

INTEGRATED GOVERNANCE DALAM FRAGMENTASI KOORDINASI

KELEMBAGAAN PERTANIAN

INTEGRATED GOVERNANCE IN THE FRAGMENTATION OF AGRICULTURAL INSTITUTIONAL COORDINATION

Oleh :

Zaldi Al Faris¹⁾, Anggraeny Puspaningtyas²⁾

¹⁾Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya

Email : zaldialfaris@gmail.com

Abstract

Fragmentation of agricultural institutional coordination is a structural problem that weakens agricultural governance. This study examines coordination patterns and forms of fragmentation among agricultural stakeholders in Paron Sub-District, Ngawi Regency. The research aims to analyze stakeholder coordination in supporting farmer independence and to identify institutional coordination fragmentation from an integrated governance perspective. A qualitative case study approach was applied through in-depth interviews with sub-district officials, the BPP coordinator, rice and tobacco farmer group leaders, and agricultural extension officers from the Ngawi Agricultural Service. The findings show three forms of fragmentation: communication through separate WhatsApp groups without an integrated platform, aid distribution through parallel channels without a single control point, and oral reporting that remains non-standardized. These problems are driven by the absence of an integrated digital platform, unclear sub-district authority, and different capacities among farmer groups. The study recommends an integrated digital portal, clarification of sub-district roles, and standardized farmer group reporting to strengthen cross-institutional coordination.

Keywords: *coordination fragmentation, agricultural institutions, farmer groups, Agricultural Service, Paron Sub-District*

Abstrak

Fragmentasi koordinasi kelembagaan pertanian merupakan persoalan struktural yang menghambat efektivitas tata kelola sektor pertanian. Penelitian ini mengkaji pola koordinasi dan bentuk Fragmentasi antar stakeholder pertanian di Kecamatan Paron, Kabupaten Ngawi, sebagai salah satu sentra produksi padi di Jawa Timur. Tujuan penelitian ini adalah menganalisis proses koordinasi antar stakeholder dalam mendukung kemandirian petani serta bentuk Fragmentasi koordinasi kelembagaan dalam perspektif integrated governance. Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus melalui wawancara mendalam terhadap pejabat kecamatan, koordinator BPP, ketua poktan padi, ketua poktan tembakau, dan penyuluh pertanian Dinas Pertanian Kabupaten Ngawi. Hasil penelitian menunjukkan tiga dimensi Fragmentasi, yaitu saluran komunikasi berbasis WhatsApp group tanpa platform terpadu, distribusi bantuan melalui jalur paralel tanpa titik kendali tunggal, serta pelaporan lisan yang tidak terstandarisasi. Penelitian ini merekomendasikan portal digital terpadu, klarifikasi kewenangan kecamatan, dan standarisasi pelaporan poktan sebagai strategi integrasi koordinasi lintas kelembagaan.

Kata Kunci: Fragmentasi koordinasi, kelembagaan pertanian, kelompok tani, Dinas Pertanian, Kecamatan Paron

1. PENDAHULUAN

Sektor pertanian Indonesia menghadapi tantangan tata kelola yang semakin kompleks, terutama berkaitan dengan koordinasi antar kelembagaan yang menopang keberlanjutan usaha tani. Ketahanan pangan nasional yang diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan mensyaratkan sinergi kelembagaan yang kuat mulai dari kelompok tani di tingkat desa hingga dinas pertanian di tingkat kabupaten. Namun dalam praktiknya, koordinasi antara kelompok tani (Poktan), pemerintah kecamatan, Balai Penyuluhan Pertanian (BPP), dan Dinas Pertanian seringkali berlangsung secara parsial sehingga menimbulkan Fragmentasi kelembagaan. (Bouckaert et al., 2022) menjelaskan bahwa Fragmentasi kelembagaan terjadi ketika berbagai organisasi publik bekerja dalam koridor masing-masing tanpa integrasi koordinasi yang memadai, sehingga menghasilkan tumpang tindih kebijakan, ketidakefisienan komunikasi, dan lemahnya sinkronisasi implementasi program Kabupaten Ngawi, Jawa Timur, menjadi konteks yang sangat relevan untuk mengkaji persoalan koordinasi kelembagaan pertanian.

Berdasarkan data Badan Pusat Statistik Kabupaten Ngawi dan Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Timur, produksi gabah kering giling (GKG) Kabupaten Ngawi menunjukkan tren yang relatif stabil dan cenderung meningkat dalam lima tahun terakhir. Pada tahun 2021 produksi padi mencapai 716.204 ton dengan produktivitas 5,37 ton/ha, kemudian meningkat menjadi 755.939 ton pada tahun 2022 dan kembali meningkat menjadi 771.251 ton pada tahun 2023. Pada tahun 2024 produksi tercatat sebesar 762.290 ton dengan produktivitas 6,25 ton/ha, sedangkan pada tahun 2025 kembali meningkat menjadi 772.571 ton dengan produktivitas 5,99 ton/ha. Meskipun luas panen mengalami fluktuasi, produktivitas pertanian Kabupaten Ngawi tetap menunjukkan kinerja yang kuat sebagai salah satu sentra produksi padi terbesar di Jawa Timur. Kondisi tersebut memperlihatkan bahwa keberhasilan sektor pertanian tidak hanya dipengaruhi oleh luas lahan, tetapi juga dipengaruhi efektivitas koordinasi antar kelembagaan pertanian dalam mendukung distribusi bantuan, penyuluhan, dan pendampingan petani.

Tabel 1.

Perkembangan Produksi Padi Kabupaten Ngawi Tahun 2021-2025

Tahun	Luas Panen (Ha)	Produksi GKG (Ton)	Produktivitas (Ton/Ha)
2021	129.814	716.204	5,37
2022	128.586	755.939	5,88
2023	124.923	771.251	6,17
2024	121.920	762.290	6,25
2025	129.013	772.571	5,99

Sumber: (Badan Pusat Statistik, 2025) (olahan)

Di antara 19 kecamatan di Kabupaten Ngawi, Kecamatan Paron dipilih sebagai lokus penelitian karena memiliki kompleksitas kelembagaan pertanian yang relatif lebih tinggi dibandingkan kecamatan lain. Berdasarkan data (Caurelysia et al., 2025), Kecamatan Paron memiliki 78 kelompok tani yang tersebar di 15 desa dengan pendampingan tujuh penyuluh pertanian lapangan (PPL). Jumlah tersebut lebih besar dibandingkan

Kecamatan Padas yang memiliki 52 kelompok tani, Kecamatan Geneng sebanyak 47 kelompok tani, dan Kecamatan Kedunggalur sebanyak 43 kelompok tani. Selain itu, Kecamatan Paron tidak hanya mengembangkan komoditas padi sawah, tetapi juga komoditas tembakau di Desa Teguhan, Jambangan, dan Jeblogan sehingga melibatkan pola koordinasi lintas komoditas yang lebih kompleks.

Tabel 2.

Perbandingan Jumlah Kelompok Tani Beberapa Kecamatan di Kabupaten Ngawi Tahun 2024

Kecamatan	Jumlah Poktan	Jumlah Desa	Jumlah PPL
Paron	78	15	7
Padas	52	9	5
Geneng	47	12	5
Kedunggalur	43	12	5

Sumber: (Badan Pusat Statistik, 2024)

Berdasarkan Tabel 2, Kecamatan Paron memiliki jumlah kelompok tani paling besar dibandingkan beberapa kecamatan lain di Kabupaten Ngawi.

Banyaknya jumlah poktan, luas cakupan wilayah, serta keberadaan dua komoditas utama yaitu padi dan tembakau menjadikan pola koordinasi kelembagaan

di Kecamatan Paron lebih kompleks dibandingkan kecamatan lain. Kecamatan Paron juga telah memiliki Toko Tani Milenial sebagai bentuk Kelembagaan Ekonomi Petani (KEP) yang menunjukkan perkembangan kelembagaan pertanian yang relatif lebih maju. Namun di sisi lain, kompleksitas tersebut justru memunculkan tantangan koordinasi antar stakeholder pertanian mulai dari poktan, BPP, pemerintah kecamatan, hingga Dinas Pertanian. Oleh karena itu Kecamatan Paron dipilih sebagai lokus penelitian karena dinilai representatif untuk mengkaji bagaimana Fragmentasi koordinasi kelembagaan pertanian terjadi dalam praktik tata kelola pertanian lokal.

Temuan awal penelitian menunjukkan adanya ketidakkonsistenan jalur komunikasi dan distribusi program antara kelompok tani dengan institusi di atasnya. Mitra swasta dapat langsung menjalin kerja sama dengan poktan tanpa koordinasi formal dengan kecamatan. Bantuan sarana pertanian disalurkan melalui berbagai jalur yang berbeda sehingga kecamatan hanya dilibatkan secara simbolis. Poktan juga tidak selalu mendapatkan informasi program secara merata dan tepat waktu. Fenomena tersebut mengindikasikan adanya Fragmentasi koordinasi yang berpotensi melemahkan efektivitas program pembangunan pertanian sekaligus

ketahanan pangan nasional. Kondisi ini menunjukkan belum terwujudnya tata kelola yang terintegrasi (*integrated governance*) dalam sistem kelembagaan pertanian di tingkat kecamatan.

Integrated governance merupakan pendekatan tata kelola yang bertujuan mengurangi Fragmentasi antar organisasi publik melalui integrasi sistem komunikasi, koordinasi lintas lembaga, dan pengambilan keputusan Bersama (Perri, 2002). Dalam konteks pertanian, *integrated governance* menjadi penting karena keberhasilan program pertanian tidak hanya bergantung pada kapasitas satu lembaga, melainkan pada sinergi antar stakeholder mulai dari poktan, BPP, kecamatan, hingga dinas pertanian.

Penelitian sebelumnya banyak membahas efektivitas kelembagaan petani dan sistem penyuluhan pertanian, namun masih terbatas penelitian yang mengkaji Fragmentasi koordinasi antar aktor pertanian dalam perspektif *integrated governance* pada level kecamatan. Oleh karena itu penelitian ini berupaya mengisi kekosongan tersebut dengan fokus pada pola koordinasi antar stakeholder pertanian di Kecamatan Paron Kabupaten Ngawi. Berdasarkan latar belakang tersebut, tujuan penelitian adalah 1) untuk menganalisis proses koordinasi antar stakeholder untuk mendukung kemandirian petani, dan 2) untuk menganalisis bentuk Fragmentasi

2. TINJAUAN TEORITIS

Tata Kelola Kelembagaan Sektor Publik

Tata kelola kelembagaan sektor publik merujuk pada keseluruhan sistem aturan, proses, dan mekanisme yang mengatur bagaimana institusi publik bekerja sama untuk mencapai tujuan bersama. (Peters & Pierre, 2016) menjelaskan bahwa governance tidak lagi dipahami hanya sebagai aktivitas pemerintah secara hierarkis, melainkan sebagai proses interaksi berbagai aktor publik dan non publik dalam menghasilkan kebijakan dan pelayanan publik. Dalam konteks sektor pertanian, tata kelola kelembagaan mencakup hubungan antara kelompok tani, penyuluh pertanian, pemerintah kecamatan, dinas pertanian, dan mitra swasta dalam satu jaringan kebijakan yang saling bergantung.

Tantangan utama tata kelola sektor publik modern adalah mengelola interdependensi antar organisasi yang memiliki mandat berbeda namun harus bekerja sama menghasilkan nilai publik yang koheren (Bouckaert et al., 2022). Ketika koordinasi antar lembaga tidak berjalan secara efektif, maka akan muncul persoalan fragmentasi kebijakan, tumpang tindih program, dan lemahnya integrasi

pelayanan publik. Kondisi tersebut banyak ditemukan dalam sektor pertanian karena banyaknya aktor yang terlibat mulai dari pemerintah pusat, pemerintah daerah, lembaga penyuluhan, hingga kelompok tani di tingkat desa.

Tata Kelola yang Terintegrasi

Integrated governance atau tata kelola yang terintegrasi merupakan pendekatan yang dikembangkan untuk menjawab persoalan fragmentasi dalam administrasi publik. (Perri, 2002) mendefinisikan *integrated governance* sebagai upaya sistematis untuk mengatasi persoalan yang ditimbulkan oleh pemisahan organisasi publik yang terlalu sektoral. Dalam pendekatan ini, organisasi publik dituntut untuk bekerja melampaui batas administratif dan membangun koordinasi lintas sektor secara kolaboratif.

(Mulgan, 2005) menjelaskan bahwa pemerintahan yang terhubung atau *joined-up government* muncul sebagai respons atas kelemahan koordinasi antar lembaga publik. Dalam konteks ini, integrasi tidak hanya berkaitan dengan penggabungan struktur organisasi, tetapi juga penyatuan informasi, tujuan kebijakan, dan mekanisme kerja antar lembaga. (Klievink & Janssen, 2009) juga menegaskan bahwa integrasi pemerintahan membutuhkan kemampuan kelembagaan untuk berbagi informasi, membangun

sistem kerja bersama, dan menyesuaikan proses organisasi lintas sektor.

(Christensen & Læg Reid, 2007)

menambahkan bahwa pendekatan whole-of-government menjadi strategi penting dalam memperkuat koordinasi lintas lembaga sektor publik. Dalam konteks pertanian, *integrated governance* berarti BPP, kecamatan, Dinas Pertanian, dan kelompok tani tidak hanya berkoordinasi secara administratif, tetapi juga berbagi data, menyusun program bersama, dan bertanggung jawab secara kolektif terhadap keberhasilan pembangunan pertanian.

Konsep *integrated governance* menjadi relevan dalam penelitian ini karena koordinasi kelembagaan pertanian di Kecamatan Paron melibatkan banyak aktor dengan kewenangan dan kepentingan yang berbeda. Tanpa integrasi komunikasi, pelaporan, dan pengambilan keputusan, koordinasi antar stakeholder cenderung berjalan parsial dan berpotensi menimbulkan fragmentasi kelembagaan.

Koordinasi Penyuluhan Pertanian

Sistem penyuluhan pertanian di Indonesia diatur melalui Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2006 tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan. Regulasi tersebut menjelaskan bahwa penyuluhan pertanian merupakan proses pembelajaran bagi pelaku utama dan pelaku usaha agar mampu mengakses

informasi, teknologi, dan sumber daya guna meningkatkan produktivitas serta kesejahteraan petani.

Kelembagaan petani juga diperkuat melalui Peraturan Menteri Pertanian Nomor 67/PERMENTAN/SM.050/12/2016 tentang Pembinaan Kelembagaan Petani. Regulasi tersebut mengatur ruang lingkup pembinaan kelembagaan petani yang meliputi kelompok tani, gabungan kelompok tani, asosiasi komoditas pertanian, dan dewan komoditas pertanian. Oleh karena itu, kelompok tani tidak hanya diposisikan sebagai wadah administratif petani, tetapi juga sebagai aktor kelembagaan yang berperan dalam proses koordinasi, pembelajaran, dan pengembangan usaha tani.

Pada tingkat daerah, Dinas Ketahanan Pangan dan Pertanian Kabupaten Ngawi mengembangkan sistem koordinasi penyuluhan melalui jaringan penyuluh pertanian lapangan (PPL) yang tersebar di seluruh kecamatan. Program seperti Pertanian Ramah Lingkungan Berkelanjutan (PRLB), distribusi pupuk subsidi, dan bantuan alat mesin pertanian dilaksanakan melalui jalur koordinasi BPP, PPL, dan kelompok tani. Namun dalam praktiknya, posisi BPP dan PPL sering berada dalam struktur koordinasi yang kompleks. Secara teknis PPL berhubungan dengan dinas pertanian, tetapi secara

kewilayahan mereka juga berada dalam ruang kerja kecamatan. Kondisi tersebut berpotensi memunculkan dualisme koordinasi dan ketidaksinkronan komunikasi antar lembaga.

Fragmentasi Koordinasi Kelembagaan Pertanian

Koordinasi antar organisasi merupakan salah satu tantangan utama dalam administrasi publik modern. (Bento et al., 2020) menjelaskan bahwa silo organisasi menjadi salah satu hambatan utama dalam sistem kerja lintas lembaga karena setiap organisasi cenderung mempertahankan mekanisme, kepentingan, dan sistem komunikasinya sendiri. Kondisi tersebut menyebabkan implementasi program publik berjalan parsial dan tidak terintegrasi.

(Haug & Taggart, 2024) menjelaskan bahwa fragmentasi dalam tata kelola pembangunan dapat muncul ketika akuntabilitas antar aktor terbagi dalam jaringan kelembagaan yang kompleks. Dalam konteks pertanian, fragmentasi tersebut dapat terlihat dari tidak sinkronnya saluran komunikasi, tidak jelasnya alur distribusi program, serta lemahnya integrasi data antar lembaga.

Di sisi lain, (Klijn & Koppenjan, 2014) menegaskan bahwa fragmentasi tidak selalu berdampak negatif apabila terdapat mekanisme koordinasi informal yang efektif. Kepercayaan antar aktor dan

hubungan personal dapat menjadi substitusi fungsional bagi koordinasi formal yang lemah. Namun pola koordinasi informal tetap memiliki keterbatasan karena sangat bergantung pada hubungan personal dan rentan terhadap perubahan aktor kelembagaan.

Berdasarkan kajian teoritis tersebut, penelitian ini memandang bahwa fragmentasi koordinasi kelembagaan pertanian tidak hanya berkaitan dengan persoalan teknis komunikasi, tetapi juga berkaitan dengan tata kelola lintas organisasi, distribusi kewenangan, dan integrasi sistem informasi antar stakeholder pertanian

3. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus di Kecamatan Paron, Kabupaten Ngawi, Jawa Timur. Pemilihan lokus didasarkan pada posisi Ngawi sebagai salah satu sentra produksi padi terbesar di Jawa Timur, dengan produksi GKG sebesar 771.251 ton pada tahun 2023 dan meningkat menjadi 772.571 ton pada tahun 2025. Kecamatan Paron dipilih karena memiliki karakteristik koordinasi kelembagaan pertanian yang melibatkan dua komoditas utama, yaitu padi dan tembakau. Produksi padi Paron menjadi salah satu penopang pertanian Ngawi, sementara tembakau berkembang di Desa

Teguhan, Jambangan, dan Jeblogan melalui pola kemitraan. Kondisi tersebut menjadikan Paron relevan untuk mengkaji Fragmentasi koordinasi kelembagaan pertanian dalam perspektif integrated governance.

Penelitian dilaksanakan pada September hingga Oktober 2024 dengan informan yang dipilih secara purposive, meliputi pejabat Kecamatan Paron, koordinator BPP Paron, ketua Poktan padi Desa Jambangan, ketua Poktan tembakau Desa Teguhan, serta penyuluh pertanian ahli muda dan ahli madya Dinas Pertanian Kabupaten Ngawi. Data dikumpulkan melalui wawancara mendalam semi-terstruktur, observasi lapangan, dan dokumentasi. Analisis data dilakukan dengan teknik analisis tematik melalui tahapan reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan sebagaimana dikemukakan oleh (Miles et al., 2014). Keabsahan data diperkuat melalui triangulasi sumber dan triangulasi metode dengan membandingkan data dari poktan, kecamatan, BPP, Dinas Pertanian, hasil wawancara, dokumen, dan observasi lapangan

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

Proses Koordinasi Antar Stakeholder untuk Mendukung Kemandirian Petani

Berdasarkan hasil wawancara mendalam dan observasi lapangan di

Kecamatan Paron, ditemukan bahwa proses koordinasi antar stakeholder pertanian berlangsung melalui mekanisme yang berbeda-beda di setiap aktor tanpa satu platform bersama yang terintegrasi. Setiap lembaga, mulai dari kelompok tani, Balai Penyuluhan Pertanian (BPP), pemerintah kecamatan, hingga Dinas Pertanian, menjalankan pola komunikasi dan pelaporan secara mandiri sesuai kebutuhan masing-masing. Kondisi ini secara empiris mencerminkan apa yang oleh (Bouckaert et al., 2022) disebut sebagai ketidakmampuan lembaga publik membangun interdependensi yang koheren meskipun mereka bekerja dalam ekosistem program yang sama.

Secara normatif, Dinas Pertanian menempatkan BPP dan PPL sebagai ujung tombak komunikasi yang menjembatani kebijakan dinas dengan kebutuhan petani di lapangan. Penyuluh Pertanian Ahli Madya Dinas Pertanian Kabupaten Ngawi menjelaskan bahwa alur informasi dirancang berjalan secara berjenjang dari bawah ke atas, di mana poktan melaporkan ke BPP, kemudian BPP meneruskan laporan tersebut ke dinas melalui PPL, dan dari akumulasi data itulah dinas dapat merumuskan kebijakan yang relevan.

Namun di lapangan, rantai koordinasi tersebut tidak selalu berjalan linier. Pejabat Kecamatan Paron mengakui bahwa posisi kecamatan dalam ekosistem

koordinasi pertanian lebih bersifat protokoler ketimbang fungsional. Kecamatan tidak memiliki wewenang teknis atas program yang datang dari dinas maupun provinsi, sehingga keterlibatannya kerap bersifat insidental. Ia menjelaskan bahwa program pertanian dapat masuk melalui banyak jalur sekaligus, baik lewat kecamatan, langsung ke instansi terkait, maupun ke provinsi atau kementerian, bahkan beberapa program bantuan datang melalui Polres tanpa melibatkan kecamatan secara langsung, meski secara simbolis kecamatan tetap hadir dalam prosesnya.

Di sisi kelompok tani, proses koordinasi sangat bergantung pada kehadiran di pertemuan BPP dan hubungan personal dengan PPL. Ketua poktan padi Desa Jambangan menggambarkan bahwa penyebaran informasi di lingkungannya berlangsung secara informal melalui ruang sosial warung, di mana para petani yang berkumpul sambil ngopi kemudian saling menyampaikan informasi yang diterima,

dan menurutnya cara itu cukup efektif karena respon anggota biasanya antusias ketika ada pemberitahuan. Pola komunikasi berbasis ruang sosial warung ini secara sosiologis merupakan bentuk koordinasi yang efisien dalam konteks komunitas petani yang terikat kedekatan geografis dan hubungan sosial yang erat. Namun ia tidak dapat menjamin pemerataan informasi kepada seluruh anggota poktan, terutama mereka yang tidak hadir atau tidak terlibat aktif dalam pertemuan komunitas. Komitmen responsif tersebut merupakan aset sosial yang bernilai, namun bersifat personal dan tidak dapat diinstitusionalisasikan tanpa sistem pendukung formal. (Bento et al., 2020) dalam systematic review mengenai joined-up government menemukan bahwa hambatan utama koordinasi lintas lembaga bukan pada ketiadaan komitmen personal aktor, melainkan pada absennya infrastruktur komunikasi bersama yang memungkinkan koordinasi berlangsung secara konsisten dan terstandar.

Tabel 3.

Pola Koordinasi Kelembagaan Pertanian di Kecamatan Paron (2025)

Aspek	Poktan Padi	Poktan Tembakau	BPP/PPL	Kecamatan Paron	Aktor Utama
Jumlah anggota	35 orang	15-50 orang aktif	7 PPL membina 78 poktan	15 desa	Poktan, BPP, Kecamatan
Media	WhatsApp	WhatsApp	Kunjungan	Koordinasi	Poktan,

Aspek	Poktan Padi	Poktan Tembakau	BPP/PPL	Kecamatan Paron	Aktor Utama
komunikasi	group	group dan arisan	langsung dan WhatsApp	insidental	PPL, Kecamatan
Sistem pelaporan	Lisan kepada PPL	Belum ada laporan rutin pasca panen	Laporan bulanan ke dinas	Monitoring simbolis	Poktan, BPP, Dinas
Akses bantuan	Proposal melalui BPP atau mitra	Melalui keaktifan poktan dan mitra	Fasilitator bantuan alsintan	Validasi dan kehadiran simbolis	Poktan, BPP, Kecamatan
Koordinasi mitra swasta	Sebagian langsung ke poktan	Langsung dari perusahaan mitra	Tidak selalu dilibatkan	Bergantung pada pola mitra	Poktan, Mitra, Kecamatan

Sumber: Hasil olahan peneliti berdasarkan data primer, 2025

Dari Tabel 3 terlihat bahwa setiap aktor menjalankan pola koordinasi yang berbeda tanpa platform bersama. Kecamatan hanya terlibat secara insidental, BPP menjadi simpul utama komunikasi teknis melalui PPL, sementara poktan dan mitra swasta dapat berkoordinasi langsung di luar jalur formal. Kondisi ini mengkonfirmasi temuan (Bento et al., 2020) bahwa silo organisasi merupakan hambatan koordinasi paling umum dalam implementasi program sektor pertanian.

Bentuk Fragmentasi Koordinasi Antar Kelembagaan Dalam Perspektif Integrated governance

Analisis tematik atas data wawancara menghasilkan tiga dimensi Fragmentasi koordinasi yang saling berkaitan namun memiliki karakteristik penyebab dan dampak yang berbeda. Ketiga dimensi ini tidak berdiri sendiri, melainkan menciptakan efek saling memperlemah dalam sistem koordinasi kelembagaan pertanian di Kecamatan Paron.

Tabel 4.

Dimensi Fragmentasi Koordinasi Kelembagaan Pertanian Kecamatan Paron

Dimensi Fragmentasi	Indikator	Temuan Lapangan	Dampak
Saluran komunikasi	Tidak ada media komunikasi terpadu	Poktan menggunakan WhatsApp group	Informasi program tidak merata dan

Dimensi Fragmentasi	Indikator	Temuan Lapangan	Dampak
	antar aktor	nonformal, kecamatan tidak berada dalam satu saluran komunikasi dengan BPP, dan mitra swasta dapat langsung berkoordinasi dengan poktan	sebagian poktan tidak memperoleh informasi program secara tepat waktu
Distribusi bantuan	Jalur bantuan berjalan melalui beberapa kanal berbeda	Bantuan dapat berasal dari dinas kabupaten, provinsi, kementerian, mitra swasta, atau program lain tanpa satu titik kendali koordinasi	Poktan aktif lebih mudah memperoleh bantuan, sedangkan poktan pasif cenderung tertinggal
Sistem pelaporan	Pelaporan belum memiliki format baku	Pelaporan dari poktan kepada PPL masih banyak dilakukan secara lisan, sedangkan laporan tertulis lebih banyak disusun oleh BPP	Data lapangan tidak terkumpul secara sistematis sehingga perencanaan program kurang berbasis bukti
Peran kelembagaan	Kewenangan koordinasi belum sepenuhnya jelas	Kecamatan lebih banyak berperan simbolis, sedangkan koordinasi teknis lebih dominan dilakukan oleh BPP dan PPL	Koordinasi antar lembaga belum berjalan terpadu dan masih bergantung pada relasi informal

Sumber: Hasil olahan peneliti berdasarkan data primer, 2025

a. Fragmentasi Saluran Komunikasi

Dimensi pertama adalah Fragmentasi saluran komunikasi. Pluralitas jalur komunikasi menciptakan ketidakmerataan informasi di lapangan yang berimplikasi langsung pada akses poktan terhadap program. Kondisi ini tergambar dari pengakuan ketua poktan padi Desa Jambangan yang sama sekali tidak mengetahui keberadaan program pupuk Gendruo. Ia mengaku tidak pernah mendengar program tersebut sebelumnya

dan tidak tahu siapa yang menginisiasi program itu, apakah dari BPP atau dari instansi lain. Ketidaktahuannya bukan karena informasi tidak pernah ada, melainkan karena ia tidak hadir pada pertemuan terakhir di BPP di mana informasi tersebut disampaikan. Fakta ini memperlihatkan bahwa akses terhadap informasi program pertanian sepenuhnya bergantung pada kehadiran fisik dalam pertemuan BPP, tanpa ada mekanisme penyebaran informasi alternatif yang

menjamin seluruh anggota poktan mendapat informasi secara merata dan tepat waktu.

Fragmentasi komunikasi ini mengkonfirmasi identifikasi (Noble et al., 2025) mengenai downward accountability sebagai kelemahan sistemik sistem penyuluhan pertanian terdesentralisasi. Berbeda dengan temuan (Haug & Taggart, 2024) yang menemukan Fragmentasi komunikasi di negara berkembang terutama dipicu ambiguitas kewenangan antar level pemerintah, penelitian ini justru menemukan bahwa di Kecamatan Paron penyebab utamanya adalah ketiadaan platform digital yang menjangkau semua aktor secara simultan. Konteks multi-komoditas dengan poktan heterogen menghasilkan pola Fragmentasi yang lebih bersifat teknis-infrastruktur ketimbang politis-kewenangan.

b. Fragmentasi Alur Distribusi Bantuan

Dimensi kedua adalah Fragmentasi alur distribusi bantuan. Distribusi sarana produksi pertanian berlangsung melalui minimal tiga jalur berbeda secara simultan sehingga menciptakan ketidakpastian bagi poktan mengenai jalur pengajuan yang tepat. Akibatnya, alokasi bantuan cenderung berbasis keaktifan relasional poktan, bukan berdasarkan kriteria kebutuhan yang terstandar. Ketua poktan tembakau Desa Teguhan menjelaskan

bahwa poktan yang aktif akan mendapatkan bantuan secara otomatis tanpa perlu mengajukan permintaan, sebagaimana yang ia rasakan sendiri ketika poktan tembakaunya menerima mesin rajang pada musim tanam tanpa harus meminta terlebih dahulu. Sebaliknya, poktan yang tidak aktif tidak akan mendapat bagian dan tidak akan memahami alasan di balik ketidakhadiran bantuan tersebut.

Pola distribusi berbasis keaktifan ini secara tidak langsung memperkuat ketimpangan antar poktan. Poktan yang sudah aktif mendapatkan lebih banyak sumber daya, sementara poktan yang pasif semakin terpinggirkan dari program. Hal ini bertentangan dengan prinsip integrated governance yang menghendaki distribusi sumber daya berdasarkan kebutuhan terstandar, bukan berdasarkan kedekatan relasional (Perri, 2002)

c. Fragmentasi Sistem Pelaporan

Dimensi ketiga adalah Fragmentasi sistem pelaporan dan monitoring. Pelaporan dari poktan ke BPP dan Dinas Pertanian dilakukan secara lisan tanpa format yang terstandarisasi. Ketua poktan tembakau Desa Teguhan menegaskan bahwa tidak ada kewajiban pembukuan maupun pelaporan hasil panen yang diminta dari mereka setelah musim panen selesai. Catatan keuangan yang mereka

miliki hanya sebatas kas operasional poktan, seperti hasil sewa mesin rajang kecil, dan itu pun tidak pernah dilaporkan secara rutin kepada BPP maupun dinas.

Berbeda dari (Ruhimat, 2021) yang mengaitkan lemahnya pelaporan poktan semata pada kapasitas internal pengurus, penelitian ini menemukan bahwa Fragmentasi pelaporan di Paron lebih merupakan masalah desain sistem: tidak ada mekanisme baku yang diharuskan dari tingkat BPP maupun Dinas. Akibatnya, data produksi lapangan tidak terakumulasi sistematis di kecamatan, sehingga perencanaan program cenderung bersifat top-down berdasarkan asumsi dinas alih-alih kebutuhan riil poktan

d. Faktor Struktural Penyebab Fragmentasi

Terdapat tiga faktor struktural yang teridentifikasi dari data lapangan sebagai pemicu Fragmentasi. Pertama, ketiadaan platform digital terintegrasi di tingkat kecamatan. Pejabat Kecamatan Paron mengusulkan gagasan portal digital kecamatan sebagai alternatif yang lebih terjangkau dibandingkan membuka Mal Pelayanan Publik fisik. Ia membayangkan sebuah portal atau website sederhana yang mampu menampung informasi harga pasar terkini, perkembangan program pertanian, hingga saran dari poktan, namun gagasan tersebut tidak dapat diwujudkan karena

kecamatan tidak memiliki alokasi anggaran untuk itu.

Kedua, ambiguitas peran kecamatan dalam sistem koordinasi pertanian. Kecamatan tidak memiliki wewenang teknis atas program pertanian dari dinas maupun provinsi sehingga keterlibatannya hanya bersifat protokoler-simbolis. Kondisi ini sesuai dengan temuan (OECD/ADB, 2023) bahwa ambiguitas kewenangan antara level pemerintah dalam governance network pertanian merupakan salah satu penyebab struktural Fragmentasi di negara berkembang, meskipun dalam konteks Paron ambiguitas ini lebih bersifat horizontal antara BPP dan kecamatan ketimbang vertikal antara pusat dan daerah. Ketiga, heterogenitas kapasitas kelembagaan poktan yang diperparah dampak disruptif pandemi COVID-19. (Tuna et al., 2024) menemukan bahwa variasi kapasitas kepemimpinan ketua poktan merupakan faktor determinan keberhasilan kelembagaan poktan. Ketika kapasitas poktan sangat heterogen, program koordinasi yang seragam tidak dapat direspons secara efektif oleh semua poktan secara bersamaan.

e. Implikasi Teoritis terhadap Kerangka *Integrated governance*

Temuan penelitian ini menghasilkan tiga implikasi yang

memperluas kerangka integrated governance sebagaimana dikembangkan (Perri, 2002) dan (Christensen & Læg Reid, 2007). Pertama, social trust sebagai prasyarat integrasi formal. Kerangka (Perri, 2002) mengasumsikan integrasi dapat dibangun melalui instrumen sistem informasi bersama, koordinasi lintas lembaga, dan perencanaan bersama. Temuan dari Paron menunjukkan bahwa instrumen-instrumen tersebut tidak dapat bekerja tanpa fondasi kepercayaan sosial antar aktor yang sudah terbangun sebelumnya. Ini adalah kondisionalitas yang belum secara eksplisit dielaborasi dalam kerangka asli (Perri, 2002)

Kedua, koordinasi informal sebagai substitusi dominan. Penelitian ini menunjukkan bahwa dalam konteks Fragmentasi tinggi dan kapasitas kelembagaan yang heterogen, koordinasi informal tidak hanya berfungsi sebagai pelengkap melainkan beroperasi sebagai sistem koordinasi primer. Ini merupakan varian kontekstual yang memperluas teori jaringan tata kelola (Klijn & Koppenjan, 2014) untuk setting negara berkembang. Ketiga, relevansi whole-of-government dalam desentralisasi Indonesia. (Christensen & Læg Reid, 2007) mengembangkan whole-of-government sebagai respons atas over-fragmentation warisan NPM. Di Kecamatan Paron,

Fragmentasi bukan warisan NPM melainkan produk ambiguitas desain kelembagaan dalam sistem desentralisasi. Oleh karena itu, aplikasi whole-of-government di konteks ini memerlukan langkah awal berupa pendefinisian ulang peran kecamatan secara normatif sebelum instrumen integrasi formal dapat bekerja secara efektif.

5. PENUTUP

Penelitian ini menyimpulkan bahwa fragmentasi koordinasi kelembagaan pertanian di Kecamatan Paron terjadi dalam tiga dimensi utama, yaitu fragmentasi saluran komunikasi, fragmentasi alur distribusi bantuan, dan fragmentasi sistem pelaporan. Fragmentasi saluran komunikasi terlihat dari belum adanya media komunikasi terpadu yang menghubungkan poktan, BPP, PPL, kecamatan, Dinas Pertanian, dan mitra swasta dalam satu sistem informasi bersama. Akibatnya, penyampaian informasi program pertanian masih bergantung pada WhatsApp group, pertemuan BPP, dan relasi personal antar aktor sehingga tidak semua poktan memperoleh informasi secara merata dan tepat waktu.

Fragmentasi alur distribusi bantuan terlihat dari banyaknya jalur penyaluran

program pertanian yang dapat berasal dari dinas kabupaten, pemerintah provinsi, kementerian, mitra swasta, maupun program lain tanpa satu titik kendali koordinasi yang jelas. Kondisi tersebut menyebabkan distribusi bantuan belum sepenuhnya berbasis pada kebutuhan terstandar, tetapi masih dipengaruhi oleh tingkat keaktifan poktan dan kedekatan relasional dengan aktor tertentu. Akibatnya, poktan yang aktif cenderung lebih mudah memperoleh akses bantuan, sedangkan poktan yang pasif berpotensi semakin tertinggal.

Fragmentasi sistem pelaporan terlihat dari belum adanya format pelaporan yang baku antara poktan, BPP, kecamatan, dan Dinas Pertanian. Pelaporan kondisi lapangan, hasil panen, kebutuhan bantuan, dan perkembangan kelompok tani masih banyak dilakukan secara lisan. Kondisi ini menyebabkan data pertanian tidak terakumulasi secara sistematis di tingkat kecamatan sehingga perencanaan program belum sepenuhnya berbasis pada bukti lapangan yang terintegrasi.

Tiga dimensi fragmentasi tersebut dipengaruhi oleh tiga faktor utama, yaitu ketiadaan platform digital terpadu di tingkat kecamatan, ambiguitas kewenangan kecamatan dalam koordinasi teknis pertanian, dan heterogenitas

kapasitas kelembagaan poktan. Meskipun demikian, koordinasi informal berbasis kepercayaan masih menjadi mekanisme penting yang mampu menopang keberlanjutan kegiatan pertanian sehari-hari. Namun koordinasi informal belum cukup dijadikan fondasi tata kelola jangka panjang karena sangat bergantung pada hubungan personal antar aktor.

Implikasi kebijakan dari temuan ini meliputi tiga hal. Pertama, pengembangan portal digital terpadu di tingkat kecamatan sebagai platform komunikasi, pelaporan, dan distribusi informasi program pertanian yang terintegrasi. Kedua, klarifikasi normatif mengenai peran dan kewenangan kecamatan dalam koordinasi teknis pertanian agar tidak hanya berperan simbolis. Ketiga, standardisasi mekanisme pelaporan dari poktan ke BPP dan dinas sebagai fondasi perencanaan berbasis bukti yang akurat.

Penelitian lanjutan disarankan untuk memperluas jangkauan informan dengan melibatkan lebih banyak ketua poktan dari berbagai desa dan komoditas, serta menggunakan metode survei kuantitatif untuk mengukur tingkat fragmentasi koordinasi secara lebih representatif di seluruh Kecamatan Paron maupun kecamatan lain di Kabupaten Ngawi.

DAFTAR PUSTAKA

- Badan Pusat Statistik. (2024). KECAMATAN GENENG DALAM ANGKA (NGAWI DISTRICT IN FIGURES) (B. Susilo, Ed.; Islam Agung Nugroho). Badan Pusat Statistik Kabupaten Ngawi.
- Badan Pusat Statistik. (2025). BERITA RESMI STATISTIK. Badan Pusat Statistik.
- Bento, F., Tagliabue, M., & Lorenzo, F. (2020). Organizational Silos: A Scoping Review Informed by a Behavioral Perspective on Systems and Networks. *Societies*, 10(3), 56. <https://doi.org/10.3390/soc10030056>
- Bouckaert, G., Peters, B. G., & Verhoest, K. (2022). Policy design for policy coordination. In *Research Handbook of Policy Design*. Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781839106606.00032>
- Caurelysia, N. P., Marsetyanti, A. D. K., Al Faris, Z., & Hariyoko, Y. (2025). Implementasi Program PRLB dalam Mendorong Transformasi Sistem Pertanian di Kecamatan Paron, Kabupaten Ngawi, Jawa Timur. *Indonesian Social Science Review*, 4(1), 14–37. <https://doi.org/10.61105/issr.v4i1.345>
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2007). The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review*, 67(6), 1059–1066. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00797.x>
- Haug, S., & Taggart, J. (2024). Global Development Governance 2.0: Fractured accountabilities in a divided governance complex. *Global Policy*, 15(1), 128–134.
- Vol 21, nomor 1, Juni 2026
ISSN 2443-0714 E-ISSN 2621-475X
<https://doi.org/10.1111/1758-5899.13261>
- Klievink, B., & Janssen, M. (2009). Realizing joined-up government — Dynamic capabilities and stage models for transformation. *Government Information Quarterly*, 26(2), 275–284. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2008.12.007>
- Klijn, E.-H., & Koppenjan, J. (2014). Complexity in Governance Network Theory. *Complexity, Governance & Networks*, 1(1), 61. <https://doi.org/10.7564/14-CGN8>
- Miles, M. B. ., Huberman, A. M. ., & Saldaña, Johnny. (2014). *Qualitative data analysis: a methods sourcebook*. SAGE Publications, Inc.
- Mulgan, G. (2005). *Joined-Up Government: Past, Present, and Future*. In *Joined-Up Government*. British Academy. <https://doi.org/10.5871/bacad/9780197263334.003.0008>
- Noble, E., Moinul, D., Khairy Djim Sylla, O., Friedmann, S., Amick, K., Rowhani, N., Dua, R., Mannan, N., Seaman, C., Ayo, O., Pant, S., Osoko, O., Gogineni, S., Malburg, C., Dickey, C., & Peprah, E. (2025). Downward accountability mechanism effectiveness by non-governmental organizations in low-and middle-income countries: A qualitative systematic review. *PLOS One*, 20(5), e0324098. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0324098>
- OECD/ADB. (2023). *Multi-level governance and subnational finance in Asia and the Pacific*. OECD Publishing, 61. <https://doi.org/10.1787/f3e8a2fb-en>
- Perri, 6. (2002). *Towards holistic governance: the new reform agenda (berilustrasi, Vol. 18)*. Palgrave.



Peters, B. Guy., & Pierre, Jon. (2016). Comparative governance : rediscovering the functional dimension of governing. Cambridge University Press.

Ruhimat, I. S. (2021). FARMER GROUPS STRENGTHENING STRATEGY OF AGROFORESTRY FARMING: THE CASE OF FARMER GROUPS IN SODONGHILIR DISTRICT - TASIKMALAYA. *Jurnal Penelitian Sosial Dan Ekonomi Kehutanan*, 18(1), 27–43. <https://doi.org/10.20886/jpsek.2021.18.1.27-43>

Tuna, A., Rauf, A., & Boekoesoe, Y. (2024). ANALISIS PENGEMBANGAN KINERJA KELEMBAGAAN PETANI PADI SAWAH GAPOKTAN TIO OLAMI DESA BONGOIME KECAMATAN TILONGKABILA KABUPATEN BONE BOLANGO. *AGRINESIA: Jurnal Ilmiah Agribisnis*, 8, 85–96. <https://doi.org/10.37046/agr.v0i0.17905>