

# MATRA PEMBARUAN

[www.matrapembaruan.com](http://www.matrapembaruan.com)

e-ISSN: 2549-5283

p-ISSN: 2549-5151

Matra Pembaruan 1 (2) (2017): 65-74

**Keywords:** Public Policy, Alternative Policy, Agriculture, Village Autonomy

**Kata Kunci:** Kebijakan Publik, Alternatif Kebijakan, Pertanian, Otonomi Desa

## \*Korespondensi

Phone : +62 818 043 81067

Email : p.dharmanu@gmail.com



**BADAN PENELITIAN  
DAN PENGEMBANGAN  
(BPP) KEMENTERIAN  
DALAM NEGERI**

Jl. Kramat Raya No 132, Jakarta Pusat,  
10450

## ALTERNATIF KEBIJAKAN PERTANIAN DALAM MENGHADAPI OTONOMI DESA DI KABUPATEN TABANAN

**I Putu Dharmanu Yudartha \***

Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Universitas Udayana-Bali

Dikirim: 7 Juni 2017; Direvisi: 21 Juni 2017; Disetujui: 25 Juli  
2017

### Abstract

*The implementation of village autonomy requires the village government exploring the potential in the village into the leading sector. The agricultural sector becomes one of the ideal potentials in the Tabanan District to support national development. Currently the village government has the authority to assist local government duties. Therefore, development in the village should optimize the agricultural sector. The problems facing the agricultural sector in Tabanan are poorness, the absence of industrial processed agricultural products, and conversion of agricultural land.*

*This paper aims to discuss and analyze the challenges and obstacles related to agricultural sector policy in the context of village autonomy with descriptive approach. Analysis carried out by combining theoretical and case or phenomenon that occurs later will be formulated into a form of public policy of the agricultural sector in the face of village autonomy. Village autonomy is the central government's effort to restore the role of the village as a leader in national development. Village is identical as a food barn; this role is what wants to be restored so that the development pattern becomes bottom up. To support and realize the role of villages, especially in the agricultural sector, alternative policy is needed. The policy alternatives referred to are as follows; Empowerment of the rural sector, subsidies on agricultural input, agricultural output policies and the incorporation of previous policies*

### Intisari

Otonomi desa menuntut pemerintah desa untuk menggali potensi desa menjadi sektor unggulan. Sektor pertanian menjadi salah satu potensi ideal di Kabupaten Tabanan untuk mendukung pembangunan nasional. Saat ini pemerintah desa diberikan kewenangan untuk membantu tugas pemerintah daerah. Oleh karena itu, pembangunan di desa harus mengoptimalkan sektor pertanian. Masalah yang dihadapi sektor pertanian di Tabanan adalah tingginya harga input pertanian, harga produk pertanian yang tidak stabil, belum adanya industri produk olahan pertanian, dan alih fungsi lahan pertanian.

Tulisan ini bertujuan membahas dan menganalisis tantangan dan hambatan terkait kebijakan sektor pertanian dalam konteks otonomi desa dengan pendekatan deskriptif. Analisis yang dilakukan dengan menggabungkan teoretis dan kasus atau fenomena yang terjadi, kemudian dirumuskan menjadi bentuk kebijakan publik sektor pertanian dalam menghadapi otonomi desa. Desa sangat identik sebagai lumbung pangan, peran inilah yang ingin dikembalikan sehingga pola pembangunan menjadi *bottom up*. Untuk mendukung dan mewujudkan peran desa terutama di sektor pertanian maka diperlukan alternatif kebijakan. Adapun alternatif kebijakan yang dimaksud adalah pemberdayaan sektor perdesaan, subsidi input-input pertanian, kebijakan *output* pertanian dan penggabungan antar-kebijakan sebelumnya.

## I. PENDAHULUAN

Pertanian adalah sektor penting dalam pilar pembangunan bangsa ini, kondisi itu terbukti ketika hampir disetiap era pemerintahan di Indonesia memunculkan gagasan dan kebijakan dalam mewujudkan swasembada pangan sebagai bentuk *output* kebijakan pertanian. Pembangunan di sektor pertanian, bukan hanya ranah pemerintah pusat melalui Kementerian Pertanian tetapi telah terdesentralisasi ke setiap kabupaten/kota. Kondisi tersebut semakin diperkuat dengan pemberlakuan otonomi desa yang mengharapkan pembangunan dari pinggiran termasuk sektor pertanian. Otonomi daerah seharusnya memberikan ruang yang besar kepada masing-masing daerah otonom untuk menghasilkan kebijakan pertanian yang tepat dalam mendukung cita-cita nasional bangsa Indonesia.

Kabupaten Tabanan adalah salah satu Kabupaten di Provinsi Bali sebagai lumbung pangan di Bali dan juga Nasional. Sebagai daerah tujuan pariwisata nasional, Provinsi Bali harus mampu memenuhi kebutuhan pangan dan merupakan entitas pertanian sebagai sebuah budaya yaitu Subak (organisasi kemasyarakatan yang khusus mengatur sistem pengairan sawah yang digunakan dalam cocok tanam padi di Bali), Tabanan juga menjadi salah satu daerah di Indonesia yang memiliki sistem

irigasi pertanian yang telah diakui dunia. Oleh karena itu, pertanian di Bali harus tetap ada dan berkembang, karena nilai-nilai budaya pertanian juga mampu menjadi daya tarik wisatawan.

Tantangan menjaga eksistensi pertanian di Provinsi Bali dan Kabupaten Tabanan secara khusus menjadi kajian menarik dalam dinamika kebijakan pertanian dan problematika pertanian yang terjadi. Untuk itu diperlukan alternatif-alternatif kebijakan yang sekiranya relevan untuk menghadapi permasalahan di sektor pertanian khususnya di Kabupaten Tabanan, sebagai solusi dari masalah publik yang sedang dihadapi (Indiahono, 2009).

Kabupaten Tabanan adalah salah satu prioritas penting di Provinsi Bali karena kawasan Angga Batukaru, Kecamatan Penebel, Kabupaten Tabanan ditetapkan oleh Unesco sebagai Warisan Budaya Dunia (2015). Sebuah penghargaan yang luar biasa terhadap budaya masyarakat Bali yaitu Subak. Kondisi ini menjadi kebanggaan tetapi di sisi lain juga tantangan dalam menjaga eksistensi Subak dalam pertanian khususnya di Tabanan dan Provinsi Bali secara umum.

Alih fungsi lahan pertanian di Kabupaten Tabanan sebagai ancaman serius terhadap Subak. Hal tersebut dapat dilihat pada tabel di bawah ini :

Tabel 1.1 Konversi Lahan di Kabupaten Tabanan per-Kecamatan 2008-2012

No	Kecamatan	Luas Sawah (Ha)					Alih Fungsi (Ha)	Keterangan
		2008	2009	2010	2011	2012		
1	Selemadeg Barat	1.161	1.161	1.161	1.161	1.161	0	Tetap
2	Selemadeg	1.895	1.895	1.895	1.895	1.907	-12	Bertambah
3	Selemadeg Timur	2.342	2.342	2.342	2.342	2.320	22	Berkurang
4	Kerambitan	2.516	2.516	2.516	2.516	2.516	0	Tetap
5	Tabanan	1.993	1.993	1.990	1.990	1.990	3	Berkurang
6	Kediri	3.036	3.036	3.029	3.029	3.006	30	Berkurang
7	Marga	2.320	2.320	2.320	2.320	2.320	0	Tetap
8	Baturiti	1.808	1.808	1.808	1.808	1.808	0	Tetap
9	Penebel	4.363	4.363	4.363	4.363	4.362	1	Berkurang
10	Pupuan	1.031	1.031	1.031	1.011	998	33	Berkurang
TOTAL		22.465	22.465	22.455	22.435	22.388	89	

Sumber : Dwipradnyana, (2014)

Data di atas menggambarkan, alih fungsi lahan sawah di sebagian kecamatan di Kabupaten Tabanan. Secara khusus terutama pada dua kecamatan yaitu Kecamatan Kediri dan Kecamatan Pupuan mengalami alih fungsi sawah yang signifikan. Data terbaru menyebutkan, terjadi peningkatan alih fungsi lahan pertanian di Kabupaten Tabanan yaitu sekira 191 hektare pada 2014 ke 2015 (Huda, 2015).

Permasalahan alih fungsi lahan pertanian di Kabupaten Tabanan bukan hanya mengancam pertanian, tetapi juga berdampak pada pariwisata Bali. Bali membutuhkan penopang dalam kegiatan pariwisata karena sektor pariwisata tidak akan berkembang, jika tidak ditunjang dengan sektor-sektor lainnya. Pertanian merupakan salah satu sektor penting dalam pembangunan pariwisata di Bali. Kabupaten Tabanan merupakan lumbung pangan di Provinsi Bali karena berkaitan dengan luas lahan pertanian dan perkebunan. Sektor pertanian di Kabupaten Tabanan menjadi sektor unggulan (lihat grafik 1.1) karena banyak menyerap tenaga kerja serta memberikan kontribusi terhadap pertumbuhan ekonomi.

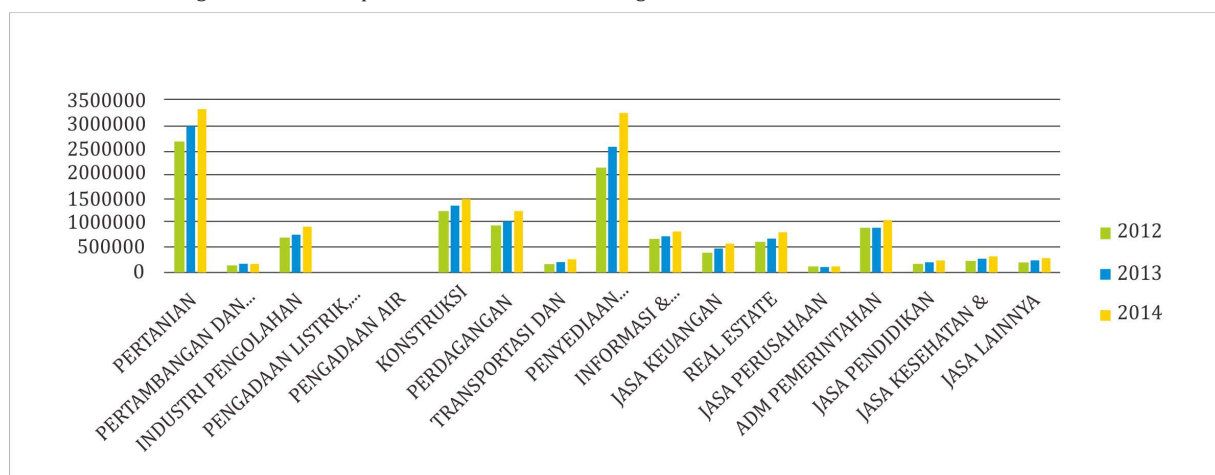
Keunggulan sektor pertanian di Kabupaten Tabanan juga mendapat sorotan oleh menteri pertanian Andi Amran Sulaiaman yang mendorong dalam peningkatan produksi beras menjadi 111 ribu ton. Saat ini produksi beras di Tabanan, baru mencapai 51 ribu ton (2017). Maka untuk menjawab tantangan tersebut diperlukan sebuah alternatif kebijakan publik yang ideal.

Sinergitas kebijakan publik sebagai sebuah solusi yang ideal, yaitu antara pemerintah kabupaten Tabanan, kecamatan-kecamatan dan desa. Perberlakuan otonomi desa merupakan sebuah peluang dan tantangan bagi Kabupaten Tabanan secara khusus dalam mengatasi permasalahan di

bidang pertanian tersebut. Penguatan kapasitas dan anggaran desa sebagai sebuah langkah baru oleh pemerintah pusat dalam memfokuskan pembangunan dari pinggiran. Otonomi desa merupakan salah satu langkah pemerintah pusat dalam mendorong pembangunan dari desa. Desa merupakan sebuah perkumpulan masyarakat yang berada dalam suatu wilayah, di mana telah ada sebelum bangsa Indonesia merdeka. Terdapat kata-kata yang menggambarkan peran desa dalam suatu negara yaitu “*Desa mawa cara, negara mawa tata*”. Istilah tersebut memiliki makna: Pertama, setiap desa sesungguhnya memiliki adat istiadatnya sendiri dan berhak menjalankannya menurut caranya (*mawa cara*) masing-masing; Kedua, negara memiliki seperangkat ketentuan (*mawa tata*) yang harus dipatuhi demi ketertiban kehidupan bersama (di desa-desa), sebagai bagian dari suatu negara (Gunawan, Achdian, & Yulianto, 2014) Hubungan antara desa dan negara tidak dapat dipisahkan begitu saja, karena kemajuan negara pasti didukung oleh desa itu sendiri, tetapi desa harus tunduk oleh aturan-aturan dalam sebuah negara (*mawa tata*). Di sisi yang lain, desa berhak menyelenggarakan kehidupannya (*mawa cara*) sendiri sesuai dengan adat istiadat dan norma-norma.

Jika kita memahami secara konsep dan kontekstual penerapan UU No 6 Tahun 2004, kedudukan dan kewenangan desa menggambarkan konstruksi menggabungkan fungsi *self-governing community* dengan *local self government* (2014). *Self-governing community* dapat diartikan kewenangan desa berkaitan dengan hak asal usul atau adat istiadat dan kewenangan lokal sesuai dengan kebutuhan desa tersebut. *Local self government* berkaitan dengan kewenangan yang ditugaskan oleh pemerintah (pemerintah pusat, provinsi dan

Grafik 1.1  
Produk Domestik Regional Bruto Kabupaten Tabanan Atas Dasar Harga Berlaku 2012-2014



Sumber : BPS Kabupaten Tabanan

daerah). Hal tersebut merupakan upaya pemerintah pusat mengembalikan tatanan atau pola hubungan negara dan desa berdasarkan sejarah yaitu "*desa mawa cara negara mawa tata*". Desa diberi kewenangan dan juga diikuti oleh anggaran yang sesuai dengan kondisi dan kebutuhan di desa tersebut. Sebuah tanggung jawab yang besar harus diimbangi oleh sebuah komitmen pemimpin dan aparat desa untuk melaksanakan hal tersebut.

Pembangunan berbasis potensi desa merupakan tanggung jawab pemerintahan desa nantinya dan tentunya perlu dukungan pemerintah pusat serta pemerintah daerah. Potensi desa yang relevan dalam mendukung menciptakan kemandirian dan rencana strategis nasional adalah sektor pertanian. Sektor pertanian seperti yang telah dibahas sebelumnya yaitu sebagai salah satu sektor unggulan dalam menciptakan kemandirian pangan atau lebih dikenal dengan istilah swasembada pangan. Sektor pertanian harusnya menjadi roda penggerak utama pembangunan di Indonesia.

Otonomi desa sebenarnya merupakan sebuah langkah tepat dalam membangun pembangunan dari desa. Desa diharapkan punya kontrol penuh terhadap pembangunan di sektor pertanian dan menjadi eksistensi pertanian sebagai sektor unggulan di Tabanan. Berkaitan dengan berbagai problematika tersebut, maka penulis mendiskusikan dan menganalisa beberapa isu dalam tulisan ini: pertama, bagaimana kebijakan pertanian yang tepat dalam mendukung otonomi desa; kedua, tantangan dan hambatan apa yang akan dihadapi dalam penerapan kebijakan pertanian tersebut dalam pelaksanaan otonomi desa.

Tulisan yang berkaitan dengan alternatif kebijakan pertanian dalam menghadapi otonomi desa di Kabupaten Tabanan merupakan analisis kebijakan publik yang bertujuan menghasilkan kebijakan yang sesuai terkait dengan problematika yang ada. Adapun penelitian lain yang berkaitan dengan kebijakan pertanian yaitu penelitian (tesis) oleh Purwanto (2016) dengan judul "*Studi Kebijakan Alih Fungsi Lahan Pertanian ke Lahan Non-Pertanian di Kabupaten Bantul*". Penelitian ini menganalisa, alih fungsi pertanian ke non pertanian disebabkan oleh rendahnya komitmen kepala daerah dan rendahnya peranan *stakeholder* di Kabupaten Bantul. Sebuah kebijakan butuh komitmen mulai dari merumuskan, melaksakan (implementasi) hingga evaluasi kebijakan. Kebijakan publik adalah sebuah proses yang saling berkaitan satu sama lain. Selain komitmen, dari kepala daerah dan pemangku kepentingan, komitmen terhadap masyarakat juga penting. Jika kebijakan pertanian maka butuh komitmen terhadap para petani khususnya

meningkatkan kesejahteraan.

Penelitian selanjutnya oleh Djoko dan Hempri (2007) dengan judul mewujudkan kebijakan pertanian yang pro-petani. Penelitian ini menganalisis terkait kebijakan pertanian yang cenderung untuk memarginalkan petani seperti kebijakan impor produk pertanian. Peneliti menggagas agenda kebijakan pertanian kedepannya untuk mengatasi permasalahan yang ada. Adapun kebijakan yang direncanakan adalah, kebijakan pertanian dalam perspektif pembangunan desa, pelaksanaan reforma agraria (*land reform*), kedaulatan pangan, pendekatan pemberdayaan masyarakat, pembangunan pertanian berbasis pada *comparative advantage*.

Penelitian berikutnya, yaitu penelitian Suharyanto (2012) dan Arif Sofianto dengan judul *Model Pembangunan Desa Terpadu Inovatif di Jawa Tengah* dalam Jurnal Bina Praja. Tujuan penelitian ini adalah membangun model pembangunan desa secara terpadu dan inovatif, persyarat yang dibutuhkan untuk mewujudkan desa terpadu dan inovatif, dan menjelaskan peran masing-masing pihak atau *stakeholder* dalam mewujudkan desa terpadu dan inovatif. Berdasarkan hasil analisis di beberapa desa, peneliti merumuskan salah satu prasyarat penting yaitu konsisten dan terarah dalam merumuskan kebijakan berdasarkan potensi desa. Potensi desa yang perlu untuk tersinergi dengan pembangunan desa adalah kebijakan pertanian.

Berdasarkan beberapa penelitian tersebut, penelitian yang dilakukan penulis memiliki beberapa kesamaan dan perbedaan. Kesamaan pertama, alih fungsi lahan merupakan isu menarik yang harus diantisipasi. Hal tersebut juga menjadi isu utama yang terjadi di Kabupaten Tabanan. Kedua, desa sebagai sebuah entitas sosial yang sangat erat berkaitan dengan sektor pertanian seperti yang dijelaskan dalam penelitian Suharyanto dan Arif Sofianto. Hal ini, kemudian diperlukan kebijakan pertanian yang sesuai dengan potensi dan kondisi seluruh komponen sektor pertanian.

Penelitian yang dilakukan penulis memiliki perbedaan, khususnya mengkaji permasalahan di lingkup pertanian melalui perumusan alternatif kebijakan yang memperkuat peran desa-desa dalam bingkai otonomi desa. Sehingga alternatif-alternatif kebijakan yang dibuat menjadi sebuah pertimbangan khusus bagi desa-desa di Tabanan dalam melakukan pembangunan berbasis pertanian yang berkelanjutan. Dengan dana desa yang besar diharapkan kebijakan sektor pertanian dapat dirumuskan dan diimplementasi oleh desa di kabupaten Tabanan.

## II. METODE

Metode yang digunakan bersifat deskriptif dengan pendekatan kualitatif, sedangkan teknik pengumpulan data berdasarkan studi pustaka (*library research*) yaitu undang-undang, *policy paper*, buku, dan laporan yang relevan dalam mengkaji, menganalisis, dan mendesain kebijakan sektor pertanian. Hal ini diperlukan untuk menganalisis kebijakan yang telah dan perlu dilakukan di sektor pertanian dalam memperkuat otonomi desa di Kabupaten Tabanan.

Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Tabanan karena sebagai salah satu daerah lumbung pertanian di Bali dan memiliki kearifan lokal budaya pertanian yaitu Subak. Data yang diperoleh kemudian diinterpretasi dengan tahapan pengumpulan data, penilaian data, interpretasi data, dan kemudian penyimpulan data terhadap hasil interpretasi data dan analisis data.

## III. HASIL DAN PEMBAHASAN

### A. Identifikasi Masalah

Otonomi desa merupakan sebuah jawaban atas peran desa dalam pembangunan yang selama ini hanya sebagai obyek pembangunan. Peran pemerintah desa jika merujuk UU No 6 Tahun 2014 adalah bagaimana menciptakan kehidupan demokratis, memberikan pelayanan sosial yang baik sehingga dapat membawa warganya pada kehidupan yang sejahtera, rasa tentram, dan berkeadilan (Sidik, 2015). Kewenangan dan Keuangan yang diberikan kepada pemerintahan desa mengubah desa sebagai subyek pembangunan, sehingga pola pembangunan menjadi *bottom-up*. Paradigma pembangunan desa di Indonesia mengalami perkembangan setelah perubahan UU atau memperkuat peran dan fungsi desa. Paradigma pembangunan desa di Indonesia (tabel 1.2) memberikan gambaran, desa diwajibkan memberikan kontribusi secara *massif* kepada

negara, provinsi, kabupaten/kota dan masyarakat desa.

Desa harus memberikan kontribusi maksimal kepada negara yaitu dengan mengatasi masalah dan tantangan terutama di sektor pertanian. Kebijakan pertanian ketika salah urus atau salah kelola maka yang paling menderita adalah petani, masyarakat, dan negara. Masalah politis merupakan sasaran dalam memperbaiki tata kelola kebijakan sektor pertanian. Desa nantinya di tuntut mampu melakukan sinergi dalam pembangunan berbasis pertanian dengan pembangunan masyarakat melalui sebuah kebijakan dan program.

Kebijakan sektor pertanian menjadi bentuk aktualisasi salah satu misi Kabupaten Tabanan yaitu memperkuat Tabanan sebagai lumbung pangan Bali. Adapun kebijakan pertanian yang saat ini telah dilakukan di Kabupaten Tabanan adalah sebagai berikut (LAKIP Tabanan):

- 1) Peningkatan ketahanan pangan dan kesejahteraan petani melalui indikator jumlah surplus beras dan laju pertumbuhan PDRB;
- 2) Kluster pertanian terpadu melalui indikator jumlah kluster pertanian terpadu;
- 3) Kawasan Agrowisata melalui indikator jumlah obyek agrowisata yang telah berkembang, jumlah kawasan agrowisata yang telah berkembang, jumlah desa wisata yang telah berkembang, dan tingkat kunjungan wisata ke desa wisata;
- 4) Destinasi wisata berbasis pertanian melalui indikator jumlah kelompok tani yang menggeluti pertanian organik dan jumlah desa yang memiliki spesifikasi produk unggulan (*one village one product*).

Jika kita melihat kebijakan pertanian yang telah dilakukan di Kabupaten Tabanan menjadi bahasan menarik bila dikaitkan dengan otonomi desa. Walaupun kebijakan tersebut berada di ranah kabupaten, alangkah baiknya bila mampu

Tabel 1.2 Paradigma Lama dan Paradigma Baru Pembangunan Desa

Paradigma Lama	Paradigma Baru
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fokus pada pertumbuhan ekonomi</li> <li>• Redistribusi oleh Negara</li> <li>• Otoritarianisme ditoleransi sebagai harga yang harus dibayar karena pertumbuhan</li> <li>• Negara memberi subsidi pada pengusaha kecil</li> <li>• Negara menyediakan layanan sosial</li> <li>• Transfer teknologi dari negara maju</li> <li>• Transfer aset-aset berharga pada negara maju</li> <li>• Pembangunan nyata: diukur dari nilai ekonomis oleh pemerintah</li> <li>• Sektoral</li> <li>• Organisasi hierarkis untuk melaksanakan proyek</li> <li>• Peran negara : produser penyelenggara, pengatur dan konsumen terbesar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pertumbuhan yang berkualitas dan berkelanjutan</li> <li>• Proses demokrasi dan keterlibatan warga marginal dalam pengambilan keputusan.</li> <li>• Menonjolkan nilai-nilai kebebasan, otonomi, harga diri, dll</li> <li>• Negara membuat lingkungan yang memungkinkan</li> <li>• Pengembangan institusi lokal untuk ketahanan sosial</li> <li>• Penghargaan terhadap kearifan dan teknologi lokal; pengembangan teknologi secara partisipatoris</li> <li>• Pengutan institusi untuk melindungi aset komunitas miskin.</li> <li>• Pembangunan adalah proses multidimensi dan sering tidak nyata yang dirumuskan oleh rakyat.</li> <li>• Menyeluruh dan terpadu</li> <li>• Organisasi belajar non-hierarkis</li> <li>• Peran negara: menciptakan kerangka legal yang kondusif, membagi kekuasaan, mendorong tumbuhnya institusi-institusi lokal.</li> </ul>

Sumber : Eko, (2014)



diterapkan di level desa. Otonomi desa telah memberikan ruang yang besar untuk hal tersebut.

Paradigma baru dalam pembangunan desa terkait pelaksanaan otonomi desa akan semakin memperkuat pertumbuhan yang berkualitas dan berkelanjutan karena tersinergi dengan masing-masing desa. Kebijakan yang telah dilakukan oleh Kabupaten Tabanan di sektor pertanian pastinya butuh dukungan, khususnya desa sebagai sasaran. Maka ketika pola pembangunan diubah yaitu desa mendukung kebijakan tersebut dan mengembangkan melalui anggaran yang ada. Nantinya posisi desa sebagai institusi lokal yang kuat untuk menjadi subyek pembangunan hingga di level nasional. Oleh karena itu kebijakan pertanian yang sudah ada perlu diadopsi di level kebijakan desa.

Disi lain, problematika yang dihadapi kabupaten Tabanan adalah kemiskinan. Hal ini menjadi sesuatu yang menarik karena kemiskinan banyak terjadi di sektor perdesaan. Desa merupakan sebuah basis pertanian yang seharusnya mampu memberikan kontribusi terhadap perekonomian masyarakat desa tetapi kenyataan berbicara lain. Data BPS menyebutkan, angka kemiskinan di Tabanan sebanyak 5,21 persen, jumlah kemiskinan tersebut lebih tinggi dibanding angka kemiskinan secara umum di Bali 4,49 persen (Huda, 2015). Untuk itu, otonomi desa diharapkan mampu menjawab

tantangan dan tuntutan tersebut. Jumlah pekerja disektor pertanian lebih banyak dibandingkan sektor lainnya. Hal ini disebabkan sektor pertanian adalah sektor padat karya yang mampu menyerap banyak tenaga kerja. Menurut data Badan Pusat Statistik Kabupaten Tabanan, jumlah penduduk menurut lapangan usaha di sektor pertanian sekira 93 ribu dari 262 ribu tenaga kerja (BPS,2015).

## B. Analisis Alternatif Kebijakan

Alternatif kebijakan ini memberikan pandangan kebijakan-kebijakan yang dapat dipilih untuk mengatasi permasalahan yang ada. Oleh karena itu, perlu menganalisis kebijakan pertanian yang telah dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Tabanan (tabel 1.3), adapun kebijakan tersebut adalah :

Kebijakan yang telah dilakukan Kabupaten Tabanan saat ini perlu diperkuat dan disinergikan dengan otonomi desa. Oleh karena itu, pada tahapan ini, harus melihat berbagai macam kebijakan baik yang sudah dilaksanakan saat ini hingga kebijakan yang dianut berbagai daerah. Kemudian kebijakan tersebut dipilih berdasarkan keunggulan dibandingkan berbagai alternatif kebijakan lainnya.

Suatu kebijakan harus dapat mencapai sasaran masalah yang dihadapi dan hal itu sebagai tujuan memilih alternatif kebijakan tersebut. Pemilihan alternatif kebijakan perlu pengkajian secara

Tabel 1.3. Kebijakan di Sektor Pertanian Kabupaten Tabanan

Kebijakan di Sektor Pertanian	Kekuatan	Kelemahan
Peningkatan ketahanan pangan dan kesejahteraan petani	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Peningkatan pada surplus beras</li> <li>• Peningkatan Laju Pertumbuhan PDRB</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alih fungsi lahan semakin mengancam dalam mewujudkan surplus beras</li> <li>• Kesejahteraan petani cenderung relatif</li> </ul>
Kluster Pertanian Terpadu	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mampu menjaga dan meningkatkan produksi hasil-hasil pertanian</li> <li>• Memberdayakan petani</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Biaya yang dibutuhkan cukup besar maka perlu kerjasama dengan perusahaan swasta atau instansi lainnya.</li> </ul>
Kawasan Agrowisata	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penambahan kawasan agrowisata di Tabanan yang tersinergi dengan desa wisata</li> <li>• Peningkatan kunjungan ke desa wisata</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hanya fokus pada penambahan kawasan agrowisata dan desa wisata.</li> <li>• Pengembangan sumber daya manusia dalam menunjang kawasan agrowisata</li> <li>• Butuh aturan dalam menjaga kawasan agrowisata dari alih fungsi lahan.</li> </ul>
Destinasi wisata berbasis pertanian	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Memperkuat identitas pariwisata kabupaten tabanan yang berbasis pertanian.</li> <li>• Menambah obyek wisata baru berbasis pertanian khususnya organik</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Butuh pelatihan dan pendampingan secara intens terkait pertanian organik</li> <li>• Butuh anggaran yang besar karena jumlah desa dan kondisi wilayah tabanan yang cukup luas.</li> </ul>
Gerbang Sadu (Gerakan Pembangunan Desa Terpadu)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fokus Kepada pengentasan kemiskinan di desa melalui dana bantuan program dan pendampingan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Merupakan kebijakan provinsi Bali yang keberlanjutan program tergantung pada gubernur bali selanjutnya;</li> <li>• Hanya desa yang jumlah kepala keluarga yang masuk kelompok sasaran yang mendapat bantuan program.</li> <li>• Pemberian bantuan dana dalam suatu program cenderung beresiko.</li> </ul>

Sumber : Analisis data

mendalam, agar nantinya dapat menyentuh akar permasalahannya. Suatu alternatif kebijakan harus berdasarkan aspirasi atau tuntutan masyarakat. Baik itu kebijakan yang telah dilaksanakan ataupun yang akan dilaksanakan. Maka penulis melakukan analisis dan mengkaji alternatif kebijakan, yaitu sebagai berikut:

#### 1. Alternatif I (Pemberdayaan masyarakat desa)

Memfokuskan kebijakan pertanian pada pembangunan masyarakat desa. Kemiskinan yang cukup tinggi di Kabupaten Tabanan dengan meningkatkan pemberdayaan terhadap masyarakat, khususnya petani. Nantinya, pemberdayaan masyarakat juga melibatkan masyarakat lainnya dalam mendukung pembangunan sektor pertanian, misalnya, dalam mensinergikan dengan pariwisata dan ekonomi.

Pemberdayaan masyarakat khususnya petani dan rumah tangga miskin di desa yaitu dengan membangun kapasitas baik secara individu maupun kolektif. Hal ini dimaksudkan untuk memberikan pelatihan-pelatihan dalam mengelola hasil pertanian sehingga berimplikasi secara ekonomi. Pendidikan pun sangat penting, karena pendidikan petani kita sangat rendah terutama berkaitan dengan mengelola lahan pertanian dan meningkatkan produksi. Sektor industri pun perlu digerakkan di perdesaan, industri di sini adalah agroindustri. Agroindustri dapat menarik banyak pekerja karena sektor agroindustri tidak hanya akan menghasilkan komoditi pangan, tetapi menghasilkan produk olahan. Agroindustri nantinya dikembangkan menjadi Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) sehingga menambah penerimaan desa.

#### 2. Alternatif II (Subsidi input-input pertanian)

Kebijakan terhadap input-input pertanian guna mengurangi biaya produksi. Kebijakan ini biaya produksi sangat tinggi tetapi mampu diatasi dengan dana desa, kemudian digunakan melalui subsidi yaitu:

##### a) Subsidi Pupuk di desa.

Peningkatan subsidi pupuk penting dilakukan, karena pertanian di Tabanan khususnya, terutama padi, masih sangat tergantung pada pupuk. Harga pupuk sering kali tidak stabil dan cenderung berbeda-beda antardaerah satu dengan daerah lainnya, Untuk itu perlunya memberikan kemudahan bagi petani di desa dalam mendapatkan pupuk dan dengan harga yang sesuai, misalnya melalui koperasi di desa.

##### b) Subsidi pestisida

Hama dan pestisida tidak mungkin dipisahkan dari pertanian. Mahalnya

pestisida menyebabkan banyak petani tidak mampu membeli dan bisa berdampak pada gagal panen.

##### c) Subsidi benih

Benih-benih unggul adalah jawaban untuk meningkatkan produksi pertanian dan tahan terhadap hama penyakit. Pemerintah Kabupaten Tabanan memberikan subsidi agar nantinya benih-benih tersebut dapat diperoleh petani dengan murah.

##### d) Proteksi lahan pertanian dan pembukaan lahan pertanian baru tetapi ditujukan untuk menciptakan ketahanan pangan dan memberi proteksi lahan pertanian dari ancaman alih fungsi lahan, misalnya, melalui peraturan daerah, peraturan desa dan *awig-awig* desa adat (pakraman) di Kabupaten Tabanan.

#### 3. Alternatif III (*Output* pertanian)

Kebijakan terhadap *output* pertanian di mana pemerintahan desa Bersama desa adat (pakraman) menancang aturan (*awig-awig*) terkait proteksi lahan-lahan pertanian dari alih fungsi. Selanjutnya, membantu para petani dalam memasarkan hasil pertanian mereka. Pemerintahan desa bisa menjual produk pertanian melalui BUMDes kepada masyarakat. Kebijakan ini pun bisa bekerja sama dengan pihak swasta (pengusaha), misalnya, swalayan dan supermarkert. Kebijakan tersebut diharapkan mampu memberikan keuntungan kepada petani dengan memperoleh pendapatan yang sesuai dengan harga pasar.

Selain itu, kebijakan *output* pertanian perlu peran serta pemerintah Kabupaten Tabanan dalam memberikan kontrol terhadap harga produk pertanian jika cenderung merugikan petani serta konsumen. Jika ada yang menaikkan harga pangan seenaknya maka pemerintah daerah langsung menindak dengan tegas. Sebagai contoh kontrol terhadap penetapan Harga ini, misalnya, Penetapan harga minimum (harga dasar) padi (gabah kering) selama musim panen (mengembalikan peran Bulog saat Orde Baru). Salah satu cara yang perlu dilakukan Kabupaten Tabanan yaitu mensinergikan ataupun membentuk BUMD Tabanan yang spesifik fokus pada industri pertanian sehingga tidak hanya menghasilkan produk pertanian tetapi juga produk olahan pertanian untuk kepentingan pariwisata dan perdagangan.

#### 4. Alternatif IV (Kebijakan gabungan alternatif II dan III)

Merupakan gabungan antara alternatif II dan Alternatif III dengan menggabungkan kebijakan subsidi input pertanian dan kebijakan *output* pertanian diharapkan menjawab permasalahan

pertanian dari hulu ke hilir. Karena kebijakan ini dapat membantu petani mulai dari produksi saat panen sampai pemasaran produk mereka.

### C. Pengukuran Alternatif-alternatif Kebijakan

Dalam proses kebijakan publik selain merancang alternatif-alternatif kebijakan yang sesuai maka perlu perumusan kebijakan yang sesuai dengan masalah. Namun, perumusan kebijakan memiliki pendekatan lain yaitu model kebijakan yang berorientasi pada tujuan, atau *goal oriented* (Dwijowijoto, 2009). Memang secara konseptual, tidak ada perbedaan dalam perumusan kebijakan berbasis masalah dan tujuan. Tujuan sebuah kebijakan publik adalah menjawab tuntutan masyarakat yang menjadi bagian permasalahan. Berkaitan dengan hal tersebut, perumusan kebijakan pertanian memiliki beberapa tujuan:

1. Mengurangi angka kemiskinan di perdesaan  
Permasalahan kemiskinan semakin kompleks karena tidak bisa dipandang dari satu sebab saja, melainkan banyak faktor yang mempengaruhi. Karena itu alternatif kebijakan harus mampu menjawab permasalahan kemiskinan yang semakin

mendominasi perdesaan terutama sektor pertanian dan juga kebijakan yang terpilih harus mampu diimplementasikan ke depannya.

#### 2. Ekonomi

Kebijakan yang diambil dapat memberikan keuntungan secara ekonomi. Keuntungan ekonomi ini dimaksudkan meningkatkan produksi komoditi pangan kita untuk dapat bersaing di era globalisasi dan memberikan pendapatan yang cukup signifikan.

#### 3. Politik

Kriteria ini memberi gambaran, kebijakan yang diambil mendapat dukungan secara politik dari *stakeholder* dan *legislative* serta sejalan dengan pelaksanaan otonomi desa. Selain itu, dibutuhkan sebuah aturan di lingkup desa dalam memproteksi lahan pertanian terkait alih fungsi lahan.

#### 4. Ketahanan pangan

Kriteria ini melihat suatu kebijakan yang diambil, mampu menciptakan ketahanan pangan. Ketahanan pangan dalam arti mampu menciptakan dan memenuhi kebutuhan pangan terhadap penduduk desa hingga Kabupaten Tabanan dan dapat menunjang kebutuhan provinsi Bali.

Tabel 1.4 Penilaian Alternatif Kebijakan

Kriteria	Alternatif kebijakan			
	Alternatif I (Pemberdayaan masyarakat desa)	Alternatif II (Subsidi input-input pertanian)	Alternatif III (Subsidi output pertanian)	Alternatif IV (Gab alternatif II dan III)
Mengurangi angka kemiskinan di perdesaan	Baik, langsung ke sasaran tetapi membutuhkan proses yang cukup lama dan pengawasan yang intensif	Baik, fokus kepada kemiskinan pada petani	Baik, melibatkan segala sektor (multisektoral)	Sangat baik, memberikan dampak signifikan di sektor pertanian
Ekonomi	Baik, bila implementasi sesuai	Baik, mampu menekan biaya input pertanian sehingga meringankan beban petani	Baik, bila mampu intervensi pasar	Sangat baik, menciptakan swasembada
Politik	Sedang, kendala pada koordinasi dan sinergi antara desa adat dan desa dinas (pemerintahan desa) yang cenderung dinamis	Baik, bila ada kontrol penuh pemerintah daerah Kab Tabanan dan DPRD	Baik, bila ada kontrol penuh pemerintah daerah Kab Tabanan dan DPRD	Sangat baik, sesuai aspirasi petani dan menjaga entitas desa adat serta budaya (Subak)
Ketahanan pangan	Baik, jika sesuai implementasinya	Baik, mampu meningkatkan produksi	Baik, menghasilkan produk olahan yang unggul dalam mendukung pariwisata	Baik, harus berkelanjutan
Kestabilan harga	Sedang, perlu sinergitas antara pemerintah Kabupaten Tabanan dan pelaku usaha	Sedang, pasar sangat dominan	Sedang, pasar sangat dominan	Baik, jika tidak terjadi permainan distribusi
Ketahanan Sosial	Sangat Baik, roda industri perdesaan dalam mewujudkan desa membangun	Baik, mampu menarik pekerja atau petani untuk kembali bekerja di sektor pertanian	Baik, mampu menarik pekerja	Sangat baik, menuju arah daerah dengan industri pertanian

Sumber : Analisis penulis



## 5. Kestabilan harga

Kriteria ini memandang suatu kebijakan yang nantinya diambil mampu menstabilkan harga produk pangan kita karena harga pangan kita cenderung fluktuatif apalagi menjelang memasuki hari raya atau hari libur. Kestabilan harga ini penting karena berdampak kepada daya beli masyarakat serta berpengaruh pada pendapatan petani.

## 6. Ketahanan sosial

Kriteria ini dimaknai, nantinya kebijakan yang diambil, semakin memperkuat sektor pertanian sebagai kekuatan pembangunan. Kebijakan yang dipilih mampu mendorong pertanian sebagai bentuk dari proses pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*).

Tahapan selanjutnya kriteria-kriteria tersebut menganalisis alternatif-alternatif kebijakan yang ada menggunakan metode May (*feasible manipulations*) untuk melakukan evaluasi atau penilaian terhadap alternatif kebijakan dibandingkan dengan kriteria-kriteria yang ada.

Berdasarkan hasil kajian terhadap beberapa alternatif kebijakan, maka penulis memiliki pandangan, alternatif kebijakan IV sangat relevan untuk diterapkan. Hal tersebut didasarkan dengan kriteria-kriteria sebagai berikut:

### 1. Mengurangi angka kemiskinan di perdesaan,

Kemiskinan menjadi problematika di negara ini yang tidak pernah selesai. Kemiskinan memang tidak hanya terjadi di perdesaan tetapi juga di perkotaan, tetapi tingkat kemiskinan di perdesaan lebih tinggi dari perkotaan. Urbanisasi menjadi penyebab kemiskinan di perkotaan. Dengan subsidi yang bertahap diharapkan dapat meringankan beban petani. Karena hal ini yang sering dikeluhkan petani, mahalnya harga input pertanian seperti pupuk, pestisida dan lainnya. Akibat biaya produksi yang tinggi menyebabkan petani sering merugi apalagi jika harga produk tanaman mereka jatuh. Harga produk seperti bahan-bahan pokok perlu diproteksi dengan ketat agar tidak merugikan petani dan konsumen. Kemiskinan terjadi karena biaya yang diperoleh petani tidak sebanding dengan harga yang didapatnya, hal ini membuat banyak petani gulung tikar dengan menjual lahan pertaniannya. Penerapan kebijakan ini menjamin kesejahteraan sektor pertanian khususnya petani.

### 2. Ekonomi,

Dari sektor ekonomi kebijakan ini jelas menuntungkan tetapi tidak secara instan. Pembangunan sektor pertanian butuh proses yang cukup lama karena banyaknya pekerja di sektor pertanian serta tahapan yang baik. Kebijakan ini menguntungkan secara kesinambungan karena memperkuat sektor perdesaan, pertumbuhan ekonomi tidak hanya terjadi di perkotaan. tetapi juga mulai dirasakan di perdesaan sehingga

nantinya menimbulkan dampak pada pemerintah Kabupaten Tabanan. Kebijakan ini menumbuhkan daya saing pertanian, karena pertanian semakin menarik pekerja dan terus berproduksi hingga meningkatkan pendapatan negara.

### 3. Politik,

kebijakan ini menjangkau tuntutan petani yang selama ini diabaikan. Otonomi desa merupakan sebuah jawaban atas tuntutan masyarakat khususnya petani. Desa diberi kewenangan yang besar dalam membangun. Dari sisi kajian politik di tingkat desa hal ini menarik. Karena di Bali secara umum dan Kabupaten Tabanan secara khusus mengenal desa dinas (pemerintahan desa) dan desa adat (desa pakraman) yang cenderung terjadi dualisme terkait tugas dan kewenangannya.

### 4. Ketahanan Pangan,

Ketahanan pangan terwujud karena kebijakan ini akan menggiatkan roda pertanian. Petani semakin berupaya untuk terus bertani karena pemerintah daerah menjamin sektor pertanian dari hulu hingga hilir. Melalui kebijakan ini, swasembada pangan secara berkelanjutan, pendistribusian pangan mencapai seluruh daerah sehingga impian dalam mewujudkan ketahanan dan kemandirian pangan cepat tercapai.

### 5. Kestabilan Harga.

Kestabilan harga sering mengancam pertanian kita. Harga produk pangan kita sering fluktuatif bahkan selalu naik. Harga yang berbeda cenderung merugikan petani apalagi ketika hari raya besar petani atau hari lainnya. Ketika harga produk pangan di serahkan kepada swasta, hal ini yang menjadi masalah besar karena pengusaha cenderung mempermainkan harga. Oleh karena itu, Desa wajib memiliki Badan Usaha Milik Desa (BumDes) untuk membeli hasil pertanian dan koperasi dalam memberikan pinjaman dengan bunga rendah kepada para petani.

### 6. Ketahanan Sosial,

Kebijakan ini diharapkan semakin membuat pertanian sebagai sektor unggulan. Pertanian akan semakin berkembang merangkul permasalahan terkait kelaparan, pengangguran, kemiskinan dan lain sebagainya. Pertanian juga akan memberikan dampak sosial-budaya, yaitu melestarikan Subak sebagai warisan dunia.

## IV. KESIMPULAN

Otonomi Desa melalui undang-undang no 6 tahun 2014 diharapkan mampu memberikan manfaat dalam mengatasi masalah yang ada di desa khususnya di Tabanan. Pertanian menjadi fokus desa dalam membangun berkaitan dengan otonomi desa, tetapi diperlukan komitmen seluruh komponen di level desa hingga level Pemerintahan.

Oleh karena itu dibutuhkan Kebijakan yang

sesuai, yaitu subsidi terhadap input dan *output* hasil produk pertanian. Sebagai alternatif kebijakan. Pertama, subsidi input dan *output* pertanian diharapkan mampu menggerakkan perekonomian di tingkat desa sehingga berimplikasi terhadap Kabupaten Tabanan. Selanjutnya, alternatif kebijakan kedua adalah pemberdayaan masyarakat desa yang bertujuan dalam meningkatkan kapasitas terutama rumah tangga miskin. Kebijakan membutuhkan proses yang lama jika dibandingkan dengan alternatif kebijakan pertama tetapi berimplikasi multisektoral.

Ke depannya ada beberapa hal yang perlu diperbaiki guna memberi ruang bagi desa dalam konteks otonomi desa. Pertama, dukungan pemerintah Provinsi Bali dan pemerintah Kabupaten Tabanan dalam pendampingan perumusan kebijakan. Kewenangan desa didorong sebagai pusat pembangunan dengan dana dari pemerintahan pusat, walaupun demikian tetap harus ada koordinasi dengan pemerintahan daerah Tabanan serta Provinsi Bali

Kedua, kebijakan dengan melibatkan kelompok sasaran. Kelompok sasaran di sini lebih fokus kepada petani kemudian membangun sinergi dengan dunia usaha. Petani harus mengetahui kebijakan yang dilakukan serta perlu dukungan masyarakat secara luas. Mampu tidaknya kelompok sasaran menerima kebijakan berdampak pada kelangsungan kebijakan tersebut. Stakeholder sektor pertanian pun harus dilibatkan seperti NGO, LSM, bahkan sampai pemerintah daerah sebagai bentuk pengawasannya. Sosialisasi kepada kelompok tersebut membutuhkan waktu yang cukup lama, karena untuk menciptakan kesinambungan kebijakan perlu memperkuat sektor pertanian di setiap desa yang memiliki potensi pertanian khususnya di Kabupaten Tabanan.

Ketiga, sinergitas diantara aktor pelaksana kebijakan. Kunci keberhasilan implementasi kebijakan di tingkat desa yaitu membangun tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Seluruh komponen dalam pemerintahan desa, masyarakat, desa adat dan pemerintah kabupaten harus terjadi sinergitas agar proses implementasi dipahami, transparan, efisien dan efektif dalam mencapai sasaran.

## UCAPAN TERIMA KASIH

Saya mengucapkan terima kasih rekan dosen prodi Ilmu Administrasi Negara Universitas Udayana yang telah banyak membantu dalam menyem-

purnakan tulisan dalam artikel ini.

## V. DAFTAR PUSTAKA

- Dirjen Pemerintahan Desa. (2014). Seminar Nasional Otonomi Desa berdasarkan UU No 6 Tahun 2014. Bali.
- Dwi Purwanto. (2016). *Studi Kebijakan Alih Fungsi Lahan Pertanian ke Lahan Non Pertanian di Kabupaten Bantul*. Gadjah Mada.
- Dwijowijoto, R. N. (2009). *Public Policy (REVISI)*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo.
- Dwiyanto Indiahono. (2009). *Kebijakan Publik berbasis Dynamic Policy Analysis*. Yogyakarta: Gava Media.
- Eko, S. (2014). *Desa Membangun Indonesia*. Yogyakarta: FPPD.
- Gunawan, D. H., Achdian, A., & Yulianto, B. A. (2014). *Jalan baru otonomi desa: mengembalikan otonomi masyarakat : studi kasus Bali, Sumatera Selatan, dan Flores*. Jakarta: KITLV.
- I Made Argawa. (2017). Menteri Pertanian Tantang Petani Tabanan Produksi Padi 111 Ribu Ton.
- I Made Asdhiana. (2015). Tertarik Sistem Subak, Wisatawan Kunjungi Jatiluwih di Tabanan.
- I Made Mahadi Dwipradnyana. (2014). *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Konversi Lahan Pertanian serta Dampaknya terhadap Kesejahteraan Petani (Studi Kasus di Subak Jadi, Kecamatan Kediri, Tabanan)*. Universitas Udayana. Retrieved from [http://www.pps.unud.ac.id/thesis/pdf\\_thesis/unud-1076-283548412-tesis\\_lengkap\\_mahadi.pdf](http://www.pps.unud.ac.id/thesis/pdf_thesis/unud-1076-283548412-tesis_lengkap_mahadi.pdf)
- Miftachul Huda. (2015). Kemiskinan Tabanan Lebih Tinggi dari Provinsi. Retrieved from <http://bali.tribunnews.com/2015/02/13/kemiskinan-tabanan-lebih-tinggi-dari-provinsi>
- Sidik, F. (2015). Menggali Potensi Lokal Mewujudkan Kemandirian Desa. *JKAP (Jurnal Kebijakan Dan Administrasi Publik)*, 19(2), 115. <https://doi.org/10.22146/jkap.7962>
- Suharyanto, & Sofianto, A. (2012). Model Pembangunan Desa Terpadu Inovatif di Jawa Tengah. *Jurnal Bina Praja*, 4(4), 251-260. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.21787/jbp.4.2012.251-260>
- Suseno, D., & Suyatna, H. (2007). Mewujudkan Kebijakan Pertanian yang Pro-Petani. *JSP (Jurnal Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik)*, 10(3), 267-294. <https://doi.org/10.22146/JSP.11008>