

KONTESTASI KEPUBLIKAN ANTARA SEKTOR PUBLIK DAN SWASTA PADA PERTANIAN JAGUNG DI KABUPATEN BANTUL

Alfiana^{1(a)}, Erythina Ori Rahma^{2(b)}, Ega Ramadhan Wahfianka^{3(c)}

^{1,2,3}Prodi Magister Manajemen dan Kebijakan Publik, Universitas Gadjah Mada

^{a)}alfianahafid1997@gmail.com, ^{b)}orieerythrina@gmail.com, ^{c)}egaaarw@gmail.com

INFORMASI ARTIKEL

Article History:

Dikirim:

06-06-2023

Diterbitkan Online:

30-06-2023

Kata Kunci:

Nilai Publik, Kepublikan,
Pertanian Jagung

Keywords:

Public Value, Publicness,
Corn Farming

Corresponding Author:

alfianahafid1997@gmail.com

ABSTRAK

Salah satu sektor yang menjadi penopang perekonomian paling besar bagi negara adalah sektor pertanian. Kabupaten Bantul adalah salah satu kabupaten yang ada di daerah DIY yang menjadikan pertanian sebagai salah satu sektor unggulan dalam peningkatan PDRB. Dalam sektor pertanian jagung di kabupaten Bantul terdapat keterlibatan sektor privat yakni Syngenta yang menjadi alternatif pilihan warga dalam proses pengembangan pertanian jagung. Keterlibatan sektor swasta ini melemahkan nilai publik yang harusnya diperankan oleh pemerintah. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis terkait kontestasi yang terjadi antara Syngenta dengan aktor publik dalam pengelolaan pertanian melalui teori representasi organisasi oleh Guo & Musso (2007) dalam mewujudkan nilai publik melalui pemetanaan legitimasi organisasi dan kapasitas organisasi. Peneliti menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan Hermeneutik. Peneliti mengumpulkan data melalui observasi, focus group discussion dan studi data sekunder. Hasil penelitian menunjukkan bahwa terjadi perebutan arena publik dalam pengelolaan pertanian di Kabupaten Bantul. Srena publik justru terlihat dimenangkan oleh sektor privat daripada pemerintah yang harus 'urun-rembuk' bersama petani setempat. Keberlangsungan fenomena ini dikhawatirkan dalam jangka waktu yang relatif panjang akan mengganggu legitimasi pemerintah.

ABSTRACT

One of the sectors that support the country's largest economy is the agricultural sector. Bantul Regency is one of the regencies in the Special Region of Yogyakarta which makes agriculture one of the leading sectors in increasing GRDP. In the corn farming sector in the Bantul district, there is private sector involvement, namely Syngenta, which is the alternative choice of residents in the corn farming development process. The involvement of the private sector undermines the public value that the government should play. This study aims to analyze the contestation that occurs between Syngenta and public actors in agricultural management through the theory of organizational representation by Guo & Musso (2007) in realizing public value through mapping organizational legitimacy and organizational capacity. Researchers used qualitative methods with a hermeneutic approach. Researchers collected data through observation, focus group discussion, and secondary data studies. The results showed that there was a struggle for the public arena in agricultural management in Bantul Regency. In fact, it seems that the public sector has been won by the private sector rather than the government, which has to 'under-deliberate' with local farmers. It is feared that the continuation of this phenomenon over a relatively long period of time will disrupt the legitimacy of the government.

DOI:

<https://doi.org/10.24036/publicness.v2i2.95>

PENDAHULUAN

Sektor pertanian di Indonesia hingga saat ini masih menjadi salah satu penopang perekonomian paling besar bagi negara. Sekjen Kementerian pertanian Hari Priyono mengungkapkan bahwa sektor pertanian saat ini menjadi tonggak perekonomian dengan memberikan penghidupan khususnya bagi masyarakat kecil dengan kurang lebih 100 juta jiwa masyarakat berprofesi sebagai petani (Kementerian Pertanian RI, 2022). Kuznet (1946) dalam Rojun (2020) menjelaskan bahwa pertanian menjadi salah satu sektor ekonomi yang memiliki potensi besar dalam kontribusi untuk pertumbuhan dan pembangunan nasional. Lebih lanjut Rojun (2020) menjelaskan bahwa sektor pertanian menjadi salah satu kontributor terbesar dalam peningkatan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) dengan memiliki keterkaitan erat dalam berkontribusi pada sektor lainnya.

Dampak pertanian terhadap perekonomian yang berkaitan dengan peningkatan PDRB juga terjadi pada kabupaten Bantul di Daerah Istimewa Yogyakarta. Kabupaten Bantul adalah salah satu kabupaten yang ada di daerah DIY yang menjadikan pertanian sebagai salah satu sektor unggulan dalam peningkatan PDRB. Berdasarkan data BPS kabupaten Bantul tahun 2020 sektor pertanian yang tergabung dengan sektor kehutanan dan perikanan menyumbang sebesar 14,12% untuk PDRB. Sektor pertanian menjadi sektor kedua terbesar setelah industri pengolahan dalam pemberian sumbangsih pada PDRB kabupaten Bantul.

Menjadi salah satu penyumbang terbesar PDRB di kabupaten Bantul, sektor pertanian kabupaten Bantul memiliki beberapa komoditas utama pertanian. Komoditas utama dalam sektor pertanian kabupaten Bantul adalah PALAWIJA (padi, jagung, kedelai, kacang tanah, kacang hijau, dan ubi-ubian). Komoditas ini ditanam tergantung pada waktu yang sesuai dengan jenis tanaman yang ditanam dan bagaimana jenis tanah (Rahmianna, 2015).

Menurut data BPS kabupaten Bantul, pada sektor pertanian penghasil terbesar kabupaten Bantul ada pada Padi sawah (29.981 Hektar) dan Jagung (3283 Hektar) pada tahun 2017. Sebagai sektor pertanian terbesar di kabupaten Bantul padi dan jagung mendapat perhatian tidak hanya dari sektor publik namun juga sektor swasta.

Dalam pengembangan sektor pertanian di kabupaten Bantul terdapat beberapa hal yang

menarik terlebih pada komoditas jagung sebagai salah satu komoditas utama. Dalam sektor pertanian jagung di kabupaten Bantul seperti yang telah dijelaskan sebelumnya terdapat aktor non pemerintah yang hadir. Aktor non pemerintah tersebut adalah perusahaan Syngenta yang menjadi alternatif pilihan warga dalam proses pengembangan pertanian jagung.

Syngenta adalah perusahaan swasta multinasional yang berpusat di Swedia. Syngenta memiliki tujuan untuk mempercepat inovasi dan investasi untuk menciptakan pertanian yang berkelanjutan. Syngenta membantu petani untuk menghadapi perubahan yang ada dengan memberikan produk untuk melindungi tanaman dan meningkatkan kualitas hasil. Syngenta memiliki *core value* dimana tidak hanya sebagai perusahaan yang mementingkan profit namun juga mementingkan manfaat apa yang diberikan pada petani dan lingkungan (Syngenta, 2022).

Syngenta menjadi salah satu alternatif pilihan masyarakat dalam proses pengembangan pertanian jagung di kabupaten Bantul. Terdapat hal yang menarik dari hadirnya Syngenta di kabupaten Bantul dimana pengelolaan pertanian jagung di kabupaten Bantul tidak lagi bergantung pada program pemerintah secara umum namun masyarakat memanfaatkan Syngenta sebagai partner dalam pengembangan pertanian jagungnya. Syngenta menawarkan eksistensi organisasi secara nyata dengan turun langsung ke masyarakat memberikan bantuan benih dan pupuk serta pendampingan dalam proses pertanian. Dalam fenomena ini hadir *contest system* yang terjadi antara swasta dan sektor publik yang mana sektor publik kurang dalam proses pendampingan dan bantuan dikarenakan program kerja yang bersifat sentralistik sehingga harus menunggu bantuan dari pusat yang waktunya lama sehingga pengelolaan pertanian hanya berbasis dari regulasi.

Dalam beberapa penelitian sebelumnya terdapat kesamaan fenomena yang juga terjadi pada kabupaten Bantul yang mana sektor swasta masuk dalam proses pengembangan pertanian. Dalam penelitian Iqbal (2008) swasta memiliki peran untuk bertanggung jawab secara sosial dalam pemberian CSR yang berfungsi strategis dalam percepatan pembangunan pertanian. Mellysa (2022) meneliti mengenai perusahaan Syngenta dan petani padi di Pasuruan Jawa Timur yang mana pertanian yang dikelola oleh Syngenta telah

menggunakan teknologi yang modern namun masyarakat masih kurang dalam perhatian mengenai dampak lingkungan dimana tidak sesuai dengan prosedur Syngenta. Rivera (2004) dalam Suwandjari (2021) mengungkapkan bahwa pihak berperan penting dalam pertanian terlebih dalam proses penyuluhan pertanian, hal ini disebabkan karena ketidakmampuan pemerintah untuk mencapai sasaran pelayanan penyuluhan sesuai dengan tuntutan masyarakat.

Penelitian terdahulu menunjukkan bahwa aktor swasta juga memiliki andil yang besar dalam sektor pertanian yang ditunjukkan dengan pemberian bantuan dana maupun penyuluhan secara langsung. Fenomena kontestasi antara sektor publik dan swasta juga terjadi di beberapa daerah seperti Pasuruan Jawa Timur dimana petani diberdayakan oleh Syngenta.

Bersumber dari latar belakang dan penelitian terdahulu yang telah dicantumkan, dalam penelitian yang menggunakan metode hermeneutik ini membahas mengenai kontestasi yang terjadi antara aktor swasta dan aktor publik pada kasus pertanian di Kabupaten Bantul. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis terkait kontestasi yang terjadi antara Syngenta dengan aktor publik dalam pengelolaan pertanian melalui teori representasi organisasi oleh Guo & Musso (2007) dalam mewujudkan nilai publik melalui pemetanaan legitimasi organisasi dan kapasitas organisasi. Adapun pertanyaan penelitian yang menjadi dasar analisis, yakni:

- 1) Bagaimana kontestasi kepublikan yang terjadi pada sektor pertanian jagung di Kabupaten Bantul?
- 2) Bagaimana representasi Syngenta pada sektor pertanian jagung di Kabupaten Bantul?

METODE PENELITIAN

Penelitian yang dilakukan pada Juli hingga Oktober 2022 ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan *hermeneutics*. Pendekatan penelitian yang dikembangkan oleh Paul Ricoeur dalam bukunya "*From Text to Action: Essay in Hermeneutics*" menjadi sebuah pendekatan yang membantu peneliti dalam memahami sebuah fenomena secara sistematis, *rigid*, dan mendalam tidak hanya pada telaah deskriptif dari sudut pandang eksternal dari fenomena tersebut (Utanto, 2014). Hermeneutika adalah teori dan praktik interpretasi. Smith dan Heshusius (1986)

membedakan antara metode sebagai teknik dan metode sebagai logika pembenaran. *Pertama*, cenderung konsepsi metode yang terkait dengan penelitian ilmiah empiris dan eksperimental. *Kedua*, lebih sebanding dengan penelitian interpretatif (Paterson & Higgs, 2005). Intinya, penelitian ini mengungkap makna dari berbagai teks dengan nalar dan logika peneliti bukan untuk identifikasi benar atau salah, tetapi lebih kepada mengungkap maksud dibalik teks tersebut sebagai jawaban atas kecurigaan (Seebohm, 2004).

Peneliti menelaah fokus penelitian dengan menelaah "*text*" dalam wujud tulisan, lisan dan komunikasi non-verbal dari sudut pandang pihak eksternal tanpa kedekatan dengan fokus penelitian dengan telaah segala sesuatu yang terjadi pada masa lampau sebagai sebuah subjek untuk studi dan interpretasi (Balfour & Mesaros, 1994). Adapun "*text*" atau hal yang menjadi fokus penelitian yakni studi terkait kontestasi sistem antar organisasi publik dan swasta dalam membangun representasi organisasi melihat pada kehadiran PT Syngenta Indonesia sebagai pihak *corporate* yang ikut andil dalam pengelolaan pertanian jagung di Kabupaten Bantul, Daerah Istimewa Yogyakarta (D.I.Y.). Peneliti melakukan *framing* penelitian dengan menggunakan konsep teoritis *publicness* (kepublikan) pada *framework* representasi organisasi terbagi atas dua dimensi yakni legitimasi dan kapasitas (Guo & Musso, 2007).

Sebagai upaya dalam meminimalisir bias dari hasil interpretasi teks, peneliti melakukan penguatan batasan subjektifitas dalam metode kualitatif dengan refleksi dan mengesampingkan latar belakang pribadi, seperti jenis kelamin dan budaya, serta status ekonomi, serta batasan dalam pengambilan data untuk terlibat secara mendalam, berkelanjutan dan komunikasi intensif dengan objek penelitian (Creswell, 2009). Oleh karena itu, metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini mengadopsi dari teknik pengumpulan data kualitatif oleh Creswell & Poth (2018). *Pertama*, observasi, pengumpulan data berdasarkan dari pengamatan langsung peneliti pada fokus penelitian, berupa instansi, individu, ruang atau literatur tertentu untuk mendapatkan bahan masukan terhadap aktor yang terlibat dalam pengelolaan pertanian jagung di Kabupaten Bantul. *Kedua*, *focus group interview* untuk mendapatkan jawaban komprehensif dari informan penelitian. Konsep

ini diterapkan oleh peneliti dalam wujud *focus group discussion* yakni menghadirkan informan dalam satu fokus yang sama untuk membaca dinamika argumentasi yang dihadirkan sebagai dasar dalam interpretasi temuan penelitian. Informan yang dihadirkan, yakni: *asia pacific operation lead* dan manajer area produksi dari PT. Syngenta, Dinas Ketahanan Pangan dan Pertanian Kabupaten Bantul, Komunitas Serikat Pertani Indonesia, akademisi teknologi pertanian UGM dan petani Kabupaten Bantul. *Ketiga*, peneliti juga melakukan studi dokumentasi, terkait catatan peristiwa yang telah berlalu. Analisis studi dokumentasi ini diperlukan untuk menjawab penelitian yang lebih terarah, disamping menambah pemahaman dan informasi penelitian. Studi dokumentasi pada penelitian ini erat kaitannya dengan dokumen, laporan dan regulasi terkait dengan kontestasi aktor dalam pengelolaan pertanian jagung di Kabupaten Bantul, D.I. Yogyakarta.

Peneliti melakukan analisis data sesuai metode penelitian kualitatif dengan mengadopsi teknik analisis dan interpretasi data dari John W. Creswell (2009) yang terdiri atas 6 tahapan analisis dan interpretasi data. *Pertama*, peneliti menyiapkan data untuk analisis, berupa transkripsi hasil FGD, hasil pemindaian dokumen (elektronik dan non-elektronik), catatan hasil observasi lapangan, serta menyortir dan mengatur data ke dalam jenis yang berbeda tergantung pada sumber informasi. *Kedua*, peneliti melakukan *skimming* atas semua data yang telah dikumpulkan dengan memilah *key point* dari setiap sumber data yang relevan dengan fokus penelitian. *Ketiga*, peneliti melakukan proses pengkodean untuk mengorganisir setiap data yang telah dipilih sebelumnya dalam wujud teks yang tersegmentasi untuk mendapatkan makna yang lebih konkrit sesuai dengan instrumen teoritis yang digunakan. Tahapan ini sebagai wujud proses sistematis menganalisis data tekstual. *Keempat*, peneliti menggunakan hasil pengkodean sebagai deskripsi latar atau orang serta kategori atau tema untuk analisis. Deskripsi melibatkan rendering informasi rinci tentang orang, tempat, atau peristiwa dalam pengaturan. *Kelima*, hasil dari kategorisasi disusun dalam wujud naratif untuk menjawab tesis dari penelitian. *Terakhir*, sesuai dengan pendekatan hermeneutik, analisis data menggunakan dua tahapan analisis yang diadopsi dari Riceour, yakni: (a) tahap

eksplanasi untuk memahami makna statis (fungsional); dan (b) interpretasi untuk memahami makna dinamis dari data yang bersifat *multi-interpretable* (Ashadi, 2017). Analisis data melibatkan daya nalar kritis peneliti untuk membuat interpretasi narasi penelitian dengan memunculkan makna dari data yang dikuatkan dan/atau dikomparasikan dengan konsep teoritis yang relevan, hingga pada penarikan kesimpulan (Creswell, 2009).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Nilai Publik dalam Konsep Kepublikan

Publicness (kepublikan) telah lama menjadi topik sentral dalam administrasi publik (Bozeman 1987; Rainey 1979; Rainey, Backoff, dan Levine 1976; Andrews *et al*, 2011:301). Pandangan yang berbeda antara negara dan pasar dalam memberikan layanan kepada warga negara telah memicu perdebatan tentang berbagai elemen kepublikan yaitu kepemilikan (publik, swasta dan nirlaba), pendanaan (hibah pemerintah dan pembayaran konsumen), dan kontrol (oleh kekuatan otoritas politik atau tuntutan pasar) (Bozeman, 1987; Andrews *et al*, 2011:301). Konsep kepublikan tidak lagi hanya diartikan sebagai kelembagaan, tetapi lebih kepada orientasi pencapaian nilai-nilai publik (Yulianto, 2012). Jonathan GS Koppell dalam jurnalnya yang berjudul *Administration Without Borders* diikuti dalam Pesch (2008) menggambarkan pergeseran wajah dari peran pemerintah yang dapat berubah menjadi organisasi *hybrid* antara organisasi pemerintah dan organisasi swasta.

Istilah "*public*" dalam konsep "kepublikan" setidaknya dapat dikategorikan dalam empat arti yang berbeda (Ringeling, 2015). *Pertama*, sebagai *physical places*, seperti seperti alun-alun dan taman, sebagai tempat umum jika terbuka untuk semua individu yang dapat diakses secara bersama. *Kedua*, istilah publik digunakan sebagai *social category* dengan variasi batas-batas publik tertentu: semua yang aktif dalam konstruksi sosial atau publik tertentu, acara publik, kolektivitas warga. *Ketiga*, dibedakan atas dasar *public and private concerns*, dimaknai sebagai sesuatu yang menjadi kepentingan bersama bagi semua orang dalam suatu pemerintahan. *Keempat*, "publik" sebagai indikasi *aggregation of individual*, dalam wujud opini dan wacana publik. Perwujudan dari konsep publik dapat terlihat dari pola komunikasi, pendanaan dan fungsi otoritas pemerintah dalam mewujudkan tujuan

pengaturan dan pelayanan secara lebih inklusif dengan campur tangan otoritas politik yang terkadang menjadi tantangan dalam mewujudkan kepublikan (Bozeman dan Moulton, 2011).

Salah satu instrumen inti dalam mewujudkan kepublikan adalah ketercapaian nilai publik. Jaminan nilai publik menjadi peran khusus bagi pemerintah, tetapi bukanlah secara eksklusif hanya dapat diwujudkan oleh pemerintah (Jørgensen & Bozeman, 2007: 374). Secara normatif, nilai ini berkembang ditengah masyarakat yang mencakup tiga prinsip, yakni: (1) nilai yang memvisualisasikan hak, manfaat dan kewenangan prerogatif yang seharusnya dan tidak seharusnya dimiliki oleh warga negara; (2) kewajiban yang harus dijalankan dan ditaati oleh setiap warga negara terhadap kelompok masyarakat, negara dan individu; (3) sebuah prinsip yang mendasari pemerintah dalam menetapkan kebijakan publik (Bozeman, 2007: 13). Salah satu skema penciptaan nilai publik, pemerintah dapat membangun kerjasama dengan aktor non-pemerintah, seperti swasta dan organisasi masyarakat. Sebuah prinsip penciptaan produksi bersama antara pemberi layanan dengan melibatkan penerima layanan secara lebih aktif (Benington & Moore, 2011). Hubungan lainnya dapat berupa *Public Private Partnership* (PPP) sering dianalisis dan dipuji dalam hal efisiensi, dampaknya terhadap nilai-nilai publik sering diabaikan (Reynaers, 2013). PPP terbagi menjadi lima variasi kemitraan, yakni kerjasama kelembagaan untuk produksi bersama dan pembagian risiko, jaringan kebijakan publik, masyarakat sipil dan pengembangan masyarakat, pembaruan perkotaan dan pembangunan ekonomi pusat kota, serta kontrak infrastruktur jangka panjang (LTICs) (Hodge, 2010). Nilai publik dapat terancam, dilindungi, atau diperkuat tergantung pada fase proyek dan aspek spesifik dari nilai publik, seperti akuntabilitas, transparansi dan daya tanggap (Reynaers, 2013).

Kontestasi Aktor dalam Dimensi Kepublikan

Salah satu dampak dari adopsi *new public management* pada beberapa negara, utamanya negara berkembang adalah untuk melemahkan batas antara gagasan sektor publik dengan penerapan nilai pasar dalam tata kelola, pelayanan dan penentuan kebijakan. *Pertama*, “*contracting out*” yakni komersial kebutuhan masyarakat ke dalam mekanisme pasar dan

meningkatkan keterlibatan sektor swasta dalam pemberian layanan publik melalui berbagai pengaturan kemitraan yang memberikan implikasi berkurangnya skala otoritas dan jangkauan dari pemerintah. *Kedua*, budaya dan ideologi manajerialisme telah memperkenalkan nilai-nilai bisnis jauh ke dalam inti dari layanan yang tetap publik secara nominal dengan karakter yang lebih hirarkis dan monopolistik. *Ketiga*, perubahan dominasi birokrasi kearah bentuk organisasi bersama. *Keempat*, munculnya budaya kinerja dan wacana transparansi yang setidaknya secara teoritis membuat organisasi layanan publik lebih akuntabel. *Kelima*, tindi publik dan swasta dengan gagasan *citizen* dan *customer*.

Sebagai wujud dalam menjawab lemahnya batas antara peran organisasi publik dan swasta dalam mewujudkan nilai publik. Bozeman (1987 dalam Bozeman dan Bretschneider, 1994) mengisyaratkan bahwa telaah atas dimensi kepublikan lebih mempertimbangkan pengaturan tujuan, struktur dan desain kelembagaan, serta strategi yang digunakan untuk menjaga dan mempertahankan keberlanjutan organisasi. Berdasarkan pandangan Rainey (1997), Bozeman dan Bretschneider (1994), dan Scott dan Falcone (1998) dalam Pesch (2008), dapat dikenali lima pendekatan yang berbeda, yakni *generic approach*, *economist core approach*, *political core approach*, *normative approach*, dan *dimensional approach*.

Dimensional approach mengukur sejauh mana suatu organisasi bersifat publik, tidak pada klasifikasi manajemen yang murni dilakukan oleh publik atau swasta (Merritt *et al*, 2017:7). Menurut pendekatan ini, kepublikan diartikan sebagai *power* yang dimiliki oleh otoritas politik, terkait dengan kepemilikan pemerintah, tingkat pendanaan pemerintah, dan tingkat keterpaparan terhadap regulasi pemerintah menjadi indikator kontrol dalam manajemen sebagai bentuk aset yang dikelola oleh publik, baik secara mandiri maupun dengan kerjasama.

Representasi Organisasi: Kontestasi Kepublikan pada Sektor Pertanian Jagung

Kondisi pertanian jagung di Bantul, Yogyakarta memperlihatkan fenomena menarik karena kehadiran sektor privat dalam pengelolaannya. Hal ini didapati setelah dilakukan studi lapangan langsung kepada para petani jagung tentang bagaimana sektor privat

menjawab banyak tantangan ketidakpastian kondisi para petani jagung di Bantul. Sektor privat tersebut ialah salah satu korporasi besar sektor pertanian yang memiliki banyak lini bisnis di seluruh dunia, yakni Syngenta Indonesia.

Kehadiran Syngenta dari waktu ke waktu menghadirkan kontestasi manajemen pengelolaan sektor publik yang lebih berdampak dan cenderung *sustainable* daripada apa yang sering kita lihat dari wajah manajemen pengelolaan pertanian pemerintah. Syngenta Global pada awalnya merupakan perusahaan multinasional yang bermarkas di Switserland, memiliki lebih dari 30.000 pegawai dan beroperasi di 90 negara termasuk di Indonesia. Komoditas pertanian yang dihasilkan perusahaan ini di antaranya jagung, sayur-sayuran, beras, bunga, dan gandum. Syngenta Indonesia sendiri berdiri sejak tahun 1960, memiliki wilayah komersial di Jawa, Bali, Sumatera, Indonesia bagian timur dan berkantor pusat di Jakarta.

Dalam menunjang bisnisnya di Indonesia, Syngenta memiliki sekitar lebih dari 800 karyawan dan empat fasilitas industri yaitu, Pusat Riset dan Pengembangan Perlindungan Tanaman berlokasi di Cikampek, Jawa Barat; Pabrik Perlindungan Tanaman berlokasi di Gunung Putri, Bogor; Lokasi Pengembangan Benih berlokasi di Kediri, Jawa Timur; dan Pabrik Pemrosesan Benih berlokasi di Pasuruan, Jawa Timur. Menurut pemaparan yang disampaikan oleh salah satu profesional Syngenta, Syngenta setidaknya memiliki dua misi dalam inti bisnis mereka.

Inti pertama dari bisnis berfokus pada inovasi perlindungan tanaman dan pengembangan benih, dan inti kedua berfokus pada dukungan petani dengan teknologi, pengetahuan, dan pelayanan agar para petani dapat menyediakan makanan, pakan, serat, dan bahan komoditas yang lebih baik lagi bagi dunia. Sedangkan, visi dari perusahaan adalah menghidupkan potensi tanaman dengan cara berinvestasi dan berinovasi untuk mengubah cara tanaman ditanam dan dilindungi demi menghasilkan perubahan pertanian yang positif dan berkelanjutan.

Sudah sejak lama produksi benih jagung perusahaan ini berpusat di wilayah Jawa Timur. Namun, kapasitas untuk memproduksi di wilayah tersebut sudah tidak dapat dimungkinkan lagi karena risiko limitasi lahan, mesin, dan sumber daya lainnya. keterbatasan

lahan karena faktor kompetitor juga menjadi alasan mereka untuk berekspansi ke wilayah Jawa Tengah seperti Yogyakarta, Sragen, Boyolali, dan wilayah Jawa Tengah lainnya. melihat kondisi geografis wilayah Yogyakarta, Syngenta memilih daerah Bantul sebagai wilayah produksi jagung untuk dikembangkan. Berdasarkan studi lapangan yang telah penulis lakukan, pada masa awal eksistensinya, tidak serta merta perusahaan langsung bergerak berekspansi dengan cepat. Perusahaan terlebih dahulu harus menyampaikan maksud dan tujuannya di depan para petani melalui audiensi, negosiasi lahan, hingga edukasi disertai pelatihan mengenai sistem pertanian jagung yang dikembangkan oleh Syngenta jika para petani ingin bermitra dengan perusahaan.

Penelitian ini menemukan fakta bahwa korporasi besar ini berhasil diterima oleh mayoritas para petani jagung setempat karena kekuatan posisinya membawa *sustainability* sistem pertanian jagung dan menjamin kestabilan harga beli jagung dari petani. Faktor lainnya, perusahaan ini tidak memberlakukan syarat minimum luas lahan pertanian jagung yang bisa digarap seperti kompetitor lainnya. Keberhasilan aktivitas ekspansi berbasis kemitraan ini tidak hanya datang dari perusahaan, melainkan juga datang dari seorang kepala dusun setempat yang berperan secara kritis dalam menentukan keputusan dan menjangkau kolektivitas kelompok tertentu untuk bermitra atau tidak bermitra. Warga dusun yang berprofesi sebagai petani sering kali tidak mempertanyakan kembali terkait keputusan yang dibuat oleh kepala dusun tentang mekanisme kemitraan, sehingga jika kepala dusun memutuskan untuk bermitra maka secara tidak langsung warga dusun yang berada di bawah arahnya juga mengikuti untuk ikut kemitraan bersama perusahaan dan begitu juga sebaliknya.

Studi lapangan lainnya ketika penulis bersama petani, faktor kuat mengapa pada akhirnya mereka memutuskan untuk bermitra dengan Syngenta adalah karena adanya pendampingan melalui paraagronomis perusahaan (*field agronomist*) perusahaan untuk melakukan edukasi, pengawasan, dan pelatihan. Sehingga, dalam waktu yang relatif singkat, petani mendapatkan arahan terkait isu jagung di lahan mereka karena masalah tersebut akan segera diteruskan kepada pihak manajemen perusahaan untuk diselesaikan.

Tidak seperti para kompetitor Syngenta yang lain, menurut petani, yang tidak memberikan pendampingan pada proses tanam dan panen sehingga sering kali petani merasa putus asa di tengah jalan karena keterbatasan pengetahuan yang dimilikinya ketika dalam proses menanam. Pada akhirnya, petani akan memutuskan berhenti bermitra secara kolektif dengan wajah sistem pertanian korporasi yang seperti itu. Selain itu, penulis juga melakukan studi lapangan kepada salah satu pejabat Dinas Pertanian Jagung yang bertanggung jawab atas sektor komoditas jagung. Setelah penulis melakukan dialog, penulis mencurigai respon pernyataan dari pejabat dinas terkait yang menyebutkan bahwa “*kehadiran Syngenta justru meringankan beban pekerjaan kami. Jika mereka telah sejahtera secara penghasilan dengan kehadiran swasta kita biarkan saja.*”.

Kontestasi Kepublikan dalam Pengelolaan Pertanian Jagung Kabupaten Bantul

Fenomena terkait dengan melemahnya batas antara peran organisasi publik (pemerintah) dan swasta (pasar) dapat dilihat dari sudut pandang multidimensional yang jelas. Moulton (2009) berpendapat bahwa hasil pelayanan publik dapat disampaikan oleh organisasi mana pun, baik publik, swasta, tidak keduanya atau keduanya. Hanya saja, kepublikan terkadang dibatasi oleh kewenangan politik yang dimiliki oleh pemerintah yang memberikan kekuasaan untuk bertindak bagi aktor diluar dari pemerintah (Bozeman, 1984). Sedangkan, pergeseran wewenang publik dipengaruhi oleh aspek otoritas ekonomi yang mencakup sejauh mana organisasi mampu meningkatkan modal, menetapkan batas pinjaman dan mempertahankan surplus keuangan (Anderson, 2011).

Indikator inti dari kepublikan melingkupi kepemilikan pemerintah dan swasta yang memisahkan antara komponen otoritas ekonomi dan politik dalam dimensi kepublikan. Misalnya: (1) tingkat kepublikan dalam pengelolaan sumber daya menunjukkan sejauhmana organisasi bergantung pada pendanaan pemerintah; (2) kepublikan komunikasi, indikator tingkat kontak antara pejabat pemerintah dan karyawan organisasi; (3) kepublikan normatif, sejauh mana karyawan percaya bahwa layanan tertentu adalah bagian dari kesejahteraan sosial, atau bahwa warga negara tidak harus membayar untuk layanan tersebut (Antonsen & Jorgensen, 1997).

Fenomena pertanian jagung yang ada di Bantul menarik untuk dikaji lebih dalam karena memunculkan isu representasi organisasi yang justru dilakukan lebih baik oleh organisasi privat. Dalam artikel ini, representasi dipahami dalam nuansa kontestasi, organisasi publik berhadapan dengan organisasi privat yang mengelola sektor yang sama, sehingga dalam jangka waktu yang relatif panjang akan mengganggu legitimasi organisasi publik itu sendiri. Semua fungsi khusus, misi, jenis, dan faktor kontekstual lainnya mungkin memainkan peran dalam menentukan "campuran representasi" (*representational mixes*) dari organisasi yang berbeda.

Guo & Musso (2007) dalam tulisannya yang berjudul “*Representation in Nonprofit and Voluntary Organizations: A Conceptual Framework*” memberikan pemetaan atas representasi organisasi dalam mewujudkan nilai-nilai publik yakni: (1) legitimasi organisasi yang terdiri atas representasi substantif dan simbolis; (2) kapasitas organisasi yang dipetakan dalam representasi formal, deskriptif dan partisipatif. *Substantive representation*, terjadi ketika sebuah organisasi bertindak untuk kepentingan konstituennya, dengan cara yang responsif terhadap mereka. Hal ini sering diukur dengan kesesuaian antara pemimpin dan konstituen pada masalah yang sangat penting. *Symbolic representation*, keterwakilan yang terjadi ketika suatu organisasi dipercaya oleh konstituennya sebagai wakilnya yang sah. *Formal representation*, terjadi ketika pengaturan organisasi formal menetapkan cara-cara di mana para pemimpinnya dipilih oleh konstituennya. *Descriptive representation*, representasi ini terjadi ketika para pemimpin suatu organisasi mencerminkan karakteristik yang relevan secara teoritis dari konstituennya. *Participatory representation*, terjadi ketika ada hubungan langsung, tidak termediasi, dan partisipatif antara organisasi dan konstituennya yang mengedepankan kualitas komunikasi yang terbangun. Konstituen dimaknai sebagai sekelompok individu pemberi mandat dan memiliki kewenangan untuk menuntut atas haknya secara adil, dalam konteksnya negara lebih dimaknai sebagai *citizen* (Guo & Musson, 2007).

Isu representasi organisasi yang hadir di wilayah Bantul sangat relevan pada dimensi legitimasi substantif dari perspektif legitimasi dan partisipatif dari perspektif kapasitas.

Representasi substantif berarti bertindak untuk kepentingan yang diwakili dengan cara yang responsif sesuai dengan cara yang mereka yakini (Pitkin & Angeles, 1997). Definisi tersebut sangat reflektif dengan pernyataan salah satu profesional Syngenta pada dialog yang dilakukan sebagaimana; “dimana permintaan tersebut dibutuhkan oleh end user, kami akan berinvestasi, melakukan kajian dan pengembangan, hingga menjaga citra perusahaan sebagai organisasi yang dibutuhkan masyarakat”.

Definisi yang luas ini sebetulnya menyisakan ruang bagi salah satu kontroversi sentral dalam sejarah perwakilan demokrasi. Hal tersebut dianggap sebagai kontroversi mandat kemerdekaan karena pertanyaan yang diajukan dapat disederhanakan menjadi “haruskah seorang wakil (representasi) melakukan apa yang diinginkan konstituennya, dan terikat oleh mandat atau instruksi dari mereka; atau haruskah wakil tersebut bebas bertindak sebagai apa yang terbaik baginya dalam mengejar kesejahteraan mereka?” (Pitkin & Angeles, 1997). Konsisten dengan kontroversi ini adalah dua bentuk paling umum dari representasi substantif: perwakilan wali amanat dan perwakilan delegasi (Box, 1992); (Kelly, 2014); (Mitchell, 1997).

Menurut model wali amanat (*trustee model*), perwakilan harus bertindak berdasarkan penilaian independennya sendiri untuk kepentingan terbaik konstituennya terlepas dari apapun keinginan yang ingin mereka ungkapkan (capai). Begitu juga dengan sebaliknya, model delegasi (*delegate model*) berpendapat bahwa perwakilan harus bertindak sebagai agen atau delegasi konstituen dan perwakilan harus, sebisa mungkin, mencerminkan keinginan dan kebutuhan konstituen.

Dalam konteks ini, Syngenta sedang memainkan isu representasi melalui pendekatan *trustee model* kepada petani jagung di wilayah Bantul sesuai kerangka representasi substantif dan partisipatif. Hal tersebut dikarenakan perwakilan yang diberikan amanat delegasi untuk mengatur sektor komoditas jagung bertindak berdasarkan hasil pengembangan gagasan independennya sendiri yang sebagian besar basis pengambilan keputusan ilmu pengetahuan. Dengan pikiran, seseorang bisa mendapatkan apa yang ia butuhkan dengan menyesuaikan perilaku dirinya sendiri melalui apa yang ia ketahui tentang lingkungan yang

kompleks dan berubah, sehingga berpikir untuk melakukan kajian dan pengembangan menengahi antara persepsi dan tindakan (Mueller et al., 2012).

Partisipatif pada representasi Syngenta dalam pertanian jagung di Kabupaten Bantul terletak pada bagaimana petani bersikap proaktif dalam menyampaikan gagasan, keluhan, dan masukan kepada perusahaan hingga mempengaruhi situasi politik dan organisasi struktural baik perusahaan maupun masyarakat, dan juga gaya hidupnya yang mengarah pada budaya partisipatif (Green, 2018). Oleh karenanya, penulis memberikan argumen bahwa ukuran representasi yang relevan terhadap kontestasi kepublikan yang diperankan oleh Syngenta cenderung substantif dan partisipatif (Guo, 2007).

PENUTUP

Isu kontestasi dalam kepublikan menjadi hal yang perlu dikaji karena perebutan arena yang menentukan siapa yang akan dinobatkan menjadi ‘siapa yang lebih publik?’ di antara keduanya. Setidaknya, penulis mengamati bahwa penampilan (*appearance*), karakter (*character*), dan sistem terhadap keyakinan (*deep core beliefs*) organisasi menjadi modal Syngenta dalam keberhasilannya memperebutkan arena sektor pertanian jagung di Bantul.

Melalui fenomena kepublikan tersebut, ukuran mengenai representasi organisasi dapat dimaknai menjadi lima pendekatan, yaitu legitimasi dapat dimaknai secara 1) substantif dan 2) simbolik, dan kapasitas dapat dimaknai secara 3) formal, 4) deskriptif, dan 5) partisipatif (Guo & Musso, 2007). Namun, penulis memiliki argumentasi bahwa ukuran yang dijelaskan Guo (2007) tidak semua relevan terhadap fenomena isu kepublikan pada sektor pertanian jagung di Bantul. Ukuran representasi yang relevan hanya mencakup representasi substantif dan partisipatif dengan pendekatan model wali amanat (*trustee model*) (Box, 1992); (Kelly, 2014); (Mitchell, 1997).

Representasi substantif berarti bertindak untuk kepentingan yang diwakili dengan cara yang responsif sesuai dengan cara yang mereka yakini (Pitkin & Angeles, 1997). Sedangkan partisipatif merupakan tindakan yang dilakukan seseorang atau kelompok yang dapat mempengaruhi situasi politik dan organisasi struktural baik perusahaan maupun masyarakat, dan juga gaya hidupnya yang mengarah pada

keterlibatan atau budaya partisipatif (Green, 2018). Implikasi dari kajian ini adalah bagaimana arena publik justru terlihat dimenangkan oleh sektor privat daripada pemerintah yang harus ‘urun-rembuk’ bersama petani setempat. Keberlangsungan fenomena ini dikhawatirkan dalam jangka waktu yang relatif panjang akan mengganggu legitimasi pemerintah itu sendiri.

Kajian ini memiliki keterbatasan terhadap generalisasi karena hanya berfokus pada satu daerah lahan pertanian jagung. Implikasi kausalitas antara kehadiran Syngenta dan peningkatan produksi jagung di daerah tersebut tidak menjadi indikasi yang pasti (kuat) karena bisa jadi terdapat faktor lainnya yang mempengaruhi sehingga membutuhkan kajian yang lebih mendalam di masa depan. Terdapat sudut pandang dan pendekatan lain yang dapat digunakan untuk melihat isu kepublikan (*publicness*). Misalnya dari NGO yang mengadvokasi atau juga menyelesaikan isu-isu pertanian, utamanya sektor pertanian jagung di Kabupaten Bantul.

DAFTAR PUSTAKA

- Anderson, Stuart. (2012). Public, Private, Neither, Both? *Kepublikan Theory and The Analysis of Healthcare Organization*. *Social Science & Medicine*. 74 (3). pp. 313-322. DOI: 10.1016/j.socscimed.2011.07.021.
- Andrews, e. (2011). Dimensions of *Kepublikan* and Organizational Performance: A Review of the Evidence. *Journal of Public Administration Research and Theory*. doi:10.1093/jopart/mur026
- Antonsen, M., & Jorgensen, T. B. (1997). The ‘*kepublikan*’ of public organizations. *Public Administration*, 75(2), 337-357.
- Ashadi. (2017). *Metode Hermeneutik dalam Penelitian Sinkretisme Bentuk Arsitektur*. Arsitektur UMJ Press: Jakarta Pusat. ISBN: 978-602-5428-04-6
- Balfour, Danny L & Mesaros, William. (1994). *Connecting the Local Narratives: Public Administration as A Hermeneutics Sciences*. *Public Administration Review*. 54 (6). pp. 559-564. Available access: <http://repository.bilkent.edu.tr/handle/11693/68482>
- Benington, John & Moore, Mark. (2011). *Public Value: Theory and Practice*. Palgrave Macmillian. ISBN: 978-0-230-36431-8 (eBook). DOI: 10.1007/978-0-230-36431-8. Available access: <https://book4you.org/book/23308553/4515b9>
- Box, R. C. (1992). The administrator as trustee of the public interest: Normative Ideals and Daily Practice. *Administration & Society*, 24(3), 323-345. <https://doi.org/10.1177/009539979202400303>
- Bozeman, Barry. (1984) Dimensions of *Kepublikan*: An Approach to Public Organization Theory. In: Bozeman B and Straussman J (eds) *New Directions in Public Administration*. Belmont, CA: Crooks/Cole, pp. 46-62.
- Bozeman, Barry & Moulton, Stephanie. *Integrative Kepublikan: A Framework for Public Management Strategy and Performance*. *Kepublikan and Organizational Performance: A Special Issue*. JPART. 21(i). pp. 363-380. doi:10.1093/jopart/mur031. <http://jpart.oxfordjournals.org/>
- Bozeman, Barry. (2007). Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism (Public Management and Change). Georgetown University Press. Available access: <https://book4you.org/book/1008965/0bc33b>
- Bozeman, Barry & Bretschneider, Stuart. (1994). The "*Kepublikan* Puzzle" in Organization Theory: A Test of Alternative Explanations of Differences between Public and Private Organizations. *J-PART*. 4 (2). pp. 197-223. Available access: <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a037204>
- Creswell, John W. (2009). *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. Sage Publications,

- Inc: California. ISBN 978-1-4129-6557-6 (pbk.)
- Creswell, J., & Poth, C. (2018). *Qualitative Inquiry & Research Design*. USA: Library of Congress Cataloging-in-Publication Data
- Green, D. (2018). *Participation, Culture, and Democracy* (Vol. 2019, Issue September). Cambridge Scholars Publishing.
- Guo, C., & Musso, J. A. (2007). Representation in nonprofit and voluntary organizations: A conceptual framework. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 36(2), 308–326.
<https://doi.org/10.1177/0899764006289764>
- Hodge, Graeme A. 2004. The Risky Business of Public–Private Partnerships. *Australian Journal of Public Administration* 63(4): 37–49.
- Isnaini, M. (2022). Biaya Tenaga Kerja, Pendapatan dan Efisiensi Usahatani Padi Sawah di Kawasan Ten Tons Syngenta Pasuruan, Jawa Timur.
- Iqbal, M., & Sudaryanto, T. (2008). Tanggungjawab Sosial Perusahaan (Corporate Social Responsibility) dalam Perspektif Kebijakan Pembangunan Pertanian
- Jorgensen, T. & Bozeman, Barry. (2007). Public Values: An Inventory. *Administration & Society*. 39 (6). pp. 354–381. DOI: 10.1177/0095399707300703. Available access: <https://booksc.org/book/36837455/2248da>
- Kelly, R. mae. (2014). *A Inclusive Democratic Polity and Representative Bureaucracies*, *New Public Management*. 58(3), 201–208
- Kementerian Pertanian RI. (2022). *Sektor Pertanian Masih Menjadi Kekuatan Ekonomi di Indonesia*. Diakses melalui <https://www.pertanian.go.id/home/?show=news&act=view&id=2564> pada 25 Oktober 2022
- Merritt, e. (2017). Developing Organizational Leaders to Manage *Kepublikan*: A Conceptual Framework. *Journal of Public Affairs Education*, 1–25.
<https://doi.org/10.1080/15236803.2018.1429816>
- Mi`Rojun Nurun Nadziroh, PERAN SEKTOR PERTANIAN DALAM PERTUMBUHAN EKONOMI DI KABUPATEN MAGETAN, *Agrista*, 7(3)
- Mitchell, J. (1997). Government in Representaton and Commissions Boards. *Public Administration Review*, 57(2), 160–167.
- Moulton, S. (2009). Putting together the *kepublikan* puzzle: a framework for realized *kepublikan*. *Public Administration Review*, 69(5), 889–900.
- Mueller, P. A., Solan, L. M., & Darley, J. M. (2012). When Does Knowledge Become Intent? Perceiving the Minds of Wrongdoers. *Journal of Empirical Legal Studies*, 9(4), 859–892.
<https://doi.org/10.1111/j.1740-1461.2012.01269.x>
- Newman, Janet. (2007). Rethinking 'The Public' in Troubled Times: Unsettling State, Nation and The Liberal Public Sphere. *Public Policy and Administration*. 22 (1). DOI: 10.1177/0952076707071502
- Paterson, Margo & Higgs, Joy. (2005). *Using Hermeneutics as a Qualitative Research Approach in Professional Practice*. The Qualitative Report. 10 (2). pp. 339–357. Available access: <http://www.nova.edu/ssss/QR/QR10-2/paterson.pdf>
- Pesch, U. (2008, February 01). The *Kepublikan* of Public Administration. *Administration and Society*, 40, 170–193.
doi:10.1177/0095399707312828
- Pitkin, H. F., & Angeles, B. L. (1997). *The Concept of Representation* (pp. 1–330). University California Press.

- Rahmianna, A. A., Pratiwi, H., & Harnowo, D. (2015). Budidaya kacang tanah. *Monograf Balitkabi*, 13, 133-169
- Reynaers, Anne-Marie. (2013). Public Values in Public-Private Partnerships. *Public Administration Review*. The American Society for Public Administration. 74 (1). pp. 41-50. DOI: 10.1111/puar.12137.
- Ringeling, A. (2015). How public is Public Administration?: A Constitutional Approach of *Kepublikan*. *Teaching Public Administration*, 33(3), 292-312. doi: 10.1177/0144739415573268
- Seebom, Thomas M. (2004). *Hermeneutics. Method and Methodology*. Kluwer Academic Publishers in Springer Netherlands: Dordrecht, The Netherlands
- Sulandjari, K. (2021). *Penyuluhan Pertanian Oleh Perusahaan Swasta*. Media Sains Indonesia.
- Syngenta. (2022). *About Core Businesses Syngenta Global*. Diakses melalui <https://www.syngenta.com/en/company> pada 31 Oktober 2022
- Yulianto, D. (2012, December). Re-orientasi Administrasi Publik yang Bernilai *Kepublikan*. *Paradigma: Jurnal Ilmu Administrasi*, 1(2), 68-84.