

## Tinjauan Kelembagaan Penyuluhan Pertanian Pasca Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

**Muhammad Tassim Billah<sup>1</sup>**

Sekolah Tinggi Penyuluhan Pertanian Bogor

Email: [tassim@pertanian.go.id](mailto:tassim@pertanian.go.id)

### ABSTRAK

Terbitnya Undang-undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sangat berdampak terhadap penyelenggaraan kegiatan penyuluhan baik sub sektor perikanan, kehutanan, maupun sub sektor pertanian. Untuk penyuluhan kehutanan, menurut undang-undang ini menjadi urusan pemerintah pusat dan paling jauh pemerintah provinsi, sedangkan penyelenggaraan penyuluhan perikanan, menurut undang-undang ini menjadi urusan pemerintah pusat yakni Kementerian Kelautan dan Perikanan.

Untuk penyelenggaraan penyuluhan pertanian, Kementerian Pertanian paling tidak untuk saat ini masih berpegangan pada UU Nomor 16/2006 tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan (SP3K) dengan argumentasi bahwa UU ini bersifat 'lex specialis'. Hanya saja Kementan nampaknya perlu merevisi UU Nomor 16/2006 tentang SP3K menjadi UU Sistem Penyuluhan Pertanian yang akan sepenuhnya mengatur penyelenggaraan penyuluhan pertanian.

Makalah ini bertujuan mengkaji bagaimana status kelembagaan dan sumber daya manusia (SDM) penyuluhan pertanian dibandingkan dengan kebutuhannya seperti yang tertera pada Undang-Undang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani (UU Nomor 19, 2013) maupun undang-undang SP3K, pasca berlakunya undang-undang nomor 23 tahun 2014.

Kajian ini menggunakan data kelembagaan dan SDM penyuluhan pertanian yang ada di Kementerian Pertanian dengan lingkup kajian mencakup level kecamatan, dan kabupaten di wilayah provinsi Banten, serta nasional. Hasil analisis menunjukkan sebagian besar kelembagaan penyuluhan pertanian di dalam wilayah Provinsi Banten rata-rata masih berada pada kategori rendah (Pratama), dan rasio ketersediaan penyuluh pertanian dibanding dengan kebutuhan yang diamanatkan undang-undang juga masih belum terpenuhi. Transformasi kelembagaan penyuluhan dari UU Nomor 16/2006 ke UU Nomor 23/2014 sudah terlihat khususnya di tingkat kabupaten. Sejak tahun 2012 sampai akhir tahun 2016, ada kecenderungan penurunan penyuluh PNS dan THL yang sangat signifikan di satu sisi dan kenaikan penyuluh Swadaya di sisi lain.

**Kata kunci:** *penyuluhan, penyuluhan pertanian, kelembagaan penyuluhan, tenaga penyuluh, rasio penyuluh pertanian.*

### ABSTRACT

The issuance of Law no. 23 of 2014 on Regional Government has big impact on the implementation of extension activities both fisheries sub-sector, forestry, and agricultural sub-sector. For forestry extension, according this law, is responsibility of the central government or at least the provincial government, while the implementation of fisheries extension, according to this law, becomes responsibility of the Ministry of Marine Affairs and Fisheries.

In the implementation of agricultural extension, the Ministry of Agriculture, at least for the time being, can still hold Law No. 16/2006 on Agricultural Extension, Fisheries and Forestry (SP3K) system with the argument that this Act is 'lex specialist'. It's just that

---

<sup>1</sup> Dosen Sekolah Tinggi Penyuluhan Pertanian Bogor

Kementan seems to need to revise Law No. 16/2006 on SP3K into Agricultural Extension System Law which will fully regulate the implementation of agricultural extension.

This paper aims to examine how the institutional and human resources status of agricultural extension is compared to its needs as stated in the Farmers Protection and Empowerment Act (Act No. 19, 2013) and SP3K law, following the enactment of law number 23 year 2014.

This study uses institutional and human resources data of agricultural extension in the Ministry of Agriculture with the scope of the study covering the sub-district level, and districts level in the province of Banten, as well as nationally. The analysis shows that most agricultural extension institutions in the province of Banten, on average are still in the low category (Pratama), and the ratio of agricultural extension officials availability compared to the requirements mandated by the law is still not fulfilled. The institutional transformation of agricultural extension from Law No. 16/2006 to Law No. 23/2014 has been visible especially at the district level. Since 2012 until the end of 2016, there is a tendency of a significant decrease in number of civil servant extension officials and THL extension officials on one side, and increase of voluntary extension officials on the other side.

**Key words:** *extension, agricultural extension, institutional extension, extension worker, ratio of agricultural extension.*

## PENDAHULUAN

Balai Penyuluhan Pertanian (BPP) yang sudah eksis pada era BIMAS merupakan tempat bernaungnya para penyuluh pertanian. Akan tetapi sejak lahirnya Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pertanian Nomor 54 Tahun 1996 (301/Kpts/LP.120/4/1996) tentang Pedoman Penyelenggaraan Penyuluhan Pertanian, yang menyerahkan urusan penyuluhan pertanian kepada pemerintah kabupaten/kota, kelembagaan penyuluhan pertanian menjadi tidak jelas serta banyak BPP yang dibubarkan. Terlebih-lebih sejak diberlakukannya Undang-Undang Otonomi daerah (Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 juncto Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000), dampaknya sangat terasa dalam penyelenggaraan penyuluhan pertanian, dimana terjadi perubahan yang sangat mendasar pada sistem kelembagaan maupun tata kerjanya. Hal ini sudah barang tentu sangat berdampak pada produksi pertanian.

Guna merespon situasi penyuluhan yang semakin suram ini, maka pada tanggal 18 Oktober tahun 2006 lahir Undang-undang Sistem Penyuluhan Pertanian Perikanan dan Kehutanan (SP3K) yang mengamanatkan dibentuknya kelembagaan penyuluhan di pusat, provinsi, kabupaten, dan kecamatan. Akan tetapi sangat disayangkan, akibat dari undang-undang otonomi daerah yang telah bergulir yang memungkinkan para kepala daerah mengatur sendiri kelembagaan daerahnya, menyebabkan sebagian daerah mengabaikan amanat undang-undang SP3K ini. Sementara itu tenaga penyuluh pertanian semakin berkurang termakan usia, dan regenerasinya tidak mendapat perhatian dari pemerintah daerah. Solusinya sejak tahun 2008, pemerintah pusat telah merekrut penyuluh honorer dalam bentuk tenaga harian lepas tenaga bantu penyuluh pertanian (THL-TBPP). Disamping itu dikenal juga penyuluh swadaya dan penyuluh swasta yang lebih bersifat volentir (tidak mendapatkan honor dari pemerintah).

Keberadaan tenaga penyuluh THL ini dirasakan cukup membantu, walau kesetiaan mereka diragukan karena statusnya bukan penyuluh permanen, sehingga sering kali mereka mempunyai pekerjaan lain disamping sebagai penyuluh, yang tentu saja berpengaruh besar terhadap kinerja mereka. Apalagi penyuluh swadaya dan penyuluh swasta yang sifatnya hanya volentir, dan tidak dibebani target program seperti halnya penyuluh PNS dan penyuluh THL yang namun berhak untuk mendapat biaya.

Kemudian pada tahun 2014, sistem penyuluhan pertanian mendapat pukulan telak lagi dengan lahirnya Undang-Undang No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Kelembagaan penyuluhan yang tadinya sudah mulai eksis di sebagian besar provinsi (Bakorluh), kabupaten (Bapeluh) dan kecamatan (BP3K), kini harus dirombak dan ditata ulang kembali. Pada tingkat provinsi maupun kabupaten kedudukannya setara eselon III atau bahkan eselon IV yang menempel pada dinas pertanian/perkebunan/peternakan terkait. Ada yang berada pada level eselon III sebagai Bidang Penyuluhan dan sebagian lagi ada yang berada di bawah Bidang Sarana dan Prasarana pada level eselon IV.

Pada tingkat kecamatan, kelembagaan BP3K yang tadinya sebagai tempat berhimpunnya para penyuluh yang bersifat polivalen (tanaman pangan, hortikultura, perkebunan, peternakan, perikanan, dan kehutanan) kini sebagian sudah berubah fungsi menjadi UPTD dinas yang berada di bawah dinas pertanian/perkebunan/peternakan. Namun pada sebagian kabupaten statusnya belum ada kepastian sehingga masih menggunakan nama status quo 'BPP (Balai Penyuluhan Pertanian)' minus Perikanan dan Kehutanan, walaupun di dalamnya masih ada eks penyuluh perikanan dan penyuluh kehutanan yang belum jelas tempatnya di tingkat kecamatan. Penyuluhan Perikanan statusnya sekarang ditarik ke pusat, padahal di tingkat kecamatan atau bahkan di tingkat kabupaten belum ada kelembagaan pusat sebagai kantornya. Demikian juga penyuluh Kehutanan yang statusnya ditarik ke provinsi juga belum jelas kantornya di tingkat kecamatan, sehingga untuk sementara ini sebagian masih terlihat berkantor di BPP yang notabenehnya sebagian sudah menjadi UPTD di bawah dinas pertanian kabupaten.

Sejak berpisahannya sub sektor perikanan dan sub sektor kehutanan, maka praktis para penyuluh untuk sub sektor pertanian hanya bertanggung-jawab pada empat bidang yaitu tanaman pangan, hortikultura, perkebunan, dan peternakan. Para penyuluh sub sektor pertanian ini sampai saat ini tetap berkumpul satu atap di BPP.

Ada sedikit persoalan yang perlu diantisipasi oleh para pengambil kebijakan dalam menyusun organisasi kelembagaan penyuluhan di tingkat kabupaten dan tingkat kecamatan. Untuk tipe dinas pertanian satu atap (tanaman pangan, hortikultura, perkebunan dan peternakan menjadi satu dinas) di tingkat kabupaten, maka penempatan status BPP langsung di bawah dinas sebagai UPTD dinas pertanian tidak ada masalah, dimana BPP merupakan bawahan langsung dari dinas pertanian kabupaten. Akan tetapi untuk opsi tipe dinas pertanian yang terpecah menjadi dua atau lebih, maka status BPP hanya akan berada di bawah salah satu dinas sebagai UPTD. Sehingga status penyuluh yang bertugas sebagai penyuluh untuk bidang lain yang berada di bawah dinas yang lain (misal peternakan atau perkebunan), akan menjadi karyawan titipan di BPP tersebut. Sangat disayangkan sampai saat ini masih banyak kabupaten/kota yang status BPP-nya masih belum definitif. Pada masa sebelum UU No.23, BP3K dipimpin oleh seorang Kepala BP3K. Namun saat ini karena statusnya banyak yang belum jelas, maka BPP hanya dikelola oleh seorang koordinator penyuluh. Bahkan BPP sampai saat ini, sambil menunggu ketetapan yang definitif, BPP masih merupakan tempat berkumpulnya para penyuluh dari berbagai bidang sub sektor pertanian, termasuk penyuluh sub sektor perikanan maupun kehutanan yang belum punya home-base di tingkat kecamatan. Apa pun bentuk kelembagaannya, untuk mendekatkan dirinya dengan desa-desa wilayah kerjanya maka para penyuluh ini lazimnya harus berkantor di tingkat kecamatan atau bahkan di Pos Penyuluh di desa yang tercakup dalam WKPP masing-masing.

Makalah ini bertujuan menganalisis bagaimana profil kelembagaan dan sumber daya manusia (SDM) penyuluhan pertanian dibandingkan dengan kebutuhannya seperti yang tertera pada Undang-Undang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani maupun undang-undang SP3K, pasca berlakunya undang-undang nomor 23 tahun 2014.

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini dilaksanakan menggunakan data kelembagaan penyuluhan dan kelembagaan pelaku utama yang ada saat ini di dalam Sistem Manajemen Informasi Penyuluhan (SIMLUH) yang dikelola Kementerian Pertanian bekerja sama dengan kelembagaan penyuluhan yang ada di daerah. Metode analisis yang dilakukan adalah

analisis deskriptif terhadap data yang dikeluarkan Badan Penyuluhan dan SDM Pertanian per November 2016. Data yang dianalisis adalah data penyuluh dan data kelembagaan penyuluhan pertanian serta kelembagaan pelaku utama yang ada sampai saat ini. Untuk tingkat kecamatan analisis dilakukan pada kecamatan Cipeucang, untuk tingkat kabupaten analisis dilakukan pada Kabupaten Pandeglang, dan untuk tingkat provinsi digunakan provinsi Banten sebagai unit analisis, serta analisis secara nasional.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Berdasarkan data kelembagaan penyuluhan pertanian yang ada di Kementerian Pertanian (melalui SIMLUH) pasca UU No.23/2014, sampai bulan Juni 2017 ini kelembagaan penyuluhan pertanian tingkat provinsi statusnya 23 provinsi masih berbentuk Bakorluh (67,6%) berdasarkan UU No.16/2006, sisanya 11 provinsi (32,4%) sudah menyatu pada dinas-dinas yang membidangi pertanian (Tabel 1).

Tabel 1 Jumlah Kelembagaan Penyuluhan di Indonesia

No	Provinsi	Jumlah Kelembagaan				
		Provinsi		Kabupaten		Kecamatan
		Bakorluh	Dinas	Bapeluh	Dinas/Lainnya	BP3K
1	ACEH	1	0	3	20	273
2	SUMATERA UTARA	0	1	1	32	327
3	SUMATERA BARAT	0	1	1	21	164
4	RIAU	1	0	2	10	152
5	JAMBI	1	0	2	9	122
6	SUMATERA SELATAN	1	0	6	12	190
7	BENGKULU	1	0	2	9	104
8	LAMPUNG	1	0	9	6	209
9	KEPULAUAN BANGKA BELITUNG	1	0	2	5	32
10	KEPULAUAN RIAU	1	0	0	6	16
11	DKI JAKARTA	0	1	0	7	6
12	JAWA BARAT	1	0	2	25	479
13	JAWA TENGAH	0	1	13	23	551
14	DI YOGYAKARTA	1	0	1	4	56
15	JAWA TIMUR	1	0	5	34	577
16	BANTEN	1	0	0	8	118
17	BALI	1	0	2	7	57
18	NUSA TENGGARA BARAT	1	0	8	2	109
19	NUSA TENGGARA TIMUR	0	1	5	18	305
20	KALIMANTAN BARAT	0	1	3	11	145
21	KALIMANTAN TENGAH	1	0	5	9	112
22	KALIMANTAN SELATAN	0	1	6	7	130
23	KALIMANTAN TIMUR	0	1	2	8	88
24	KALIMANTAN UTARA	0	1	0	5	26
25	SULAWESI UTARA	1	0	7	8	166
26	SULAWESI TENGAH	1	0	1	13	165
27	SULAWESI SELATAN	0	1	12	14	295

No	Provinsi	Jumlah Kelembagaan				
		Provinsi		Kabupaten		Kecamatan
		Bakorluh	Dinas	Bapeluh	Dinas/Lainnya	BP3K
28	SULAWESI TENGGARA	1	0	7	12	200
29	GORONTALO	1	0	2	5	77
30	SULAWESI BARAT	1	0	4	2	62
31	MALUKU	0	1	5	6	74
32	MALUKU UTARA	1	0	3	8	84
33	PAPUA BARAT	1	0	2	15	56
34	PAPUA	1	0	9	13	85
<b>Jumlah</b>		<b>23</b>	<b>11</b>	<b>132</b>	<b>394</b>	<b>5,612</b>

Sumber: SIMLUH Kementan, diunduh tanggal 30 Juni 2017

Untuk tingkat kabupaten/kota pasca UU No.23/2014 sampai bulan Juni 2017 ini kelembagaan penyuluhan pertanian statusnya 132 kabupaten (25%) masih berbentuk Bapeluh berdasarkan UU No.16/2006, sisanya sebanyak 394 kabupaten (75%) sudah menyatu pada dinas-dinas yang membidangi pertanian (turun ke eselon III atau IV dari sebelumnya pada level eselon II). Berdasarkan data BPS (Semester I 2016) seluruh kabupaten banyaknya 514, akan tetapi data kelembagaan penyuluhan pertanian jumlahnya 526 (dari database SIMLUH Kementan, lihat Tabel 1). Kalau data ini benar artinya beberapa dinas bidang pertanian yang tidak satu atap kemungkinan mempunyai unit penyuluhan masing-masing pada level eselon III atau eselon IV, misalnya antara peternakan dan tanaman pangan.

Selanjutnya menilik data kecamatan dari BPS jumlahnya 7.083, sedangkan banyaknya kelembagaan penyuluhan tingkat kecamatan menurut data Kementan adalah 5.612 unit BPP (d/h BP3K). Perbedaan ini masih wajar karena seperti halnya di Kabupaten Bogor, ada beberapa BPP yang wilayah kerjanya masih mencakup 2-3 kecamatan, walaupun kondisi idealnya satu BPP atau BP3K satu kecamatan seperti di Kabupaten Pandeglang.

Pasca UU No.23/2014 umumnya BPP (Balai Penyuluhan Pertanian Kecamatan) bermetamorfosis menjadi UPTD (Unit Pelaksana Teknis Daerah) yang berada di bawah Dinas Pertanian Kabupaten. Untuk tipe dinas pertanian yang bersifat satu atap yang mencakup semua sub sektor hal ini tidak menjadi masalah. Namun untuk tipe dinas pertanian yang terpecah menjadi dua atau lebih sub sektor, sedangkan BPP menginduk ke salah satu dinas saja sebagai UPTD, maka hal ini perlu pengaturan tersendiri, karena di dalam BPP ini bernaung empat kelompok penyuluh: tanaman pangan, hortikultura, perkebunan, peternakan, dan bahkan masih ada BPP yang menampung penyuluh perikanan maupun kehutanan. Untuk daerah yang masih menganut pola UU No.16/2006, hal ini tidak menjadi masalah karena Bapeluh sifatnya mengelola/membawahi berbagai bidang penyuluhan sektor pertanian yang berkumpul di bawah BPP (d/h BP3K).

Masalah lain adalah menyangkut terbatasnya SDM penyuluh. Apabila masing-masing penyuluh dibagi habis atau menginduk ke masing-masing dinas terkait, maka fungsi polivalen yang dulu berjalan baik nampaknya akan hilang karena mereka sudah dibagi tugas berorientasi kepada dinas-dinas masing-masing: penyuluh tanaman pangan dan hortikultura, penyuluh perkebunan, penyuluh peternakan, penyuluh perikanan, dan penyuluh kehutanan.

Berdasarkan profil kelembagaan BPP (dahulu BP3K), dari data SIMLUH yang diakses pada bulan 2017, sebagai contoh kasus Kabupaten Pandeglang (Banten), hanya ada satu (2,8%) BPP yang masuk kategori 'Utama' dan dua (5,7%) BPP kategori 'Madya', selebihnya 32 (91,4%) masih pada level 'Pratama' (berdasarkan kriteria dari Badan Penyuluhan dan SDM Pertanian, Kementan). Untuk kasus Provinsi Banten, kelas Utama ada empat BPP (3,3%), kelas Madya ada lima BPP (4,2%), dan kelas Pratama ada 109 BPP (92,4%). Data ini menunjukkan hampir semua BPP di wilayah Banten masih pada level

Pratama (level paling rendah), sehingga masih banyak hal yang harus dibenahi pada hampir semua BPP yang ada saat ini. Apa pun nomenklatur kelembagaan penyuluhan di tingkat kabupaten maupun tingkat provinsi, kelembagaan di tingkat kecamatan harus tetap eksis karena merupakan garda terdepan penyuluhan pertanian.

Dari sisi ketenagaan, status terakhir (Tabel 2), Database Ketenagaan Penyuluhan Pertanian yang diterbitkan oleh BPPSDMP per bulan November 2016 secara nasional menunjukkan penyuluh PNS berjumlah 25.290 orang (37%), penyuluh kontrak berjumlah 19.084 orang (28%), penyuluh Swadaya plus penyuluh Swasta berjumlah 23.889 orang (35%). Jika digabungkan maka jumlah keseluruhan armada penyuluhan menjadi 68.263 orang, sedangkan jumlah keseluruhan desa yang harus disupervisinya (WKPP) adalah 82.038 desa (data BPS Semester I 2016). Secara keseluruhan jika dibagi habis rata-rata seorang penyuluh harus menangani lebih dari satu desa, itu pun sudah termasuk penyuluh swadaya dan swasta. Untuk penyuluh PNS yang komitmennya diharapkan lebih tinggi, maka perbandingannya adalah satu penyuluh PNS harus mensupervisi 3,25 desa (dengan kata lain masih kekurangan). Jika penyuluh PNS digabung dengan penyuluh kontrak maka perbandingannya menjadi hampir dua desa untuk satu penyuluh atau masih kekurangan 37.664 orang. Penyuluh PNS dan penyuluh kontrak ini diharapkan menjadi tulang punggung armada penyuluhan karena komitmennya semestinya lebih tinggi dibandingkan dengan penyuluh swadaya/swasta yang lebih bersifat volentir (tidak dibayar pemerintah).

Tabel 2 Jumlah Sumberdaya Manusia Penyuluhan Pertanian

No.	Provinsi	Jumlah		Penyuluh Pertanian				Jumlah
		Kecamatan	Desa	PNS	THLTBPP	Swadaya	Swasta	
1	Aceh	289	6,502	1,092	1,704	829	3	3,628
2	Sumatera Utara	440	6,115	1,073	1,673	983	3	3,732
3	Sumatera Barat	179	1,140	728	625	660	1	2,014
4	Riau	163	1,761	578	359	110	-	1,047
5	Jambi	138	1,548	843	324	699	-	1,866
6	Sumatera Selatan	232	3,235	1,032	628	581	-	2,241
7	Bengkulu	129	1,517	575	343	234	-	1,152
8	Lampung	227	2,611	797	678	532	2	2,009
9	Kepulauan Bangka Belitung	47	381	165	116	38	-	319
10	Kepulauan Riau	63	386	33	15	35	-	83
11	DKI Jakarta	44	267	63	35	58	-	156
12	Jawa Barat	626	5,962	1,389	1,611	2,195	20	5,215
13	Jawa Tengah	573	8,578	1,935	2,539	5,095	16	9,585
14	D,I, Yogyakarta	78	438	265	232	434	-	931
15	Jawa Timur	664	8,505	2,039	2,379	3,654	8	8,080
16	Banten	155	1,551	175	398	473	7	1,053
17	Bali	57	716	534	187	434	-	1,155
18	Nusa Tenggara Barat	116	1,146	722	577	673	6	1,978
19	Nusa Tenggara Timur	306	3,213	1,308	875	375	3	2,561
20	Kalimantan Barat	174	1,985	746	402	559	7	1,714
21	Kalimantan Tengah	136	1,562	700	296	79	2	1,077
22	Kalimantan Selatan	153	2,008	837	448	610	1	1,896
23	Kalimantan Timur	102	1,013	574	230	156	-	960

No.	Provinsi	Jumlah		Penyuluh Pertanian			Jumlah	
24	Kalimantan Utara	50	479	120	70	25	1	216
25	Sulawesi Utara	171	1,790	718	111	992	7	1,828
26	Sulawesi Tengah	180	1,946	954	180	284	-	1,418
27	Sulawesi Selatan	306	3,031	1,868	716	1,201	2	3,787
28	Sulawesi Tenggara	223	2,314	760	360	988	2	2,110
29	Gorontalo	77	732	388	101	368	1	858
30	Sulawesi Barat	74	649	399	77	169	-	645
31	Maluku	118	1,180	380	150	205	-	735
32	Maluku Utara	114	1,104	396	144	30	-	570
33	Papua Barat	191	1,752	386	130	31	-	547
34	Papua Barat	403	3,771	692	371	8	-	1,071
Penyuluh Pertanian Pusat				16				16
BBP2TP				10				10
Jumlah		6,998	80,888	25,290	19,084	23,797	92	68,263

Sumber: Sistem Informasi Manajemen Penyuluhan Pertanian, data per November 2016

Untuk kasus Provinsi Banten jumlah desanya 1.551 sedangkan jumlah penyuluh PNS-nya 175 orang, penyuluh Kontraknya 398 orang, dan penyuluh swadaya plus swasta 480 orang (Tabel 2). Sehingga perbandingannya menjadi, satu PNS mensupervisi rata-rata hampir 9 desa. Jika penyuluh PNS digabung dengan penyuluh kontrak maka perbandingannya menjadi hampir 3 desa per penyuluh atau masih kekurangan 978 orang penyuluh. Jika ditambah dengan penyuluh Swadaya/swasta maka masih kekurangan 498 orang penyuluh jika dibandingkan dengan target satu desa satu penyuluh, seperti yang diamanatkan oleh UU Perlindungan dan Pemberdayaan Petani (UU Nomor 19/2013) maupun UU SP3K.

Untuk kasus Kabupaten Pandeglang (Tabel 3) jumlah desanya adalah 339 desa, penyuluh PNS 73 orang, penyuluh kontrak 127 orang, dan penyuluh Swadaya plus Swasta 77 orang. Sehingga perbandingannya adalah satu PNS mensupervisi hampir 5 desa. Gabungan penyuluh PNS dan penyuluh Kontrak menjadi 200 orang, sehingga rata-rata setiap penyuluh mensupervisi hampir 2 desa atau dengan kata lain masih kekurangan 139 orang. Dengan adanya penyuluh volentir (Swadaya dan penyuluh Swasta) maka total armada penyuluh menjadi 277 orang atau Pandeglang masih kekurangan 62 orang penyuluh jika kita berpegangan pada prinsip target satu desa satu penyuluh.

Untuk kasus Kecamatan Cipeucang, jumlah desanya ada 10, penyuluh PNS ada 3, THL/kontrak ada 4, Swadaya ada 2, dan swasta ada 1 (Sumber: BPP Cipeucang, 2017). Dengan demikian secara keseluruhan satu penyuluh PNS mensupervisi 3 desa, gabungan PNS dan Kontrak mensupervisi satu desa atau lebih, dan gabungan keseluruhan penyuluh akan mampu mensupervisi masing-masing satu desa. Kondisi ini sudah cukup ideal sesuai prinsip satu desa satu penyuluh.

Tabel 3 Jumlah Lembaga dan Penyuluh Pertanian di Provinsi Banten

No.	Kabupaten/Kota	Jumlah Lembaga		Penyuluh Pertanian			Jumlah
		Kecamatan	Desa	PNS	THL-TB	Swadaya	
1	Pandeglang	35	339	73	127	73	273
2	Lebak	28	345	23	81	39	143
3	Tangerang	29	274	29	70	161	260
4	Serang	29	326	32	94	179	305

No.	Kabupaten/Kota	Jumlah Lembaga		Penyuluh Pertanian			Jumlah
		Kecamatan	Desa	PNS	THL-TB	Swadaya	
5	Kota Tangerang	13	104	-	5	-	5
6	Kota Cilegon	8	43	-	10	2	12
7	Kota Serang	6	66	5	5	16	26
8	Kota Tangerang Selatan	7	54	3	6	3	12
	BPTP			8	-	-	8
	Provinsi Banten			6	-	-	6
<b>Banten</b>		<b>155</b>	<b>1.551</b>	<b>165</b>	<b>398</b>	<b>473</b>	<b>1.050</b>

Sekarang mari kita analisis dari sisi perkembangan jumlah penyuluh dari tahun 2012 sampai 2016 secara nasional (Sumber: Database Ketenagaan Penyuluhan Pertanian 2012-2016) yang dapat dilihat pada Tabel 4. Untuk penyuluh PNS, terlihat jumlahnya terus menyusut dari 28.494 pada tahun 2012 menjadi 25.290 pada tahun 2016 (per November 2016). Rata-rata berkurang 800 penyuluh setiap tahun. Penyebab utamanya adalah banyak yang pensiun namun tidak ada penggantinya.

Tabel 4 Perkembangan Banyaknya Penyuluh Tahun 2013-2016 menurut Provinsi

No.	Provinsi	Penyuluh Pertanian											
		PNS				THL-TB				Swadaya			
		2013	2014	2015	2016 <sup>1)</sup>	2013	2014	2015	2016 <sup>1)</sup>	2013	2014	2015	2016 <sup>1)</sup>
1	Aceh	1,109	1,194	1,101	1,100	1,816	1,798	1,769	1,704	242	441	846	829
2	Sumatera Utara	1,172	1,159	1,081	1,071	1,763	1,723	1,688	1,671	161	547	894	946
3	Sumatera Barat	792	786	725	738	660	653	646	625	236	289	626	661
4	Riau	863	843	681	584	374	363	361	359	110	154	149	110
5	Jambi	862	848	852	826	344	341	334	324	240	417	314	599
6	Sumatera Selatan	1,207	1,130	1,060	1,046	678	669	650	628	188	188	432	568
7	Bengkulu	634	636	589	583	372	364	360	343	231	273	309	234
8	Lampung	950	950	838	803	721	716	694	678	371	473	516	448
9	Kepulauan Bangka Belitung	148	166	162	165	128	125	121	116	75	100	91	38
10	Kepulauan Riau	36	34	32	34	15	13	14	15	24	46	48	35
11	D.K.I. Jakarta	70	65	63	63	43	38	37	35	23	35	51	58
12	Jawa Barat	1,975	1,819	1,539	1,412	1,719	1,702	1,648	1,611	1,860	2,012	2,990	2,186
13	Jawa Tengah	2,370	2,289	2,075	1,957	2,698	2,660	2,614	2,539	3,241	4,252	5,598	5,095
14	D.I. Yogyakarta	296	298	287	269	242	240	237	232	246	487	407	434
15	Jawa Timur	2,464	2,414	2,187	2,038	2,586	2,559	2,500	2,379	2,076	2,356	4,172	3,653
16	Banten	244	234	206	179	422	421	421	398	235	238	510	473
17	Bali	700	679	584	534	204	200	192	187	704	704	748	410
18	Nusa Tenggara Barat	783	808	731	721	597	593	583	577	174	219	670	673
19	Nusa Tenggara Timur	1,257	1,259	1,270	1,310	933	923	909	875	369	467	533	375
20	Kalimantan Barat	749	733	808	749	420	410	402	402	309	433	533	559

No.	Provinsi	Penyuluh Pertanian											
		PNS				THL-TB				Swadaya			
		2013	2014	2015	2016 <sup>1)</sup>	2013	2014	2015	2016 <sup>1)</sup>	2013	2014	2015	2016 <sup>1)</sup>
21	Kalimantan Tengah	748	749	716	706	322	311	306	296	44	70	57	79
22	Kalimantan Selatan	855	827	823	827	486	476	476	448	416	510	660	610
23	Kalimantan Timur	677	712	555	576	295	285	199	230	72	67	143	152
24	Kalimantan Utara	-	-	-	120	-	-	-	70	-	-	-	22
25	Sulawesi Utara	778	778	715	720	202	191	134	111	501	495	724	993
26	Sulawesi Tengah	809	778	949	939	405	362	348	180	62	106	274	278
27	Sulawesi Selatan	1,798	1,851	1,895	1,858	942	933	923	716	347	409	1,074	1,195
28	Sulawesi Tenggara	689	660	674	755	500	492	473	360	268	277	762	939
29	Gorontalo	318	317	353	376	161	154	125	101	15	20	213	368
30	Sulawesi Barat	388	388	355	379	161	140	137	77	188	188	283	169
31	Maluku	396	396	370	380	198	194	170	150	-	112	164	204
32	Maluku Utara	329	329	400	399	215	202	203	144	54	68	78	27
33	Papua Barat	364	364	326	386	190	155	155	130	6	137	30	31
34	Papua	612	630	683	681	437	408	368	371	81	6	82	8
	Penyuluh Pertanian Pusat	24	20	18	24	-	-	-	-	-	-	-	-
	BBP2TP	10	10	10	11	-	-	-	-	-	-	-	-
	<b>Indonesia</b>	<b>27,476</b>	<b>27,153</b>	<b>25,713</b>	<b>25,319</b>	<b>21,249</b>	<b>20,814</b>	<b>20,197</b>	<b>19,082</b>	<b>13,169</b>	<b>16,596</b>	<b>24,981</b>	<b>23,459</b>

Demikian juga halnya dengan penyuluh Kontrak (THL), menunjukkan tren yang terus berkurang dari 21.653 pada tahun 2012 menjadi 19.084 pada akhir tahun 2016. Rata-rata setiap tahun jumlahnya menyusut 642 penyuluh Kontrak setiap tahun.

Sebaliknya penyuluh Swadaya menunjukkan peningkatan dari tahun ke tahun, dimana pada tahun 2012 jumlahnya hanya 8.344, maka pada akhir tahun 2016 jumlahnya tumbuh menjadi hampir tiga kali lipat yaitu 23.797. Hal ini bersesuaian dengan kebijakan Kementerian Pertanian yang lebih fokus kepada penyuluh Swadaya dalam memperkuat armada penyuluhannya. Penyuluh Swasta nampaknya jumlahnya sangat tidak signifikan, jumlahnya kurang dari 100 orang selama empat tahun terakhir.

Fenomena menurunnya penyuluh PNS dan penyuluh Kontrak (THL) merupakan dampak dari kebijakan moratorium PNS dari pemerintah. Sehingga para penyuluh PNS yang pensiun setiap tahun tidak segera digantikan. Demikian juga halnya dengan penyuluh THL-TBPP (tenaga harian lepas – tenaga bantu penyuluh pertanian), nampaknya juga tidak akan ditambah lagi. Ada beberapa ribu penyuluh THL yang kabarnya telah lulus tes untuk pengangkatan menjadi penyuluh PNS, sehingga menjadi penyuluh yang permanen.

Berdasarkan angka-angka yang terus meningkat di atas nampaknya pemerintah sudah bulat tekatnya untuk memanfaatkan penyuluh swadaya (tenaga volentir yang berasal dari kalangan petani sendiri). Dari sisi finansial, pemerintah sama-sekali tidak membayar tenaga volentir ini, akan tetapi pada sisi lain komitmen mereka dalam membantu penyuluhan pertanian masih harus diuji. Jika penyuluh PNS dan penyuluh Kontrak mendapat kewajiban untuk menyusun program penyuluhan serta wajib melaksanakannya, maka Penyuluh Pertanian Swadaya (PPS) juga ikut terlibat di dalam penyusunan program penyuluhan pertanian bersama-sama penyuluh PNS dan THL Kontrak.

Meski bukan PNS, PPS juga mempunyai hak dan kewajiban. Haknya adalah menerima pengakuan resmi dari Pemda, mengikuti pelatihan bidang pertanian, memanfaatkan sarana prasarana penyuluhan yang dimiliki pemerintah dan Pemda. PPS juga dapat menerima bantuan biaya bila mengikuti kegiatan penyuluhan pertanian, mendapatkan penghargaan atas tugas pengabdian serta prestasinya. Sedangkan

kewajibannya adalah melakukan kegiatan penyuluhan pertanian, mengikuti Diklat di bidang penyuluhan pertanian, bekerja atas dasar sukarela dan tidak menerima gaji/honor sebagaimana penyuluh PNS, melakukan koordinasi serta konsultasi dengan penyuluh PNS serta kelembagaan penyuluhan pertanian di wilayahnya dan membuat laporan.

Perkembangan terbaru, berdasarkan Peraturan Mendagri Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pedoman Pembentukan dan Klasifikasi Cabang Dinas dan UPTD, serta Surat Edaran Mendagri Nomor 520/9340/OTDA tanggal 8 November 2017 tentang Pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah yang penyediaan aparaturnya menjadi kewenangan pemerintah pusat, serta penguatan fungsi Penyuluh Pertanian dan Penyuluh kehutanan, maka Kepala Badan Penyuluhan Pertanian dan SDM Pertanian telah bersurat kepada seluruh Bupati/Walikota agar membentuk UPTD Penyuluhan di tingkat Kabupaten, sedangkan di tingkat Kecamatan, Balai Penyuluh Pertanian (BPP) yang sudah ada merupakan unit kerja non struktural dari UPTD Penyuluhan yang dikoordinasikan oleh seorang penyuluh koordinator.

## **SIMPULAN DAN SARAN**

### **Simpulan**

Transformasi bentuk kelembagaan penyuluhan pertanian dari UU No.16/2006 ke bentuk kelembagaan baru pasca UU No.23/2014 sudah mulai bergulir, di tingkat provinsi sudah 32,5% kelembagaan yang menangani penyuluhan diturunkan eselonnya dari eselon II (Bakorluh) menjadi eselon III atau bahkan eselon IV di bawah dinas yang membidangi pertanian. Sedangkan di tingkat kabupaten, sudah 75% kelembagaan penyuluhan diturunkan dari eselon II (Bapeluh) menjadi eselon III atau eselon IV di bawah dinas yang membidangi pertanian. Untuk tingkat kecamatan, nampaknya tidak banyak berubah dari sisi fungsi, dimana kelembagaan BP3K (berdasarkan UU No.16/2006) hanya di transformasi menjadi BPP (Balai Penyuluhan Pertanian) yang merupakan UPTD di bawah dinas yang membidangi pertanian tingkat kabupaten.

Dari database penyuluhan pertanian yang ada di Kementan, nampaknya telah terjadi penurunan yang cukup besar jumlah penyuluh PNS dari tahun 2012 sampai akhir tahun 2016, yaitu dari 28.249 menjadi 25.290 (menyusut sekitar 10.5%, atau rata-rata 800 orang setiap tahun), sedangkan penyuluh Kontrak juga menyusut hampir 12% pada periode yang sama.

Pada sisi lain nampaknya pemerintah sedang menggalakkan pemanfaatan penyuluh Swadaya untuk menggantikan penyuluh PNS dan penyuluh Kontrak yang terus menyusut. Data menunjukkan pada periode yang sama penyuluh Swadaya meningkat dari 8.344 menjadi 23.797 atau naik hampir tiga kali lipat.

### **Saran**

Kebijakan transformasi tenaga penyuluh dari tenaga penyuluh tetap (PNS dan Kontrak) menjadi tenaga penyuluh Swadaya (dan Swasta) yang bersifat volentir (tanpa dibayar) harus benar-benar dievaluasi setiap tahun komitmennya terhadap pelaksanaan program penyuluhan yang ada pada setiap BPP. Paling tidak komitmennya terhadap pelaksanaan program penyuluhan harus setara dengan komitmen tenaga penyuluh tetap.

Kelembagaan penyuluhan pada tingkat kecamatan yang kelembagaannya berada di bawah dinas yang membidangi pertanian (umumnya pertanian tanaman pangan) sebagai UPTD dinas pertanian tingkat kabupaten berpotensi menimbulkan ketidak harmonisan dalam hal koordinasi dengan dinas-dinas lainnya seperti perkebunan, peternakan maupun dinas Ketahanan Pangan selaku pengguna tenaga penyuluh tersebut, terutama yang berkaitan dengan masalah anggaran penyuluhan. Kita harus berkaca dengan kelembagaan penyuluhan masa UU No.16/2006, dimana banyak terjadi disharmoni antara Bapeluh selaku unit yang membawahi para penyuluh dengan dinas pertanian, dinas perkebunan, dinas

peternakan, dinas perikanan, dan dinas kehutanan selaku user dari tenaga-tenaga penyuluh tersebut. Umumnya permasalahan timbul pada aspek anggaran penyuluhan yang berada di kelembagaan pengelola penyuluhan, sedangkan dinas-dinas sebagai user tidak mempunyai anggaran penyuluhan. Berbagai permasalahan ini harus diantisipasi melalui berbagai pengaturan resmi pada tingkat kabupaten masing-masing. Mungkin salah satu alternative solusinya adalah keluarnya Permendagri Nomor 12/2017 dan SE Mendagri Nomor 520 tahun 2017 seperti telah diuraikan di atas.

#### DAFTAR PUSTAKA

1. Anonim. 2016. Penyuluhan Pertanian Pasca UU Nomor 23 Tahun 2014. <https://penyuluhpertaniansite.wordpress.com/2016/09/11/penyuluhan-pertanian-pasca-uu-23-tahun-2014/>
2. Anonim. 2014. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. <http://pih.kemlu.go.id/files/UU0232014.pdf>
3. Anonim. 2013. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2013, Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani. <http://perundangan.pertanian.go.id/uu.php>
4. Anonim. 2006. Undang Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2006 Tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan, Dan Kehutanan. <https://luk.staff.ugm.ac.id/atur/horti/UU16-2006SistemPenyuluhan.pdf>
5. Anonim. 2000. Peraturan Pemerintah Nomor 25 tahun 2000, Tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom. [http://www.djpk.depkeu.go.id/attach/post-pp-no-25-tahun-2000-tentang-kewenangan-pemerintah-dan-kewenangan-propinsi-sebagai-daerah-otonom/--249-285-PP25\\_2000.pdf](http://www.djpk.depkeu.go.id/attach/post-pp-no-25-tahun-2000-tentang-kewenangan-pemerintah-dan-kewenangan-propinsi-sebagai-daerah-otonom/--249-285-PP25_2000.pdf)
6. Anonim. 1999. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah. [http://www.dpr.go.id/dokjdi/document/uu/UU\\_1999\\_22.pdf](http://www.dpr.go.id/dokjdi/document/uu/UU_1999_22.pdf)
7. Anonim. 1996. Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pertanian Nomor 54 Tahun 1996, Tentang Penyelenggaraan Penyuluhan Pertanian. [https://peraturan.bkpm.go.id/jdi/userfiles/batang/SKB\\_54\\_1996.pdf](https://peraturan.bkpm.go.id/jdi/userfiles/batang/SKB_54_1996.pdf)
8. BPS. 2016. Perka BPS No.66 Tahun 2016 Tentang Kode dan Nama Wilayah Kerja Statistik tahun 2016. <http://bps.go.id>
9. Effendy, Irwan. 2016. Penyuluhan Sektor Pertanian dalam Perspektif UU Nomor 23 Tahun 2014. <https://haluanpos.com/penyuluhan-sektor-pertanian-dalam-perspektif-uu-no-23-tahun-2014/>
10. Kemendagri. 2017. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 12 tahun 2017 tentang Pedoman Pembentukan Cabang Dinas dan UPT Daerah. [http://www.kemendagri.go.id/media/documents/2017/09/14/p/e/permendagri\\_no.12\\_th\\_2017.pdf](http://www.kemendagri.go.id/media/documents/2017/09/14/p/e/permendagri_no.12_th_2017.pdf)
11. Kemendagri. 2017. Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 520/9340/OTDA Tanggal 8 November 2017 tentang Pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang Menjadi Urusan Daerah.
12. Kementan. 2017. Surat Edaran Kepala Balai Penyuluhan dan Sumberdaya Manusia Pertanian tentang Kelembagaan Penyuluhan Pertanian di Kabupaten Kota. [http://cybex.pertanian.go.id/files/pe/Surat%20UPTD\\_1.pdf](http://cybex.pertanian.go.id/files/pe/Surat%20UPTD_1.pdf)

13. Kementan. 2016. Peraturan Menteri Pertanian RI Nomor 43 Tahun 2016 tentang Pedoman Nomenklatur, Tugas Dan Fungsi Dinas Urusan Pangan Dan Dinas Urusan Pertanian Daerah Provinsi Dan Kabupaten/Kota. <http://perundangan.pertanian.go.id/admin/file/Permentan%2043-2016%20Pedoman%20Dinas%20Urusan%20Pangan%20Daerah%20Provinsi%20&%20Kabupaten.pdf>
14. Kementan. 2008. Peraturan Menteri Pertanian R.I No.61/2008, tentang Pedoman Pembinaan Penyuluhan Pertanian Swadaya dan Penyuluh Pertanian Swasta. <http://bppsdp.pertanian.go.id/storage/app/media/KIP/Regulasi/05.%20Permentan%20No.61%20Tahun%202008%20pedoman%20pembinaan%20Penyuluh%20pertanian%20swadaya%20dan%20penyuluh%20pertanian%20swasta.pdf>
15. Syahyuti. 2015. Siapakah Penyuluh Pertanian Swasta? <http://syahyutipenyuluhan.blogspot.co.id/2015/04/siapakah-penyuluh-pertanian-swasta.html>
16. Syahyuti. 2016. Bagaimana PENYULUHAN PERTANIAN Pasca UU 23-2014 ? <http://kontraberita.blogspot.co.id/2016/03/bagaimana-penyuluhan-pertanian-pasca-uu.html>
17. Yana Mulyana. 2017. Metamorfosa Kelembagaan Penyuluhan Pertanian. <http://penyuluhpertanian.net/2017/01/19/metamorfosa-kelembagaan-penyuluhan-pertanian/>
18. Kementan. 2014. Sistem Informasi Manajemen Penyuluhan Pertanian (SIMLUHTAN). <https://app2.pertanian.go.id/simluh2014/gst/welcome.php>