.1.5	Aspek Sarana dan Prasarana.....	56
5.1.6	Aspek Penyelenggaraan Penyuluhan.....	56
5.1.7	Aspek Pembiayaan.....	57
5.2	Analisis Upaya Pemerintah Daerah Kabupaten Pesawaran dalam Menyelesaikan Masalah Kelembagaan Penyuluhan	
5.2.1	Pelaksanaan Fungsi Perencanaan	58
5.2.2	Pelaksanaan Fungsi Pengorganisasian.....	59
5.2.3	Pelaksanaan Fungsi Implementasi	60
5.2.4	Pelaksanaan Fungsi Perencanaan	58
5.2.5	Pelaksanaan Fungsi Perencanaan	58
5.3	Rekomendasi Kebijakan.....	66

BAB 6 SIMPULAN DAN SARAN

6.1	Simpulan	70
6.2	Saran	71
	Daftar Pustaka	73
	Identitas Peneliti	75

DAFTAR TABEL

Tabel 1 : Nama dan Luas Kecamatan Serta Jumlah Desa	32
Tabel 2 : Sebaran Wilayah Berdasarkan Ketinggian	34
Tabel 3 : Keterangan Tanah di Kabupaten Pesawaran	34
Tabel 4 : Penggunaan lahan untuk pertanian	37
Tabel 5 : Luas Pertanamam Komoditi Perkebunan	38
Tabel 6 : Luas Areal, Produksi dan Produktivitas Tanaman	39
Tabel 7 : Luas Areal, Produksi dan Produktivitas Kakao.....	39
Tabel 8 : Jumlah Populasi Ternak.....	40
Tabel 9 : Data Sebaran Populasi Ternak Besar dan Ternak Kecil	40
Tabel 10 : Sebaran Populasi Ternak Unggas	41
Tabel 11 : Kawasan Hutan di Kabupaten Pesawaran.....	41
Tabel 12 : Data Lahan Kritis kawasan Hutan	42
Tabel 13 : Luas Sebaran Lahan Kritis per Kecamatan	42
Tabel 14 : Jumlah Penduduk dan Sebaran Populasi	43
Tabel 15 : Tingkat Kepadatan Penduduk dan Prosentase Sebaran.....	43
Tabel 16 : Distribusi Penyuluh Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan	44
Tabel 17 : Jumlah Kelembagaan Pelaku Utama	45
Tabel 18 : Tingkat Kemampuan Kelembagaan Pelaku Utama.....	45
Tabel 19 : Distribusi Kelembagaan Ekonomi	46
Tabel 20 : Data Kelembagaan Penyuluhan Pertanian.....	46

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah dirubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 memberikan otonomi yang nyata dan bertanggung jawab kepada daerah. Otonomi yang nyata merupakan amanat dari Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Pasal 18 (amandemen), yang menyatakan bahwa;

“Pemerintah Daerah berwenang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut azas otonomi, desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan, yang di arahkan untuk mempercepat perwujudan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan publik, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, dan berkeadilan sosial”.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dibuat untuk mewujudkan tujuan utama otonomi daerah sebagaimana pertimbangan dari pembentukan Undang-Undang tersebut adalah untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Bahwa efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global dengan memberikan kewenangan seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

Namun demikian, dalam pelaksanaannya otonomi daerah ini, salah satu permasalahan yang dihadapi oleh hampir semua pemerintah daerah di Indonesia

sehubungan dengan adanya implementasi otonomi yang nyata, luas dan bertanggung jawab tersebut adalah masalah birokrasi dan kualitas kelembagaan daerah. Birokrasi pemerintahan daerah dan kualitas kelembagaan daerah seyogyanya harus disesuaikan untuk dapat melaksanakan sistem otonomi yang telah diberikan secara efektif dalam rangka menjalankan kewenangan, tugas pokok, serta urusan pemerintahan daerah.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2005 tentang pembagian urusan pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota, salah satu urusan wajib pemerintah daerah adalah sektor pertanian, termasuk perikanan dan kehutanan. Sektor pertanian, termasuk perikanan dan kehutanan tersebut merupakan sektor yang terbukti dapat diandalkan dalam menghadapi krisis ekonomi di Indonesia. Banyaknya masyarakat yang bermatapencaharian pada sektor tersebut, menjustifikasi pentingnya intervensi Pemerintah yang konstruktif dan berpihak kepada pelaku utama dan pelaku usaha, yang terkait dengan sektor pertanian, perikanan dan kehutanan tersebut.

Oleh karena itu, sektor pertanian harus mampu menghadapi tantangan dan berusaha untuk tetap konsisten dengan kedudukannya yang berada di antara pertumbuhan sektor industri. Peranan sektor pertanian dalam pembangunan daerah dapat ditingkatkan apabila sumberdaya yang ada dapat dikelola dengan dukungan sarana dan prasarana serta dukungan kebijakan pemerintah yang baik. Pada tataran ini, maka Pemerintah menerbitkan Undang-undang Nomor 16 Tahun 2006 tentang Revitalisasi Penyuluhan Pertanian, Perikanan dan Kehutanan sebagai landasan utama menghadapi tantangan dan mencapai tujuan pembangunan sektor pertanian, perikanan dan kehutanan tersebut melalui pemberdayaan kelembagaan penyuluh.

Semangat Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2006 tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan dan Kehutanan adalah revitalisasi penyuluhan sebagai sebuah sistem. Aspek mendasar dalam ketentuan ini adalah bagaimana pelaku utama dan pelaku usaha pada sektor pertanian (termasuk perikanan dan

kehutanan), mau dan bersedia mengelompokkan dan mengorganisasikan dirinya sehingga mudah memperoleh informasi, mengakses teknologi, dan peluang pasar guna meningkatkan kesejahteraannya. Upaya kesejahteraan pelaku utama dan pelaku usaha tersebut, tentu melibatkan banyak kalangan, profesi dan tingkatan pemerintahan. Agar aksi dan intervensi yang dilakukan terkoordinasi, maka Undang-undang Nomor 16 Tahun 2006 memberikan ruang dan tanggung jawab untuk masing-masing tingkatan pemerintahan sesuai dengan kewenangannya dalam konteks revitalisasi penyuluhan tersebut.

Sebagai sebuah sistem, revitalisasi penyuluhan terdiri dari beberapa sistem antara lain Sub Sistem Kelembagaan, Ketenagaan, Metode Penyelenggaraan Penyuluhan, Sarana dan Prasarana serta Sub Sistem Pembiayaan. Idealnya, masing-masing sub sistem tersebut harus saling bersinergi dan menguatkan untuk menjamin keefektifan tujuan revitalisasi penyuluhan, yakni kesejahteraan pelaku utama dan pelaku usaha. Proses awalnya, dimulai dari pengembangan kelembagaan, peningkatan kualitas ketenagaan penyuluh, penyediaan sarana dan prasarana, metode penyuluhan serta pembiayaan. Kompetensi SDM (penyuluh) dan kapasitas kelembagaan (lembaga subyek penyuluhan dan lembaga/kelompok obyek/target penyuluhan), merupakan *core business* dari revitalisasi tersebut.

Tujuan penyuluhan pertanian adalah dalam rangka menghasilkan SDM pelaku pembangunan pertanian yang kompeten sehingga mampu mengembangkan usaha pertanian yang tangguh, bertani lebih baik (*better farming*), berusaha tani lebih menguntungkan (*better bussines*), hidup lebih sejahtera (*better living*) dan lingkungan lebih sehat. Penyuluhan pertanian dituntut agar mampu menggerakkan masyarakat, memberdayakan petani-nelayan, pengusaha pertanian dan pedagang pertanian, serta mendampingi petani untuk: (1) membantu menganalisis situasi-situasi yang sedang mereka hadapi dan melakukan perkiraan ke depan; (2) membantu mereka menemukan masalah; (3) membantu mereka memperoleh pengetahuan/informasi guna memecahkan masalah; (4) membantu mereka mengambil keputusan, dan (5) membantu mereka menghitung besarnya risiko atas keputusan yang diambilnya.

Sebagai tindak lanjut Revitalisasi Pertanian, Perikanan dan Kehutanan (RPPK) yang dicanangkan oleh Presiden pada bulan Juli 2005, Menteri Pertanian kemudian mencanangkan Revitalisasi Penyuluhan Pertanian (RPP). Pada hakekatnya, Revitalisasi Penyuluhan Pertanian adalah suatu upaya mendudukkan, memerankan dan memfungsikan serta menata kembali penyuluhan pertanian agar terwujud kesatuan pengertian, kesatuan korps dan kesatuan arah kebijakan. Keberhasilan pelaksanaan revitalisasi ini memerlukan dukungan dari berbagai pihak, baik pemerintah pusat, pemerintah daerah, maupun masyarakat pelaku usaha pertanian.

Program revitalisasi difokuskan pada beberapa sub program, yaitu penataan kelembagaan penyuluhan pertanian, peningkatan kuantitas dan kualitas penyuluh pertanian, peningkatan kelembagaan dan kepemimpinan petani, peningkatan sistem penyelenggaraan penyuluhan pertanian, dan pengembangan kerjasama antara sistem penyuluhan pertanian dan agribisnis. Program ini berupaya memperbaiki sistem dan kinerja penyuluhan pertanian yang semenjak akhir 1990-an sangat menurun kondisinya.

Oleh karena itu, keluarnya Undang-Undang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan dan Kehutanan (SP3K) No. 16 Tahun 2006 tanggal 18 Oktober 2006 tersebut merupakan tonggak untuk pelaksanaan revitalisasi tersebut. Dalam UU ini disebutkan perlunya penataan kelembagaan penyuluhan pertanian pemerintah dari tingkat pusat sampai dengan tingkat kecamatan, serta menyediakan sumber dana yang merupakan kontribusi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. UU ini merupakan satu titik awal dalam pemberdayaan para petani melalui peningkatan sumberdaya manusia dan kelembagaan para penyuluh pertanian PNS, swasta, dan penyuluh pertanian swadaya.

Amanat Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2006 tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan dan Kehutanan (SP3K), Pasal 8 ayat (2) huruf d dan Pasal 15 memberi makna bahwa Balai Penyuluhan di tingkat kecamatan atau Balai Penyuluh Pertanian, Perikanan dan Kehutanan (BP3K) memiliki peran strategis dalam menentukan keberhasilan pembangunan pertanian dalam arti luas. Balai

Penyuluhan sebagai tempat satuan administrasi pangkal (satminkal) bagi penyuluh pertanian, perikanan dan kehutanan ini berperan mengkoordinasikan, mensinergikan dan menyelaraskan kegiatan-kegiatan pembangunan pertanian, perikanan dan kehutanan di wilayah kerja balai.

Perubahan pola pikir dan perilaku pelaku utama dan pelaku usaha, persaingan pasar regional dan pasar global, fenomena perubahan iklim, kebutuhan akan kelembagaan ekonomi perdesaan yang tangguh dan mandiri serta tuntutan penyuluh yang profesional berimplikasi terhadap tuntutan pelayanan prima dalam penyediaan jasa pendidikan melalui penyuluhan dan penyediaan informasi yang diperlukan pelaku utama dan pelaku usaha.

Dengan kelembagaan penyuluhan yang kuat di daerah, adanya dukungan, pengawalan dan sinergi program-program pembangunan pertanian, perikanan, dan kehutanan oleh pemerintah, swasta, dan masyarakat diharapkan dapat dilaksanakan dengan baik. Salah satu program pembangunan yang memerlukan peran optimal dari kelembagaan penyuluhan di daerah adalah 4 (empat) sukses Program Pembangunan Pertanian yaitu : (1) Swasembada dan Swasembada Berkelanjutan, (2) Diversifikasi Pangan, (3) Peningkatan Nilai Tambah dan Eksport, dan (4) Peningkatan Kesejahteraan Petani. Empat sukses program pertanian tersebut juga menjadi tujuan dari revitalisasi penyuluhan.

Dalam aspek kelembagaan penyuluhan, berdasarkan Undang-Undang No. 16 Tahun 2006, tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan dan Kehutanan pada pasal 15 ayat 1 menyatakan bahwa Balai Penyuluhan adalah tempat pertemuan antara penyuluh dengan pelaku utama dan pelaku usaha, yang mempunyai tugas: (1) tempat menyusun program penyuluhan pada tingkat kecamatan yang sejalan dengan program penyuluhan kabupaten/kota; (2) tempat melaksanakan penyuluhan berdasarkan program penyuluhan; (3) tempat menyediakan dan menyebarkan informasi teknologi, sarana produksi, pembiayaan dan pasar; (4) tempat memfasilitasi pengembangan kelembagaan dan kemitraan pelaku utama dan pelaku usaha; (5) tempat memfasilitasi peningkatan kapasitas penyuluh PNS, penyuluh swadaya, dan penyuluh swasta melalui proses

pembelajaran secara berkelanjutan dan; (6) tempat melaksanakan kegiatan rembuk, pertemuan teknis, temu lapang, dan metode penyuluhan bagi pelaku utama dan pelaku usaha; (7) tempat pelaksanaan proses pembelajaran melalui percontohan dan pengembangan model usaha tani bagi pelaku utama dan pelaku usaha.

Kelembagaan penyuluhan sendiri adalah lembaga pemerintah dan/atau masyarakat yang mempunyai tugas dan fungsi menyelenggarakan penyuluhan. Kelembagaan penyuluhan terdiri atas: a) kelembagaan penyuluhan pemerintah, b) kelembagaan penyuluhan swasta, c) kelembagaan penyuluhan swadaya.

Pada kelembagaan penyuluhan pemerintah, pada tingkat kecamatan terdapat Balai Penyuluhan Kecamatan dengan tugas dan fungsi (1) Menyusun program penyuluhan pada tingkat kecamatan sejalan dengan program penyuluhan kabupaten/kota; (2) Melaksanakan penyuluhan berdasarkan program penyuluhan; (3) Menyediakan dan menyebarkan informasi teknologi, saran produksi, pembiayaan dan pasar; (4) Memfasilitasi pengembangan kelembagaan dan kemitraan pelaku utama dan pelaku usaha; (5) Memfasilitasi peningkatan kapasitas penyuluh PNS, penyuluh swadaya dan penyuluh swasta melalui proses pembelajaran secara berkelanjutan; dan (6) Melaksanakan proses pembelajaran melalui percontohan dan pengembangan model usahatani bagi pelaku utama dan pelaku usaha. Enam fungsi tersebut selanjutnya menjadi rujukan dalam melakukan penilaian efektifitas dan keberhasilan pengelolaan balai.

Balai Penyuluhan kecamatan dengan peran strategis dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya tersebut sampai saat ini dirasakan belum optimal. Salah satunya adalah belum optimalnya dukungan pemerintah dan pemerintah daerah dalam pemenuhan sarana dan prasarana serta pembiayaan. Penyebabnya disamping keterbatasan biaya juga adanya kesenjangan persepsi tentang peran dan keberadaan Balai Penyuluhan. Permasalahan pokok lain yang dihadapi selama ini adalah masih rendahnya kualitas dan kuantitas tenaga penyuluh serta terbatasnya anggaran penyuluhan, Termasuk di dalam permasalahan pokok lainnya adalah koordinasi dan sinkronisasi antar lembaga (satuan kerja) yang terkait dengan

penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi pertanian, perikanan dan kehutanan. Hal tersebut juga menunjukkan masih lemahnya kerja sama kemitraan secara internal (dalam lingkup satuan kerja dan antara satuan kerja dengan lembaga penyuluh di kecamatan) maupun secara eksternal dengan profesi atau kelembagaan lain di luar penyuluh.

Di samping harus menghadapi keterbatasan alokasi anggaran, sejak akhir 1980-an kegiatan penyuluhan pertanian di Indonesia (terutama di daerah) mengalami beberapa persoalan, antara lain:

- a. Kelembagaan penyuluhan pertanian sering berubah-ubah, sehingga kegiatannya sering mengalami masa transisi. Kondisi ini menyebabkan penyuluhan pertanian di lapangan sering terkatung-katung dan kurang berfungsi. Semangat kerja para Penyuluh Pertanian Lapangan (PPL), yang status kepegawaiannya tidak pasti, juga menurun.
- b. Dibandingkan dengan kebutuhan, jumlah PPL yang ada kurang mencukupi, demikian pula kualitas dan kapasitasnya. Umumnya pendidikan mereka hanya setingkat SLTA sehingga kurang mampu mendukung petani dalam menghadapi persoalan pertanian yang semakin kompleks. Untuk mengatasi persoalan ini, pemerintah memang telah meningkatkan kemampuan mereka melalui berbagai pelatihan, namun frekuensi kegiatan semacam ini cenderung masih kurang memadai.

Oleh karena itu, eksistensi suatu kelembagaan penyuluhan pertanian di daerah otonom yang dapat memfasilitasi sistem penyuluhan pertanian agar petani dan pelaku usaha lainnya dapat bekerjasama secara produktif dengan fasilitasi dan pendampingan oleh penyuluh dipandang sangat penting. Kelembagaan ini berfungsi sebagai *home base* dan unit yang melakukan pembinaan karier penyuluh pertanian, serta unit manajemen yang menjamin berlangsungnya proses penyuluhan pertanian terpadu yang efisien, efektif, produktif dan bersifat sinergi dengan program pengembangan komoditas pertanian sesuai potensi daerah.

Kelembagaan penyuluhan pertanian di kabupaten/kota ditetapkan oleh pemerintah daerah berdasarkan Perda dengan mempertimbangkan tugas pokok

dan fungsi pelayanan serta tugas fungsi penyuluhan. Sebagai pertimbangan dalam membentuk kelembagaan penyuluhan pertanian di daerah otonom kabupaten / kota adalah :

- a. Terselenggaranya fungsi penyediaan dan penyebaran informasi teknologi bagi petani dan pelaku agribisnis lainnya.
- b. Terselenggaranya administrasi dan pembinaan profesionalisme penyuluhan pertanian.
- c. Terselenggaranya kegiatan partisipatif dalam pengkajian, pengembangan dan penerapan teknologi spesifik lokasi
- d. Tersedianya fasilitas pertemuan dan forum-forum kegiatan kelompok tani-nelayan.
- e. Terjaminnya kepastian status organisasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sedangkan kelembagaan penyuluhan pertanian di tingkat kecamatan adalah Balai Penyuluhan Pertanian, Perikanan dan Kehutanan (BP3K) atau lembaga sejenis lainnya yang mempunyai tugas dan fungsi yang sama dan ditetapkan dengan SK Bupati/Walikota atau telah diperdakan. Sebagai pertimbangan pembentukan BP3K adalah :

- a. Tersedianya fasilitas untuk tersusunnya program penyuluhan pertanian, perikanan dan kehutanan yang tertib.
- b. Tersedianya fasilitas penyebaran informasi teknologi dan pasar.
- c. Terselenggaranya kerjasama antara peneliti pertanian, penyuluh-pertanian dan kontak tani nelayan andalan.
- d. Tersedianya fasilitas untuk kegiatan belajar dan forum-forum pertemuan petani.
- e. Tersedianya fasilitas untuk percontohan usaha tani (*model farm*) dan kemitraan agribisnis.

Kabupaten Pesawaran Provinsi Lampung, sebagai daerah otonom yang baru berdiri pada tanggal 17 Juli 2007 pada saat DPR RI menyetujui pembentukan Kabupaten Pesawaran yang kemudian dilegalkan berdasarkan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2007 tanggal 10 Agustus 2007 tentang Pembentukan Kabupaten

Pesawaran di Provinsi Lampung memiliki potensi pertanian, perikanan dan kehutanan yang sangat besar.

Menyadari besarnya potensi tersebut, maka pada Pemerintah Kabupaten Pesawaran telah dibentuk Badan Pelaksana Penyuluhan Pertanian, Perikanan dan Kehutanan sebagai bagian dari Satuan Kerja Perangkat Daerah yang merupakan unsur pelayanan tugas pemerintah yang dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Pesawaran Nomor 05 Tahun 2011 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Lain, Sebagai Bagian dari Perangkat Daerah pada Kabupaten Pesawaran dengan mengacu pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah serta Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah.

Pada tingkat kecamatan juga telah terbentuk Balai Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan (BP3K) Kecamatan. Namun, Balai Penyuluhan kecamatan dengan peran strategis dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya tersebut sampai saat ini dirasakan belum optimal. Salah satunya adalah belum optimalnya dukungan pemerintah (pusat dan provinsi) dan pemerintah daerah dalam pemenuhan sarana dan prasarana serta pembiayaan pengelolaan kelembagaan penyuluh dan pelaksanaan penyuluhan. Penyebabnya disamping keterbatasan anggaran juga adanya kesenjangan persepsi tentang peran dan keberadaan Balai Penyuluhan.

1.2. Rumusan Masalah

Argumen dasar dalam penelitian ini adalah bahwa untuk bisa mengatasi berbagai masalah-masalah atau isu-isu kebijakan publik dan pelayanan publik dibutuhkan pemerintah dan lembaga pemerintah yang memiliki kapasitas dalam penyelenggaraan fungsi-fungsi pemerintahan. Dewasa ini masalah-masalah kebijakan publik dan problema pelayanan publik berkembang dengan pesat, baik dalam arti skala produksinya maupun diversitasnya. Perkembangan ini tentu tidak bisa terlepas dari adanya permintaan masyarakat yang juga semakin meningkat. Sementara, pemerintah daerah untuk mengatasi persoalan tersebut dihadapkan

pada keterbatasan sumberdaya yang tersedia. Dilihat dari perspektif peran dan fungsi pemerintah, maka semakin meluas apapun berbagai isu-isu kebijakan publik tersebut harus bisa diatasi dan dipecahkan oleh pemerintah dan masyarakat memperoleh kepuasan atas pelayanan yang diberikan oleh pemerintah daerah.

Sementara model pemerintahan yang dikembangkan masih bersifat tradisional yang ciri khasnya struktur yang vertikal, birokrasi yang kental dan wataknya yang interventions. Model pemerintahan (tradisional) seperti ini ternyata tidak mampu mengadaptasikan dirinya dengan lingkungan ekonomi, sosial dan kultural yang sedang mengalami perubahan yang cepat. Oleh sebab itu, dibutuhkan model pemerintah yang benar-benar mampu memerintah (*capable government*) (Wahab, 2000).

Berdasarkan identifikasi masalah tersebut, rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu (1) Isu-isu kebijakan publik apa yang berkembang pada kelembagaan pemerintah Kabupaten Pesawaran (dalam hal ini BP4K Kabupaten Pesawaran); (2) Masalah-masalah apa yang muncul dalam pemberian pelayanan publik oleh BP4K Kabupaten Pesawaran; (3) Keterbatasan apa yang dihadapi oleh BP4K Kabupaten Pesawaran dalam mengatasi isu-isu kebijakan publik dan pelayanan publik, (4) Bagaimana kemampuan BP4K Kabupaten Pesawaran dalam mengatasi isu-isu kebijakan dan masalah pelayanan publik, dan (5) Rekomendasi kebijakan seperti apa yang bisa mengantisipasi dan mengatasi berbagai persoalan isu-isu kebijakan yang dialami oleh BP4K Kabupaten Pesawaran tersebut.

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan pertanyaan penelitian yang dikemukakan di atas, tujuan penelitian ini didasarkan pada pertimbangan bahwa dalam proses penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, pemerintah Kabupaten Pesawaran akan dihadapkan pada dinamika perkembangan urusan pemerintahan yang semakin kompleks, sementara pemerintah sendiri memiliki keterbatasan-keterbatasan sumberdaya. Oleh karena itu, diperlukan kajian untuk menawarkan

konsep yang tepat tentang pilihan model pemerintahan daerah yang sesuai dengan konteks dinamika perubahan yang terjadi dan bisa menjawab berbagai persoalan isu-isu kebijakan dan masalah pelayanan publik. Dengan demikian, tujuan khusus penelitian ini adalah :

1. Mendeskripsikan tentang persoalan tentang keterbatasan kelembagaan pemerintah Kabupaten Pesawaran dalam mengatasi berbagai problema publik (dalam hal ini BP4K Kabupaten Pesawaran).
2. Mengidentifikasi Isu-isu kebijakan publik apa saja yang muncul pada BP4K Kabupaten Pesawaran.
3. Menjelaskan upaya yang dilakukan BP4K Kabupaten Pesawaran dalam memecahkan berbagai persoalan isu-isu kebijakan dan masalah pelayanan publik dalam sektor pertanian, perikanan, dan kehutanan di Kabupaten Pesawaran.
4. Menyusun rekomendasi kebijakan dalam menyelesaikan masalah-masalah yang muncul dalam dalam rangka mengantisipasi dan mengatasi berbagai persoalan isu-isu kebijakan yang dialami oleh BP4K Kabupaten Pesawaran dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian ini adalah:

1. Secara akademis, dapat dijadikan telaahan literatur dan sumbangsih penelitian kebijakan untuk memperkuat ranah ilmu pengetahuan terutama dalam ilmu pemerintahan khususnya dalam rekomendasi kebijakan.
2. Sedangkan secara praktis, hasil penelitian ini dapat dipergunakan oleh Pemerintah Kabupaten Pesawaran untuk melakukan perbaikan dan revitalisasi kelembagaan pemerintahan (dalam hal ini kelembagaan penyuluh pertanian) agar dapat memberikan pelayanan publik secara baik dan berkualitas.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Model Pemerintahan

Pemberlakuan kebijakan desentralisasi pasca pemerintahan Orde Baru, berimplikasi pada praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah harus memiliki kemampuan untuk mengembangkan dan mendayagunakan segala potensi daerah yang dimilikinya, sehingga pemerintah daerah tidak lagi tergantung secara ekonomi dan politik pada pemerintah pusat. Oleh karena itu, pemerintah daerah dituntut memiliki inisiatif, inovasi dan kreativitas dalam mengelola pemerintahannya

Sejalan dengan perkembangan pemerintahan sejak awal dekade 1990-an, pemerintah tidak lagi ditempatkan sebagai satusatunya aktor tunggal dalam proses penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, tetapi juga melibatkan aktor-aktor non pemerintah. Munculnya "konsep tentang demokrasi modern, *civil society* dan *governance* adalah menandai adanya pemikiran yang lebih komprehensif tentang dinamika politik dan pemerintahan sekarang ini" (Pratikno, 2008:37-38).

Selanjutnya perspektif baru tentang pemerintahan yaitu dicirikan sebagai berikut :

- a) *Governance* dipahami sebagai segala bentuk relasi kekuasaan yang bersinggungan dengan persoalan publik. pengidentifikasian urusan publik bisa dilihat dari sisi implikasi dan sifat eksternalitasnya; Relasi kekuasaan berlangsung dalam arena negara, pasar dan masyarakat. Negara di sini tidak lagi dipahami sebagai negara as such, namun lebih sebagai arena konstelasi dimana urusan publik berlangsung; (Pratikono, 2008)
- b) Istilah *governance* digunakan untuk menegaskan perlunya perubahan proses, metode dan capaian pemerintahan (Rhodes, 1996);
- c) Legitimasi politik dan konsensus merupakan prasyarat bagi pembangunan berkelanjutan. Aktor negara, bisnis dan *civil society* harus bersinergi

membangun konsensus, dan peran negara tidak lagi bersifat regulatif, tetapi hanya sebatas fasilitatif. Oleh sebab itu, untuk membangun legitimasi dan konsensus tersebut perlu melibatkan aktor non negara seluas-luasnya dan melimitasi keterlibatan negara (Abrahamsen, 2000)

- d) Untuk membangun pemerintahan yang baik, pemerintah harus dikurangi (*less government*). Pemerintah yang besar (*big government*) akan menjadi sumber dari pemerintahan yang buruk (*bad government*). Kepemerintahan yang buruk ini dalam operasionalisasi Bank Dunia (Weiss, 2000) adalah pemerintahan yang tidak representatif serta sistem non pasar yang tidak efisien;
- e) Kata kunci dalam konsep *governance* adalah konsensus yaitu perbedaan kepentingan bisa diakomodasi dan sinergi bisa dibangun. Selain mengharapkan bekerjanya institusi negara secara baik, *governance* juga merujuk pada penguatan institusi pasar dan *civil society* untuk mengimbangi dominasi negara. (Pratikno, 2008).

Jadi, berdasarkan pemahaman perspektif baru tentang peran pemerintah tersebut, maka sektor sektor negara memperbaharui bentuk dan mekanisme relasi kekuasaan antara negara dengan warga negara. Salah satu pendekatan yang memiliki relevansi dengan teori *governance* yaitu apa yang disebut dengan *sociocybernetics approach* (Rhodes, 1996). Inti dari pendekatan ini ialah "bahwa sejalan dengan pesatnya perkembangan masyarakat dan kian kompleknya isu yang harus segera diputuskan, beragamnya institusi pemerintah serta kekuatan masyarakat madani (*civil society*) yang berpartisipasi dalam proses pembuatan kebijakan (*policy making*), maka hasil akhir (*outcome*) yang memuaskan dari kebijakan publik tidak mungkin dicapai jika hanya mengandalkan sektor pemerintah. Kebijakan publik yang efektif dari sudut pandang teori *Governance* adalah produk sinergi interaksional dari beragam aktor atau institusi" (lihat Rhodes, 1996; Stoker, 1998-Kazaneigil, 1998; Dowbor, 1998, Wahab, 2000).

Para pakar teori *Governance* membuktikan bahwa negara/ pemerintah kini tidak lagi diyakini sebagai satu-satunya institusi/aktor yang mampu secara efisien, ekonomis dan adil menyediakan berbagai bentuk pelayanan tadi (lihat Rhodes,

1996; Stoker, 1998; Eaiden, 1999). Karena itu dipandang dari perspektif teori ini tidaklah beralasan jika proses perumusan dan implementasi kebijakan dalam beragam pelayanan publik itu harus selalu didesain oleh pemerintah sendiri, menurut selera pemerintah dan dikendalikan melalui lewat mekanisme politik-birokrasi (*direct service provision*) (Wahab, 2000).

Oleh karena itu dalam menjalankan misi pelayanan publiknya, pilihan politiknya harus dikembangkan bersandar pada paradigma pilihan-pilihan publik/public choice (lihat Stretton and Orchard, 1994). Artinya, pilihan-pilihan itu senantiasa mempertimbangkan secara kritis interaksi diantara kekuatan-kekuatan pasar, masyarakat madani, dan kemampuan nyata dari dinas-dinas pemerintah itu sendiri (World Development Report, 1997; Rhodes, 1996). Dengan kata lain, selain pemerintah, menurut Gerald E. Eaiden (1999, Wahab, 2000), *'the private sector, non governmental organizations (NGOs), and volunteensm all had their different roles to play...'*

Gagasan tentang perspektif pemerintahan tersebut yaitu mensuntikkan logika pasar dalam mekanisme kerja birokrasi pemerintah. Dalam perspektif New Public Management ada dua makna utama, yaitu managerialisme dan *'the new institutional economics'* (Rhodes 1996: 655). Managerialisme merujuk pada pengenalan metode pengelolaan sektor swasta ke dalam pengelolaan sektor publik. Pemikiran ini menekankan pada aplikasi manajemen profesional, standar dan pengukuran kinerja yang eksplisit, berorientasi pada hasil, value for money, dan berorientasi pada kepuasan pelanggan (Hughes 1994).

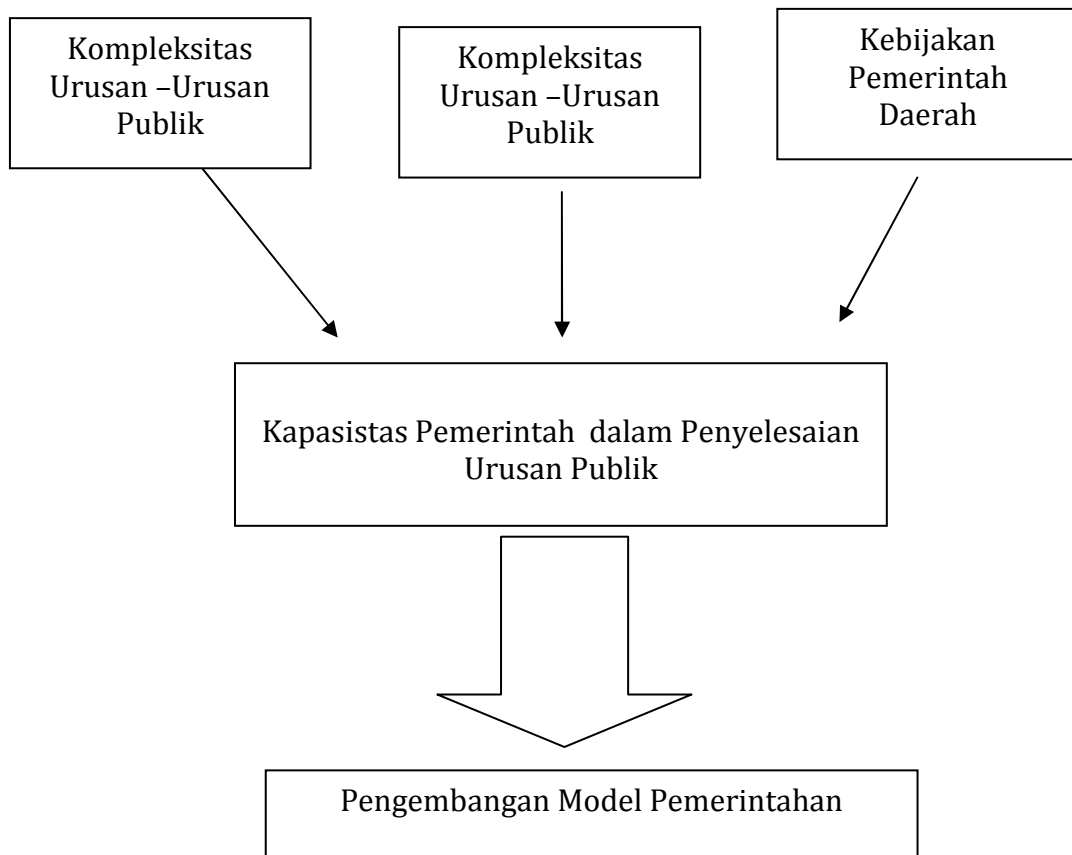
Sedangkan *the new institutional economics* merujuk pada pengenalan struktur insentif (seperti kompetisi pasar) ke dalam proses penyediaan pelayanan publik. Pemikiran ini menekankan pada pembatasan peran birokrasi dalam pelayanan publik secara langsung, dan memberikan masyarakat pilihan pelayanan yang lebih besar melalui contracting-out ataupun pelayanan oleh pasar dan quasi-pasar (Bartlet & Grand 1993: 13-34). Melalui gagasan *new institutional economics* ini, *peran steering* menjadi sentral dalam bekerjanya pemerintahan. Gagasan *entrepreneurial government* ini kemudian dijabarkan lebih empirik dan

disebarluaskan oleh Ted Gaebler dan David Osborne (1992) yaitu dalam sepuluh prinsip *Reinventing Government* yaitu:

1. *Catalytic Government: Steering Rather Than Rowing.* Pemerintah berfokus pada pemberian pengarahan bukan produksi pelayanan.
2. *Community-Owned Government: Empowering Rather Than Serving.* Pemerintah berorientasi untuk memberdayakan masyarakat, tidak hanya melayani.
3. *Competitive Government: Injecting Competition into Service Delivery.* Pemerintah memunculkan semangat kompetisi dalam pemberian pelayanan publik.
4. *Mission Driven Government: Transforming Rule-Driven Organisation.* Mengubah organisasi yang digerakkan oleh peraturan menjadi organisasi yang digerakkan oleh misi.
5. *Results Oriented Government: Funding Outcomes, Not Inputs.* Pemerintah berorientasi pada hasil, mampu membiayai hasil (keluaran) bukan masukan.
6. *Customer Driven Government: Meeting the Needs of the Customers Not the Bureaucracy.* Pemerintah yang memenuhi kebutuhan pelanggan bukan birokrasi.
7. *Enterprising Government: Earning Rather Than Spending.* Pemerintah yang menciptakan pendapatan, tidak sekedar membelanjakan.
8. *Anticipatory Government: Prevention Rather Than Cure.* Pemerintah yang berupaya melakukan pencegahan daripada melakukan pengobatan.
9. *Decentralized Government: From Hierarchy to Participation and Teamwork.* Dari hierarki menuju partisipasi dan kerjasama tim.
10. *Market Oriented Government: Leveraging Change Through the Market.* Mengadakan perubahan mekanisme pasar (sistem insentif) dan bukan dengan mekanisme administratif (sistem prosedur dan pemaksaan).

Dari sepuluh butir ini, sangat jelas bahwa pemerintahan yang berkewirausahaan sangat dekat dengan mekanisme kompetisi, pasar, pelanggan (customer) dan outcomes. Governance diartikan sebagai steering, more governance is more steering, yang berarti pula *less-government* atau *less-rowing* (Rhodes 1996: 655).

2.2 Kerangka Kajian Permasalahan Pemerintahan dalam Hubungannya dengan Pengembangan Model Pemerintahan



Gambar 1 adalah kerangka kajian yang menjadi dasar pengembangan informasi dan analisisnya. Pada kajian tersebut ada empat fokus pengamatan yaitu sumberdaya yang tersedia, kompleksitas urusan-urusan publik, realitas dan kebijakan pemerintah daerah dan kapasitas pemerintah daerah dalam penyelesaian urusan-urusan publik.

- ➊ Sumberdaya yang tersedia adalah suatu nilai potensi yang dimiliki oleh Pemerintah daerah dalam bentuk uang, alam, sumberdaya manusia dan jasa. Kajian ini ingin melihat sampai seberapa jauh pemerintah daerah memiliki sumberdaya khususnya yang terkait dengan upaya penyelesaian masalah-masalah publik yang mampu mendukung ke arah perbaikan pelayanan pemerintah kepada masyarakat.
- ➋ Kompleksitas Urusan-Urusan Publik. Objek pengamatan urusan-urusan publik adalah pada masalah kemacetan lalu lintas, ketersediaan air bersih, pelayanan kesehatan, masalah pengelolaan sampah, penanggulangan masyarakat miskin,

masalah pendidikan, dan masalah pedagang kaki lima. Masalah-masalah tersebut merupakan isu strategis karena sampai sekarang belum berhasil diatasi secara efektif.

- ⊕ Kebijakan Pemerintahan daerah. Fokus pengamatan pada kajian ini adalah mendeskripsikan realitas dan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah daerah dalam mengatasi berbagai persoalan publik yang dihadapinya. Dalam kajian ini akan dijelaskan bagaimana model yang dikembangkan pemerintah kota dalam mengatasi berbagai persoalan publik.
- ⊕ Kapasitas Pemerintah daerah. Kajian ini menjelaskan apakah pemerintah daerah memiliki kemampuan untuk memecahkan masalah-masalah publik.

2.3. Definisi Pengembangan Kelembagaan Daerah

Konsep rencana pengembangan keorganisasian mengalami perkembangan yang semakin populer yang seringkali disebut dengan istilah “Pengembangan Organisasi”. Marie McKendall (1993) dalam papernya yang berjudul *“The Tyranny of Change: Organizational Development Revisited”* menyatakan bahwa Friedlander and Brown (1974, p. 314) mendefinisikan pengembangan organisasi sebagai suatu metode untuk memfasilitasi perubahan dan pengembangan dalam sumber daya manusia, teknologi, proses organisasi, dan dalam struktur teknologi.

Selanjutnya, perkembangan definisi dan substansi pengembangan organisasi menurut Sanjeev Sharma dalam *“Organizational Development : A Basic Research Report”* dapat dikemukakan sebagai berikut :

- Pada dekade 1950-an dan 1960-an, fokus pengembangan organisasi terutama ditujukan pada aspek sosial dari organisasi dengan penekanan pada keterbukaan, kepercayaan, dan kolaborasi.
- Pada dekade 1970-an, muncul konsep baru dalam pengembangan organisasi sebagai pengaruh dari perkembangan teori organisasi dan aspek kemanusiaan dari teknologi, yang ditandai dengan perubahan struktural, keterlibatan pegawai, dan desain pekerjaan.
- Pada dekade 1980-an, pengembangan organisasi menjadi suatu teori yang banyak dikembangkan oleh konsultan manajemen karena

menyangkut hal baru dan banyak meraih keberhasilan. Berbagai teknik pengembangan organisasi seperti *reward system*, perencanaan dan pengembangan karir pegawai, dan program asistensi pegawai menjadi hal yang populer pada masa itu.

- Pada dekade 1990-an, berbagai disiplin ilmu terapan banyak mempengaruhi perkembangan konsep pengembangan organisasi sehingga yang lebih dominan adalah aspek teknik pengembangan organisasinya dibandingkan dengan orientasi nilai dari konsep pengembangan organisasi.

Seiring dengan penjelasan tentang definisi pengembangan organisasi seperti tersebut di atas, pengembangan organisasi juga berkaitan dengan perubahan organisasi yang terdiri atas tiga hal, perubahan organisasi sesuai tuntutan lingkungan, perubahan prosedur dan cara kerja organisasi, dan perubahan organisasi secara struktur kelembagaan.

2.4. Prinsip-Prinsip Pengembangan Organisasi pada Sektor Publik

Sejalan dengan bergulirnya reformasi pengelolaan pemerintahan pada berbagai negara, terdapat kecenderungan bahwa peningkatan kinerja instansi pemerintah atau sektor publik menjadi tuntutan yang mutlak. Tentu saja terdapat berbagai kendala dan hambatan untuk melaksanakan tujuan mulia tersebut, baik yang berasal dari faktor eksternal maupun faktor-faktor internal organisasi. Faktor eksternal dapat berupa perubahan peraturan perundang-undangan dan prioritas kebijakan pihak legislatif. Sedangkan faktor internal dapat berasal dari adanya perbedaan kemampuan sumber daya manusia, adanya keengganan untuk berubah, proses perubahan organisasi yang memakan waktu lama, dan teknologi yang tidak mendukung.

Selanjutnya, berdasarkan hasil penelitian oleh Jane C. Linder and Jeffrey D. Brooks dalam artikel mengenai *“Transforming the Public Sector”*, strategi pengembangan organisasi pada sektor publik harus memperhatikan enam prinsip dasar dan sembilan unsur kapabilitas sebagai berikut:

- Prinsip dasar meliputi : *client-centered, outcome oriented, accountable, innovative and flexible, open and collaborative, dan passionate.*

Masing-masing prinsip dasar tersebut secara singkat dapat dijelaskan sebagai berikut :

- *Client centered* berarti bahwa organisasi pemerintah harus mendefinisikan visi dan misinya sesuai dengan kebutuhan, harapan, dan persepsi dari *stakeholders*-nya.
 - *Outcome oriented* berarti bahwa organisasi pemerintah harus mendesain seluruh kegiatannya untuk menghasilkan *outcome* yang secara langsung mendukung penjabaran visi dan misi organisasi.
 - *Accountable* berarti bahwa organisasi pemerintah dapat mencapai sasaran yang telah ditetapkan secara ekonomis dan efisien dan mereka secara aktif menunjukkan perannya sebagai pengembal mandat dan amanah dari masyarakat.
 - *Innovative and flexible* berarti bahwa organisasi pemerintah harus secara aktif mencari peluang kegiatan yang baru dan secara kreatif mampu untuk merespon tantangan yang dihadapi.
 - *Open and collaborative* berarti bahwa organisasi pemerintah mengetahui dan memahami akan tugas dan pekerjaannya yang merupakan bagian dari sistem yang lebih besar sehingga mereka harus dapat mengembangkan hubungan kerja secara harmonis dengan instansi lain dan dengan *stakeholders*-nya.
 - *Passionate* berarti bahwa organisasi pemerintah harus memiliki semangat yang tinggi pada seluruh tingkatan organisasi untuk memberikan hasil yang terbaik pada aspek kegiatan di sektor publik.
- Kapabilitas organisasi meliputi : *strategy and policy making, organization and process design, performance management, partnering, human capital management, information management, marketing and client relationship management, procurement and logistics, dan operations.*

Masing-masing aspek kapabilitas organisasi tersebut secara singkat

dapat diuraikan sebagai berikut :

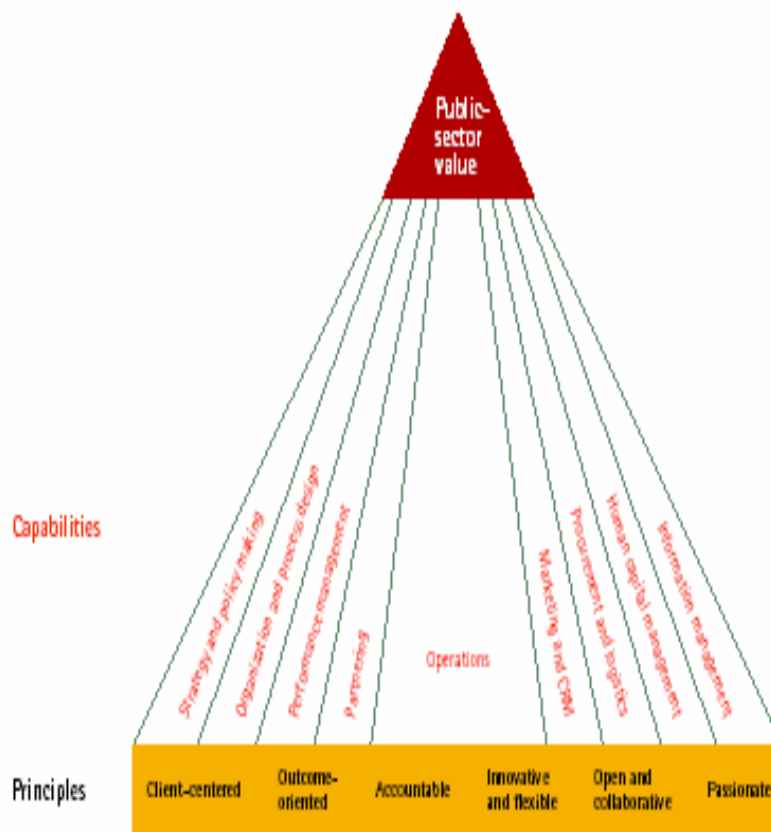
- *Strategy and policy making* bermakna bahwa organisasi pemerintah harus menetapkan tujuan yang jelas dan terarah serta bekerja keras untuk mencapai tujuan tersebut.
- *Organization and process design* berarti bahwa organisasi pemerintah menggunakan enam prinsip dasar dalam mengembangkan struktur organisasinya dan menghilangkan fungsi organisasi yang tidak memberikan kontribusi dalam pencapaian misi organisasi.
- *Performance management* berarti bahwa organisasi pemerintah harus memiliki wawasan kinerja manajemen yang luas untuk menjamin organisasi senantiasa berada pada jalur yang tepat. Berbagai teknik digunakan sebagai panduan dalam melaksanakan aktivitas organisasi, seperti metodologi manajemen proyek, *balanced scorecard*, dan melakukan survei terhadap kepuasan pengguna jasa.
- *Partnering* berarti bahwa organisasi pemerintah memiliki kemampuan untuk menjalin kerja sama dengan berbagai pihak yang berkepentingan untuk meningkatkan *outcome* yang dihasilkan kepada masyarakat.
- *Human capital management* yaitu menggunakan prinsip *reward and punishment* terhadap sumber daya yang dimiliki secara efektif.
- *Information management* yaitu menggunakan prosedur dan mekanisme kerja secara efisien dalam meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dan *stakeholders*.
- *Marketing and client relationship management* yaitu menetapkan peningkatan pelayanan kepada pengguna jasa organisasi pemerintah sebagai tujuan yang utama.
- *Procurement and logistics* yaitu organisasi pemerintah harus memiliki kapabilitas untuk melaksanakan kegiatan secara fleksibel, menggunakan prinsip ekonomis dan efisiensi dalam proses pengadaan dan pengelolaan kekayaan/inventaris organisasi.
- *Operations* yaitu organisasi pemerintah harus mampu untuk

mengelola seluruh sumber daya yang dimiliki oleh organisasi dalam rangka merealisasikan komitmen dan *outcome* yang dijanjikan kepada masyarakat dan *stakeholders*.

Secara lebih jelas, prinsip-prinsip dasar dan kapabilitas yang diperlukan dalam pengembangan organisasi digambarkan dalam tabel sebagai berikut :

Getting to the top

High-performance government organizations deliver peak levels of public value through nine capabilities based on six foundational principles.



2.5. Mekanisme Pengembangan Kelembagaan

Berlangsungnya suatu perubahan tentu didasarkan pada alasan yang kuat mengapa perubahan tersebut perlu dilakukan. Organisasi dituntut untuk melakukan perubahan sebagai manifestasi dari kebutuhan untuk mempertahankan hidupnya. Oleh karena permasalahan mengenai bagaimana

organisasi dapat mempertahankan hidupnya tidak dapat dilepaskan dari situasi dan kondisi yang berlangsung di luar lingkungan organisasi, organisasi harus berinteraksi dengan dunia luar dengan melakukan adaptasi yang diperlukan, baik menyangkut struktur maupun tujuan-tujuannya. Dengan melakukan interaksi tersebut diharapkan organisasi dapat (a) mengidentifikasi adanya disfungsi dari organisasi tersebut, dan (b) menguji kapasitasnya, apakah dapat mengimbangi tuntutan dari luar tersebut atau tidak. Mengingat organisasi adalah ujung tombak masyarakat untuk kemajuan bersama, perubahan bentuk organisasi pada umumnya adalah menyesuaikan diri dengan kebutuhan masyarakat, misalnya untuk menjawab : apakah organisasi semacam itu perlu ada, dan bisa fit dengan kebutuhan masyarakat? Atau, apakah organisasi itu yang perlu berubah?

Gagasan dasar perubahan organisasi adalah perlunya untuk senantiasa meningkatkan efektivitas organisasi. Dalam hal ini, pewujudan efektivitas itu adalah upaya untuk membuat rancangan yang dapat mengatasi disfungsi organisasi supaya organisasi dapat menemukan titik keseimbangannya.

Supaya tidak hanya sebatas wacana saja, gagasan-gagasan mengenai perubahan tersebut perlu diberikan sentuhan operasionalnya. Untuk keperluan itu, diperlukan suatu alat yang dapat membangun suatu format organisasi yang dapat mengakomodir kebutuhan stakeholder dan bisa fit dengan kondisi zaman yang selalu berubah. Alat tersebut, yaitu *Organizational Development (OD)*, memberikan strategi, metode, dan teknik yang relevan untuk mengatasi masalah organisasi.

Penanganan perubahan dapat dilakukan dengan melihat caranya, yaitu secara pelan-pelan, incremental (*incremental change strategy*) atau secara sekaligus (*transformation change strategy*), dan dengan menerapkan pendekatan yang sesuai, apakah *collaborative model* (yang mengedepankan partisipasi para pihak) atau *coercive model* (berdasarkan desakan sepihak), sehingga terdapat empat kemungkinan yang dapat terjadi :

- *Participative evolution*
- *Charismatic transformation*

- *Forced evolution*
- *Dictatorial transformation*

2.6. Hubungan Strategi dan Organisasi

Membangun organisasi yang mampu mengkonversikan strategi ke dalam tindakan yang menghasilkan kinerja tinggi membutuhkan pengorganisasian fungsi dan proses kegiatan. Para pakar teori organisasi mencoba mencari konstruksi struktur organisasi yang efektif. Telah diakui bahwa konsep birokrasi Weber menggantikan posisi dan kehormatan dalam struktur organisasi yang tadinya berdasarkan warisan dan kekuasaan sosial menjadi berdasarkan kompetensi dan profesionalisme. Konsep birokrasi Weber menggunakan pemisahan antara fungsi lini dengan fungsi staf. Konsep inilah yang kemudian dikembangkan menjadi struktur organisasi berdasarkan fungsi yang banyak digunakan.

Penggunaan konsep manajemen ilmiah dalam pengembangan struktur organisasi mengarahkan bahwa perencanaan dan pengambilan keputusan dilakukan oleh pimpinan, sehingga perilaku operasi para bawahan dapat ditetapkan lebih dulu. Struktur dirancang berdasarkan aturan yang sederhana, bahwa *span of control* tidak lebih dari enam. Pola pikir ini menghasilkan pemahaman dan keyakinan bahwa hanya ada satu cara terbaik untuk menyusun organisasi.

Dengan globalisasi bermunculan organisasi dalam bentuk yang baru untuk merealisasikan strategi yang dipilih. Perubahan strategi ternyata membawa pengaruh kepada struktur dengan mana organisasi menjalankan strateginya.

Para pakar teori organisasi mengamati bahwa perusahaan-perusahaan yang berbisnis dalam suatu industri atau pasar yang sama ternyata memiliki kinerja yang berbeda-beda. Hipotesisnya, perbedaan kinerja ini dapat dijelaskan oleh berbagai atribut organisasi. Salah satu atribut yang diduga dapat menjelaskan perbedaan kinerja adalah struktur organisasi. Burns dan Stalker (1961) mengemukakan bahwa perbedaan efektivitas organisasi bersumber dari karakteristik struktur dalam hal derajat tinggi-rendahnya sentralisasi

kewenangan, formal tidaknya pernyataan kebijakan dan kuat tidaknya pola hubungan komunikasi dan pelaporan. Organisasi dengan derajat karakteristik yang tinggi (mekanistik) dan rendah (organik) menjelaskan alasan terjadinya perbedaan efektivitas organisasi.

Berdasarkan hasil riset, Woodward (1965) menyimpulkan bahwa organisasi yang efektif adalah organisasi yang strukturnya cocok dengan teknologi yang digunakan. Bila organisasi menggunakan teknologi untuk produksi massal (rutin), maka organisasi dengan struktur yang mekanistik menunjukkan efektivitas yang lebih baik. Organisasi yang menggunakan teknologi yang disesuaikan dengan permintaan (non rutin) lebih efektif menggunakan struktur organik.

Lawrence dan Lorsch (1967) menawarkan bahwa kompleksitas lingkungan yang dihadapi akan menjelaskan efektivitas organisasi. Perusahaan yang efektif adalah perusahaan yang melakukan diferensiasi hingga dikehendaki oleh lingkungan usahanya, dan mengembangkan proses yang rasional seperti hirarki, aturan, satuan tugas, komite, dan tim untuk mengintegrasikan fungsi-fungsi yang terdiferensiasi.

Thompson (1967) menawarkan bahwa manajer memiliki preferensi tentang bagaimana seharusnya dunia berjalan. Preferensi ini akan mempengaruhi bagaimana struktur organisasi harus disusun. Manajer cenderung menghendaki setiap elemen kegiatan organisasi dapat dikendalikan dan diprediksi. Namun, manajer juga menyadari bahwa organisasi berada dalam sistem terbuka yang akan memberikan ketidakpastian dan keadaan yang tidak dapat diprediksi pada kegiatan organisasi. Oleh karenanya, organisasi dibentuk oleh *technical core* pada pusatnya, dan para manajer melindungi *core* dengan menyerap ketidakpastian dari lingkungan sebelum menyentuh *core*.

Hasil riset mengantarkan pada pemahaman baru bahwa tidak ada satupun cara terbaik untuk mengorganisasikan kegiatan. Bentuk struktur organisasi secara evolusioner dapat diuraikan sebagai berikut:

- Pada perusahaan kecil dengan aktivitas bisnis tunggal, struktur sederhana

biasanya menjadi pilihan. Dalam bentuk ini, manajer-pemilik mengambil seluruh keputusan secara langsung dan memantau semua aktivitas. Staf hanya berfungsi sebagai perpanjangan wewenang manajer.

- Dengan makin besarnya perusahaan, struktur fungsional mulai digunakan, yang terdiri dari CEO dan staf korporat terbatas dalam fungsi dominan seperti produksi, pemasaran dan R&D.
- Kemampuan CEO untuk mengolah informasi dan makin terisolasinya manajer fungsional merupakan pertimbangan utama perubahan struktur menjadi multidivisional. Struktur ini terdiri dari divisi operasi dimana masing-masing divisi merupakan bisnis yang terpisah. Pejabat korporat mendelegasikan tanggung jawab operasi dan strategi sehari-hari kepada manajer divisi. Kantor pusat bertanggung jawab merumuskan dan mengimplementasikan strategi korporat dan mengelola divisinya melalui *strategic control* dan *financial control*.

2.7. Kerangka Pikir Penelitian

Untuk bisa mengatasi berbagai masalah-masalah atau isu-isu kebijakan publik dan pelayanan publik dibutuhkan pemerintah dan lembaga pemerintah yang memiliki kapasitas dalam penyelenggaraan fungsi-fungsi pemerintahan. Dewasa ini masalah-masalah kebijakan publik dan problema pelayanan publik berkembang dengan pesat, baik dalam arti skala produksinya maupun diversitasnya. Perkembangan ini tentu tidak bisa terlepas dari adanya permintaan masyarakat yang juga semakin meningkat.

Sementara, pemerintah daerah untuk mengatasi persoalan tersebut dihadapkan pada keterbatasan sumberdaya yang tersedia. Dilihat dari perspektif peran dan fungsi pemerintah, maka semakin meluas apapun berbagai isu-isu kebijakan publik tersebut harus bisa diatasi dan dipecahkan oleh pemerintah dan masyarakat memperoleh kepuasan atas pelayanan yang diberikan oleh kelembagaan pemerintah daerah.

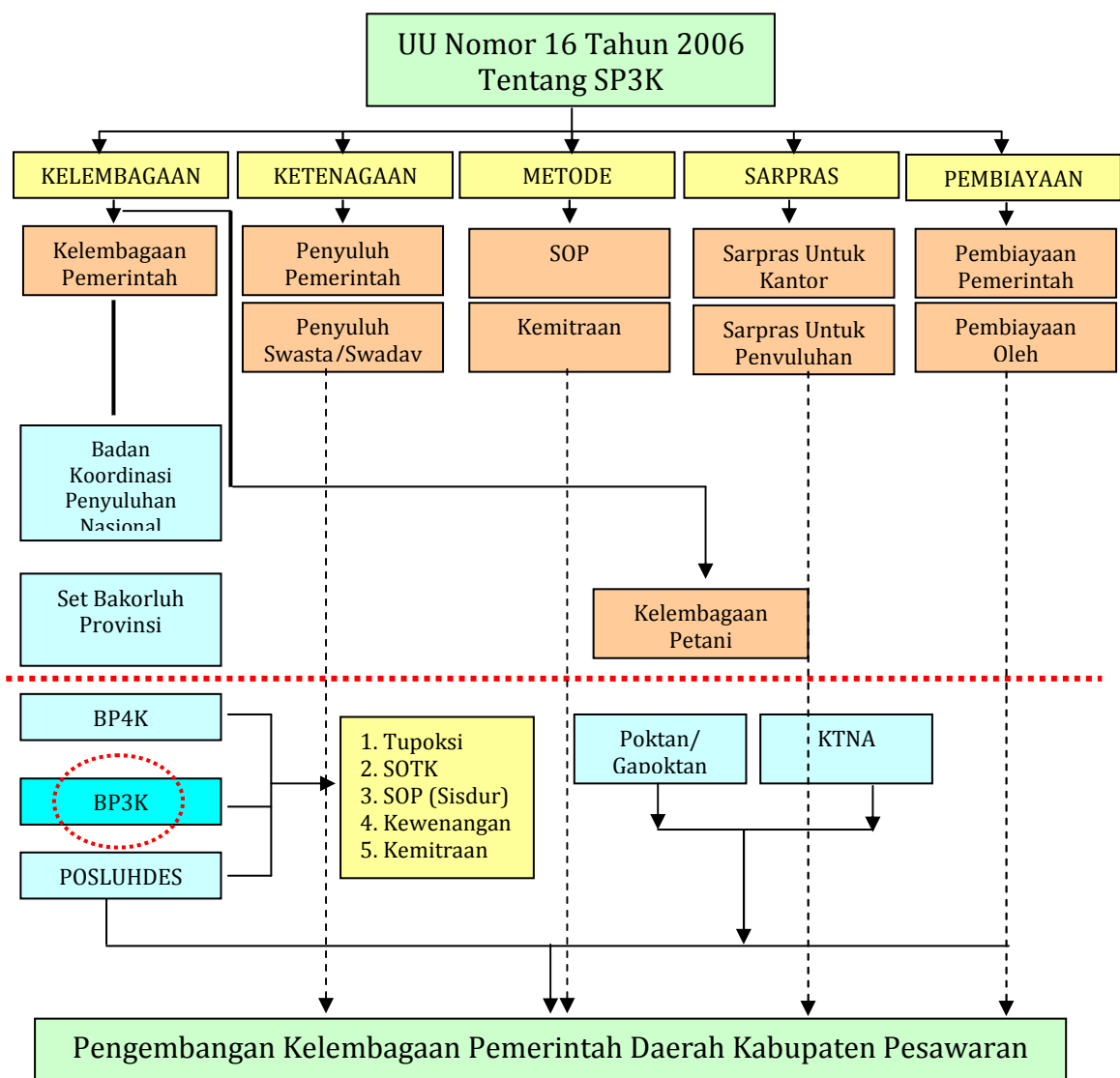
Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2005 tentang pembagian urusan pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota, salah satu urusan wajib pemerintah daerah adalah sektor pertanian, termasuk perikanan dan kehutanan. Sektor pertanian, termasuk perikanan dan kehutanan tersebut merupakan sektor yang terbukti dapat diandalkan dalam menghadapi krisis ekonomi di Indonesia. Banyaknya masyarakat yang bermatapencarian pada sektor tersebut, menjustifikasi pentingnya intervensi Pemerintah yang konstruktif dan berpihak kepada pelaku utama dan pelaku usaha, yang terkait dengan sektor pertanian, perikanan dan kehutanan tersebut.

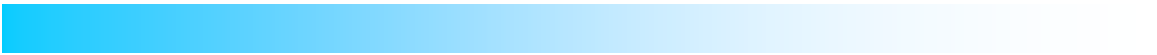
Sebagai sebuah sistem, Undang Undang No, 16 Tahun 2006 tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan dan Kehutanan terdiri atas minimal 5 (lima) sub sistem yaitu Subsistem Kelembagaan, Ketenagaan, Metode Penyelenggaraan Penyuluhan, Sarana Prasarana, dan Subsistem Pembiayaan. Subsistem kelembagaan terdiri dari aspek kelembagaan pemerintah dari tingkat pusat hingga desa/kelurahan maupun kelembagaan petani. Subsistem ketenagaan terdiri atas penyuluh sebagai profesi baik dari pemerintah, penyuluh swasta dan penyuluh swadaya yang harus menerapkan aspek Panca Etika Penyuluh dan 9 (sembilan) indikator keberhasilan penyuluh. Subsistem metode penyelenggaraan penyuluhan terdiri dari aspek cara dan standar operasional penyuluh dan kerja sama (kemitraan). Subsistem sarana dan prasarana terdiri dari aspek pemenuhan terhadap petunjuk pelaksanaan pengembangan balai penyuluhan yang terdiri dari sarana prasarana untuk kantor penyuluhan serta sarana prasarana untuk pelaksanaan penyuluhan. Sedangkan Subsistem pembiayaan terdiri dari aspek pembiayaan oleh pemerintah dan pihak lain (swasta dan organisasi non pemerintah).

Dengan pemahaman bahwa kajian peningkatan kapasitas kelembagaan pemerintah daerah (dalam hal ini BP4K Kabupaten Pesawaran) merupakan sub sistem dari revitalisasi penyuluhan secara umum, maka dalam mengkaji aspek kelembagaan tidak bisa hanya dilakukan secara tersendiri, namun juga bisa dan harus terkait dengan aspek-aspek dalam sub sistem lainnya. Oleh karena itu, dalam

penentuan isu strategis (permasalahan pokok) yang dihadapi dalam pelaksanaan penyuluhan oleh BP3K di Kabupaten Pesawaran selama ini akan dibagi ke dalam 7 (tujuh) aspek pengelompokan yakni (1) aspek kelembagaan penyuluh pemerintah mulai tingkat BP4K hingga Posluhdes, (2) aspek rendahnya kualitas dan kuantitas tenaga penyuluh, (3) aspek petani dan kelembagaan di tingkat petani, (4) aspek kerja sama baik antara penyuluh dengan profesi lainnya, maupun antara SKPD yang berurusan dengan sektor pertanian, perikanan dan kehutanan khususnya di Kabupaten Pesawaran (5) aspek metode penyelenggaraan penyuluhan, (6) aspek sarana dan prasarana, serta (7) aspek pembiayaan.

Bagan 1.
Posisi Peningkatan Kapasitas BP3K
dalam Revitalisasi Kelembagaan Pemerintah Daerah





Dengan menggunakan pendekatan model pemerintahan, kerangka kajian permasalahan pemerintahan, konsep pengembangan pemerintahan daerah, dan prinsip pengembangan organisasi publik serta mekanisme pengembangan kelembagaan, maka penelitian ini diharapkan mampu menghasilkan berbagai deskripsi tentang persoalan keterbatasan kelembagaan pemerintah daerah dalam mengatasi berbagai problema publik (dalam hal ini lembaga BP4K Kabupaten Pesawaran), mampu mengidentifikasi isu-isu kebijakan publik yang muncul pada BP4K Kabupaten Pesawaran, menjelaskan upaya yang dilakukan BP4K Kabupaten Pesawaran dalam memecahkan berbagai persoalan isu-isu kebijakan dan masalah pelayanan publik dalam sektor pertanian/perikanan/ kehutanan, memberikan rekomendasi kebijakan dalam menyelesaikan masalah-masalah yang muncul dalam dalam rangka mengantisipasi dan mengatasi berbagai persoalan isu-isu kebijakan yang dialami oleh BP4K Kabupaten Pesawaran dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah.

BAB III

METODE PENELITIAN

3.1 Pendekatan Penelitian

Penelitian ini akan dilakukan dengan menggunakan jenis penelitian kebijakan (*policy Research*). Menurut Majchrzak (1984), penelitian kebijakan *adalah the process of conducting research on, or analysis of a fundamental social problem in order to provide policy makers with pragmatic, action oriented recommendation for alleviating problems* (Proses pelaksanaan penelitian atau analisis mengenai suatu masalah sosial mendasar guna membantu pembuat kebijakan dengan cara menyajikan rekomendasi yang bersifat pragmatis, berorientasi pada aksi untuk mengatasi masalah tersebut)

Pendekatan penelitian ini menggunakan pendekatan studi pemerintahan local dilihat dari perspektif otonomi daerah, ekonomi, dan kebijakan public (*public policy*).

3.2. Fokus Penelitian

Sesuai dengan masalah dan tujuan penelitian, penelitian ini difokuskan pada :

1. Deskripsi tentang persoalan tentang keterbatasan kelembagaan pemerintah Kabupaten Pesawaran dalam mengatasi berbagai problema publik (dalam hal ini BP4K Kabupaten Pesawaran).
2. Identifikasi Isu-isu kebijakan publik apa saja yang menjadi muncul dalam perkembangan tiga tahun terakhir ini pada BP4K Kabupaten Pesawaran.
3. Upaya yang dilakukan BP4K Kabupaten Pesawaran dalam memecahkan berbagai persoalan isu-isu kebijakan dan masalah pelayanan publik dalam sektor pertanian, perikanan, dan kehutanan di Kabupaten Pesawaran.
4. Rekomendasi kebijakan dalam menyelesaikan masalah-masalah yang muncul dalam dalam rangka mengantisipasi dan mengatasi berbagai persoalan isu-

isu kebijakan yang dialami oleh BP4K Kabupaten Pesawaran dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah.

3.3 Pengumpulan Data

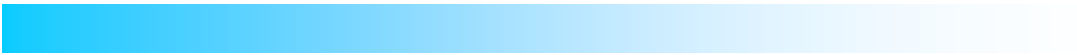
Pengumpulan data dalam penelitian ini digunakan dua cara, yaitu pertama : wawancara mendalam (*in depth interview*), dokumentasi (*official and personal documentation*), dan observasi. Sumber data yang digunakan adalah data primer dan data sekunder. Data primer akan diperoleh melalui wawancara mendalam dengan beberapa satker terkait (BP4K, Bappeda, dan seluruh BP3 Kecamatan) dan sektor swasta terlibat didalam proyek kerjasama. Sementara, data sekunder akan diperoleh dari berbagai publikasi instansi pemerintah dalam hal ini Pemerintah Kabupaten Pesawaran.

3.4 Analisis Data

Analisis data dilakukan selama pengumpulan data di lapangan dan analisis masalah dilapangan. Analisis data mengikuti anjuran Bogdan dan Bilken (1990) yang mencakup kegiatan-kegiatan menelaah data, membaginya dalam satuan-satuan yang dapat dikelola, mensistemesiskannya, mencari pola, menemukan apa yang akan dipelajari dan memutuskan apa yang akan dilaporkan.

Analisis data tersebut akan mengungkap : (a) data apa yang perlu dicari; (b) hipotesisi apa yang perlu dites; (c) pertanyaan apa yang perlu dijawab; (d) metode apa yang harus dipakai untuk mencari informasi baru; dan (e) kesalahan apa yang harus diperbaiki (Nasoetion, 1988:30)

Proses analisis data dilakukan melalui prosedur : (a) penelaahan data yang sudah terkumpul dari berbagai sumber data; (b) data yang sudah terkumpul direduksi sehingga tersusun secara sistematis; (c) data yang sudah tersusun dibuat kategorisasi (d) satuan data yang sudah dikategorisasi diberi kode tertentu; (e) dilakukan pemeriksaan untuk memperoleh keabsahan data melalui pengamatan yang lebih teliti, triangulasi dengan sumber data, teori dan metode penelitian,



mendiskusikan hasil sementara dengan sejawat, menganalisis kasus negatif dan (f) melakukan penafsiran data (Meleong, 1990:198),

Untuk memperoleh tingkat kepercayaan hasil penelitian dilakukan kredibilitas data (internal validiti) transferbalititas (*exsternal validity*), dependebilitas (*reability*) dan konfirmabilitas (*objectivity*) (Nasoetion, 1998), Maleong, 1990).

BAB IV

GAMBARAN UMUM KABUPATEN PESAWARAN

4.1. Administrasi Pemerintahan

Kabupaten Pesawaran dibentuk berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2007 yang diundangkan pada tanggal 10 Agustus 2007. Diresmikan menjadi Daerah Otonomi Baru (DOB) Kabupaten Pesawaran pada tanggal 2 November 2007. Saat ini, Kabupaten Pesawaran terdiri dari 9 (sembilan) Kecamatan dan 133 desa. Nama kecamatan, luas wilayah, dan jumlah desa di sajikan dalam Tabel 1, sedangkan peta administrasi wilayah Kabupaten Pesawaran disajikan pada Gambar 2.

Tabel 1

Nama dan Luas Kecamatan Serta Jumlah Desa di Kabupaten Pesawaran

No	Kecamatan	Luas (km ²)	Jumlah Desa
1	Padang Cermin	317,63	22
2	Punduh Pidada	224,19	21
3	Kedondong	131,11	21
4	Way Lima	99,83	16
5	Gedong Tataan	97,06	19
6	Negeri Katon	152,69	19
7	Tegineneng	151,26	15
8	Way Khilau*		
9	Marga Punduh**		
	Kabupaten	1.173,77	133

Sumber. BAPEDA Kab. Pesawaran, 2013

*) Masih termasuk dalam wilayah Kec. Kedondong

**) Masih termasuk dalam wilayah Kec. Punduh Pidada

4.2. Geografi

Secara Geografis Kabupaten Pesawaran terletak antara 105⁰ – 105⁰,20' Lintang Selatan dan 5⁰,10' – 5⁰,50' Bujur Timur, Luas Wilayah 1.173,77 km² atau 117.377 Hektar, terdiri dari daratan 106.761,69 Hektar, Lautan 10.399,23 hektar dan lain-lain 278,70 Hektar terdiri dari 3 pulau besar yaitu Pulau Legundi, Pulau Pahawang

Ketinggian > 200 – 300 m dpl	:	11.251,34	Ha (9,59%)
Ketinggian > 300 – 400 m dpl	:	12.686,18	Ha (10,81%)
Ketinggian > 400 – 500 m dpl	:	7.177,69	Ha (6,12%)
Ketinggian > 500 – 600 m dpl	:	4.289,54	Ha (3,66%)
Ketinggian > 600 m dpl	:	12.735,53	Ha (10,85%)

Penyebaran wilayah di Kabupaten Pesawaran berdasarkan ketinggian tempat disajikan pada Tabel 2.

Tabel 2.

Sebaran Wilayah Berdasarkan Ketinggian Tempat di Kabupaten Pesawaran

No	Kecamatan	Ketinggian Wilayah (m dpl) dan Luas (Ha)						Total	%	
		0 - 100	100 - 200	200 - 300	300 - 400	400 - 500	500 - 600			>600
1.	Padang	3,747.74	3,088.54	4,106.70	4,757.93	3,430.20	2,897.05	5,,547.17	27,575.33	23.4
2.	Cermin	5,907.42	2,359.10	1,574.69	1,015.50	1,470.50	257.71	81.93	12,666.85	10.7
3.	Punduh	641.55	24,261.1	2,603.14	5,491.60	972.52	270.00	957.82	35,197.73	29.9
4.	Pidada	17.2	0	1,172.84	564.65	472.05	560.56	4,948.60	11,336.31	9.6
5.	Kedondong	295.85	3,600.39	1,793.97	896.50	832.42	313.19	1,200.01	9,254.26	7.8
6.	Way Lima	5,165.74	3,922.32	-	-	-	-	-	12,249.63	10.4
7.	Gedong	7,149.12	7,083.89	-	-	-	-	-	9,136.81	7.7
	Tataan Negeri Katon Tegineneng		1987.69							

Sumber: BAPPEDA Kabupaten Pesawaran, 2013

Tingkat kemiringan lereng berhubungan dengan penggunaan lahan untuk budidaya pertanian. Kemiringan yang ideal untuk pengusaha komoditas tanaman pangan adalah 0 – 8 % kemiringan yang lebih dari 8 % dan dibawah 40 % masih memungkinkan untuk digunakan perkebuan dan hutan rakyat.

Tabel 3.

Kelerengan Tanah di Kabupaten Pesawaran

No	Kecamatan	Kelas Lereng		Total	%
		0 - 8 %	> 40%		
1.	Padang Cermin	40.64	35,353.41	35,394.05	30.15
2.	Punduh Pidada	22.91	16,277.81	16,300.72	13.89
3.	Kedondong	707.13	10,955.67	11,662.80	9.94
4.	Way Lima	0.54	14,587.90	14,588.44	12.43

No	Kecamatan	Kelas Lereng		Total	%
		0 - 8 %	> 40%		
5.	Gedong Tataan	348.06	11,561.09	11.909.15	10.15
6.	Negeri Katon	6,155.76	9,608.04	15,763.80	13.143
7.	Tegineneng	4,062.81	7,695.16	11,757.97	10.02
	Jumlah	11,337.85	106,039.08	117,376.93	100.01

Sumber: BAPPEDA Kabupaten Pesawaran, 2013

Berdasarkan wilayah topografi, Kabupaten Pesawaran dibagi ke dalam 4 (empat) wilayah, yaitu :

- a. Wilayah berbukit sampai bergunung
Terdiri dari lereng – lereng curam dengan ketinggian rata- rata 400 m dpl. Daerah ini meliputi Punduh Pidada, Padang Cermin, sebagian Kedondong dan Gedong Tataan.
- b. Wilayah topografi datar bergelombang
Terdiri dari bukit kecil dan sempit, relatif bergelombang ketinggian 100 – 200 m dpl. Daerah ini meliputi sebagian Gedong Tataan, sebagian Way Lima, sebagian Negeri Katon, sebagian Kedondong.
- c. Wilayah topografi dataran rendah
Daerah ini memiliki ketinggian 25 – 75 m dpl, kemiringan 0 – 3 %. Wilayah ini meliputi sebagian Negeri Katon, sebagian besar Tegineneng.
- d. Wilayah pantai
Daerah pantai meliputi sebagian Padang Cermin, sebagian Punduh Pidada.

4.4. Keadaan Tanah

Beberapa jenis tanah yang terdapat di Kabupaten Pesawaran adalah :

- (1) Regosol : Tanah ini mengandung pasir yang cukup besar yaitu lebih dari 60%, karena itu sering di sebut tanah pasir. Regosol berkembang dari bahan endapan pasir kwarsa (pasir putih). Jenis tanah ini terdapat di Kecamatan Padang Cermin dan Punduh Pidada.
- (2) Aluvial : Tanah ini merupakan tanah yang terpengaruh oleh air yang di tandai adanya lapisan gleisol berwarna abu-abu/keabu-abuan. Jenis tanah ini

terdapat pula dalam bentuk asosiasi dengan tanah kambisol (group aluvial). Apabila berasosiasi dengan tanah Kambisol tanah ini merupakan tanah yang relatif subur dibandingkan yang lainnya. Banyak digunakan sebagai tanah persawahan. Tanah ini terdapat di bagian Barat Laut Kecamatan Gedong Tataan, bagian Barat Daya Kecamatan Negeri Katon, dan di Kecamatan Padang Cermin bagian tengah, selatan dan timur. Jenis tanah ini juga terdapat di Kecamatan Punduh Pidada yang tersebar dekat pesisir timur dan selatan.

- (3) Kambisol : Tanah kambisol merupakan perembangan dari batuan liat dan batuan vulkanik matam di bawah rezim iklim basah. Umumnya tanah ini hampir mirip podsolik, namun lebih gembur dibandingkan podsolik, pH-nya lebih tinggi dibanding podsolik. Asosiasi tanah kambisol dengan tanah podsolik banyak di gunakan di pertanian lahan kering.
- (4) Podsolik : Tanah podsolik merupakan tanah yang berumur tua sehingga memiliki tingkat perkembangan lebih lanjut. Secara umum tanah podsolik memiliki potensi yang relatif kurang subur, yang di tandai dengan sifatnya yang matam, daya retensi dan fiksasi terhadap hara tinggi. Jenis tanah ini banyak di manfaatkan untuk pertanian lahan kering dan perkebunan.

4.5. Klimatologi

Secara umum Kabupaten Pesawaran merupakan wilayah tropis dengan curah hujan rata-rata 141,9 mm/bulan, rata-rata hari hujan 14,2 hari/bulan. Rata-rata temperatur 23,4 °C – 31,8 °C tingkat kelembaban berkisar antara 58,3 % - 95,2 %, dengan rata-rata tekanan udara minimal dan maksimal adalah 1007,8 Nhs dan 1016,5 Nbs.

Berdasarkan tipe iklim klasifikasi OLDEMAN Kabupaten Pesawaran dapat dibagi ke dalam 2 wilayah besar tipe iklim. Yang pertama tipe C2 yaitu wilayah yang mempunyai 5-6 bulan basah berturut-turut dan 2-4 bulan kering berturut-turut. Tipe ini meliputi wilayah Gedong Tataan bagian selatan, Padang Cermin dan Punduh Pidada. Tipe yang kedua tipe D2 yaitu wilayah yang mempunyai 3-4 bulan basah berturut-turut dan 2-4 bulan kering berturut-turut. Tipe ini meliputi Gedong Tataan bagian Utara, Kedondong, Way Lima, Negeri Katon, dan Tegineneng.

Selain dua tipe tersebut pesawaran memiliki wilayah yang berbatasan dengan tipe E2 yaitu tipe iklim lebih kering yang meliputi wilayah Gadingrejo, wilayah Kabupaten Pesawaran yang berbatasan dengan wilayah tersebut adalah Negeri Katon bagian barat, Gedong Tataan bagian barat dan Way Lima bagian barat.

4.6. Penggunaan Tanah dan Potensi Usaha

Bidang Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura

Potensi lahan bidang pertanian tanaman pangan dan hortikultura, sebagai berikut:

a. Lahan Sawah

Luas lahan sawah keseluruhan adalah 13.037 Hektar terdiri dari:

- Sawah Pengairan Teknis : 3.0005 Hektar
- Pengairan ½ teknis : 2.771 Hektar
- Pengairan Sederhana : 550 Hektar
- Irigasi Desa : 2.377 Hektar
- Tadah Hujan : 4.082 Hektar
- Lebak, Polder, dll : 252 Hektar

b. Lahan Kering

Luas lahan kering sebagai berikut:

- Ladang/Tegalan : 25.605 Hektar
- Pekarangan : 28.848 Hektar

Tabel 4
Penggunaan lahan untuk pertanaman tanaman pangan dan Hortikultura

No	Komoditi	Luas Lahan (Ha)	Rata-Rata Produksi (Ton.Ha)	Produksi (Ton)
1.	Paddi Sawah	25.134	35,60	127.485
2.	Padi Ladang	2.136	23,85	7.222
3.	Ubi Kayu	2.860	159,50	64.460
4.	Jagung	19.519	36,72	102.397
5.	Kacang Tanah	380	9,25	453
6.	Kacag Kedelei	608	8,13	603
7.	Kacang Hijau	312	6,19	289
8.	Ubi Jakar	-	-	-
9.	Cabe	1.374	8,20	11.400
10.	Tomat	-	-	-

No	Komoditi	Luas Lahan (Ha)	Rata-Rata Produksi (Ton.Ha)	Produksi (Ton)
11.	Rampai	98	-	-
12.	Bawang Merah	6	-	-
13.	Cabe Kecil	113	-	-
14.	Terong	134	-	-
15.	Kacang Panjang	108	-	-
16.	Buncis	61	-	-
17.	Semangka	-	-	-
18.	Melon	-	-	-
19.	Pare	-	-	-
20.	Gambas	-	-	-
21.	Salak	50	-	413
22.	Duren	1.065	-	64.374
23.	Pepaya	7.252	-	64.374
24.	Mangga	990	-	4.871
25.	Jeruk	-	-	-
26.	Pisang	17.717	-	215.731
27.	Rambutan	382	-	1.914
28.	Nangka	112	-	2.218
29.	Duku	111	-	1.641.

Sumber: Dinas Perkebunan dan Kehutanan Kab. Pesawaran, 2013

Bidang Perkebunan

Luas tanah yang digunakan untuk komoditas tanaman perkebunan adalah seluas 41.717,25 Ha (35,54 %), Luas areal tersebut terdiri dari Perkebunan Rakyat (PR) seluas 37.481,25 Ha (89,85 %), Perkebunan Besar Swasta (PBS) seluas 63,00 Ha (0,15 %) dan Perkebunan Besar Negara (PBN) seluas 4.173,00 Ha (10 %).

Tabel 5.
Luas Pertanaman Komoditi Perkebunan Kabupaten Pesawaran

No	Komoditi	Luas Pertanaman (Ha)			Produksi (Ton)
		TBM	TM	TR	
1.	Kakao	5.270,75	8.237,00	95,50	7.216,72
2.	Kelapa Sawit	79,00	421,50	-	1.542,00
3.	Kepala Dalam	717,00	12.901,25	1.366,25	895,94
4.	Karet	191,75	933,00	115,50	1.103,80
5.	Pala	37,00	14,50	-	9,30
6.	Kopi Robusta		2.873,50	627,25	1.094,57
7.	Cengkeh	204,75	256,50	151,75	62,27
8.	Lada	249,25	423,25	172,00	109,51
9.	Jarak Pagar	177,00	119,00	-	29,90

Komoditi perkebunan utama yang diusahakan di Kabupaten Pesawaran adalah Kelapa dan Kakao. Luas areal perkebunan kelapa dalam di Kabupaten Pesawaran Tahun 2013 mencapai 14.611,25 Hektar telah produksi mencapai 2.652,164 butir.

Tabel 6.
Luas Areal, Produksi dan Produktivitas Kelapa Dalam per Kecamatan

No	Kecamatan	Luas Areal (Ha)				Produksi (Ton)	Produktivitas (Kg/Ha)
		TBM	TM	TT/TR	Jumlah		
1.	Padang cermin	314,50	2.390,00	282,50	2.987,00	13.292,91	5.561,89
2.	Punduh Pidada	139,75	2.424,25	253,25	2.817,25	3.944,01	1.626,90
3.	Kedondong	31,00	386,50	145,50	563,00	275,10	711,77
4.	Way Lima	122,25	4.032,00	649,75	4.804,00	1.215,89	301,56
5.	Gedong Tataan		803,00		803,00	1.168,00	1.454,55
6.	Negeri Katon	114,00	733,00	205,00	1.052,00	724,70	988,68
7.	Tegineneng		1.400,00	185,00	1.585,00	1.288,40	920,29
	Jumlah	721,50	12.168,75	1.721,00	14.611,25	21.909,01	1.800,43

Sumber: BAPPEDA Kabupaten Pesawaran, 2013

Luas areal perkebunan Kakao di Kabupaten Pesawaran tahun 2011 mencapai 13.366,00 Hektar. Produksi Biji kering mencapai 10.776,52 ton.

Tabel 7.
Luas Areal, Produksi dan Produktivitas Kakao per kecamatan

No	Kecamatan	Luas Areal (Ha)				Produksi (Ton)	Produktivitas (Kg/Ha)
		TBM	TM	TT/TR	Jumlah		
1.	Padang cermin	2.443,75	2.059,75	0	4.503,50	5.590,20	2.714,26
2.	Punduh Pidada	722,50	910,50	0	1.633,00	457,99	503,01
3.	Kedondong	1.045,00	2.363,50	76,50	3.485,00	2.288,30	968,18
4.	Way Lima	175,00	271,00	19,00	465,00	90,03	332,21
5.	Gedong Tataan	167,00	1.387,00	0	1.554,00	1.320,00	951,69
6.	Negeri Katon	205,00	418,50	2,00	625,50	381,50	911,69
7.	Tegineneng	391,00	709,00	0	1.100,00	648,00	913,98

No	Kecamatan	Luas Areal (Ha)				Produksi (Ton)	Produktivitas (Kg/Ha)
		TBM	TM	TT/TR	Jumlah		
	Jumlah	5.149,25	8.119,25	97,50	13.366,00	10.776,02	1.042,13

Sumber: BAPPEDA Kabupaten Pesawaran, 2013

Bidang Peternakan

Populasi ternak di Kabupaten Pesawaran Tahun 2013 sebagaimana tertera pada Tabel 8.

Tabel 8.
Jumlah Populasi Ternak di Kabupaten Pesawaran Tahun 2013

No	Jenis Ternak	Populasi (Ekor)
1.	Sapi	10.111
2.	Kerbau	2.417
3.	Kambing	24.281
4.	Domba	3.912
5.	Babi	121
6.	Ayam Ras (Petelor)	10.165
7.	Ayam Ras (Pedagang)	121.673
8.	Ayam Buras	137.087
9.	Itik	27.062
10.	Bebek	-
11.	Lain-Lain	-

Sebaran produksi ternak besar dan ternak kecil per kecamatan di Kabupaten Pesawaran Tahun 2013 disajikan pada Tabel 9, sedangkan sebaran populasi ternak unggas per kecamatan di Kabupaten Pesawaran disajikan pada Tabel 10.

Tabel 9.
Data Sebaran Populasi Ternak Besar dan Ternak Kecil per Kecamatan

No	Kecamatan	Sapi	kerbau	Kambing	Domba	Babi
1.	Padang cermin	378,00	194,00	5.785,00	672,00	-
2.	Punduh Pidada	186,00	106,00	6.436,00	430,00	-
3.	Kedondong	476,00	179,00	2.056,00	1.184,00	-
4.	Way Lima	475,00	134,00	1.974,00	1.035,00	-
5.	Gedong Tataan	2.011,00	823,00	3.450,00		25,00
6.	Negeri Katon	4.177,00	725,00	2.472,00	366,00	1.675,00
7.	Tegineneng	1.747,00	98,00	1.500,00	250,00	45,00
	Jumlah	9.450,00	2.259,00	23.673,00	3.937,00	1.745,00

Tabel 10.

Sebaran Populasi Ternak Unggas per Kecamatan di Kabupaten Pesawaran

No	Kecamatan	Jenis Unggas			
		Ayam Buras	Ayam Ras Petelor	Ayam Ras Pedaging	Itik
1.	Padang cermin	56.117,00	-	16.713,00	1.415,00
2.	Punduh Pidada	6.972,00	-	-	581,00
3.	Kedondong	10.502,00	-	-	3.258,00
4.	Way Lima	9.157,00	2.000,00	-	2.105,00
5.	Gedong Tataan	13.500,00	-	-	15.000,00
6.	Negeri Katon	31.217,00	500,00	27.000,00	3.137,00
7.	Tegineneng	10.000,00	7.000,00	70.000,00	300,00
	Jumlah	137.465,00	9.500,00	113.713,00	25.796,00

Sumber: BAPPEDA Kabupaten Pesawaran, 2013

Bidang Kehutanan

Hutan adalah suatu hamparan areal yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya yang satu dengan yang lainnya tidak dapat dipisahkan (UU No. 41 tentang Kehutanan, tahun 1979). Kawasan hutan di Kabupaten Pesawaran tahun 2013 disajikan pada Tabel 11.

Tabel 11.

Kawasan Hutan di Kabupaten Pesawaran Tahun 2013

No	Jenis Hutan	Luas (Ha)
1.	Hutan Kawasan Konservasi	-
2.	Hutan Lindung	12.586,46
3.	Hutan Produksi	1.995,00
4.	Hutan Mangrove	1.200,00
5.	Hutan Rakyat	350,00
6.	Taman Hutan Rakyat (TAHURA)	21.949,00
	Jumlah	38.080,46

Sumber: Dinas Perkebunan dan Kehutanan Kabupaten Pesawaran, 2013

Luas lahan kritis kawasan hutan di Kabupaten Pesawaran Tahun 2013 disajikan pada Tabel 3.12, sedangkan luas sebaran lahan kritis per kecamatan di Kabupaten Pesawaran Tahun 2013 disajikan pada Tabel 13.

Tabel 12.

Data Lahan Kritis Kawasan Hutan di Kabupaten Pesawaran

No	Jenis Hutan	Luas (Ha)
1.	Hutan Lindung	7.552,00
2.	Hutan Produksi	1.390
3.	Taman Hutan Rakyat (TAHURA)	720
	Jumlah	9.662

Sumber: Dinas Perkebunan dan Kehutanan Kabupaten Pesawaran, 2013

Tabel 13.

Luas Sebaran Lahan Kritis per Kecamatan di Kabupaten Pesawaran

No	Kecamatan	Luas Wilayah (Ha)	Luas Lahan Kritis (Ha)	Presentase (%)
1.	Padang cermin	31.763,00	5.351,17	16,85
2.	Punduh Pidada	22.419,00	4.432,83	19,77
3.	Kedondong	13.111,00	3.242,35	24,73
4.	Way Lima	9.983,00	1.017,00	10,19
5.	Gedong Tataan	9.706,00	2.308,00	23,78
6.	Negeri Katon	15.269,00	3.090,00	20,24
7.	Tegineneng	15.126,00	3.819,00	25,25
	Jumlah	117.377,00	23.260,35	

Sumber BAPPEDA Kab. Pesawaran, 2013

Bidang Perikanan dan Kelautan

Potensi bidang perikanan di Kabupaten Pesawaran adalah sebagai berikut:

- a. Potensi Perikanan laut : 3.685,50 Ha
- b. Potensi Perikanan Tangkap di Perairan Umum : 200 Ton/Ha
- c. Potensi Perikanan Tangkap di Laut : 25.230 Ton/Ha
- d. Potensi Budidaya Air tawar : 700 Ha
- e. Potensi Budidaya Tambak : 750 Ha
- f. Potensi Garis Pantai : 96 Km
- g. Jumlah Pulau-Pulau Kecil : 37 Buah

4.7. Penduduk

Penduduk Kabupaten Pesawaran berdasarkan data statistik (LSDA, 2013) sebanyak 409.398 Jiwa terdiri dari laki-laki 213.227 Jiwa, Perempuan 196.171 Jiwa, kepadatan Penduduk 418 Jiwa per km². Jumlah Kepala Keluarga (KK) 102.370 KK terdiri dari KK Tani 72.682 KK dan KK Non Tani 31.688 KK Jumlah Penduduk dan sebaran per kecamatan disajikan pada Tabel 14.

Tabel 14.

Jumlah Penduduk dan Sebaran Populasi Per Kecamatan di Kabupaten Pesawaran Tahun 2013

No	Kecamatan	Jumlah KK	Jumlah Jiwa			Sex Ratio
			Laki-Laki (Org)	Perempuan (Org)	Jumlah	
1.	Padang cermin	21.799	44.291	39.397	83.688	
2.	Punduh Pidada	6.856	14.405	12.691	27.096	
3.	Kedondong	14.340	32.127	29.334	61.461	
4.	Way Lima	7.895	17.067	15.912	32.979	
5.	Gedong Tataan	21.170	44.289	42.347	86.636	
6.	Negeri Katon	16.689	33.733	31.285	65.018	
7.	Tegineneng	13.621	27.315	25.205	52.520	
	Jumlah	102.370	263.227	196.171	459.398	

Sumber BAPPEDA Kab. Pesawaran, 2013

Tabel 15.

Tingkat Kepadatan Penduduk dan Prosentase Sebarannya per Kecamatan

No	Kecamatan	Luas (km ²)	Jumlah Penduduk (Orang)	Kepadatan Penduduk	Sebaran (%)
1.	Padang cermin	317,63	83.688,00	263,00	20,44
2.	Punduh Pidada	224,19	27.096,00	120,00	6,62
3.	Kedondong	131,11	61.461,00	468,00	15,01
4.	Way Lima	99,83	32.979,00	330,00	8,05
5.	Gedong Tataan	97,06	86.636,00	892,00	21,16
6.	Negeri Katon	152,69	65.018,00	425,00	15,88

No	Kecamatan	Luas (km ²)	Jumlah Penduduk (Orang)	Kepadatan Penduduk	Sebaran (%)
7.	Tegineneng	151,26	52.520,00	344,00	12,82
	Jumlah	1.173,77	409.398,00	-	-

Sumber BAPPEDA Kab. Pesawaran, 2013

4.8. Tenaga Penyuluh Pertanian

Tenaga Penyuluh Pertanian yang ada di Kabupaten Pesawaran sampai dengan akhir Desember 2013 sebanyak 90 orang terdiri dari Penyuluh PNS sebanyak 42 Orang, Penyuluh THL sebanyak 38 Orang, Penyuluh Kehutanan sebanyak 8 Orang, dan Penyuluh Perikanan sebanyak 2 Orang.

Tabel 16.

Distribusi Penyuluh Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan Kabupaten Pesawaran Tahun 2013

No	Kecamatan	Penyuluh Pertanian (Orang)			Penyuluh Kehutanan	Penyuluh Perikanan
		PNS	THL	Jumlah		
1.	Padang cermin	3	5	9	1	2
2.	Punduh Pidada	4	2	6	1	1
3.	Kedondong	6	5	11	2	-
4.	Way Lima	5	5	10	2	-
5.	Gedong Tataan	7	6	13	3	-
6.	Negeri Katon	6	8	14	1	
7.	Tegineneng	10	7	17	1	
	Jumlah		38	80		3

Sumber: Badan Pelaksana Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan (BP4K) Pesawaran, 2013

4.9 Kelembagaan Pelaku Utama Sektor Pertanian

Kelembagaan pelaku utama yang ada di Kabupaten Pesawaran adalah sebagai berikut:

1. Kelompok Tani Dewasa : 839 Kelompok
2. Kelompok Wanita Tani : 19 Kelompok
3. Kelompok Taruna tani : 21 Kelompok

4. Kelompok P4K : 14 Kelompok
 5. GAPOKTAN : 112 Kelompok

Tabel 17

Jumlah Kelembagaan Pelaku Utama di tiap kecamatan Kabupaten Pesawaran

No	Kecamatan	Kelompok Tani Dewasa	Kelompok Wanita Tani	Kelompok Taruna Tani	GAPOKTAN
1.	Padang cermin	123	-	3	14
2.	Punduh Pidada	39	-	2	15
3.	Kedondong	137	3	3	14
4.	Way Lima	93	4	3	16
5.	Gedong Tataan	117	-	4	19
6.	Negeri Katon	197	6	4	19
7.	Tegineneng	133	6	2	15
	Jumlah	839	19	21	112

Sumber: Badan Pelaksana Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan (BP4K) Pesawaran, 2013

Tabel 18.

Tingkat Kemampuan Kelembagaan Pelaku Utama berdasarkan Kelas Kelompok

No	Kecamatan	Jumlah Kelompok (Unit)	Kelas Kemampuan Kelompok			
			Pemula (unit)	Lanjut (Unit)	Madya (Unit)	Utama (Unit)
1.	Padang cermin	123	28	63	32	-
2.	Punduh Pidada	39	20	17	2	-
3.	Kedondong	137	79	52	6	-
4.	Way Lima	93	66	15	12	-
5.	Gedong Tataan	117	78	39	-	-
6.	Negeri Katon	213	148	61	4	-
7.	Tegineneng	128	49	75	4	-
	Jumlah	850	468	322	60	-

Sumber: Badan Pelaksana Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan (BP4K) Pesawaran, 2013

4.10. Kelembagaan Ekonomi

Kelembagaan pendukung kegiatan ekonomi pedesaan yang ada di tingkat kecamatan dan Kabupaten Pesawaran meliputi Koperasi Unit Desa (KUD) sebanyak 2 Unit, Koperasi Tani (Koptan) sebanyak 3 Unit, Kios Sarana Produksi 56 Unit, Penangkal Benih 2 Unit, Bank Unit Desa 5 Unit, Pasar 30 Unit.

Tabel 19.

Distribusi Kelembagaan Ekonomi per Kecamatan di Kabupaten Pesawaran

No	Kecamatan	KUD (Unit)	KOPTAN (Unit)	Kios Saprod i (Unit)	Penangka r Benih (Unit)	Bank (Unit)	Pasar (Unit)	Lumbun g Desa (Unit)
1	Padang cermin	-	-	21	-	1	10	7
2	Punduh Pidada	1	2	2	-	-	-	2
3	Kedondong	-	-	4	-	1	3	3
4	Way Lima	-	-	8	-	-	-	16
5	Gedong Tataan	-	-	8	-	1	3	-
6	Negeri Katon	-	-	12	-	1	6	2
7	Tegineneng	1	1	21	2	1	6	12
	Jumlah	2	3	216	2	5	28	42

Sumber BAPPEDA Kab. Pesawaran, 2013

4.11. Kelembagaan Penyuluhan

Pada awalnya kelembagaan penyuluhan di tingkat kabupaten adalah Kantor Pelaksana Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan (KP4K), yaitu berdasarkan Perda No. 06 Tahun 2008. Berdasarkan Perbup No. 14 Tahun 2010, Kelembagaan Penyuluhan di Kabupaten Pesawaran ditingkatkan statusnya menjadi Badan Pelaksana Penyuluhan Pertanian, Perikanan dan Kehutanan (BP4K). Di tingkat kecamatan terdapat Balai Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan (BP3K) di 7 (tujuh) kecamatan, sedangkan di tingkat desa terdapat 133 Unit Pos Pelayanan Penyuluhan Desa (Posluhdes). Data kelembagaan penyuluhan selengkapnya disajikan pada Tabel 20.

Tabel 20.

Data Kelembagaan Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan

No	Kecamatan	BPP (Unit)	POSLUHDES (Unit)
1	Padang cermin	1	21
2	Punduh Pidada	1	222
3	Kedondong	1	21
4	Way Lima	1	16
5	Gedong Tataan	1	19
6	Negeri Katon	1	19
7	Tegineneng	1	15
	Jumlah	7	133

BAB V

HASIL DAN PEMBAHASAN

5.1 Identifikasi Isu dan Masalah Kelembagaan Pemerintah

5.1.1 Aspek Kelembagaan Penyuluh

Kegiatan penyuluhan memerlukan suatu bentuk organisasi tertentu. Hal ini, disebabkan karena (1) kegiatan penyuluhan melibatkan banyak pihak, yang terbagi dalam kelompok-kelompok atau unit kerja yang memiliki fungsi masing-masing, baik penentu kebijakan penyuluhan, penyuluh, maupun para "petani maju" yang sering diminta keterlibatannya sebagai penyuluh sukarela. (2) kegiatan penyuluhan memiliki tujuan bersama, yaitu mengubah perilaku masyarakat targetnya agar dapat membantu dirinya sendiri dalam rangka memperbaiki mutu hidup dan kesejahteraan masyarakatnya.

Selain itu, pentingnya organisasi penyuluhan juga karena:

- (1) Di dalam kegiatan penyuluhan, sebagai suatu sistem pendidikan, masyarakat dapat dengan bebas untuk menerima atau menolak informasi/inovasi yang ditawarkan kepadanya. Karena itu, setiap penyuluh harus diorganisir sebaik-baiknya oleh setiap lembaga-lembaga pemerintah yang bersangkutan agar mereka benar-benar memahami latar belakang sosial budaya masyarakat targetnya, serta mampu dan mau menjalin hubungan yang erat dengan pusat-pusat informasi tentang: teknologi pertanian, keadaan lingkungan hidup, dan pusat-pusat informasi tentang sosial budaya setempat.
- (2) Banyak informasi yang harus disadap dan disebarluaskan oleh setiap penyuluh kepada pihak-pihak di luar organisasi penyuluhan itu sendiri, sehingga hubungan antar mereka juga perlu dikembangkan sebaik-baiknya.
- (3) Kegiatan penyuluhan, memiliki peran yang beragam sesuai dengan arus birokrasi pemerintahan, sehingga kegiatan penyuluhan juga perlu

- diorganisasikan sebaik-baiknya untuk memperoleh dukungan dan mampu menggerakkan peran serta penguasa di setiap aras birokrasi pemerintahan.
- (4) Setiap penyuluh harus memiliki mobilitas tinggi untuk dapat melakukan kontak-kontak pribadi dengan banyak pihak.
 - (5) Karena itu, adanya pengorganisasian yang memungkinkan setiap penyuluh memiliki mobilitas tinggi sangat diperlukan.
 - (6) Setiap penyuluh harus memiliki hubungan timbal balik yang erat, baik dengan para peneliti (atau sumber informasi lainnya) maupun dengan masyarakat sasaran; terutama dalam kaitannya untuk menyampaikan umpan balik yang diberikan oleh para petani kepada para peneliti. Untuk keperluan seperti inipun, sangat diperlukan pengorganisasian tertentu yang efektif.
 - (7) Penyuluhan pertanian, memerlukan hubungan yang akrab dengan semua sektor kegiatan yang dilaksanakan dalam pembangunan pertanian. Sehingga, adanya pengorganisasian yang efektif didalam kegiatan penyuluhan pertanian maupun kaitannya dengan sektor-sektor kegiatan lainnya juga sangat diperlukan.
 - (8) Efektivitas penyuluhan, sangat ditentukan oleh kejelasan informasi yang disampaikan oleh penyuluhnya. Karena itu, kredibilitas penyuluh sebagai sumber informasi yang dapat dipercaya sangat dibutuhkan. Hal ini hanya dimungkinkan jika, ada organisasi penyuluhan yang memberikan kejelasan tugas dan tanggung jawab kepada setiap penyuluhnya.

Beberapa masalah pengorganisasian penyuluhan pertanian yang dijumpai pada kegiatan penyuluhan pertanian di Kabupaten Pesawaran termasuk peran Pemerintah Daerah Kabupaten Pesawaran dalam aspek kelembagaan mencakup:

1. Dalam kelembagaan BP4K Kabupaten Pesawaran, meskipun seharusnya sudah ada keterpaduan, namun masih ada pemisahan antara sektor perkebunan, perikanan, kehutanan, dan tanaman pangan sehingga pola koordinasi belum berjalan baik.
2. BP4K Kabupaten Pesawaran belum optimal dalam memberikan dukungan regulasi (keputusan bupati), dukungan anggaran maupun dukungan

instrumen-instrumen yang dibutuhkan oleh BP3K dalam pelaksanaan penyuluhan maupun penilaian kelompok tani dan/atau gabungan kelompok tani.

3. Kelompok tani di tingkat desa idealnya tidak terpecah-pecah ke dalam sektor tertentu (kehutanan misalnya) karena idealnya sektor-sektor tersebut adalah seksi atau bagian atau sub-bidang dari kelompok tani. Hal ini sangat terasa permasalahannya apabila dikaitkan dengan adanya bantuan dari Pemerintah Pusat atau kementerian tertentu atau bahkan SKPD di lingkup Pemerintah Provinsi maupun Kabupaten Pesawaran yang justru berimplikasi terhadap pengkotak-kotakan kelompok tani.
4. Penyebaran dan kompetensi tenaga penyuluh pertanian masih bias kepada sektor pertanian dan sub sektor pangan, khususnya padi. Kondisi ini menyebabkan terbatasnya pelayanan penyuluhan pertanian kepada petani yang mengusahakan komoditas non pangan maupun non pertanian yaitu perikanan dan kehutanan.
5. Banyak alih tugas penyuluh pertanian ke jabatan lain yang tidak sesuai dengan kompetensi penyuluh pertanian. Kondisi ini menyebabkan berkurangnya tenaga penyuluh pertanian di Kabupaten Pesawaran yang mengakibatkan tidak sebandingnya jumlah tenaga penyuluh pertanian dengan jumlah petani/ kelompok tani yang harus dilayani.
6. Pengukuhan kembali penyuluh pertanian sebagai pejabat fungsional belum dilakukan sehingga penyuluh pertanian belum diakui eksistensinya sehingga tunjangan fungsionalnya belum dianggarkan oleh Pemerintah Kabupaten Pesawaran. Kondisi ini menyebabkan berkurangnya motivasi penyuluh pertanian untuk bekerja lebih baik.
7. Kenaikan pangkat masih sering terjadi keterlambatan dan pola karir tidak jelas sehingga kondisi ini juga mengurangi motivasi dan kinerja para penyuluh pertanian untuk bekerja lebih baik.
8. Rekrutmen dan pembinaan karier penyuluh pertanian belum sepenuhnya berpedoman pada SK MenPAN No.19 Tahun 1999 dan ketentuan usia pensiun bagi penyuluh pertanian belum sepenuhnya dilaksanakan sesuai peraturan yang berlaku.

9. Peningkatan kompetensi penyuluh pertanian, terutama melalui Diklat, sudah jarang dilakukan. Hal ini menyebabkan rendahnya kemampuan dan kinerja penyuluh pertanian dalam menjalankan tugasnya dan menurunnya kredibilitas mereka di mata petani.
10. Penyetaraan penyuluh pertanian dari pendidikan SLTA ke DIII belum terselesaikan. Kondisi ini menyebabkan mereka dapat diberhentikan sebagai pejabat fungsional.
11. Usia penyuluh pertanian sebagian besar di atas 50 tahun. Kondisi ini menyebabkan 10 tahun yang akan datang jumlah penyuluh pertanian menjadi sangat berkurang karena memasuki usia pensiun.
12. Penyuluh Pertanian Swakarsa dan Swasta belum berkembang dengan baik, karena pembinaannya belum terprogram dan belum didukung oleh peraturan perundang-undangan. Kondisi ini menyebabkan belum optimalnya peranserta petani dan swasta dalam penyelenggaraan penyuluhan pertanian.
13. Biaya operasional untuk penyuluh pertanian belum disediakan oleh Pemerintah Kabupaten Pesawaran. Hal ini menyebabkan frekuensi dan intensitas kunjungan penyuluh pertanian ke petani sangat kurang.
14. Fungsi penyuluhan yang kabur, karena penyuluh terlalu banyak melakukan kegiatan administrasi dan tugas-tugas lain di luar kegiatan penyuluhan.
15. Luasnya wilayah kerja, besarnya jumlah keluarga petani yang menjadi sasarannya, serta kurangnya sarana mobilitas.
16. Lemahnya jalinan hubungan antara penyuluh dan peneliti.
17. Masih adanya duplikasi kegiatan dan pemborosan dana yang sebenarnya sangat terbatas.

Selain itu, permasalahan yang dihadapi dalam penyediaan dan pemanfaatan kelembagaan penyuluhan pertanian di Kabupaten Pesawaran adalah sebagai berikut:

- (1) Masih sulitnya mendapatkan informasi dan teknologi yang sesuai dengan kebutuhan spesifik lokal pada wilayah binaan BP3K karena terbatasnya kemampuan penyuluh pertanian dan sarana prasarana yang dimiliki kantor BP3K untuk mengakses sumber-sumber informasi dan teknologi. Kondisi ini

menyebabkan kurang berkembangnya pengetahuan, kemampuan dan wawasan penyuluh pertanian untuk menyediakan materi penyuluhan yang dibutuhkan petani.

- (2) Terbatasnya sarana dan prasarana yang dimiliki BP3K dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. Kondisi ini menyebabkan rendahnya mobilitas penyuluh pertanian dan kurang optimalnya pelayanan terhadap petani.
- (3) Pembiayaan penyuluhan pertanian yang bersumber dari Pemerintah, Provinsi dan Kabupaten baik melalui dana dekonsentrasi, dana alokasi umum (DAU), dan APBD maupun kontribusi dari petani dan swasta masih sangat terbatas. Kondisi ini menyebabkan penyelenggaraan penyuluhan pertanian tidak optimal, yang pada gilirannya menghambat pelaksanaan program pembangunan pertanian.
- (4) Koordinasi penyelenggaraan penyuluhan pertanian kurang berjalan dengan baik serta kurangnya koordinasi dalam penyelenggaraan penyuluhan di semua tingkatan.
- (5) Kelembagaan Penyuluhan Desa/Pos Penyuluhan Desa di semua desa belum terbentuk sesuai dengan ketentuan yang ada.
- (6) Tata Hubungan Kerja penyelenggaraan penyuluhan pertanian, perikanan dan kehutanan di berbagai tingkatan belum tertata dengan baik, sehingga penyelenggaraan penyuluhan belum terintegrasi dan sinergis dengan baik.
- (7) Keberadaan Poktan/Gapoktan/KTNA maupun Kelompok Tani/Masyarakat Kehutanan, belum berfungsi secara efektif.

5.1.2 Aspek Penyuluh Pertanian

Secara umum masalah yang dihadapi penyuluh pertanian, perikanan dan kehutanan di Kabupaten Pesawaran adalah :

- a. Jumlah penyuluh tidak sebanding dengan jumlah desa dan kebutuhan petani.
Jumlah penyuluh pertanian di Kabupaten Pesawaran sebanyak 79 orang yang terdiri dari 40 PNS dan 39 PHL. Jumlah 79 ini sangat tidak sebanding dengan jumlah desa sebanyak 133 desa sehingga satu orang penyuluh masih harus membina di beberapa desa. Hal ini semakin terlihat apabila dibandingkan dengan misalnya pelaksanaan penyuluhan melalui Sekolah Lapang

Pengelolaan Tanaman Terpadu (SLPPT) yang pada Tahun 2012 sebanyak 628 unit SLPPT; Ini artinya, sebanyak 79 penyuluh tersebut harus membina minimal 8 SLPPT dengan waktu kerja yang hanya lima hari dalam satu minggu. Jumlah penyuluh yang justru sangat kurang di Kabupaten Pesawaran adalah pada penyuluh perikanan maupun penyuluh kehutanan; padahal potensi perikanan di Kabupaten Pesawaran sangat besar dan keberadaan hutan juga cukup banyak.

- b. Penyuluh merasa kesulitan untuk melakukan pembinaan kepada para petani. Dalam hal ini faktor yang membuat penyuluh merasa kesulitan dalam melakukan pembinaan kepada petani adalah status sosial petani yang beragam baik dari segi perbedaan tingkat pendidikan yang rata-rata tamat SD dan hanya sebagian kecil yang tamat SMP atau SMA serta perbedaan suku dan bahasa. Hal ini menyebabkan informasi yang disampaikan penyuluh kurang dapat diterima oleh petani.
- c. Kesulitan mengumpulkan petani dalam berbagai pertemuan
Dalam berbagai pertemuan yang dilakukan petani sangat jarang atau sedikit yang memberi hati untuk menghadiri rapat-rapat di balai desa atau di tempat-tempat lainnya. Hal ini menyebabkan tidak semua petani mendapatkan informasi yang telah disampaikan. Dalam hal ini salah satu indikator berperannya penyuluh pertanian adalah perkembangan kelompok tani yang ditunjukkan melalui kemampuan baik dalam hal teknis maupun manajemen usaha tani yang dijalankan.
- d. Jarak antara kantor dengan tempat bertugas yang jauh
Untuk melakukan penyuluhan di lapangan membutuhkan waktu yang lama karena jaraknya yang jauh dari tempat bertugas. Penyuluh harus melakukan penyuluhan ke desa-desa yang tentunya membutuhkan waktu berjam-jam untuk sampai ke tempat tersebut. Hal ini juga menjadi masalah karena tidak tersedianya angkutan umum yang menuju lokasi penyuluhan dan ditambah lagi dengan kondisi jalan yang belum seluruhnya baik.

5.1.3 Aspek Keadaan Petani yang Menghambat Kegiatan Penyuluhan

Tugas utama penyuluhan adalah membantu petani di dalam pengambilan keputusan dari berbagai alternatif pemecahan masalah. Tetapi masalah penyuluhan sekarang adalah kegiatan penyuluhan lebih banyak pada proses pelayanan bukan mendidik petani agar mampu mengambil keputusan sendiri. Hambatan-hambatan yang menghalangi pencapaian tujuan dapat ditanggulangi sesuai dengan sifatnya. Hambatan-hambatan tersebut dapat dikelompokkan sebagai berikut:

- **Pengetahuan**

Sebagian petani tidak mempunyai pengetahuan serta wawasan yang memadai untuk dapat memahami permasalahan mereka, memikirkan pemecahannya, atau memilih pemecahan masalah yang paling tepat untuk mencapai tujuan mereka. Tugas agen penyuluh adalah meniadakan hambatan tersebut dengan cara menyediakan informasi dan memberikan pandangan mengenai masalah yang dihadapi. Agen penyuluh dapat memberikan bantuan berupa pemberian informasi yang memadai yang bersifat teknis mengenai masalah yang dibutuhkan petani dan menunjukkan cara penanggulangannya. Selama penyuluh belum mampu memberikan informasi yang dibutuhkan petani tersebut, maka kegiatan penyuluhan tidak akan berjalan dengan baik.

- **Motivasi**

Motivasi berasal dari kata motive dan action, artinya bagaimana membuat orang untuk berusaha. Sebagian besar petani kurang memiliki motivasi untuk mengubah perilaku karena perubahan yang diharapkan berbenturan dengan motivasi yang lain. Kadang-kadang penyuluhan dapat mengatasi hal demikian dengan membantu petani mempertimbangkan kembali motivasi mereka. Petani kurang dimotivasi berusaha untuk merubah cara-cara tradisional kearah modernisasi. Atau sifat pertanian yang subsisten kurang diarahkan untuk berorientasi pada pasar. Selama petani belum dimotivasi, maka akan menjadi masalah.

- **Sumber daya**

Beberapa organisasi penyuluhan bertanggung jawab untuk meniadakan hambatan yang disebabkan oleh kekurangan sumber daya. Kegiatan

penyuluhan di Indonesia biasanya berada di bawah Kementerian Pertanian seringkali diberikan tanggung jawab untuk mengawasi kredit dan mendistribusikan sarana produksi seperti pupuk. Masalahnya sekarang adalah organisasi yang menyediakan sumber daya tersebut tidak terlibat melainkan dilakukan oleh penyuluh. Seharusnya kegiatan pelayanan dilakukan oleh lembaga service, kegiatan pengaturan dilakukan oleh lembaga regulation dan kegiatan penyuluhan hanya dilakukan oleh lembaga penyuluhan. Apabila ketiga lembaga ini dapat berfungsi dengan baik maka kegiatan pembangunan pertanian juga akan berjalan dengan baik.

- **Wawasan**

Sebagian petani kurang memiliki wawasan untuk memperoleh sumber daya yang diperlukan. Masalah ini hampir sama dengan hambatan pengetahuan, dan peranan penyuluhan sangat diperlukan pada keadaan seperti ini. Tugas penyuluh adalah memberikan pandangan supaya wawasan petani menjadi lebih luas.

- **Kekuasaan**

Penyediaan informasi tidaklah mungkin membawa perubahan dalam hal kekuasaan petani. Dengan demikian, hal ini tidak dapat dilaksanakan sebagai kegiatan penyuluhan kecuali penyebabnya adalah hambatan wawasan terhadap kekuasaan.

- **Wawasan terhadap kekuasaan**

Sebagian petani tidak memiliki wawasan terhadap kekuasaan, terhadap hubungan-hubungan kekuasaan dalam masyarakatnya maupun tentang sumber daya kekuasaan yang tersedia bagi mereka serta cara menggunakannya untuk menciptakan perubahan.

- **Petani Adalah Orang yang Terpinggirkan (Marginal)**

Kekuasaan petani untuk mengeluarkan pendapat belum diperhatikan. Petani adalah orang yang memiliki status sosial yang rendah, perekonomian yang lemah dan penguasaan tanah yang sangat sempit. Petani lemah inilah yang harus diberdayakan untuk membentuk suatu asosiasi petani. Contoh: Asosiasi petani tebu Jawa tengah, Asosiasi petani tebu Jawa timur, dan lain-lain sehingga petani tebu tersebut menjadi kuat. Selain petani penyuluh juga harus

membentuk asosiasi penyuluh sehingga kuat untuk mempejuangkan nasib petani. Tanpa berkelompok petani dan penyuluh tidak ada artinya.

5.1.4 Aspek Kerja Sama

Dalam aspek kerja sama, permasalahan penyuluhan pertanian dikategorikan ke dalam dua fokus yaitu fokus internal (struktur dalam pemerintahan daerah antar SKPD teknis dengan BP3K) dan fokus eksternal (yaitu dengan profesi lain pembangun masyarakat, karena penyuluh bukanlah satu-satunya profesi pembangun yang ada di masyarakat. Secara umum masalah yang dihadapi kelembagaan penyuluhan pertanian dalam aspek kerja sama ini adalah sebagai berikut:

1. Fungsi Sekretariat Badan Koordinasi Penyuluhan Pertanian di Provinsi Lampung dalam menjalin kerja sama belum berjalan optimal karena mandat untuk melaksanakan penyuluhan pertanian tidak tegas.
2. Cepatnya perubahan kebijakan nasional terkait bentuk kelembagaan penyuluhan pertanian di kabupaten menggambarkan beragamnya persepsi tentang posisi dan peran strategis kelembagaan penyuluhan pertanian di Kabupaten. Kondisi ini menyebabkan adanya instabilitas lembaga:
 - b. Belum semua kewenangan terbagi secara jelas antara BP4K sebagai unsur koordinasi penyuluh dengan satuan kerja teknis yang secara substansi terkait dengan sector yang dikelola (perikanan, pertanian dan kehutanan) karena satuan kerjanya berbeda.
 - c. Sistem penyuluhan pertanian yang disepakati bersama belum ada. Hal ini menyebabkan tidak jelasnya hubungan antara kelembagaan penyuluhan pertanian di tingkat Pusat, Provinsi, Kabupaten/Kota, sehingga struktur dan mekanisme pembinaan dan tata hubungan kerja juga menjadi tidak jelas. Hal ini juga terjadi di Kabupaten Pesawaran.
 - d. Kelembagaan penyuluhan pertanian yang dimiliki dan dioperasionalkan baik oleh petani maupun oleh swasta, belum dimanfaatkan secara optimal oleh Pemerintah sebagai mitra kerja sejajar untuk melayani petani.

- e. Profesi penyuluh sebagai agen pembangunan belum seluruhnya mampu menjalin komunikasi dengan profesi lain dalam menjalankan fungsi-fungsi pemberdayaan di masyarakat, khususnya petani.

5.1.5 Aspek Sarana dan Prasarana

Berdasarkan Peraturan Menteri Peraturan No. 51/Permentan/OT.140/12/2009 tentang Pedoman Standar Minimal dan Pemanfaatan Sarana dan Prasarana Penyuluhan Pertanian yang dimaksud dengan sarana dan prasarana penyuluhan adalah peralatan dan bangunan fisik yang digunakan untuk melakukan penyelenggarakan penyuluhan pertanian. Sedangkan pemanfaatan sarana prasarana adalah penggunaan peralatan dan penggunaan fisik secara optimal dalam pelaksanaan penyuluhan pertanian yang efektif dan efisien.

Permasalahan BP3K Kecamatan di Kabupaten Pesawaran dalam aspek keberadaan sarana prasarana dirasakan masih sangat minim dan secara umum dapat dinyatakan bahwa keberadaan sarana dan prasarana yang dimiliki oleh Kantor BP3K Kecamatan masih sangat minim. Belum seluruh BP3K memiliki sarana gedung yang memadai dan sesuai dengan ketentuan Juklak Pengembangan Kelembagaan. Terdapat beberapa BP3K yang sudah memiliki gedung dan fasilitas (ruang) pertemuan yang memadai, namun ketiadaan listrik serta ketiadaan kursi untuk ruang pertemuan serta keamanan kantor masih menjadi permasalahan yang dihadapi oleh BP3K Kecamatan. Selain sarana prasarana perkantoran, kekurangan sarana prasarana juga terjadi pada aspek dukungan untuk penyuluhan sehingga selain optimalisasi kantor belum dapat berjalan dengan baik, optimalisasi penyuluhan juga tidak bisa berjalan maksimal akibat keterbatasan sarana dan prasarana tersebut.

5.1.6. Aspek Penyelenggaraan Penyuluhan

Selain aspek-aspek tersebut di atas, aspek penyelenggaraan atau metode penyuluhan juga merupakan salah satu dari subsistem penyuluhan. Beberapa permasalahan dalam aspek ini yang ada di BP3K Kecamatan maupun BP4K

Kabupaten Pesawaran sebagai kelembagaan penyuluhan di bawah Sekretariat Badan Koordinasi Penyuluh Pertanian Provinsi Lampung adalah sebagai berikut :

1. Penyusunan program penyuluhan dari tingkat Propinsi, Kabupaten sampai dengan BP3K masih mengalami keterlambatan, Hal ini karena masih sulitnya dalam pengumpulan data; dan tidak semua BP3K memiliki database yang lengkap. Di samping itu, belum sepenuhnya penyuluh memahami mekanisme dalam Penyusunan Program Pertanian.
2. Sistem Latihan yang diselenggarakan oleh kabupaten frekuensi kehadiran pelatuhnya relatif masih kurang.
3. Kegiatan penyuluhan pertanian, perikanan dan kehutanan masih bersifat parsial dan belum didukung oleh sarana dan prasarana yang memadai.
4. Materi-materi penyuluhan yang ada belum lengkap dan belum sepenuhnya mendukung pengembangan agribisnis komoditas unggulan di Wilayah Binaan BP3K Kecamatan di Kabupaten Pesawaran.
5. Berbagai instrumen untuk melakukan pembinaan dan penilaian bagi kelompok tani dan gabungan kelompok tani belum seluruhnya dimiliki oleh Kepala BP3K maupun penyuluh lapangan.

5.1.7. Aspek Pembiayaan

Dalam aspek pembiayaan, isu strategis optimalisasi peran dan kapasitas kelembagaan BP3K di Kabupaten Pesawaran adalah sebagai berikut :

1. Kurangnya dukungan dana untuk pendayagunaan BPP dan Posluhdes dalam rangka pembiayaan penyelenggaraan penyuluhan pertanian, perikanan dan kehutanan. Kalaupun ada, jumlahnya sangat tidak memadai sehingga masih sering dilakukan secara partisipatif dari para penyuluh.
2. Biaya Operasional Penyuluh (BOP), masih belum memadai karena belum sepenuhnya didukung oleh Pendanaan APBD Kabupaten dan hanya didukung oleh dana dari Pemerintah Provinsi Lampung.
3. Belum dianggarkannya dana untuk Rapat Koordinasi Penyuluh sebagai forum tukar menukar informasi bagi penyuluh se Kabupaten Pesawaran. Pertemuan ini dilakukan minimal 2 (dua) kali dalam satu tahun.

4. Masih sering terjadi turunnya bantuan dari satuan kerja non BP4K baik dari Pemerintah Kabupaten, Provinsi Lampung maupun Pemerintah Pusat yang tidak berkoordinasi dengan BP3K sehingga masih sering terjadi tumpang tindih bantuan dan ketidakcermatan pemilihan kelompok tani dan atau gabungan kelompok tani yang dilakukan oleh instansi non BP4K baik dari Pemerintah Kabupaten, Provinsi Lampung maupun Pemerintah Pusat yang tidak berkoordinasi dengan BP3K tersebut.

5.2 Analisis Upaya Pemerintah Daerah Kabupaten Pesawaran dalam Menyelesaikan Masalah Kelembagaan Penyuluhan

5.2.1 Pelaksanaan Fungsi Perencanaan

Untuk mencapai efektivitas dan efisiensi pengelolaan Balai Penyuluhan Kecamatan diperlukan perencanaan yang disusun dengan memperhatikan kebutuhan pembangunan pertanian, perikanan dan kehutanan di wilayah kerja Balai Penyuluhan. Perencanaan ini merupakan bagian integral dari rencana strategi pembangunan kabupaten. Adapun langkah-langkah yang perlu dilakukan dalam rangka perencanaan pengelolaan Balai Penyuluhan sebagai berikut :

1. Identifikasi potensi wilayah yang meliputi : sumber daya alam, sumber daya buatan, dan sumber daya manusia dan pemanfaatan potensi yang tersedia.
2. Inventarisasi perkembangan kelembagaan pelaku utama dan pelaku usaha.
3. Inventarisasi masalah yang meliputi : masalah perilaku dan masalah non perilaku yang dihadapi oleh pelaku utama dan pelaku usaha.
4. Menyusun skala prioritas pengembangan usaha yang meliputi : usaha kecil dan usaha menengah.
5. Pemetaan komoditas usaha agribisnis unggulan dalam wilayah BP3K.
6. Menyusun rencana kebutuhan administrasi, sarana dan prasarana balai.

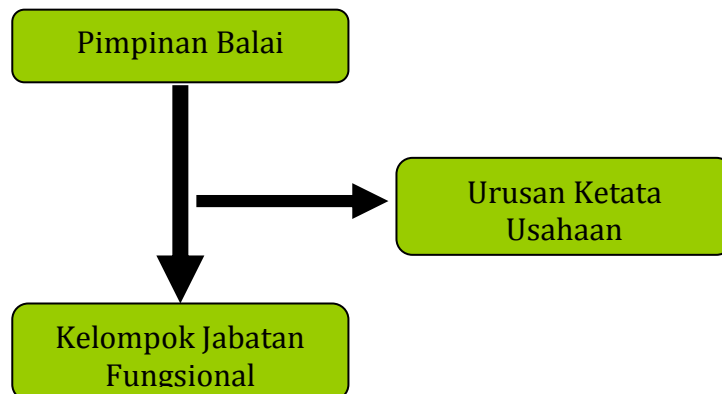
Berdasarkan langkah-langkah tersebut diatas, maka setiap tahun BP3K di Kabupaten Pesawaran harus mampu menyusun Rencana Tahunan Balai yang disusun oleh pengelola Balai bersama dengan penyuluh yang ada di wilayah kecamatannya. Rencana tahunan ini sekaligus merupakan bahan yang akan disampaikan dalam musyawarah perencanaan pembangunan (musrenbang)

tingkat kecamatan dengan tembusan ke Bupati dan Kepala Badan Pelaksana Penyuluhan Kabupaten Pesawaran.

5.2.2. Pelaksanaan Pengorganisasian

Balai Penyuluhan merupakan unit pelaksana teknis penyuluhan dari Badan Pelaksana Penyuluhan Kabupaten. Oleh karena itu, seluruh BP3K di Kabupaten Pesawaran harus mempunyai struktur dan bagan organisasi sebagai berikut :

- a. Pimpinan Balai;
- b. Urusan Ketata Usahaan;
- c. Kelompok Jabatan Fungsional :
 - 1) Penyuluh yang menangani urusan Programa;
 - 2) Penyuluh yang menangani urusan Sumber Daya;
 - 3) Penyuluhan yang menangani urusan Supervisi.



Pimpinan Balai adalah pejabat fungsional penyuluh, dan urusan ketata usahaan dapat ditangani oleh pejabat fungsional atau fungsional umum. Sedangkan urusan programa, sumber daya dan supervisi dalam kelompok jabatan fungsional ditetapkan oleh pimpinan balai dengan memperhatikan potensi wilayah balai yang bersangkutan. Bagi Balai Penyuluhan yang jumlah penyuluhnya terbatas maka penyuluh dalam kelompok jabatan fungsional tetap ditugaskan untuk menangani wilayah kerja penyuluh di desa dengan tugas.

- 1) Menyusun programa penyuluhan pada tingkat kecamatan sejalan dengan programa penyuluhan kabupaten;
- 2) Melaksanakan penyuluhan berdasarkan programa penyuluhan;

- 3) Menyediakan dan menyebarkan informasi teknologi, sarana produksi, pembiayaan dan pasar;
- 4) Memfasilitasi pengembangan kelembagaan dan kemitraan pelaku utama dan pelaku usaha;
- 5) Memfasilitasi peningkatan kapasitas penyuluh PNS, penyuluh swadaya dan penyuluh swasta melalui proses pembelajaran secara berkelanjutan;
- 6) Melaksanakan proses pembelajaran melalui percontohan dan pengembangan model usaha bagi pelaku utama dan pelaku usaha.

Balai Penyuluhan di kecamatan mempunyai fungsi sebagai tempat pertemuan untuk memfasilitasi pelaksanaan tugas Balai sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2006 tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan (SP3K) Pasal 15 ayat (2).

5.2.3 Pelaksanaan Fungsi Implementasi (Pelaksanaan)

1. Fasilitasi Penyusunan Program

Programa Penyuluhan di kecamatan adalah kesepakatan antara penyuluh PNS dengan penyuluh swadaya dan penyuluh swasta di wilayah kerja Balai Penyuluhan untuk melaksanakan penyuluhan dalam kurun waktu 1 (satu) tahun anggaran. Penyusunan program penyuluhan di kecamatan dilakukan melalui proses tahapan sebagai berikut :

- a. Identifikasi permasalahan berkaitan dengan kebutuhan pelaku utama dan pelaku usaha baik bersifat perilaku maupun non perilaku untuk keperluan penyusunan RDK dan RDKK. Kegiatan identifikasi dapat menggunakan pendekatan PRA/kaji tindak yang pelaksanaannya dilakukan oleh tim penyuluh bersama-sama dengan pelaku utama dan pelaku usaha.
- b. Hasil identifikasi permasalahan menjadi bahan utama pembahasan pada pertemuan antara pejabat pemerintah (pimpinan instansi kabupaten terkait dan kecamatan) dengan perwakilan pelaku utama dan pelaku usaha (pertemuan ini dikenal dengan nama mimbar sarasehan). Hasil mimbar sarasehan berupa kesepakatan tentang

pelaksanaan program pemerintah dan aspirasi pelaku utama dan pelaku usaha. Kesepakatan tersebut menjadi acuan dalam penyusunan program penyuluhan pertanian.

- c. Program Penyuluhan di Kecamatan disusun bersama-sama antara penyuluh dengan wakil pelaku utama dan pelaku usaha.
- d. Program Penyuluhan di Kecamatan disahkan dan dituangkan pada Berita Acara oleh Pimpinan Balai yang disaksikan oleh para penyuluh dan wakil pelaku utama dan pelaku usaha. Pengesahan program dilaksanakan pada bulan Oktober pada tahun berjalan untuk program penyuluhan tahun berikutnya. Format dan penyusunan program mengacu pada Peraturan Menteri Pertanian No. 25/Permentan/OT/140/5/2009 tentang Pedoman Penyusunan Program Penyuluhan Pertanian.

2. Fasilitasi Pelaksanaan Penyuluhan

Pelaksana penyuluhan adalah penyuluh PNS, penyuluh swadaya dan penyuluh swasta yang merupakan penjabaran dari program penyuluhan dengan kegiatan utamanya adalah mengajarkan teknologi dan mengichtiarkan kemudahan bagi pelaku utama dan pelaku usaha dalam mengembangkan usaha mereka.

Ruang lingkup pengajaran teknologi meliputi : budidaya, pasca panen, pengolahan, pemasaran, kepemimpinan dan keorganisasian agribisnis. Sedangkan yang dimaksud mengikhtiarkan kemudahan adalah kegiatan mengupayakan ketersediaan sarana produksi, akses permodalan dan akses pemasaran .

Pelaksanaan penyuluhan dilakukan dengan menggunakan berbagai metoda diantaranya kunjungan lapangan atau anjangsana, latihan/kursus, sekolah lapangan, studi banding, percontohan, demonstrasi, dll.

Sebelum pelaksanaan penyuluhan setiap penyuluh diharuskan :

- a. Menyusun rencana/jadwal pelaksanaan penyuluhan;
- b. Menyiapkan materi dan metoda penyuluhan yang akan digunakan;
- c. Menyiapkan sarana dan alat bantu yang diperlukan.

- d. Selama proses pelaksanaan penyuluhan sebaiknya mendapat pengawasan atau supervisi oleh penyuluh supervisor dari balai. Pada akhir pelaksanaan penyuluhan setiap penyuluh harus menyusun laporan tertulis dan disampaikan kepada pimpinan balai sebagai bahan evaluasi.

3. Fasilitasi Penyediaan dan Penyebaran Informasi

Ketersediaan informasi di Balai Penyuluhan di kecamatan sangat diperlukan dalam rangka membantu pengambilan keputusan yang akan dilakukan oleh para pelaku utama dan pelaku usaha untuk mengembangkan usahatani/usaha perikanan/usaha kehutanan.

Informasi yang perlu disediakan oleh Balai Penyuluhan di Kecamatan diantaranya adalah :

- a. Informasi Teknologi yang berkaitan dengan teknologi budidaya, pasca panen, pengolahan dan pemasaran serta manajemen usahatani/usaha perikanan/usaha kehutanan.
- b. Informasi Sarana Produksi terutama menyangkut ketersediaan, keberadaan, jumlah dan mutu, bibit/benih, pupuk, obat-obatan, modal usaha, alat dan mesin pertanian, perikanan, dan kehutanan.
- c. Informasi pembiayaan terutama menyangkut satuan biaya untuk melaksanakan suatu usaha agribisnis baik budidaya, panen, pasca panen, pengolahan dan pemasaran.
- d. Informasi Pasar diantaranya harga komoditi, permintaan komoditi (jumlah, mutu, kapan diperlukan pembeli/konsumen), sumber produksi.
- e. Informasi Kebijakan seperti pengaturan pola produksi, penggunaan produk sarana produksi/teknologi/sumber daya air, pasar, lingkungan hidup, kelestarian sumber daya alam, dll.

Untuk menyiapkan informasi yang diperlukan, Balai Penyuluhan di Kecamatan melakukan pengumpulan data dan informasi dengan cara antara lain :

- 1). Mengakses *Cyber Extension*;
- 2). Pengumpulan data lapangan/survey;
- 3). Kaji terap;
- 4). Kaji tindak;

- 5). Apresiasi (penelusuran teknologi yang dikembangkan oleh pelaku utama).
- 6). Konsultasi dengan instansi teknis terkait baik luar maupun lingkup pertanian, perikanan, dan kehutanan.

Data dan informasi yang terkumpul selanjutnya diolah dan dikemas sesuai dengan fungsi kemasan dan sasaran informasi. Kemasan informasi dapat berbentuk lembar informasi (liptan), folder, poster, brosur, buletin, alat peraga, papan panel/papan pengumuman, radio, kaset, CD, sosialisasi dan sekolah lapangan (SL).

4. Fasilitasi Pemberdayaan dan Penguatan Kelembagaan Pelaku Utama dan Pelaku Usaha

Pemberdayaan dan penguatan kelembagaan pelaku utama dan pelaku usaha merupakan salah satu faktor penting yang menentukan keberhasilan membangun sistem dan usaha agribisnis di suatu wilayah. Sistem dan usaha agribisnis dapat tumbuh dan berkembang dengan baik apabila kelembagaan pelaku utama dan pelaku usaha kuat. Untuk memberdayakan kelembagaan pelaku utama dan pelaku usaha Balai Penyuluhan di kecamatan perlu melakukan langkah-langkah sebagai berikut :

- a. Melakukan identifikasi kelembagaan pelaku utama dan pelaku usaha yang ada di wilayah kerja balai.
- b. Memetakan kondisi nyata kelembagaan yang ada di wilayah kerja balai meliputi : tingkat kemampuan manajemen, permodalan, skala usaha dan kemitraan yang dilakukan.
- c. Menyusun rencana pemberdayaan dan penguatan kelembagaan.
- d. Kegiatan pemberdayaan dan penguatan berupa :
 - 1). Pelatihan;
 - 2). Permagangan;
 - 3). Studi banding;
 - 4). Mengembangkan jejaring kerjasama/kemitraan;
 - 5). Melakukan pelayanan konsultasi agribisnis;
 - 6). Mengembangkan inkubator agribisnis.

5. Fasilitasi Peningkatan Kapasitas Penyuluh

Peningkatan kapasitas penyuluh PNS, penyuluh swadaya dan penyuluh swasta adalah upaya meningkatkan pengetahuan, keterampilan dan sikap para penyuluh agar meningkat mutu pelaksanaan penyuluhan.

Upaya 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. Data yang dikumpulkan meliputi : nama penyuluh, alamat, usia, pendidikan, keahlian yang dimiliki, pelatihan/kursus yang pernah diikuti.
- b. Menginventarisasi kebutuhan materi dalam rangka meningkatkan pengetahuan, ketrampilan dan sikap para penyuluh PNS, penyuluh swadaya dan penyuluh swasta.
- c. Menyusun rencana peningkatan kapasitas penyuluh PNS, penyuluh swadaya dan penyuluh swasta.
- d. Menyusun rencana sertifikasi keahlian/kompetensi penyuluh PNS, penyuluh swadaya dan penyuluh swasta.

Peningkatan kapasitas penyuluh dapat dilakukan melalui beberapa cara diantaranya :

- 1). Pelatihan/kursus;
- 2). Permagangan;
- 3). Lokakarya;
- 4). Seminar;
- 5). Gelar teknologi;
- 6). Temu teknis;
- 7). Studi banding;
- 8). Pemanfaatan Cyber Extension.

6. Fasilitasi Pelaksanaan Proses Pembelajaran Melalui Percontohan dan Pengembangan Model Usahatani Bagi Pelaku Utama dan Pelaku Usaha

Proses pembelajaran melalui percontohan dan pengembangan model usahatani merupakan salah satu cara mengembangkan usaha agribisnis di wilayah kerja

Balai Penyuluhan di kecamatan dengan melibatkan secara langsung pelaku utama dan pelaku usaha.

Dalam mengembangkan usaha agribisnis di Wilayah Kerja Balai Penyuluhan di kecamatan harus diawali dengan menetapkan komoditi unggulan (pertanian, perikanan, dan kehutanan).

Pengembangan usaha agribisnis di wilayah kerja Balai Penyuluhan di kecamatan dimulai dengan kegiatan percontohan. Kegiatan percontohan diperlukan untuk meyakinkan pelaku utama dan pelaku usaha dalam menerapkan suatu teknologi (dapat parsial atau secara utuh) atau model usahatani. Percontohan dapat dilakukan di lahan balai atau di lahan pelaku utama atau pelaku usaha oleh penyuluh perorangan atau tim penyuluh. Seluruh materi percontohan harus sudah dikuasai oleh penyuluh.

Kegiatan percontohan ditindaklanjuti dengan mengembangkan model usaha yang dilakukan melalui tahapan sebagai berikut :

- a. Demonstrasi Cara (demcar) dilakukan oleh pelaku utama secara individu/kelompok di lahan pelaku utama yang didampingi oleh penyuluh. Materi demonstrasi meliputi budidaya/pasca panen/pengolahan.
- b. Demonstrasi Plot (demplot) dilakukan oleh pelaku utama secara individu di lahan pelaku utama yang didampingi oleh penyuluh. Materi demonstrasi meliputi budidaya/pasca panen/ pengolahan.
- c. Demonstrasi farm (demfarm) dilakukan oleh kelompok pelaku utama dan pelaku usaha di hamparan yang dikelola kelompok pelaku utama dan pelaku usaha yang didampingi oleh penyuluh. Materi demfarm meliputi budidaya/pasca panen/pengolahan/ pemasaran/kerjasama/pengelolaan usaha.
- d. Demonstrasi Area (demarea) dilakukan oleh gabungan kelompok pelaku utama dan pelaku usaha dalam hamparan yang dikelola gabungan kelompok didampingi tim penyuluh. Materi demarea meliputi budidaya/pasca panen/pengolahan hasil/pemasaran/ kelayakan usaha/kerjasama/ pengelolaan usaha agribisnis.
- e. Demonstrasi Unit (demunit) dilakukan oleh kelembagaan pelaku utama dan kelembagaan pelaku usaha yang berbadan hukum di lahan yang dikuasai oleh

kelembagaan pelaku utama dan kelembagaan pelaku usaha. Materi demunit meliputi budi daya/pasca panen/pengolahan/kelayakan usaha/kerjasama dalam pengelolaan agribisnis.

Setiap tahapan demonstrasi harus dilakukan evaluasi dan hasilnya di diskusikan bersama antara penyuluh, pelaku utama dan pelaku usaha untuk rencana tindak lanjut.

5.3. Rekomendasi Kebijakan

Berdasarkan isu kebijakan kelembagaan penyuluh pertanian serta analisis terhadap upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Pesawaran sebagaimana tersebut di atas, maka hal-hal yang direkomendasikan dalam merancang suatu kelembagaan penyuluhan yang efektif, sedikitnya perlu diperhatikan tiga hal yang meliputi:

- (1) Kegiatan penyuluhan membutuhkan penyuluh yang andal dengan mobilitas tinggi. Karena itu, setiap penyuluh harus dilengkapi dengan tersedianya dana yang cukup untuk dapat merancang dan melaksanakan kegiatan-kegiatan penyuluhan yang seringkali banyak memerlukan sumberdaya (bahan, perlengkapan, tenaga kerja, dan waktu).
- (2) Wilayah kerja penyuluhan (pertanian), pada umumnya tidak cukup memiliki pelayanan sosial yang memadai. Karena itu, seringkali sulit untuk mengangkat penyuluh-penyuluh yang andal yang mau ditugaskan di wilayah yang sulit untuk jangka waktu yang lama. Konsekuensinya adalah, kita akan berhadapan dengan sejumlah besar penyuluh dengan kualifikasi rendah, atau menggunakan sedikit penyuluh yang andal. Dalam keadaan seperti ini, pengorganisasian penyuluhan harus dirancang sedemikian rupa sehingga memungkinkan para penyuluh dapat dengan mudah dipindah tugaskan sesuai dengan kebutuhan setempat.
- (3) Organisasi penyuluhan yang menggunakan penyuluh-penyuluh yang juga harus melaksanakan tugas-tugas administrasi dan "pengaturan" akan menghancurkan kredibilitas penyuluhan yang merupakan organisasi

pendidikan. Karena itu, tugas penyuluhan harus dipisahkan dengan tugas-tugas pengaturan.

Sejalan dengan itu, perlu diingat bahwa organisasi penyuluhan pertanian memiliki sifat yang unik. Sebab, di satu pihak harus memiliki jalinan yang erat dengan organisasi pemerintahan yang memiliki kekuasaan sebagai pengambil keputusan dan penanggung-jawab kegiatan pembangunan (pertanian) di wilayah setempat; dan di lain pihak ia harus merupakan organisasi pelayanan yang melaksanakan fungsi pendidikan yang sejauh mungkin dibebaskan dari segala macam bentuk pengaturan/pemaksaan. Oleh sebab itu, pengorganisasian penyuluhan pertanian harus diatur sedemikian rupa sehingga: tetap memiliki hubungan "vertikal struktural" dengan organisasi pemerintahan, dan di lain pihak harus memiliki hubungan "horizontal fungsional" dengan lembaga-lembaga: pendidikan, penelitian, organisasi-organisasi profesi dan dengan masyarakat sasarnya.

Di samping itu, dalam pengorganisasian penyuluhan pertanian harus selalu memperhatikan pentingnya keterlibatan masyarakat sasaran untuk berpartisipasi dalam kegiatan penyuluhan pertanian, sejak di dalam perumusan masalah, tujuan kegiatan, dan pengambil keputusan tentang perencanaan program penyuluhan, pelaksanaan kegiatan, pemantauan kegiatan, maupun evaluasi kegiatannya. Hal tersebut disebabkan karena:

- (1) Hanya masyarakat petani yang tahu pasti tentang masalah yang dihadapi, dan kegiatan yang perlu dilakukan sesuai dengan pandangan dan pola pikir mereka sendiri.
- (2) Hanya petani sendiri yang mampu memberikan umpan balik yang terpercaya, tentang sebab-sebab kelambanan adopsi inovasi yang ditawarkan oleh penyuluhnya.
- (3) Mereka sendirilah yang seharusnya menilai, apakah seorang penyuluh itu dinilai andal/tidak, serta apakah program penyuluhan itu dinilai berhasil/tidak.


Dengan kata lain, dalam pengorganisasian penyuluhan pertanian harus memberikan kewenangan yang lebih besar kepada masyarakat (lapisan bawah)

untuk mengambil keputusan tentang: perencanaan program, pelaksanaan, maupun evaluasinya. Selaras dengan beberapa hal di atas, dapat diberikan pegangan dasar dalam pengorganisasian penyuluhan pertanian sebagai berikut:

- (1) Hirarki organisasi harus mampu mengakomodasikan keragaman administrasi dan geografis demi berfungsinya kegiatan penyuluhan.
- (2) Setiap unit kegiatan yang memiliki keseragaman fungsi, hendaknya dikelompokkan dalam kelompok-kelompok tertentu untuk memperkecil rentang pengawasan yang harus ditangani oleh setiap administratornya.
- (3) Fungsi-fungsi yang sama perlu dimantapkan di setiap aras organisasi yang sama, untuk menghindari perbedaan persepsi manakala ada perlakuan-perlakuan tertentu.
- (4) Perlunya pendelegasian wewenang dan tanggungjawab yang jelas untuk setiap fungsi yang harus dilaksanakan dalam organisasi penyuluhan pertanian.
- (5) Sejauh mungkin, jarak kekuasaan hendaknya diperpendek, terutama jika alur komunikasi masih lamban dan tingkat pengetahuan masyarakat setempat masih relatif rendah.
- (6) Setiap orang, hendaknya hanya memiliki satu atasan yang jelas.

Secara teknis, beberapa hal yang harus dilakukan dalam rangka peningkatan kapasitas kelembagaan BP3K di Kabupaten Pesawaran adalah :

- a. Meskipun secara nasional, regulasi tentang tugas pokok dan fungsi kelembagaan sudah diatur, namun dalam rangka optimalisasi peran kelembagaan BP3K tersebut, maka perlu disusun Peraturan Bupati Pesawaran yang sekaligus mengatur Tugas Pokok, Fungsi serta Kewenangan antara BP4K, BP3K dan Posluhdes dalam satu hierarki sehingga ada kejelasan tugas, siapa mengerjakan apa dan siapa berbuat apa; karena di tingkat pusat aturan tentang tupoksi tersebut masih terpisah-pisah.
- b. Memfungsikan BP3K yang telah ada dan membuat BP3K percontohan sebagai acuan bagi kecamatan lainnya dengan memberikan dukungan yang optimal.
- c. Perlu disusunnya Standar Pelayanan Minimal (SPM) dan Sistem Prosedur (Sisdur) yang memuat pelayanan minimal kepada pelaku utama dan



prosedur teknis pelaksanaan penyuluhan sehingga ada kejelasan tugas antara penyuluh P2K ataukah kewenangan institusi badan pelaksana.

- d. Menyusun Peraturan Bupati tentang Tata Cara Peningkatan Kompetensi Penyuluh di Kabupaten Pesawaran
- e. Pemberiaan Apresiasi dan Penghargaan Kepada BP3K dan Posluhdes serta Kelompok Tani yang berprestasi.
- f. Perlu disusunnya Standarisasi dan evaluasi Kelompok Tani, Gapoktan dan KTNA dengan merujuk pada pedoman yang telah ada.
- g. Meningkatkan koordinasi di semua tingkatan.
- h. Melakukan penyebaran informasi kepada pelaku utama dan pelaku usaha melalui LAKU dan media masa / media cetak.

BAB VI

SIMPULAN DAN SARAN

6.1. Simpulan

Pertanian, perikanan dan kehutanan sebagai sektor penting dalam struktur perekonomian di Kabupaten Pesawaran memerlukan sumberdaya manusia (penyuluh) serta kelembagaan penyuluh yang berkualitas dan berdaya saing untuk dapat menghadapi berbagai tantangan global, pada masa sekarang dan masa yang akan datang. Untuk membangun pertanian menjadi tulang punggung perekonomian di Kabupaten Pesawaran maka perlu diselenggarakan penyuluhan pertanian yang efektif dan efisien dengan dukungan kualitas penyuluh dan kualitas lembaga penyuluhan tersebut sebagai dua subsistem diantara tiga subsistem lainnya dalam sebuah sistem penyuluhan pertanian, perikanan dan kehutanan.

Salah satu upaya untuk menciptakan sumberdaya manusia (petani) yang berkualitas dilakukan melalui penyuluhan pertanian. Oleh karena itu, penyuluhan pertanian merupakan suatu hal yang strategis dalam mencapai tujuan pembangunan pertanian karena penyuluhan pertanian merupakan upaya pemberdayaan petani dan pelaku usaha pertanian lain sebagai sumberdaya pelaku pembangunan pertanian dengan tujuan (goal) penyuluhan adalah meningkatnya SDM petani serta keberadaan kelompok tani yang maju.

Tujuan mulia penyuluhan pertanian sebagai upaya membantu masyarakat agar mereka dapat membantu dirinya sendiri dan meningkatkan harkatnya sebagai manusia tidak dapat tercapai apabila hanya dilakukan sepihak karena prinsip penyuluhan pertanian adalah bekerja bersama sasaran (klien) bukan bekerja untuk sasaran.

Penyelenggaraan penyuluhan pertanian, perikanan dan kehutanan yang dilakukan selama ini di Kabupaten Pesawaran belum dapat memberdayakan petani dan pelaku usaha pertanian lain secara maksimal karena belum adanya kesatuan

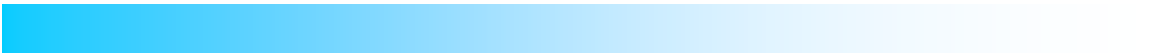
persepsi, koordinasi serta pemenuhan standar-standar minimal dalam pengelolaan kelembagaan penyuluhan sehingga dalam penyelenggaraannya belum seluruhnya sesuai dengan filosofi dan prinsip-prinsip penyuluhan. Di samping itu penyuluhan meski telah diselenggarakan oleh kelembagaan yang fix (BP4K di tingkat kabupaten dan BP3K di tingkat kecamatan) namun masih dilakukan dengan ketenagaan, mekanisme kerja, pembiayaan, serta sarana prasarana dan metode penyuluhan yang tidak memenuhi standar.

Sebagai sebuah sistem, Undang Undang Nomor 16 Tahun 2006 dengan amanat revitalisasi penyuluhan pertanian, perikanan dan kehutanan mencakup 5 (lima) sub sistem utama dalam perwujudannya yaitu sub sistem kelembagaan, metode penyuluhan, ketenagaan penyuluh, sarana prasarana serta pembiayaan. Masing-masing sub sistem tersebut selanjutnya dijabarkan ke dalam beberapa aspek. Arahkan skenario dan program pengembangan serta pemberdayaan maupun pengadaan terhadap lima sub sistem tersebut yang secara garis besar merupakan Rencana Terpadu Revitalisasi Penyuluhan Pertanian, Perikanan dan Kehutanan, khususnya di Kabupaten Pesawaran. Oleh karena itu, peningkatan kapasitas BP3K hanyalah merupakan salah satu diantara kajian dalam rencana terpadu tersebut.

6.2. Saran

Pengembangan kelembagaan pemerintah dalam pelaksanaan fungsi penyuluhan harus dilakukan sesuai dengan program penyuluhan untuk memberikan arahan, pedoman, dan sebagai alat pengendali pencapaian tujuan. Kegiatan penyuluhan akan dihadapkan pada kemampuan untuk mengolah tantangan, peluang, masalah dan kendala pada proses desiminasi teknologi yang disampaikan. Kesatuan arah, tujuan dan cara mencapai tujuan yang terintergarasi dan terkoordinasi dengan baik antara penyuluh pertanian, pelaku usaha dan lembaga pendukung penyuluhan akan mampu memberikan perbaikan-perbaikan mendasar ekonomi petani menuju terciptanya kesejahteraan keluarga petani di Kabupaten Pesawaran.

Pada aspek kelembagaan BP3K, arahan peningkatan kapasitas dapat dilakukan seluruhnya dengan mengikuti model pelaksanaan program dalam dimensi

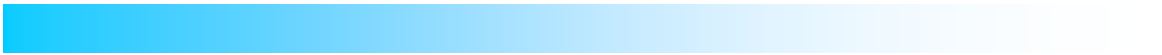


perencanaan, pengorganisasi dan pelaksanaan. Dalam tahap pelaksanaan berbagai fasilitasi harus secara konsisten dijalankan. Selain itu, perlunya menjalin kerja sama baik secara internal maupun eksternal harus secara khusus diskenariokan sehingga secara internal kewenangan BP3K menjadi jelas dalam struktur kelembagaan penyuluh dan peran penyuluh sebagai salah satu profesi pemberdaya masyarakat dapat sinergi dengan profesi-profesi lain yang selama ini telah menunjukkan fungsi dan perannya dalam masyarakat. Pada aspek metode penyelenggaraan penyuluhan harus dilakukan dengan metode dan materi penyuluhan yang baik. Pada aspek sarana dan prasarana harus memenuhi persyaratan minimal baik untuk perkantoran maupun untuk penyuluhan. Sedangkan untuk pembiayaan, harus diupayakan adanya pemenuhan terhadap beberapas aspek pembiayaan yang telah diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Namun karena aspek kelembagaan hanyalah merupakan salah satu dari sub sistem revitalisasi penyuluhan secara makro, maka Pemerintah Kabupaten Pesawaran harus juga berkomitmen dan sekaligus mendesain arahan skenario untuk pengembangan sub sistem lainnya dalam bentuk Rencana Terpadu Revitalisasi Penyuluhan Pertanian, Perikanan dan Kehutanan di Kabupaten Pesawaran sehingga ientagrasi dan koordinasi antar sektor dalam pembangunan dan antar subsistem dalam sistem penyuluhan dapat berjalan dengan baik dan maksimal.

DAFTAR PUSTAKA

- Caiden, Gerald E., 1999. *What Lies Ahead for the Administration State?*, Dalam *Bureaucracy and the Alternatives in World Perspective*, Keith M. Henderson and O.P. Dwivedi (eds), Macmillan Press Ltd., London
- Moeleong, Lexy J. 1990. *Metode Penelitian Kualitatif*, PT Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Majchrzak, Ann. 1981. *Method For Policy Research*. Sage Publication, Beverly Hills, London.
- Naoetion, S., 1988. *Metode penelitian Naturalistik Kualitatif*, Tarsito, Bandung.
- Osborne, David and Ted Gaebler, 1992. *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to Statehouse, City hall to Pentagon*. Reading, MA: Addison Wesley
- Pratikno. 2008. Makalah. Pendidikan Sarjana Ilmu Pemerintahan. Disampaikan pada acara Meriam Budiardjo Lectures. PP AIPI, Jakarta 11 Maret 2008
- Pratikno. 2007. "Governance dan Krisis Teori Organisasi" *Jurnal Administrasi Kebijakan Publik*, November 2007, Vol. 12, No. 2, Yogyakarta: MAP UGM. Melalui <http://www.Pratikno.ugm.ac.id/jurnal> governance, [16 Maret 2010].
- Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian (PSEKP). 2006. *Analisis Kebijakan Pembangunan Pertanian. Laporan Penelitian*. Biro Perencanaan Deptan dan PSEKP, Jakarta.
- Rhodes, R.A.W. 1996. "The Governance : Governing Without Government", *Jurnal Political Studies*, Blackwell Publishers, Cambridge.
- . 1997. "Understanding Governance : Policy Network, Reflexivity and Accountability", Buckingham : Open University Press.
- . 2007. "Understansing Governance : Ten Years on", *Jurnal Organisation Studies* 28 (08), Sage Publication, London, 2007.
- Suradisastra, K. 2008. *Startegi Pemberdayaan Kelembagaan Petani*. Forum Penelitian Agro Ekonomi. 26-2. Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Bogor.
- Syahyuti, 2006. *30 Konsep Penting Dalam Pembangunan Pedesaan dan pertanian*. Penjelasan tentang konsep, istilah, teori dan indikator serta variabel. Bina Rena Pariwara, Jakarta.



Wahab, Solichin Abdul . Putra, Fadilah. Arif, Saiful. 2002. *Masa Depan Otonomi Daerah*, SIC, Surabaya

Wahab, Solichin Abdul. 2000. *Globalisasi dan Pelayanan Publik Dalam perspektif Teori Governance*. (Pidato pengukuhan guru besar kebijakan public) Universitas Brawijaya. Malang.

PERSONALIA PENELITI

Penelitian dengan judul “Analisis Isu Kebijakan dalam Pengembangan Kelembagaan Pemerintah (Studi di BP4K Kabupaten Pesawaran)” dilaksanakan oleh tim peneliti sebagai berikut :

Ketua Tim :

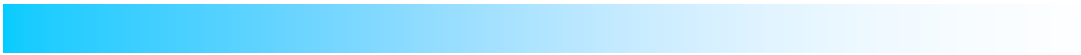
- a. Nama : Dr. Syarief Makhya, M.S
- b. Jenis Kelamin : Laki-Laki
- c. NIP : 19590803 198603 1 003
- d. Disiplin Ilmu : Ilmu Pemerintahan
- e. Pangkat/Gol : Pembina Utama Muda / IV b
- f. Jabatan : Lektor Kepala
- g. Fakultas/Jurusan : FISIP / Ilmu Pemerintahan
- h. Waktu Penelitian : 30 jam / minggu

Anggota Tim (1) :

- a. Nama : Maulana Mukhlis, S.Sos, M.IP
- b. Jenis Kelamin : Laki-Laki
- c. NIP : 19780430 200812 1001
- d. Disiplin Ilmu : Ilmu Pemerintahan
- e. Pangkat/Gol : Penata Tk. I/ III b
- f. Jabatan : Asisten Ahli
- g. Fakultas/Jurusan : FISIP / Ilmu Pemerintahan
- h. Waktu Penelitian : 25 jam / minggu

Anggota Tim (2) :

- a. Nama : Drs. Piping Setia Priangga, M.S
- b. Jenis Kelamin : Laki-Laki
- c. NIP : 19581204 198606 1 001
- d. Disiplin Ilmu : Ilmu Pemerintahan

- 
- e. Pangkat/Gol : Penata / III c
f. Jabatan : Lektor
g. Fakultas/Jurusan : FISIP / Ilmu Pemerintahan
h. Waktu Penelitian : 25 jam / minggu