

## KOMUNIKASI POLITIK DAN PROSES PENGAMBILAN KEPUTUSAN: PEMBELAJARAN MODEL PRIMA TANI MENJADI PROGRAM SIMANTRI DI BALI

### *Political Communication and Decision-Making Process: Lesson Learned from Prima Tani Model to Simantri Program in Bali*

Iwan Setiajie Anugrah

*Pusat Riset Kesejahteraan Sosial, Desa dan Konektivitas, Badan Riset dan Inovasi Nasional  
Jln. M.H. Thamrin No. 8, Jakarta Pusat 10340, DKI Jakarta, Indonesia  
Korespondensi penulis. Email: iwansetiajie@yahoo.com*

Naskah diterima: 27 Oktober 2021

Direvisi: 27 April 2022

Disetujui terbit: 29 Mei 2022

#### ABSTRACT

Political communication becomes an important aspect in the advocacy process, dissemination of innovation, and central agricultural development program. Regional autonomy and a decentralized development model have not been a driver of the sustainability of leaders and bureaucracies in the region towards agricultural sector development policies. This condition impacts the slow process of dissemination and adoption of technological innovations. Prima Tani is one of the agricultural development innovation models, initiated by the Agricultural Research and Development Agency and being adopted by the Provincial Government of Bali into the Simantri. The transformation process of the Prima Tani Model to the Simantri Program was supported by the Governor of Bali, in line with the strategic program of Bali Province towards Bali Mandara (forward, safe, peace, and prosperity). This paper aims to analyze the process of political communication and decision-making of the Prima Tani Model in Simantri Program in Bali Province. The research location was established because Bali Province successfully transformed the innovation of the Prima Tani Model into a regional agricultural development program (Simantri). Data and information are done by snowballing method. The results of the study are delivered descriptively and qualitatively. The result showed that political communication becomes an important process in Simantri Program. An important role in the decision-making process was carried out by the governor and outlined in the governor's rules as a political document of Bali. Political communication strategies were carried out through power politics and through bureaucratic politics and advocacy in addition to socialization programs in the centre and region of the community. The Simantri Program will continue to support the economy of rural communities in Bali, despite the change of regional leaders.

**Keywords:** *Bali Province, decision-making, political communication, prima tani, simantri*

#### ABSTRAK

Komunikasi politik menjadi aspek penting dalam proses advokasi, diseminasi inovasi serta program pembangunan pertanian pusat di daerah, terutama dalam kerangka kebijakan nasional, desentralisasi dan otonomi daerah. Otonomi daerah dan model pembangunan desentralistik, belum menjadi pendorong keberpihakan para pimpinan dan birokrasi di daerah terhadap kebijakan pembangunan sektor pertanian. Kondisi ini berdampak pada lambatnya proses diseminasi maupun adopsi inovasi teknologi Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian (Balitbangtan) kepada pemerintah daerah. Prima Tani merupakan salah satu model inovasi pembangunan pertanian yang diinisiasi oleh Balitbangtan dan diadopsi pemerintah Provinsi Bali menjadi Program Sistem "Manajemen" Pertanian Terintegrasi (Simantri). Proses transformasi Model Prima Tani menjadi Program Simantri didukung sepenuhnya oleh Gubernur Bali terpilih, sejalan dengan program strategis Provinsi Bali menuju Bali Maju, Aman, Damai dan Sejahtera (Mandara). Tulisan ini bertujuan menganalisis proses komunikasi politik serta pengambilan keputusan Model Prima Tani menjadi Program Simantri di Provinsi Bali. Lokasi penelitian ditetapkan secara sengaja karena Provinsi Bali berhasil melakukan transformasi inovasi model Prima Tani ke program pembangunan pertanian daerah (Simantri). Penelusuran data dan informasi dilakukan dengan metode *snowballing*. Hasil penelitian disampaikan secara deskriptif kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa komunikasi politik menjadi proses penting dalam penetapan kebijakan Program Simantri. Peran penting dalam proses pengambilan keputusan dilakukan oleh gubernur dan dituangkan dalam pergub sebagai dokumen politik Pemprov Bali. Strategi komunikasi politik dijalankan melalui politik kekuasaan serta politik birokrasi dan advokasi, di samping sosialisasi program di pusat dan daerah hingga masyarakat. Diharapkan Program Simantri tetap berkelanjutan mendukung perekonomian masyarakat desa di Provinsi Bali, sekalipun terdistorsi pergantian para pimpinan daerah gubernur, bupati dan pejabat di SKPD terkait.

**Kata Kunci:** *Komunikasi politik, pengambilan keputusan, Prima Tani, Provinsi Bali, Simantri*

## PENDAHULUAN

Komunikasi politik menjadi salah satu aspek penting dalam proses pembangunan sektor pertanian di daerah, terutama dalam kerangka kebijakan perencanaan program pembangunan nasional, desentralisasi serta pelaksanaan otonomi daerah. Hanya saja hal ini kurang disadari oleh para penyelenggara pembangunan di pusat maupun daerah, sehingga sekalipun pertanian merupakan sektor potensial bagi pembangunan daerah, namun kurang direspons oleh pimpinan, birokrasi, masyarakat serta investor di daerah. Akibatnya program pembangunan pertanian yang sudah dirancang di tingkat pusat, tidak diimplementasikan dengan baik di daerah karena terganggu dengan proses komunikasi politik dan pada akhirnya tidak menjadi manfaat publik (Anugrah et al. 2015a).

Otonomi daerah dan model pembangunan desentralistik, pada awalnya diharapkan menjadi dasar untuk mendorong akselerasi pembangunan pertanian di daerah. Namun dalam pelaksanaannya belum menjadi sarana untuk melakukan keberpihakan para pimpinan daerah dan birokrasi terhadap pembangunan pertanian di wilayahnya. Beberapa kebijakan bahkan menjadi penghambat dalam proses pengembangan sektor pertanian di daerah. Akibatnya proses pembangunan pertanian menjadi terkendala, bahkan tidak menjadi prioritas dalam perencanaan pembangunan daerah (Suhaeti et al. 2010; Pranadji 2011; Maryowani 2012).

Pembangunan pertanian di daerah semakin tidak terfokus dengan diberlakukannya Peraturan Pemerintah (PP) No. 38 Tahun 2007, tentang Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat, Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota, seperti ditegaskan pada Pasal 7 ayat (4), bahwa "kedudukan sektor pertanian dalam perencanaan pembangunan daerah, tidak lagi menjadi urusan wajib bagi daerah otonom, melainkan sebagai urusan pilihan". Dengan pelaksanaan peraturan tersebut, maka kemajuan sektor pertanian di daerah sangat tergantung pada proses perencanaan pembangunan daerah, dimana tahapannya ditentukan oleh pengambilan keputusan pimpinan daerah, para penentu kebijakan pembangunan serta legislatif di daerah (Pranadji 2011; Pranadji dan Suhaeti 2012). Hal ini memberikan indikasi bahwa tantangan pembangunan pertanian secara nasional di daerah dihadapkan pada komitmen politik serta pengambilan keputusan para pimpinan, birokrasi dan legislatif di daerah.

Program Rintisan dan Akselerasi Pemasarakatan Inovasi Teknologi Pertanian (Prima Tani) merupakan salah satu model yang diintroduksikan dalam program pembangunan sektor pertanian dan pedesaan secara nasional. Model Prima Tani diinisiasi oleh Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian (Balitbangtan) pada tahun 2004 dan pelaksanaannya dimulai pada tahun 2005 di beberapa lokasi percontohan. Lokasi kegiatan model Prima Tani, pada tahap awal (tahun 2005) dilaksanakan di 14 provinsi yang meliputi 22 laboratorium agribisnis. Pada tahun 2006, dilakukan penambahan 12 lokasi di 11 provinsi dan berkembang menjadi 201 desa yang mencakup 200 kabupaten hingga tahun 2007. Kemudian menjadi 209 lokasi di 33 provinsi pada tahun 2009 (Kementan 2010).

Prima Tani telah dijadikan program pembangunan pertanian tingkat Departemen Pertanian sesuai dengan Keputusan Menteri Pertanian Nomor 496/Kpts/OT.160/9/2006. Model ini kemudian menjadi salah satu media bagi pengembangan program-program pembangunan lain yang terkait dengan program pembangunan pertanian dan pedesaan dari beberapa institusi, baik di lingkup Kementerian Pertanian, lintas kementerian maupun program pembangunan yang berasal dari Pemerintah Daerah setempat atau lembaga dan organisasi terkait sebagai komponen pendukung model tersebut (Balitbangtan 2004 ; 2006). Pada tingkat nasional, Model Prima Tani telah menginspirasi pelaksanaan program strategis Kementerian Pertanian selanjutnya, melalui Pengembangan Usaha Agribisnis Pedesaan (PUAP), Lembaga Mandiri yang Mengakar pada Masyarakat (LM3), *Farmer Empowerment Through Agricultural Technology and Information* (FEATI), Gerakan Nasional Kakao (Gernas Kakao), Program Pengembangan Kawasan Hortikultura (P2KAH), dan Program Swasembada Daging Sapi (PSDS) (Kementan 2010).

Program pembangunan pertanian Model Prima Tani, memiliki pendekatan, sasaran dan tujuan tidak hanya untuk masyarakat sebagai pengguna, tetapi juga diarahkan kepada pimpinan daerah sebagai penentu kebijakan. Pimpinan daerah diharapkan memberikan respons kebijakan dan menuangkannya dalam dokumen kebijakan politik pembangunan pertanian daerah, sehingga implementasi model Prima Tani yang sebelumnya dilakukan oleh pemerintah pusat, ditransformasikan menjadi program pembangunan pertanian daerah, serta proses pengembangan selanjutnya menjadi tanggungjawab pemerintah daerah setempat. (Balitbangtan 2006).

Namun demikian, tidak semua pemerintah daerah, terutama di tingkat provinsi merespons model Prima Tani menjadi kebijakan pembangunan pertanian daerah. Hal ini diduga karena tidak terbangun komunikasi politik yang baik antara institusi Balitbangtan atau pun Kementerian Pertanian dengan para penentu kebijakan di daerah, sehingga keberlanjutan inovasi teknologi dan kelembagaan yang sudah diintroduksikan kepada masyarakat, kurang mendapat dukungan kebijakan dari pimpinan dan birokrasi di daerah. Hipotesis di atas mengisyaratkan, bahwa proses komunikasi politik melalui para pimpinan dan birokrasi di daerah menjadi bagian penting dalam pelaksanaan program pembangunan pertanian, mengingat kebijakan politik pembangunan dalam realitas politik dan otonomi daerah, telah memberikan kewenangan yang begitu besar terhadap peran dan kedudukan pimpinan daerah. Pimpinan daerah dalam kedudukan dan kewenangannya, merupakan pengambil keputusan dan sekaligus menentukan kebijakan program pembangunan di masing-masing daerahnya.

Proses pengambilan keputusan dalam proses transformasi kebijakan model Prima Tani dari Balitbangtan melalui peran Balai Pengkajian Teknologi Pertanian (BPTP) Provinsi Bali menjadi kebijakan program pembangunan sektor pertanian daerah, sudah dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Bali melalui kebijakan program strategis pertanian daerah dengan nama Sistem Pertanian Terintegrasi (Simantri). Proses alih pengelolaan dan pengembangan model Prima Tani menjadi Program Simantri mulai dilaksanakan pada tahun 2008/2009, didukung sepenuhnya oleh pimpinan daerah dalam hal ini gubernur, sejalan dengan visi-misi pembangunan daerah dan program strategis Provinsi Bali yang dikenal dengan Bali Maju, Aman, Damai dan Sejahtera (Mandara). Program Bali Mandara kemudian ditetapkan menjadi dokumen politik melalui Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2009, sekaligus menjadi dokumen Perencanaan Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Provinsi Bali Tahun 2008-2013 (Pemerintah Provinsi Bali 2009). Sementara itu komitmen politik yang dilakukan oleh pimpinan daerah dalam proses transformasi Model Prima Tani menjadi Simantri, ditindaklanjuti dengan nota kesepahaman (MoU) antara Balitbangtan dengan Pemda Provinsi Bali yang tercatat dalam dokumen kesepahaman No: 075/12/KB/B.PEM/2009 dan No: 680/HM.240/I.10/09, pada tanggal 28 Oktober 2009 (Pemerintah Provinsi Bali 2009; BPTP Bali 2011).

Melalui peran berbagai pemangku kepentingan serta penentu kebijakan yang ada di pemerintahan dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Bali telah menguatkan dukungan terhadap proses pengambilan keputusan Simantri menjadi kebijakan program pembangunan pertanian daerah. Implementasi Program Simantri Jilid I (Periode 2008-2013) telah mencapai lebih dari 400 lokasi/gapoktan, dari 1000 gapoktan Simantri yang ditargetkan hingga proses implementasi kebijakan Program Simantri Jilid II (Periode Kepemimpinan Gubernur Bali 2014-2019) di sembilan kabupaten/kota yang ada di Provinsi Bali. Jumlah dana bantuan yang disalurkan selama periode 2009-2013, mencapai lebih dari Rp80 miliar yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Provinsi Bali dan partisipasi swasta melalui *Corporate Social Responsibility* (CSR) (Pemerintah Provinsi Bali 2013a ; Dinas Pertanian Tanaman Pangan Provinsi Bali 2014a dan 2014b).

Penulisan makalah ini bertujuan untuk menganalisis proses komunikasi politik pada pengambilan keputusan di tingkat pemangku kepentingan dan penentu kebijakan yang memungkinkan Model Prima Tani menjadi Program Simantri, sebagai salah satu kebijakan pembangunan sektor pertanian daerah di Provinsi Bali. Fokus dan tujuan pembahasan makalah ini adalah menyampaikan analisis komunikasi politik dalam proses pengambilan keputusan Model Prima Tani menjadi Program Simantri, analisis komunikasi politik pada proses pengambilan keputusan Program Simantri menjadi kebijakan program pembangunan pertanian daerah, dan strategi komunikasi politik dalam proses pengambilan keputusan pada simpul-simpul proses perumusan kebijakan Program Simantri di Provinsi Bali.

## METODOLOGI

### Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran dalam makalah ini, didasarkan pada pendekatan analisis proses serta tahap penelitian yang menekankan pada enam tahapan proses pengambilan keputusan, meliputi: (1) transformasi inovasi model Prima Tani Balitbangtan melalui BPTP Bali ke Pemerintah Provinsi Bali, (2) merumuskan perencanaan program strategis pembangunan sektor pertanian daerah ditingkat eksekutif, (3) mengusulkan rumusan tentang program pembangunan pertanian strategis daerah kepada DPRD provinsi, untuk menjadi kebijakan program pembangunan pertanian strategis

daerah, melalui pembahasan bersama Komisi II Bidang Pertanian dan sidang paripurna DPRD Provinsi Bali hingga menjadi kebijakan pembangunan strategis sektor pertanian daerah (Simantri), (4) proses implementasi dan advokasi program Simantri di tingkat provinsi, (5) proses transformasi dan implementasi kebijakan program Simantri dari provinsi ke tingkat kabupaten/kota, (6) proses pelaksanaan atau implementasi program SIMANTRI di tingkat kelompok tani atau gapoktan (Anugrah et al. 2015a). Skema tentang kerangka pemikiran dan pendekatan analisis proses disampaikan dalam Gambar 1.

**Lingkup Bahasan**

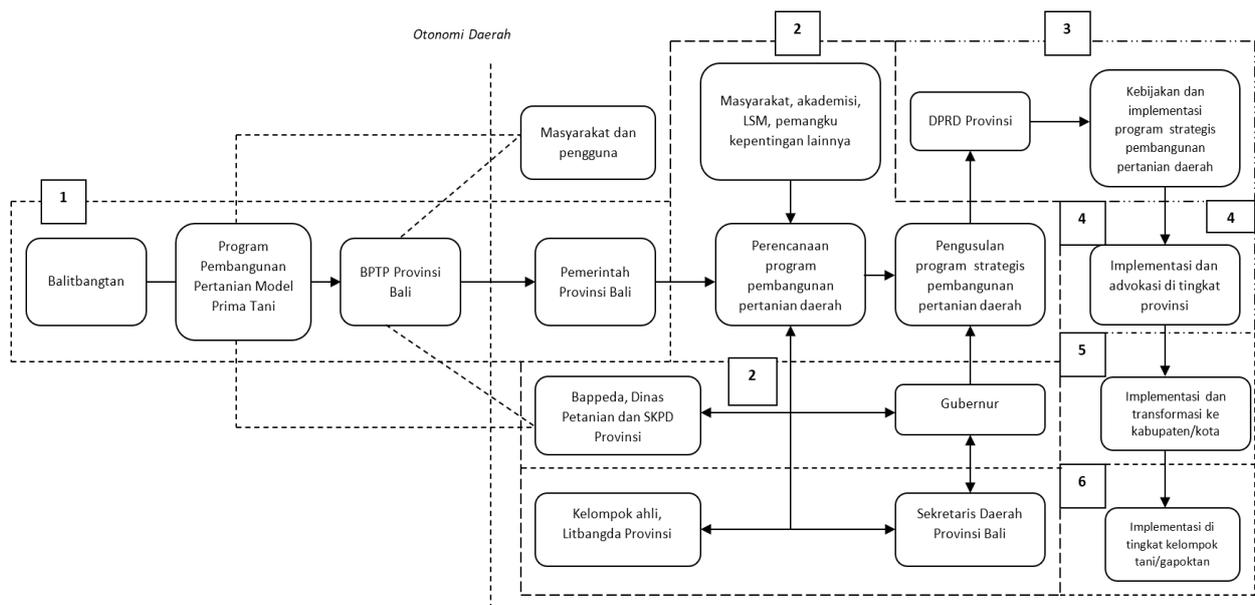
Ruang lingkup dan pokok bahasan dalam tulisan ini, (1) membahas mengenai proses transformasi inovasi teknologi pertanian hasil Balitbangtan, dari Prima Tani ke Program Strategis Daerah Provinsi Bali melalui Simantri, dan (2) komunikasi politik yang diperankan oleh Provinsi Bali melalui gubernur terpilih dari hasil pemilukada, dengan mengusung Simantri hasil transformasi inovasi Prima Tani sebagai komoditas politik yang ditawarkan dalam propaganda dan kampanye politik pemenangan kontestasi, serta (3) proses komunikasi politik dan strategi kekuasaan diperankan untuk menjadikan Simantri sebagai salah satu bagian dari program strategis Bali Mandara di Provinsi Bali hingga di masing-masing kabupaten, sekaligus sebagai arena politik untuk meminimalisasi resistensi dari para pimpinan

daerah/bupati yang berbeda partai dan konstituen politik dengan gubernur terpilih.

**Lokasi dan Waktu Penelitian**

Lokasi kegiatan penelitian dilakukan di tingkat pusat, provinsi dan kabupaten. Institusi di tingkat pusat selain lingkup institusi Balitbangtan dan Eselon I lingkup Kementerian Pertanian lainnya, juga dilakukan di beberapa institusi non-Kementerian Pertanian. Fokus kegiatan penelitian dilakukan di beberapa institusi di tingkat provinsi tempat program strategis daerah dirancang serta proses transformasi inovasi teknologi terjadi dari BPTP Provinsi Bali ke gubernur terpilih mewakili Pemerintah Provinsi Bali. Penentuan lokasi penelitian dilakukan secara *purposive* berdasarkan keberhasilan transformasi model Prima Tani menjadi program strategis melalui kebijakan pembangunan pertanian daerah yang dilaksanakan di Provinsi Bali. Pendalaman materi tentang implementasi program strategis Simantri, dilakukan di tingkat pelaksana dan masing-masing lokasi Simantri di seluruh wilayah Provinsi Bali.

Sekretariat pelaksana Program Simantri yang berada di lingkup Dinas Pertanian Provinsi Bali, menjadi lokasi utama dalam penelusuran serta pengumpulan data dan informasi secara kumulatif dari seluruh kegiatan Simantri di Provinsi Bali. Sementara lokasi kegiatan penelitian yang terkait dengan materi perencanaan program, anggaran dan substansi kebijakan pembangunan pertanian daerah di



Sumber: Anugrah 2015a

Gambar 1. Kerangka pemikiran dan pendekatan analisis proses

tingkat Pemprov Bali dilakukan di lingkungan kantor gubernur/pemerintah provinsi, meliputi: Kantor Gubernur Bali, sekretariat daerah, biro hukum dan humas, tenaga ahli gubernur hingga di Fraksi II DPRD Provinsi Bali.

Pendalaman aspek teknis pendampingan dan penugasan sebagai institusi pembina lokasi Simantri dilakukan di masing-masing Satuan Kerja Perangkat Saerah (SKPD) meliputi beberapa dinas, seperti dinas pertanian, peternakan, perkebunan, perikanan serta beberapa SKPD lain terkait. Sementara untuk pendalaman substansi tentang kegiatan lapangan yang terkait dengan implementasi kebijakan di tingkat gapoktan dan poktan Simantri, dilakukan di 10 lokasi Simantri percontohan (tahun 2009), meliputi tujuh kabupaten di wilayah Provinsi Bali. Tujuh kabupaten dimaksud, meliputi Kabupaten Jembrana, Tabanan, Buleleng, Bangli, Gianyar, Karangasem dan Badung. Pendalaman materi kegiatan penelitian terkait model implementasi kebijakan Simantri yang ditransformasikan dari tingkat provinsi ke pemerintahan daerah di tingkat kabupaten, dilakukan berdasarkan rekomendasi yang diberikan Ketua dan Penanggungjawab Program Simantri (*Leading Sector*) serta lokasi percontohan Simantri di tingkat kabupaten, yaitu di lokasi model percontohan Simantri yang dilaksanakan di Kabupaten Gianyar Provinsi Bali. Kegiatan dan waktu pelaksanaan pengumpulan data dan informasi penelitian dilakukan sejak Februari 2014 hingga Desember 2014.

### Jenis dan Cara Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dan merupakan studi kasus tentang komunikasi politik pada proses pengambilan keputusan yang berkaitan dengan perumusan kebijakan program Simantri di Provinsi Bali. Perolehan data dan informasi dilakukan berdasarkan hasil penelusuran informasi kepada partisipan pelaku dan pelaksana secara bertahap, mengikuti aliran informasi dan data dengan metode *snowballing*. Proses pengumpulan data juga dilakukan dengan wawancara, pengamatan, *literature review*, data sekunder serta dokumen kegiatan dari berbagai sumber. Sistematis pembahasan materi dilakukan secara deskriptif, dengan berdasarkan pada simpul-simpul proses perumusan kebijakan Program Simantri, proses pengambilan keputusan, serta peran partisipan, aktor dan arena dalam proses komunikasi politik serta dokumen politik yang menjadi produk dari proses pengambilan keputusan.

Data yang digunakan terdiri dari data primer dan data sekunder yang diperoleh dari berbagai sumber terkait dengan kegiatan penelitian dan substansi materi yang dibahas dalam naskah ini. Pengumpulan data penelitian dilakukan dengan wawancara kepada para pemangku kepentingan di tingkat pusat, serta informasi dan dokumentasi pelaksanaan model Prima Tani maupun Program Simantri di tingkat provinsi hingga 10 lokasi Simantri (tahun 2009) di 7 kabupaten Simantri yang ada di wilayah Provinsi Bali. Data dan informasi yang terkait dengan perkembangan pelaksanaan Program Simantri, sejak setelah kegiatan penelitian ini dilakukan, hingga pergantian kepemimpinan Gubernur Bali yang baru, diperoleh dari berbagai sumber informasi terkini terutama melalui akses internet.

### Analisis Data

Analisis data dilakukan dengan metode kualitatif, data disajikan dalam bentuk tabulasi. Hasil analisis diinterpretasi dengan penulisan substansi materi sesuai tahapan materi pembahasan. Sistematis pembahasan materi dilakukan secara deskriptif-kualitatif (Creswell 2007 dan 2012), dengan model pendekatan analisis proses yang digunakan Laswell (1956), serta melalui simpul proses yang dikembangkan dari model pengambilan keputusan untuk studi kebijakan oleh Dunn (2003) sebagai dasar penyusunan program pembangunan sektor pertanian daerah di Provinsi Bali. Tahapan penulisan substansi, dilakukan dengan berdasarkan pada simpul-simpul proses perumusan kebijakan program Simantri, proses pengambilan keputusan serta peran partisipan, meliputi aktor dan arena dalam proses komunikasi politik serta dokumen politik yang menjadi produk dari proses pengambilan keputusan.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Pendekatan Konseptual dan Proses Transformasi Model Prima Tani

#### *Pendekatan Konsep Komunikasi Politik dan Pengambilan Keputusan*

Beberapa konsep komunikasi politik telah dikemukakan para ahli, berdasarkan pada berbagai perspektif situasional dan pokok bahasan, seperti dilakukan oleh Almond (1960); Almond dan Powell (1966); Easton (1965); Fagen (1966); Nimmo (1989; 1999); Rush and Althoff (2003); yang kemudian diadaptasi oleh para

penulis, seperti Aly (2009); Romli (2009); Prakosa (2008); Cangara (2009); Nasution (2008) dan Nasution et al. (2008); Iqbal (2005); Harun dan Sumarno (2006); Ibrahim (2009); Sumarno dan Ismet (2000). Dari konsep-konsep yang ditawarkan para ahli tersebut, pada intinya merupakan proses interaksi antara unsur pemerintah dan masyarakat sebagai aktor penting dalam penyusunan kebijakan dalam hal ini proses komunikasi politik yang berkaitan dengan program pembangunan pertanian daerah serta melibatkan institusi politik sebagai aktor dalam kebijakan dan sistem pemerintahan (Anugrah et al. 2015a).

Pendekatan konsep dasar dalam penelitian ini mengacu pada politik dan makna kata politik yang dikemukakan oleh Budiardjo (1979), tentang segala sesuatu yang berkaitan dengan kebijakan yang dibuat oleh pemerintah dan kedudukan yang dipegang oleh para pejabat pemerintah. Titik perhatian adalah pejabat pemerintah, yaitu sekelompok orang yang memegang kekuasaan untuk mengatur masyarakat secara keseluruhan. Politik adalah pengambilan keputusan melalui sarana umum, terutama menyangkut kegiatan pemerintah. Keputusan (*decision*) adalah membuat pilihan diantara beberapa alternatif, sedangkan pengambilan keputusan (*decision making*) menunjuk pada proses yang terjadi sampai keputusan itu tercapai.

Pengambilan keputusan sebagai konsep pokok politik, menyangkut keputusan-keputusan yang diambil secara kolektif dan mengikat seluruh masyarakat. Hasil dari suatu proses mengambil keputusan, akhirnya ditetapkan sebagai kebijakan pemerintah (Mitchell and William 1969). Pada prinsipnya pihak yang membuat kebijakan, mempunyai kekuasaan untuk melaksanakannya (Deutsch 1970). Kekuasaan dimaksud adalah kemampuan seseorang atau suatu kelompok untuk memengaruhi tingkah orang atau kelompok lain sesuai dengan keinginan dari pelaku. Dengan demikian konsep-konsep pokok dalam ilmu politik, meliputi negara (*state*), kekuasaan (*power*), pengambilan keputusan (*decision making*), kebijakan (*policy, beleid*), pembagian (*distribution*), dan alokasi (*allocation*) (Budiardjo 1979).

Berdasarkan pendekatan di atas, pembahasan komunikasi politik diarahkan pada proses interaksi pemerintah yang dilakukan oleh pimpinan daerah dan aparat/birokrat sebagai aktor politik yang berkaitan dengan kekuasaan dan kewenangan dalam pembuatan keputusan maupun kebijakan hingga pelaksanaannya. Fokus materi pengambilan keputusan ditujukan pada

aparat pemerintah yang menjadi partisipan dalam model Prima Tani dan Program Simantri di Provinsi Bali. Struktur pembahasan tentang komunikasi politik dan pengambilan keputusan, dilakukan melalui kerangka analisis proses berdasarkan simpul-simpul sebagai tahapan pengambilan keputusan dan komunikasi politik. Analisis Proses Komunikasi Politik pada proses penetapan Simantri menjadi kebijakan program pembangunan pertanian daerah di Provinsi Bali, tentunya tidak terlepas dari peran pimpinan daerah, institusi/kelembagaan penentu kebijakan serta para pengambil keputusan, baik sebagai pemangku kepentingan maupun institusi dalam seluruh proses yang berlangsung.

Mengacu pada pendekatan penelitian dan sekaligus sebagai batasan pada kerangka pemikiran awal tentang komunikasi politik dalam proses pengambilan keputusan, melalui sebuah kebijakan pembangunan daerah seperti Program Simantri di Provinsi Bali. Makna kata politik mengacu kepada segala sesuatu yang berkaitan dengan kebijakan yang dibuat oleh pemerintah dan kedudukan yang dipegang oleh para pejabat pemerintah. Titik perhatian di sini adalah pejabat pemerintah. Pejabat pemerintah dimaksud adalah sekelompok orang yang memegang kekuasaan untuk mengatur masyarakat secara keseluruhan. Romli (2009) memberi pengertian secara sederhana, bahwa komunikasi politik (*political communication*) adalah komunikasi yang melibatkan pesan-pesan politik dan aktor-aktor politik, atau berkaitan dengan kekuasaan, pemerintahan, dan kebijakan pemerintah. Komunikasi politik juga bisa dipahami sebagai komunikasi antara "yang memerintah" dan "yang diperintah". Berdasarkan pendekatan di atas pembahasan komunikasi politik diarahkan pada proses interaksi pemerintah yang dilakukan oleh pimpinan daerah dan aparat birokrat sebagai aktor politik yang berkaitan dengan kekuasaan dan kewenangan dalam pembuatan keputusan maupun kebijakan hingga pelaksanaannya.

Batasan keterkaitan politik dan pertanian, menurut pendekatan Mubyarto (1994) bahwa politik pertanian, adalah *agricultural policy* atau *policy* pemerintah dalam bidang yang ada hubungannya dengan pertanian. Politik pertanian pada (konsep) dasarnya merupakan kebijakan pemerintah untuk memperlancar dan mempercepat laju pembangunan pertanian. Berdasarkan pendekatan di atas pembahasan komunikasi politik diarahkan pada proses interaksi pemerintah yang dilakukan oleh pimpinan daerah dan aparat birokrat sebagai aktor politik yang berkaitan dengan kekuasaan dan kewenangan dalam pembuatan keputusan maupun kebijakan hingga pelaksanaannya. Fokus

materi pengambilan keputusan ditujukan pada aparat pemerintahan yang menjadi partisipan dalam Program Simantri di Provinsi Bali. Struktur pembahasan tentang komunikasi politik dan pengambilan keputusan, dilakukan melalui kerangka analisis berdasarkan simpul-simpul proses pengambilan keputusan dan komunikasi dilakukan dalam sistem perumusan Program Simantri menjadi kebijakan strategis pembangunan pertanian daerah di Provinsi Bali (Gambar 1).

### **Pendekatan Konseptual Model Prima Tani**

Konsep awal Prima Tani dikemukakan oleh Simatupang (2004), salah satunya adalah membangun model percontohan sistem dan usaha agribisnis progresif, berbasis teknologi inovatif, memadukan sistem inovasi dan sistem agribisnis. Sistem inovasi merupakan sumber atau pemasok pengetahuan dan teknologi inovatif yang digunakan oleh unit-unit usaha dalam sistem agribisnis. Sistem dan usaha agribisnis dibangun sedemikian rupa sehingga merupakan satu kesatuan rantai pasok (*supply chain*) terpadu dalam unit agribisnis industrial (UAI). Sasaran akhir Prima Tani adalah diterapkannya teknologi inovatif yang dihasilkan Balitbangtan oleh praktisi agribisnis secara cepat, tepat, dan luas (massal), hingga terbentuknya Agribisnis Industrial Pedesaan (AIP) berbasis pemanfaatan sumber daya setempat secara optimal, dalam upaya meningkatkan kegiatan usaha dan kesejahteraan masyarakat setempat.

Syahyuti (2005) memberikan penjelasan bahwa rancangan Prima Tani telah menggunakan prinsip-prinsip pembangunan berbasis komunitas dalam setiap prosesnya. Pilihan terhadap paradigma ini dirasa tepat, karena konsep pembangunan pedesaan selama ini yang berlandaskan kepada pendekatan individual dan rumah tangga dipandang kurang berhasil. Dengan menerapkan basis komunitas, dapat dikatakan bahwa Prima Tani menghargai ikatan-ikatan sosial horizontal yang hidup dan berkembang di pedesaan. Ikatan horizontal ini merupakan salah satu elemen modal sosial yang sangat besar yang selama ini kurang diperhatikan. Bukti diterapkannya konsep pembangunan berbasis komunitas dalam rancangan Program Prima Tani, setidaknya terlihat dari empat bentuk, yaitu: penetapan lokasi program pada desa sebagai unit terkecil, penerapan PRA dalam penyusunan rencana aksi yang dilakukan secara partisipatif, upaya meningkatkan kemandirian, serta penggunaan sumber daya kelembagaan setempat. Upaya mendorong kemandirian warga sedesa dapat

dipandang sebagai bentuk penguatan kesatuan masyarakat sebagai sebuah komunitas, karena salah satu ciri komunitas adalah keotonomiannya yang tinggi. Dengan kemandirian yang tinggi, maka keotonomian masyarakat terbangun dengan sendirinya.

Adimihardja (2007) menyatakan implementasi Prima Tani merupakan tonggak sejarah pembangunan pertanian Indonesia, dengan tujuan utama adalah meningkatkan pendapatan petani, memperbaiki sistem pertanian, dan melestarikan lingkungan dan bukan semata untuk meningkatkan produksi komoditas pertanian tertentu setinggi mungkin. Komoditas unggulan dapat dipilih lebih dari satu, dalam pola tumpang sari atau tanaman-ternak, dan sebagainya. Produktivitas komoditas pertanian boleh dicapai pada tingkatan sedang, asalkan usaha tani dilaksanakan secara efisien, dan mampu meningkatkan pendapatan petani. Untuk mendukung implementasi, bantuan utama yang diberikan kepada petani dalam Prima Tani adalah teknologi inovatif dan kelembagaan agribisnis pedesaan.

Inovasi tersebut didiseminasikan secara partisipatif, tidak bersifat komando atau *top-down*. Inovasi pertanian, yang berupa komoditas pertanian unggulan, teknologi maju dan kelembagaan pendukung, tidak ditentukan oleh para pejabat Departemen Pertanian, tetapi dipilih oleh petani sendiri. Mereka memilih komoditas dan teknologi sesuai kemauan dan kemampuan mereka sendiri, dan tentu saja memperhatikan kesesuaiannya dengan kondisi sumber daya lahan, air, iklim dan aspek social-ekonomi-budaya. Pemilihan inovasi tersebut dilaksanakan melalui '*Participatory Rural Appraisal*' yang dilaksanakan bersama-sama oleh peneliti, penyuluh, petani, pemda dan pemangku kepentingan pembangunan lainnya. Dalam Prima Tani, masyarakat desa yang pada umumnya sudah mahir bertani, diajak bekerjasama untuk memanfaatkan potensi desa yang mereka miliki, berupa sumber daya lahan, air, anasir iklim, keterampilan, budaya lokal, dan sebagainya.

Berdasarkan pendekatan konsep dasar Model Prima Tani bahwa Program Rintisan dan Akselerasi Pemasarakatan Inovasi Teknologi Pertanian (Prima Tani) mulai diperkenalkan Balitbangtan sejak tahun 2005 diarahkan untuk menguraikan permasalahan keterlambatan hingga penurunan kondisi dan tingkat pemanfaatan inovasi yang dihasilkan Balitbangtan di tingkat pengguna. Permasalahan (*bottle neck*) utama kelambatan, terjadi pada segmen rantai pasok terutama pada subsistem

penyampaian (*delivery subsystem*) dan subsistem penerima (*receiving subsystem*). Prima Tani kemudian menjadi jembatan penghubung langsung ke pengguna, antara Balitbangtan (*generating system*) dengan lembaga penyampaian (*delivery system*) maupun pelaku agribisnis (*receiving system*) dan secara langsung merupakan wahana pengkajian partisipatif. Prima Tani juga merupakan model atau konsep baru diseminasi teknologi untuk mempercepat penyampaian informasi dan bahan dasar inovasi baru yang dihasilkan Balitbangtan (Simatupang 2004; Irawan 2004; Dradjat et al. 2009; Sarwani et al. 2007; Balitbangtan 2004 dan 2006).

Prima Tani juga merupakan wahana untuk mengadvokasikan difusi inovasi dan adopsi teknologi melalui program pembangunan pemerintah, melalui dua unsur pembaharuan yang terkandung dalam Prima Tani. Dua unsur pembaharuan tersebut meliputi inovasi teknologi tepat guna siap terap dan manajemen usaha agribisnis serta Inovasi kelembagaan yang memadukan sistem atau rantai pasok inovasi (*innovation system*) dan sistem agribisnis (*agribusiness system*). Sistem usaha tani yang dikembangkan pada Prima Tani adalah Sistem Usaha tani Intensifikasi Diversifikasi (SUID=*Farming System Intensification Diversification*) dan salah satunya dengan sistem integrasi tanaman - ternak (*crop-livestock system = CLS*) yang diusahakan secara intensif. Sistem integrasi tanaman-ternak merupakan salah satu contoh populer dalam pola kegiatan SUID. Pola usaha SUID-keluarga merupakan usaha tani yang dikembangkan dalam Prima Tani sesuai dengan usaha tani keluarga skala kecil sebagai sasaran Prima Tani. SUID-keluarga mengintegrasikan kegiatan rumah tangga, usaha tani dan kegiatan nonusaha tani (Simatupang 2004).

Secara umum, gambaran keberhasilan model Prima Tani yang diintroduksikan setidaknya dapat memenuhi dua aspek kepentingan, di antaranya dengan respons dan implementasi model Prima Tani di tingkat pengguna yang lebih banyak melibatkan peran serta masyarakat petani, baik dalam satu kelompok maupun gabungan kelompok tani secara partisipatif. Model Prima Tani benar-benar direspons menjadi kegiatan petani yang dinamis, baik yang terkait dengan penggunaan teknologi baru, aktifitas kelembagaan, intensitas pemenuhan kebutuhan petani spesifik lokasi, maupun terjadinya proses pembelajaran diantara para petani sendiri. Pada aspek kepentingan penyelenggara pemerintahan atau birokrasi dimana lokasi program tersebut ditempatkan,

adalah bagaimana Model Prima Tani juga dapat direspons oleh pemerintah daerah melalui dukungan serta fasilitasi dari para pimpinan dan pemangku kebijakan di daerah. Dengan dukungan dan fasilitasi dari pemda setempat, Model Prima Tani diharapkan menjadi salah satu konsep pengembangan program pembangunan sektor pertanian dan pedesaan di dalam setiap perencanaan program pembangunan sektor pertanian maupun kebijakan pembangunan daerah, baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Prinsip *Built-Operate-Transfer* (BOT) (bangun-operasikan-serahkan) dalam Model Prima Tani, menjadi landasan dalam pengambilalihan dan akselerasi Model Prima Tani menjadi program pemerintah daerah. Tindak lanjut tahapan BOT diharapkan dapat diakomodasikan dalam sistem perencanaan program pembangunan daerah, dengan alokasi pendanaan sepenuhnya dari penganggaran pemerintah daerah (Balitbangtan 2004 dan 2006).

Sebagai salah satu kebijakan program pembangunan pertanian, maka keberhasilan Model Prima Tani berdasarkan pendekatan komunikasi politik adalah pada saat model tersebut dilegislasikan oleh pemerintah daerah setempat sebagai produk kebijakan politik daerah dalam bentuk dokumen politik. Dokumen politik dimaksud, baik berupa peraturan gubernur atau bupati, surat keputusan pejabat tertinggi di daerah, peraturan pemerintah daerah serta produk politik lainnya yang kemudian menjadi dasar kebijakan pembangunan sektor pertanian di masing-masing daerah. Dengan langkah tersebut, sekaligus menegaskan bahwa Model Prima Tani dalam proses keberlanjutannya telah menjadi komitmen politik para pemangku kepentingan dan penentu kebijakan program pembangunan pertanian di daerah, sekalipun dalam penerapannya dilakukan dengan nama dan pengistilahan yang berbeda sesuai kepentingan daerah ataupun berdasarkan *ekspektasi* dari pemimpin daerah (Anugrah et al. 2015a).

### **Sejarah Singkat Akselerasi Model Prima Tani ke Program Simantri**

Model Prima Tani diintroduksikan di Provinsi Bali pada tahun 2005 dan 2007, pada tujuh lokasi percontohan. Pola integrasi tanaman-ternak menjadi kegiatan usaha tani yang diterapkan pada seluruh lokasi Prima Tani di Provinsi Bali. Konsep integrasi tanaman-ternak sebagai suatu sistem pertanian, dicirikan oleh keterkaitan yang erat antara komponen tanaman dan ternak dalam suatu usaha tani atau dalam suatu wilayah. Ciri keterkaitan dalam integrasi

tanaman-ternak, antara lain adanya penggunaan sumber daya yang beragam, seperti hijauan, residu tanaman dan pupuk organik yang dihasilkan ternak dalam suatu siklus hara (Yasa 2012).

Akselerasi dan transformasi model Prima Tani dilaksanakan sejalan dengan periode kepemimpinan Gubernur Bali hasil pemilukada (pilgub) periode 2008-2013. Model Prima Tani yang kemudian menjadi kebijakan program pembangunan pertanian daerah, merupakan keputusan gubernur terpilih untuk dijadikan konsep pembangunan pertanian mendukung Bali Mandara. Proses pengambilan keputusan Model Prima Tani menjadi Simantri dilakukan setelah gubernur mendapatkan penjelasan dari BPTP Provinsi Bali pada saat mempresentasikan kegiatan Prima Tani dihadapan gubernur dan ditindaklanjuti dengan kunjungan ke salah satu lokasi Prima Tani di Sanggalangit dan Sepang, untuk melihat secara langsung realisasi penerapan Model Prima Tani di lapangan.

Terinspirasi dengan model dan implementasi Prima Tani yang dikunjungi, kemudian gubernur mengambil keputusan mengakselerasi model Prima Tani untuk dirumuskan oleh SKPD terkait menjadi program pembangunan pertanian Provinsi Bali yang selanjutnya menjadi Sistem "Manajemen" Pertanian Terintegrasi (Simantri). Secara formal langkah tersebut juga ditindaklanjuti dengan nota kesepakatan bersama (MoU) antara Balitbangtan dengan Pemerintah Provinsi Bali, No: 075/12/KB/B. PEM/2009 dan No: 680/HM.240/I.10/09 pada tanggal 28 Oktober 2009, dalam kaitan pelaksanaan program atau kegiatan pengembangan model usaha pertanian terintegrasi secara berkelanjutan di Provinsi Bali. Nota kesepakatan bersama yang ditandatangani oleh Gubernur Bali dan Kepala Balitbangtan, bertujuan mengoptimalkan pelaksanaan program dan dukungan inovasi teknologi pertanian untuk pengembangan usaha pertanian terintegrasi yang dilaksanakan tersebar pada beberapa lokasi desa atau kelompok sasaran di wilayah Provinsi Bali. Ruang lingkup kesepakatan, meliputi koordinasi kegiatan dan dukungan inovasi teknologi pertanian dalam rangka pengembangan integrasi tanaman-ternak, pengembangan kelembagaan dan dukungan pengembangan usaha agribisnis lainnya, untuk dapat terlaksananya program/kegiatan pengembangan usaha pertanian terintegrasi pada lokasi desa atau kelompok sasaran yang ditetapkan di wilayah Provinsi Bali (BPTP Bali 2011).

### **Program Strategis Daerah Pro-Rakyat "Bali Mandara"**

Kemiskinan, pengangguran dan kesejahteraan menjadi persoalan yang mendasar bagi pembangunan Provinsi Bali periode kepemimpinan Gubernur Bali yang baru pada 2008-2013. Jumlah penduduk miskin di Provinsi Bali pada tahun 2008 mencapai 215,7 ribu orang atau sekitar 6,17% dari penduduk Provinsi Bali, sekalipun secara absolut perkembangan jumlah penduduk miskin di Provinsi Bali selama periode 2008-2013 menurun sebanyak 53,18 ribu jiwa, pada saat jumlah penduduk miskin tahun 2013 (Maret) masih tercatat sebesar 162.5 ribu jiwa (Dariwardani 2014; BPS 2013). Kondisi ini juga dijelaskan oleh Gubernur Bali, bahwa hingga triwulan III tahun 2013 di Bali masih terdapat anggota masyarakat miskin sebanyak 162.510 orang atau 3,95% dari jumlah penduduk Provinsi Bali yang mencapai empat juta orang. Dari jumlah masyarakat miskin tersebut, di antaranya terdapat 17.397 KK yang belum memiliki rumah layak huni dan tingkat pengangguran sebesar 1,87% atau 45.380 orang (Republika.co.id. 2013).

Pemetaan kemiskinan berdasarkan jenis pekerjaan utama kepala rumah tangga, sebagian besar terkonsentrasi di pekerjaan pertanian. Penyebaran penduduk miskin dan jumlah pengangguran di Provinsi Bali (berdasarkan data tahun 2006, 2008, 2011, dan 2012) terjadi hampir di semua kabupaten/kota, sekalipun dengan jumlah dan persentase yang berbeda (Dariwardani 2014; BPS 2013). Kondisi kemiskinan, tingkat pengangguran dan kesejahteraan kemudian menjadi inspirasi untuk mendorong ide, gagasan dan pemikiran gubernur terpilih beserta para penentu kebijakan daerah (provinsi) untuk merumuskan program-program yang secara konseptual dapat menjadi media/sarana untuk mengatasi kondisi tersebut.

Berangkat dari proses pemilihan Gubernur Bali hingga terpilihnya menjadi pimpinan daerah Provinsi Bali, gubernur menekankan gagasan pembangunan Provinsi Bali untuk suatu perubahan ke arah yang lebih baik dari segala kondisi yang ada. Gagasan tersebut disampaikan pada saat gubernur terpilih mengawali jabatannya sebagai pimpinan daerah. Kondisi perkonomian Bali berdasarkan pemahaman gubernur terpilih, bersandarkan pada sektor pariwisata, sektor pertanian dalam arti luas serta sektor industri kecil dan menengah sebagai pendukung perekonomian masyarakat secara keseluruhan. Berdasarkan kondisi tersebut kemudian menjadi komitmen (*political*

will) pimpinan daerah/gubernur untuk merencanakan program-program pembangunan daerah yang meliputi berbagai sektor ekonomi pro rakyat (Biro Humas Provinsi Bali 2012 dan 2013).

Komitmen pimpinan daerah untuk pembangunan Provinsi Bali yang meliputi berbagai sektor pembangunan, terangkum dalam program pembangunan strategis daerah "Bali Mandara" (Maju, Aman, Damai dan Sejahtera). Bali Mandara mengandung tujuan untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat, mengurangi angka pengangguran dan pengentasan kemiskinan di Provinsi Bali. Kondisi kemiskinan, pengangguran dan upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat juga menjadi isu strategis dalam propaganda program pembangunan yang disampaikan pada saat pencalonan gubernur terpilih, sehingga ide, gagasan dan pemikiran yang dituangkan dalam Bali Mandara, kemudian menjadi landasan dasar program-program pembangunan yang terkait dengan kondisi kemiskinan di Provinsi Bali (Anugrah et al. 2015a)

Berdasarkan potensi, kondisi dan permasalahan serta proyeksi tujuan pembangunan Bali di masa depan, maka gubernur terpilih merumuskan konsep pembangunan Bali berlandaskan Visi Bali Mandara. Visi pembangunan tersebut selanjutnya dituangkan dalam Dokumen Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 9 tahun 2009, tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Provinsi Bali (RPJMD) 2008-2013. Dokumen politik dan sekaligus dokumen perencanaan tersebut menjadi dasar acuan bagi perencanaan program pembangunan daerah dari masing-masing institusi/SKPD dalam mendukung Bali Mandara (Biro Humas Provinsi Bali 2013).

Beberapa program unggulan (Bali-Mandara) sebagai upaya pengentasan kemiskinan, sekaligus peningkatan kesejahteraan masyarakat yang disusun menjadi Rencana Strategis (Renstra) Provinsi Bali, diprioritaskan pada program pembangunan yang meliputi (1) jaminan Kesehatan Bali Mandara (JKBM), (2) Sistem Pertanian Terintegrasi (Simantri), (3) bedah rumah, (4) penuntasan buta aksara dan pembangunan bidang pendidikan, (5) Bali *Green Province*, (6) Program Jaminan Kredit Daerah (Jamkrida), serta (7) Gerakan Pembangunan Desa Terpadu (Gerbangsadu) (Biro Humas Provinsi Bali 2012 dan 2013). Sejalan dengan pembangunan daerah, implementasi berbagai program tersebut kemudian berkembang pada aspek kegiatan pembangunan lainnya yang mendukung proses pengentasan kemiskinan dan

peningkatan kesejahteraan masyarakat Provinsi Bali. Dengan semangat gerakan pembangunan Bali Mandara yang ditekankan pada seluruh aspek kegiatan pembangunan, kemudian menjadi penciri (*trade mark/branding*) konsep kebijakan pembangunan Provinsi Bali di tingkat nasional (Anugrah et al. 2015a).

## **Proses Perumusan dan Implementasi Kebijakan Program Simantri**

### ***Penjabaran Ide, Gagasan dan Pemikiran Menjadi Simantri***

Pola pertanian integrasi merupakan konsep awal sebelum Simantri. Perumusan konsep ini diinisiasi oleh SKPD terkait di tingkat provinsi sesuai ide, gagasan dan pemikiran gubernur, melalui peran Dinas Pertanian Tanaman Pangan, Dinas Peternakan, Perkebunan, Kelautan dan Perikanan, Dinas Kehutanan serta BPTP Provinsi Bali. Pada awalnya, inisiasi dirumuskan berdasarkan pemahaman pertanian secara luas, yaitu dengan memadukan seluruh sektor pada suatu wilayah (lokasi), meliputi tanaman pangan atau palawija, ternak, tanaman perkebunan, tanaman hutan bahkan di setiap lokasi harus dilengkapi dengan kegiatan perikanan. Asumsinya di setiap lokasi dipastikan harus memenuhi kelengkapan lima sektor sebagai syarat integrasi. Dengan pemahaman ini, maka untuk beberapa SKPD khususnya untuk sektor perikanan mendapat kesulitan melaksanakannya, terutama pada lokasi yang agroekosistemnya kurang mendukung pengembangan sektor ini.

Proses penyempurnaan kegiatan dilakukan dengan penyesuaian kondisi agroekosistem daerah/lokasi sehingga menjadi spesifik lokasi seperti yang dilakukan dalam model Prima Tani. Untuk lokasi subak abian diintegrasikan antara tanaman palawija, tanaman perkebunan dan kehutanan dengan ternak. Pada subak basah/sawah pola integrasi dilakukan antara padi, palawija dengan ternak serta perikanan. Proses ini sejalan dengan kegiatan perumusan kelembagaan yang akan dilakukan termasuk untuk penamaan pola/konsep serta penentuan susunan tim teknis yang akan diajukan untuk ditetapkan oleh gubernur. Keputusan untuk penetapan tim teknis kemudian dilakukan oleh gubernur melalui Keputusan Gubernur Bali Nomor 866/03-K/HK/2009 tanggal 2 Juli 2009 tentang Pembentukan dan Susunan Keanggotaan Tim Koordinasi Program Pengembangan Pertanian Terintegrasi Provinsi Bali dan tugas-tugasnya. (Dinas Pertanian Tanaman Pangan Provinsi Bali 2010; 2013; 2014a dan 2014b).

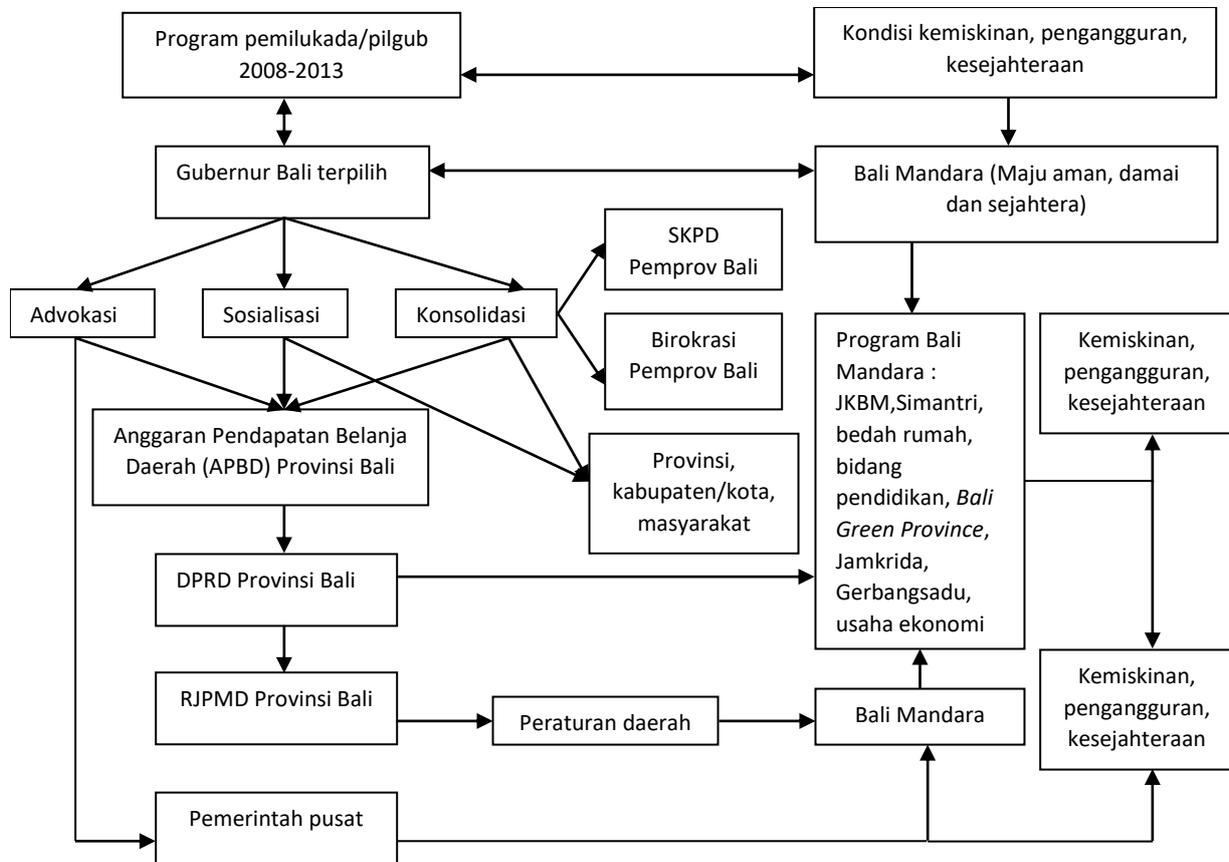
Berdasarkan Keputusan Gubernur Bali, susunan tim teknis terdiri atas, Penasehat: Gubernur dan Wakil Gubernur Bali; penanggungjawab (ketua dan Sekretaris), masing-masing Distan Provinsi dan BPTP Provinsi Bali; ketua dan anggota subtim pengarah; ketua dan anggota subtim teknis serta staf sekretariat. Perumusan nama Simantri juga menjadi keputusan gubernur berdasarkan beberapa alternatif dan gagasan nama yang diusulkan sebelumnya, termasuk rancangan untuk lambang (simbol), papan nama serta berbagai atribut keseragaman lainnya, sebagai penciri (simbol) kegiatan sistem pertanian terintegrasi (Simantri) Provinsi Bali (Anugrah et al. 2014; Pemerintah Provinsi Bali 2013a dan 2013b). Konsep dan rancangan kegiatan Simantri berikut rangkaian pelaksanaannya, seperti disampaikan pada Gambar 2.

**Perencanaan Simantri menjadi Program Pembangunan Pertanian Daerah**

Seperti dikemukakan sebelumnya bahwa penyusunan konsep Simantri dalam perencanaan program pembangunan daerah, pada dasarnya untuk mendukung Program

Strategis Bali Mandara yang sudah dikuatkan dengan Perda Provinsi Bali Nomor 9 tahun 2009 tentang RJPMD Provinsi Bali 2008-2013 dan dijadikan acuan untuk semua perencanaan program SKPD. Perencanaan program Simantri menjadi program pendukung Bali Mandara, dilakukan dengan berbagai tahapan. Tahap awal dengan penyempurnaan proposal kegiatan dan perangkat pendukung usulan, diantaranya petunjuk atau acuan teknis pelaksanaan, satuan anggaran yang akan diusulkan serta mekanisme kelembagaan di tingkat implementasi. Seluruh kegiatan persiapan dan perencanaan program dilaksanakan oleh SKPD yang ditetapkan sebagai tim teknis.

Sebagai koordinator kegiatan atau *Leading Sector* (LS) dilakukan oleh Dinas Pertanian Tanaman Pangan, sehingga konsep dan pengambilan keputusan di tingkat persiapan dilakukan oleh LS. Hasil verifikasi dan persiapan yang akan dibahas selanjutnya, terlebih dahulu disampaikan kepada gubernur untuk dipelajari, diklarifikasi atau dikritisi sesuai dengan pertimbangan dan kewenangan yang menjadi mandat gubernur. Klarifikasi yang dilakukan biasanya pada konten materi yang tidak jelas



Gambar 2. Diagram kerangka pendekatan program strategis daerah Provinsi Bali menuju Bali Mandara

atau kurang lengkap, sehingga gubernur memberikan saran untuk dilengkapi atau ditambah berdasarkan ide dan pemikirannya. Proses komunikasi yang dilakukan hanya di antara gubernur dan LS secara langsung atau melalui diskusi terbatas (dialogis). Konsep yang sudah memenuhi syarat dan menjadi keputusan gubernur, selanjutnya disampaikan oleh LS dalam pembahasan rencana Program Simantri di tingkat Forum SKPD sebelum dibahas pada forum Musrembang Provinsi. Forum SKPD dilakukan dengan Bappeda Provinsi Bali, diklasifikasikan berdasarkan sektoral dan aspek program, setiap usulan dibahas bersama-sama berdasarkan kelompok atau bidang-bidang yang ada di Bappeda. Hasil pembahasan kemudian dikembalikan kepada SKPD masing-masing untuk dilengkapi dari aspek teknis, capaian dan *output* kegiatan serta besaran pagu anggaran yang akan diusulkan ke bidang anggaran di sekretariat daerah.

Forum Musrembang merupakan tahap pembahasan selanjutnya tentang usulan perencanaan program SKPD dan sektoral. Khusus untuk usulan program Simantri dilakukan oleh LS sebagai koordinator kegiatan. Dalam proses pelaksanaan musrembang penyampaian usulan program dilakukan dengan metode presentasi program yang sudah dipersiapkan oleh masing-masing penanggung jawab. Program yang dipresentasikan pada forum musrembang, ditentukan berdasarkan kewenangan gubernur atau sekda dengan penunjukkan langsung secara acak dan tanpa diberitahukan sebelumnya. Dengan pola ini maka setiap SKPD dan penanggung jawab program senantiasa harus siap jika ditunjuk untuk mempresentasikan usulannya. Forum musrembang biasanya dihadiri oleh gubernur dan wakil gubernur, Ketua DPRD, ketua komisi dan anggota DPRD, akademisi, staf ahli gubernur, LSM, dan pemangku kepentingan serta media. Beberapa ketua kelompok tani, gapoktan, assosiasi dan undangan lainnya pada kesempatan tertentu hadir untuk mengikuti kegiatan pembahasan tersebut.

Dengan keterlibatan semua komponen, diharapkan dapat memberi masukan, saran, kritik dan bahkan pertimbangan berdasarkan aspek-aspek yang terkait dengan rencana program kegiatan yang dipresentasikan. Dalam hal ini terutama dari para anggota legislatif/DPRD provinsi yang mengemban fungsi pengawasan dan anggaran. Forum musrembang dan kehadiran para legislatif ini juga merupakan arena untuk melakukan verifikasi awal terhadap aspek teknis melalui usulan perencanaan program dari kelompok bidang/sektor, sebelum

diajukan penganggarnya kepada sekretaris daerah. Kewenangan sekretariat daerah dalam proses pengajuan anggaran untuk mendapat persetujuan dan verifikasi maupun evaluasi lebih lanjut melalui masing-masing komisi yang membidangi sektor di DPRD provinsi, seperti halnya tugas Komisi II yang membidangi kegiatan sektor pertanian. Hasil *hearing*, presentasi, dengar pendapat atau mungkin proses negosiasi, kompromi serta *lobby* di tingkat komisi DPRD, kemudian dibawa pada proses sidang paripurna DPRD untuk mendapat pengesahan program dan penganggarnya.

Realisasi usulan program dan anggarannya kemudian disampaikan kembali kepada gubernur melalui sekretaris daerah, untuk persiapan tindak lanjut dalam realisasi dan implementasi program. Pada periode awal pelaksanaan Simantri tahun 2009 diimplementasikan di sepuluh lokasi percontohan dengan masing-masing jumlah pendanaan yang bervariasi. Pada tahun 2010 dialokasikan di 40 lokasi. Tahun 2011 dan 2012, masing-masing di 150 dan 125 lokasi Simantri serta pada tahun 2013 dialokasikan pada 75 lokasi Simantri. Jumlah gapoktan Simantri selama periode 2009-2013 mencapai 400 gapoktan Simantri yang tersebar di delapan kabupaten dan satu kota. Kabupaten Buleleng, Tabanan, Bangli dan Karangasem mendapat alokasi kegiatan Simantri yang relatif banyak dibandingkan dengan kabupaten/kota lain selama periode tersebut. Hal ini sejalan dengan prioritas pelaksanaan program pengentasan kemiskinan, pada lokasi kecamatan/desa yang berada di tiga kabupaten tersebut (Anugrah et al. 2014).

Jumlah alokasi anggaran untuk 10 lokasi Simantri tahap awal (2009) mencapai Rp2 miliar, kemudian pada tahun berikutnya (2010) mencapai Rp8 miliar dan terus meningkat, sesuai dengan jumlah lokasi Simantri. Pada tahun 2011 dan 2012, alokasi anggaran masing-masing sebesar Rp30 miliar dan Rp25 miliar. Besaran anggaran pendanaan untuk pengembangan gapoktan Simantri tahun anggaran 2010-2013, berdasarkan pagu anggaran yang ditetapkan mencapai Rp80 miliar. Alokasi anggaran tersebut sebagian besar dialokasikan di Kabupaten Buleleng (Rp15,1 M), Kabupaten Tabanan (Rp11,3 M), kabupaten Bangli (Rp10,9 M), dan Kabupaten Karangasem Rp10,3 M). Masing-masing gapoktan atau poktan Simantri di 9 kabupaten/kota mendapatkan dana kegiatan Simantri sebesar Rp200 juta, kecuali untuk pendanaan kegiatan Simantri yang disalurkan pada tahun anggaran 2009 jumlahnya bervariasi, kurang dari Rp200 juta per gapoktan Simantri,

sesuai dengan proposal yang diajukan. (Biro Humas Provinsi Bali 2012).

Dalam konsep Simantri, disebutkan bahwa pada tahap awal kegiatan, pendanaan program disediakan oleh Pemprov Bali dalam bentuk paket kegiatan. Paket kegiatan utama Simantri pada tahap awal tersebut, meliputi: pengembangan ternak sapi atau kambing dan kandang koloni (20 ekor sapi atau 40 ekor kambing); bangunan instalasi biogas sebanyak 3 unit, kapasitas 11 m<sup>3</sup> sebanyak 1 unit, dan kapasitas 5 m<sup>3</sup> masing-masing 1 unit dilengkapi dengan kompor gas khusus sebanyak 5 unit; bangunan instalasi biourine sebanyak 1 unit; bangunan pengolah kompos dan pengolah pakan masing-masing sebanyak 1 unit; pengembangan komoditas tanaman pangan, peternakan, perikanan dan intensifikasi perkebunan; pengembangan tanaman kehutanan sesuai kondisi dan potensi masing-masing wilayah (Biro Humas Provinsi Bali 2013; Dinas Pertanian Tanaman Pangan Provinsi Bali 2010 dan 2014b).

### **Implementasi Kebijakan Program Simantri**

Program Simantri merupakan salah satu kebijakan pembangunan Provinsi Bali dalam kaitan peningkatan kesejahteraan masyarakat petani dan pedesaan melalui peningkatan kegiatan sektor pertanian. Konsep dan alokasi seluruh pembiayaan teknis Simantri didanai melalui alokasi anggaran tahunan Pemerintah Provinsi Bali (anggaran perubahan dan anggaran induk). Mekanisme untuk implementasi kebijakan program Simantri di tingkat kabupaten/kota dilakukan melalui koordinasi dengan semua pimpinan daerah (bupati/wali kota). Secara formal komunikasi politik yang dibangun oleh gubernur sebagai pimpinan daerah di tingkat provinsi dengan para bupati/walikota diwujudkan dalam Kesepakatan Bersama antara Gubernur Bali dengan masing-masing Bupati Buleleng, Jembrana, Tabanan, Badung, Walikota Denpasar, Bupati Gianyar, Bangli, Klungkung, dan Karangasem. Kesepakatan ini dituangkan dalam dokumen politik masing-masing dengan dokumen Nomor: 075/04/KB/B.PEM/2010; Nomor 075/1018/PEM/2010; Nomor 521/940/TAN/PKL/2010; 075/506/KB/T.PEM; 075/165/PEM.UM/2010; 415.4/10/KB/PEM/2010; 29/20/KSB/B.TA.PEM/III/2010; 075/05/PEM; 075/69/PEM/2010; 075/04/T.PEM/2010. Kesepakatan bersama tentang pelaksanaan kegiatan Simantri, ditandatangani pada tanggal 26 Maret 2010.

Dokumen Kesepakatan Bersama kemudian ditindaklanjuti melalui Perjanjian Kerja Sama Gubernur Bali dengan Bupati Buleleng; Jembrana; Tabanan, Badung, Bupati Gianyar,

Bangli, Klungkung, dan Karangasem, masing-masing berdasarkan: Nomor: 075 /04/ PKS/ B. PEM/2010; 075/1019/PEM/2010; 521/941/TAN/PKL/2010; 075/507/PKS/T.PEM: 075/166/PEM.UM/2010; 415.4/11/PKS/PEM/2010; 30/30/PKS/B.TA.PEM/III/2010; 075/06/PEM; 075/70/PEM/ 2010; dan Nomor 075/05/T.PEM/2010 yang ditandatangani pada Kamis, 8 April 2010 di Denpasar. Dokumen perjanjian kerja sama tentang pelaksanaan kegiatan Simantri di Provinsi Bali tersebut, mengandung tujuan untuk mengoptimalkan pelaksanaan kegiatan Simantri di Provinsi Bali.

Perjanjian kerja sama meliputi pengembangan kelembagaan, pengembangan integrasi tanaman-ternak dan dukungan pengembangan usaha agribisnis lainnya, termasuk pengembangan infrastruktur untuk dapat terlaksananya kegiatan Sistem Pertanian Terintegrasi (Simantri) pada lokasi desa atau kelompok sasaran yang ditetapkan dengan Keputusan Gubernur Bali. Dalam dokumen tersebut juga diatur tentang hak dan kewajiban antara Gubernur Bali (pihak pertama) dengan bupati/walikota (pihak kedua), kemudian tentang pelaksanaan, jangka waktu pelaksanaan, batas waktu kerja sama serta pengaturan tentang penyelesaian perselisihan dalam pelaksanaan perjanjian tersebut.

Keterkaitan SKPD dalam implementasi kebijakan program Simantri di tingkat provinsi, selain melibatkan peran birokrasi pemerintahan di masing-masing SKPD, juga dukungan perencanaan program kegiatan yang diusulkan oleh masing-masing SKPD terhadap implementasi program Simantri. Oleh karena Simantri sebagai bagian dari program Bali Mandara maka kegiatan yang terkait dengan usaha pertanian (dalam arti luas) serta fasilitas pendukungnya menjadi bagian usulan perencanaan program dari institusi yang terkait. Kegiatan usaha pertanian juga melibatkan institusi lain sebagai pendukung sarana-prasarana yang dibutuhkan di lokasi kegiatan Simantri. Peran pimpinan daerah selain sebagai pengambil keputusan dan sekaligus dengan kewenangannya dalam manajemen birokrasi, memegang peran penting dalam proses integrasi birokrasi antar-SKPD untuk menjadikan Simantri sebagai salah satu program pemprov, sekaligus sebagai kebijakan pimpinan daerah untuk dilaksanakan oleh masing-masing SKPD melalui dokumen rencana strategis (renstra) daerah dan di masing-masing SKPD.

Pada saat sebelum program ini diinisiasikan dalam renstra SKPD, penganggaran untuk setiap usulan perencanaan SKPD masuk pada mak (alokasi) anggaran untuk kesejahteraan.

Kemudian pada usulan berikutnya secara formal dukungan terhadap pelaksanaan program Simantri sudah termasuk dalam Renstra masing-masing SKPD. Secara terintegrasi, dukungan SKPD terhadap program Simantri berdasarkan jenis kegiatan dilakukan melalui SKPD di tingkat provinsi dan kabupaten, meliputi bangunan, konservasi air dan jalan usaha tani, pengembangan komoditas dan pendukung kegiatan pertanian terintegrasi, unit pelayanan saprodi dan pembiayaan, pengolahan dan pemasaran hasil dan kegiatan lain sesuai peran masing-masing SKPD.

Secara konseptual, proses penyusunan awal tentang rancangan kegiatan Program Simantri berikut rangkaian pelaksanaannya dalam satu kesatuan kegiatan di internal Pemprov Bali, seperti di sampaikan pada Gambar 2. Sementara peran BPTP Bali dalam implementasi kebijakan Simantri, selain melakukan kegiatan pendampingan teknologi terkait seluruh kegiatan teknis pada pelaksanaan kegiatan integrasi ternak-tanaman juga menjadi pendamping kegiatan kelembagaan di tingkat kelompok tani-ternak Simantri. Perkembangan tahapan implementasi Simantri selanjutnya, proses pendampingan dilakukan melalui tenaga pendamping Simantri baru yang direkrut oleh Pemerintah Provinsi melalui sekretariat Simantri. Secara perlahan tugas, fungsi serta peran tenaga pendamping dari BPTP Bali semakin berkurang sejalan dengan dukungan penganggaran untuk biaya pendamping BPTP yang terbatas, baik dari Pemprov Bali maupun dari internal BPTP sendiri. Tim BPTP pada aktivitas Simantri selanjutnya diposisikan sebagai narasumber/petugas pada saat dilakukan kegiatan bimtek oleh sekretariat Simantri.

## Relasi dan Interaksi Antar-Aktor di Masing-masing Simpul dan Arena

### *Simpul Kabupaten*

Seperti halnya di tingkat provinsi, proses institusionalisasi kegiatan program Simantri di tingkat kabupaten/kota diformalkan dalam susunan Tim Teknis Simantri melalui surat keputusan bupati atau walikota. Pada beberapa kabupaten susunan tim teknis mengacu pada Keputusan Gubernur yang menetapkan Dinas Pertanian Tanaman Pangan sebagai koordinator kegiatan Simantri (*LS*). Anggotanya terdiri dari dinas SKPD terkait: Dinas Peternakan, Perkebunan, Kelautan dan Perikanan, Kehutanan serta SKPD teknis lainnya yang terkait. Hal ini mengingat di beberapa kabupaten/kota banyak dinas instansi teknis

yang mengalami penggabungan. Susunan tim teknis di Kabupaten Gianyar, *leading sektor* untuk kegiatan Simantri dilaksanakan oleh bappeda dan anggotanya terdiri atas SKPD teknis Dinas Pertanian, Peternakan, Perkebunan dan Perikanan.

Tim Teknis kabupaten/kota dalam kaitan implementasi kebijakan Simantri merupakan bagian dari tim koordinasi Program Simantri provinsi secara teknis dan kelembagaan, sekalipun kewenangannya terbatas pada pendampingan, pengkoordinasian kegiatan gapoktan, serta persetujuan kelayakan usulan proposal yang akan diajukan kelompok atau gapoktan ke tingkat provinsi. Dalam kaitan dukungan pemerintah kabupaten/kota terhadap pengembangan program Simantri menjadi tanggung jawab tim teknis pemkab/pemkot, termasuk fasilitasi pemda setempat terhadap kebutuhan gapoktan Simantri yang tidak termasuk paket Program Simantri yang diberikan melalui pendanaan pemprov di daerahnya. Pengajuan usulan fasilitasi dan dukungan program Simantri dimasukkan dalam perencanaan anggaran kegiatan yang ada di masing-masing SKPD kabupaten/kota. Proses pembahasan usulan rencana kegiatan dan RPJMD kabupaten/kota, dilakukan seperti proses di tingkat provinsi. Diawali dengan musrembang tingkat desa, kecamatan, forum SKPD, dan selanjutnya dibahas pada kegiatan musrembang di tingkat kabupaten/kota. Pembahasan anggaran dan pengusulannya dilakukan oleh bappeda dan sekretaris daerah kepada DPRD kabupaten untuk persetujuan anggaran dan kegiatan yang diusulkan.

Implementasi kebijakan untuk mendukung program Simantri di masing-masing daerah, relatif beragam, sesuai kebutuhan gapoktan Simantri di masing-masing lokasi. Namun demikian pembagian tugas dan wewenang antara kabupaten/kota dan provinsi sudah ditetapkan dalam petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis Program Simantri, sehingga menjadi acuan bagi semua pelaksana dan tim teknis kabupaten/kota maupun tim provinsi. Keterlibatan para penyuluh lapangan serta peran tim teknis dan SKPD terkait di tingkat kabupaten/kota dalam pendampingan gapoktan Simantri, pada pelaksanaannya sangat mendukung Program Simantri, sekalipun di antara sembilan kabupaten/kota juga terdapat pelaksanaan program yang hampir sama, tetapi merupakan program strategis pemerintah daerah kabupaten/kota yang sekaligus menjadi *icon* bupati sebagai pimpinan daerahnya,

Sebagai bentuk partisipasi dan dukungan pemerintah kabupaten/kota terhadap

implementasi kebijakan program Simantri di masing-masing wilayahnya, telah dilakukan dalam bentuk investasi fisik maupun pendanaan yang diberikan kepada masing-masing gapoktan Simantri dan lingkungannya. Bentuk investasi pendukung implementasi Program Simantri yang diberikan oleh masing-masing kabupaten/kota, secara umum meliputi; peralatan pencacah pakan, APPO, embung, traktor, kandang koloni, *power thresher*, benih tanaman maupun bibit ternak, bahkan pembuatan irigasi serta jalan usaha tani. Partisipasi aktif dan dukungan dari pemerintah kabupaten/kota terhadap pelaksanaan Program Simantri menunjukkan bahwa komunikasi politik antara pemerintah provinsi, dalam hal ini gubernur dengan pimpinan daerah di kabupaten/kota terkoneksi dengan baik, sehingga terhindar dari resistensi atas pelaksanaan Program Simantri di masing-masing lokasi kabupaten/kota.

### **Simpul Gapoktan, Poktan dan Petani**

Implementasi kebijakan Program Simantri di tingkat gabungan kelompok tani (gapoktan) atau kelompok tani (poktan), pada dasarnya merupakan realisasi dari usulan proposal yang diajukan sebelumnya oleh masing-masing gapoktan. Implementasi kebijakan program Simantri untuk masing-masing gapoktan berupa fasilitas bangunan kandang koloni, sarana pendukung dan kelengkapan serta ternak dalam satuan paket kegiatan. Pembangunan sarana fisik dilakukan oleh gapoktan/poktan dan tim teknis sesuai dengan petunjuk teknis pelaksanaan yang sudah ditentukan, sekalipun di beberapa lokasi Simantri dilakukan penyesuaian dengan kondisi lokasi setempat. (Dinas Pertanian Tanaman Pangan Provinsi Bali, 2014c).

Penyediaan lahan untuk kandang koloni dan bangunan lainnya, ditetapkan berdasarkan hasil musyawarah kelompok dengan perjanjian pakai atau sewa bahkan imbal balik yang disepakati kelompok atau gapoktan. Kesepakatan kelompok melalui ketua dan anggotanya juga diterapkan pada pola pemeliharaan sapi, karena sebagian sapi dipelihara dengan sistem “kadas” atau bagi hasil. Ketentuan yang terkait dengan pemeliharaan sapi juga sudah diatur dalam juklak-juknis yang disusun oleh tim teknis, sekalipun terjadi beberapa penyesuaian di lokasi Simantri. Pengaturan lain yang dilaksanakan di tingkat kelompok, tentang pengolahan limbah sapi (kotoran, biourine dan biogas), penggunaan pupuk, biourine, biogas, kesehatan ternak serta proses pemasaran produk hasil pengolahan yang dilakukan oleh kelompok/gapoktan Simantri. Inti dari implementasi kebijakan

Program Simantri di tingkat kelompok adalah pengembangan agribisnis dengan dasar usaha tani integrasi tanaman-ternak dan dukungan inovasi teknologi bahkan informasi pasar.

Kegiatan Simantri di tingkat gapoktan/poktan, di beberapa lokasi juga di *overlay*-kan dengan kegiatan subak ataupun kegiatan lain yang saling mendukung pelaksanaannya, seperti kelembagaan-kelembagaan adat. Banyak ditemui bahwa pengurus hingga ketua gapoktan/poktan Simantri juga merupakan pengelola subak ataupun pengurus adat di tingkat desa dan kecamatan setempat. Kegiatan pemeliharaan ternak dan pengolahan limbah menjadi produk Simantri di samping produk tanaman yang diusahakan. Proses pengolahan produk Simantri di beberapa lokasi telah melibatkan beberapa penduduk desa kategori miskin dan menganggur. Dinamika kelembagaan dengan segala aktivitasnya dalam kelompok Simantri telah menumbuhkan beberapa aktivitas keorganisasian di internal kelompok, berbagai pertemuan kelompok dan kegiatan di lapangan, termasuk aktivitas pelibatan aparat terkait dalam pendampingan program yang dilakukan oleh para petugas lapangan di tingkat kabupaten maupun birokrasi dari provinsi.

### **Proses Komunikasi Politik dan Tahapan Pengambilan Keputusan**

#### ***Transformasi Model Prima Tani menjadi Program Simantri***

Pada simpul awal kegiatan akselerasi model Prima Tani menjadi Model Simantri, pendekatan komunikasi secara intensif dilakukan antara BPTP Provinsi Bali dengan Pemprov Bali. Pasca-penyampaian materi Model Prima Tani melalui arena presentasi dan kunjungan lapangan yang dilakukan oleh gubernur ke lokasi Model Prima Tani, intensitas komunikasi melalui pimpinan daerah, pimpinan BPTP Bali serta kepala Balitbangtan juga terus berlangsung hingga kesepakatan tentang MoU kerjasama antara Pemprov Bali dan Balitbangtan ditandatangani sebagai dokumen politik kedua institusi.

Komunikasi yang terbangun hingga melahirkan dokumen tersebut, merupakan satu capaian keberhasilan Balitbangtan melalui BPTP Bali mewarnai kebijakan program pembangunan pertanian daerah di Provinsi Bali. Hal ini seperti selalu ditekankan oleh pimpinan Balitbangtan kepada seluruh BPTP di Indonesia (pada periode kepemimpinannya), “bahwa keberhasilan BPTP dan segala programnya terutama Model Prima Tani adalah tidak saja direspons oleh masyarakat dan pemda, lebih dari itu dapat

mewarnai program pembangunan (pertanian) di daerah". Eksistensi BPTP Bali menjadi basis inovasi teknologi integrasi tanaman-ternak dan membangun kelembagaan agribisnis pedesaan dalam Model Prima Tani, kemudian diakselerasi menjadi Program Simantri. Proses ini menjadi titik awal bagi model transformasi program pembangunan dari pusat ke daerah maupun proses transformasi dan integrasi antar institusi terkait di daerah. Sehingga dalam perkembangannya telah mendorong pengembangan inovasi dan program lain yang terkait dengan kebijakan Program Simantri di Provinsi Bali.

Komunikasi antara BPTP dan Pemprov Bali sebelumnya seringkali terdistorsi dengan birokrasi pemerintahan di daerah. Kedudukan dan tingkat *esselonisasi* merupakan salah satu kendala birokrasi di tingkat pimpinan daerah dalam melakukan koordinasi dan akselerasi program di tingkat birokrasi pemerintahan provinsi. BPTP dengan eselon II/c atau setingkat lebih rendah dengan para pimpinan daerah maupun SKPD, seringkali terkendala pada saat melakukan komunikasi dalam berbagai perencanaan program, hasil pengkajian dan inovasi teknologi dengan pemrov atau sebaliknya, BPTP jarang dilibatkan dalam perencanaan program pembangunan pertanian daerah karena secara formal eselonnya tidak sejajar dengan kapasitas birokrasi yang dipersyaratkan. Dengan posisi ini, sulit bagi pimpinan BPTP untuk melakukan komunikasi birokrasi secara formal dalam konteks kesejajaran eselon tadi. Akibatnya baik keberadaan institusi maupun program-program yang dilaksanakan juga jarang atau bahkan tidak pernah diketahui oleh para pimpinan daerah ataupun para birokrasi di pemprov termasuk para kepala SKPD di tingkat provinsi yang tidak berbasis pertanian dalam arti luas. Terbukanya kesempatan yang diberikan oleh gubernur untuk penyampaian program dan kegiatan BPTP, dilakukan sebagai sarana advokasi dan sosialisasi Model Prima Tani yang sudah dilaksanakan di Provinsi Bali, sekaligus merupakan momen penting untuk mengaktualisasikan BPTP melalui pimpinannya kepada pimpinan daerah serta birokrasi di tingkat pemprov.

Proses komunikasi yang dilakukan pada simpul perumusan Simantri menjadi program pembangunan sektor pertanian daerah, secara intensif dilakukan antara pimpinan daerah dalam hal ini gubernur dengan para pimpinan SKPD terkait yang kemudian berdasarkan keputusan gubernur dibentuk menjadi Tim Teknis Simantri. Melalui *Leading Sector* (LS) koordinasi kegiatan

Simantri dilaksanakan sejak perumusan konsep dasar hingga konsep operasional Simantri dengan proses komunikasi horizontal antar anggota tim. Komunikasi birokrasi secara horizontal juga dilakukan antara SKPD dengan bappeda dan sekretariat daerah dalam kaitan perencanaan Program Simantri. Sementara komunikasi vertikal terjadi pada saat proses penyampaian laporan dan bahan untuk pengambilan keputusan yang terkait dengan kegiatan Program Simantri dari LS kepada gubernur, atau yang berkaitan dengan proses penyusunan perencanaan program pembangunan serta penganggarannya yang menjadi tugas bappeda dan sekretariat daerah untuk dilaporkan kepada gubernur sehingga pada akhirnya menjadi dasar bagi pengambilan keputusan gubernur. Proses komunikasi vertikal juga terjadi pada saat pengajuan usulan perencanaan program pembangunan daerah disampaikan eksekutif kepada legislatif (DPRD) untuk mendapatkan persetujuan menjadi kebijakan program pembangunan daerah (Anugrah et al. 2015b).

Beberapa keputusan gubernur yang terkait dengan proses penyusunan Simantri menjadi Program Pembangunan Pertanian Daerah, di antaranya dalam pembentukan dan susunan keanggotaan Tim Koordinasi Program Pengembangan Pertanian Terintegrasi Provinsi Bali, melalui Keputusan Gubernur Bali Nomor 866/03-K/HK/2009 tanggal 2 Juli 2009; Keputusan Gubernur Bali Nomor 1195/03-K/HK/2009 tanggal 5 Oktober 2009, tentang Penetapan Penerima Bantuan Sosial kepada Gabungan Kelompok Tani Program/Kegiatan Pertanian Terintegrasi; Surat Keputusan Gubernur Bali Nomor 436/03-K/HK/2010 tanggal 30 Maret 2010, tentang Penetapan Nama-nama Petugas Pendampingan Pengembangan Usaha Tani Terintegrasi Provinsi Bali tahun 2010 serta surat keputusan gubernur yang terkait dengan Program Simantri di Provinsi Bali.

### ***Program Simantri menjadi Kebijakan Strategis Pembangunan Pertanian Daerah***

Dengan pendekatan penelitian yang dikemukakan sebelumnya maka pengambilan keputusan yang dilakukan oleh pimpinan daerah dalam kebijakan pembangunan sektor pertanian daerah melalui Program Simantri, diasumsikan sebagai pengambilan keputusan politik. Hal ini karena memenuhi prasyarat bahwa materi difokuskan pada pejabat pemerintah dengan segala kekuasaannya dalam pengambilan keputusan untuk satu kebijakan publik di Provinsi Bali. Pengambilan keputusan yang terkait dengan kebijakan yang dimaksud bahwa proses

penyusunan kebijakan Program Simantri sejak transformasi Model Prima Tani, perumusan menjadi Simantri, perencanaan program, perumusan kebijakan hingga implementasi, senantiasa melibatkan peran para pejabat pemerintahan dan birokrat di pemerintahan provinsi maupun di tingkat kabupaten/kota di wilayah Provinsi Bali.

Pejabat pemerintah daerah yang kemudian menjadi aktor dalam proses transformasi Program Simantri dari Model Prima Tani, meliputi gubernur sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi dan Kepala Balitbangtan sebagai pejabat pemerintah di lingkungan Kementerian Pertanian, berperan sebagai legislator awal bagi perumusan Program Simantri. Proses pengambilan keputusan ini kemudian dilegitimasi melalui dokumen politik tentang MoU antara keduanya. Dokumen lainnya yang merupakan hasil keputusan pimpinan daerah, dalam kaitan perumusan Program Simantri menjadi kebijakan pembangunan pertanian daerah dan implementasinya, meliputi hampir lebih dari 40 keputusan selama Program Simantri jilid I, periode kegiatan 2009-2013 dilaksanakan. Dokumentasi keputusan tersebut, di antaranya: Keputusan Gubernur Bali tentang Pembentukan dan Susunan Keanggotaan Tim Koordinasi Program Pengembangan Pertanian Terintegrasi Provinsi Bali; Keputusan Gubernur Bali tentang Penetapan Penerima Bantuan Sosial kepada Gapoktan Program Simantri; Penetapan Nama-nama Petugas Pendampingan Pengembangan Usaha Tani Terintegrasi Provinsi Bali tahun 2010; Penetapan Penerima Penghargaan Bagi Gapoktan Simantri Berprestasi Tingkat Provinsi Bali tahun 2010, dan Keputusan Gubernur Bali tentang Keberlanjutan Program Simantri. Dalam implementasi kegiatan Program Simantri di tingkat kabupaten/kota, pada tahun 2010 tercatat dalam dokumen politik tentang: kesepakatan kerja sama Gubernur Bali dengan masing-masing bupati/walikota di Provinsi Bali yang kemudian dikuatkan melalui perjanjian kerjasama antara Gubernur Bali dengan seluruh bupati/wali kota di Provinsi Bali.

Beberapa keputusan Gubernur Bali dalam pelaksanaan Program Simantri pada tahun 2011, meliputi: pembentukan dan susunan keanggotaan tim koordinasi pemantapan dan pengembangan Simantri di Provinsi Bali; penetapan bantuan sosial kepada gapoktan kegiatan pemantapan dan pengembangan Simantri; penerima bantuan sosial kepada gapoktan program kegiatan pemantapan dan pengembangan Simantri tahun 2011; tentang penetapan petugas pendampingan pemantapan dan pengembangan Simantri Provinsi Bali; Penetapan 150 Tenaga

Pendamping dari Birokrasi Institusi Pemprov Dan Bptp; Pembentukan dan Susunan Kenggotaan Tim Evaluasi Lomba Gapoktan Simantri Berprestasi Tingkat Provinsi Bali Tahun 2011; tentang Gapoktan Berprestasi Tingkat Provinsi Bali Tahun 2011. Selain keputusan Gubernur Bali juga dokumen politik yang terkait yang ditetapkan pada tahun 2011, meliputi Peraturan Gubernur Bali No 16 tahun 2011 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Belanja, Subsidi, Belanja Hibah, Belanja Bansos, Belanja Bagi Hasil, Belanja Bantuan Keuangan dan Belanja Tidak Terduga Provinsi Bali terkait dengan ketentuan-ketentuan tentang penganggaran dalam perencanaan hingga implementasi gapoktan dan Simantri di Bali tahun 2011. Ditetapkan juga surat edaran sekretariat daerah pendukung peraturan gubernur tadi tentang persyaratan dan mekanisme pencairan dana, belanja subsidi, belanja hibah, belanja bansos, belanja bagi hasil, belanja bantuan keuangan dan belanja tidak terduga Provinsi Bali.

Keputusan Gubernur Bali pada tahun 2012 meliputi: Penetapan 100 Gapoktan Simantri Baru; tentang Penerima Hibah Kepada Kelompok Masyarakat Melalui Penetapan 25 Gapoktan Baru Tahun 2012; Penetapan Petugas Pendamping Pemantapan dan Pengembangan Simantri dari BPTP, *In-Sourcing* (dari Birokrasi Institusi Pemprov) dan 100 Tenaga *Outsourcing* Para Alumni Perguruan Tinggi yang Berlatar Belakan Ilmu Pertanian (dalam arti luas); Penetapan Besar Honorarium Tenaga Kontrak (*Outsourcing*) Pendamping Pemantapan dan Pengembangan Simantri; Penetapan Gapoktan Simantri Berprestasi 2012; Naskah Penjanjian Antara Gubernur dengan 100 Ketua Gapoktan Simantri tentang Belanja Hibah Daerah Kepada Gapoktan Simantri Tahun 2012.

Pada tahun 2013 diterbitkan dokumen Keputusan Gubernur Bali: tentang Penerima Hibah Kepada Kelompok Tani Pengembangan Simantri; 100 Orang Tenaga Pendampingan (*Outsourcing*); Tenaga Pendamping *In-Sourcing* dari Berbagai Dinas Instansi Lingkup Pemprov dan Kabupaten/Kota; Pemenang Lomba Gapoktan Berprestasi 2013; Penerima Hibah Sarana-Prasarana; Penerima Hibah Barang; Pembentukan Tim Evaluasi Lomba Simantri Berprestasi 2013; Keputusan Kepala Dinas Pertanian Tanaman Pangan, Tentang Petugas Pendampingan dari Dinas Pertanian Tanaman Pangan, di samping diterbitkan Naskah Perjanjian Hibah Daerah Gubernur Bali dengan 192 Ketua Gapoktan Simantri Sebagai Penerima Hibah.

### **Pengambilan Keputusan pada Proses Perumusan Kebijakan Simantri**

Struktur kegiatan Program Simantri secara konseptual lebih dominan dilakukan melalui jalur birokrasi pemerintahan. Strategi ini cukup efektif untuk diperankan oleh gubernur sebagai pimpinan daerah tertinggi di tingkat provinsi. Berbeda halnya dengan strategi Model Prima Tani yang menekankan aspek teknokratik, peran institusi penelitian menjadi *core* bagi sumber inovasi mendukung Model Prima Tani. Strategi komunikasi politik dalam pengambilan keputusan, terutama dalam proses pembahasan usulan program juga dilakukan dengan melibatkan penuh unsur legislatif, sehingga secara bersama-sama dapat menyamakan persepsi tentang Program Simantri yang dilakukan hingga menjadi prioritas pembangunan pertanian daerah. Pelibatan anggota legislatif dalam proses penyaluran dana hibah kepada gapoktan Simantri juga sebagai salah satu strategi yang dilakukan agar secara langsung anggota legislatif dapat melakukan unsur pengawasan dalam pelaksanaan Program Simantri.

Beberapa kebijakan pendukung yang menjadi strategi pengambilan keputusan gubernur, di antaranya dengan peningkatan subsidi untuk pengembangan penggunaan pupuk organik produksi gapoktan Simantri, pengembangan *Bali Organic Trade Centre*, serta koordinasi dengan pemangku kepentingan lainnya untuk pengembangan Simantri dari berbagai aspek dan keterkaitan. Kegiatan musrenbang baik yang dilaksanakan di tingkat desa, kecamatan, kabupaten hingga pelaksanaannya di tingkat provinsi merupakan arena komunikasi yang cukup strategis dalam proses perencanaan program-program pembangunan daerah. Keterlibatan peran para pemangku kepentingan dan penentu kebijakan dalam kegiatan musrenbang, selain menjadi aktor untuk proses penyusunan bahan pengambilan keputusan, juga menjadi media untuk penyatuan pemahaman konsep dan pelaksanaan program-program yang akan menjadi kebijakan pembangunan bagi jajaran birokrasi pemerintahan di daerah, baik di tingkat kabupaten/kota maupun di tingkat Provinsi Bali. Pada tataran nasional strategi komunikasi yang dilakukan, dengan melakukan advokasi program unggulan daerah termasuk Program Simantri pada berbagai *event* atau kegiatan skala nasional, termasuk dalam kegiatan musrenbang tingkat nasional yang dihadiri presiden, pimpinan pusat, para menteri terkait serta para pimpinan daerah di tingkat provinsi. Dengan strategi ini selain dapat mengkomunikasikan program

unggulan daerah, sekaligus dapat mensinkronkan berbagai program pembangunan nasional dengan program-program yang sedang dijalankan di Provinsi Bali.

Strategi komunikasi tentang program-program unggulan di tingkat masyarakat dan para pimpinan daerah (provinsi, kabupaten/kota) juga dilakukan oleh Gubernur Bali, di antaranya melalui kegiatan "Simakrame". Menurut penjelasan Gubernur Bali, "*Simakrame adalah bentuk dialog terbuka yang sangat bebas antara masyarakat luas dengan para pemimpinnya, untuk menyampaikan aspirasi, pendapat, pandangan, kritik, saran dan masukan kepada Gubernur dan jajaran birokrasi tentang berbagai aspek pembangunan secara langsung, tanpa adanya distorsi birokrasi.....*". Semua aspirasi langsung direspons oleh gubernur dan jajarannya, untuk diproses lebih lanjut. *Simakrame* juga merupakan bentuk pertanggungjawaban kegiatan gubernur dan pemprov kepada masyarakat sehingga proses transparansi dan akuntabilitas penggunaan dana pembangunan bisa diketahui secara langsung oleh masyarakat. Arena dan konsep *Simakrame* diinisiasi oleh gubernur terpilih 2008-2013, dan dilaksanakan setiap akhir bulan secara bergiliran di tiap kabupaten/kota atau di tingkat provinsi.

Strategi komunikasi politik dalam pelaksanaan kebijakan Simantri juga tidak terlepas dari cara politik memobilisasi birokrasi menjadi bagian dari keputusan politik dan kekuasaan pimpinan daerah. Dalam kaitan politik dan birokrasi, Zuhro (2012), menjelaskan bahwa relasi birokrasi dan politik menunjukkan kuatnya motif politik dalam birokrasi. Birokrasi bahkan bisa dijadikan kekuatan politik karena memiliki jaringan struktur hingga ke basis masyarakat, menguasai informasi yang memadai dan memiliki kewenangan eksekusi program dan anggaran. Keberadaan birokrasi dapat dimanfaatkan untuk kepentingan publik, tetapi pada saat yang sama juga bisa digunakan untuk motif politik tertentu. Hal ini membuat birokrasi cenderung menjadi alat untuk memperoleh dan mempertahankan kekuasaan.

Birokrasi juga lebih mewarnai dalam proses pengambilan keputusan. Peran aktor sebagai birokrat pemerintahan daerah dan pimpinan organisasi, menjadi eksekutor pengambilan keputusan di masing-masing bidangnya, sekalipun dengan otoritas kewenangan yang terbatas. Secara sentralistik pengambilan keputusan akhir dilakukan oleh gubernur sebagai pimpinan sekaligus pemegang kekuasaan politik-birokrasi di pemerintahan. Posisi ini juga yang telah membuka proses komunikasi politik BPTP dengan pimpinan daerah dan birokrasi di tingkat

provinsi, karena selama ini proses advokasi kebijakan, program dan inovasi teknologi maupun kelembagaan Prima Tani terkendala dengan politik "esselonisasi" dalam struktur birokrasi di tingkat Pemprov Bali. Secara umum mobilisasi birokrasi yang dilakukan dalam kaitan kebijakan program pembangunan pertanian daerah, lebih dominan dalam menjalankan fungsi manajemen dan administrasi dibandingkan dengan aspek teknokratis, seperti yang dilakukan dalam Model Prima Tani.

Memfungsikan Biro Humas Pemprov sebagai media untuk penyampaian program-program pembangunan strategis yang dilaksanakan oleh Pemprov melalui sistem satu pintu, dipandang sebagai strategi gubernur untuk menyatukan persepsi, konsep dan gagasan kepada masyarakat, birokrat, pemangku kepentingan baik di dalam maupun di luar Provinsi Bali. Biro Humas menjadi media strategis pemprov dalam mengkomunikasikan kegiatan yang dilakukan secara lebih luas, melalui penerbitan buku, leaflet, video, foto serta media sosial lainnya. Peran media cetak dan televisi daerah dalam penyiaran atau liputan kegiatan program-program pembangunan strategis pemprov dioptimalkan oleh gubernur sebagai sarana penyebaran informasi dan menjangkau aspirasi masyarakat terhadap pelaksanaan program pemprov. Dengan strategi tersebut maka program-program pembangunan pemprov pro-rakyat dapat secara cepat ter-ekpose dan diketahui oleh seluruh masyarakat.

Pelibatan media daerah sebagai saluran informasi, meliputi media cetak dan elektronik baik melalui institusi pemerintah daerah maupun lembaga informasi publik lainnya, untuk ikut serta menyampaikan program-program pembangunan strategis daerah di Provinsi Bali juga sangat besar peranannya pada proses pemahaman masyarakat dalam arti luas terhadap upaya pembangunan yang sedang dan akan dilakukan oleh pemerintah Provinsi Bali, terutama dalam rangka pengentasan kemiskinan, pengangguran dan peningkatan kesejahteraan masyarakat sebagai tujuan akhir dari seluruh program yang direncanakan di Provinsi Bali. Pola *counter* berita "miring" terkait dengan kritik maupun isu negatif tentang proses pelaksanaan program pembangunan strategis daerah yang diinisiasikan oleh gubernur maupun Pemprov Bali, dilakukan oleh Biro Humas Setda Provinsi Bali dengan menurunkan *versus* berita terkait melalui penjelasan materi berita tentang permasalahan yang menjadi polemik di media massa atau pun di masyarakat, sehingga dengan pola *counter* berita ini, segala isu dan pemberitaan yang tidak sesuai dapat dinetralisir

melalui penjelasan Biro Humas maupun penjelasan dari gubernur langsung melalui media terkait.

Kunjungan, rapat koordinasi, dialog tentang program strategis juga dilakukan di berbagai kesempatan untuk menanamkan pengetahuan dan informasi tentang program pembangunan yang sedang dilaksanakan. Khusus untuk mendukung pembangunan sektor pertanian menjadi *leading sektor* pembangunan Pemprov Bali, maka strategi yang dilakukan dengan peningkatan SDM pertanian, pemprov menginisiasikan program beasiswa untuk lulusan SLTA yang berminat melanjutkan pendidikan tinggi di Fakultas Pertanian, mendirikan sekolah pertanian Bali Mandara untuk siswa-siswi yang berprestasi dari keluarga miskin serta merekrut para sarjana pertanian dalam arti luas untuk menjadi pendamping *outsourcing* pada kegiatan Program Simantri dan program unggulan lainnya yang diinisiasikan oleh Pemprov Bali.

Keberhasilan Program Simantri juga menjadi sumber inspirasi bagi pola kegiatan kelembagaan diseminasi inovasi teknologi berskala luas, seperti dikemukakan oleh Kariyasa (2012), bahwa keberhasilan diseminasi melalui Program Simantri pendekatannya menggunakan saluran *Spectrum Diseminasi Multi Channel (SDMC)*, dengan penekanan pada pemanfaatan saluran diseminasi yang lebih potensial, mempunyai jangkauan dan pengaruh yang lebih luas, seperti gubernur, bupati, anggota DPRD dan sebagainya. Oleh karena itu, melalui pendekatan model ini diharapkan upaya percepatan diseminasi dan adopsi model pembangunan pertanian pedesaan dalam skala luas dapat dilakukan, termasuk dengan mekanisme, pola dan pendekatan komunikasi politik kepada para pimpinan daerah sebagai bentuk diseminasi-advokasi atas inovasi maupun program pembangunan pertanian dari pusat ke daerah.

### **Keberlanjutan Implementasi Model Prima Tani dalam Program Simantri**

Keberlanjutan dan implelementasi Model Prima Tani dalam proses pelaksanaan Program Simantri pasca berakhirnya kepemimpinan Gubernur Bali terpilih sebelumnya (selama dua periode; 2008-2013 dan 2013-2018) tetap berjalan. Melalui kebijakan Gubernur Bali yang baru, proses dan keberlanjutan pelaksanaan program Simantri kemudian dikembangkan melalui program penerapan inovasi dan pemberdayaan masyarakat dengan Sistem Pertanian Terpadu atau Sipadu. Fokus kegiatan

program Sipadu di Provinsi Bali, selain melanjutkan kegiatan pada program yang dirumuskan dalam Simantri juga bertujuan untuk mengembangkan pupuk organik yang berkualitas dan mendukung pengentasan kemiskinan. Jadi hingga saat ini kegiatan pada program Simantri tetap dipertahankan melalui program Sipadu (Rhismawati 2021).

Program SIPADU merupakan bagian dari visi dan misi Gubernur Provinsi Bali, untuk mewujudkan "Bali Bebas Pupuk Kimia" yang diturunkan menjadi komitmen untuk meningkatkan kuantitas dan kualitas produksi pangan dan menjadikan Bali sebagai pulau organik yang berkelanjutan (Jarrakpos.com 2019; Balipuspanews.com 2019). Program Sipadu mengembangkan pengolahan limbah ternak menjadi pupuk organik dalam bentuk padat dan cair. Dalam pelaksanaan kegiatan utamanya adalah memproduksi pupuk organik yang berkualitas dengan bahan baku yang sudah pasti tersedia di setiap kelompok tani Sipadu. Sipadu juga ikut mendukung Permentan No. 1 Tahun 2019 dengan penetapan standar operasional pengolahan pupuk organik produksi kelompok tani Sipadu (LOCALISE SDGs 2019).

Inovasi program Sipadu dalam pengembangan pupuk organik akan terus dikembangkan dan diperkuat dengan regulasi dari Pemprov Bali. Peraturan Gubernur telah ditetapkan untuk dapat memastikan produk-produk hasil kelompok petani Sipadu berkembang, dapat diserap oleh pasar dan terjaga harganya. Penguatan regulasi kedua, telah ditetapkan peraturan daerah mengenai sistem pertanian organik. Dengan demikian, kerangka regulasi ini membuka pasar untuk produk Sipadu. Jika pasar terbuka lebar, maka harga akan makin baik dan petani akan tertarik karena ada peningkatan (Humas Kemen-PANRB 2019).

Namun demikian, untuk keberlanjutan pelaksanaan program Simantri yang sekarang menjadi Sipadu masih diperlukan pembinaan yang intensif, fasilitasi uji pupuk serta rekomendasi pupuk hasil kelompok Sipadu, hingga perbaikan sarana dan prasarana penunjang proses pengolahan pupuk yang ada di masing-masing kelompok. Selain aspek teknis tadi, diperlukan regulasi dan penguatan kegiatan Sipadu sebagai pelaksana Program Subsidi Pupuk Organik di Provinsi Bali (Rhismawati 2021).

Sampai dengan tahun 2018, sudah terbentuk 752 kelompok Simantri dari jumlah 1000 kelompok Simantri yang ditargetkan. Dari jumlah tersebut, telah menghasilkan 70 ribu ton pupuk

organik padat dan pupuk organik cair sebanyak 580 ribu liter (Dhae 2018). Komitmen dan hasil kerja keras para aktor dalam pelaksanaan program Simantri-Sipadu telah membawa Provinsi Bali untuk mendapatkan penghargaan TOP 99 Inovasi Pelayanan Publik Tahun 2019 yang diserahkan oleh Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (MenPAN-RB) (Humas Provinsi Bali 2019; Sanjiwani 2019).

## KESIMPULAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN

### Kesimpulan

Paradigma dan model diseminasi program maupun inovasi dalam kaitan akselerasi pembangunan pertanian pusat di daerah melalui pendekatan komunikasi politik kepada birokrasi pemerintahan dan para pimpinan daerah, menjadi pola baru yang bisa dilakukan sebagai alternatif menguatkan pendekatan program berbasis pengguna yang dilegitimasi oleh pejabat politik di daerah. Konsep advokasi melalui komunikasi politik dengan para pimpinan daerah dapat menjadi pembuka jalan atas kesenjangan adopsi inovasi program pusat di daerah. Hal ini berkaitan dengan otonomi daerah dan konstelasi politik di daerah, selain penumbuhan kekuasaan atas peran pimpinan daerah yang cukup besar dalam pengambilan keputusan untuk menentukan kebijakan pembangunan pertanian daerah. Melalui kewenangan dan kekuasaan dalam pengambilan keputusan oleh pimpinan daerah, maka secara tidak langsung diseminasi program pembangunan pertanian yang diintroduksikan menjadi bagian dari kebijakan serta tanggungjawab pemerintah daerah, dan secara bersama-sama dalam upaya pencapaian keberhasilan, sekaligus memberikan dampak bagi masyarakatnya.

Proses komunikasi politik dalam pengambilan keputusan Model Prima Tani menjadi Program Simantri lebih diperankan oleh Kepala BPTP Bali dan Gubernur Bali, terkait akselerasi model Prima Tani, konsep dan implementasinya yang secara langsung direspon oleh Gubernur Bali (terpilih) serta kesiapan BPTP Bali sebagai sumber inovasi Model Prima Tani sehingga terwujud MoU antara Pemprov Bali dengan Balitbangtan, sebagai dokumen politik yang menguatkan kesepakatan keduanya dalam transformasi inovasi Model Prima Tani menjadi Simantri. Dokumen politik ini menjadi dasar kekuatan dalam penyusunan dokumen Keputusan gubernur untuk perencanaan dan tindak lanjut Program Simantri di Provinsi Bali.

Proses komunikasi politik dan pengambilan keputusan pada proses pelaksanaan dan kebijakan strategis Simantri, diperankan dengan pelibatan politik birokrasi di internal Pemprov Bali dan politik anggaran kegiatan untuk akselerasi lokasi Simantri di tingkat kabupaten, sekaligus meminimalisasi resistensi kepentingan dari para pimpinan daerah di tingkat Kabupaten maupun aspirasi dapil dari partai politik di masing-masing kabupaten. Penerbitan SK gubernur dengan para bupati menjadi strategi dan legitimasi proses komunikasi politik untuk memperkuat Simantri dalam sinergi kebijakan strategis pembangunan daerah di Provinsi Bali dan kabupaten.

Strategi komunikasi politik yang diperankan oleh Gubernur Bali dalam pelaksanaan Program Simantri, tidak saja melalui kekuasaan birokrasi juga dengan pelibatan peran relasi antar aktor di internal eksekutif maupun legislatif daerah. Strategi komunikasi politik juga diperankan melalui pengambilan keputusan peningkatan anggaran, asistensi pada pelaksanaan musrembang, serta strategi advokasi terhadap relasi lingkup aktor pusat, daerah dan di tingkat masyarakat dilakukan melalui Simakrama. Strategi politik menguasai konten media komunikasi dan menguatkan fungsi biro humas untuk menjadi satu pintu informasi maupun penguatan promosi di berbagai media, ruang publik dan forum hingga advokasi dan penguatan akselerasi Program Bali Mandara sebagai *icon* perubahan, menjadi bagian dari strategi komunikasi politik dan pengambilan keputusan yang diperankan oleh para pimpinan dan birokrasi dalam pelaksanaan pencapaian keberhasilan Program Simantri.

Strategi untuk keberlanjutan program simantri sudah dilaksanakan melalui kebijakan Gubernur Bali yang baru dengan penetapan Program Sipadu Bali. Proses pengawalan kegiatan simantri menjadi program sipadu tidak terlepas dari keberadaan beberapa aktor kunci di Dinas Pertanian dan Perkebunan serta UPT Sipadu di Provinsi Bali, sebagai bagian penting dari pelaksanaan kegiatan simantri yang saat ini masih dipercaya untuk terlibat dalam pelaksanaan Program Sipadu. Program SIPADU merupakan bagian dari visi dan misi Gubernur Provinsi Bali, untuk mewujudkan "Bali Bebas Pupuk Kimia" yang diturunkan menjadi komitmen untuk meningkatkan kuantitas dan kualitas produksi pangan dan menjadikan Bali sebagai pulau organik yang berkelanjutan. Program ini juga sebagai tindak lanjut pelaksanaan Program Simantri dengan berbagai kegiatan kelompok di dalamnya, selain bertujuan untuk mengembangkan pupuk organik yang berkualitas juga mendukung program pengentasan kemiskinan di Provinsi Bali.

## Implikasi Kebijakan

Komunikasi politik antara pimpinan pusat dan para pimpinan/pejabat di daerah menjadi salah satu alternatif kegiatan advokasi sekaligus arena diseminasi, mendorong akselerasi program pembangunan pertanian pusat di daerah. Proses ini dapat dilakukan jika didukung dengan kesiapan program dan pengaturan yang jelas, terstruktur dan implementatif sehingga selain dapat dipahami oleh para pimpinan daerah juga bisa dijadikan sebagai dasar perencanaan dalam penyusunan program pembangunan pertanian daerah. Keberlanjutan program Simantri setidaknya tetap dapat dipertahankan dalam kontestasi pergantian pimpinan di tingkat provinsi serta kabupaten melalui para pimpinan dan pejabat baru, sehingga pengembangannya bisa berlanjut menjadi sinergi program yang berkesinambungan antarpimpinan daerah dan memberikan manfaat bagi kesejahteraan masyarakat Bali secara lebih luas.

## UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada Dr. Ir. Sarwititi, MS, Prof. (R) Dr. Kedi Suradisastra, dan Dr. Ir. Ninuk Purnaningsih, MS sebagai mitra diskusi dalam proses penyusunan bahan tulisan ini.

## DAFTAR PUSTAKA

- Adimihardja A. 2007. Sejarah Prima Tani: Tonggak Sejarah Pembangunan Pertanian [Internet]. [diunduh 2012 Feb 27]. Tersedia dari: <http://widapradiana.blogspot.com/2009/01/sejarah-prima-tani.html>
- Almond G dan B Powell. 1966. *Comparative Politics a Developmental Approach*. Boston (US): Little Brown.
- Almond G. 1960. *The Politics of the Development Areas*. Boston (US): Little Brown.
- Aly B. 2009. Komunikasi pembangunan dengan aksentuasi komunikasi politik : komunikasi pembangunan mendukung peningkatan kualitas sdm dalam rangka pengembangan masyarakat. [Prosiding Seminar Nasional FORKAPI]; 2009. 19 November di IPB-ICC, Bogor (ID): Institut Pertanian Bogor.
- Anugrah IS, Sarwoprasodjo S, Suradisastra K, Purnaningsih N. 2015a. Pertanian, komunikasi politik dan pembangunan daerah: kasus di Provinsi Bali. [Disertasi]. [Bogor (ID)]: Sekolah Pasca Sarjana, Institut Pertanian Bogor.

- Anugrah IS, Sarwoprasodjo S, Suradisastra K, Purnaningsih N. 2015b. *political communication in decision making: Model of Prima Tani into program and agricultural development policy in Bali Province, Indonesia*. Int J Res in Social Sci. 5(5):34-45.
- Anugrah IS, Sarwoprasodjo S, Suradisastra K, Purnaningsih N. 2014. Sistem pertanian terintegrasi-SIMANTRI: konsep, pelaksanaan dan perannya dalam pembangunan pertanian di Provinsi Bali. Forum Penelit Agro Ekon. 32(2);157-176.
- Balipuspanews.com. 2019. Bebaskan Bali dari Kimia, Sipadu dan Matan Tani Cetak Pupuk Organik Bermutu [internet] [diunduh 4 November 2021]. Tersedia pada: <https://www.balipuspanews.com/bebaskan-bali-dari-kimia-sipadu-dan-matan-tani-cetak-pupuk-organik-bermutu.html>.
- [BPS] Badan Pusat Statistik Provinsi Bali. 2013. Berita Resmi Statistik Provinsi Bali : No. 39/07/51/Th. VII, 1 Juli 2013.
- [BPTP] Balai Pengkajian Teknologi Pertanian Provinsi Bali. 2011. Provinsi Bali adopsi Program Prima Tani menjadi Simantri. Edisi Khusus Penas XIII, 21 Juni 2011. [internet]. [diunduh 2014 Okt 7]. Tersedia dari: [www.bali.litbang.deptan.go.id](http://www.bali.litbang.deptan.go.id)
- [Balitbangtan] Badan Litbang Pertanian. 2004. Rancangan Dasar: Program Rintisan dan Akselerasi Pemasyarakatan Inovasi Teknologi Pertanian (Prima Tani). Jakarta (ID): Badan Litbang Pertanian.
- [Balitbangtan] Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian, 2006. Pedoman Umum Prima Tani. Jakarta (ID): Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian..
- Biro Humas Provinsi Bali. 2012. Buku saku : Program Pembangunan Bali Mandara. Denpasar (ID): Sekretariat Daerah Provinsi Bali.
- Biro Humas Provinsi Bali. 2013. Buku: Data informasi program pembangunan pemerintah Provinsi Bali. Denpasar (ID): Sekretariat Daerah Provinsi Bali
- Budiardjo M. 1979. Dasar-dasar ilmu politik. Jakarta (ID): PT Gramedia.
- Cangara H. 2009. komunikasi politik: konsep, teori dan strategi. Jakarta (ID): Rajawali Press.
- Creswell JW. 2007. Desain penelitian kualitatif dan kuantitatif. Khabibah N, penerjemah. Terjemahan dari : *Research design qualitative & quantitative approaches*. Jakarta (ID): KIK Press.
- Creswell JW. 2012. Research design: pendekatan kualitatif, kuantitatif dan mixed. Edisi Ketiga. Achmad Fawaid, penerjemah. Yogyakarta (ID): Penerbit Pustaka Pelajar. Terjemahan dari: *research design: qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*. Third Edition. Thousand Oaks California (US): SAGE publication.
- Dariwardani NMI. 2014. Analisis dinamika kemiskinan (poverty dynamics) di Bali berdasarkan data Susenas panel 2008-2010. J Kuant Terap. 7(1):7-15.
- Deutsch KW. 1970. Politics and government: how people decide their fate. Boston (US) Houghton. Milin Company.
- Dhae A. 2018. Bali berhasil bentuk 752 kelompok Simantri [internet] [diunduh 2021 Nov 4]. Tersedia dari: <https://mediaindonesia.com/nusantara/198846/bali-berhasil-bentuk-752-Kelompok-simantri>.
- Dinas Pertanian Tanaman Pangan Provinsi Bali. 2010. Kegiatan Sistem Pertanian Terintegrasi (Simantri) di Bali. Denpasar (ID): Dinas Pertanian Tanaman Pangan Provinsi Bali.
- Dinas Pertanian Tanaman Pangan Provinsi Bali.. 2013. Program Sistem Pertanian Terintegrasi (Simantri) Provinsi Bali. Denpasar (ID): Dinas Pertanian Tanaman Pangan Provinsi Bali.
- Dinas Pertanian Tanaman Pangan Provinsi Bali. 2014a : Tentang Simantri. [internet] [diunduh 2014 Mei 10]. Tersedia dari: <http://distanprovinsibali.com/tentang-simantri/>.
- Dinas Pertanian Tanaman Pangan Provinsi Bali. 2014c. Sistem pertanian terintegrasi (Simantri) Provinsi Bali. Denpasar (ID): Dinas Pertanian Tanaman Pangan Provinsi Bali.
- Dinas Pertanian Tanaman Pangan Provinsi Bali. 2014b: Syarat gapoktan [internet] [diunduh 2014 Juni 5]. Tersedia dari: <http://distanprovinsibali.com/syarat-gapoktan-simantri/>.
- Dradjat B, Syam A, Harnowo D. 2009. Implementasi Prima Tani dan Keberlanjutannya: fokus Prima Tani di Sulawesi Tenggara. J Anal Kebijak Pertan. 7(4):297-318.
- Dunn WN. 2003. Pengantar analisis kebijakan publik. Edisi Kedua. Samudra Wibawa, Diah Asitadani, Agus Hermanto Hadna, Erwan agus Purwanto, penerjemah. Yogyakarta (ID): Gadjah Mada University Press. Terjemahan dari: *Public Policy Analysis: An Introduction*. Second Edition. New Jersey (US): Prentice-Hall, Inc.
- Easton. 1965. Analisis sistem politik. Mohtar Mas'oe'd dan Collin Mac Andrews, Editor. Terjemahan dari : *System Analysis of Political Life*. Yogyakarta (ID). Gadjah Mada Press.
- Fagen. 1966. *Politics and communication*. Boston (US): Little Brown Company.
- Harun R, Sumarno. 2006. Komunikasi politik sebagai suatu pengantar. Bandung. (ID): Mandar Maju.
- Humas Provinsi Bali. 2019. Bali terima penghargaan inovasi pelayanan publik lewat Sipadu [internet]. [diunduh 2021 Nov 4] Tersedia dari: <https://www.news.beritabali.com/read/2019/07/19/201907200005/bali-terima-penghargaan-inovasi-pelayanan-publik-lewat-sipadu>.
- [Humas Kemen-PANRB] Hubungan Masyarakat Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara republik Indonesia. 2019. Genjot ekonomi petani dengan sertifikasi pupuk organik Sipadu [internet]

- [diunduh 2021 Nov 4] Tersedia dari: <https://www.menpan.go.id/site/berita-terkini/genjot-ekonomi-petani-dengan-sertifikasi-pupuk-organik-sipadu>.
- Ibrahim A. 2009. Pokok-pokok pengantar ilmu politik. Bandung (ID): CV. Mandar Maju.
- Iqbal TMD. 2005. Komunikasi politik, sebuah neologisme? [Internet]. [diunduh 2011 Oktober 10]. Tersedia pada: <http://tengkuhdhaniqbal.wordpress.com/2006/08/04/komunikasi-politik-sebuah-neologisme/>
- Irawan B. 2004. Kelembagaan Program Rintisan dan Aselerasi Pemasarakatan Inovasi Teknologi Pertanian (Prima Tani). [Makalah] disampaikan pada Workshop Prima Tani Balitbangtan di Ciawi, 2004. Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian, Bogor (ID): PSEKP.
- Jarrakpos.com. 2019. Hebat !, Sipadu hanya ada di Bali, kini berkembang ke seluruh Indonesia [internet] [diunduh 2021 Nov 8]. Tersedia dari: <https://jarrakpos.com/01/04/2019/hebat-sipadu-hanya-ada-di-bali-kini-berkembang-ke-seluruh-indonesia/>
- Kariyasa IK. 2012. Membangun kelembagaan diseminasi teknologi berskala luas : belajar dari pengalaman Prima Tani dan Simantri. [Bunga Rampai] Kemandirian Pangan Indonesia dalam Perspektif Kebijakan MP3EI. Eko Ananto, editor. Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian, Kementerian Pertanian. Jakarta (ID) : Balitbangtan.
- [Kementan] Kementerian Pertanian. 2010. Rencana Strategis Kementerian Pertanian 2010-2014. Jakarta (ID): Kementerian Pertanian.
- Laswell HD. 1956. *The decision process: seven categories of function analysis*. College Park, Maryland (US): University of Maryland.
- LOCALISE SDGs. 2019. SIPADU Bali: Pupuk organik bermutu untuk ketahanan pangan dan pengentasan kemiskinan [internet] [diunduh pada 2021 Nov 4]. Tersedia dari: <https://localisesdgs-indonesia.org/beranda/cs/sipadu-bali-pupuk-organik-bermutu-untuk-ketahanan-pangan-dan-pengentasan-kemiskinan>.
- Maryowani H. 2012. Pembangunan pertanian pada era otonomi daerah: kebijakan dan implementasinya. Forum Penelit Agro Ekon. 30(1):31-47.
- Mitchell JM, William CM. 1969. *Political analysis and public policy: an introduction to political science*. Chicago (US): Rand Mc. Nally.
- Mubyarto. 1994. Politik pertanian dan pembangunan pedesaan. Jakarta (ID): Penerbit Sinar Harapan.
- Nasution MS. 2008. Peran komunikasi politik pemangku kepentingan pada pelaksanaan kebijakan perberasan (kasus organisasi tani, pemerintah, assosiasi pengusaha beras dan DPR). [Tesis]. [Bogor (ID)]: Sekolah Pasca Sarjana, Institut Pertanian Bogor.
- Nasution MS, Hubeis AVS, Saleh A. 2008. Peran komunikasi politik pemangku kepentingan pada pelaksanaan kebijakan perberasan. J Kom Pembang. 06(02):1-12.
- Nimmo D. 1999. Komunikasi politik : komunikator, pesan dan media. Tjun Surjaman, penerjemah. Bandung (ID) : Penerbit PT. Remaja Rosdakarya. Terjemahan dari : *Political communication and public opinion in America (US)*: Goodyear Publising Co.
- Nimmo D. 1989. Komunikasi politik: khalayak dan efek. Tjun Surjaman, penerjemah. Bandung (ID): Penerbit CV. Remadja Karya. Terjemahan dari: *Political Communication and Public Opinion in America (US)*: Goodyear Publising Co.
- Pemerintah Provinsi Bali. 2009. Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 9 Tahun 2009 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Provinsi Bali Tahun 2008-2013. Denpasar (ID): Pemerintah Provinsi Bali.
- Pemerintah Provinsi Bali. 2013a. Simantri Bali. Denpasar (ID): Pemerintah Provinsi Bali.
- Pemerintah Provinsi Bali. 2013b. Bersama Rakyat Wujudkan Bali Mandara 2013-2018. Biro Humas Setda Provinsi Bali. Denpasar (ID): Pemerintah Provinsi Bali.
- Prakosa A. 2008. Kajian komunikasi politik. [Internet]. [diunduh 2011 Okt 10]. Tersedia dari: <http://adiprakosa.blogspot.com/2008/03/kajian-komunikasi-politik-1.html>.
- Pranadji T. 2011. Pertanian dalam perspektif perencanaan pembangunan daerah. J Pembang Daerah. 15(3):225-238.
- Pranadji T, Suhaeti R. 2012. Masa depan pertanian-perdesaan di Bali dalam perspektif perencanaan pembangunan daerah. Anal Kebijak Pertan. 10(3):225-238.
- Republika.co.id. 2013. Gubernur : ada 162.510 orang miskin di Bali. [internet]. [diunduh 2014 Feb 27]. Tersedia dari [https://www.republika.co.id/berita/mviva/gubernur-ada-162510-orang-miskin-di-bali\\_Kamis\\_31\\_Oct\\_2013](https://www.republika.co.id/berita/mviva/gubernur-ada-162510-orang-miskin-di-bali_Kamis_31_Oct_2013).
- Rhismawati NL. 2021. Anggota DPD: revitalisasi Simantri sejahteraan petani saat pandemic [internet] [diunduh 2021 Nov 4]. Tersedia dari: <https://www.antaraneews.com/berita/2298186/anggota-dpd-revitalisasi-simantri-sejahteraan-petani-saat-pandemi>.
- Romli ASM. 2009. Pengertian komunikasi politik. [Internet]. [diunduh 2011 Oktober 10]. Tersedia dari: <http://id.shvoong.com/social-sciences/1897611-pengertian-komunikasi-politik/>.
- Rush M, Althoff P. 2013. Pengantar sosiologi politik. Kartini Kartono, penerjemah. Terjemahan dari : *An Introduction to Political Sociology*. Jakarta (ID): PT Raja Grafindo Persada.
- Sanjiwani W. 2019. Kelompok SIPADU Bali hasilkan 70 ribu ton pupuk organik padat [internet]. [diunduh

- pada 2021 Nov 4] tersedia pada : <https://www.balipost.com/news/2019/10/01/88723/Kelompok-Sipadu-Bali-Hasilkan-70...html>.
- Sarwani M, Mardianto S, Sudjatmoko DP. 2007. Program Prima Tani dalam mendukung terwujudnya agribisnis industrial. [Materi Pembekalan Kegiatan Sosialisasi Prima Tani.] Bogor (ID): Balai Besar Pengkajian dan Pengembangan Teknologi Pertanian.
- Simatupang. 2004. Prima Tani sebagai langkah awal pengembangan sistem dan usaha agribisnis industrial. Jakarta (ID): Balitbangtan.
- Suhaeti RN, Pranadji T, Nurmanaf AR, Sejati WK, Hastuti EL, Budhi GS, Anugrah IS, Dabukke FBM. 2010. Kebijakan pemda dalam alokasi anggaran dan perda untuk mengakselerasi pembangunan pertanian. [Laporan Hasil Penelitian]. Bogor (ID): Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian. Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian, Kementerian Pertanian.
- Sumarno AP, Ismet TS. 2000. Dasar-dasar komunikasi politik. Bandung (ID): Pasundan Law Faculty Alumnus Press.
- Syahyuti. 2005. Pembangunan pertanian dengan pendekatan komunitas: kasus rancangan program Prima Tani. Forum Penelit Agro Ekon 23(2):102-115.
- Yasa IMR. 2012. Pengkajian: rekomendasi kebijakan pembangunan pertanian (Simantri, SLPTT, perbenihan). Laporan Akhir. Bali (ID): Balai Pengkajian Teknologi Pertanian (BPTP).
- Zuhro RS. 2012. Birokrasi dan politik di indonesia : relasi birokrasi, politik dan masyarakat. [Materi Orasi Pengukuhan Profesor Riset Bidang Ilmu Politik]. September 2012. Jakarta (ID): Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia.