

ANALISIS KEBIJAKAN : KONSEP DASAR DAN PROSEDUR PELAKSANAAN

Pantjar Simatupang

Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian

PENDAHULUAN

Hampir semua negara memiliki departemen pertanian yang berarti memiliki kebijakan pertanian. Oleh karena itu tidak mengherankan seorang ekonom pertanian terkemuka mengatakan: *agricultural policy is ubiquitous and contentious*¹. Kutipan ini mengungkapkan sifat umum kebijakan pertanian (termasuk perikanan) yang agak paradoksal; ada dimana-mana namun selalu kontroversial. Di satu sisi, kebijakan pertanian sangat dibutuhkan, namun di sisi lain setiap kebijakan selalu dapat dijustifikasi dengan argumen yang saling bertentangan dan dampaknya bersifat dilematis². Kebijakan pertanian umumnya tergolong kebijakan redistributif atau *Political Economic Seeking Transfers* (PEST) sehingga merupakan isu ekonomi-politik kontroversial³. Sifat yang paradoksal itulah yang menjadi alasan pokok kenapa kebijakan pertanian harus dirancang dengan seksama melalui suatu analisis yang komprehensif.

Oleh karena merupakan masalah yang kompleks, menyangkut hajat hidup orang banyak dan dapat berdampak besar terhadap keuangan negara, kinerja perekonomian makro serta pemerataan kesejahteraan rakyat maka kebijakan pertanian hendaklah dirancang dengan seksama melalui suatu analisis yang cermat oleh suatu Tim Khusus. Seperti yang dikatakan⁴: "*.....policy-making such as agriculture, must be undertaken by specialists within the government*". Di sebagian negara, Departemen Pertanian memiliki biro atau seksi khusus yang bertugas melakukan analisis kebijakan. Dalam kondisi kevakuman institusional, tidak ada biro khusus yang tugas pokok dan fungsinya melaksanakan analisis kebijakan, maka langkah Badan Litbang Pertanian untuk mengembangkan kapasitas Tim Analisis Kebijakan, termasuk di BPTP, merupakan inisiatif yang sangat tepat. Berikut ini diuraikan konsepsi teoritis analisis kebijakan yang mungkin berguna sebagai pengantar bagi peminat profesi analisis kebijakan.

¹ Gardner, B. 1987. *The Economic of Agricultural Policies*. MacMillan Publishing Company, New York, USA.

² Timmer, P., W. Falcon, and S. Pearson. 1983. *Food Policy Analysis*. John Hopkins University Press, Baltimore, USE.

³ Rausser, G.C. 1992. *Predatory Versus Productive Government: The Case of US Agricultural Policies*. *Journal Economic Perspectives*, 6(3):133-157.

⁴ Gardner, B. 1987. *Ibid*.

KLARIFIKASI BEBERAPA KONSEP DASAR

Kebijakan Publik dan Kebijakan Privat

Kebijakan dapat dibedakan menjadi kebijakan publik dan kebijakan privat. Kebijakan publik adalah tindakan kolektif yang diwujudkan melalui kewenangan pemerintah yang *legitimate* untuk mendorong, menghambat, melarang atau mengatur tindakan private (individu atau lembaga swasta). Kebijakan publik memiliki dua ciri pokok. **Pertama**, dibuat atau diproses oleh lembaga pemerintahan atau berdasarkan prosedur yang ditetapkan oleh pemerintah⁵. **Kedua**, bersifat memaksa atau berpengaruh terhadap tindakan privat masyarakat luas (publik). Sebagai contoh, kebijakan harga BBM adalah kebijakan publik karena dibuat oleh pemerintah bersifat memaksa dan dapat berpengaruh terhadap kehidupan ekonomi penduduk, konsumen maupun pengusaha.

Kebijakan privat adalah tindakan yang dilakukan oleh seseorang atau lembaga swasta dan tidak bersifat memaksa kepada orang atau lembaga lain. Misalnya, keputusan suatu perusahaan swasta untuk menetapkan harga jual produk yang dihasilkannya merupakan contoh kebijakan privat. Perusahaan swasta adalah lembaga privat dan keputusannya tidak mengikat atau bersifat memaksa bagi perusahaan lain atau masyarakat luas. Kebijakan privat hanya berlaku internal, bagi lembaga atau individu itu saja.

Sebagai suatu profesi atau bidang ilmu, obyek liputan analisis kebijakan ialah kebijakan publik. Kebijakan privat tidak termasuk dalam obyek liputan analisis kebijakan. Kebijakan perusahaan, misalnya, merupakan obyek liputan dari profesi atau bidang ilmu manajemen perusahaan. Dengan demikian, analisis kebijakan pertanian berkaitan dengan kebijakan pemerintah dalam pembangunan pertanian.

Analisis, Penelitian dan Ilmu Kebijakan

Analisis kebijakan ialah proses atau kegiatan mensintesa informasi, termasuk hasil-hasil penelitian, untuk menghasilkan rekomendasi opsi desain kebijakan publik⁶. Kebijakan publik ialah keputusan atau tindakan pemerintah yang berpengaruh atau mengarah pada tindakan individu dalam kelompok masyarakat.

⁵ Hogwood, B.W. and L.A. Gunn. 1988. Policy Analysis for the Real World. Oxford University Press.

⁶ Williams, W. 1971. Social Policy Research and Analysis. American Elsevier Publishing Company, New York, USA, and Weimer, D.L. and A.R. Vining. 1989. Policy Analysis: Concept and Practice. Prentice Hall Inc. Englewoods, J.J., USA.

Dari definisi di atas kiranya dapat dirumuskan karakteristik dasar analisis kebijakan. **Pertama**, analisis kebijakan merupakan suatu proses atau kegiatan "sintesa" informasi yang berarti pemaduan berbagai informasi, termasuk hasil penelitian, sehingga diperoleh suatu kesimpulan yang selaras. Hal ini berarti obyek analisis kebijakan ialah proses penyusunan dan paket kebijakan. Kegiatan utama analisis kebijakan ialah pengumpulan informasi secara sistematis dan penarikan kesimpulan logis dari informasi tersebut. Dengan demikian, analisis kebijakan berdasarkan pada kaidah ilmiah.

Kedua, salah satu sumber utama informasi yang menjadi bahan analisis kebijakan ialah hasil-hasil penelitian. Hal ini berarti bahwa analisis kebijakan merupakan proses pengolahan lebih lanjut dari hasil-hasil penelitian sehingga siap digunakan dalam pengambilan keputusan dan desain kebijakan publik. Oleh karena itu, analisis kebijakan merupakan salah satu bentuk diseminasi hasil-hasil penelitian.

Ketiga, output analisis kebijakan ialah rekomendasi opsi keputusan atau desain kebijakan publik. Hal ini berarti bahwa output kebijakan adalah berupa nasehat atau petunjuk operasional tentang bahan pengambilan keputusan publik bagi spesifik klien. Oleh karena itu, analisis kebijakan haruslah disajikan secara jelas, singkat, padat, lengkap dan seksama.

Keempat, klien analisis kebijakan ialah para pengambil keputusan kebijakan publik (pemerintah dan DPR) dan kelompok yang berkepentingan (*interest groups*) atas kebijakan pemerintah tersebut. Klien pengguna analisis kebijakan bersifat spesifik. Hal ini berkaitan langsung dengan output analisis kebijakan yang berupa nasehat tentang kebijakan publik.

Kelima, analisis kebijakan berorientasi klien (*client oriented*). Hal ini merupakan implikasi dari sifat analisis kebijakan yang menghasilkan nasehat keputusan siap-guna bagi klien spesifik. Tanpa berorientasi klien analisis kebijakan tak akan mungkin siap guna. Hal ini berarti analisis kebijakan haruslah didasarkan pada "dari, oleh dan untuk klien". Analisis kebijakan hanya dilakukan apabila ada permintaan atau "patut diduga" benar-benar dibutuhkan kliennya. Analisis kebijakan didorong oleh kebutuhan mendesak kliennya (*client's need push*).

Dengan ciri-ciri di atas kiranya dapat terlihat bahwa analisis kebijakan (*policy analysis*) berbeda dengan penelitian kebijakan (*policy research*). Perbedaan utama terletak pada obyek tujuan, klien, metode, penyajian dan jadwal waktu (Tabel 1). Secara umum dapat dikatakan bahwa perbedaan ini terutama terletak pada klien: klien analisis kebijakan adalah pengambil keputusan spesifik perorangan dan organisasi (*specific client oriented*), sedangkan klien penelitian kebijakan tidak bersifat spesifik, yaitu semua pihak yang berkepentingan baik pengambil keputusan, ilmuwan, maupun masyarakat umum. Hal ini terjadi karena penelitian kebijakan dilakukan berdasarkan prosedur penelitian ilmiah yaitu harus terbuka bagi umum untuk dievaluasi

kebenarannya, direplikasi dan digunakan hasilnya. Berbeda dengan itu, analisis kebijakan hanya diperuntukkan bagi klien spesifiknya. Dengan demikian dapatlah dikatakan bahwa analisis kebijakan tidak termasuk katagori penelitian ilmiah, namun haruslah dilakukan secara ilmiah dalam artian harus sistematis, logis dan menggunakan teori ilmiah maupun hasil-hasil penelitian ilmiah. Hasil penelitian kebijakan merupakan salah satu sumber utama informasi untuk pelaksanaan analisis kebijakan. Oleh karena itu, analisis kebijakan pada dasarnya merupakan salah satu wahana diseminasi hasil-hasil penelitian, termasuk hasil penelitian kebijakan.

Tabel 1. Perbandingan Karakteristik Analisis dan Penelitian Kebijakan

Aspek	Penelitian kebijakan	Analisis kebijakan
1. Obyek	Kebijakan publik	Kebijakan publik
2. Motivasi	Paduan kebutuhan klien dan peneliti	Kebutuhan spesifik klien
3. Tujuan utama/Output	Deskripsi kebijakan	Preskripsi kebijakan
4. Klien	Semua peminat kebijakan dan disiplin terkait	Peminat kebijakan spesifik individu atau kelompok
5. Metode/prosedur	Metode ilmiah formal	Sintesa teori, hasil penelitian dan informasi terkait
6. Bahan	Data asli (mentah)	Data olahan + mentah
7. Waktu	Jadwal " <i>deadlines</i> " longgar, tergantung munculnya isu	" <i>Deadline</i> " ketat, tergantung titik waktu keputusan spesifik.
8. Penyajian	Menurut standar teknis publikasi ilmiah	Praktis, mudah dipahami klien dengan cepat dan tuntas
9. Diseminasi	Publikasi terbuka bagi semua pihak, tidak langsung kepada klien	Disampaikan langsung kepada klien
10. Kelemahan umum	Seringkali hasilnya sulit diterjemahkan ke dalam "bahasa" pengambil kebijakan dan tidak ada hubungan langsung peneliti-pengguna	Ada hubungan langsung peneliti-pengambil kebijakan, hasilnya sesuai kebutuhan pengguna.

Dengan menggunakan dikotomi⁷, penelitian kebijakan berorientasi pada pengetahuan mengenai perumusan kebijakan (*knowledge of policy making*) sedangkan analisis kebijakan berorientasi pada pengetahuan dalam

⁷ Lasswell, H. 1970. The Emerging Conception of the Policy Sciences. *Policy Sciences* 1(1):3-30.

perumusan kebijakan (*knowledge in policy making*). Atau dengan klasifikasi Johnson (1986) output penelitian kebijakan ialah pengetahuan deskriptif (*descriptive knowledge*) yang bersifat obyektif, sedangkan output analisis kebijakan ialah pengetahuan preskriptif (*prescriptive knowledge*) yang bersifat normatif tentang kebijakan publik. Gabungan dari ilmu pengetahuan "tentang" dan "dalam" perumusan kebijakan ini disebut ilmu kebijakan (*policy science*).

KEBIJAKAN PEMBANGUNAN PERTANIAN

Bidang Cakupan

Kebijakan pembangunan pertanian ialah keputusan dan tindakan pemerintah untuk mengarahkan, mendorong, mengendalikan dan mengatur pembangunan pertanian guna mewujudkan tujuan pembangunan nasional. Kebijakan pembangunan pertanian haruslah dipandang dalam konteks pembangunan nasional yang tujuannya tidak hanya untuk meningkatkan kesejahteraan nelayan saja tetapi kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia. Ini berarti, kebijakan pembangunan pertanian termasuk dalam kategori kebijakan publik, dilakukan oleh pemerintah dan berpengaruh terhadap kehidupan orang banyak.

Dalam perekonomian modern, seperti perekonomian Indonesia saat ini, keragaan sektor-sektor ekonomi saling mempengaruhi dan keragaan perekonomian dalam negeri sangat dipengaruhi oleh kondisi perekonomian internasional. Oleh karena itu, berbagai kebijakan yang dibuat pada sektor non-pertanian berpengaruh nyata terhadap keragaan pembangunan pertanian, dan demikian pula sebaliknya. Sebagai contoh, kebijakan perkreditan dan kurs mata uang yang merupakan kebijakan moneter jelas sangat berpengaruh terhadap keragaan pembangunan sektor pertanian. Kebijakan investasi industri perkapalan, yang merupakan kebijakan pembangunan sektor industri, yang sangat berpengaruh terhadap keragaan sektor pertanian, sementara kebijakan harga pupuk, yang merupakan kebijakan sektor pertanian, jelas sangat berpengaruh terhadap keragaan industri pupuk, yang berarti pula keragaan pembangunan sektor industri. Dengan demikian, cakupan kebijakan pembangunan pertanian tidak dapat dibatasi berdasarkan deliniasi sektoral maupun secara jenjang organisasi pemerintahan.

Dasar deliniasi yang lebih tepat dalam menentukan cakupan kebijakan pembangunan perikanan dan kelautan ialah pendekatan fungsional. Secara umum dapat dikatakan bahwa semua keputusan dan tindakan pemerintah yang secara fungsional berpengaruh nyata terhadap keragaan pembangunan pertanian termasuk dalam kategori kebijakan pembangunan pertanian. Kebijakan perkreditan, kurs mata uang, dan bahkan pembangunan jalan raya, pelabuhan, kelistrikan, maupun jaringan telekomunikasi termasuk dalam kebijakan

pembangunan pertanian. Jelaslah, cakupan kebijakan pembangunan pertanian sangatlah luas, yang dapat dikelompokkan ke dalam tujuh bidang atau "tujuh inti" pembangunan pertanian: inovasi, input, investasi dan modal kerja, insentif, infrastruktur, institusi dan industri (Tabel 2).

Tabel 2. Bidang, Generik dan Instansi Pembuat Kebijakan Pertanian

Bidang	Generik/Instrumen	Departemen/Lembaga berwenang
1. Inovasi teknologi	1. Penelitian dan pengembangan teknologi	Deptan, LIPI, Menristek, Pemda
	2. Penyuluhan	Deptan, Pemda
	3. Pendidikan	Depdiknas, Deptan
2. Input	1. Penataan sistem penyediaan input	Deperindag
	2. Pengendalian harga input (subsidi, pajak)	Depkeu, Deperindag, Pemda
3. Investasi dan modal	1. Pengembangan lembaga keuangan pertanian	BI, Depkeu
	2. Penyediaan kredit investasi dan modal kerja	BI, Depkeu, Pemda
	3. Pengendalian suku bunga	BI, Depkeu
	4. Promosi dan pengaturan investasi	BKPM, Pemda
4. Insentif	1. Dukungan harga output	Menko Ekuin
	2. Pajak (PPN, pajak ekspor/impor, cukai)	Mekeu, Pemda
	3. Retribusi	Pemda
	4. Regulasi perdagangan	Deperindag
5. Infrastruktur	1. Pembangunan irigasi	Depkimpraswil, Pemda
	2. Transportasi dan telekomunikasi	Dephubtel
	3. Kelistrikan	Deptamben
6. Institusi (termasuk aturan pengelolaan sumberdaya)	1. Pengembangan kelompok/organisasi	Pemda, Deplutkan
	2. Pengembangan sistem kemitraan usaha	Pemda, Deplutkan
	3. Pengembangan hukum dan peraturan	Deptan, DPR, Pemda, DPRD
	4. Lisensi penangkapan ikan	Deptan
7. Industri	1. Pengembangan perikanan	Deperindag, Pemda

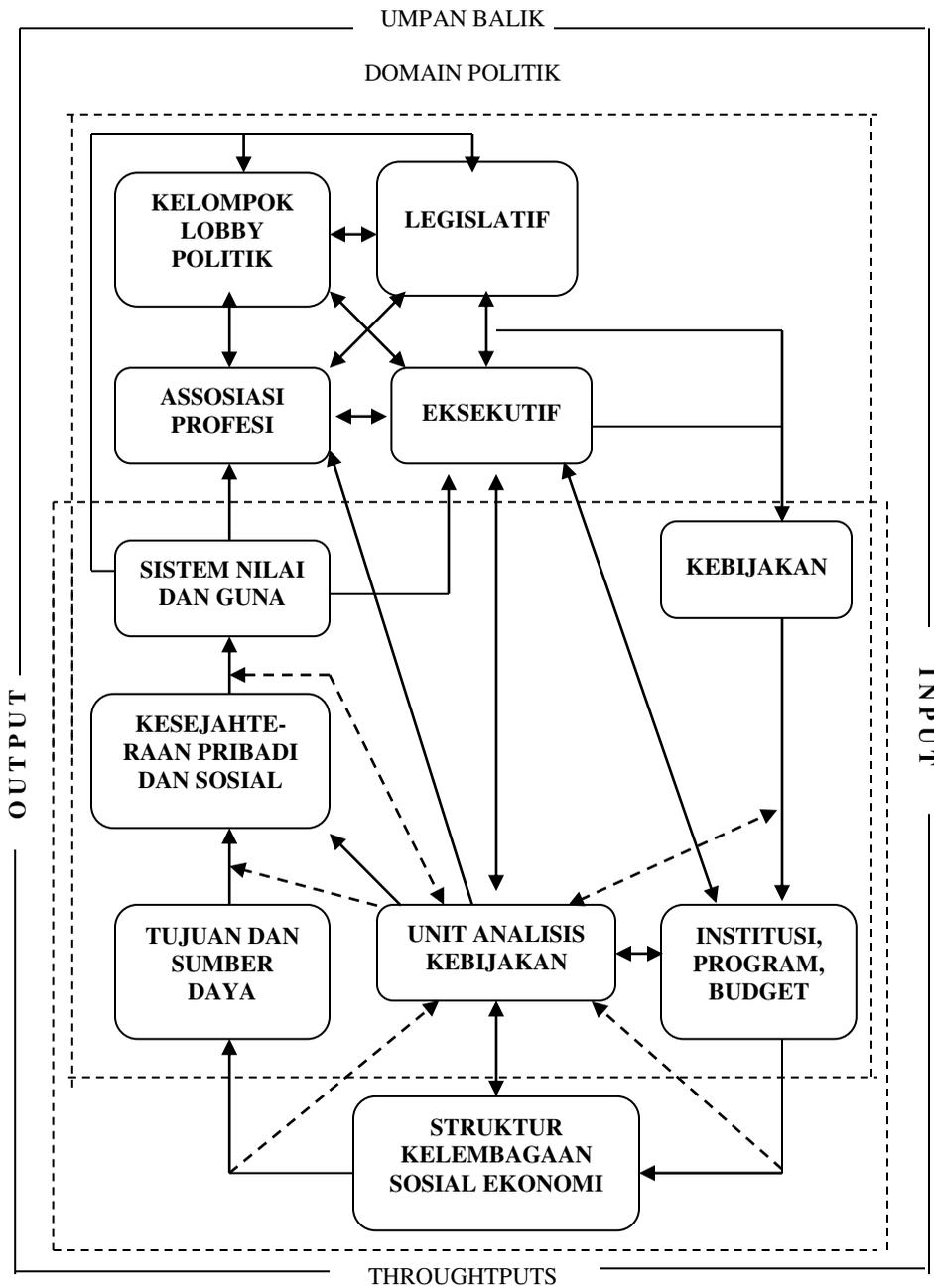
Sudah barang tentu, kebijakan pembangunan pertanian dapat dipilah sehingga lebih spesifik, misalnya menurut sub-sektor (seperti kebijakan pembangunan produksi tanaman pangan, hortikultura, perkebunan, peternakan) dan atau menurut komoditas (kebijakan perberasan, perunggasan). Hal penting

yang perlu dicatat ialah bahwa cakupan kebijakan pembangunan pertanian tidak dibatasi oleh cakupan sektor atau cakupan mandat departemen pemerintahan tetapi fungsi kebijakanlah yang menentukannya. Dengan demikian, cakupan kebijakan pembangunan pertanian lebih luas dari cakupan kebijakan sektoral pertanian. Kebijakan sektoral hanya meliputi kebijakan yang khusus berkenaan dengan pembangunan pertanian. Kebijakan sektoral tidak termasuk kebijakan di luar sektor pertanian seperti ekonomi makro (misalnya kurs, suku bunga perbankan), kebijakan industri, pembangunan transportasi, kelistrikan, dan sebagainya.

Proses Pembuatan

Kebijakan pembangunan pertanian merupakan bagian integral dari kebijakan pembangunan nasional. Dalam tatanan kenegaraan Indonesia, kebijakan pembangunan nasional dirancang secara bertahap. Sebagai suatu negara yang demokratis, landasan konstitusional dan operasional pembangunan nasional ditetapkan oleh rakyat melalui wakil-wakilnya pada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Landasan operasional ditetapkan MPR dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) untuk masa lima tahun. Rencana dan pelaksanaan pembangunan nasional selanjutnya dilakukan oleh pemerintah yang dipimpin oleh presiden yang dibantu oleh para menteri pemimpin departemen pemerintahan. Rencana pembangunan nasional disusun secara integratif dalam Program Pembangunan Nasional (PROPENAS) untuk masa lima tahun. PROPENAS selanjutnya dirinci dalam rencana strategis (RENSTRA) pembangunan sektoral, termasuk rencana pembangunan pertanian tahunan (REPETA). Dengan demikian, kebijakan pembangunan pertanian disusun secara hierarkis dan integratif dengan kebijakan pembangunan sektor-sektor lainnya. Evaluasi pelaksanaan pembangunan dilakukan oleh rakyat melalui Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Dari mekanisme perumusannya seperti yang diuraikan di atas maka dapatlah disimpulkan bahwa kebijakan pembangunan pertanian merupakan keputusan politik yang dibuat pada arena pasar politik (*political market place*). Di satu sisi, para pembuat kebijakan (eksekutif dan legislatif) adalah para politisi rasional yang selalu berusaha mempertahankan kedudukannya dengan menawarkan kebijakan dalam rangka meraih dukungan politik dari masyarakat madani (*civil society*), termasuk kelompok lobb-kepentingan dan organisasi massa) secara umum dan golongan politiknya masing-masing secara khusus. Di sisi lain, masyarakat madani melakukan pendekatan dan penekanan agar para pengambil keputusan membuat kebijakan yang menguntungkan kepentingan pribadi dan kelompoknya masing-masing. Keseimbangan antara permintaan dan penawaran terhadap kebijakan inilah yang akhirnya menentukan sosok kebijakan yang dibuat pemerintah dan atau bersama-sama dengan DPR. Proses pembuatan kebijakan ini berada dalam domain (lingkup) politik dan tidak berimpit domain analisis kebijakan (Gambar 1).



—————> Komunikasi dan atau Pengaruh
 - - - - -> Pengamatan dan Perumusan Model Analisis Kebijakan

Sumber: Eberts and Sismondo (1978).

Gambar 1. Domain Politik dan Analisis Kebijakan

Masalah Struktural

Tidak berimpitnya domain analisis kebijakan dengan domain politik (proses pembuatan kebijakan) berdampak besar terhadap pekerjaan maupun pekerja analisis kebijakan. **Pertama**, "senjang informasi (*information gap*)", analisis kebijakan tidak memiliki akses terhadap informasi yang lengkap tentang faktor-faktor politik determinan utama kebijakan, sementara analisis kebijakan yang dibuatnya harus juga memperhatikan faktor-faktor politik tersebut. Oleh karena itu, analisis kebijakan biasanya dibuat dalam berbagai alternatif skenario politik-ekonomi sehingga skala pekerjaan cenderung membesar. **Kedua**, "senjang kinerja (*work-performance gap*)", rekomendasi analisis kebijakan jarang identik dengan kebijakan yang diputuskan para pengambil keputusan, sehingga hasil karya analisis kebijakan "seolah tak bermanfaat:" dan cenderung diremehkan para kaum "awam". Hal inilah salah satu alasan kenapa sering ada anggapan bahwa "Unit Kerja Analisis Kebijakan" tidak diperlukan. **Ketiga**, "senjang ideologi (*ideological gap*)", preferensi atau landasan idiil kebijakan yang diminta pembuat kebijakan untuk dirancang bertentangan dengan hati-nurani analisis kebijakan sehingga dapat menimbulkan ketegangan hubungan kerja antara analisis dengan pembuat kebijakan yang nota-bene atasannya sendiri.

Masalah di atas merupakan fenomena struktural dalam arti merupakan implikasi dari sifat intrinsik dari tatanan kelembagaan atau infrastruktur sistem kebijakan pertanian sehingga haruslah dipandang sebagai kendala yang mesti dihadapi. Kendala ini hanya dapat diatasi apabila semua pihak, khususnya analis, atasan langsungnya dan klien analisis kebijakan (pimpinan departemen) sama-sama menyadari dan berusaha untuk mengatasinya. Kendala *information gap* dapat diperlonggar apabila klien (pimpinan departemen) proaktif memberikan informasi tentang konstruksi dasar dan konteks kebijakan yang perlu diperhatikan analis. Pimpinan departemen harus pula menghormati integritas pribadi analisis dengan tidak memaksakan kehendak antar kepentingan pribadinya yang secara ideologis tidak sesuai dengan anutan analisis yang nota bene bawahan dinasnya. Di sisi lain, analisis harus menyadari hasil kerjanya tidak mesti diterima oleh klien (pimpinan departemen).

Barangkali, cara terbaik untuk mengurangi masalah senjang struktural ini ialah dengan memperpendek jarak komunikasi antara klien (pimpinan) dan analisis kebijakan. Kelompok/Unit Analisis Kebijakan mestinya secara organisatoris ditempatkan langsung di bawah klien (pimpinan). Untuk Badan Litbang, misalnya, Kelompok/Unit Analisis Kebijakan mestinya langsung berada di bawah koordinasi pimpinan Kepala Badan. Pembentukan Kelompok/Unit Analisis Kebijakan pada instansi eselon yang lebih rendah (Puslitbang) akan semakin memperbesar masalah senjang struktural ini. Disamping itu, pemisahan menurut Puslitbang akan mempersulit analisis

kebijakan yang komprehensif multi disiplin yang merupakan syarat mutlak bagi suatu analisis kebijakan yang baik.

DASAR-DASAR ANALISIS KEBIJAKAN

Paradigma Ekonomi-Politik

Telah dikemukakan bahwa kebijakan pertanian adalah keputusan politik-ekonomi. Oleh karena itu, analisis kebijakan pembangunan pertanian mestilah dilakukan berdasarkan "paradigma ekonomi-politik". Berbeda dengan paradigma "ekonomi positif" yang menganggap bahwa kebijakan publik dibuat oleh pemerintahan "ratu adil abdi nusa dan bangsa" yang senantiasa bertindak jujur, adil dan bekerja keras untuk kejayaan rakyat, bangsa dan negara, paradigma ekonomi-politik beranggapan bahwa kebijakan publik dibuat oleh pemerintahan yang cenderung mendahulukan kepentingan pribadi dan kelompoknya (*self-interest orientation*). Kebijakan publik merupakan salah satu instrumen untuk meraih dan mempertahankan kekuasaan politik. Dengan demikian, berbeda dengan paradigma ekonomi positif yang menganggap bahwa kebijakan publik bersifat "eksogen", dibuat bebas dari motif kepentingan pribadi/kelompok, paradigma ekonomi politik menganggap bahwa kebijakan bersifat "endogen", ditentukan oleh motif meraih kepentingan pribadi/kelompok (Gambar 2).

Pada paradigma ekonomi positif, paket kebijakan pertanian dipilih sedemikian rupa dengan tujuan untuk memaksimalkan kesejahteraan sosial seluruh rakyat. Berdasarkan Gambar 2, secara konseptual paket kebijakan pertanian (X) dirancang dengan teknik optimalisasi berikut:

$$\text{Optimalkan } MX = M + \Delta M(Q, X, M, T \mid A) \quad (1)$$

$$\text{dengan syarat: } Q = Q(M, X, F, S \mid E) \quad (2)$$

Dalam perspektif ekonomi positif, lingkungan politik sama sekali tidak relevan dalam perumusan kebijakan pertanian. Para pengambil keputusan bersatu dalam organisasi pemerintahan yang adil, bekerja keras dan bebas dari kepentingan pribadi dan kelompok. Pandangan ini jelas jauh dari realita sehingga tidak dapat dipakai sebagai landasan pemikiran untuk analisis kebijakan pertanian.

Pada paradigma ekonomi politik, paket kebijakan dibuat pada tatanan pasar politik (*political market-place*) yang berinteraksi langsung dengan tatanan pasar ekonomi (*economic market-place*) dalam satu sistem dinamis tertutup (Gambar 2). Kebijakan pertanian dipilih untuk mengoptimalkan tujuan politik. Secara konseptual, paket kebijakan ditetapkan melalui teknik optimalisasi berikut:

$$\text{Optimalkan } PX = P(M, X, I | B) \quad (3)$$

$$\text{dengan syarat: } Q = Q(M, X, F, S | E)$$

$$\Delta M = \Delta M(Q, X, M, T | A)$$

$$M = M + \Delta M$$

Paradigma ekonomi politik merupakan cerminan realita pembuatan kebijakan publik sehingga cocok dijadikan landasan analisis kebijakan pembangunan pertanian.

Proses Analisis Sebagai Suatu Siklus

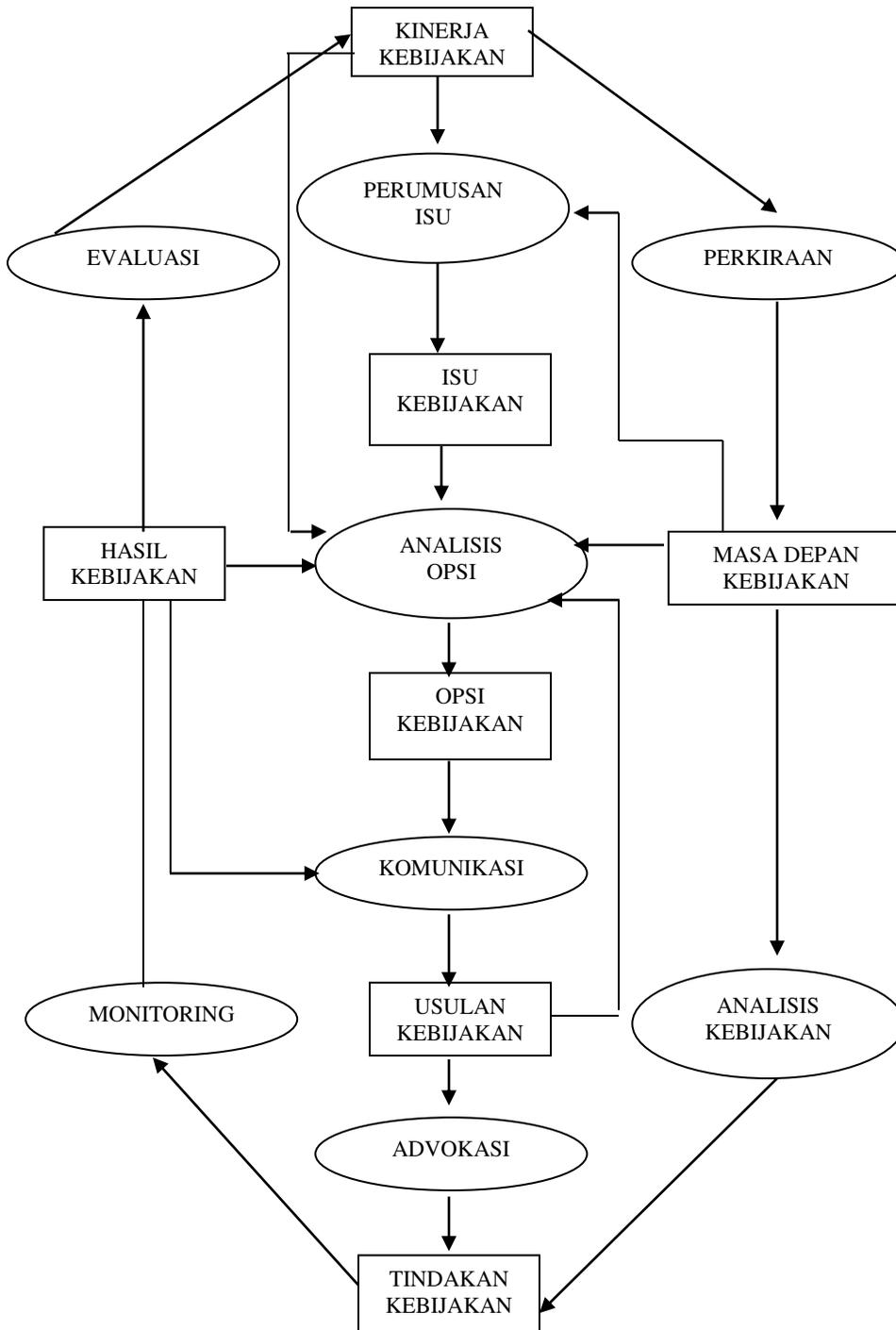
Analisis kebijakan yang sistematis merupakan suatu proses berkesinambungan mengikuti suatu siklus seperti pada Gambar 3. Proses analisis kebijakan dapat dibagi menjadi delapan tahapan:

1. Perumusan isu kebijakan
2. Prakiraan masa depan
3. Analisis opsi kebijakan
4. Komunikasi opsi kebijakan
5. Advokasi kebijakan
6. Monitoring implementasi kebijakan
7. Evaluasi dampak kebijakan
8. Analisis kelanjutan kebijakan

Kedelapan tahapan tersebut merupakan satu kesatuan yang bersifat sekuensial. Siklus proses kebijakan tersebut bersifat dinamis dan melingkar dalam arti secara reguler dimonitor, dievaluasi dan disempurnakan sehingga kebijakan semakin efisien dan efektif dalam mencapai tujuannya. Dengan demikian, kedelapan tahapan tersebut tidak mesti dilaksanakan lengkap secara keseluruhan. Seperti yang ditunjukkan pada Gambar 3, revisi paket kebijakan dapat saja dilakukan apabila hasil monitoring menyimpulkannya demikian dengan melakukan analisis opsi kebijakan baru tanpa melalui tahap evaluasi dampak yang komprehensif. Namun untuk tujuan diskusi kedelapan tahapan tersebut akan dibahas seluruhnya pada bagian berikut tulisan ini.

Perumusan Isu Kebijakan

Isu kebijakan adalah masalah tantangan dan kesempatan yang hendak diatasi dan atau dimanfaatkan melalui tindakan kebijakan. Kiranya perlu dicatat bahwa istilah yang digunakan adalah "isu", bukan "masalah" kebijakan karena sesungguhnya tindakan kebijakan publik tidak terbatas pada upaya mengatasi masalah atau tantangan tetapi juga untuk memanfaatkan kesempatan yang ada. Pada dasarnya, tindakan kebijakan publik ialah tindakan yang diambil oleh instansi pemerintah untuk mengatasi masalah atau tantangan yang menghambat



Gambar 3. Proses Analisis Kebijakan

dan atau memanfaatkan kesempatan yang ada guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara adil dan merata. Dengan demikian, langkah pertama analisis kebijakan ialah merumuskan isu kebijakan yang menjadi prioritas penanganan.

Perumusan isu kebijakan merupakan salah satu kunci keberhasilan analisis kebijakan secara keseluruhan karena sangat menentukan derajat urgensi kebutuhan, akseptabilitas usulan opsi kebijakan serta efisiensi dan efektivitas implementasi kebijakan yang dilaksanakan. Isu kebijakan tidak hanya yang sudah jelas terlihat indikasinya saat ini (*revealed current issue*), tapi juga yang masih bersifat laten (*latent issues*) baik yang sudah signifikan pada saat ini (*current latent issue*) maupun yang baru akan signifikan di masa depan (*anticipated latent issues*). Perumusan isu kebijakan haruslah pula dapat mengungkap akar penyebab masalah-masalah yang dihadapi. Oleh karena itu perumusan isu kebijakan haruslah dilaksanakan secara komprehensif dan cermat.

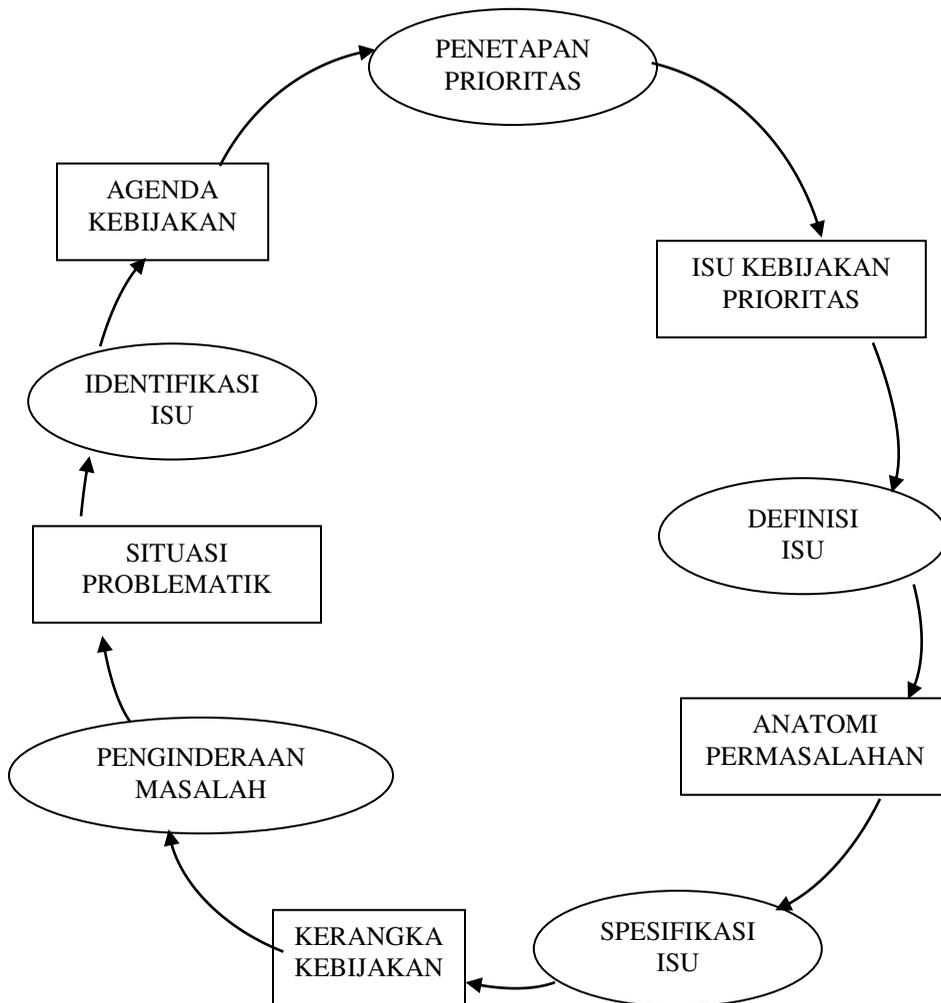
Tahapan perumusan isu kebijakan dapat dibagi menjadi tiga kegiatan sekuensial (Gambar 4):

1. Identifikasi isu (*issue identification*)
2. Penetapan prioritas (*priority setting*)
3. Definisi isu (*issue definition*)
4. Spesifikasi isu (*issue specification*)
5. Penginderaan masalah (*problem sensing*)

Obyek analisis kebijakan ialah suatu situasi problematik. Sebagai langkah awal analisis, identifikasi isu adalah proses yang dilakukan untuk menemukan masalah-masalah yang relevan untuk diatasi dengan tindakan kebijakan. Kebutuhan akan identifikasi isu kebijakan muncul dari: perubahan klien atau kebutuhan akan kebijakan baru, munculnya masalah baru dan adanya alternatif pemecahan masalah. Secara umum isu kebijakan dapat diperoleh melalui:

1. Sumber institusional (organisations)
2. Monitoring keragaan empiris
3. Monitoring media-massa
4. Kajian khusus

Penetapan prioritas merupakan kegiatan untuk memilih isu kebijakan yang perlu dan dapat diatasi dengan tindakan kebijakan. Penetapan prioritas dapat dilakukan dengan dua pendekatan: subyektif dan rasional. Pendekatan subyektif didasarkan pada penilaian subyektif baik oleh klien, analis atau paduan keduanya. Pendekatan rasional dilakukan berdasarkan kriteria dan proses keputusan yang obyektif dan logis. Salah satu teknik sederhana untuk menyeleksi alternatif isu ialah matriks kebijakan (Tabel 3).



Gambar 4. Proses Perumusan Isu Kebijakan

Definisi isu ialah kegiatan yang dilakukan untuk menguraikan hubungan sebab-akibat mengenai isu kebijakan sehingga dapat diketahui substansi akar permasalahan utama. Dari kegiatan ini akan diperoleh anatomi permasalahan. Kegiatan ini dapat dilakukan dengan membuat kerangka teoritis hubungan keterkaitan atau model representasi teoritis dari permasalahan yang hendak dianalisis. Dari model teoritis ini akan dapat diketahui simpul-simpul strategis dan alternatif kebijakan generik yang dipandang paling efektif untuk mengatasi masalah yang dihadapi.

Tabel 3. Matrik Prioritas dengan Skor dan Kriteria Tertimbang

Kriteria	Bobot	Skor	Skor tertimbang tiap opsi		
			A	B	C
I. Konteks 1. Waktu untuk analisis 2. Kandungan politik 3. Fleksibilitas 4. Kesesuaian mandat II. Ciri internal 1. Alternatif instrumen 2. Konsensus mengenai isu dan instrumen 3. Kompleksitas 4. Kepastian 5. Kandungan nilai subyektif III. Perkiraan dampak 1. Skala konsekuensi kebijakan 2. Jumlah penduduk kena dampak 3. Signifikansi kelompok sasaran 4. Signifikansi dampak terhadap kelompok 5. Dampak eksternalitas 6. Dampak terhadap fleksibilitas institusi IV. Ongkos implementasi dan analisis 1. Keringanan ongkos implementasi 2. Peningkatan anggaran 3. Beban komitmen sumberdaya 4. Biaya analisis 5. Nilai tambah analisis					
Total skor					

Sumber: Hogwood and Gunn (1988)

Spesifikasi isu ialah kegiatan yang dilakukan untuk mengidentifikasi alternatif instrumen kebijakan operasional. Output akhir dari kegiatan ini ialah alternatif rumusan kerangka kebijakan operasional. Sebagai tindak-uji, proses perumusan masalah diakhiri dengan kegiatan penginderaan masalah. Langkah ini ialah menguji secara konseptual konsistensi, koherensi dan konkurensi kerangka kebijakan dengan situasi problematik.

Prakiraan Masa Depan

Prakiraan masa depan adalah tahapan proses analisis kebijakan yang dimaksudkan untuk kondisi isu problematik dimasa depan sehingga dapat diketahui apa yang akan terjadi tanpa tindakan kebijakan dan apabila dilakukan

beberapa skenario opsi kebijakan. Tahapan ini sangatlah penting agar analisis kebijakan sesuai dengan kondisi dinamis menurut perubahan waktu. Kegiatan ini dapat dilakukan dengan mempergunakan berbagai metode prakiraan atau simulasi skenario kebijakan.

Analisis Opsi Kebijakan

Tahapan analisis opsi kebijakan adalah tahapan untuk merumuskan dan mengevaluasi kelayakan opsi kebijakan. Langkah kunci pada tahapan ini ialah menetapkan tujuan, kendala dan kriteria keragaan yang menjadi acuan utama evaluasi opsi kebijakan. Secara umum, kriteria utama meliputi lima bidang yaitu:

1. Kelayakan teknis (*technical feasibility*)
2. Kelayakan ekonomi (*economic feasibility*)
3. Kelayakan sosial (*social feasibility*)
4. Kelayakan lingkungan (*environmental feasibility*)
5. Kelayakan administratif (*administrative feasibility*)
6. Kelayakan hukum (*legal feasibility*)
7. Kelayakan politis (*political feasibility*)

Tahapan analisis opsi kebijakan dapat dibagi menjadi lima kegiatan⁸ yaitu : (1) Penetapan tujuan dan kendala; (2) Pemilihan kriteria evaluasi; (3) Spesifikasi opsi kebijakan; (4) Evaluasi perkiraan setiap opsi kebijakan; dan (5) Presentasi rekomendasi

Komunikasi Opsi Kebijakan

Komunikasi adalah penyampaian analisis opsi kebijakan kepada klien. Tingkat sofistikasi analisis dan format presentasi analisis opsi kebijakan sangat menentukan efektivitas komunikasi. Analisis opsi kebijakan hendaklah disesuaikan dengan tingkat pengetahuan klien tentang isu kebijakan. Tingkat pengetahuan klien jelas bervariasi menurut orangnya. Namun, secara umum klien memiliki tiga kesamaan ciri⁹ : (1) Ingin berperan dalam perumusan kebijakan namun tidak ingin terlibat dalam analisis; (2) Mereka sibuk dan menghadapi jadwal ketat; dan (3) Hati-hati terhadap usulan analisis.

Dengan karakteristik yang demikian maka komunikasi opsi kebijakan hendaklah dilakukan secara interaktif, analisis harus membuka kesempatan berkomunikasi langsung dengan klien. Komunikasi langsung sangat penting untuk : (1) Mencegah senjang komunikasi klien-analisis; dan (2) Meningkatkan kredibilitas analisis

⁸ Weimer, D.L. and A.R. Vining. 1989. *ibid.*

⁹ Weimer, D.L. and A.R. Vining. 1989. *ibid.*

Oleh karena itu, secara organisatoris, Tim Analisis Kebijakan sebaiknya langsung di bawah subordinasi klien.

Advokasi Kebijakan

Advokasi kebijakan adalah tahapan untuk memperoleh dukungan semua pihak terkait baik dalam institusi internal, antar departemen, masyarakat umum dan lembaga legislatif. Advokasi kebijakan merupakan kunci untuk mendapatkan legitimasi birokratis, sosial dan politik agar suatu usulan paket kebijakan dapat diimplementasikan. Dalam kaitan ini, analisis kebijakan memiliki tugas memberikan strategi advokasi yang tepat kepada klien. Analisis kebijakan dapat pula berperan aktif dalam pelaksanaan proses advokasi.

Monitoring Implementasi Kebijakan

Monitoring kebijakan ialah kegiatan untuk mengamati pelaksanaan operasional paket kebijakan. Kegiatan ini bertujuan untuk mengetahui apakah paket kebijakan sungguh-sungguh dilaksanakan sesuai dengan rancangan hambatan yang dihadapi dan usulan untuk mengatasi hambatan tersebut. Monitoring implementasi berfungsi untuk mengatasi masalah manajemen dalam pelaksanaan paket kebijakan.

Evaluasi Dampak Kebijakan

Evaluasi dampak pelaksanaan kebijakan termasuk bagian tugas dari Tim Analisis Kebijakan. Evaluasi dampak berguna dalam rangka memperbaiki paket kebijakan sehingga lebih berhasil-guna dan berdaya-guna. Dengan demikian, keseluruhan tahapan analisis kebijakan mulai dari perolehan masalah hingga evaluasi pelaksanaan merupakan suatu kesatuan siklus tertutup yang dinamis.

Disamping untuk perbaikan paket kebijakan, kegiatan evaluasi dampak juga berfungsi untuk menciptakan mekanisme pertanggungjawaban (*accountability*) Tim Analisis. Untuk itu, Tim Analisis Kebijakan mestilah "bersifat transparan", paling tidak dalam lingkungan internal terbatas (lingkup instansi). Tim Analisis Kebijakan akan menanggung "malu" bila paket kebijakan, yang diusulkannya mengalami kegagalan, namun akan merasa bangga atau memperoleh penghargaan bila paket kebijakan yang diusulkannya berhasil. Dengan begitu, Tim Analisis Kebijakan akan bekerja dengan sungguh-sungguh dalam rangka mempertahankan reputasinya.

Manfaat lain dari evaluasi dampak ialah untuk kemampuan intuitif dan pemahaman Tim Analisis mengenai masalah kebijakan. Pengalaman dalam melakukan kegiatan evaluasi dampak akan meningkatkan pengetahuan Tim Analisis mengenai faktor-faktor penyebab kenapa suatu kebijakan berhasil atau

gagal, yang berarti juga meningkatkan kemampuan profesional Tim Analisis dalam melakukan tugas pokoknya. Kegiatan evaluasi atas kebijakan yang dirancang sendiri merupakan wahana pemberdayaan berkelanjutan bagi Tim Analisis Kebijakan.

Analisis Kelanjutan Kebijakan

Analisis kelanjutan kebijakan adalah analisis tentang apakah suatu kebijakan yang sudah diimplementasikan sebaiknya dilanjutkan atau dihentikan saja. Analisis kelanjutan merupakan tahapan akhir dari satu siklus proses analisis kebijakan. Bahan utama kegiatan ini ialah hasil prakiraan tentang isu kebijakan setelah kebijakan diimplementasikan.

PENGEMBANGAN KAPASITAS INSTITUSI

Sumberdaya Manusia

Dengan karakteristik seperti diuraikan di atas maka dapatlah dikatakan bahwa analisis kebijakan merupakan paduan berimbang dari ilmu pengetahuan (*science*), keterampilan (*craft*), dan seni (*art*). Analisis kebijakan dapat diibaratkan sebagai melukis artistik yang membutuhkan visi, keterampilan menggunakan kuas dan kanvas serta perspektif estetis¹⁰. Oleh karena itu seorang analis kebijakan yang baik mestilah seorang ilmuwan yang visioner, cekatan, supel. Untuk itu seorang analis kebijakan haruslah memiliki persyaratan kemampuan berikut¹¹ :

1. Mampu mengumpulkan, mengorganisir dan mengkomunikasikan informasi dalam situasi jadwal yang sangat ketat dan akses terhadap pihak-pihak terkait yang sangat terbatas. Untuk itu analis kebijakan haruslah memiliki pengalaman kerja yang cukup lama dan pergaulan yang luas.
2. Memiliki visi dan kemampuan untuk merumuskan masalah-masalah publik dalam konteks yang realistis. Untuk itu analisis kebijakan haruslah memiliki pengetahuan yang luas dan pemikiran visioner.
3. Memiliki kemampuan teknis yang memungkinkan dapat menduga dan mengevaluasi dampak opsi kebijakan dengan lebih tepat dan lebih meyakinkan. Untuk itu analis kebijakan haruslah menguasai ilmu ekonomi, politik, statistik dan teknis pada aspek terkait.

¹⁰ Wildavsky, A. 1979. *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*. Little-Brown, Boston, USA.

¹¹ Weimer, D.L. and A.R. Vining. 1989. *ibid.*

4. Memahami perilaku politik dan organisasi pihak-pihak terkait dengan kebijakan yang sangat perlu dalam menduga dan mempengaruhi kelayakan adopsi dan keberhasilan implementasi kebijakan. Untuk itu, analis haruslah memiliki pengetahuan memadai terutama sistem politik, ketatanegaraan dan birokrasi publik.
5. Memahami pola pikir dan pola tindak klien, koalisinya dan potensi oposisinya yang sangat perlu agar analisis kebijakan sesuai dengan preferensi klien.
6. Memiliki pegangan etis khususnya mengenai hubungannya dengan klien analisis kebijakan.

Dari persyaratan di atas jelaslah bahwa seorang analis kebijakan haruslah menguasai ilmu multi-disiplin yang luas dan berpengalaman. Persyaratan ini biasanya jarang dimiliki oleh seorang ilmuwan, sehingga analisis kebijakan akan lebih baik dilakukan oleh satu tim dengan ilmuwan berpengalaman multi-disiplin. Dengan perkataan lain, analisis kebijakan sebaiknya dilakukan secara kolaboratif. Oleh karena itu pembentukan Kelompok/Tim Analisis Kebijakan secara kompartemental, berdasarkan disiplin ilmu atau komoditas misalnya, jelas kurang tepat.

Struktur Organisasi

Setidaknya dua hal penting yang perlu dipertimbangkan dalam pembentukan Tim/Kelompok Analisis Kebijakan: (1) Tim/Kelompok Analisis kebijakan bersifat multidisiplin; dan (2) Tim/Kelompok Analisis Kebijakan dapat berinteraksi langsung dengan kliennya.

Kedua hal di atas dapat dipenuhi bilamana Tim/Kelompok Analisis Kebijakan dibentuk dalam satu unit kerja yang langsung berada di bawah pejabat pembuat kebijakan yang menjadi kliennya.

Etika Kerja

Pada umumnya kebijakan publik, termasuk kebijakan pembangunan pertanian bersifat strategis dalam arti menimbulkan dampak besar terhadap kesejahteraan ekonomi orang banyak, kondisi sosial dan keuangan negara sehingga mengandung dimensi politik yang strategis pula. Dengan sifat yang demikian, kebijakan publik sangat rentan terhadap penyalahgunaan untuk kepentingan ekonomi-politik pejabat atau kelompok pembuat kebijakan publik tersebut. Hal ini dapat menimbulkan ketegangan hubungan antara pejabat pembuat kebijakan dan analis perumus opsi kebijakan tersebut. Di satu sisi, analis kebijakan merupakan bawahan kedinasan, yang berarti harus "loyal" terhadap atasan, dan pejabat pembuat kebijakan. Di sisi lain, analis kebijakan

adalah aparaturnegara yang harus mendahulukan kepentingan negara atau kepentingan orang banyak daripada kepentingan sendiri ataupun kepentingan atasannya. Dalam posisi dilematis demikian, seorang analis kebijakan haruslah senantiasa mempertahankan integritasnya yaitu setia kepada misi institusi negara dan bukan kepada pribadi pejabat pimpinan institusi.

Seorang pejabat pimpinan yang bijaksana dan profesional haruslah senantiasa menghormati integritas analisis yang menjadi bawahannya. Walaupun bawahannya, secara etis, pejabat pimpinan tidak boleh memaksa analisis kebijakan berbohong, memanipulasi atau menutup-nutupi informasi dalam rangka menjustifikasi kebijakan guna mendahulukan kepentingan pribadi atau kelompok pejabat pembuat kebijakan tersebut. Tugas analis kebijakan ialah memberikan informasi yang obyektif dan lengkap kepada pimpinannya. Barangkali, kutipan arahan Don Paarebeng, seorang pejabat tinggi pada posisi politis di Departemen Pertanian Amerika Serikat kepada bawahannya dapat dijadikan sebagai teladan: *"Give me your best and most objective analysis, whatever the outcome. Never let me catch you trying to second guess what you think I want the answer to be. If my policy decision does not appear completely consistent with your research outcome, that is because I had to combine your research results with other considerations"*¹².

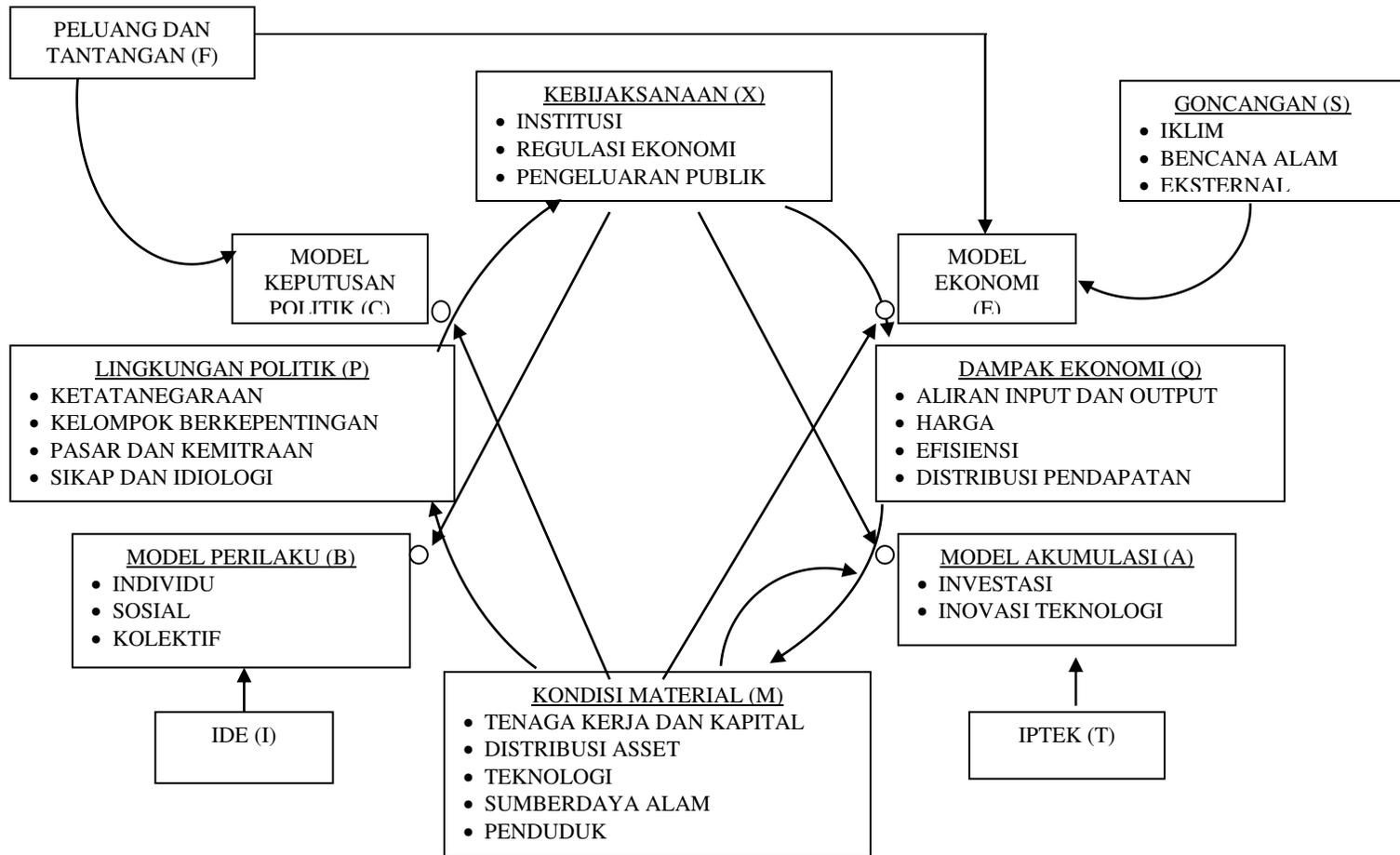
Penyuluhan Kebijakan

Tugas pokok pegawai negeri dan instansi pemerintah ialah melayani kepentingan masyarakat banyak. Salah satu cara yang paling efektif untuk mewujudkan misi tersebut ialah memberdayakan masyarakat sehingga mereka mampu menetapkan keputusan terbaik untuk kepentingan masing-masing. Pendekatan pemberdayaan yang paling efektif ialah transparansi yaitu membuat sangat jelas dan dapat dipahami konsekuensi dari setiap kebijakan pemerintah¹³. Dengan demikian, penyuluhan publik, yaitu membuat kebijakan pemerintah transparan, termasuk dalam lingkup tugas dari analis kebijakan dan lembaga pemerintah.

Dalam konteks ini, advokasi atau pembelaan terhadap suatu kebijakan publik bukanlah lingkup tugas analis kebijakan. Seperti halnya pembuat kebijakan (klien atau analis kebijakan), masyarakat umumpun berhak untuk mengetahui dengan jelas terhadap semua konsekuensi kebijakan yang dibuat pemerintah. Untuk itu, analis kebijakan wajib melaksanakan penyuluhan atau penerangan kebijakan kepada masyarakat umum.

¹² Lee, J.E. 1994. Transparency, Empowerment and Public Interest: A View on the Role of Public Employed Agricultural Economists. *American Journal of Agricultural Economics* 76(5):1010-1021.

¹³ Lee, J.E. 1994. *opcit.*



Gambar 2. Bagan Model Ekonomi Politik Endogen

