

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Sebagai negara agraris Indonesia menempatkan pertanian sebagai sektor sentral yang didukung oleh terbanyaknya sebagian besar penduduk Indonesia yang hidup sebagai petani dan tinggal di pedesaan. Dengan kondisi demikian maka diperlukan suatu upaya untuk membantu kelancaran pembangunan pertanian yaitu dengan adanya penyuluhan pertanian. Perubahan sistem pemerintahan dari paradigma yang berorientasi pada sentralisasi ke desentralisasi, telah memberikan konsekuensi sangat luas dan mendalam pada sistem tata pemerintahan daerah di Indonesia. Perubahan tersebut dapat dilihat dari bergesernya status dan kedudukan suatu kelembagaan dalam keseluruhan formasi tata pemerintahan daerah. Konsekuensi dari perubahan tersebut adalah pada batasan kekuasaan dan wewenang suatu kelembagaan dalam mengimplementasikan proses-proses regulasi, legislasi dan kebijakan publik. Menurut Nasdian (2008) sejak berorientasi pada paradigma desentralisasi, formasi sosial dalam sistem tata pemerintahan di daerah telah membentuk pola-pola relasi kekuasaan dan wewenang yang berbasis tidak hanya pada pilar regulative, tetapi juga telah mempertimbangkan pilar normative dan cultural-cognitive yang berbasis pada otonomi lokal. Dampaknya, meskipun regulasi yang diimplementasikan dalam tata pemerintahan di daerah dalam wilayah Indonesia adalah sama tetapi dalam implementasinya kekuatan struktur lokal atau kelembagaan yang ditopang oleh pilar normative dan cultural cognitive semakin membuat "bangunan" tata

pemerintahan., daerah menjadi lebih beragam. Pembentukan kelembagaan dalam masyarakat tidak terlepas dari peranan individu, kelompok atau pemerintah sehingga lembaga-lembaga yang hidup dalam masyarakat yang ada bersifat informal dan ada pula yang tercipta secara formal baik dari masyarakat maupun luar masyarakat (Indaryanti, 2003). Pergeseran paradigma penyuluhan dari teknik budidaya (on-farm) menuju sistem usaha agribisnis, telah mengubah sistem kelembagaan penyuluhan. Dari pendekatan agribisnis dan partisipatif yang tadinya hanya terdiri dari sub sistem petani, penyuluh dan kelembagaan struktural, menjadi subsistem petani, penyuluh, pelaku agribisnis lainnya, lembaga penelitian dan lembaga pelatihan (Hafsah, 2006).

Kelembagaan penyuluhan dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi sepanjang hal itu memungkinkan adanya pembagian kerja yang lebih jauh, peningkatan pendapatan, perluasan usaha dan kebebasan untuk memperoleh peluang usaha. Dalam kehidupan nyata, kelembagaan dapat menjadi perubahan eksogen dalam proses pembangunan dengan demikian kelembagaan dapat dianggap sebagai penyebab segala perubahan pembangunan. Namun dipihak lain kelembagaan bisa diduga menjadi perubahan endogen dimana perubahan kelembagaan diakibatkan karena adanya perubahan-perubahan pada sistem sosial masyarakat yang ada. Sehingga kelembagaan yang ada dalam masyarakat sudah mengalami dinamika perubahan berbagai zaman (Daryanto, 2004). Menurut Scott dalam Nasdian (2008) mengemukakan bahwa perubahan kelembagaan secara teoritis tidak hanya disebabkan oleh faktor regulasi. Selain faktor tersebut faktor stuktur sosial masyarakat, termasuk di dalamnya perubahan dan dinamika ekonomi mikro dan makro, dan faktor kultural merupakan faktor-faktor yang

dapat mempercepat atau memperlambat (atau menjadi buffer) evolusi bersama kelembagaan dan organisasi tersebut. Dengan kata lain, terdapat tiga pilar "penopang" kelembagaan, yakni pilar *regulative*, *normative* dan *cultural cognitive*.

Sebagai sebuah profesi maka penyuluh pertanian harus mempunyai suatu standard kompetensi sebagaimana dengan profesi lainnya. Profesi Penyuluh Pertanian adalah pekerjaan penyuluhan. pertanian yang membutuhkan keahlian khusus yang dihasilkan dari proses pendidikan profesi, pelatihan profesi atau pengalaman kerja dan dibuktikan dengan Sertifikat Profesi Penyuluh Pertanian.

Berkaitan dengan itu Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi telah menerbitkan Standard Kompetensi Kerja Nasional (SKKNI) untuk sektor Pertanian termasuk didalamnya untuk penyuluh pertanian, perikanan dan, kehutanan dengan keputusan Menteri Transmigrasi dan Tenaga Kerja Nomor Kep 29/Men/III/2010.

Penyusunan Standard Kompetensi Kerja Nasional Indonesia (SKKNI) ini mengacu kepada Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (MENPAN) Nomor Per/02/Menpan/2/2008 tentang Jabatan Fungsional Penyuluh Pertanian dan Angka Kreditnya, sehingga ada keselarasan antara SKKNI yang mencerminkan Profesionalisme Penyuluh Pertanian dengan tugas pokok dan fungsi penyuluh pertanian.

Standard Kompetensi Kerja Nasional (SKKNI) adalah rumusan kemampuan kerja yang mencakup aspek pengetahuan, keterampilan dan atau keahlian serta sikap kerja yang relevan. dengan pelaksanaan tugas dan syarat jabatan yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan.

Pihak pemerintah, dalam hal ini Departemen Pertanian melalui kelembagaan penyuluhan pertaniannya dari tahun ke tahun telah melakukan pemberdayaan petani melalui kegiatan penyuluhan pertanian. Ini dijelaskan dalam Undang-Undang No. 16 Tahun 2006, BAB V pasal 18 ayat 1 tentang Kelembagaan, yang berbunyi:

Kelembagaan penyuluhan pemerintah dimaksud pada ayat (1) huruf:

1. Pada tingkat Pusat berbentuk Badan yang Menangani Penyuluhan
2. Pada tingkat Provinsi berbentuk Badan koordinasi penyuluhan
3. Pada tingkat Kabupaten/ kota berbentuk Badan Pelaksana Penyuluhan
4. Pada tingkat Kecamatan berbentuk Balai Penyuluhan.

Sesuai dengan Undang-Undang tersebut, Badan Pelaksana Penyuluhan dan Ketahanan Pangan (BPPKP) Kabupaten Kampar adalah lembaga yang membantu Kepala Daerah dalam penyelenggaraan Pemerintahan di Bidang Penyuluhan Petanian, Perikanan, dan Kehutanan serta Bidang Ketahanan Pangan yang bertanggung jawab langsung kepada Bupati Kampar melalui Sekretaris Daerah Kabupaten Kampar dengan tugas pokok dan fungsi sebagai berikut:

1. Menyusun kebijakan teknis bidang penyuluhan pertanian, perikanan dan kehutanan serta bidang ketahanan pangan
2. Menyusun rencana program penyuluhan di sektor pertanian, perikanan, dan kehutanan serta ketahanan pangan
3. Melaksanakan, mengembangkan mekanisme tata kerja dan metode penyuluhan
4. Melaksanakan penyimpulan, pengelolaan, pengawasan, dan penyebaran

materi penyuluhan bagi pelaku utama dan pelaku usaha

5. Menyusun kebijakan teknis dibidang penyuluhan pertanian, perikanan, dan kehutanan, serta bidang ketahanan pangan
6. Menyusun rencana program penyuluhan disektor pertanian, perikanan, dan kehutanan serta ketahanan pangan
7. Melaksanakan, mengembangkan mekanisme, tata kerja dan metode penyuluhan.

Untuk melaksanakan tugas dan fungsi Kantor Badan Pelaksana Penyuluhan dan Ketahanan pangan Kabupaten Kampar, maka dibentuk susunan organisasi menurut Peraturan Bupati Kampar No. 56 Tahun 2012 sebagai berikut:

1. Kepala Badan
2. Sekretaris
3. Bidang Tata Penyuluhan
4. Bidang Penyelenggaraan Penyuluhan
5. Bidang Kewaspadaan Pangan
6. Bidang Keanekaragaman Pangan
7. Sub Bagian-Sub Bagian
8. Sub Bidang-Sub Bidang
9. Kelompok Jabatan fungsional
10. Unit Pelaksanaan Teknis Badan (UPTB)

Berdasarkan Peraturan Bupati Kabupaten Kampar Nomor: 56 Tahun 2012 Tentang Uraian Tugas Jabatan Struktural di Lingkungan Badan-Badan Kabupaten Kampar pada Bidang Tata Penyuluhan yakni:

Bidang Tata Penyuluhan dipimpin oleh seorang Kepala Bidang yang mempunyai tugas pokok membantu Kepala Badan dalam pengendalian dan pengawasan penyuluhan, pengkajian, penerapan teknologi dan kemitrausahaan tani, pengembangan sistem metodologi dan program penyuluhan.

Adapun uraian tugas Bidang Tata Penyuluhan:

1. Melaksanakan pengendalian dan pengawasan. penyuluhan;
2. Melaksanakan pengkajian, penerapan teknologi dan kewirausahaan;
3. Menyusun dan melaksanakan program penyuluhan dan rencana kerja penyuluhan;
4. Melaksanakan pengumpulan data base;
5. Melaksanakan pengembangan sistem metodologi penyuluhan;
6. Menilai hasil kerja bawahan dengan mengisi buku catatan penilaian sebagai bahan penilaian DP-3 bawahan;
7. Melaksanakan tugas lain yang diberikan atasan yang berurusan dengan urusan kedinasan.

Efektifitas sangat diperlukan dalam melaksanakan tugas dan fungsi pada bidang tata penyuluhan, dimana bidang tata penyuluhan adalah jalan untuk mendapatkan petani-petani handal nantinya. BPPKP merupakan institusi yang diberikan kewenangan dalam penyelenggaraan penyuluhan pertanian, perikanan dan kehutanan yang dalam implementasinya diwujudkan melalui proses pembelajaran bagi pelaku utama dan pelaku usaha agar mereka mau dan mampu menolong dan mengorganisasikan dirinya dalam mengakses informasi pasar dan teknologi, permodalan dan sumberdaya lainnya, sebagai upaya meningkatkan produktivitas, efisiensi usaha, pendapatan dan kesejahteraannya serta meningkatkan kesadaran dalam pelestarian fungsi hidup.

Adapun fenomena yang telah dilihat pada pelaksanaan tugas dan fungsi bidang tata penyuluhan selama ini adalah:

1. Program-program belum terlaksana dengan baik

Adapun program dan strategi pada Badan Pelaksana Penyuluhan dan Ketahanan Pangan (BPPKP) Kabupaten Kampar, antara lain sebagai berikut:

a. Program:

- 1) Program Pelayanan Administrasi Perkantoran
- 2) Program Peningkatan Pengembangan Sistem Pelaporan Capaian kinerja dan Keuangan
- 3) Program Peningkatan Sarana dan Prasarana Aparatur
- 4) Program Peningkatan Disiplin Aparatur
- 5) Program Peningkatan Kapasitas Sumber Daya Aparatur
- 6) Program Peningkatan Kesejahteraan Petani
- 7) Program Peningkatan Ketahanan Pangan
- 8) Program Peningkatan Penerapan Teknologi Pertanian
- 9) Program Pemberdayaan Penerapan Teknologi Pertanian
- 10) Program Pemberdayaan Penyuluhan Pertanian.

b. Strategi:

- 1) Terwujudnya swasembada dan swasembada berkelanjutan
- 2) Peningkatan diversifikasi pangan
- 3) Peningkatan nilai tambah, daya saing dan ekspor
- 4) Peningkatan kesejahteraan petani.

Dapat dilihat bahwa dalam program dan strategi terdapat program peningkatan kesejahteraan petani.

**Tabel 1.1 Program peningkatan kesejahteraan Petani**

No	Program Peningkatan Kesejahteraan Petani	Rencana (Rp)	Realisasi		% Capaian	% Target
			Fisik	Keuangan		
1.	Pelatihan petani dan pelaku agribisnis	6.174.557.000	85,19	4.705.824.331	7,621	100
2.	Penyuluhan dan pendampingan petani dan pelaku agribisnis	303.040.628	97,98	296.917.628	97,98	100
3.	Peningkatan kemampuan lembaga petani	266.384.867	92,44	246.034.867	92,36	100

Sumber: *Badan Pelaksana Penyuluhan dan Ketahanan Pangan (BPPKP) Kabupaten Kampar.*

Dari tabel diatas dapat dilihat bahwa rencana kerja tidak sesuai dengan apa yang telah dicapai, pada Program Pelatihan Petani dan Pelaku Agribisnis rencana kerja hanya tercapai 7,621% yang seharusnya mencapai target 100%, begitu juga dengan Program Penyuluhan dan Pendampingan Petani serta Pelaku Agribisnis dan Program Peningkatan Kemampuan Lembaga Petani. Dalam hal ini sangat diperlukan peran pengendalian dan pengawasan, karena evaluasi program biasanya dilakukan untuk kepentingan pengambilan keputusan dalam rangka menentukan kebijakan selanjutnya. Kebijakan itu akan menentukan kebijakan selanjutnya, agar program tersebut lebih efektif di masa yang akan datang.

Kelompok tani merupakan organisasi kaum tani yang tidak bisa ditinggalkan dalam kegiatan penyuluhan pertanian di suatu wilayah, selalu



dikaitkan dengan keragaman dan keberadaan kelompok tani. Dan adanya penilaian kelas kelompok tani merupakan salah satu bentuk pembinaan untuk memotivasi petani agar lebih berprestasi dalam mencapai kelas kemampuan yang lebih tinggi. Penilaian kelas ini dilakukan setiap tahun, penanggung jawabnya adalah pemerintah daerah tingkat II. Peningkatan kelas kelompok tani merupakan indikasi bahwa kefungsian kelompok telah mampu memfasilitasi anggotanya dalam meningkatkan produktivitas usaha dan kesejahteraannya.

Tolak ukur dari kemampuan kelompok tani tersebut adalah kemampuan kelompok dalam menguasai lima jurus kemampuan kelompok terdiri atas:

- a. Kemampuan merencanakan kegiatan untuk meningkatkan produktivitas usaha tani.
- b. Kemampuan melaksanakan dan menataati perjanjian dengan pihak lain.
- c. Kemampuan pemupukan modal dan pemanfaatan pendapatan secara rasional.
- d. Kemampuan meningkatkan hubungan yang melembaga antara kelompok tani dengan koperasi.
- e. Kemampuan menerapkan teknologi dan pemanfaatan informasi serta kerja sama kelompok yang dicerminkan oleh tingkat produktifitas usaha tani.

Adapun rincian kelas kelompok tani berdasarkan pada lima jurus kemampuan kelompok tani adalah sebagai berikut:

- a. Kelas pemula dengan nilai 0-250
- b. Kelas lanjut dengan nilai 251-500
- c. Kelas Madya dengan nilai 501-750
- d. Kelas Utama dengan nilai 751-1000

Adapun target yang ditetapkan oleh pemerintah daerah Kabupaten Kampar untuk pencapaian secara menyeluruh terhadap kelompok tani pada kelas utama. Dengan minimal 20% dari jumlah keseluruhan.

Sampai dengan November 2012 perkembangan kelas kemampuan kelompok tani di Kabupaten Kampar sebagai berikut:

**Tabel 1.2 Kelas Kelompok Tani Kabupaten Kampar Tahun 2012.**

No	Nama Kelompok Tani	Jumlah Kelompok
1	Kelas Pemula	812 kelompok
2	Kelas lanjut	484 kelompok
3	Kelas Madya	66 kelompok
4	Kelas Utama	0 kelompok
5	Belum Dikukuhkan	558 kelompok
	<b>JUMLAH</b>	<b>1920 kelompok</b>

Sumber : *Badan Pelaksana Penyuluhan dan Ketahanan (BPPKP) Kabupaten Kampar.*

Dapat dilihat dari Tabel di atas diketahui sampai dengan November 2012 kelas pemula memiliki 812 kelompok, kelas Lanjut memiliki 484 kelompok, kelas Madya memiliki 66 kelompok, kelas Utama memiliki 0 kelompok dan sebanyak 558 kelompok belum dikukuhkan, ini membuktikan bahwa program-program yang ada selama ini masih lemah dikarenakan masih banyaknya kelompok tani berada pada kelas pemula dan masih belum ada kelompok petani yang memasuki kelompok utama dan data tersebut juga membuktikan bahwa masih rendahnya etos kerja

pegawai melihat masih banyak kelompok petani yang belum dikukuhkan atau ditangani.

Sementara target seharusnya 20% dari jumlah keseluruhan, atau 20% dari 1920 yakni sebanyak 96 kelompok seharusnya berada pada kelas utama. Akan tetapi bisa dilihat dari data di atas tidak adanya kelompok petani pada kelas utama. Program dan strategi peningkatan kesejahteraan kelompok tani belum terlaksana dengan baik.

Disimpulkan bahwa penyuluhan belum berjalan dengan baik, sehingga mengakibatkan petani belum melakukan usaha pertanian dengan maksimal, ini bisa dilihat dari tabel berikut ini.

Adapun tingkat ketersediaan pangan di Kabupaten Kampar pada tahun 2012 sebagaimana tergambar pada tabel 3 di bawah ini :

**Table 1.3 Ketersedian Pangan Pokok Kabupaten Kampar tahun 2012**

No	Komoditi	Produksi	Kebutuban Konsumsi (ton)
1	Beras	40.864,69	85.517,68
2	Jagung	9.221, 29	1.821, 99
3	Kedele	936,84	1.635, 92
4	Kacang Tanah	1.107,37	1.783,23
5	Kacang Hijau	342,42	1.496, 37
6	Umbi-umbian	16.512, 34	10.668, 39
7	Buah-buahan	14.622, 15	15.196,25
8	Sayuran	19.823, 24	12.586, 43
9	Daging	2.721,33	4.473, 59
10	Telur	6, 20	2.783, 09
11	Ikan	30.758,00	2.783,09

Sumber: Badan Pelaksana Penyuluhan dan Ketahanan Pangan (BPPKP) Kabupaten Kampar.

Dari Tabel di atas dapat diketahui bahwa ada beberapa kebutuhan yang tidak tercukupi antara lain seperti bergs dengan produksi 40. 864, 69 ton sedangkan kebutuhan komsumsi sebanyak 85. 517, 68 ton. Begitu juga dengan kebutuhan lain seperti kedele, kacang tanah, kacang hijau, buah-

buahan, daging dan telur yang belum mencukupi kebutuhan konsumsi di Kabupaten Kampar.

2. Pengembangan sistem metodologi penyuluhan belum terlaksana dengan baik.

Metode penyuluhan adalah cara penyampaian materi (isi pesan) penyuluhan pertanian oleh penyuluh pertanian kepada petani beserta anggota keluarganya baik secara langsung maupun tidak langsung agar mereka tahu, mau dan mampu menggunakan inovasi baru.

Keberhasilan penggunaan metode penyuluhan pertanian salah satunya ditentukan oleh tepatnya penyuluh dalam mempertimbangkan berbagai faktor yang berhubungan dengan pemilihan metode penyuluhan itu sendiri. Adapun faktor-faktor yang perlu dipertimbangkan tersebut antara lain adalah:

- a. Karakteristik Sasaran
- b. Karakteristik Penyuluh
- c. Karakteristik Keadaan Daerah
- d. Materi Penyuluhan Pertanian
- e. Sarana dan Biaya
- f. Kebijakan. Pemerintah.

Sejauh pengamatan dilapangan, pada Badan Pelaksana Penyuluhan dan Ketahanan Pangan (BPPKP) faktor sarana dan biaya kurang dipertimbangkan. Seharusnya dalam memilih metode, diupayakan agar sarana atau biaya yang minim bisa dimanfaatkan untuk melangsungkan suatu metode penyuluhan yang efektif pada Badan Pelaksana Penyuluhan

dan Ketahanan Pangan (BPPKP) Kabupaten Kampar adanya terdapat metode kunjungan ke daerah lain, yang tentu saja itu akan memakan sarana atau biaya yang banyak dibandingkan metode kursus yang lebih bisa menghemat sarana. Dan biaya begitupun dengan waktu, karena metode kursus bisa diadakan di daerah tempat tinggal petani.

Dengan demikian, efektifitas penyuluhan di bidang tata penyuluhan sangat diperlukan demi tercapainya tujuan yang diinginkan. Untuk itu, maka dengan memperhatikan implementasi pada Badan Pelaksana Penyuluhan dan Ketahanan Kabupaten Kampar, Penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul *“Analisis Efektifitas Penyuluhan di Bidang Tata Penyuluhan pada Badan Pelaksana Penyuluhan dan Ketahanan Pangan (BPPKP) Di Kabupaten Kampar”*

## **1.2 Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut "Bagaimana Efektifitas Penyuluhan di Bidang Tata Penyuluhan Pada Badan Pelaksana Penyuluhan dan Ketahanan Pangan (BPPKP) Di Kabupaten Kampar".

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah penelitian sebagaimana yang telah dibahas di atas maka penelitian ini bertujuan untuk :

1. Untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan penyuluhan di Bidang Tata Penyuluhan Pada Badan Pelaksanaan Penyuluhan dan Ketahanan Pangan (BPPKP) di Kabupaten Kampar;

2. Untuk mengetahui hambatan apa saja yang dihadapi oleh Bidang Tata Penyuluhan Pada Badan Pelaksanaan Penyuluhan dan Ketahanan Pangan (BPPKP) di Kabupaten Kampar dalam meningkatkan Efektifitas Penyuluhannya.

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

Dari penelitian yang dilakukan maka penulis mengharapkan dapat dipergunakan oleh pihak yang memerlukan antara lain:

1. Bagi penulis sendiri, diharapkan dapat menambah atau memperkaya wawasan dan ilmu pengetahuan.
2. Bagi instansi, diharapkan dapat menjadi bahan evaluasi dan menambah masukan untuk Badan Pelaksanaan Penyuluhan dan Ketahanan Pangan khususnya Bidang Tata Penyuluhan, agar fungsi Kantor lebih baik lagi dalam penyuluhan.
3. Bagi pihak lain, penulisan hasil penelitian ini diharapkan menjadi bahan kajian dan bahan pembandingan Serta dasar penelitian lebih lanjut.

#### **1.5 Sistematika Penulisan**

##### **BAB I : PENDAHULUAN**

Pada bab ini terdiri dari Latar belakang, rumusan masalah, tujuan masalah, manfaat penelitian, serta sistematika penulisan.

##### **BAB II : TELAAH PUSTAKA**

Dalam bab ini mengemukakan tentang berbagai pendapat teori yang erat kaitannya dengan permasalahannya dan terdiri dari landasan teori, definisi, konsep, serta hipotesa.

**BAB III : METODOLOGI PENELITIAN**

Pada bab ini mengemukakan tentang metodologi penelitian yang terdiri dari lokasi penelitian, jenis sumber data, populasi dan sampel, teknik pengumpulan data serta analisa data.

**BAB IV : GAMBARAN UMUM PENELITIAN**

Membahas mengenai gambaran umum lokasi penelitian, sejarah singkat berdirinya organisasi, tugas dan fungsi pokok.

**BAB V : HASIL DAN PEMBAHASAN**

Berisikan identitas responden, distribusi jawaban responden terhadap pengawasan, jawaban responden, klasifikasi data, pengujian hipotesa.

**BAB VI : PENUTUP DAN SARAN**

Bab ini berisikan kesimpulan dari hasil penelitian dan saran yang membangun bagi objek penelitian.