

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Keberlanjutan pembangunan didekati dengan tiga nilai utama (Todaro dan Smith, 2009) yaitu *sustainance, self esteem, and freedom*. Pembangunan harus terencana dan berkelanjutan agar terwujud perubahan yang terencana, sebagai upaya meningkatkan kemampuan masyarakat dalam memenuhi kebutuhan hidupnya. Dalam upaya pembangunan tersebut manusia harus ditempatkan sebagai makhluk sosial yang mempunyai kehendak sendiri dan kemerdekaan untuk menentukan jalan hidupnya pertanian tetap menjadi perhatian utama dalam pembangunan nasional karena berkaitan erat dengan pertumbuhan ekonomi dan perluasan kesempatan kerja, dalam upaya meningkatkan tingkat kesejahteraan. Dengan demikian ada progres dari keadaan yang ada ke arah perubahan positif, sehingga terjadi kondisi baru yang lebih produktif dan meningkatkan kesejahteraan.

Sampai saat ini, berdasar pada pemahaman para pengamat pembangunan di Indonesia, pembangunan pertanian tetap menjadi perhatian utama dalam pembangunan nasional. Kenyataan ini setidaknya didasarkan pada keterkaitan antara pembangunan pertanian dengan pertumbuhan ekonomi dan perluasan kesempatan kerja, yang secara langsung diupayakan untuk peningkatan kesejahteraan rakyat. Berdasar pada konsepsi yang secara umum dipahami, pembangunan (dalam arti *development*) dimaknakan sebagai suatu perubahan sosial yang direncanakan atau diarahkan, yang sekaligus mencerminkan perbaikan (*improvement*), pertumbuhan (*growth*), dan perubahan (*change*).

Lebih lanjut, masih sangat dirasakan masyarakat saat ini bahwa, pembangunan pertanian ternyata belum sepenuhnya dapat mewujudkan

kemampuan dalam memenuhi kebutuhan dasar, dan menempatkan petani sebagai subjek pembangunan. Realitas di lapangan memperlihatkan kenyataan bahwa pada kondisi dimana sebagian besar petani adalah petani berskala kecil, membentuk kemampuan yang relatif lemah secara ekonomis, dan lemah dalam mengembangkan kapasitas dirinya. Sementara itu, di sisi lain dimana kehadiran era globalisasi dan perdagangan bebas yang tidak dapat dibendung, telah membawa konsekuensi logis pada semakin tingginya tingkat persaingan, dalam berbagai aspek, yang relatif lebih menekan kemampuan petani kecil untuk tetap maju atau bertahan. Banyak yang menegaskan suatu kenyataan bahwa keterlambatan antisipasi terhadap pembangunan yang berorientasi kepada manusia (*people oriented*), telah membuat petani semakin tertindas, ter subordinasi serta terjajah secara ekonomi di negerinya sendiri. Realitas yang ada telah menunjukkan betapa lemahnya daya saing produk dan petani Indonesia dibanding negara lain, yang menggambarkan rendahnya kapasitas petani secara keseluruhan, kondisi tersebut semakin membutuhkan perhatian serius terhadap pembangunan sumberdaya manusia.

Kelompok miskin di Indonesia adalah penduduk di pedesaan yang mayoritas adalah petani, yang semakin lama semakin termarginalisasi karena lemahnya kapasitas mereka dalam menghadapi perkembangan yang ada. Kondisi tersebut mengakibatkan ketidak mampuan dalam menyerap perkembangan informasi dan teknologi, baik dalam aspek produksi apalagi dalam menghadapi pasar. Ketidak mampuan tersebut erat kaitannya dengan lemahnya kemandirian, sehingga daya saing terhadap perkembangan yang ada menjadi sangat rendah.

Sumardjo (2010 dan 1999), seorang pakar ilmu penyuluhan pertanian dari IPB, secara khusus menyatakan bahwa untuk dapat membangun pertanian di Indonesia yang mencakup sebagian besar petani skala kecil haruslah dalam konteks membangun kemandirian petani. Menurut Soemardjo, kemiskinan dan rendahnya kualitas kehidupan sosial ekonomi petani adalah juga karena faktor kapasitas petani yang relatif rendah kemandiriannya. Kapasitas petani yang tinggi kemandiriannya adalah petani yang mampu memilih dan mengarahkan pertanian yang diusahakannya sesuai kehendaknya sendiri yang diyakini manfaatnya, rendah hati menerima norma masyarakatnya, tidak menutup diri, berciri perilaku modern, efisien dan berdaya saing tinggi. Untuk dapat membangun kemandirian petani tersebut, salah satu pilar utamanya adalah pendidikan, baik melalui pendidikan formal, pendidikan informal, dan pendidikan non-formal (atau: penyuluhan).

Kegiatan Penyuluhan Pertanian (selanjutnya disingkat PP) pada dasarnya merupakan suatu upaya meningkatkan kualitas perilaku seseorang atau individu, yang meliputi kognitif, afektif dan psikomotorik/konatif sehingga mampu mewujudkan kesejahteraan keluarga dan masyarakatnya. Penyuluhan yang dilakukan tanpa perhatian yang komprehensif terhadap perilaku manusia yang efektif, hanyalah merupakan suatu upaya pemberdayaan yang semu, karena belum menyentuh faktor manusia sebagai kapital (*human capital*).

Berkaitan dengan hal tersebut, sejumlah ahli banyak yang melihat bahwa tantangan kedepan dari PP adalah bagaimana PP berperan dalam pengembangan kapital manusia (*human capital*) dalam mengembangkan energi sosial budaya

kreatif sebagai kapital sosial (*social capital*), dengan meningkatkan kualitas dan kuantitas interaksi antara penyuluh pertanian dan kelompok tani. Pambudy (1999), Padmanegara (2004), dan juga Sumardjo (2010), telah sama melihat bahwa PP telah kehilangan makna membangun kemandirian petani, karena selama ini keberhasilan PP hanya diukur dengan indikator peningkatan produksi, sementara indikator pengembangan karakteristik dan kapasitas dan kemandirian petani justru terpinggirkan dan terabaikan. Secara hipotetikal, para ahli tersebut pada umumnya melihat bahwa kondisi tersebut muncul karena program PP selama ini tidak benar-benar dilakukan dalam proses interaksi yang partisipatif antara penyuluh pertanian dan petani. Pendekatan PP yang selama ini dijalankan relatif terlalu sentralistik dan *top down*, yang tidak mampu menjawab kebutuhan dan harapan dari petani sasaran. Dengan pendekatan kebijakan yang terlalu *top down*, maka penyuluh pertanian akan sulit untuk membangun proses interaksi sosial yang partisipatif dengan kelompok tani sarasannya, sehingga selanjutnya harapan untuk mewujudkan kemandirian petani menjadi semakin jauh.

Sebenarnya, setelah reformasi pemerintahan Indonesia Tahun 1998, telah terjadi pergeseran paradigma PP pada sejumlah produk kebijakan, dari yang berkarakter sentralistik menjadi desentralistik. Terutama sekali, dimulai dengan satu produk hukum berupa Undang-Undang (UU) No 16 tahun 2006; tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan (SP3K) yang disusun secara holistik dan komprehensif dalam mendukung terselenggaranya pendekatan PP yang lebih partisipatif. Secara umum, penekanan pada sumberdaya manusia

merupakan substansi dari UU tersebut, terutama dalam peningkatan modal sosial (*social capital*) melalui pemberdayaan (*empowerment*) para pelaku utama dan pelaku usaha pertanian. Berdasar pada UU tersebut, penyelenggaraan PP harus dilakukan melalui pembelajaran yang lebih mendorong pelaku utama dan pelaku usaha untuk mau dan mampu menolong dan mengorganisasikan dirinya dalam mengakses informasi pasar, teknologi, permodalan, dan sumberdaya lainnya, sebagai upaya untuk meningkatkan produktivitas, efisiensi usaha, pendapatan dan kesejahteraannya. Namun hasil penelitian Anantanyu (2009), Chaidirsyah (2009), Farid (2008), dan Nuryanto (2008) menunjukkan bahwa penyelenggaraan PP sampai saat ini ternyata masih belum menunjukkan pergeseran yang nyata dalam menterjemahkan amanat UU SP3K tersebut.

Lebih lanjut, di awal periode pemerintahan kedua, Pemerintahan SBY pun, telah mencanangkan salah satu visi pembangunan pertanian yang lebih menjanjikan peningkatan kesejahteraan petani, yang dituangkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Kementerian Pertanian 2010-2014. Secara konseptual, upaya pencapaian visi ini akan dilakukan salah satunya melalui strategi revitalisasi sumberdaya manusia. Sehingga, sebagai implikasi dari UU dan RPJM tersebut, sejumlah program PP telah dilaksanakan dalam upaya mendorong keberdayaan petani seperti Program PRIMATANI, LM3, FMA, FEATI, serta PUAP¹, yang pada dasarnya kesemua program tersebut

¹ PRIMATANI (Program Rintisan dan Akselerasi Pemasyarakatan Inovasi Teknologi Pertanian), LM3 (Lembaga Mandiri Yang Mengakar di Masyarakat), FMA (*Farmers Managed Extension Activities*), FEATI (*Farmer Empowerment through Agricultural Technology and Information Project*) atau Program Pemberdayaan Petani melalui Teknologi dan Informasi Pertanian (P3TPI), dan PUAP (Pengembangan Usaha Agribisnis Pedesaan)

dilakukan dengan pendekatan yang bersifat partisipatif melalui kelompok. Program PRIMATANI pada tahun 2005 diluncurkan dengan penekanan pada diseminasi teknologi, program LM3 pada tahun 2006 menekankan pada basis keagamaan, program FMA pada tahun 2007 menekankan pada konteks belajar sambil berusaha, program FEATI yang juga pada tahun 2007 menekankan pada proses pemberdayaan dan organisasi melalui peningkatan aksesibilitas. Terakhir, pada tahun 2009, PUAP yang lebih menekankan pada fasilitasi permodalan. Dengan kata lain, dengan UU SP3K dan kebijakan revitalisasi pertanian tersebut, sistem PP telah mulai didorong untuk lebih partisipatif, dengan menggeser pendekatan yang lebih *demand driven* yang lebih menekankan pada kebutuhan petani. Secara konseptual, melalui kebijakan yang mendorong pendekatan yang lebih partisipatif ini diharapkan PP akan mampu mendorong pengembangan kapasitas kelompok tani untuk menyelesaikan masalah yang dihadapinya sendiri, serta membangun kemampuan petani untuk mengantisipasi perkembangan yang ada. Hal ini berkaitan dengan prinsip utama PP saat ini yaitu penyuluh bekerja bersama petani, sehingga kebutuhan dan masalah petani menjadi titik sentral sebagai dasar pelaksanaan kegiatan.

Kelompok tani berperan sebagai wadah dalam meningkatkan kapasitas anggota, sehingga mampu meningkatkan aksesibilitas kelompok maupun anggotanya terhadap sumber pembiayaan, teknologi, pasar dan informasi pasar serta mempermudah pembinaan dan proses fasilitasi yang diberikan pemerintah dan masyarakat. Kelompok tani telah memberikan kontribusi dalam memfasilitasi perubahan terencana terhadap pembangunan pertanian.

Pemberdayaan kelompok diperlukan untuk mendorong pelaku utama dan pelaku usaha agar mau dan mampu menolong dan mengorganisasikan dirinya dalam mengakses informasi pasar, teknologi, permodalan, dan sumberdaya lainnya, sebagai upaya untuk meningkatkan produktivitas, efisiensi usaha, pendapatan dan kesejahteraannya.

Apabila dilihat secara teoritis, upaya untuk membangun proses yang partisipatif antara petani dan penyuluh, akan diperlukan suatu kekuatan interaksi yang dapat membentuk perubahan perilaku yang lebih baik pada kedua belah pihak. Proses interaksi yang tidak partisipatif akan menyebabkan petani menjadi kehilangan prakarsa, inisiatif bahkan kehilangan jati diri, karena kurang menyentuh pada kapital manusia (*human capital*). Proses interaksi yang partisipatif seharusnya akan lebih mampu mengakomodir kebutuhan petani bukan melaksanakan kegiatan yang dirancang oleh penyuluh pertanian.

Dengan menganalisa kajian para pakar terdahulu, pada umumnya para ahli melihat bahwa tidak tercapainya kemandirian petani sampai saat ini, terutama karena proses interaksi partisipatif antara penyuluh pertanian dengan petani yang ada dalam kelompok masih relatif lemah, searah dan tidak saling mempengaruhi. Di satu sisi, lemahnya interaksi ini dapat disebabkan oleh rendah kapasitas kelompok tani, tetapi disisi lain hal ini dapat juga disebabkan oleh kapasitas penyuluh pertanian sendiri yang relatif masih belum mampu mengembangkan interaksi partisipatif bersama petani dalam menjawab kebutuhan dan masalah petani serta mengembangkan kapasitas kemandirian kelompoknya.

Soebiyanto (1998), Kurnia (2004) dan Warya (2005) menyatakan bahwa kelompok tani selama ini baru berperan dalam bidang produksi, belum menunjukkan perannya sebagai wahana kerjasama, terutama kerjasama ekonomi ataupun komersial. Selanjutnya dinyatakan pula bahwa walaupun aktivitas PP telah mampu meningkatkan kapasitas teknis usahatani, akan tetapi masih belum mampu membangun kapasitas sosial dan ekonomi kelompok tani. Peningkatan kapasitas kelompok tani tampaknya masih sering dilakukan dengan cara manipulasi keanggotaan, dimana interaksi yang terjadi masih lebih didominasi oleh petugas atau belum berlangsung secara simetris.

Menyoroti permasalahan tersebut, maka disertasi ini secara khusus akan melihat lebih dalam bagaimana bentuk dan hasil dari interaksi sosial antara penyuluh pertanian dengan kelompok tani berkaitan dengan dominasi pendekatan birokratis (*enabling-environmental factors*) yang *top-down*, yang hanya mengembangkan kapasitas penyuluh pertanian berdasarkan program dari atas, yang membentuk penyuluh pertanian hanya sebagai pelaksana program pemerintah yang belum menjawab kebutuhan dan masalah petani sebagai masyarakat penerima manfaat dalam membangun kemandiriannya.

B. Rumusan Masalah Penelitian

Seperti sudah disinggung pada bagian latar belakang di atas, disertasi ini berfokus sejak diberlakukannya UU SP3K yang dalam konteks kebijakan, secara tertulis telah memberi petunjuk untuk pelaksanaan proses interaksi partisipatif antara penyuluh pertanian dengan kelompok tani. Perdebatan selama ini memperlihatkan bahwa wacana untuk terjadinya interaksi sosial yang

partisipatif berdasar pada substansi UU SP3K tersebut masih belum berjalan secara baik. Secara hipotetikal, kondisi interaksi yang partisipatif hanya akan berjalan dengan baik disaat ada faktor *enabling-environment* yang mendukung bagi penyuluh pertanian, yaitu berupa ruang birokrasi yang memberikan kesempatan dan memfasilitasi terwujudnya karakter penyuluh pertanian yang partisipatif, inovatif dan kreatif. Walgito (2003) dan Ahmadi (2002) menekankan bahwa faktor-faktor imitasi, sugesti, identifikasi dan simpatinya tidak akan terjadi dengan baik di dalam interaksi sosial yang lebih didominasi oleh satu pihak saja.

Dengan kata lain interaksi antara penyuluh pertanian dengan kelompok tani dimaknakan sebagai suatu hubungan yang saling mempengaruhi antar keduanya dalam upaya meningkatkan kemandirian petani sesuai dengan harapan bersama. Secara teoritis, suatu interaksi sosial yang dapat mengakselerasi dinamika faktor-faktor imitasi, sugesti, identifikasi dan simpati antar keduanya akan sangat bermanfaat untuk memunculkan rasa saling ketergantungan, saling pengertian, yang akhirnya akan menjadi kekuatan untuk mendorong kemandirian pada pihak kelompok tani sasaran. Kegagalan memaknai betapa pentingnya interaksi partisipatif antar kedua pihak ini akan memperlambat terwujudnya perubahan perilaku, sebagai upaya mendorong kemandirian.

Untuk itu, apabila mengacu pada pemikiran Mardikanto (2009), maka seorang penyuluh pertanian harus mempunyai kapasitas sehingga mampu berperan dalam *edufikasi* yaitu: edukasi, diseminasi informasi/inovasi, fasilitasi, konsultasi, supervisi, pemantauan, dan evaluasi. Kondisi tersebut belum

tercapai karena masih lemahnya upaya peningkatan kapasitas diri yang telah dilakukan selama ini. Pembinaan penyuluh pertanian sampai saat ini masih belum berkomitmen terhadap *culture value*, tetapi lebih mengandalkan rasionalitas ekonomi. Pengembangan kapasitas penyuluh pertanian seharusnya dilakukan melalui identifikasi dan analisa terhadap kondisi kapasitas yang ada pada saat ini, bukan berdasarkan pandangan atasan semata. Kondisi tersebut dianalisis dengan membandingkan kapasitas ideal yang diinginkan dengan kapasitas nyata yang ada, sehingga ditemukan diskrepansi kapasitas yang ada. Dari beberapa kajian pakar menemukan ada indikasi permasalahan kapasitas yang berasal dari pribadi penyuluh pertanian (*internal factors*), dan dari luar diri (*external factors*). Permasalahan dari dalam berkaitan dengan kapasitas standar yang harus dimiliki, sedangkan masalah dari luar berkaitan dengan kebijakan dan lingkungan yang mempengaruhi ruang gerak penyuluh pertanian.

Demikian pula halnya pada sisi kelompok tani, dimana kapasitas kelompok tani untuk dapat melakukan interaksi yang aktif bersama dengan penyuluh pertanian tentu tergantung pada faktor-faktor yang berasal dari dalam dan dari luar kelompok tani sendiri. Sehingga, pengembangan kapasitas kelompok tani tidak bisa lagi sekedar dilihat pada sisi kekurangan/kelemahan pada faktor internal petani dan kelompok taninya, tetapi juga pada *enabling-environmental factors* dari mereka, seperti faktor-faktor sosial budaya dan kelembagaan di luar petani dan kelompok tani. Saat ini, dapat saja diduga bahwa eksistensi kelompok tani masih lemah dalam proses pendirian, ketidak

mampuan menjalankan kegiatan, lemah dalam pembinaan, dan ketidakberdayaan dalam menjaga keberlanjutannya. Keberadaan kelompok tani saat ini mungkin masih belum mampu membuka ruang yang cukup luas, kearah terwujudnya interaksi partisipatif antara petani yang ada dalam wadah kelompok tani dengan penyuluh pertanian.

Berdasarkan uraian tersebut, secara ringkas dapat dinyatakan permasalahan pokok penelitian yang ingin dijawab secara mendalam pada disertasi ini, yaitu ”mengapa sampai saat ini interaksi partisipatif antara penyuluh pertanian dengan kelompok tani tidak berkembang dengan baik serta seberapa kuatnya peran faktor internal ataupun eksternal dari kapasitas penyuluh pertanian dan kelompok tani menentukan terbangunnya interaksi partisipatif antara keduanya yang akan membangkitkan kemandirian petani/kelompok tani”.

Untuk dapat menjawab pertanyaan penelitian tersebut secara komprehensif, maka secara rinci pertanyaan pokok disertasi ini diurai ke dalam tiga pertanyaan berikut:

1. Bagaimana kondisi faktor internal dan eksternal penyuluh pertanian yang membentuk kapasitasnya untuk melakukan interaksi partisipatif dengan kelompok tani dalam upaya mendorong kemandirian petani.
2. Bagaimana kondisi faktor internal dan eksternal kelompok tani yang membentuk kapasitasnya untuk melakukan interaksi partisipatifnya dengan penyuluh dalam upaya membangkitkan kemandiriannya.

3. Bagaimana keterkaitan faktor kapasitas penyuluh pertanian dan kelompok tani dalam membangun interaksi partisipatif antara keduanya menuju terbangunnya kemandirian petani.

C. Tujuan Penelitian

Secara umum, tujuan utama dari penelitian disertasi ini adalah untuk menganalisa hubungan antara kapasitas penyuluh pertanian dan kapasitas kelompok tani dalam membangun interaksi yang partisipatif menuju terbangunnya kemandirian petani/kelompok tani. Sementara, karena tinggi-rendahnya kapasitas penyuluh pertanian dan kelompok tani ditentukan oleh kondisi faktor internal dan eksternalnya masing-masing, maka secara berurutan penelitian disertasi ini adalah:

1. Mengetahui dan menganalisa kondisi faktor internal dan eksternal penyuluh pertanian yang membentuk kapasitasnya untuk melakukan interaksi partisipatif dengan kelompok tani dalam upaya mendorong kemandirian petani.
2. Mengetahui dan menganalisa kondisi faktor internal dan eksternal kelompok tani yang membentuknya untuk melakukan interaksi partisipatifnya dengan penyuluh dalam upaya membangkitkan kemandiriannya.
3. Mengkaji keterkaitan kapasitas penyuluh pertanian dan kapasitas kelompok tani dalam proses interaksi partisipatif antar keduanya.

D. Kegunaan Hasil Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan berguna atau bermanfaat secara konseptual dan secara praktis. Secara konseptual, disertasi ini telah berusaha menyumbangkan pemikiran baru dalam memberi arah pengembangan kapasitas sumberdaya penyuluh pertanian di Indonesia umumnya, dimana kedepan harus lebih diarahkan pada upaya menghasilkan penyuluh pertanian yang mampu membangun interaksi sosial yang partisipatif dengan kelompok tani dalam upaya membangun kemandirian petani. Peningkatan kemampuan untuk membangun interaksi sosial yang partisipatif dengan petani tersebut tidak hanya membutuhkan peningkatan kapasitas internal penyuluh tetapi juga pergeseran paradigma penyelenggaraan birokratis penyuluhan yang lebih sensitif terhadap dinamika di arus bawah.

Secara praktis, pemikiran baru yang dibangun dari disertasi ini dapat menjadi kerangka konseptual yang penting bagi pengambil kebijakan, baik di pusat maupun di daerah, terutama dalam kerangka penyusunan konsep pengembangan SDM pertanian yang berkaitan dengan penyuluh pertanian dan kelompok tani. Rekomendasi yang dibangun dalam disertasi ini dapat menjadi masukan bagi Badan Penyuluhan Pertanian, Perikanan dan Perikanan (BP4K), dan Dinas instansi terkait di kabupaten dalam penyusunan pola pembinaan penyuluhan, dan pola pengembangan kapasitas kelompok tani, serta pola interaksi yang sesuai dengan karakteristik lokasi. Hasil kajian dan implikasinya, dapat menjadi bahan informasi bagi penyuluh pertanian, pengurus kelompok tani, dan

praktisi lainnya dalam meningkatkan kapasitas dan interaksi masyarakat dalam konteks pembangunan pertanian.

