


No. 4 Hal. 146

Pemberdayaan
MANUSIA
Pembangunan yang
BERMARTABAT



Didedikasikan kepada
Prof. Dr. Pang S. Asngari

PENYUNTING:
IDA YUSTINA & ADJAT SUDRADJAT

SYDEX PLUS
2008

KATALOG DALAM TERBITAN (KDT)

Ida Yustina

Pemberdayaan Manusia Pembangunan yang bermartabat

Yustina Medan

Pustaka Bangsa Press 2007

ISBN 979-3360-96-8

Hak Cipta Dilindungi Undang-undang

All right reserved

Daftar Isi

Kata Pengantar Dekan Sekolah Pascasarjana IPB.....	i
Kata Sambutan Ketua Program Studi Ilmu Penyuluhan Pembangunan Sekolah Pascasarjana Institut Pertanian Bogor (Mayor Pascasarjana PPN-Dep. KPM-FEMA IPB)	iii
Pengantar dari Penyunting	v
Sekilas tentang Prof. Pang S. Asngari	vii
Bagian Satu :	
<i>Pemikiran Prof. Pang S. Asngari</i>	
Pentingnya Memahami Falsafah Penyuluhan Pembangunan dalam Rangka Pemberdayaan Masyarakat.....	2
Pemanfaatan dan Penguasaan Teknologi Tepatguna Bidang Pertanian	10
Penanggulangan dan Pencegahan Penyalahgunaan Narkotika dan Obat Berbahaya	16
Peranan Perguruan Tinggi dalam Pengembangan SDM Pembangunan	25
Bagian Dua :	
<i>Potensi, Paradigma, dan Kiprah Penyuluhan Pembangunan</i>	
Menuju Pembangunan Berkelanjutan Melalui Implementasi UU No.16/2006 tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan (Prof. Margono Slamet)	38
Peranan Penyuluhan Pembangunan dalam Meningkatkan Kualitas SDM (Prof. Djoko Susanto)	52

Andil Penyuluhan Pembangunan dalam Mengurangi Laju Pemanasan Global (Dr. Wahyudi Ruwiyanto)..... 66

Penyuluhan Pembangunan Pilar Pendukung Kemajuan dan Kemandirian Masyarakat (Prof. Sumardjo) 76

Bagian Tiga :

Refleksi dan Rekomendasi Implementasi Penyuluhan Pembangunan

Refleksi dan Rekomendasi Implementasi Penyuluhan Pembangunan Pertanian (Prof. Totok Mardikanto) 100

Refleksi dan Rekomendasi Implementasi Penyuluhan Pembangunan Kesehatan (Prof. Djoko Susanto dan Dr. Ida Yustina)..... 115

Refleksi dan Rekomendasi Implementasi Penyuluhan Perikanan dalam Pembangunan yang Berpusat pada Manusia (Dr. Siti Amanah) 123

Penyuluhan untuk Pengembangan Mutu Sumber Daya Manusia Nelayan (Dr. Wildani Pingkan S. Hamzens) 138

Dilematika Penyuluh dalam Paradigma *Good Governance* (Dr. Pitojo Budiono) 146

Pengorganisasian Penyuluhan Menurut Undang-Undang No. 16/2006 (Ma'mun Sarma)..... 156

Bagian Empat :

Catatan Keluarga PPN tentang Prof Dr. Pang S. Asngari..... 166

Dilematika Penyuluh (Kehutanan) dalam Paradigma Good Governance

Ofi:

Dr. Prijo Gudono⁶

Pendahuluan

Paradigma *Good Governance* atau praktik tata pemerintahan yang baik, saat ini sudah menjadi kebutuhan dasar dalam menjalankan roda pemerintahan. Pemerintahan yang baik akan selalu berorientasi pada konsep *public services* yg bermutu, yaitu memberikan layanan yang terbaik pada masyarakat, demikian halnya dengan para penyuluh yang terkecuali penyuluh kehutanan, dituntut untuk memberikan layanan yang terbaik pada masyarakat.

Secara garis besar sejarah penyuluhan kehutanan di Indonesia diartibelakangi oleh tumbuh dan berkembang serta tuntutan permasalahan yang muncul di lapangan, hal ini dibentuk untuk membantu mengatasi permasalahan dan meningkatkan kinerja program. Kinerja penyuluh kehutanan mengandalkan pada pendekatan persuasif sedangkan "polhut" (polisi kehutanan) melalui pendekatan represif.

Ada perbedaan karakter yang sangat nyata antara "tupoksi" (tugas pokok dan fungsi) penyuluh kehutanan dengan polisi kehutanan. Bila penyuluh kehutanan fokus pada peningkatan produksi dan kesejahteraan masyarakat dengan tidak meninggalkan kelestarian dan fungsi hutan, polisi kehutanan lebih pada sisi pengamanan wilayah, sedangkan obyeknya sama yakni masyarakat sekitar dan di dalam hutan.

Perbedaan kedua peran dan paradigma ini jelas membawa implikasi pada pola laku dan pola tindak bagi penyuluh dan polisi

⁶ Ketua Program Studi Magister Ilmu Pemerintahan Universitas Lampung

kehutanan di lapangan, serta kebijakan-kebijakan yang dibuat guna mendukung program pembangunan pemerintah.

Aspek kebijakan yang yang memasuki era desentralisasi memberikan kewenangan-kewenangan yang dapat dijeremahkan berbedanya di tiap sektor dan kabupaten. Seperti masalah "devolusi" yang memberikan kewenangan daerah untuk mengelola daerahnya, ternyata nuansa otonomi daerah belum mampu menjawab satu konsep pembangunan yang holistik dan kesatuan dalam ekosistem, seperti munculnya masalah kabupaten yang berada di hulu, tengah, dan hilir, yang masing-masing memiliki kepentingan sendiri, yang seharusnya dalam konteks lingkungan merupakan satu paket pemahaman ekosistem yang tidak terpisahkan atau sepotong-sepotong, sehingga nilai manfaatnya dapat dirasakan masyarakat secara umum.

Peran Perencanaan yang Holistik dan Integral

Peran perencanaan tata jenjang organisasi menjadi suatu kebutuhan yang mendasar khususnya dalam era otonomi daerah. Konsep otonomi yang berhenti di tingkat kabupaten, dalam tata jenjang struktur organisasi khususnya tentang penyuluhan, sangat beragam dan pada umumnya sangat disesuaikan dengan situasi dan kebutuhan lapangan. Hal ini dapat dipahami mengingat setiap daerah dalam konteks otonomi daerah dituntut untuk mampu meningkatkan kreativitas dan kemadirannya guna memperkuat kewenangan yang ada padanya, sehingga tuntutan untuk memampukan dalam pengelolaan sumber daya menjadi sebuah tuntutan dan tantangan sekaligus.

Wujud dari perencanaan pengembangan organisasi penyuluhan di tingkat pusat hingga kabupaten yang baik adalah dengan membangun suatu bentuk struktur yang berjenjang jelas, ada tingkatan, dan memiliki fungsi dan tugas pokok yang jelas berbeda, serta memiliki sifat koordinatif. Konsep otonomi daerah tidak dapat diterjemahkan hanya sebagai kemandirian dalam pembangunan daerahnya sendiri, namun tetap ada semacam "esprit de corps" keberlanjutan berupa "*sustainable management*" dan sinergi dengan daerah lain serta pada tata jenjang pemerintahan di atasnya tetap sebagai "norma", sehingga esensi dari

pemerintahan tidak hilang dan konteks NKRI (Negara Kesatuan Republik Indonesia) tidak pudar. Perencanaan yang holistik dan integral akan mampu memperkuat perencanaan daerah, yang sekaligus mampu menjamin redistribusi manfaat pengelolaan baik pada SDM maupun SDA sehingga akan muncul kesinambungan antar generasi.

Paradigma perencanaan pembangunan di era otonomi daerah harus mampu menyesuaikan pendekatan dan substansinya dengan dinamisnya aspirasi yang berkembang di tingkat masyarakat. Perencanaan yang serba sentralistik sudah saatnya ditinggalkan dan diganti dengan perencanaan yang partisipatif yang mulai dibangun mulai dari tingkat kabupaten/kota (*bottom-up planning process*).

Hal yang perlu dikuatkan dari proses pembangunan saat ini adalah masih lemahnya perencanaan yang berimplikasi pada tingginya bias sosial dan lingkungan yang harus dipikul dan ditanggung oleh masyarakat dan pemerintah, seperti banjir, longsor, kekeringan dan sebagainya. Kondisi tersebut sering dianggap sebagai bencana alam yang “wajar” yang semestinya dapat diemami dari perwujudan nyata dari kurang berfungsinya perencanaan yang baik, khususnya konteks para pengambil kebijakan dalam pembangunan.

Paradigma Perilaku Penyuluh dalam Good Governance

Pemerintah adalah proses penyediaan layanan – civil, dan jasa publik yang – tidak diprivatisasikan bagi setiap orang pada saat dibutuhkan (dituntut) oleh orang yang bersangkutan. Terkait dengan hal ini, maka yang berkewajiban (bukan berwenang) menyediakan layanan civil dan jasa publik disebut pemerintah, dan orang yang membutuhkan atau menuntut layanan civil dan jasa publik disebut yang diperintah.

Konteks “kelembagaan” dalam pemerintahan sudah seharusnya dimaknai dalam pelayanan publik (*public services*) yakni memberikan layanan yang terbaik pada masyarakat, oleh karena itu hal ini dapat merupakan satu cermin dari praktik tata pemerintahan yang baik (*Good Governance*), yang merupakan dambaan setiap warga.

Hubungan antara pemerintah dengan yang diperintah terlihat dalam tiga paradigma yaitu:

1. Paradigma pertama adalah paradigma yang menyatakan bahwa pemerintahan pada suatu saat dianggap dari tiada menjadi ada, yaitu ketika negara dibentuk (*secara formal*) oleh suatu masyarakat (*bangsa*). Dalam hubungan ini, antara pemilih dan rezim kekuasaan/pemerintahan didominasi oleh pemilih dan hal ini berkonsekuensi pada dinamika pemerintahan ke depan yang “bobot” aspirasi masyarakatnya cenderung kuat. Dalam konteks ini kedudukan penyuluh sangat ideal, karena prinsip dan filosofi penyuluhan dapat termaknai dengan tepat. Keinginan untuk memampukan dan mengambil keputusannya sendiri sesuai dengan kapasitasnya menjadi “stigma” pengetahuan penyuluh. Kompetensi yang dibutuhkan penyuluh dalam paradigma pertama ini adalah kemampuan menyerap aspirasi dan menerjemahkan dalam bentuk yang lebih mendasar lagi yakni masalah *felt needs* dan *real needs* masyarakat.

2. Paradigma kedua yang menyatakan bahwa pemerintahan sudah ada dan hal ini merupakan kenyataan. Implikasi dari paradigma kedua ini yakni pemerintahan memiliki kekuasaan yang sah. Bentuk kekuasaan seperti ini memiliki daya paksa yang tinggi. Posisi penyuluh dalam paradigma kedua cenderung sebagai “alat” kekuasaan yang dalam dimensi reformasi seharusnya tidak ada lagi. Namun kenyataan di lapangan, justru peran penyuluh lebih mendekati paradigma ini, salah satu alasan yang “klasik” adalah penyuluh dihadapkan pada dua kepentingan yang bukan miliknya dan bukan milik masyarakat tetapi milik pemerintah ataupun pengusaha yang masuk melalui pemerintah, sehingga penyuluh akan menyampaikan “hal ini perintah dari atasan” tanpa mengetahui persis alasannya. Penyuluh yang seperti ini masih banyak dijumpai karena sifat tugas kedinasannya tidak mampu menjerumkannya dalam “format penyuluhan yang benar” atau penyuluh tidak diberikan kemandirian. Loyalitas pada tugas jelas dibutuhkan dan benar, namun loyalitas pada fungsional perlu pula dipertimbangkan, sehingga tidak memunculkan keptibadian ganda, yang akan mengakibatkan hilangnya karakter penyuluh itu sendiri.

3. Paradigma ketiga menekankan pada hubungan interaksional yakni antara pemerintah dan yang diperintah, yang di dalamnya terdapat berbagai kelompok. Persingan antara kelompok karena terdapat kepentingan menjadikan paradigma ketiga ini rawan konflik, dan kaidah jalan tengahnya adalah adanya pengakuan keberadaannya di antara keduanya, dan lingkungan yang dibutuhkan adalah lingkungan baru atau lingkungan bersama. Posisi penyuluh dalam lingkungan ketiga ini sering ditemukan, dan keberanian mengolah situasi sangat terkait dengan materi kepemimpinan mengolah situasi sangat Penyuluh yang disyaratkan memiliki gaya situasional. Bagian yang penting dan pokok, namun kadar kepemimpinan menjadi Penyuluh bisa jadi tidak pernah dipertimbangkan guna mendukung tugas dan fungsinya sebagai penyuluh. Kebiasaan menempatkan sebagai anak buah dan bawahan yang menunggu perintah tidak lagi mampu menjawab tantangan dan kompetensi di lapangan. Perkembangan masyarakat begitu dinamis, dan agresif serta berani, sehingga dibutuhkan kompetensi yang lebih bagi para penyuluh untuk mampu masuk ke arena perbedaan yang tajam dan terkadang berdampak pada kekejaran. Keberanian, dan ketepatan sikap penyuluh bisa jadi sebagai air yang dapat menyejukkan dan meredakan amarah atau sebaliknya. Konsekuensi tugas penyuluh yang di tempatkan di daerah "labil" sangat memerlukan kejelian dalam memilih dan menempatkan SDM penyuluh. Tidak semua penyuluh memiliki kompetensi dan motivasi yang dapat diandalkan, sehingga pos penyuluh yang digunakan sebagai tempat persiapan pensiun harus segera diubah dan dibuang jauh-jauh, karena tantangan ke depan penyuluhan tidaklah sederhana.

Terkait dengan hal tersebut maka perlu dibuat suatu skenario yang memungkinkan dilakukan intervensi oleh penyuluh maupun pengambil kebijakan baik di tingkat pusat, propinsi dan kabupaten/kota. Keinginan untuk maju dan berkembang para penyuluh pada dasarnya sangat kuat, hanya tidak adanya kepastian dan jalur menjadikan penyuluhan pembangunan "seolah-olah" stagnan. Dinamika yang ada di unit-unit terkecil kelompok penyuluh sudah ada namun masing-masing masih "bergumam sendiri-sendiri", rendahnya kemampuan menghubungkan dengan informasi lain sangat kurang, sehingga yang paling mungkin

dan mudah dilakukan adalah dengan menghubungkan dengan pihak ketiga yang memiliki kepentingan terhadap dunia penyuluhan yang akibatnya mengaburkan makna, fungsi dan tugas pokok dari penyuluh itu sendiri.

Gagasan munculnya lembaga sertifikasi bagi penyuluh bisa jadi merupakan modal dasar yang sangat ditunggu dan diharapkan oleh para penyuluh, karena posisi jabatan fungsional sudah selayaknya dan semestinya memiliki standar kompetensi yang dibutuhkan dan untuk membatani hal tersebut diperlukan pula sebuah lembaga sertifikasi.

Standarisasi Kompetensi Sebagai Jalan Tengah

Kaidah jalan tengah terdapat pada prinsip berpikir kefilsafatan atau lebih dikenal logika, di mana prinsip ini memberikan kekuatan kebenaran yang mapan secara logis, karena akan benar secara formal maupun material. Konsep ini sekarang sering diungkapkan dengan konsep "win-win solution" atau tidak ada yang dikalahkan-dikorbankan.

Dilematika penyuluh dalam era otonomi daerah, memberikan ruang gerak bagi penyuluh yang sempit – bagi yang tidak mampu menerjemahkan tantangan dan arti kompetensi, namun sangat luas dan tak terbatas bagi penyuluh yang siap mengembangkan diri. Konsep otonom yang identik dengan kemandirian sangat dibutuhkan para penyuluh untuk menjalankan fungsinya sebagai agen perubahan, namun demikian kompetensi yang ada dan dibutuhkan penyuluh dirasakan masih sangat minim, sehingga penyuluh yang semestinya sebagai ujung tombak di lapangan tidak mampu menjawab permasalahan dan kebutuhan masyarakat untuk berkembang yang lebih dinamis.

Terkait dengan hal tersebut, gagasan untuk memberikan bekal yang standar pada penyuluh dirasakan sebagai suatu kebutuhan yang mendasak dan tidak dapat ditunda lagi. Oleh karenanya, gagasan untuk mengadakan sertifikasi penyuluh merupakan ide yang cemerlang guna menjawab tantangan penyuluhan, masa kini dan depan.

Lembaga sertifikasi penyuluh yang bisa menjadi kekuatan tersendiri guna mendukung UU No. 16 tahun 2006 tentang Kekuatan Penyuluhan, sangat membutuhkan penjabaran karena luasnya cakupan penyuluh semakin kabur. Secara sederhana ilmu penyuluhan standar kompetensi demikian standar kompetensi keilmuan dari penyuluhan memberikan dipahami dengan sempurna sehingga akan muncul karakter yang kuat sosok seorang penyuluh.

Hal yang penting sebagai dasar tekad melakukan sertifikasi

1. Para penyuluh dan para pihak yang berkompeten di bidang penyuluhan memiliki tekad yang kuat untuk terus-menerus memperbaiki produk atau jasa yang dihasilkan.
2. Para penyuluh dan para *stakeholder* menerapkan filosofi kerja yang menjunjung nilai-nilai mutu kerja sehingga akan meningkatkan kinerja dan hasilnya.
3. Konsep perencanaan yang bermutu menjadi bagian yang tidak terpisahkan dalam setiap kegiatan, sehingga pemeriksaan mutu pekerjaan harus dimulai dari awal hingga akhir guna mendapatkan hasil yang bermutu.
4. Konsep efisien dan efektif perlu ditegakkan, karena besarnya biaya tidak menjamin mutu yang baik, demikian sebaliknya biaya murah pasti mutunya jelek.
5. Kontinuitas dalam pemantauan guna menjaga mutu perlu terus dilakukan, dan perbaikan mutu dilakukan di setiap kegiatan dan tahapan tanpa harus menunggu selesai atau yang lain.
6. Lembaga pembinaan dalam bentuk "*on the job training*" untuk semua orang perlu dilakukan agar masing-masing dapat selalu meningkatkan kualitas kerjanya. Pada prinsip inilah letak dasar filosofi secara teoritis sertifikasi penyuluh pembangunan sangat memungkinkan dan potensial untuk dioptimalkan.
7. Membagikan kepada para penyuluh mengenai kepemimpinan yang membentuk setiap orang untuk dapat melakukan pekerjaannya dengan

baik dengan melakukan pembinaan, memfasilitasi, membantu mengatasi kendala, dan lain-lain. Penyuluh sebagai agen perubahan, sudah seharusnya memiliki kompetensi ini, karena dengan ilmu kepemimpinan yang dikuasai penyuluh, maka penyuluh akan lebih efektif dalam memberikan pengaruhnya.

8. Hilangkan sumber-sumber yang menyebarkan orang merasa takut dalam organisasi sehingga orang dapat bekerja secara efektif dan efisien. Terkait dengan hal ini penyuluh dituntut untuk mampu mengidentifikasi dengan jeli sumber-sumber keresahan yang ada di masyarakat.
9. Hilangkan segala yang menghambat komunikasi antartabagian dan antarindividu dalam organisasi agar dapat bekerjasama dengan baik. Dalam penyuluhan komunikasi merupakan sarana yang penting dalam segala hal, serta kemampuan dan keterampilan berkomunikasi menjadi kekuatan tersendiri untuk mengubah maupun memengaruhi.
10. Hilangkan slogan dan peringatan untuk kerja lebih keras kepada para pelaksana, sebab itu hanya akan menimbulkan hubungan yang kurang baik, dan produktivitas terletak pada sistem organisasi. Terkait dengan hal ini, bisa jadi organisasi penyuluh sendiri belum mapan, sehingga untuk meningkatkan mutu kinerja penyuluh perlu ditata ulang organisasi yang menaunginya.
11. Hilangkan target kerja (quota) bagi para pelaksana dan hilangkan angka-angka tujuan bagi para pemimpin. Kondisi seperti ini sangat sulit diterapkan oleh penyuluh, karena setiap aktivitas penyuluh disetarakan dengan beban kerjanya (KUM). Dengan demikian angka kredit kerja menjadi barometer kinerjanya yang dapat mengabarkan makna penyuluhan itu sendiri.
12. Berikan penghargaan yang sepadannya atas hasil kerjanya. Dalam konteks ini, *reward* penyuluh terhadap hasil kerja dan jasanya dapat dinyatakan sangat minim, sehingga rasa percaya diri dan motivasi untuk bekerja lebih baik lagi kurang muncul karena ukuran keberhasilan dan penghargaan yang relatif tidak terukur.
13. Lembaga program yang kuat untuk pendidikan, pelatihan dan pengembangan diri. Hal ini sangat dibutuhkan oleh penyuluh guna menjawab tuntutan kompetensi dan pengembangan diri. Minimnya sarana, fasilitas dan kesempatan untuk pengembangan diri menjadikan para penyuluh dihadapkan situasi yang dilematis.

14. Ciptakan struktur yang memungkinkan semua orang bisa ikut serta dalam usaha memperbaiki mutu. Pada prinsip yang terakhir ini, maka peluang untuk memperbaiki mutu penyuluh melalui sertifikasi sangat dimungkinkan dan hal ini dapat sebagai dasar pijakan yang kokoh.

Memperhatikan permasalahan dan tantangan yang ada, maka sudah saatnya perbaikan dari dalam khususnya SDM penyuluh dimulai. Konsekuensi dari semua itu, kompetensi penyuluh perlu ditingkatkan.

Kesimpulan

Paradigma penyuluhan yang telah berubah belum mampu direspons dengan baik oleh para penyuluh lapangan, karena terkendala aspek kebijakan yang sifatnya dinamis, namun tidak menjawab tahapan perubahan kebutuhan masyarakat, sehingga nuansa *top down* masih mewarnai aktivitas di lapangan.

Perencanaan yang baik akan membawa implikasi pada kejelasan tahapan-tahapan yang akan dicapai, sehingga akan memudahkan pelaksanaan evaluasi di semua lini dan tingkatan, dan dalam era desentralisasi kejelasan tahapan di tiap level/jenjang pemerintahan masih terbuka diperdebatkan, salah satunya karena penjeremahan sifat otonomi daerah yang kurang pas sehingga kejelasan dan ketegasan peran para penyuluh di lapangan menjadikan kabur.

Praktik pemerintahan yang baik (*Good Governance*) belum sepenuhnya mampu menjadi spirit dan dipahami dengan baik dalam memberikan layanan publik, demikian halnya kompetensi penyuluh yang cenderung rendah, menjadi kendala terhadap terjaganya mutu penyuluhan pembangunan.

Prinsip ke-6 dan ke-14 penjaminan mutu dari W Edward Deming dapat menjadi dasar filosofi perlunya standarisasi kompetensi penyuluh. Dengan adanya standarisasi kompetensi penyuluh, berarti akan ada sistem untuk dibangun dalam atmosfer penyuluhan pembangunan, yang akan berimplikasi pada penjaminan mutu layanan penyuluh pada khalayak.

Pustaka

- Chen, Lou. 1995, *Quality Function Deployment: How to Make QFD Work for You*, Addison-Wesley Publishing Company, Massachusetts.
- Karodihardjo, Hariadi, 2006, *Ekonomi dan Institusi Pengelolaan Hutan, IDEALS*, Bogor.
- NN, 2007, *Pengembangan Kapasitas Penilai Lapangan: Sertifikasi Bertahap*. Lembaga Ekolabel Indonesia (LEI), Bogor.
- Slamet, Margono, 1996, *Manajemen Mutu Terpadu, HEDS Project*, Jakarta.