

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Menurut Amandemen UUD 1945, disebutkan bahwa setiap individu di Indonesia memiliki hak untuk menerima manfaat dari pendidikan serta keilmuan dan teknologi. Individu tersebut juga memiliki hak untuk meningkatkan standar kehidupannya serta merasakan keadilan dan kesetaraan dalam menikmati kekayaan alam yang dimiliki oleh negara, tanpa memandang perbedaan kelas sosial, termasuk dalam menerima manfaat dari pembangunan di sektor pertanian. Dapat dilihat dalam ketentuan yang terdapat pada Pasal 28C ayat (1), di mana diuraikan bahwa setiap individu diberi hak untuk meningkatkan kapasitas diri melalui pemenuhan keperluan dasar mereka. Mereka juga berhak mendapatkan pendidikan dan mengakses keilmuan serta teknologi, kesenian, dan kebudayaan, yang bertujuan untuk mengangkat kualitas hidup serta kesejahteraan bagi masyarakat luas. Pasal 33 ayat (2) dan (3) mengatur bahwa unsur produksi yang vital bagi negara, seperti bumi dan air dan kekayaan apapun didalamnya dalam pengelolaan negara untuk kebutuhan masyarakat luas.¹

Demi memajukan pengetahuan dan teknologi di kalangan masyarakat agraris, terutama bagi para petani agar dapat merasakan keuntungan dari

¹Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945*, amandemen perubahan pertama sampai dengan perubahan keempat dalam satu naskah.

tujuan pembangunan, metode penyuluhan diterapkan sebagai suatu model pendidikan atau pembelajaran. Metode tersebut diatur melalui Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2006 mengenai sistem penyuluhan di bidang pertanian, perikanan, dan kehutanan.

Dalam pertimbangannya, esensi penyuluhan adalah sebagai salah satu usaha peningkatan kecerdasan bangsa serta kemajuan kesejahteraan umum, juga untuk meningkatkan peran sektor pertanian dalam pembangunan nasional diperlukan SDM yang berkualitas, mempunyai kemampuan manajerial, dan mampu secara mandiri membangun usaha pertaniannya baik usaha di hulu maupun di hilir dengan berperan serta dalam menjaga kelestarian lingkungan hidup.² Undang-Undang mengenai penyuluhan tersebut memayungi Penyuluhan dalam sektor Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan. Ketentuan ini menyelenggarakan integrasi penyuluhan yang mencakup dari tingkat pusat hingga daerah dalam sebuah sistem penyuluhan yang terpadu.

Undang-Undang ini dilatarbelakangi oleh keinginan negara atau pemerintah untuk mengembangkan sektor pertanian, perikanan, dan kehutanan, sebagai upaya meningkatkan pembangunan nasional. Indonesia, yang dikenal sebagai negara agraris dengan sumber daya alam yang melimpah, telah menerima pengakuan atas potensinya yang signifikan dalam mendukung pembangunan tersebut. Oleh karena itu, diperlukan pengelolaan sumber daya alam nasional yang bertujuan untuk memperoleh

²Indonesia, *Undang-Undang tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan*, UU No. 16 Tahun 2006, L.N. No. 92 Tahun 2006, T.L.N. No. 4660.

kemakmuran rakyat. Peran negara menjadikan berbagai potensi pertanian bisa dirasakan oleh rakyat, terutama para petani, karena petani merupakan sebagai pelaku utama pembangunan pertanian.

Sektor pertanian masih menjadi tumpuan hidup sebagian besar masyarakat dan tenaga kerja nasional. Dari data yang diperoleh, diketahui bahwa sampai dengan tahun 2023 ada 38,14 juta tenaga kerja yang bekerja di lahan pertanian sempit baik pada komoditas tanaman pangan, peternakan, perkebunan, dan hortikultura. Jumlah ini merupakan 27,52% dari jumlah tenaga kerja Indonesia seluruhnya yang berjumlah 138,63 juta orang.³ Tingkat pendidikan Sumber Daya Manusia (SDM) di sektor pertanian secara umum masih cukup rendah dibandingkan dengan yang bekerja di sektor lain. Dari jumlah tenaga kerja yang bekerja di lahan pertanian sempit tersebut, diketahui bahwa berdasarkan pendidikannya terdapat 90,30% berpendidikan dasar, 8,89% berpendidikan menengah, 0,81% berpendidikan tinggi.⁴ Dari sini terlihat bahwa sebagian besar tenaga kerja pada level tersebut didominasi oleh petani dengan berpendidikan rendah.

Dengan gambaran tersebut, perlunya melakukan upaya pembinaan, dan peningkatan kapasitas petani, kompetensi ilmu pertanian, sampai kepada perlindungan petani itu sendiri. Oleh karenanya, peranan para petani dapat berlangsung selaras dengan pemerintah serta pelaku usaha, di mana setiap pencapaian dalam pembangunan sektor pertanian menjadi manifestasi

³Laelatul Hasanah, *et. al*, *Statistik Ketenagakerjaan Sektor Pertanian Tahun 2023 – Februari 2023*, Pusat Data dan Sistem Informasi Pertanian-Sekretariat Jenderal: 2023, h. xiii

⁴*Ibid.*

konkret dari dedikasi serta kolaborasi yang intens dan berkelanjutan antara berbagai pemangku kepentingan, termasuk petani, penyuluh, pengusaha di sektor pertanian, bersama pemerintah, baik pusat maupun daerah.⁵ Dengan demikian, seluruh pemangku kepentingan di sektor pertanian dapat bersinergi secara harmonis dalam merealisasikan tujuan pembangunan nasional, terutama dalam bidang pertanian.

Undang-Undang Penyuluhan diinisiasi sebagai langkah peningkatan kapabilitas para petani. Melalui penyuluhan, para petani dipandu untuk memahami ilmu dan teknologi, mencakup segi kemampuan dalam bertani, serta dibina untuk mengembangkan kegiatan usaha di sektor pertanian.

Pembangunan pertanian harus terus dirasakan manfaatnya oleh masyarakat, khususnya para petani. Kondisi Petani yang berada pada level berpendidikan rendah perlu ditingkatkan kesejahteraan hidupnya. Tentang hal ini, kenyataan menunjukkan bahwa pelaku utama pembangunan pertanian yaitu petani di Indonesia masih memiliki kondisi yang relatif lemah pada sisi-sisi sebagai berikut:⁶

1. pendidikan petani didominasi sekolah dasar sehingga daya adopsi teknologi terapan masih rendah;
2. petani didominasi usia lanjut;
3. rendahnya kapasitas kelembagaan petani;

⁵ Kementerian Pertanian, *Rencana Strategis Kementerian Pertanian 2010-2014*, h.7.

⁶ Oeng Anwarudin, *et. al*, *Sistem Penyuluhan Pertanian*, Yayasan Kita Menulis, Cet. 1, Desember 2021. h.1-4

4. minat generasi muda di bidang pertanian cenderung mengalami penurunan;
5. rendahnya jumlah SDM pertanian yang kompeten.

Pembangunan Pertanian ke depan diharapkan dapat memberikan kontribusi yang lebih besar dalam rangka menjadikan pertanian sebagai tumpuan kekuatan perekonomian nasional, menciptakan lapangan kerja bagi penduduk pedesaan, serta mengurangi kemiskinan.⁷ Tentu saja, untuk mencapai tujuan pembangunan sektor pertanian, diperlukan SDM yang berkualitas dan kompeten dalam mengimplementasikan berbagai program serta kebijakan yang didukung oleh sarana dan prasarana yang memadai. Penyuluhan merupakan langkah esensial dalam membina dan meningkatkan kualitas serta keandalan SDM pertanian, khususnya bagi para pelaku utama dan pelaku usaha di bidang ini.⁸

Kegiatan penyuluhan harus berpijak pada pentingnya pengembangan individu dalam perjalanan pertumbuhan masyarakat itu sendiri. Filosofis penyuluhan dapat didefinisikan sebagai karakter orang timur yang saling “asah, asih dan asuh” yang berarti bahwa kegiatan penyuluhan merupakan proses pembelajaran yang dijiwai oleh sifat untuk saling memberi dan menerima suatu inovasi dan mampu menghargai pendapat orang lain dalam upaya memperbaiki usahatani agar lebih menguntungkan.⁹

⁷Momon Rusmono, *Transformasi Sistem Penyuluhan Pertanian Era TIK Untuk Penguasaan dan Pemanfaatan IPTEK*, Jakarta: Pusat Pendidikan, Badan Penyuluhan dan Pembengangan SDM Pertanian, Cetakan Pertama, November 2021, h.2

⁸*Ibid.*

⁹Oeng Anwarudin, *et. al.*, h.48

Tujuan dari diadakannya penyuluhan pertanian diarahkan pada terwujudnya beberapa hal diantaranya: a. perbaikan teknis bertani (*better bussines*), b. perbaikan usahatani (*better bussines*), c. perbaikan kehidupan petani dan masyarakat (*better living*).¹⁰ Keberadaan SDM yang memadai dalam kegiatan penyuluhan akan berdampak juga pada keberhasilan tujuan pembangunan pertanian, diantaranya pendapatan dan kesejahteraan hidup petani meningkat, terpenuhinya kebutuhan dan ketersediaan pangan pertanian, sehingga ketahanan pangan masyarakat akan terjaga dengan baik.

Mengingat peran strategisnya Penyuluhan, Penyuluh menjadi ujung tombak keberhasilan pembangunan di bidang pertanian, karena para Penyuluh ini yang berhubungan langsung dengan para petani, dan ujung tombak keberhasilan pertanian itu ada di kecamatan, dengan melibatkan dan menghidupkan peran Penyuluh sampai di tingkat kecamatan dalam pembangunan pertanian.¹¹ Di kecamatan inilah, keberadaan penyelenggaraan Penyuluhan Pertanian menjadi sangat strategis. Para penyuluh mendapat tugas untuk membina desa-desa yang berada di wilayah kecamatan tersebut. Melalui penyuluh, program-program pertanian, peningkatan kapasitas petani dan produksi pertanian, penyampaian informasi pertanian, dan lain sebagainya, diharapkan dapat terdistribusi dengan baik.

¹⁰ Herry Nur Faisal, *Peran Penyuluhan Pertanian Sebagai Upaya Peningkatan Peran Kelompok Tani (Studi Kasus di Kecamatan Kauman Kabupaten Tulungagung)*, Jurnal Agribis, Vol. 6, No. 1, Tahun 2020, h.50

¹¹<https://pepi.ac.id/berita/jadikan-penyuluh-dan-petani-tombak-pembangunan-pertanian/>, diakses tanggal 22 Oktober 2021.

Di regulasi sistem penyuluhan, kelembagaan penyuluhan adalah komponen terpenting, setelah tenaga penyuluh. Regulasi tersebut mengamanatkan pembentukan kelembagaan penyuluhan yang terorganisir secara hierarkis mulai dari tingkat pusat hingga ke daerah, kecamatan sampai ke desa, serta mengakui adanya kelembagaan pelaku utama yang terdiri dari organisasi yang didirikan oleh para petani, pekebun, peternak, nelayan, pembudi daya ikan, pengolah ikan, serta masyarakat di dalam dan di sekitar hutan. Selain itu, dibentuk juga Komisi Penyuluhan di tingkat pusat, provinsi, dan kabupaten/kota.

Regulasi sistem penyuluhan mendesain bentuk Kelembagaan Penyuluhan. Struktur kelembagaan ini diatur mulai dari tingkat pusat ke daerah, kecamatan dan sampai ke tingkat desa. Hal tersebut dijabarkan dalam Pasal 8 ayat (1), bentuk kelembagaan penyuluhan oleh pemerintah, oleh swasta; dan secara swadaya. Penelitian ini memfokuskan pada aspek kelembagaan penyuluhan pemerintah dari tingkat pusat hingga ke tingkat kabupaten/kota.

Dikemukakan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2006 tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan pada Pasal 8 ayat (2) bahwa, Kelembagaan penyuluhan pemerintah di tingkat pusat diwujudkan dalam bentuk badan penyuluhan, di tingkat provinsi, kelembagaan ini diimplementasikan melalui pembentukan Badan Koordinasi Penyuluhan; pada tingkat kabupaten/kota, kelembagaan

ini direalisasikan dengan pembentukan badan pelaksana penyuluhan; dan di tingkat kecamatan, berupa Balai Penyuluhan.

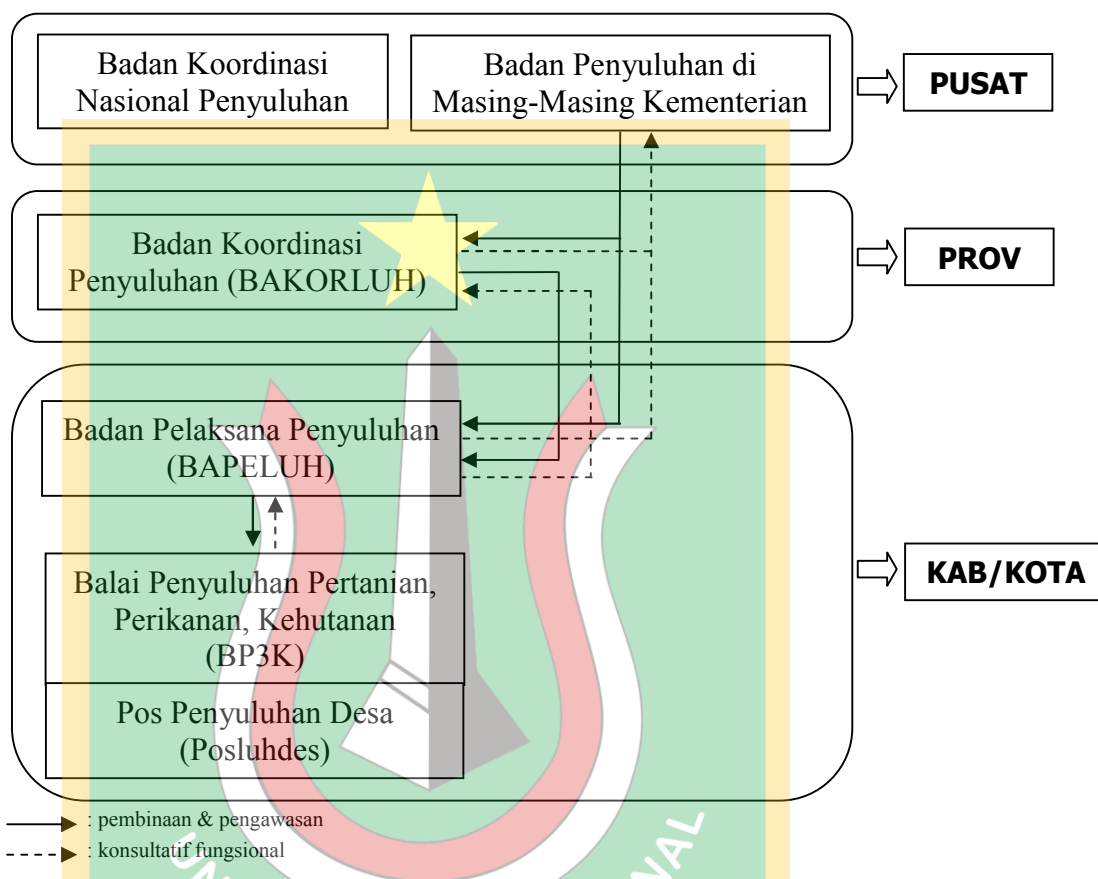
Selanjutnya, di setiap tingkatan, termasuk tingkat pusat, provinsi, serta kabupaten/kota, dibentuk Komisi Penyuluhan. Komisi ini memiliki peranan untuk memberikan rekomendasi kepada Menteri, Gubernur, Bupati, atau Wali kota terkait dengan formulasi kebijakan dan strategi penyuluhan.

Kelembagaan Penyuluhan ditindaklanjuti Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 159 Tahun 2014 mengenai kelembagaan penyuluhan pertanian, perikanan, dan kehutanan. Pada tingkat Pusat, Kelembagaan Penyuluhan dalam bentuk Badan Penyuluhan di bawah naungan Kementerian terkait. Di tingkat provinsi, dalam Badan Koordinasi Penyuluhan (Bakorluh), di tingkat kabupaten/kota, berbentuk Badan Pelaksana Penyuluhan (Bapeluh), pada tingkat kecamatan, berbentuk Balai Penyuluhan (BPP/BP3K), dan pada tingkat desa, berupa Pos Penyuluhan Desa (Posluhdes). Sehingga dari keberadaan infrastruktur kelembagaan ini, penyelenggaraan penyuluhan pertanian bisa berada dalam satu kesatuan sistem pemerintahan mulai dari pusat sampai kecamatan bahkan ke tingkat desa.

Dalam upaya mengintegrasikan sistem penyuluhan di sektor pertanian, perikanan, dan kehutanan dalam satu koordinasi dan sinkronisasi, Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2011 telah menetapkan pembentukan Badan Koordinasi Nasional Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan. Namun, badan tersebut telah dibubarkan dengan Peraturan

Presiden Republik Indonesia Nomor 82 Tahun 2020, yang berkaitan dengan Komite Penanganan Covid-19 dan Pemulihan Ekonomi Nasional.

Kelembagaan Penyuluhan Pemerintah diuraikan sebagai berikut:



Kelembagaan penyuluhan pertanian, perikanan, dan kehutanan diberlakukan sesuai Undang-Undang dan Peraturan Presiden mengenai penyuluhan setelah ada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 mengenai Pemerintahan Daerah. Urusan pertanian, perikanan, dan kehutanan sebagai bidang yang wajib diselenggarakan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota,¹² termasuk penyuluhan, Namun, perubahan

¹²Indonesia, *Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah*, UU No. 22 Tahun 1999, L.N. No. 60 tahun 1999, T.L.N. No. 3839, Pasal 11 ayat (2) Bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten dan Daerah Kota meliputi pekerjaan umum, kesehatan,

kewenangan ini mengalami perubahan setelah pemberlakuan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pertanian menjadi urusan pilihan yang penentuannya diputuskan oleh pemerintah daerah,¹³ yang mempertimbangkan kondisi dan potensi masing-masing daerah.

Sejalan dengan perjalanan waktu, pemerintah daerah menjalankan urusannya berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang ini berfungsi sebagai fondasi hukum yang mengatur penyelenggaraan urusan pemerintahan konkuren, yaitu urusan yang dibagikan antara pemerintah pusat, provinsi, serta kabupaten/kota.

Penyelenggaraan tata pemerintahan daerah meliputi beberapa klasifikasi urusan pemerintahan yang diatur dalam Pasal 9, diantaranya adalah urusan pemerintahan absolut, konkuren, dan umum. Terdapat ketentuan bahwa¹⁴ urusan pemerintahan absolut merupakan kewenangan eksklusif yang dipegang oleh Pemerintah Pusat, urusan pemerintahan konkuren, merupakan urusan yang tanggung jawabnya dibagi antara Pemerintah Pusat, provinsi, serta kabupaten/kota, dan urusan pemerintahan

pendidikan dan kebudayaan, **pertanian**, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi, dan tenaga kerja.

¹³Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota*, PP No. 38 Tahun 2007, L.N. No. 82 tahun 2007, Pasal 7 ayat (4) dan ayat (5).

¹⁴Indonesia, *Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah*, UUNo. 23 Tahun 2014, L.N. No. 244 tahun 2014, T.L.N. No. 5587, Pasal 9.

umum dipegang oleh Presiden selaku kepala pemerintahan. Adanya urusan konkuren ini menjadi landasan bagi pelaksanaan Otonomi Daerah.

Dalam urusan pemerintahan konkuren, tugasnya dibagi antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi (Pemda Provinsi), dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota (Pemda Kabupaten/Kota), yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan.”¹⁵

Penyelenggaraan urusan konkuren dalam pemerintahan terbagi menjadi dua jenis, yakni urusan wajib dan urusan pilihan. Dalam hal ini, penyelenggaraan urusan pilihan dinyatakan dalam Pasal 11 ayat (1), mencakup.¹⁶

“Urusan Pemerintahan Pilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) meliputi:

- a. kelautan dan perikanan;
- b. pariwisata;
- c. pertanian;
- d. kehutanan;
- e. energi dan sumber daya mineral;
- f. perdagangan;
- g. perindustrian; dan
- h. transmigrasi.”

Selain itu, pembagian urusan penyuluhan pertanian, perikanan, dan kehutanan sebagai bagian dari Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2006 tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan dan Kehutanan, **menjadi tidak sejajar**, dimana untuk urusan penyuluhan

¹⁵*Ibid*, Pasal 11 ayat (1).

¹⁶*Ibid*, Pasal 12 ayat (3).

perikanan kewenangannya ditarik menjadi urusan pemerintah pusat,¹⁷ urusan penyuluhan kehutanan kewenangannya hanya menjadi urusan pemerintah pusat dan daerah provinsi,¹⁸ sedangkan untuk urusan penyuluhan pertanian tidak tercantum atau tidak ada dalam setiap level pembagian urusan pemerintahan baik pusat, provinsi, maupun kabupaten/kota.

Sub Urusan Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan

Tabel I.1

SUB URUSAN	PEMERINTAH PUSAT	DAERAH PROVINSI	DAERAH KABUPATEN/KOTA
⇒ PENYULUHAN PERTANIAN			
---	---	---	---
⇒ PENYULUHAN PERIKANAN			
Pengembangan SDM Masyarakat Kelautan dan Perikanan	a. Penyelenggaraan penyuluhan perikanan nasional. b. Akreditasi dan sertifikasi penyuluh perikanan. c. Peningkatan kapasitas SDM masyarakat kelautan dan perikanan.	---	---
⇒ PENYULUHAN KEHUTANAN			
Pendidikan dan Pelatihan, Penyuluhan dan Pemberdayaan	a. Penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan serta pendidikan menengah	a. Pelaksanaan penyuluhan kehutanan provinsi.	---

¹⁷*Ibid*, pada huruf Y, pembagian urusan bidang kelautan dan perikanan, pada angka 7 Sub Urusan Pengembangan SDM Masyarakat Kelautan dan Perikanan.

¹⁸*Ibid*, pada huruf BB, pembagian urusan bidang Kehutanan, pada angka 4 Sub Urusan Pendidikan dan Pelatihan, Penyuluhan dan Pemberdayaan Masyarakat di bidang Kehutanan.

Masyarakat di bidang Kehutanan	kehutanan. b. Penyelenggaraan penyuluhan kehutanan nasional.	b. Pemberdayaan masyarakat di bidang kehutanan.	
--------------------------------	--	---	--

Sumber : diolah dari Lampiran Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam konteks pengelolaan Penyuluhan di sektor Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan, yang merupakan bagian dari urusan konkuren kelembagaan penyuluhan mengalami perubahan kewenangan yang signifikan. Hal ini terjadi menyusul diberlakukannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Berdasarkan undang-undang tersebut, wewenang penyuluhan dibagi antara pemerintah pusat dan daerah. Penyuluh, yang merupakan aparatur sipil negara di lingkungan pemerintah daerah dan berada di bawah pembinaan dinas terkait di kabupaten atau kota, saat ini menghadapi kondisi yang kurang strategis dalam penyelenggaraan tugasnya.

Dampak dari perubahan urusan pemerintahan untuk penyelenggaraan sub urusan Penyuluhan Pertanian mengakibatkan kewenangan pelaksanaan penyuluhan pertanian, pengelolaanya berbeda-beda. Hal ini pun berakibat kepada perubahan penyuluhan pertanian, dengan penyuluhan perikanan, dan penyuluhan kehutanan di daerah. Tidak tercantumnya sub urusan penyuluhan dalam pembagian urusan pemerintahan konkuren di daerah, memang bukan berarti urusan tersebut hilang. Urusan tersebut tetap menjadi kewenangan tiap tingkatan baik oleh pusat, provinsi, dan kabupaten/kota hal

ini sesuai dengan Pasal 15 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.¹⁹

Kebijakan penguatan posisi kelembagaan dalam hal penyuluhan pertanian masih menyimpan potensi untuk diwujudkan melalui pengesahan Peraturan Pemerintah (PP) dan Peraturan Presiden (Perpres), sesuai yang tertuang dalam Pasal 15 ayat (3) dan Pasal 21 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 mengenai Pemerintahan Daerah. Meskipun demikian, hingga kini PP serta Perpres yang berkaitan dengan hal tersebut belum juga terbit.

Penyuluhan Perikanan yang sekarang berada di bawah wewenang pusat dan Penyuluhan Kehutanan yang berada di bawah wewenang pusat dan provinsi telah menyebabkan pergeseran kewenangan yang signifikan. Perubahan ini berdampak pada eksistensi Badan Pelaksana Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan (BP4K), yang beroperasi sebagai kelembagaan penyuluhan di tingkat Kabupaten/Kota. Keberadaan Balai Penyuluhan di tingkat kecamatan kini hanya tersisa untuk penyuluhan pertanian. Kelembagaan Penyuluhan pada tingkat kecamatan misalnya, yang dulu dikenal dengan Balai Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan (BP3K), telah banyak berubah menjadi Balai Penyuluhan Pertanian (BPP) saja mengingat penyuluhan perikanan dan kehutanan sudah bukan urusan pada tingkat kabupaten/kota, padahal masih banyak penyuluh perikanan atau

¹⁹*Ibid*, Pasal 15 ayat (2).

kehutanan yang ada di kabupaten/kota tetapi kelembagaannya sudah tidak ada.

Sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2006 dan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 154 Tahun 2014, telah terjadi perubahan kewenangan yang berdampak pada kebutuhan pembentukan kelembagaan penyuluhan. Perubahan ini menyebabkan penyelenggaraan kelembagaan penyuluhan di tingkat kabupaten/kota serta provinsi berbeda-beda. Perangkat daerah yang melaksanakan tugas dan fungsi penyuluhan biasanya ada di dinas pertanian kabupaten/kota atau provinsi. Sebagai gambaran, tugas dan fungsi penyuluhan pertanian sebagai perwujudan pembentukan Kelembagaan Penyuluhan, ada yang ditangani setingkat Kepala Bidang, Kepala Seksi, atau berbentuk Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD). Yang mengkhawatirkan lagi hanya berupa staf/pejabat fungsional penyuluh pada dinas pertanian, artinya Penyuluhan dianggap hanya cukup menjadi pelaksanaan tugas dan fungsi dari seorang pegawai saja. Sehingga Kelembagaan Penyuluhan yang diharapkan dari Sistem Penyuluhan menjadi sulit terwujud.

Permasalahan yang timbul akibat ketidakkuatan kelembagaan penyuluhan, terkait manajemen serta efektivitas dalam pengembangan pertanian. Kondisi tersebut mengakibatkan rendahnya efektivitas serta kurang optimalnya pembinaan bagi tenaga penyuluhan.²⁰ Perubahan

²⁰ Syahyuti, *Modernisasi Penyuluhan Pertanian di Indonesia: Dukungan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 terhadap Eksistensi Kelembagaan Penyuluhan Pertanian di Daerah*, Jurnal Analisis Kebijakan Pertanian, Vol. 14 No. 2, Desember 2016, h.85.

lembaga penyuluhan ini juga berdampak terhadap program penyuluhan dan biaya operasional penyuluhan yang ada dalam program pembangunan pertanian menjadi berkurang.²¹ Penyelenggaraan urusan penyuluhan pertanian mengalami pemisahan kembali ke dalam dinas teknis yang berbeda berdasarkan komoditas setelah diberlakukannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Kondisi ini menurunkan efektivitas penyuluhan karena kurangnya koordinasi antar dinas.²²

Seiring berlakunya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, peran kelembagaan penyuluhan pertanian mengalami penurunan. Berdasarkan ketentuan yang ada, penyelenggaraan urusan pemerintahan di bidang pertanian, termasuk penyuluhan, sebagai pilihan bukan urusan wajib. Akibatnya, tidak semua daerah menganggap esensial pembentukan Balai Penyuluhan Pertanian (BPP), yang sebelumnya dikenal dengan nama Balai Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan (BP3K). Realitas ini telah menyebabkan terjadinya perubahan kewenangan yang menyebabkan beberapa wilayah bahkan kehilangan Balai Penyuluhan Pertanian mereka, yang kemudian mengakibatkan penurunan jumlah sumber daya manusia penyuluh pertanian. Hingga tahun 2021, dari total 7.200 kecamatan di Indonesia, hanya 5.795

²¹Reno Seprama, Helmi, Hery Bachrizal Tanjung, *Dinamika Lembaga Penyuluhan Dan Adaptasi Penyuluh Dalam Memberikan Pelayanan Inovasi Teknologi Kepada Petani*, Jurnal Niara, Vol. 16, No. 2 September 2023, h.325

²²*Ibid.* h.326

Balai Penyuluhan Pertanian yang telah terbentuk, menandakan masih kurangnya eksistensi dalam pembentukan kelembagaan tersebut.²³

Sebagai ilustrasi, pada tahun 2017, sebanyak 68.793 orang yang terlibat dalam sistem penyuluhan pertanian telah ditugaskan di 32 provinsi serta 514 kabupaten/kota. Mereka ini terdiri dari penyuluh dengan status Pegawai Negeri Sipil, Tenaga Harian Lepas, Tenaga Bantu Penyuluh Pertanian, individu dari sektor swasta, serta masyarakat yang berinisiatif swadaya. Dari jumlah tersebut, tercatat 25.121 orang berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil dan 19.082 orang sebagai Tenaga Harian Lepas serta Tenaga Bantu Penyuluh Pertanian.²⁴

Data ini terus mengalami penurunan jumlah SDM penyuluh pertanian, setidaknya sampai dengan tahun 2021 jumlah penyuluh Pegawai Negeri Sipil sebanyak 24.778 orang, penyuluh Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja sebanyak 11.404 orang, penyuluh Tenaga Harian Lepas-Tenaga Bantu Penyuluh Pertanian sebanyak 2.075 orang sehingga total jumlah penyuluh pertanian sebanyak 38.257 orang.²⁵

Keberadaan kategori-kategori penyuluh tersebut yang mendapat pengelolaan dari pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dengan tidak adanya penyuluhan pertanian dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menyebabkan daerah

²³Septalina Pradini, *et. al*, *Data Statistik SDM Penyuluhan Pertanian Tahun 2021*, Jakarta: Badan Penyuluhan dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Pertanian, Cetakan Pertama, April 2022, h.86

²⁴Pusat Data dan Sistem Informasi Pertanian Kementerian Pertanian, *Statistik Pertanian 2017*, Jakarta:, 2017, h.348

²⁵Septalina Pradini, *et. al*, *op.cit.* h.117

kurang memprioritaskan keberadaan penyuluh seperti dalam hal pembinaan fungsional maupun penganggarannya, termasuk pembentukan Kelembagaan Penyuluhan.

Undang-Undang Nomor 16 yang mengatur tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan tampaknya tidak lagi efektif, seolah-olah berada dalam keadaan tidak berfungsi²⁶ padahal Undang-Undang ini dimaksudkan sebagai solusi atas berbagai persoalan dalam sektor tersebut, mencakup peran dari penyuluhan pertanian, kedudukan hukum petani serta kelembagaan mereka, struktur kelembagaan penyuluhan pertanian yang meliputi tingkat pusat hingga ke tingkat desa, kondisi tenaga penyuluh pertanian, serta penyelenggaraan dan sumber daya penyuluhan yang terdiri dari sarana, prasarana, dan pembiayaan.²⁷

Meskipun kedua Undang-Undang, yakni Undang-Undang Sistem Penyuluhan dan Undang-Undang Pemerintahan Daerah, memiliki kedudukan hukum dan tingkatan yang serupa, terdapat perbedaan dalam cakupan pengaturan kelembagaan. Dalam Undang-Undang yang pertama, disebutkan bahwa penyuluhan yang meliputi pembentukan kelembagaan penyuluhan, diselenggarakan mulai dari tingkat pusat hingga ke tingkat provinsi, kabupaten/kota, dan berlanjut sampai ke kecamatan serta desa. Sementara itu, Undang-Undang yang kedua membagi urusan pemerintahan

²⁶Komisi IV DPR RI, *Naskah Akademik RUU tentang Sistem Penyuluhan Pertanian*, Jakarta:2005, h. 9-17 diakses 18 Oktober 2021 dari http://berkas.dpr.go.id/armus/file/Lampiran/leg_1-20200625-021826-4493.pdf

²⁷ Rahidin H Anang, Harniatun Iswarini, Yutika Latasari, *Studi Implementasi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2006 Sebagai Payung Hukum Revitalisasi Penyuluh Pertanian (Studi Kasus di Kabupaten Banyuwasin)*, Jurnal SOCIETA, VII – 2 :118 – 132, Des 2018. h.123.

yang di dalamnya termasuk perubahan kewenangan daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan, dan Undang-Undang akan diutamakan oleh pemerintah daerah dalam melaksanakan kewenangan di wilayahnya.

Bagi sebagian daerah, karena pertanian, perikanan, dan kehutanan (termasuk penyuluhan didalamnya) itu menjadi urusan pemerintahan pilihan, serta kebutuhannya disesuaikan dengan kondisi dan potensi daerah masing-masing, atau jika urusan pemerintahan itu tidak tercantum dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dianggap menjadi kurang mendapat perhatian penting dalam pembangunan di daerah, dan salah satu urusan pertanian, perikanan, dan kehutanan yang terkena dampak dari keberadaan pembagian urusan pemerintahan tersebut adalah urgensi keberadaan kelembagaan penyuluhan pertanian, perikanan, dan kehutanan.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dalam Pasal 231 menyebutkan bahwa “Dalam hal ketentuan peraturan perundang-undangan memerintahkan pembentukan lembaga tertentu di Daerah, lembaga tersebut dijadikan bagian dari Perangkat Daerah yang ada setelah dikonsultasikan kepada Menteri dan menteri yang menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang pendayagunaan aparatur negara.” sehingga dengan adanya ketentuan ini, jika ada peraturan perundang-undangan meskipun Kelembagaan itu diatur dan disebutkan dalam setingkat UU, tidak secara otomatis pembentukan

Kelembagaan itu dapat direalisasikan di daerah, tetapi harus menyesuaikan dengan pengaturan urusan pemerintahan daerah, salah satunya terkait dengan proses pembentukan stuktur organisasi pemerintah daerah yaitu dengan melakukan tahapan konsultasi kepada Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi.

Dalam konteks pembentukan kelembagaan di tingkat daerah, diatur melalui Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 yang mengatur Perangkat Daerah. Penetapan perangkat daerah dilakukan berdasarkan evaluasi dengan menggunakan kriteria tipologi yang ditetapkan dalam perangkat tersebut, yang memperhitungkan variabel-variabel umum dan teknis sebagaimana diuraikan dalam Pasal 6 ayat (4) Lampiran dari Peraturan Pemerintah tersebut.

Setelah mengkaji penataan kelembagaan penyuluhan, pembentukan kelembagaan penyuluhan di tingkat daerah, khususnya di kabupaten/kota, terbukti sangat kompleks. Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan, yang merupakan bagian integral dari Sistem Penyuluhan, masih dihadapkan pada sejumlah kendala akibat diberlakukannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Dari beberapa permasalahan tersebut, dapat diketahui bahwa dengan adanya perubahan tingkat kewenangan sub urusan Penyuluhan menjadikan kewenangan melaksanakan dan mengelola sub urusan Penyuluhan menjadi tidak sejajar di setiap tingkatan, sehingga dengan ketidaksejajaran tersebut terutama untuk urusan Penyuluhan Pertanian yang tidak tercantum dalam

Lampiran Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagai urusan pemerintahan konkuren, berdampak kepada pembentukan Kelembagaan Penyuluhan dalam penyusunan struktur organisasi pemerintah daerah.

Karena sub urusan Penyuluhan tidak tercantum dalam Lampiran Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagai bagian dari urusan pemerintahan konkuren bidang pertanian, sehingga tidak atau kurang menjadi prioritas daerah, termasuk dalam pembentukan Kelembagaan Penyuluhan yang pada akhirnya tidak prioritas dibentuk, walaupun dibentuk, nomenkatur organisasi kelembagaannya heterogen tidak sesuai dengan yang diinginkan oleh Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2006 tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan.

Dengan permasalahan-permasalahan yang diulas tersebut, khususnya terkait desain pengaturan Kelembagaan Penyuluhan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2006 tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan penulis mencoba untuk merumuskan judul penulisan tesis “KEDUDUKAN HUKUM KELEMBAGAAN PENYULUHAN PERTANIAN, PERIKANAN, DAN KEHUTANAN DALAM PENYELENGGARAAN URUSAN PEMERINTAHAN DAERAH.”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan permasalahan tersebut, penulis mencoba mengidentifikasi masalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah kondisi penyelenggaraan Kelembagaan Penyuluhan Pertanian, Perikanan dan Kehutanan saat ini?
2. Bagaimanakah kedudukan hukum Kelembagaan Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan dalam Sistem Penyuluhan di Indonesia Setelah Perubahan Kewenangan Urusan Penyuluhan Dalam Pengaturan Pemerintahan Daerah?
3. Bagaimanakah upaya pengaturan yang tepat dalam pembentukan Kelembagaan Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Daerah?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian yang ingin dicapai dari tesis ini yaitu:

- a. untuk menganalisis kondisi penyelenggaraan Kelembagaan Penyuluhan Pertanian, Perikanan dan Kehutanan yang ada saat ini.
- b. untuk menganalisis kedudukan hukum Kelembagaan Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan dalam Sistem Penyuluhan di Indonesia Setelah Perubahan Kewenangan Urusan Penyuluhan Dalam Pengaturan Pemerintahan Daerah.

- c. untuk menganalisis upaya pengaturan yang tepat dalam pembentukan Kelembagaan Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Daerah.

2. Manfaat Penelitian

Dari penelitian tesis ini, penulis mengharapkan manfaat sebagai berikut:

a. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi penting dalam pengembangan keilmuan hukum, dengan fokus khusus pada regulasi urusan pemerintahan, baik di tingkat pusat maupun daerah, yang berkaitan dengan sektor pertanian. Khususnya, akan mengkaji tentang sistem penyuluhan di bidang pertanian, perikanan, dan kehutanan, serta pembentukan kelembagaan dan perubahan kewenangan yang ada dalam konteks kedudukan hukum terkait penyelenggaraan tersebut.

b. Manfaat Praktis

Manfaat praktis bagi penulis untuk memungkinkan evaluasi terhadap Undang-Undang Sistem Penyuluhan serta peraturan-peraturan yang mendukung pelaksanaannya. Penelitian ini juga bertujuan untuk memahami pengaturan yang efektif dalam penyelenggaraan kelembagaan di daerah, yang memungkinkan terciptanya kelembagaan penyuluhan yang

terorganisir. Lebih lanjut, penelitian ini berperan dalam memperluas wawasan serta meningkatkan pengetahuan mengenai kedudukan pembentukan kelembagaan penyuluhan di sektor Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan, yang saat ini dipengaruhi oleh dinamika perubahan kewenangan urusan pemerintahan daerah.

Bagi Kementerian Pertanian, Kementerian Kelautan dan Perikanan, serta Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, sebagai pengampu kebijakan Sistem Penyuluhan bersama dengan pemerintah daerah, menjadikan penelitian ini salah satu pertimbangan merumuskan dan mengambil langkah kebijakan terkait pengaturan Kedudukan Kelembagaan Penyuluhan dalam mendukung tujuan pembangunan di sektor Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan melalui proses Penyuluhan yang disesuaikan untuk masing-masing sektor tersebut.

D. Kerangka Pemikiran

1. Kerangka Teoritis

Kerangka teori merupakan pemikiran atau butir-butir pendapat, teori, tesis si peneliti mengenai suatu apapun permasalahan, problem, yang bagi si pembaca menjadi bahan perbandingan pasangan teoritis, yang mungkin disetujui maupun tidak disetujuinya dan ini merupakan masukan eksternal bagi pembaca.²⁸ Kerangka teoritis dimaksudkan

²⁸ M. Solly Lubis, *Filsafat Ilmu Dan Penelitian*, Bandung; Mandar Maju, 1994, h.80.

untuk memberikan gambaran atau batasan-batasan tentang teori-teori yang dipakai sebagai landasan penelitian yang akan dilakukan.

Berikut teori-teori yang menjadi batasan penulisan tesis ini:

a. Teori Kewenangan

Istilah teori kewenangan berasal dari terjemahan bahasa Inggris, yaitu *authority of theory*, istilah yang digunakan dalam bahasa Belanda, yaitu *theorie van het gezag*, sedangkan dalam bahasa Jermannya, yaitu *theorie der autoritat*.²⁹ Kewenangan menurut Ridwan HR sebagaimana mengutip dari H.D. Stoud, adalah keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan problem dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik.³⁰

Dengan mengutip dari Ateng Syafrudin, Salim HS dan Erlies Septiana menyebutkan bahwa unsur-unsur yang tercantum dalam kewenangan, meliputi: 1) adanya kekuasaan formal; dan 2) kekuasaan diberikan oleh undang-undang.³¹

Pada hakikatnya, kewenangan merupakan kekuasaan yang diberikan kepada alat-alat perlengkapan negara untuk menjalankan roda pemerintahan. Teori Kewenangan menurut Salim HS dan Erlies Septiana, merupakan teori yang mengkaji dan menganalisis tentang kekuasaan dari organ pemerintah

²⁹*Ibid.* h.183.

³⁰ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2008, h.10.

³¹ Salim HS, Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2013. h.184.

untuk melakukan kewenangannya, baik dalam lapangan hukum publik maupun hukum privat. Unsur-unsur yang tercantum dalam teori kewenangan, meliputi: 1) adanya unsur kekuasaan; 2) adanya organ pemerintah; dan 3) sifat hubungannya.³²

b. Teori Pembagian Kekuasaan Secara Vertikal (*arealdivision of power*)

Dalam teori pembagian kekuasaan dikenal dua pola pembagian kekuasaan negara. Menurut Arthur Maass,³³ secara teoritik dikenal dua macam pembagian kekuasaan negara. Pertama, teori pembagian kekuasaan negara menurut bidang-bidang pemerintahan yang disebut *Capital Division of Powers*, yaitu teori pembagian kekuasaan menurut bidang eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Kedua, teori pembagian kekuasaan menurut wilayah-wilayah yang lebih kecil dalam wilayah nasional, yang dikenal dengan *Areal Division of Power*.

Menurut Philipus M. Hadjon, bahwa pembagian kekuasaan negara secara horizontal adalah pembagian kekuasaan negara kepada organ negara yang dalam ketatanegaraan kita sebut Lembaga Negara. Pembagian kekuasaan negara secara

³²*Ibid.* h. 186.

³³Dwi Andayani Budisetyowati, *Teori Pembagian Kekuasaan Negara (Tinjauan Khusus pada Amerika Serikat)*, dalam Jurnal ERA HUKUM, No. 8/Th. 2/April, 1996, mengutip Arthur Maass, *Areal and Power: A Theory of Local Government*.

vertikal adalah pembagian kekuasaan negara antara pemerintah Pusat dan pemerintah Daerah.³⁴

Pembagian kekuasaan dilakukan antara pusat dan daerah atau pemerintahan nasional dengan pemerintahan wilayahnya.

Istilah lain untuk cara ini adalah *vertical division of power*

yakni pembagian kekuasaan secara vertikal karena pembagian kekuasaan berlangsung antara jenjang pemerintahan yang berbeda. Ada jenjang pemerintahan yang lebih tinggi (nasional) dan ada jenjang pemerintahan yang lebih rendah (daerah).³⁵

Pembagian kekuasaan negara yang secara vertikal tersebut menyebabkan lahirnya pemerintahan daerah, dimana kekuasaan negara didistribusikan kepada daerah melalui desentralisasi kekuasaan. Dengan penyerahan kewenangan tersebut, artinya Pusat membatasi (dibatasi) kekuasaannya untuk tidak lagi mengatur dan mengurus kewenangan yang telah diserahkan kepada daerah otonom. Sehingga, dapat dikatakan bahwa kehadiran lembaga pemerintahan pada tingkat daerah (desentralisasi) itu keberadaannya sangat diperlukan.

³⁴ Titik Triwulan Tutik, *Restorasi Hukum Tata Negara Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Depok: PrenadaMedia Group, Edisi Pertama, 2017, h.41, mengutip Philipus M. Hadjon, *Sistem Pembagian Kekuasaan negara (Analisis Hukum Tata Negara)*, Hand out, Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya, 1997, h.1-2.

³⁵M. R. Khairul Muluk, *Peta Konsep Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah*, Surabaya: ITS Press, 2009, h.34-35.

Pembagian kekuasaan secara vertikal muncul sebagai konsekuensi dari diterapkannya asas desentralisasi di Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan asas tersebut, Pemerintah Pusat menyerahkan wewenang pemerintahan kepada pemerintah daerah otonom (provinsi dan kabupaten/kota) untuk mengurus dan mengatur sendiri urusan pemerintahan di daerahnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, yaitu kewenangan yang berkaitan dengan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, agama, moneter dan fiskal.³⁶

2. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual adalah suatu kerangka yang menggambarkan hubungan antara konsep-konsep khusus yang merupakan kumpulan arti-arti yang berkaitan dengan istilah yang ingin diteliti, baik dalam penelitian normatif maupun empiris.³⁷

Kerangka konseptual mengungkapkan beberapa konsepsi atau pengertian yang akan digunakan sebagai dasar penelitian hukum. Batasan-batasan serta pengertian yang akan digunakan oleh penulis dalam tesis ini adalah sebagai berikut:

³⁶ Rika Marlina, *Pembagian Kekuasaan Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Di Indonesia*, Jurnal Daulat Hukum, Vol. 1. No. 1, Maret, 2018. Diakses dari https://www.academia.edu/68522858/Pembagian_Kekuasaan_Dalam_Penyelenggaraan_Pemerintahan_Di_Indonesia, Senin, 09 Januari 2023.

³⁷ Soekanto Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, 1984, h124.

- a. Penyuluhan adalah proses pembelajaran bagi pelaku utama serta pelaku usaha agar mereka 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, serta meningkatkan kesadaran dalam pelestarian fungsi lingkungan hidup.³⁸
- b. Sistem Penyuluhan adalah seluruh rangkaian pengembangan kemampuan, pengetahuan, keterampilan, serta sikap pelaku utama dan pelaku usaha melalui penyuluhan.³⁹
- c. Penyuluh adalah perorangan warga negara Indonesia yang melakukan kegiatan penyuluhan.⁴⁰
- d. Kelembagaan Penyuluhan adalah lembaga pemerintah dan/atau masyarakat yang mempunyai tugas dan fungsi menyelenggarakan penyuluhan.⁴¹
- e. Pemerintah Pusat adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia yang dibantu oleh Wakil Presiden dan menteri sebagaimana

³⁸Indonesia, *Undang-Undang tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan*, UU No. 16 Tahun 2006, L.N. No. 92 Tahun 2006, T.L.N. No. 4660, Pasal 1 angka 2

³⁹*Ibid*, Pasal 1 angka 1

⁴⁰*Ibid*, Pasal 1 angka 18

⁴¹*Ibid*, Pasal 1 angka 25

dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁴²

- f. Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁴³
- g. Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.⁴⁴
- h. Urusan Pemerintahan adalah kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh kementerian negara dan penyelenggara Pemerintahan Daerah untuk melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat.⁴⁵
- i. Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan

⁴²Indonesia, *Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah*, UUNo. 23 Tahun 2014, L.N. No. 244 tahun 2014, T.L.N. No. 5587, Pasal 1 angka 1

⁴³*Ibid*, Pasal 1 angka 2

⁴⁴*Ibid*, Pasal 1 angka 3

⁴⁵*Ibid*, Pasal 1 angka 5.

Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁴⁶

j. Desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi.⁴⁷

k. Perangkat Daerah adalah unsur pembantu kepala daerah dan DPRD dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.⁴⁸

l. Urusan pemerintahan konkuren adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota.⁴⁹

E. Metode Penelitian

Penelitian adalah metode ilmiah yang dilakukan melalui penyidikan dengan seksama dan lengkap terhadap semua bukti-bukti yang dapat diperoleh mengenai suatu permasalahan tertentu sehingga dapat diperoleh melalui suatu permasalahan itu.⁵⁰ Penelitian merupakan suatu kegiatan ilmiah yang berkaitan dengan analisa dan konstruksi, yang dilakukan secara metodologis, sistematis, dan konsisten. Metodologis berarti sesuai dengan metode atau cara tertentu, sistematis adalah berdasarkan suatu sistem,

⁴⁶*Ibid*, Pasal 1 angka 6.

⁴⁷*Ibid*, Pasal 1 angka 8.

⁴⁸*Ibid*, Pasal 1 angka 23.

⁴⁹*Ibid*, Pasal 9 ayat (3).

⁵⁰ Khudzalifah Dimiyati dan Kelik Wardiono, *Metode Penelitian Hukum*, Surakarta: Muhammadiyah University Press, 2004, h.1.

sedangkan konsisten berarti tidak adanya hal-hal yang bertentangan dalam suatu kerangka tertentu.⁵¹

Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya.⁵²

1. Jenis Penelitian

Dalam penelitian ini, metode yang dipilih ialah normatif yuridis. Metode normatif yuridis adalah pendekatan yang diadopsi pada penelitian yang berfokus pada disiplin ilmu hukum, sementara itu, pendekatan ini juga berupaya untuk mengkaji norma-norma hukum yang diterapkan di dalam komunitas.⁵³ Jenis-jenis penelitian hukum normatif (*legal research*) meliputi: a. Penelitian yang berupa inventarisasi hukum positif, b. Penelitian yang berupa usaha-usaha penemuan asas-asas dan falsafah dasar (dogma atau doktrin) hukum positif, c. Penelitian berupa usaha penemuan hukum *in concreto* yang sesuai untuk diterapkan guna menyelesaikan suatu permasalahan tertentu.⁵⁴

Penelitian hukum normatif adalah proses penelitian untuk meneliti dan mengkaji tentang hukum sebagai norma, aturan, asas

⁵¹ Soerjono Soekanto, *op. cit.*, h.42

⁵² *Ibid*, h.43

⁵³ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1990, h.160

⁵⁴ Ronny Hanitijo Soemitro, *Masalah-Masalah Sosiologi Hukum*, Bandung: SinarBaru, 1984, h.10

hukum, prinsip hukum, doktrin hukum, teori hukum dan kepustakaan lainnya untuk menjawab permasalahan hukum yang diteliti.⁵⁵

2. Metode Pendekatan

Pendekatan diartikan sebagai usaha dalam rangka aktivitas penelitian untuk mengadakan hubungan dengan orang yang diteliti atau metode-metode untuk mencapai pengertian tentang masalah penelitian.⁵⁶ Menurut pandangan Peter Mahmud Marzuki, metode legislatif (*statute approach*) merupakan salah satu teknik penelitian dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan dengan isu hukum yang sedang ditangani. Bagi penelitian untuk kegiatan praktis, pendekatan undang-undang ini akan membuka kesempatan bagi peneliti untuk mempelajari adakah konsistensi dan kesesuaian antara undang-undang dengan undang-undang lainnya atau antara undang-undang dan Undang-Undang Dasar atau antara regulasi dan undang-undang.⁵⁷

3. Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu dengan melakukan studi kepustakaan (*library research*), yaitu dengan meneliti sumber-sumber bacaan yang bersifat teoritis ilmiah sehingga dapat dijadikan dasar dalam menganalisis permasalahan. Data yang


⁵⁵Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, Mataram: Mataram University Press, Cetakan Pertama, 2020, h.47-48

⁵⁶*Ibid*, h. 17.

⁵⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum, Edisi Revisi*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2005, h. 133.

dikumpulkan adalah data-data sekunder hukum positif meliputi bahan-bahan hukum, baik bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

a. bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, yakni, peraturan perundang-undangan:

- 
- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
 - b) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2006 mengenai sistem penyuluhan;
 - c) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah;
 - d) Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 mengenai pembentukan perangkat daerah;
 - e) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 154 Tahun 2014 mengenai pembentukan kelembagaan penyuluhan di bidang pertanian, perikanan, dan kehutanan;
 - f) Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 40/PERMENTAN/OT.010/08/2016 sebagai pedoman dalam melakukan pemetaan urusan pemerintah di sektor pangan dan pertanian;
 - g) Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 43/Permentan/OT.010/8/2016 sebagai pedoman nomenklatur, kedudukan hukum, serta fungsi Dinas

Urusan Pangan dan Dinas Urusan Pertanian di tingkat provinsi dan kabupaten/kota;

h) Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 sebagai pedoman pembentukan dan klasifikasi cabang dinas serta unit pelaksana teknis daerah;

i) Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2023 sebagai pedoman penyusunan unit pelaksana teknis pada Kementerian dan Lembaga Pemerintah NonKementerian (LPNK).

b. bahan hukum sekunder, dijabarkan melalui karya tulis ilmiah yang meliputi buku, jurnal hukum, serta makalah ilmiah, yang menjelaskan bahan hukum primer dengan memanfaatkan teori serta hasil penelitian terkait masalah yang diteliti dalam judul penelitian; dan

c. bahan hukum tersier mencakup artikel dari internet dan kamus.

Untuk mendukung data sekunder dilakukan wawancara dengan narasumber dari:

a. Bapak Sihmono, dari Sekretariat Badan Penyuluhan dan Pengembangan SDM Pertanian;

b. Bapak Azmi Nasution, dari Pusat Penyuluhan Perikanan, Kementerian Kelautan dan Perikanan;

- c. Bapak Hendro Asmoro, dari Pusat Penyuluhan, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan;
- d. Bapak Beny Cahyadi dan Ibu Ade Irma Safitri, dari Kementerian Dalam Negeri.

4. Analisis Data

Analisis data dilakukan melalui analisis kualitatif. Analisis kualitatif tidak memanfaatkan angka dalam menganalisis data, sebaliknya dengan menyajikan uraian secara verbal terhadap hasil temuan, dengan penekanan pada mutu/kualitas data daripada jumlah/angka.⁵⁸ Dari semua data baik data primer, sekunder, dan tersier yang telah diperoleh melalui inventarisasi data tertulis, selanjutnya diolah dan disusun secara sistematis untuk dianalisis secara kualitatif sehingga analisis tersebut diharapkan dapat menghasilkan kesimpulan atas permasalahan dan tujuan yang sedang diteliti dapat disampaikan dalam bentuk deskriptif.

F. Keaslian Penelitian

Tesis yang mengangkat judul “Kedudukan Hukum Kelembagaan Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan Dalam Penyelenggaraan Urusan Pemerintah Daerah” belum ada yang menulisnya sebelumnya. Tesis ini bertujuan untuk mengkaji kedudukan hukum dari Kelembagaan Penyuluhan yang telah diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2006 mengenai Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pemerintahan

⁵⁸ Salim HS, Erlies Septiana Nurbani, *op.cit*, h.16

daerah. Meskipun terdapat beberapa karya tulis yang mengulas tentang Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan, penelitian yang spesifik menilik aspek hukum kelembagaan penyuluhan seperti yang akan dibahas dalam tesis ini masih belum tersedia.

Tulisan Yang Berkaitan Dengan Penyuluhan Pertanian,
Perikanan, dan Kehutanan
Tabel I.2

No.	Peneliti	Judul Penelitian	Perbedaan
1.	Wiwik Yuniarti, Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret, tahun 2011	Tesis: Analisis Kinerja Penyuluh Pertanian Kabupaten Bogor	Penelitian dilakukan untuk mengetahui kinerja penyuluh pertanian dalam mendukung peningkatan agribisnis di kabupaten bogor, dan tidak meneliti dari aspek hukum kelembagaan penyuluhan
2.	Yanto, Pascasarjana Administrasi dan Kebijakan Publik, Universitas Pasundan, tahun 2016	Tesis: Implementasi Kebijakan Penyuluhan Pertanian Pada Penyuluh Pertanian Lapangan (PPL) di Badan Pelaksanaan Penyuluhan Pertanian, Perikanan dan Kehutanan (BP4K) Kabupaten Karawang	Fokus penelitian pada implementasi kebijakan penyuluhan pertanian pada Penyuluh Pertanian Lapangan (PPL) di Badan Pelaksanaan Penyuluhan Pertanian, Perikanan dan Kehutanan (BP4K) Kabupaten Karawang dengan orientasi optimalisasi peran dan tugas PPL di BP3K
3.	Ruth Nancy Gloria	Tesis: Pengaruh Kemampuan	Penelitian tersebut untuk mengetahui pengaruh

	<p>Pasaribu, Magister Manajemen Sekolah Pascasarjana Universitas Sumatera Utara, tahun 2019</p>	<p>Komunikasi, Beban Kerja dan Upah Kerja Terhadap Kinerja Penyuluh Pertanian di Kabupaten Deli Serdang</p>	<p>kemampuan komunikasi, beban kerja, dan upah terhadap kinerja penyuluhan pertanian di Dinas Pertanian Kabupaten Deli Serdang, Sumatera Utara, Indonesia secara kuantitatif untuk mengetahui hubungan kemampuan komunikasi, beban kerja, dan upah dengan kinerja karyawan</p>
4.	<p>Heny Indrawati, Program Studi Hukum Sekolah Pascasarjana Universitas Nasional</p>	<p>Tesis: Peranan Badan Pembinaan Hukum Nasional di Bidang Penyuluhan Hukum Dalam Mewujudkan Masyarakat Cerdas dan Sadar Hukum</p>	<p>Penelitian tersebut meneliti juga mengenai penyuluhan, tetapi berfokus kepada peran penyuluhan hukum oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, dalam mewujudkan masyarakat cerdas dan dasar hukum</p>
5.	<p>Syahyuti, Peneliti di Kementerian Pertanian, 2016</p>	<p>Jurnal: Modernisasi Penyuluhan Pertanian di Indonesia: Dukungan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 terhadap Eksistensi Kelembagaan Penyuluhan Pertanian</p>	<p>Persamaan: telah dilakukan telaah terhadap kondisi kelembagaan penyuluhan yang diatur dalam undang-undang nomor 16 tahun 2006 mengenai sistem penyuluhan pertanian, perikanan, dan kehutanan serta undang-undang pemerintah daerah.</p>

		di Daerah	<p>Perbedaan:</p> <p>berdasarkan analisis yang dilakukan, disarankan agar kelembagaan penyuluhan dipertahankan sesuai dengan ketentuan uu sp3k dan isi dari surat menteri pertanian no. 02/sm.600/m/1/2015 mengenai penyelenggaraan penyuluhan pertanian. dalam konteks ini, terdapat perbedaan signifikan dengan ketentuan yang diterapkan melalui pp nomor 18 tahun 2016 tentang perangkat daerah. menurut pp tersebut, kelembagaan yang akan dibentuk di daerah harus diintegrasikan sebagai bagian dari perangkat daerah yang sudah ada. namun, hingga saat ini belum ada usulan formulasi kebijakan regulasi yang spesifik dalam hal ini.</p>
--	--	-----------	--

Sumber : diolah dari masing-masing tesis dan jurnal sesuai penulis dan judulnya.

Penelitian yang dikerjakan oleh penulis ini berbeda dari beberapa karya sebelumnya dalam hal tujuan pengamatannya. Penelitian ini bertujuan untuk memeriksa relevansi Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16

Tahun 2006 mengenai Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan, termasuk aturan pelaksanaan yang berlaku saat ini. Fokus utamanya adalah mengenai kebijakan pembentukan kelembagaan penyuluhan, untuk menentukan apakah masih relevan atau tidak, ketika dikaitkan dengan kebijakan pembentukan kelembagaan-kelembagaan yang saat ini diatur oleh Perundang-undangan dalam bidang Pemerintahan Daerah. Di samping itu, penelitian juga mengkaji upaya yang bisa ditempuh untuk mengevaluasi permasalahan yang ada pada Kedudukan Hukum Kelembagaan Penyuluhan saat ini. Oleh karena itu, judul beserta pembahasan yang terkandung di dalam penulisan ini adalah asli dan dapat dipertanggungjawabkan oleh Penulis.

G. Sistematika Penulisan

Hasil penelitian yang diperoleh setelah dilakukan analisis kemudian disusun dalam bentuk laporan akhir dengan sistematika penulisan sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini berisi tentang Latar Belakang, Rumusan Masalah, Tujuan dan Manfaat Penelitian, Kerangka Teoritis dan Kerangka Konseptual, Metode Penelitian, Keaslian Penelitian, dan Sistematika Penulisan.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini menguraikan penjelasan umum mengenai Pemerintahan Daerah dan Pembagian Kewenangan Urusan

Pemerintahan Konkuren di Bidang Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan, dan mengenai Kewenangan dan Pembentukan Kelembagaan Pelaksana Suatu Urusan Pemerintahan

BAB III : KONDISI PENYELENGGARAAN KELEMBAGAAN PENYULUHAN PERTANIAN, PERIKANAN DAN KEHUTANAN

Bab ini menguraikan mengenai konsepsi penyuluhan menurut pendapat para ahli, sekilas perbandingan penyuluhan pertanian di beberapa negara, perkembangan penyuluhan dan lahirnya sistem penyuluhan nasional, dan kelembagaan penyuluhan di pusat dan daerah.

BAB IV : ANALISIS KEDUDUKAN HUKUM KELEMBAGAAN PENYULUHAN PERTANIAN, PERIKANAN, DAN KEHUTANAN DALAM PENYELENGGARAAN URUSAN PEMERINTAHAN DAERAH.

Bab ini menguraikan analisis kedudukan hukum Kelembagaan Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan dalam Sistem Penyuluhan di Indonesia setelah perubahan kewenangan urusan penyuluhan dalam pengaturan pemerintahan daerah, dan upaya pengaturan yang tepat terkait Pembentukan Kelembagaan Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah.

BAB V : PENUTUP

Bab ini berisikan kesimpulan dari pembahasan yang telah diuraikan dan disertakan pula saran-saran sebagai rekomendasi berdasarkan temuan-temuan yang diperoleh dari penelitian.

