

MODEL PENGUATAN KAPASITAS KELEMBAGAAN PENYULUH PERTANIAN DALAM MENINGKATKAN KINERJA USAHATANI MELALUI TRANSACTION COST Studi Empiris di Provinsi Jawa Tengah

Sucihatiningsih DWP¹ dan Waridin²

¹ Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Semarang
Kampus Sekaran Gunung Pati Semarang 50229 Jawa Tengah Telepon 024-7499757

² Fakultas Ekonomi Universitas Diponegoro Semarang
Jalan Erlangga Tengah Nomor 17 Semarang Telepon 024-8453657

Diterima 20 Desember 2009 / Disetujui 25 April 2010

Abstract: *This research aims to evaluation performance of agriculture extension agent and estimates expense of transaction needed to design revitalization scenario of counseling institute. This research applies primary data collected through interviews with respondent and key-persons. 200 farmers and 30 Agriculture extension agents taken as a sample with multistage sampling. The descriptive Statistics applied to depict responder profile, extension agent performance, and condition of the institution of counseling. A transaction cost will be applied to estimate the value of the expense of the transaction needed to design revitalization scenarios of the institution of counseling. The result of the research indicates that the behavior of farming in the research area has not been efficient, so that there is an opportunity to optimize farm production through counseling.*

Keywords: *extension agent performance, transaction cost, counselling institute, farming performance*

Abstrak: *Penelitian ini bertujuan mengevaluasi kinerja petugas penyuluh pertanian dan mengestimasi biaya transaksi yang dibutuhkan untuk mendisain skenario lembaga konseling. Penelitian ini menggunakan data primer yang dikumpulkan melalui wawancara dengan para responden dan tokoh masyarakat. Sejumlah 200 orang petani dan 30 orang petugas penyuluh pertanian diambil sebagai sampel dengan metode multistages sampling. Statistik deskriptif digunakan untuk menggambarkan profil responden, kinerja penyuluh pertanian, dan kondisi lembaga konseling. Biaya transaksi diterapkan untuk memperkirakan nilai biaya operasi yang diperlukan merancang skenario revitalisasi lembaga konseling. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kinerja pertanian di daerah penelitian tidak efisien dan ada kesempatan mengoptimalkan produksi usaha tani melalui konseling.*

Kata kunci: *kinerja petugas penyuluhan, biaya transaksi, lembaga konseling, kinerja usaha tani*

PENDAHULUAN

Penyediaan pangan dan gizi, menjadi perhatian bagi kelangsungan hidup sekitar 854 juta penduduk dunia yang tersebar di negara-negara berkembang (termasuk Indonesia) sebanyak

820 juta; di negara-negara maju 9 juta; dan di negara-negara transisi 25 juta (laporan *Food and Agriculture Organisation*, 2007). Kekurangan pangan dapat dilihat pada ketersediaan stok pangan dunia dalam dasawarsa terakhir. Keterseediaan stok pangan mengalami penurunan.

Persediaan pangan tahun 1999 dapat memenuhi 116 hari kebutuhan dunia, namun dalam tahun 2006 terhitung hanya cukup untuk 57 hari. Jenis kebutuhan pokok beras misalnya, situasinya lebih mengkhawatirkan, di mana kebutuhan beras secara global pada tahun 2025, diperkirakan mencapai 800 juta ton, tetapi kemampuan produksinya, kurang dari 600 juta ton per tahun. Kebutuhan pangan dunia lebih besar dibanding kemampuan produksi pangan, menjadikan harga-harga ragam bahan pangan makin sulit dijangkau masyarakat. Indonesia sebagai negara berkembang, patut mencermati keadaan pangan di tingkat global, terlebih masalah ketahanan pangan nasional yang kini diambang posisi rawan.

Era tahun 1980-an, penyuluh dianggap berhasil menghantarkan bangsa Indonesia dari Negara pengimpor beras terbesar menjadi negara swasembada beras. Namun demikian, sejak diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang otonomi daerah, kondisi penyuluhan pertanian terus mengalami keterpurukan. Untuk membangkitkan kembali penyuluhan pertanian, Departemen Pertanian telah mencaangkan program Revitalisasi Penyuluhan pertanian pada tanggal 3 Desember 2005 di Banyuwasin Sumatera Selatan.

Beberapa pandangan mengemukakan mendukung program revitalisasi penyuluh pertanian, dikarenakan program pengembangan penyuluh pertanian era sebelumnya relatif memiliki ragam permasalahan. Permasalahan tersebut adalah permasalahan kelembagaan yang timbul karena fungsi penyuluhan pertanian di provinsi belum berjalan optimal. Mandat untuk melaksanakan penyuluhan pertanian tidak jelas, bentuk tupoksi dan *eselonering* kelembagaan penyuluhan pertanian kabupaten kota beragam, belum semua kabupaten memiliki BPP, dan BPP yang ada belum berfungsi secara optimal. BPP banyak dialihfungsikan dan masih ada yang tidak memiliki sarana dan prasarana untuk kegiatan penyuluhan. Belum semua kelembagaan tani berfungsi secara optimal dalam meningkatkan kemandirian pertanian.

Menurut Van den Ban (2003), penyuluhan secara sistematis merupakan suatu proses yang

memiliki peta sebagai berikut. *Pertama*, membantu petani menganalisis situasi yang sedang dihadapi dan melakukan perkiraan ke depan. *Kedua*, membantu petani menyadarkan terhadap kemungkinan timbulnya masalah dari analisis tersebut. *Ketiga*, meningkatkan pengetahuan dan mengembangkan wawasan terhadap suatu masalah, serta membantu menyusun kerangka berdasarkan pengetahuan yang dimiliki petani. *Keempat*, membantu petani memperoleh pengetahuan yang khusus berkaitan dengan cara pemecahan masalah yang dihadapi serta akibat yang ditimbulkannya sehingga mereka mempunyai berbagai alternatif tindakan. *Kelima*, membantu petani memutuskan pilihan tepat yang menurut pendapat mereka sudah optimal. *Keenam*, meningkatkan motivasi petani untuk dapat menerapkan pilihannya, dan *ketujuh*, membantu petani untuk mengevaluasi dan meningkatkan keterampilan mereka dalam membentuk pendapat dan mengambil keputusan.

Sistem penyuluhan pertanian di dalam otonomi daerah adalah sistem penyuluhan pertanian yang digerakkan oleh petani. Dengan demikian petani harus dimampukan, diberdayakan, sehingga petani memiliki keahlian-keahlian yang dapat menyumbangkan kegiatannya ke arah usahatani yang moderen dan mampu bersaing, mampu menjalin jaringan kerja sama di antara sesama petani maupun dengan kelembagaan sumber ilmu/teknologi, serta mata rantai agribisnis yang peluangnya tersedia. Jadi pada akhirnya petani akan menyelenggarakan sendiri kegiatan penyuluhan pertanian, dari petani, oleh petani dan untuk petani (konsep penyuluh swakarsa) (Iqbal, 2008:32-35)

Ada kecenderungan bahwa petani tidak mempunyai kapasitas pengetahuan dan semesta wawasan yang memadai untuk dapat memahami permasalahan mereka, memikirkan permasalahannya, atau memilih pemecahan masalah yang paling tepat untuk mencapai tujuan mereka. Kemungkinan yang terjadi selanjutnya adalah pengetahuan mereka berdasarkan kepada informasi yang keliru karena kurangnya pengalaman, pendidikan, atau faktor nilai budaya yang ada. Terbatasnya pengetahuan,

sikap dan keterampilan petani, akan sangat berpengaruh terhadap kemampuan untuk berusaha yang lebih baik. Sehingga kualitas, kuantitas produksi pertanian berkurang yang tidak berorientasi agribisnis. Hal tersebut ditandai dengan rendahnya produktifitas komoditas pertanian yang belum mencukupi ketersediaan dan keamanan pangan.

Pembangunan sistem ketahanan pangan pada hakekatnya merupakan pembangunan yang menitikberatkan pada harmonisasi dari beberapa subsistem yang meliputi subsistem sarana sumberdaya, ketersediaan pangan, distribusi, konsumsi pangan, kewaspadaan dan penganeka-ragaman pangan, serta subsistem agribisnis pangan (Susilowati *et al.*, 2005; 2006). Pembangunan subsistem sarana sumberdaya mencakup perencanaan dan pengaturan pembinaan teknologi, sarana produksi dan permodalan serta pengembangan dalam kelembagaan tani. Pembangunan dalam subsistem ketersediaan pangan mencakup penyelenggaraan produksi cadangan pangan serta menanggulangi gejolak harga pangan. Pembangunan subsistem distribusi mencakup penyiapan bahan, koordinasi, pemantauan, pengendalian, distribusi pangan serta mengembangkan sarana prasarana distribusi, memantau dan mengevaluasi pengadaan dan cadangan pangan

Salah satu penyebab kerawanan pangan terutama adalah dari aspek produksinya yang relatif berfluktuatif. Memang banyak faktor yang akan dapat menyebabkan produksi tanaman pangan (di Jawa Tengah) tidak aman seperti adanya kelangkaan dan ketidaktepatan penggunaan input dan teknik produksi usahatani. Hal ini diduga karena kurangnya kegiatan penyuluhan pada sektor pertanian sejak satu dekade lalu. Dengan demikian maka ketahanan pangan menjadi isu penting yang harus ditangani dan dicarikan solusi pemecahannya. Ini penting mengingat pangan merupakan kebutuhan pokok yang harus tersedia secara berkesinambungan, terdistribusi secara merata, terjangkau masyarakat dengan mutu yang baik dan sekaligus produk pangan dengan nilai tambah yang dapat meningkatkan pendapatan petani produsen pangan. Untuk itu kajian tentang pengembangan kapasitas tanam-

an pangan dan agribisnis sebagai sektor unggulan dalam rangka ketahanan pangan daerah perlu dilakukan.

Peranan penyuluh pertanian sebagai fasilitator, motivator dan pendukung gerak usaha petani merupakan titik sentral dalam memberikan penyuluhan kepada petani, berkaitan dengan pengelolaan usahatani yang berkesinambungan dan ramah lingkungan. Kesalahan dalam memberikan penyuluhan kepada petani nantinya akan menimbulkan dampak negatif yang dapat membahayakan lingkungan. Pada prinsipnya proses penyelenggaraan penyuluhan pertanian dapat berjalan dengan baik dan benar apabila didukung dengan tenaga penyuluh yang profesional, kelembagaan penyuluhan yang handal, materi penyuluhan yang berkelanjutan, sistem penyelenggaraan penyuluhan yang benar serta metode penyuluhan yang tepat dan manajemen penyuluhan yang sinergi. Dengan demikian maka penyuluhan pertanian sangat penting artinya dalam memberikan modal bagi petani dan keluarganya. Sehingga pada saat itulah akan terbentuk kapasitas kemampuan untuk dalam menolong dirinya sendiri dalam mencapai tujuan, memperbaiki kesejahteraan hidup petani dan keluarganya, tanpa harus merusak lingkungan sekitarnya.

Kinerja penyuluh pertanian, yang dipersepsikan oleh petani kedelai di Grobogan adalah sedang pada aspek responsivitas, tinggi pada aspek responsibilitas namun masih kurang pada aspek layanan. Kurangnya kualitas layanan penyuluh pertanian disebabkan adanya perubahan ruang lingkup kegiatan penyuluhan pertanian. Kegiatan penyuluhan yang dilaksanakan hanya berfokus pada penyediaan dan penyebaran informasi yang berkaitan dengan teknologi budidaya. Padahal mengacu pada definisi penyuluhan yang digunakan P4BPSDM Deptan (2008) cakupan kegiatan penyuluhan tidak hanya berfokus pada transfer teknologi tetapi mencakup keseluruhan proses pembelajaran bagi pelaku utama agar mereka mau dan mampu menolong dan mengorganisasikan dirinya dalam mengakses informasi pasar, teknologi, permodalan, dan sumberdaya lainnya sebagai upaya meningkatkan produk-

tivitas, efisiensi usaha, pendapatan dan kesejahteraan serta meningkatkan kesadaran dalam pelestarian fungsi lingkungan hidup. (Wardani dan Waridin, 2005: 2-3)

Keterbatasan kemampuan penyuluh dalam menyediakan dan menyebarkan informasi mengenai pasar, permodalan dan sumberdaya lain menyebabkan kualitas layanan penyuluh dalam penguatan kinerja agribisnis kedelai dirasakan petani belum optimal. Padahal seharusnya penyuluh secara normatif dapat menjalankan fungsi sebagai jembatan penghubung antara pelaku usaha, instansi dan lembaga terkait dengan pelaku utama agar kemitraan dapat tumbuh dan berkembang. Ketidaktuntasan layanan ini dikhawatirkan akan menimbulkan efek yang cukup serius dimana petani akan bersikap acuh tak acuh terhadap penyuluh dan tidak menghargai informasi yang disampaiakannya (Susilowati *et al.*, 2008).

Tugas seorang Penyuluh Pertanian Lapangan (PPL) adalah meniadakan hambatan yang dihadapi seorang petani dengan cara menyediakan informasi dan memberikan pandangan mengenai masalah yang dihadapi. Informasi tentang pengelolaan sumber daya alam dengan teknologi yang baik dan benar sesuai dengan kondisi lahan sangat bermanfaat bagi petani untuk meningkatkan hasil produksinya tanpa harus merusak lingkungan usahataniannya sehingga dapat meminimalisir degradasi lahan dan kerusakan lingkungan pada umumnya. Dengan begitu maka strategi penyuluhan pertanian ke depan, dalam rangka mendukung revitalisasi pertanian, dapat ditekankan, diintensifkan dan difokuskan pada kualitas komoditas unggulan daerah, baik pada penerapan teknologi produksi, teknologi pasca panen, efisiensi biaya produksi dan pemasaran. Dengan demikian biaya transaksi (*transaction cost*) yang dikeluarkan pada penyuluh pertanian lapangan dapat dihitung.

Biaya transaksi dari suatu pertukaran merupakan karakteristik yang melekat pada suatu kelembagaan. Petani sebagai salah satu unsur di dalam kelembagaan tataniaga tidak memiliki akses dan kontrol secara penuh terhadap penentuan nilai dan biaya transaksi. Studi Hobbs (1997) memperlihatkan bahwa

selain biaya transaksi, yang menjadi karakteristik inheren dari suatu kelembagaan adalah organisasi. Studi ini bertujuan untuk: (1) Mengevaluasi kinerja penyuluh pertanian menurut karakteristiknya (daerah, hubungan dengan petani, pelaku usaha, dan lain lain) di daerah Grobogan dan Klaten, dan (2) Mengestimasi biaya transaksi (*transaction cost*) yang diperlukan untuk merancang skenario revitalisasi kelembagaan penyuluhan guna mencapai penguatan kapasitas penyuluh untuk meningkatkan kinerja usaha tani di daerah Grobogan, Magelang, dan Klaten.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode gabungan/*mixed method* yaitu penggabungan metode kuantitatif dan kualitatif dalam satu penelitian. Campbell dan Fisk (1959) menggunakan metode gabungan untuk mengukur sifat psikologis. Selanjutnya, Denzin (1978) menggunakan istilah triangulasi untuk mengkonsepkan penggunaan metode gabungan dalam satu penelitian.

Pengumpulan data penelitian dilakukan dengan menggunakan metode: wawancara, observasi, dokumentasi dan *focus group discussion* (FGD). Responden dalam penelitian ini meliputi petani, penyuluh dan *key person* yang dianggap kompeten dengan masalah penelitian. Untuk mempermudah dalam penerapan model penelitian maka perlu dijelaskan secara rinci variabel yang dipergunakan dalam penelitian ini seperti disajikan pada *Tabel 1*.

Untuk mengestimasi nilai biaya transaksi dalam membangun model revitalisasi penyuluhan (PPL) pada penelitian ini maka diadopsi teknik *transaction costs* dari www.worldfish.org dan/atau www.eepsea.org. Biaya transaksi dari suatu pertukaran merupakan karakteristik yang melekat pada suatu kelembagaan. Menurut Grover (2002), biaya transaksi antara pemasok dan pembeli dibagi menjadi 4 dimensi pengukuran yaitu *cost* dalam membangun hubungan, *cost* dalam memonitor kinerja pemasok, *cost* dalam mengatasi masalah yang muncul dalam hubungan dengan pemasok dan *cost* yang ditimbulkan dari kecenderungan pemasok

Tabel 1. Definisi Operasional Variabel

Variabel	Konstruks	Dimensi Konstruk	Skala Pengukuran
Kinerja Penyuluh	Kinerja Penyuluh adalah kesuksesan seseorang di dalam melaksanakan sesuatu pekerjaan (As'ad, 1991), tingkat pencapaian hasil seorang penyuluh di dalam menjalankan tugas dan kewajibannya.	- Responsivitas - Responsibilitas - Kualitas Pelayanan	Metric
Transaction cost	<i>Transaction Cost</i> (biaya transaksi) adalah jumlah biaya yang digunakan untuk mengestimasi nilai biaya transaksi dalam membangun model Revitalisasi Penyuluhan (PPL) pada penelitian ini maka akan diadopsi dari teknik transaction cost dari www.worldfish.org dan www.eepsea.org .	- Biaya informasi - Biaya set up institusional - Biaya operasional	Metric
Sumberdaya manusia	Sumber Daya Manusia adalah merupakan salah satu fungsi penyuluhan, dimana fokus fungsi ini adalah membangun pemberdayaan dan potensi klien untuk perspektif kognitif (pengetahuan dan cara gaya berfikir) untuk membuat keputusan dan menyelesaikan masalah sendiri, mengambil peranan memimpin institusi sosial ekonomi untuk meningkatkan produktivitas dan kualitas hidup (Rahim M.Sail, 2008)	- Jumlah Tenaga penyuluh - Tingkat Pendidikan - Frekuensi Pelatihan - Kemampuan mengaplikasikan teknologi	Metric
Tugas Penyuluh	Penugasan yang diberikan kepada penyuluh lapangan pertanian	- Kunjungan lapangan - Kelompok	Metric

mengambil keuntungan dari hubungan tersebut. Secara rinci kategorisasi biaya transaksi dapat dilihat pada *Gambar 1*.

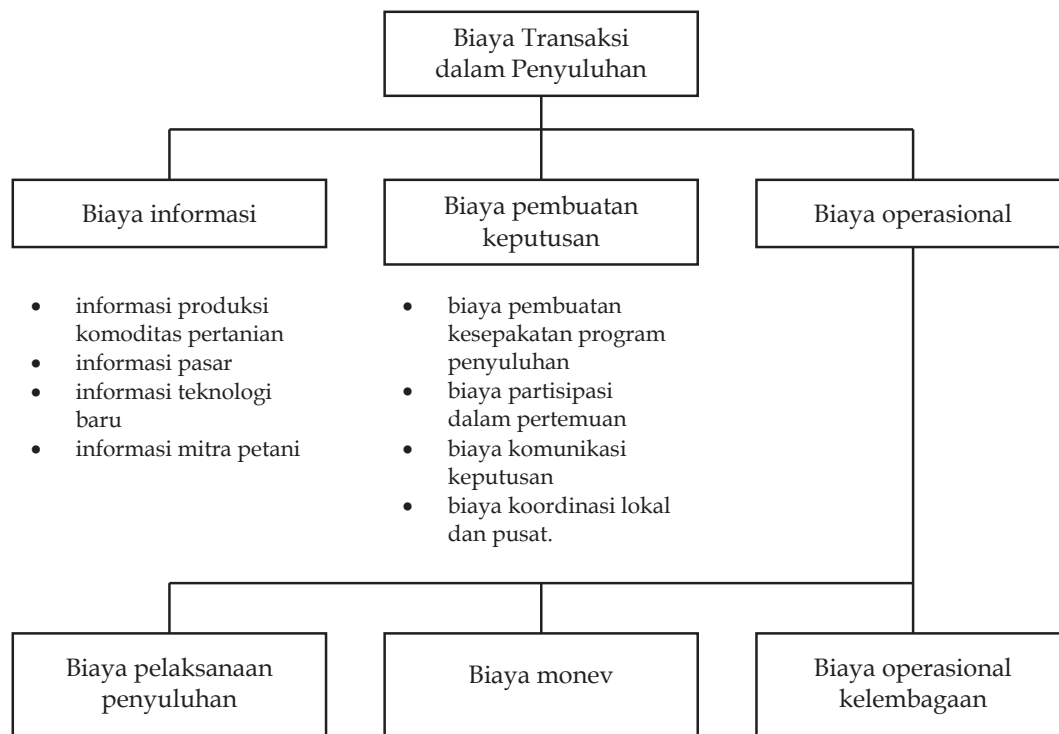
Estimasi biaya transaksi untuk dibandingkan kedua model kelembagaan penyuluhan dilakukan dengan menghitung waktu yang dicurahkan penyuluh dalam melakukan kegiatan penyuluhan pertanian dan biaya yang dikeluarkan pemerintah untuk membiayai kegiatan penyuluhan pertanian yang dipublikasikan dalam Anggaran Penerimaan dan Belanja

Negara (APBN) dan Anggaran Penerimaan dan Belanja Daerah (APBD) sebagaimana yang dilakukan oleh Jahan, *et al.* (1998).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kelembagaan Penyuluhan

Secara umum kelembagaan penyuluhan di Indonesia sejak Pelita I sampai sekarang telah mengalami beberapa perubahan. *Pertama,*



Gambar 1. Biaya Transaksi Penyuluhan

pada tahun 1970-1990, dimana secara kelembagaan penyuluh merupakan bagian dari program Bimbingan Massal (BIMAS) yang bertanggung jawab pada peningkatan komoditas pokok untuk memenuhi sasaran produksi maksimal. *Kedua*, pada tahun 1991 kelembagaan penyuluh di *set up* ulang, sehingga pengelolaan kelembagaan penyuluh pertanian yang semula di Bimas diserahkan ke dinas-dinas teknis lingkup pertanian. Masa ini ditandai dengan munculnya BPP dan PPL Tanaman Pangan, BPP Perkebunan, BPP Perikanan, BPP Peternakan. PPL bersifat monovalen. *Ketiga*, pada tahun 1996-2000, kelembagaan penyuluhan di tingkat Kabupaten/Kota disatukan dalam wadah baru dengan Nomenklatur Balai Informasi Penyuluhan Pertanian (BIPP) dan di tingkat kecamatan BPP difungsikan kembali sebagai *home base* semua Penyuluh Pertanian yang bertugas di kecamatan. Pada model kelembagaan pertama sampai ketiga, penentuan dan pengelolaan penyuluhan dilakukan dengan sistem sentralisasi. *Keempat*, pada tahun 2001-2005, kelembagaan penyuluh diserahkan ke-

da pemerintah daerah. Era ini menjadi awal dilaksanakannya desentralisasi program-program penyuluhan. Namun banyak daerah yang tidak siap sehingga penyuluhan menjadi “mati suri”. *Kelima*, pada tahun 2006-sekarang dilakukan revitalisasi penyuluhan pertanian dimana kelembagaan penyuluh di tingkat kabupaten dan kecamatan dihidupkan kembali yang dituangkan dalam UU No.16 Tahun 2006 tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kelautan (SP3K), kelembagaan di Kabupaten Badan Pelaksana Penyuluhan (BAPELLUH) dan di kecamatan BPP. Hal ini dipertegas dengan Surat Menteri Pertanian No.157 yang isinya menyatakan bahwa dana dekonsentrasi dari Pusat hanya akan diberikan kepada kabupaten/kota yang sudah membentuk Kelembagaan Penyuluhan Pertanian.

Tahun 2007-2008 menjadi masa transisi bagi kelembagaan penyuluhan di provinsi Jawa Tengah. Januari-November 2007, kelembagaan penyuluhan tingkat provinsi berada di dalam Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Badan Bimbingan Massal dan Ketahanan Pangan



Tabel 2. Kinerja Penyuluh dalam Bidang Pemberdayaan Sumber Daya Manusia menurut Persepsi Petani di Kabupaten Grobogan(n=60), Klaten(n=60) dan Magelang (n=80)

Indikator	Kategori kinerja penyuluh	Grobogan		Klaten		Magelang	
		Jumlah	Persen	Jumlah	Persen	Jumlah	Persen
Penglibatan petani dalam menyusun dan merealisasikan rencana kerja	Rendah	0	0	14	23,3	45	56,2
	Sedang	42	40	23	38,3	16	20
	Tinggi	36	60	23	38,3	16	23,8
Menumbuhkembangkan kemitraan antara petani dan pelaku usaha	Rendah	6	10	20	33,3	44	55
	Sedang	33	55	26	40	18	22,5
	Tinggi	21	35	16	26,7	18	22,5
Menumbuhkembangkan kewirausahaan	Rendah	4	6,7	19	31,7	44	55
	Sedang	33	55	32	53,3	23	28,8
	Tinggi	23	38,3	9	15	13	16,2
Berperan dalam kegiatan sosial	Rendah	1	1,7	21	35	45	56,3
	Sedang	42	70	30	50	22	27,5
	Tinggi	17	28,3	9	15	13	16,2
Kreatifitas dan inisiatif	Rendah	2	3,3	16	26,7	47	58,8
	Sedang	41	68,3	37	61,7	22	27,5
	Tinggi	17	28,3	7	11,7	11	16,2

Sumber: data primer diolah, 2009

pola usaha petani dari yang semula tradisional hingga menjadi modern. Dalam mengatasi permasalahan kesulitan modal yang dialami petani maka penyuluh memberikan bantuan modal dengan system pembayaran saat panen. Menurut petani peran penyuluh cukup besar dalam membantu petani, karena memberikan serangkaian program pendampingan kepada petani.

Permasalahan yang masih dihadapi petani dalam pemasaran hasil panen, menurutnya selama ini harga sering dipermainkan oleh tengkulak. Tengkulak membeli hasil panen dari petani dengan harga yang sangat rendah. Masyarakat petani berharap kepada pemerintah agar dapat membantu permasalahan yang hadapi termasuk masalah tengkulak yang sangat merugikan petani.

Kelompok tani pada dasarnya mampu memiliki posisi tawar yang cukup baik apabila mereka mampu meningkatkan kualitas *output*

yang dihasilkan. Sehingga dengan peningkatan kualitas pengusaha akan dengan mudah membeli karena kualitas yang baik. Sehingga keberadaan penyuluh di sini sangat dibutuhkan untuk memberikan solusi harga tawar panen kedelai dan memberikan informasi teknologi dan harga pasar. Di daerah Grobogan sebagian sudah dibantu penyuluh tapi sebagian besar belum, sehingga kinerja penyuluh masih sedang.

Dari sisi kreatifitas dan inisiatif kinerja penyuluh di ketiga Kabupaten tergolong sedang menurut persepsi responden. Hal ini menunjukkan bahwa penyuluh selalu berusaha memahami permasalahan petani dan menyelesaikan dengan memberikan beberapa alternative penyelesaian masalah. Hal ini bisa dilihat saat penyuluh mengadakan pertemuan pada selapan hari sekali (35 hari), saat petani mengadakan pertemuan warga, sehingga permasalahan yang ada dapat dibicarakan, namun



juan teknologi telepon genggam yang sudah merambah sampai ke pelosok desa. Tahun 1995-1998 akses informasi dari petani sebagai produsen komoditas pertanian kepada penyuluh masih terbatas. Perkembangan informasi produksi baik yang berkaitan dengan kuantitas, kualitas maupun lokasi diperoleh penyuluh dengan mendatangi kelompok tani. Adapun tahun 2006-2009, teknologi telpon genggam sudah bukan menjadi hal asing lagi bagi petani sehingga penyuluh dapat mengakses perkembangan informasi produksi melalui telepon. Akses informasi produksi pun menjadi lebih mudah dan lancar. Demikian pula halnya, ketika penyuluh mengumpulkan informasi pasar. Informasi pasar pada tahun 1995-1998 dapat diperoleh ketika penyuluh bertatap muka langsung dengan pembeli sebaliknya pada tahun 2006-2009 informasi pasar sudah dapat diperoleh tanpa atau dengan tatap muka langsung.

Curahan waktu penyuluh dalam mengumpulkan informasi teknologi baru pada model kelembagaan desentralisasi meningkat dibandingkan dengan model kelembagaan sentralisasi. Hal ini disebabkan oleh perubahan tugas pokok penyuluh pada kedua model kelembagaan tersebut. Penyuluh di daerah (tingkat kabupaten maupun kecamatan), pada model kelembagaan sentralisasi, mendapat asupan informasi teknologi baru yang sifatnya relatif seragam dari pusat. Adapun pada model kelembagaan desentralisasi, informasi teknologi baru harus

dicari penyuluh sendiri sesuai dengan kebutuhan informasi kelompok tani binaannya. Artinya penyuluh mencari informasi teknologi baru spesifik lokasi.

Curahan waktu penyuluh mengumpulkan informasi mitra petani dalam pengembangan agribisnis petani binaannya pada model kelembagaan sentralisasi sangat rendah. Pengumpulan informasi mitra petani baru menjadi tugas pokok penyuluh pada era desentralisasi dimana kebutuhan informasi mitra telah menjadi kebutuhan yang pokok dan mendesak bagi petani dalam mengembangkan agribisnisnya.

Biaya Pembuatan Keputusan. Biaya pembuatan keputusan adalah biaya yang ditimbulkan dalam pembuatan kesepakatan antara *stakeholders* dan penyuluh. Biaya tersebut meliputi biaya pembuatan kesepakatan tentang program penyuluhan yang akan dilaksanakan, biaya partisipasi dalam pertemuan, biaya komunikasi keputusan pada kelompok, dan biaya koordinasi antara pemerintah lokal dan pusat. Waktu yang dicurahkan penyuluh untuk pembuatan keputusan pada model kelembagaan penyuluh sentralisasi (1995-1998) dan desentralisasi (2006-2009) sebagaimana tersaji pada *Tabel 4*.

Berdasarkan SKB Menteri Dalam Negeri dengan Menteri Pertanian No. 54 Tahun 1996/301/Kpts/LP.120/4/96, program penyuluhan pada model kelembagaan sentralisasi disusun berdasarkan program penyelenggaraan penyulu-

Tabel 4. Biaya Pembuatan Keputusan pada Model Sentralisasi dan Desentralisasi (Jam/Bulan)

Aktivitas Pembuatan Keputusan	Klaten		Grobogan		Magelang	
	S	D	S	D	S	D
a. penyusunan program penyuluhan	2,22	5,78	3,67	6,56	7,78	14,00
b. partisipasi dalam pertemuan kelompok	10,67	14,33	19,56	29,33	17,33	26,00
c. komunikasi keputusan pada anggota kelompok	2,89	25,33	7,33	20,89	7,67	8,89
d. koordinasi pusat & local	9,33	2,22	8,44	7,56	9,78	7,00
Jumlah	25,11	47,67	39,00	64,33	42,56	55,89

Sumber: Data Primer (2009)

Ket: S: sentralisasi, D: desentralisasi



kehutanan dan peternakan. Tuntutan keahlian yang bersifat polivalen mau tidak mau 'memaksa' penyuluh untuk mencurahkan waktu lebih banyak dalam menyiapkan kegiatan penyuluhan,

(2) Untuk meningkatkan motivasi kerja penyuluh pertanian dalam melaksanakan kegiatan penyuluhan dan memobilisasi penyuluh dalam melaksanakan tugas dan fungsinya yang pada periode sebelumnya mulai menurun pada tahun 2008, pemerintah memberikan biaya operasional penyuluh (BOP) senilai Rp250.000/orang/bulan.

Estimasi Biaya Transaksi Kegiatan Penyuluhan Pertanian Berdasarkan Biaya yang Dikeluarkan Pemerintah

Biaya transaksi kegiatan penyuluhan dalam penelitian ini juga dihitung berdasarkan biaya yang dikeluarkan pemerintah untuk membiayai kegiatan penyuluhan. Sumber pembiayaan kegiatan penyuluhan berasal dari dana APBN, APBD provinsi, APBD kabupaten/kota, maupun sumber-sumber lain yang sah dan tidak mengikat. Dana APBN disalurkan melalui dana dekonsentrasi sebagai insentif bagi percepatan implementasi UU No. 16 Tahun 2006 tentang SP3K di tingkat provinsi maupun kabupaten. Pengalokasian dana dekonsentrasi ini berhubungan dengan bagaimana kelembagaan penyuluhan di daerah tersebut (P4BPSDM Depdan, 2008).

Kelembagaan penyuluhan di tingkat provinsi telah berbentuk Bakorluh berdasarkan Perda Provinsi Jawa Tengah No 10 Tahun 2008 tanggal 8 Juni 2008. Adapun kelembagaan penyuluhan di tingkat kabupaten/kota masih beragam. Berdasarkan data Bakorluh Jateng, per Januari 2009, kabupaten yang telah membentuk Bappeluh dengan Perda jumlahnya mencapai 10 kabupaten, yaitu Magelang, Karanganyar, Rembang, Sragen, Purworejo, Banyumas, Cilacap, Purbalingga, Batang dan Temanggung. Kelembagaan penyuluhan di dua puluh empat kabupaten/kota lainnya berbentuk Raperda/Peraturan Bupati/Walikota maupun kesanggupan dan khusus Kota Surakarta tidak memiliki penyuluh PNS.

Sejak tahun 2008, kebijakan pembiayaan

program RPP melalui dana dekonsentrasi diimplementasikan dengan ketentuan sebagai berikut:

(1) Kabupaten/kota yang telah membentuk kelembagaan penyuluhan sesuai dengan amanah UU No. 16 Tahun 2006 mendapat insentif berupa dukungan dana dekonsentrasi untuk kegiatan-kegiatan: (a) penyebaran informasi penyuluhan pertanian untuk penyuluh; (b) Biaya Operasional Penyuluh Pertanian PNS (BOP); (c) pengembangan Balai Penyuluhan Kecamatan Model; (d) penyebaran perangkat media informasi di Balai Penyuluhan Kecamatan; (e) pengawalan dan pendampingan Tenaga Harian Lepas-Tenaga Bantu (THL-TB PP) Penyuluh Pertanian; (f) penunjang perencanaan (administrasi, koordinasi, konsultasi); serta (g) pengawalan dan pendampingan (monitoring dan evaluasi);

(2) Kabupaten/kota yang belum membentuk kelembagaan penyuluhan sesuai dengan amanah UU No. 16 Tahun 2006 tidak mendapat biaya pengembangan Balai Penyuluhan Kecamatan Model dan penyebaran perangkat media informasi di BPP;

(3) Kabupaten/kota yang menjadi lokasi P3TIP/FEATI memperoleh dukungan dana dekonsentrasi sebagai berikut: (a) BOP bagi penyuluh pertanian PNS; (b) penyebaran informasi penyuluhan pertanian untuk penyuluh; (c) penunjang perencanaan (administrasi, koordinasi, konsultasi); (d) pengawalan dan pendampingan (monitoring dan evaluasi); serta (e) pengawalan dan pendampingan Tenaga Harian Lepas-Tenaga Bantu (THL-TB) Penyuluh Pertanian;

(4) Pengalokasian dana tersebut berprinsip pada sinergitas antara Pemerintah Pusat, Provinsi dan Kabupaten/Kota dan antara berbagai sumber pembiayaan yang tersedia, baik APBN, APBD provinsi dan kabupaten/kota, maupun sumber-sumber lain yang sah dan tidak mengikat;

Selain pembiayaan dana dekonsentrasi penyuluhan pertanian yang bersumber dari APBN Departemen Pertanian c.q. Badan Pengembangan SDM Pertanian serta pembiayaan untuk P3TIP/FEATI (pinjaman Bank Dunia, APBN, APBD), sejak tahun 2006 sampai dengan



Tabel 6. Biaya Transaksi Kegiatan Penyuluhan Pertanian di Jawa Tengah Berdasarkan Biaya yang Dikeluarkan Pemerintah

Aktivitas	APBN	APBD I
Pengumpulan Informasi	755.712.000	10.000.000
Pembuatan Keputusan		
a. pembuatan keputusan tentang program penyuluhan	358.262.000	425.000.000
b. koordinasi pusat & lokal	252.000.000	400.000.000
Operasional kolektif		
a. pelaksanaan kegiatan penyuluhan	314.961.000	2.860.000.000
b. evaluasi dan monitoring	496.043.000	150.000.000
c. operasional kelembagaan		
c1. BOP	7.872.000.000	
c2. honor	188.800.000	
c3. administrasi	199.045.000	183.020.000
c4. peningkatan sarana prasarana	180.000.000	806.445.000
d. pendidikan dan latihan	419.730.000	20.000.000
Jumlah	11.036.553.000	4.854.465.000

Sumber: Sekretariat Bakorluh Jawa Tengah (2009)

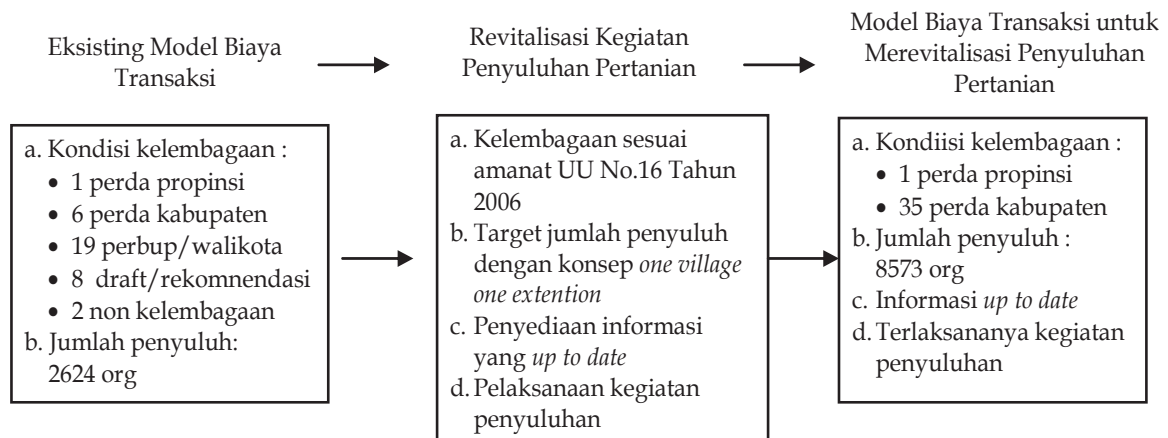
Tengah dialokasikan untuk biaya penyusunan program dan metode penyuluhan serta biaya rapat koordinasi dengan luar daerah.

Biaya Operasional. Biaya operasional lebih banyak bersumber dari pembiayaan APBN dibandingkan APBD I Jawa Tengah. Biaya operasional yang bersumber dari APBN sebesar Rp9.670.579.000 (Sembilan Miliar Enam Ratus Tujuh Puluh Juta Lima Ratus Tujuh Puluh Sembilan Ribu Rupiah). Sebagian besar biaya tersebut (81,40 persen atau setara dengan 71,33 persen dari total biaya transaksi APBN) dialokasikan untuk membiayai biaya operasional penyuluh (BOP). BOP diberikan kepada 2624 penyuluh tingkat provinsi maupun kabupaten sebesar Rp250.000 selama 12 bulan. BOP adalah dana yang dapat digunakan langsung oleh para penyuluh untuk melaksanakan kegiatan penyuluhan. Penyuluh yang berhak menerima BOP harus memenuhi beberapa persyaratan sebagai berikut (P4BPSDM DEPTAN, 2008): (1) Penyuluh PNS yang telah diangkat menjadi pejabat fungsional penyuluh pertanian dan atau yang telah disesuaikan dengan jabatannya sesuai SK MENKOWASBANGPAN No. 19 Tahun 1999, (2) Tidak sedang melaksanakan tugas belajar, (3) Bertugas melakukan

pembinaan penyuluhan pertanian di wilayah kerjanya, (4) Telah diangkat kembali sebagai pejabat fungsional penyuluh pertanian (bagi penyuluh pertanian dengan keahlian perikanan), dan (5) Tidak ditugaskan dalam jabatan struktural

Adapun biaya operasional yang bersumber dari APBD I Jawa Tengah sebesar Rp4.019.465.000 (Empat Miliar Sembilan Belas Juta Empat Ratus Enam Puluh Lima Ribu Rupiah). Biaya tersebut sebagian besar (71,15 persen atau setara 58,91 persen dari total biaya transaksi APBD I) dialokasikan untuk membiayai operasional kegiatan penyuluhan.

Model Biaya Transaksi untuk Merevitalisasi Kegiatan Penyuluhan Pertanian. Model biaya transaksi untuk merevitalisasi kegiatan penyuluhan pertanian disusun berdasarkan skenario bahwa keseluruhan kelembagaan penyuluhan di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota telah dibentuk berdasarkan amanat UU No. 16 Tahun 2006. Selain itu kebutuhan jumlah penyuluh dihitung berdasarkan rumusan target jumlah penyuluh yang ditetapkan Deptan melalui konsep *one village one extension*. Model biaya transaksi ini dapat dilihat pada Gambar 2.



Gambar 2. Model Biaya Transaksi untuk Merevitalisasi Kegiatan Penyuluhan Pertanian

SIMPULAN

Dari hasil telaah kinerja penyuluhan disimpulkan bahwa persepsi responden terhadap kinerja penyuluh pertanian untuk komoditas kedelai (Grobogan) dan Padi (Klaten) tergolong sedang. Hal ini terjadi karena penyuluh sudah terbiasa memberikan penyuluhan untuk komoditas tanaman pangan pada saat orde baru, sedangkan di Kabupaten Magelang kinerja penyuluh pertanian rendah karena penyuluhan pada komoditas hortikultura, khususnya sayuran tergolong baru;

Biaya transaksi penyuluhan adalah biaya yang dibutuhkan untuk perencanaan, pelaksanaan dan pengembangan kelembagaan penyuluhan. Untuk mengevaluasi potensi setiap model kelembagaan penyuluhan, maka dilakukan perbandingan antara biaya transaksi penyuluhan kelembagaan sentralisasi (periode tahun 1995-1998) dengan kelembagaan desentralisasi (periode tahun 2006-2009). Biaya transaksi penyuluhan meliputi biaya informasi, biaya penetapan keputusan dan biaya operasional. Biaya transaksi dihitung berdasarkan waktu yang dicurahkan penyuluh. Curahan waktu penyuluh dalam melaksanakan kegiatan penyuluhan dan operasional kelembagaan pada model kelembagaan sentralisasi secara umum lebih rendah dibandingkan pada model kelembagaan desentralisasi. Sebaliknya pada aktivitas monitoring dan evaluasi kegiatan penyuluhan

curahan waktu penyuluh lebih tinggi. Model kelembagaan desentralisasi menuntut keahlian penyuluh yang bersifat polivalen. Jumlah penyuluh ideal menurut Deptan (2008) adalah *one village one extension*, artinya: jumlah penyuluh harus seimbang dengan jumlah desa yang ada. Dengan demikian, biaya transaksi untuk biaya operasional di provinsi Jawa Tengah menurut skenario peneliti adalah: Rp2.143.250.000,-/bulan. Angka tersebut diperoleh dari BOP (Rp250.000) dikalikan dengan jumlah desa (8573).

Saran. Perlu dikaji lebih lanjut hasil-hasil komoditi unggulan daerah lain guna memberikan rekomendasi bagi daerah lain; Melakukan studi komparasi/perbandingan di daerah lain yang memiliki karakteristik beda; Perlu dilakukan studi dokumentatif kajian peraturan-peraturan atau perundang-undangan tentang penyuluh pertanian, karena terdapat perbedaan antara biaya transaksi yang dibelanjakan untuk kinerja penyuluh pertanian dengan harapan penyuluh pertanian.

DAFTAR PUSTAKA

- AARD. 1987. *Five Years of Agricultural Research (1981-1986), Its Contribution to Agricultural Development in Indonesia*. Jakarta: Ministry of Agriculture, Republik of Indonesia.
- Amang, B., dan M.H. Sawit, 1996. *Ekonomi*

- Kedelai di Indonesia*. Bogor: IPB Press
- Ariani, M. 2007. *Penguatan Ketahanan Pangan Daerah untuk Mendukung Ketahanan Pangan Nasional*. Monograph No. 26. Jakarta: Balitbang Pertanian, Departemen Pertanian.
- Arnin Widjaja Tunggal. 2001. *Memahami Konsep Balanced Scorecard*. Jakarta: Havarindo.
- Asopa, V.N. dan G. Beye. 1997. *Management of Agricultural Research: A Training Manual*. Modul 3: *Organizational Principles and Design*. Rome: FAO. Download dari: <http://www.fao.org/docrep/w7503E/w7503e03.htm>, pada 10 Desember 2003.
- Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian, 2004. *Rencana Strategis Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian 2005-2009*, Jakarta: BPPP.
- Basuki, dkk. 2000. *Evaluasi Peran Penyuluh dan Transfer Teknologi di Subsektor Tanaman Pangan di NTB*. Jakarta: Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian. Departemen Pertanian.
- BBKP Jawa Tengah. 2007. *Statistik Pangan Jawa Tengah*. Dalam www.jateng.go.id. BPS. 1999. *Neraca Bahan Makanan*. Jakarta: Badan Pusat Statistik.
- Bimas. 1989. *Pengembangan dan Pembinaan Kelompok Tani dalam Intensifikasi Tanaman Pangan*. Jakarta: Satuan Pengendali Bimas Jakarta Kapita Selektia.
- BPS. 2002. *Survei Sosial Ekonomi Nasional*. Badan Pusat Statistik. Jakarta: Badan Pusat Statistik.
- BPS. 2006. *Survei Sosial Ekonomi Nasional*. Jakarta: Badan Pusat Statistik.
- BPS. 2006. *Survei Sosial Ekonomi Nasional*. Jakarta: Badan Pusat Statistik.
- BPTP. 2007. *Daftar Tanaman Pangan Unggulan Jawa Tengah*. Semarang: BPTPs.
- Brannen, Julia. 1992. *Mixing Methods: Qualitative and Quantitative Research*. Brookfield, USA: Avebury, Aldershot Publisher
- Chambers, R. 1988. *Farmer First. A Paradigm for the Third Agriculture*. Mimeo. Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton, UK.
- Cheung, Steven NS. 1998. The Transaction Cost Paradigm, Western Economic Association International. Vol XXXVI, Oktober: 514-521. *Journal of Economics*.
- Creswell, John W., Clark, Vicki L. Plano. 2007. *Designing and Conducting Mixed Methods Research*. America. University of Nebraska-Lincoln.
- Dewi Sahara dan Endang S. Gunawati. 2004. *Analisis Permintaan Kedelai di Kabupaten Banyumas Jawa Tengah*. Purwokerto: Fakultas Ekonomi Universitas Jend. Soedirman Purwokerto.
- Grover, Varun and Manoj K. Malhotra. 2002. Transaction Cost Framework In Operations and Supply Chain Management Research: Theory And Measurement. *Journal of Operations Management*. Volume 21, Issue 4, July 2003, Pages 457-473.
- Hendrayana, Rachmat, dan Sjahrul Bustaman. 2007. *Fenomena Lembaga Keuangan Mikro dalam Perspektif Pembangunan Ekonomi Pedesaan*. Bogor: Balai Besar Pengkajian dan Pengembangan Teknologi Pertanian.
- Hobbs, J.E. (1997), Measuring the Importance of Transaction Costs in Cattle Marketing. *American Journal of Agriculture Economics*. Vol 79, November: 1083-1095.
- Iqbal, Muhammad. 2008. Konstelasi Institusi Pemerintah dan Lembaga Swadaya Masyarakat dalam Program PIDRA. *Jurnal Ekonomi Pembangunan FE UMS*, Vol. 9, No.1, Juni. Hlm.32-35. Surakarta: BPPE Fakultas Ekonomi Universitas Muhammadiyah Surakarta.
- Istanto, Freddy H. 2008 *Potensi dan Kaidah Perancangan Situs-Web Sebagai Media Komunikasi Visual*. Surabaya: Universitas Kristen Petra.
- Jahan KM, et. al. 1998. *Transaction Cost in Fish-*

- eries co-Management at Oxbow Lake Baor in Bangladesh*. Universiti Putra Malaysia.
- Janssen, Willem. 2002. Institutional Innovations in Public Agricultural Research in Five Developed Countries. Briefing Paper no. 52. Juli 2002. ISNAR, The Hague, Netherland.
- Saragih, Bungaran. 2001. Penyuluhan Pertanian. Jakarta: Yayasan Pengembangan Sinar Tani.
- Soekanto, Soerjono. 1985. *Sosiologi Sistematis. Seri Pengenalan Sosiologi 3: Karl Mannheim*. Jakarta: CV Radjawali.
- Soekanto, Soerjono. 1999. *Sosiologi: Suatu Pengantar*. Edisi Baru, Cet. 28. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Sulaiman, Fawzia, dkk. 2006. *Keragaan Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Kinerja Penyuluh Pertanian di Balai Pengkajian Teknologi Pertanian*. Jurnal. Jakarta: Balai Pengkajian Teknologi Pertanian DKI Jakarta.
- Surat Gubernur Jawa Tengah kepada Kepala Badan Pengembangan SDM Pertanian tanggal 22 Nopember 2007 Nomor: 520/21,22, 23 tentang Satuan Kerja Perangkat Daerah Sebagai Pelaksana Kegiatan Dekonsentrasi TA. 2008).
- Susilowati, Indah, dan B. Suprihono. 2004. Analisis Efisiensi Usahatani Padi pada Lahan Sempit (<0,5 Ha) dengan Irigrasi Tadah Hujan di Kecamatan Karanganyar, Kabupaten Demak". *Jurnal EKOBIS* Vol.6; No.1 Semarang: Fakultas Ekonomi UNISSULA.
- Susilowati, Indah, et al. 2005. Pengembangan Model Pemberdayaan Usaha Mikro Kecil, Menengah dan Koperasi dalam Mendukung Ketahanan Pangan di Kabupaten dan Kota Pekalongan. Jakarta: RUKK Kantor Meneg Ristek dan LIPI.
- Susilowati, Indah. 2003. Analisis Ekonomi Alat Tangkap *Trawl-mini* (Jaring Cothok) studi kasus di Kabupaten Pemalang, Jawa Tengah. *Media Ekonomi dan Bisnis* vol. XV No. I hal. 76-89.
- Thohir, Mudjahirin. 2008. Community Development. *Jurnal Dewan Riset Daerah Jawa Tengah* Vol. IV, Nomor 1, September 2008
- Thohir, Mudjahirin. 2008. Memahami Kemiskinan. *Jurnal Dewan Riset Daerah Jawa Tengah* Vol. IV, Nomor 1, September 2008
- Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2006 pada tanggal 14 Nopember 2007 telah ditetapkan Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 58 Tahun 2007 tentang Badan Koordinasi Penyuluhan Pertanian, Perikanan dan Kehutanan Bakorluh.
- Van Den Ban, A.W. 2003. Funding and Delivering Agricultural Extension, *Journal of International Agricultural and Extension Education*, Vol. 10, No. 1, Spring 2003, pp. 21-29.
- Wardani, Dewi Kusuma dan Waridin. 2005. Efisiensi Ekonomi Relatif Usahatani Tembakau Menurut Sistem Penguasaan Lahan Sawah di Kabupaten Temanggung. *Jurnal Ekonomi Pembangunan FE UMS*. Vol. 6. No. 1. Juni. Hlm. 2-3. Surakarta: BPPE Fakultas Ekonomi Universitas Muhammadiyah Surakarta.
- Waridin. 1999. *Effectiveness of Implementation of Decentralisation Policy in Agricultural Extension: a Comparative Perception of Extension Officer in Java, Indonesia*. Universiti Putra Malaysia.
- Widodo, Sri. 1989. *Production Efficiency of Rice Farmers in Java Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.