



JIHHP:
Jurnal Ilmu Hukum, Humaniora dan Politik

<https://dinastirev.org/JIHHP> dinasti.info@gmail.com [+62 811 7404 455](tel:+628117404455)

E-ISSN: 2747-1993
P-ISSN: 2747-2000

DOI: <https://doi.org/10.38035/jihhp.v5i3>
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Kedudukan Hukum Kelembagaan Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan dalam Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Daerah

Asep Muhammad Rahmat Siddiq¹, Mustakim²

¹Alumni S2 Fakultas Hukum Universitas Nasional, Jakarta, Indonesia, kang.aseprahmat@gmail.com

²Dosen Fakultas Hukum Universitas Nasional, Jakarta, Indonesia, mustakim@civitas.unas.ac.id

Corresponding Author: kang.aseprahmat@gmail.com

Abstract: *Law Number 16 of 2006 on the Agricultural, Fisheries, and Forestry Extension System regulates extension services conducted systematically and integratedly from the central, provincial, district/city, to sub-district levels. One of the regulatory designs is the Government Extension Institution from the central to regional levels. Law Number 23 of 2014 on Regional Government introduced issues regarding changes in the authority over extension sub-functions, leading to misalignment among the sub-functions: fisheries extension was centralized, forestry extension was placed under both central and provincial governments, and agricultural extension, although not explicitly stated, continued to operate at every level. This issue triggered changes in Extension Institutions at the regional level. The legal issues in this research include: What is the legal standing of Agricultural, Fisheries, and Forestry Extension Institutions in the Extension System in Indonesia following the change in authority over extension matters in Regional Government regulations? What are the appropriate regulatory measures for forming Agricultural, Fisheries, and Forestry Extension Institutions in the administration of regional government affairs? This normative juridical research examines law as norms, rules, legal principles, doctrines, theories, and related literature to address the legal issues studied. The research findings indicate that the legal standing of extension institutions, as mandated by the Extension System Law, is not robust enough since they cannot be established or maintained due to the regional government's authority to regulate specific institutions locally. Regional governments are granted broad autonomy to implement local governance. The appropriate regulatory measure is to consider centralizing extension authority at the national or provincial level to optimize agricultural development.*

Keywords: *Extension Institutions, Authority, Regional Government Affairs*

Abstrak: Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2006 tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan merupakan pengaturan penyuluhan yang diselenggarakan secara sistematis, terintegrasi dari pusat, provinsi, kabupaten/kota, dan kecamatan. Salah satu desain pengaturannya adalah Kelembagaan Penyuluhan Pemerintah dari pusat sampai ke daerah. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, melahirkan permasalahan pada perubahan kewenangan sub urusan penyuluhan, sehingga terjadi

ketidaksejajaran antar sub urusan penyuluhan yaitu penyuluhan perikanan ditarik ke pusat, penyuluhan kehutanan ditarik ke pusat dan provinsi, penyuluhan pertanian meskipun tidak tercantum, tetap diselenggarakan pada setiap tingkatan. Permasalahan ini memicu terjadinya perubahan Kelembagaan Penyuluhan di daerah. Permasalahan hukum dalam penelitian ini meliputi Bagaimanakah kedudukan hukum Kelembagaan Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan dalam Sistem Penyuluhan di Indonesia Setelah Perubahan Kewenangan Urusan Penyuluhan Dalam Pengaturan Pemerintahan Daerah? Bagaimanakah upaya pengaturan yang tepat dalam pembentukan Kelembagaan Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah? Jenis penelitian yuridis normatif, untuk meneliti dan mengkaji tentang hukum sebagai norma, aturan, asas hukum, prinsip hukum, doktrin hukum, teori hukum dan kepustakaan lainnya untuk menjawab permasalahan hukum yang diteliti. Hasil penelitian bahwa kedudukan hukum kelembagaan penyuluhan sesuai desain amanat Undang-Undang Sistem Penyuluhan tidak cukup kuat karena tidak dapat dibentuk atau dipertahankan lagi mengingat adanya kewenangan Pemda mengatur lembaga tertentu di daerah, dan daerah diberikan otonomi seluas-luasnya untuk melaksanakan urusan pemerintahan daerah. Upaya pengaturan yang tepat adalah dengan mempertimbangkan menarik kewenangan penyuluhan ke pusat atau pada tingkat provinsi untuk optimalisasi pembangunan pertanian.

Kata Kunci: Kelembagaan Penyuluhan, Kewenangan, Urusan Pemerintahan Daerah

PENDAHULUAN

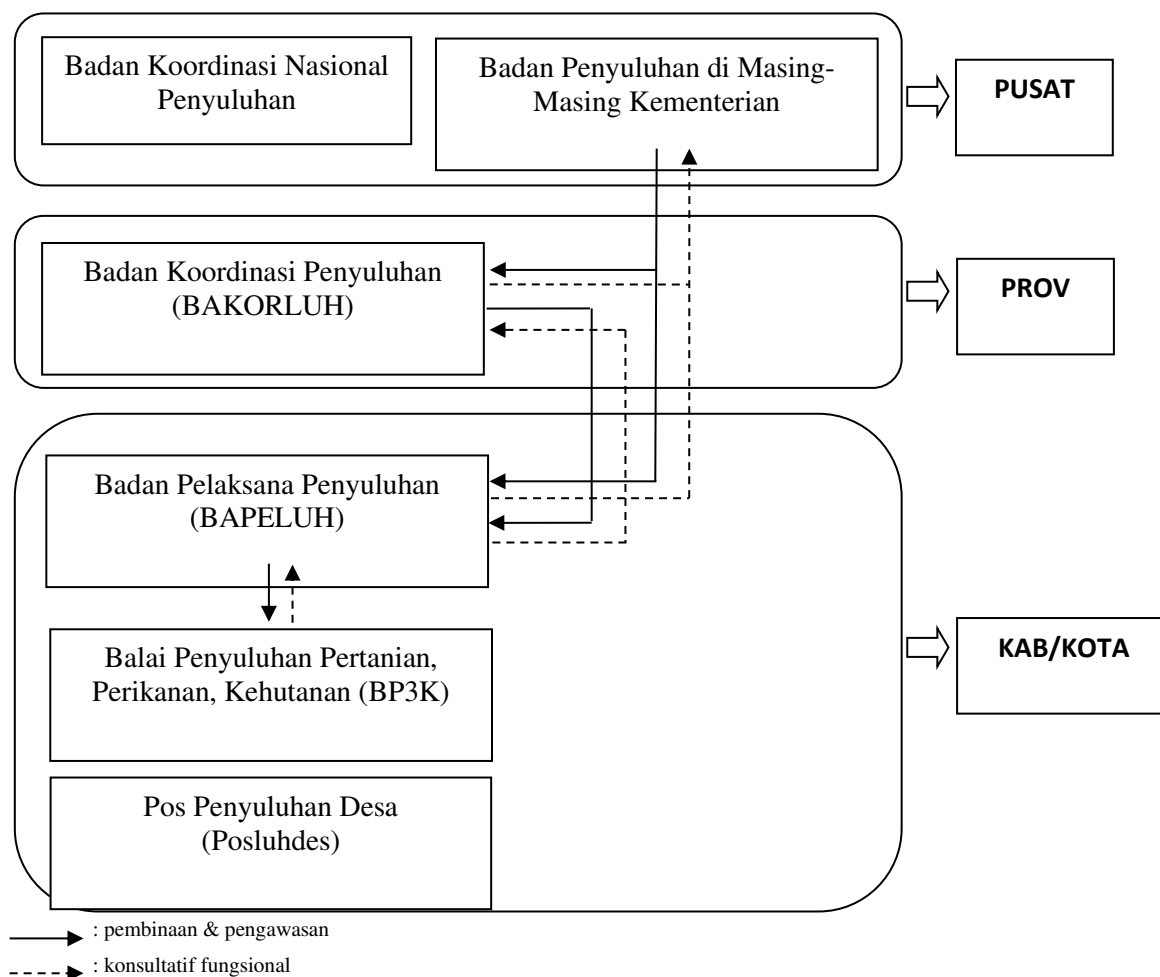
Perkembangan pengetahuan dan teknologi di kalangan masyarakat agraris, dapat menjadi perkembangan kemajuan yang pesat, terutama bagi para petani agar dapat merasakan keuntungan dari tujuan pembangunan, metode penyuluhan menjadi salah satu cara yang perlu diterapkan sebagai suatu model pendidikan atau pembelajaran. Penyuluhan diatur melalui Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2006 tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan. 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 (UURI No. 16 Tahun 2006, pada bagian pertimbangan).

UU Sistem 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. 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*) (Herry Nur Faisal, 2010:50).

Peran penyuluhan dalam pembangunan pertanian mempunyai kedudukan yang strategis dalam pembangunan SDM, sehingga peran kelembagaan penyuluh pertanian sangat dibutuhkan (Yohan, dkk, 2023:1797). Kegiatan penyuluhan yang didukung oleh sumber daya penyuluh yang memadai akan berdampak juga pada keberhasilan tujuan pembangunan pertanian. Penyuluh menjadi ujung tombak keberhasilan pembangunan di bidang pertanian, karena para Penyuluh ini yang berhubungan langsung dengan para petani.

Salah satu pengaturan dalam Sistem Penyuluhan adalah kelembagaan penyuluhan pemerintah. Pembentukan kelembagaan penyuluhan yang didesain dan terorganisir mulai dari tingkat pusat hingga ke daerah, kecamatan sampai ke desa. Kelembagaan penyuluhan

pemerintah di tingkat pusat berbentuk badan penyuluhan, di tingkat provinsi, berbentuk Badan Koordinasi Penyuluhan, di tingkat kabupaten/kota berbentuk Badan Pelaksana Penyuluhan; dan di tingkat kecamatan, berupa Balai Penyuluhan (Pasal 8 ayat (2), UURI No. 16 Tahun 2006). Di daerah, penamaan kelembagaan penyuluhan di provinsi adalah Badan Koordinasi Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan (BKP3K), di kabupaten/kota dengan Badan Pelaksanan Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan (BP4K), dan Balai Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan (BP3K) di kecamatan. Bahkan kelembagaan penyuluhan juga ada di tingkat desa/kelurahan berupa Pos Penyuluhan Desa (Posluhdes). Kelembagaan Penyuluhan Pemerintah diuraikan sebagai berikut:



Gambar 1. Struktur Kelembagaan Penyuluhan Tingkat Pusat hingga Daerah

Seiring dengan berjalannya waktu, diberlakukan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemda, mengatur 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” (Pasal 11 ayat (1), UURI No. 23 Tahun 2014), dan pertanian merupakan salah satu urusan pemerintahan pilihan di daerah. Penyuluhan sebagai bagian dari urusan pilihan pertanian, perikanan, dan kehutanan mengalami ketidaksejajaran pelaksanaan urusan, sehingga mengakibatkan kewenangan pelaksanaan penyuluhan berbeda-beda.

Tabel 1. Sub Urusan Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan

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 Masyarakat di bidang Kehutanan	a. Penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan serta pendidikan menengah kehutanan. b. Penyelenggaraan penyuluhan kehutanan nasional .	a. Pelaksanaan penyuluhan kehutanan provinsi . b. Pemberdayaa n masyarakat di bidang kehutanan.	---

Sumber : diolah dari Lampiran UU Pemda.

Urusan penyuluhan perikanan kewenangannya ditarik menjadi urusan pemerintah pusat, urusan penyuluhan kehutanan kewenangannya hanya menjadi urusan pemerintah pusat dan daerah provinsi, sedangkan untuk urusan penyuluhan pertanian tidak tercantum atau tidak ada dalam setiap level pembagian urusan pemerintahan baik pusat, provinsi, maupun kabupaten/kota (Urusan bidang kelautan dan perikanan, bidang kehutanan, dan bidang pertanian, Lampiran UURI No. 23 Tahun 2014).

UU Pemda mengatur bahwa jika terdapat kelembagaan yang dibentuk oleh suatu peraturan perundang-undangan di daerah, kelembagaan tersebut menjadi bagian dari perangkat daerah yang ada (Pasal 231 UURI No. 23 Tahun 2014). 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. Kelembagaan penyuluhan di daerah dengan bentuk yang telah disebutkan banyak yang hilang menyesuaikan dengan pembentukan perangkat daerah.

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 pelaksana penyuluhan. 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 (Syahyuti, 2016:85). Perubahan lembaga penyuluhan ini juga berdampak terhadap program penyuluhan dan biaya operasional penyuluhan yang ada dalam program pembangunan pertanian menjadi berkurang (Reno Seprama,dkk, 2023:325).

Seiring berlakunya UU Pemda, peran kelembagaan penyuluhan pertanian mengalami penurunan. Penyuluhan pertanian sebagai urusan pilihan di daerah, berakibat pada tidak semua daerah menganggap esensial pembentukan Balai Penyuluhan Pertanian (BPP), 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. Dari beberapa permasalahan yang ada, bagaimanakah kedudukan hukum Kelembagaan Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan dalam Sistem Penyuluhan di Indonesia Setelah Perubahan Kewenangan Urusan Penyuluhan Dalam Pengaturan Pemerintahan Daerah? dan bagaimanakah upaya pengaturan yang tepat dalam pembentukan Kelembagaan Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Daerah?

METODE

Metode penelitian yang digunakan dalam tulisan ini adalah metode yuridis normatif, yang merupakan suatu pendekatan penelitian yang berfokus pada pengkajian hukum sebagai sebuah sistem norma yang tersusun dalam hierarki peraturan perundang-undangan dan asas-asas hukum. (Marzuki, 2010: 35). Metode ini melibatkan analisis mendalam terhadap berbagai instrumen hukum seperti undang-undang, peraturan, putusan pengadilan, doktrin hukum yang diakui, prinsip-prinsip hukum yang berlaku universal, serta teori-teori hukum yang relevan. Proses ini juga mencakup studi terhadap berbagai literatur hukum untuk memahami konteks, maksud, dan tujuan dari norma-norma hukum yang dikaji. Penelitian yuridis normatif ini dilakukan untuk memberikan jawaban terhadap permasalahan hukum yang telah dirumuskan, dengan cara menggali dasar-dasar hukum, mengevaluasi keberlakuan peraturan, dan menilai bagaimana norma-norma tersebut diterapkan dalam praktik. (Siahaan, 2020: 12).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kedudukan Hukum Kelembagaan Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan Dalam Sistem Penyuluhan di Indonesia Setelah Perubahan Kewenangan Urusan Penyuluhan Dalam Pengaturan Pemerintahan Daerah

UU Sistem Penyuluhan, menyediakan kerangka hukum bagi penyuluhan di sektor Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan. Dalam kandungan regulasi yang dijadikan pembahasan, aspek terpenting yang menjadi inti dari sistem penyuluhan terkait dengan pembentukan kelembagaan penyuluhan dan penempatan sumber daya manusia penyuluh, meskipun elemen lain juga memegang peranan krusial dan integral yang berinteraksi dalam satu kesatuan sistem penyuluhan.

Kelembagaan Penyuluhan dalam UU Sistem Penyuluhan, di desain dan dibakukan agar kelembagaannya sistematis, terintegrasi dan terkoordinasi termasuk didalamnya pengelolaan ketenagaan penyuluh, hal ini sebagaimana disebut dalam naskah akademik pembentukan Rancangan Undang-Undang Sistem Penyuluhan Pertanian bahwa “untuk membangun kelembagaan penyuluhan pertanian yang handal diperlukan UU Penyuluhan guna menyatukan persepsi tentang pengertian penyuluhan, menyatukan langkah dalam satu sistem penyuluhan pertanian...” (Komisi IV DPR RI, 2005:30).

Dalam UU Sistem Penyuluhan, kelembagaan penyuluhan telah diatur untuk dilaksanakan di berbagai level pemerintahan. Dijelaskan bahwa di tingkat pusat, terdapat sebuah Badan yang bertanggung jawab atas penyelenggaraan penyuluhan. Sementara itu, di tingkat provinsi, dengan bentuk Badan Koordinasi Penyuluhan, dan pada tingkat

kabupaten/kota, berupa badan Pelaksana Penyuluhan, dan pada tingkat kecamatan, berbentuk Balai Penyuluhan.

Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 154 Tahun 2014 mengenai Kelembagaan Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan yang tertuang dalam Pasal 7, disebutkan bahwa pembentukan kelembagaan penyuluhan pada level provinsi dengan pembentukan Badan Koordinasi Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan. Selanjutnya, dalam Pasal 12 menetapkan bahwa pada tingkat kabupaten/kota, kelembagaan ini direalisasikan dengan pembentukan Badan Pelaksana Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan. Di tingkat kecamatan, Pasal 17 menyatakan pembentukan kelembagaan ini dilaksanakan melalui institusi yang dikenal dengan nama Balai Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan (BP3K).

Transformasi kelembagaan penyuluhan terjadi sejak UU Pemda mulai berlaku. Dalam penyelenggaraan sub urusan penyuluhan, terdapat perubahan kewenangan di mana penyuluhan perikanan berada di bawah kendali pemerintah pusat, penyuluhan kehutanan oleh pemerintah pusat dan pemerintah provinsi. Adapun penyuluhan pertanian, tidak tertera dalam lampiran undang-undang pemda, tetapi pembagian urusan tersebut, tetap diselenggarakan di semua level, mencakup pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota, dengan mendasarkan pada prinsip dan kriteria yang sudah diatur dalam pembagian urusan pemerintahan konkuren.

Penyelenggaraan penyuluhan memiliki dinamia dasar hukum yang sangat tinggi hal tersebut menyebabkan perubahan prioritas kebijakan di pemerintah pusat yang berimplikasi terhadap kelembagaan penyuluhan di daerah yang pada akhirnya mempengaruhi kinerja penyuluh itu sendiri (Nana Nurlina Ginting & Matius Bangun, 2021:71). Perubahan sangat dirasakan oleh pengambil kebijakan penyuluhan di daerah dan oleh para penyuluh pertanian dilapangan.

Kelembagaan penyuluhan memiliki peran yang sangat penting dalam meningkatkan sumberdaya manusia dalam membangun pertanian. Secara umum kelembagaan penyuluhan melakukan tugas untuk meningkatkan kompetensi penyuluhan pertanian, melakukan terobosan inovasi teknologi pertanian, menyusun dan menyebarkan materi penyuluhan serta melakukan pengawasan kegiatan yang dilakukan oleh penyuluhan pertanian. Dengan harapan pembangunan pertanian kearah yang lebih baik dan peningkatan SDM yang berkualitas (Kordiyana K. Ranga, dkk, 2020:2).

Dinamika Perubahan yang terjadi pada aspek kelembagaan menyebabkan sulitnya koordinasi baik secara struktural maupun secara fungsional yang berimbas ke daerah dalam penyelenggaraan penyuluhan (Nana Nurlina Ginting & Matius Bangun, 2021:74). Koordinasi antar penyuluh pertanian dengan penyuluh perikanan dan kehutanan, sudah tidak dalam satu koordinasi kelembagaan penyuluhan, dan di tingkat kabupaten/kota serta kecamatan menyisakan kelembagaan penyuluhan pertanian saja.

Memang terdapat kebijakan ini untuk memperkuat penyuluhan di daerah oleh SE Menteri Dalam Negeri Nomor 520/9340/OTDA Tahun 2017 mengenai penataan urusan pemerintahan konkuren, yang secara spesifik menegaskan bahwa kelembagaan penyuluhan pertanian di tingkat provinsi dan kabupaten/kota menjadi bagian dari lingkup tugas Dinas yang bertanggung jawab atas urusan Pertanian berupa bidang penyuluhan atau seksi penyuluhan, akan tetapi wadah penyuluhan yang ada di dalam sub unit atau bidang di dalam dinas kurang mendukung dalam penguatan penyelenggaraan penyuluhan, karena di dalam dinas ada fungsi-fungsi lain selain penyuluhan sehingga prioritas dukungan anggaran pun akan terbagi.

Kelembagaan di daerah dalam UU Pemda dikenal sebagai Perangkat Daerah yang berperan sebagai komponen pendukung kepala daerah DPRD dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Sesuai Pasal 209 undang-undang tersebut, perangkat daerah di tingkat provinsi yaitu sekretariat daerah, sekretariat DPRD, inspektorat, dinas, serta badan. Adapun pada tingkat kabupaten atau kota, Perangkat Daerah meliputi

sekretariat daerah, sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, inspektorat, dinas, badan, dan juga kecamatan.

Dalam Pasal 231 UU Pemda disebutkan 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.” Pengaturan selanjutnya sesuai PP Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah sebagai landasan hukum untuk pembentukan kelembagaan daerah dan penetapan kewenangan yang bersangkutan.

Pasal 3 PP Perangkat Daerah, menetapkan bahwa pembentukan serta struktur perangkat daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah, dengan terlebih dahulu perlu persetujuan dari Menteri Dalam Negeri bagi Peraturan Daerah tingkat Provinsi, atau dari Gubernur bagi tingkat Kabupaten/Kota.

Kemudian PP tersebut mengatur penentuan tipe perangkat daerah dengan menggunakan kriteria tipologi berdasarkan hasil pemetaan urusan pemerintahan sesuai variabel umum dan teknis. Pemetaan dilakukan dengan indikator jumlah penduduk, luas wilayah, dan kemampuan keuangannya, yang dijabarkan dalam lampirannya.

Berdasarkan kewenangan yang diatur UU Pemda dan PP Perangkat Daerah tersebut, pembentukan Kelembagaan Penyuluhan yang akan melaksanakan penyuluhan pertanian, perikanan, dan kehutanan di daerah sesuai yang diatur oleh Undang-Undang Sistem Penyuluhan beserta peraturan presidennya, sulit untuk terwujud dan tidak bisa dipertahankan sesuai dengan model yang dirancang seperti BAKORLUH pada tingkat Provinsi dan BAPELUH di tingkat Kabupaten/Kota.

Penyuluhan kini hanya dikelola sebagai salah satu bagian dari tugas dan fungsi Dinas, yang dilaksanakan oleh bidang penyuluhan atau seksi penyuluhan, atau bahkan oleh UPTD. Kondisi seperti ini tetap akan melemahkan keberadaan penyuluhan di daerah, karena kelembagaannya tidak ada. Meskipun kelembagaannya dianggap tetap ada sebagai pelaksanaan fungsi penyuluhan, tetapi lingkup kedudukannya sangat terbatas dilaksanakan oleh setingkat bidang atau setingkat seksi penyuluhan. Tentunya hal ini diperkirakan akan mengurangi prioritas pelaksanaan tugas dan fungsi penyuluhan karena di dalam suatu dinas itu ada tugas dan fungsi lain selain penyuluhan, dan sumber daya nya akan terbagi kepada bidang atau seksi lainnya di dalam dinas.

Kelembagaan Penyuluhan yang didesain dalam suatu sistem penyuluhan yang melembaga secara mandiri, di tingkat pusat dapat terbentuk kelembagaannya tetapi di daerah tidak dapat direalisasikan. Tentunya hal ini akan berpengaruh kepada optimalisasi dalam pelaksanaan penyuluhan. Adanya salah satu sistem saja yang tidak berjalan, maka pelaksanaan tugas dan fungsi dalam lembaga tersebut tidak dapat berjalan dengan optimal (Dedy Kusnadi, 2017:44).

Kendati pengaturan pembentukan kelembagaan penyuluhan tertuang dalam UU Sistem Penyuluhan, tetapi UU Pemda juga telah menetapkan ketentuan tentang pembentukan lembaga daerah yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan. Sehingga Kelembagaan Penyuluhan yang diharapkan dari Sistem Penyuluhan menjadi sulit terwujud.

Adanya ketentuan mengenai pembentukan lembaga di daerah dan penentuan tipe perangkat daerah dengan menggunakan kriteria tipologi berdasarkan hasil pemetaan urusan pemerintahan, berakibat pada beragamnya kelembagaan penyuluhan di daerah, ini menggambarkan beragamnya sudut pandang pemerintah daerah tentang penyuluhan pertanian, yang akhirnya akan sangat berpengaruh terhadap efektivitas penyuluhan pertanian dalam mendukung keberhasilan program pembangunan daerah. Cara pandang yang berbeda terhadap kebijakan tersebut, telah merubah struktur kelembagaan penyuluhan pertanian serta penyelenggaraannya di daerah. Keadaan seperti ini membuat kinerja penyuluhan pertanian

semakin mengalami penurunan karena penempatan penyuluhan pertanian pada posisi yang tidak tepat (Kordiyana K. Ranga, dkk, 2020:2).

Pembentukan kelembagaan yang melaksanakan kewenangan suatu urusan pemerintahan diatur di bawah payung hukum yang sama, yaitu undang-undang. Akan tetapi, penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah, termasuk di dalamnya pembentukan kelembagaan bagi pelaksana urusan pemerintahan konkuren di daerah, didasarkan pada UU Pemda sebagai aturan khusus yang mengatur pembentukan Perangkat Daerah. Pelaksanaan dari aturan ini kemudian dijabarkan lebih lanjut melalui PP Perangkat Daerah.

Dalam konteks pembentukan kelembagaan di tingkat daerah, khususnya terkait Perangkat Daerah, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah merupakan *lex specialis derogat legi generali* terhadap Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2006 tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan. Prinsip *lex specialis derogat legi generali* menyatakan bahwa suatu peraturan yang bersifat khusus akan mengesampingkan peraturan yang bersifat umum dalam hal penerapannya (Nurfaqih Irfani, 2020:313).

Ternyata menurut Nurfaqih Irfani, menerapkan asas *lex specialis* bukanlah suatu hal yang mudah mengingat tidak adanya ukuran yang pasti untuk menentukan secara mutlak bahwa suatu aturan hukum adalah bersifat khusus terhadap aturan hukum lainnya yang bersifat umum. Hubungan umum-khusus antara suatu peraturan dan peraturan lainnya bersifat relatif. Adakalanya suatu peraturan berkedudukan sebagai *lex specialis*, namun dalam hubungannya dengan peraturan lain dapat pula berkedudukan sebagai *lex generalis* (Nurfaqih Irfani, 2020:313).

Dalam rangka mengukur penerapan prinsip yang disebutkan, Prof. Bagir Manan di dalam karya tulisnya, "Hukum Positif Indonesia", yang dikutip oleh A.A. Oka Mahendra dalam tulisannya "Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan", menyatakan bahwa terdapat beberapa aspek yang bisa dijadikan acuan dalam penerapan prinsip *lex specialis derogat legi generali*, antara lain: (Nurfaqih Irfani, 2020:314)

1. ketentuan yang didapati dalam aturan hukum umum tetap berlaku, kecuali yang diatur khusus dalam aturan hukum khusus tersebut;
2. ketentuan *lex specialis* harus sederajat dengan ketentuan *lex generalis* (misalnya, undang-undang dengan undang-undang); dan
3. aturan *lex specialis* wajib ditempatkan di dalam rezim hukum yang identik dengan *lex generalis*. Sebagai contoh, Kitab Undang-Undang Hukum Dagang (KUHD) berperan sebagai *lex specialis* bagi Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata) dikarenakan keduanya beroperasi dalam rezim hukum yang serupa, yakni rezim hukum keperdataan.

Dengan didasarkan pada asas *lex specialis*, kedudukan UU Pemda ditegaskan sebagai regulasi spesifik mengatur pembentukan kelembagaan daerah yang termasuk dalam kategori Perangkat Daerah. Oleh karena itu, norma yang mengatur pembentukan Kelembagaan Penyuluhan sebagaimana yang tertuang dalam UU Sistem Penyuluhan, harus tunduk pada regulasi yang ditetapkan dalam UU Pemda. Ini juga termasuk tata cara yang diatur dalam PP Perangkat Daerah.

Untuk ketentuan yang berkaitan dengan pengelolaan teknis penyuluhan yang mencakup materi penyuluhan, mekanisme kerja, metode penyuluhan, serta program penyuluhan dalam UU Sistem Penyuluhan, merupakan *lex specialis* terhadap UU Pemda, kecuali ketentuan mengenai pembentukan kelembagaan penyuluhan.

Dalam hubungan antar kekuasaan pemerintahan, yakni hubungan pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah, UU Pemda juga telah membagi klasifikasi urusan pemerintahan, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 9 bahwa urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Dalam urusan pemerintahan konkuren, urusan pemerintahan tersebut dibagi antara Pemerintah Pusat

dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Kemudian, Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah. Inilah yang juga menjadikan Daerah itu mempunyai kewenangan sendiri untuk pemerintahannya, sebagaimana disebutkan bahwa Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pelaksanaan otonomi daerah memberikan keleluasaan bagi pemerintah daerah untuk menyusun organisasi perangkat daerahnya (Muhammad Iqbal, Andri Sandria, 2020:294).

Berdasarkan UU Pemda, kewenangan sebagian urusan pemerintahan telah dialihkan oleh Pemerintah Pusat kepada pemerintah daerah. PP Perangkat Daerah juga diberlakukan sebagai landasan hukum dalam pembentukan kelembagaan di tingkat daerah. Dengan demikian, pengaturan Kelembagaan Penyuluhan di daerah yang diatur UU Sistem Penyuluhan dan Peraturan Presiden Nomor 154 Tahun 2014 harus menyesuaikan dengan pengaturan dalam UU Pemda dan PP Perangkat Daerah.

Upaya pengaturan yang tepat dalam pembentukan Kelembagaan Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Daerah

Dengan adanya ketentuan dalam UU Pemda dan PP Perangkat Daerah, mengenai pembentukan lembaga tertentu di daerah yang diperintahkan melalui peraturan perundang-undangan dijadikan bagian dari Perangkat Daerah yang ada setelah dikonsultasikan kepada Menteri dan menteri yang menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang pendayagunaan aparatur negara, mempersulit implementasi desain pembentukan kelembagaan penyuluhan pertanian, perikanan, dan kelautan di tingkat daerah sesuai dengan mandat UU Sistem Penyuluhan. Saat ini, kedudukan penyuluhan hanya terintegrasi sebagai elemen dari tugas dan fungsi yang tertanam pada Dinas di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Pelaksanaan penyuluhan sering kali dijalankan oleh seksi atau bidang, walaupun di beberapa tempat juga terbentuk dalam wujud UPTD baik di provinsi atau kabupaten/kota.

Sejalan dengan transformasi sub urusan penyuluhan dalam sektor pertanian, perikanan, dan kehutanan, perlu adanya penguatan pada kelembagaan penyuluhan. Untuk memperkuat Kelembagaan Penyuluhan, keberadaan sub urusan penyuluhan pertanian seyogianya ditegaskan kembali dalam Lampiran UU Pemda. Hal ini penting untuk memastikan kejelasan kewenangan yang ada dalam penyelenggaraan pembagian urusan pemerintahan di bidang pertanian khususnya pada sub urusan penyuluhan pertanian.

Kewenangan sub urusan penyuluhan pertanian perlu dipertimbangkan untuk ditarik ke pusat atau setidaknya ditarik ke tingkat provinsi, agar pembangunan pertanian dapat lebih optimal mengingat pemerintah pusat sangat berkepentingan untuk memastikan keberhasilan program pembangunan pertanian sebagai contoh untuk ketahanan pangan, sehingga untuk mensukseskan program tersebut dukungan dari pemerintah pusat sangat besar. Selanjutnya, dalam pelaksanaan penyuluhan di tingkat daerah, ditemukan bahwa program dan anggaran penyuluhan yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah seringkali tidak mencukupi. Oleh karena itu, sebagai langkah konsolidasi penyelenggaraan penyuluhan, pertimbangan untuk memusatkan kewenangan sub urusan penyuluhan dari daerah ke pusat menjadi suatu opsi yang layak dipertimbangkan.

Upaya pemerintah pusat untuk mengeluarkan kebijakan penyuluh pertanian ditarik ke pusat agar penyelenggaraan penyuluhan pertanian berjalan efektif dilatarbelakangi persepsi daerah terhadap penyelenggaraan penyuluhan pertanian menjadi beragam yang berakibat pada kelembagaan penyuluhan pertanian menjadi hilang dan pengelolaan ketenagaan penyuluhan kurang mendapat perhatian, program dan anggaran penyuluhan yang dibiayai oleh APBD juga dirasakan masih kurang memadai, serta jumlah dan kualitas penyuluh pertanian kurang mencukupi.

Inisiatif ini merupakan bagian dari strategi kebijakan yang tengah dicanangkan oleh pemerintah pusat. Penguatan ini penting dilakukan dengan mengusulkan beberapa perubahan terkait dengan regulasi, kebijakan, anggaran, dan lain-lain, termasuk rencana amendemen terhadap UU Pemda. Perubahan ini meliputi perubahan status urusan pertanian menjadi urusan wajib, bukan lagi urusan pilihan, pengelolaan tenaga penyuluhan pertanian, baik PNS maupun PPPK, direncanakan menjadi tanggung jawab pemerintah pusat, dengan skema menjadi pegawai pemerintah pusat yang diperbantukan ke pemerintahan daerah.

Dampak jika menarik kewenangan sub urusan penyuluhan ke pusat adalah akan terjadi peralihan status kepegawaian penyuluh pertanian yang semula kewenangan pengelolaan kepegawaianya di daerah menjadi kewenangan pengelolaan pusat. Perubahan kewenangan ini akan terjadi pada penganggaran kepegawaian, sehingga perlu melakukan perhitungan beban anggaran yang harus disiapkan.

Pilihan kebijakan lainnya sebagai langkah yang ditempuh adalah perubahan kewenangan sub urusan penyuluhan hingga ke tingkat provinsi. Langkah ini dimaksudkan untuk mendistribusikan peran antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi. Peran pemerintah pusat salah satunya dengan keberadaan Unit Pelaksana Teknis (UPT) pusat yang melaksanakan tugas dan fungsi penyuluhan di wilayah kerja provinsi dan kabupaten/kota. Berdasarkan asas dekonsentrasi, kedudukan hukum gubernur sebagai perwakilan Pemerintah Pusat memungkinkan pembagian sebagian urusan pemerintahan kepada instansi vertikal serta kepada gubernur yang bertanggung jawab atas urusan pemerintahan umum. Sesuai dengan Pasal 19 ayat (1) UU Pemda, penyelenggaraan urusan pemerintahan yang merupakan kewenangan konkuren pemerintah pusat dapat dijalankan oleh gubernur sebagai perwakilan Pemerintah Pusat atau oleh Instansi Vertikal yang berada di daerah, yang dilaksanakan berlandaskan pada asas Dekonsentrasi. Lebih lanjut, dalam kapasitasnya sebagai wakil pemerintah pusat, gubernur juga berwenang untuk melakukan pembinaan dan pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan di tingkat kabupaten/kota.

Pembentukan kelembagaan penyuluhan pusat dengan mengubah dan memanfaatkan UPT Pusat yang ada dilakukan sesuai mekanisme usulan kepada Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi disertai dengan membuat klasifikasi unit pelaksana teknis yang ditetapkan oleh masing-masing kementerian. Apabila pilihan kebijakannya bahwa sub urusan penyuluhan pertanian akan ditarik ke provinsi dan pusat, dapat mengadopsi model kelembagaan seperti penyuluhan kehutanan, dengan membentuk kantor Cabang Dinas atau Unit Pelaksana Teknis Dinas.

KESIMPULAN

Kedudukan hukum Kelembagaan Penyuluhan pertanian, perikanan, dan kehutanan dalam sistem penyuluhan di Indonesia setelah perubahan kewenangan urusan penyuluhan dalam pengaturan pemerintahan daerah, tidak cukup kuat di daerah karena tidak dapat dibentuk atau dipertahankan untuk melembaga dalam sebuah Kelembagaan Penyuluhan sesuai dengan desain Undang-Undang Sistem Penyuluhan. Kondisi tersebut dikarenakan Undang-Undang Pemerintahan Daerah dan PP perangkat daerah secara tegas mengatur mengenai pembentukan lembaga tertentu di daerah, limitasi jenis perangkat daerah serta penentuan tipe perangkat daerah berdasarkan hasil pemetaan urusan pemerintahan. Adapun sarannya dimulai dengan melakukan penguatan dari aspek kewenangan melalui revisi peraturan perundang-undangan terkait penyelenggaraan penyuluhan maupun penyelenggaraan urusan pemerintahan pusat dan daerah.

Upaya pengaturan yang tepat dalam pembentukan Kelembagaan Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah adalah dengan mencantumkan kembali sub urusan penyuluhan pertanian dalam UU Pemda agar memberikan kejelasan kewenangan dalam penyelenggaraan pembagian urusan pemerintahan bidang

pertanian. Kewenangan sub urusan penyuluhan pertanian perlu dipertimbangkan untuk ditarik ke pusat atau setidaknya ditarik ke tingkat provinsi, agar keberhasilan pembangunan pertanian di tingkat daerah dan nasional dapat lebih optimal, serta memastikan daerah membentuk UPTD yang membidangi penyuluhan pertanian.

Dalam upaya tersebut, disarankan bahwa pembentukan kelembagaan penyuluhan pertanian dengan memanfaatkan Unit Pelaksana Teknis (UPT) Pusat yang telah ada, yang berasal dari Balai Pengkajian Teknologi Pertanian (BPTP) Provinsi ex-Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian (sekarang menjadi BSIP Provinsi), yaitu dengan menambahkan fungsi penyuluhan pada UPT Pusat tersebut atau menjadikan UPT Pusat tersebut fokus melaksanakan tugas dan fungsi Penyuluhan, di wilayah kerja provinsi sampai dengan kabupaten/kota.

REFERENSI

- Dedy Kusnadi, *Faktor-Faktor Penentu Pengembangan BP3K Sebagai Simpul Koordinasi Pembangunan Pertanian Wilayah di Kabupaten Garut*. Jurnal Penyuluhan Pertanian, Vo. 12 Nomor 2, November 2017.
- 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.
- Komisi IV DPR RI, *Naskah Akademik RUU tentang Sistem Penyuluhan Pertanian*, Jakarta: 2005.
- Kordiyana K. Rangga, dkk, *Tingkat Efektivitas Penyuluhan Pertanian di Kecamatan Jati Agung Kabupaten Lampung Selatan*, Jurnal Agribisnis Terpadu Vol. 13 No. 1 Juni 2020.
- Muhammad Iqbal, Andri Sandria, *Penataan Struktur Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Sleman Daerah Istimewa Yogyakarta*, Jurnal MODERAT, Volume 6, Nomor 2, 31 Mei 2020.
- Nana Nurlina Ginting dan Matius Bangun, *Analisis Koordinasi Kelembagaan Dalam Penyelenggaraan Penyuluhan Pertanian (Studi Kasus Kec. Berastagi Kab. Karo)*, Jurnal Darma Agung Volume 29, Nomor 1, April 2021.
- Nurfaqih Irfani, *Asas Lex Superior, Lex Specialis, dan Lex Posterior: Pemaknaan, Problematika, dan Penggunaannya Dalam Penalaran Dan Argumentasi Hukum*, Jurnal Legislasi Indonesia Vol 16 No. 3 - September 2020.
- Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah
- Peraturan Presiden Nomor 154 Tahun 2014 tentang Kelembagaan Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan
- Reno 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.
- 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.
- Undang-Undang No. 16 Tahun 2006 tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan
- Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- Yohan, Danang Manumono, Siwi Istiana Dinarti, *Tingkat Efektivitas Penyuluh Pertanian Kecamatan Sukoharjo, Kabupaten Wonosobo*, Agroforetech, Volume 1, Nomor 3, September 2023