

ISBN: 979-3450-04-5

PROSIDING SEMINAR DAN EKSPOSE TEKNOLOGI

**BALAI PENGKAJIAN TEKNOLOGI PERTANIAN
JAWA TIMUR**

MALANG, 9 - 10 Juli 2002



**BADAN PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN PERTANIAN
PUSAT PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN
SOSIAL EKONOMI PERTANIAN
Bogor, 2003**

DAFTAR ISI

Halaman

KATA PENGANTAR	iii
RUMUSAN SEMINAR TAHUNAN DAN EKSPOSE HASIL PENELITIAN/ PENGAJIAN BPTP JAWA TIMUR	iv
DAFTAR ISI	vii
I. MAKALAH UTAMA	
PROSPEK DAN TANTANGAN PENYULUHAN PERTANIAN DI MASA DEPAN <i>B. Lema, T. Siniati, dan N. Pangarsa</i>	1
UJI PENERAPAN PENGELOLAAN TANAMAN PADI SECARA TERPADU PADA SAWAH IRIGASI DI JAWA TIMUR <i>M.C.Mahfud, Handoko, H.Subagio, M.I.Wahab, C.Ismail, Suhardi, G.Kustiono dan W.Istuti</i>	12
PEMBUATAN KEJU DENGAN ENZIM RENIN (<i>Mucor pusillus</i>) <i>Lilik Eka Radiati</i>	37
ANALISIS KEBIJAKAN: KONSEP DASAR DAN PROSEDUR PELAKSANAAN <i>Pantjar Simatupang</i>	46
KONSEP DAN PENERAPAN KIMBUN <i>Dinas Perkebunan Prop. Jatim</i>	65
REVIEW HASIL PENGAJIAN PENERAPAN PHT PADA SAYURAN <i>Luki Rosmahani</i>	80
PROGRAM PENGAJIAN PENGEMBANGANINTEGRASI USAHATANI PADI SAWAH SAPI POTONG INDUK DI BPTP - JAWA TIMUR <i>M. A. Yusran, M. Soleh dan G. Kartono</i>	100
II. MAKALAH PENUNJANG	
A. Padi dan Palawija	
PENGAJIAN SISTEM USAHATANI PADI DI EKOREGION LAHAN SAWAH YANG MENDERITA STAGNASI PERTUMBUHAN DAN KEKUNINGAN (ASEM-ASEMAN) <i>Al. Gamal Pratomo, Suyamto, Suwono, Lulus Sunaryo, Roesmiyanto, Gatot Kartono, Eli Korlina, Edy Purnomo dan Wigati Istuti</i>	111
PENYUSUNAN REKOMENDASI PEMUPUKAN P DAN K PADI SAWAH BERDASARKAN STATUS HARA P DAN K DI PASURUAN DAN LUMAJANG <i>Suwono, Much. Soleh, Mardjuki, E. Purnomo, M. Saeri, L. Sunaryo, F. Kasijadi dan Suyamto</i>	125

PENGAJIAN PUPUK ALTERNATIF PADA TANAMAN PADI DI JAWA TIMUR	134
<i>F. Kasijadi, Suwono, Gatot Kartono, Agus Suryadi, Chamdi Ismail, Endang P.K. Hendry suseno, Abu dan Suyanto</i>	
PENGUJIAN VARIETAS LOKAL PADI JAWA TIMUR	146
<i>Sunarsedyono, Suyanto, Sukarno Roesmarkam, Chamdi Ismail, Wigati Istuti, Sri Yuniastuti, Herman Subagyo, Rohmad Budiono, Abu Mansyur</i>	
PENGARUH PUPUK P, K DAN PUPUK KANDANG TERHADAP PERTUMBUHAN DAN HASIL PADI DI LAHAN TADAH HUJAN	172
<i>S. Roesmarkam, A. Suryadi, S. Zunaini, S dan Suwono</i>	
ADAPTASI VARIETAS PADI PADA LAHAN TADAH HUJAN	177
<i>S. Roesmarkam, A. Suryadi, S. Zunaini, S dan Suyanto</i>	
COOPERATIVE FARMING PADA LAHAN SAWAH TADAH HUJAN BERBASIS PADI GOGO RANCAH	182
<i>S. Roesmarkam, H. Subagyo, A. Suryadi, Sarwono, Suyanto dan S. Saadah</i>	
PEMBENTUKAN VARIETAS UNGGUL PADI SPESIFIK LOKASI JAWA TIMUR SECARA PARTISIPATI	189
<i>S. Roesmarkam, Baswarsiati, M. Sugiarto, Suyanto, G. Kartono, Suwono, B. Pikukuh, Al. G. Pratomo, PER. Prahardini, G. Kustiono, C. Ismail, Abu, Supi'i dan S. Zunaini</i>	
UJI ADAPTASI GALUR-GALUR HARAPAN CALON VARIETAS UNGGUL PADI SAWAH	204
<i>Baswarsiati, W. Istuti, S. Roesmarkam, B. Pikukuh, H. Suseno, R. Budiono, Rokaib, Suliyanto</i>	
UJI ADAPTASI CALON VARIETAS UNGGUL JAGUNG SPESIFIK LOKASI LAHAN KERING	216
<i>B. Pikukuh, Abu, Sarwono, Handoko, dan S. Roesmarkam</i>	
PENGAJIAN SISTEM USAHATANI JAGUNG DI LAHAN KERING	224
<i>F. Kasijadi, M.I. Wahab, S. Roesmarkam, H. Suseno, B. Tegopati, Suhardi, W. Istuti, S.R. Sumarsono dan Wahyunindyawati</i>	
UJI ADAPTASI CALON VARIETAS UNGGUL KEDELAI BERBIJI BESAR SPESIFIK LOKASI LAHAN SAWAH	233
<i>Gunawan Effendi, Rusmiyanto dan Suryantoro</i>	
PENGAJIAN PRODUKSI BENIH KACANG TANAH VARIETAS UNGGUL	240
<i>Chamdi Ismai, Al. Budijono, dan Gatot Kustiono</i>	

PENGAJIAN SISTEM USAHATANI KACANG TANAH DI EKOREGIONAL LAHAN KERING	252
<i>F. Kasijadi, Suhardjo, S. Roesmarkam, Suwono, Al. Budiyono, Wahyuwindyawati, Ono Sutrisno, Abu, dan H. Nafik</i>	
UJI ADAPTASI CALON VARIETAS UNGGUL KACANG HIJAU SPESIFIK LOKASI LAHAN SAWAH	262
<i>Gatot Kustiono, Suwarno dan Gunawan Efendi</i>	
B. Tanaman Hortikultura	
PROSPEK PENGEMBANGAN BUAH NAGA (THANG LOY) DI JAWA TIMUR	267
<i>H.T. Soelistyari, T. Siniati, K. Blasius Lema, W.H. Utomo</i>	
VISITOR PLOT JAMUR TIRAM (<i>Pleurotus spp.</i>)	272
<i>W. Istuti, T. Siniati, dan E. Retnaningtyas</i>	
PENGAJIAN TEKNOLOGI PENGENDALIAN KERUSAKAN BUNGA MANGGA DI MUSIM HUJAN	280
<i>Al. Budiyono, T. Purbiarti, E. Retnaningtyas dan Wahyudi</i>	
PENGAJIAN PENGATURAN PEMBUNGAAN MANGGA DI DATARAN MEDIUM	288
<i>Al. Gamal Pratomo, Djoko Wijadi, Al. Budiyono, M. Sugiyarto dan Martono</i>	
PENGAJIAN PENGGUNAAN ZAT PENGATUR TUMBUH DAN PUPUK ORGANIK PADA BEBERAPA KLON ANGGUR HARAPAN BANJARSARI	295
<i>B. Tegopati, N. Istiqomah</i>	
PENGARUH PENGGUNAAN ZPT TERHADAP PEMBUNGAAN DAN PRODUKSI PADA EMPAT VARIETAS MANGGA UNGGUL	303
<i>D. Rachmawati, S. Yuniastuti, Samad dan Indriana R.D.</i>	
UJI ADAPTASI GALUR HARAPAN CALON VARIETAS UNGGUL CABAI MERAH	311
<i>E.P Kusumainderawati, E. Retnaningtyas, Baswarsiati, Sarwono, E. Korlina dan Prayitno. S</i>	
UJI ADAPTASI RAKITAN TEKNOLOGI PERBENIHAN TANAMAN CABAI	319
<i>E.P. Kusumainderawati, W. Istuti, Sarwono, N. Istiqomah dan Prayitno. S</i>	
PENGAJIAN PEMANFAATAN BIOPESTISIDA DAN PUPUK HAYATI Mendukung Pengelolaan Tanaman Terpadu pada TOMAT	327
<i>L. Rosmahani, E. Korlina, M. Soleh, Dwi Setyorini</i>	

ANALISIS KEBIJAKAN: KONSEP DASAR DAN PROSEDUR PELAKSANAAN (*Policy Analysis: Basic Concept And Procedures*)

Pantjar Simatupang

ABSTRAK

Salah satu tugas pokok Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian (PSE) dan Balai Pengkajian Teknologi Pertanian (BPTP) ialah memberikan pertimbangan dan rekomendasi kebijakan pertanian kepada pemerintah (pusat dan daerah). Untuk itu analisis kebijakan merupakan salah satu kegiatan utama PSE dan BPTP. Dalam makalah ini diuraikan prinsip dasar dan panduan pelaksanaan analisis kebijakan. Analisis kebijakan merupakan proses sintesa hasil penelitian dan ilmu pengetahuan menjadi bahan pertimbangan dan rekomendasi kebijakan pemerintah sehingga merupakan salah satu simpul esensial pada siklus lengkap kegiatan penelitian-pengkajian. Analisis kebijakan termasuk kegiatan diseminasi hasil penelitian.

Kata kunci : Analisis kebijakan, prinsip dasar, prosedur pelaksanaan rekomendasi.

ABSTRACT

One primary mission of the Center for Agro Sosico Economic Research and Development (CASERD) and the Assessment Institute of Agricultural Technology (AIAT) is to provide policy assessments and recommendations to the government. This paper discuss basic principles and procedural outlines of policy analysis. Policy analysis is a process of synthesizing research outputs and related knowledge to produce a policy assessment or recommendation for the government, and hence it is an essential stage in a full cycle of research and development activities. Policy analysis a research dissemination activity.

Key word : Policy analisis, basic principle, procedural outlines, rekomendasi

PENDAHULUAN

Hampir semua negara memiliki departemen pertanian yang berarti memiliki kebijakan pertanian. Oleh karena tidak mengherankan seorang ekonom pertanian terkemuka mengatakan: *agricultural policy is ubiquitous and contentious* (Gardner, 1987; hal.3). Kutipan ini mengungkapkan sifat umum kebijakan pertanian (termasuk perikanan) yang agak paradoksal; ada dimana-mana namun selalu kontraversial. Di satu sisi, kebijakan pertanian sangat dibutuhkan, namun di sisi lain setiap kebijakan selalu dapat dijustifikasi dengan argumen yang saling bertentangan dan dampaknya bersifat dilematis (Timmer, Falcon and Pearson, 1983). Kebijakan pertanian umumnya tergolong kebijakan redistributif atau *Political Economic Seeking Transfers* (PEST) sehingga merupakan isu ekonomi-politik kontroversial (Rausser, 1982; 1992, Pope and Hallam, 1986). 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 dikatakan Gardner (1987, hal.349): "*.....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 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.

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 pemerintah (Hogwood and Gunn, 1988). 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 publik (Williams, 1971; Weiner and Vining, 1989). Kebijakan publik ialah keputusan atau tindakan pemerintah yang berpengaruh terhadap atau mengarah tindakan individu dalam kelompok masyarakat.

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 lanjut 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 bekepentingan (*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 spesifik-nya. 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.

Dengan menggunakan dikotomi Laswell (1970), penelitian kebijakan berorientasi pada pengetahuan mengenai perumusan kebijakan (*knowledge of policy making*)

sedangkan analisis kebijakan berorientasi pada pengetahuan dalam 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 perskriptif (*prescriptive knowledge*) yang bersifat normatif tentang kebijakan publik. Gabungan dari ilmu pengetahuan "tentang" dan "dalam" perumusan kebijakan ini disebut ilmu kebijakan (*policy science*).

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 "deadlines" longgar, tergantung munculnya isu	"Deadline" 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.

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 delineasi sektoral maupun secara jenjang organisasi pemerintahan.

Dasar delineasi 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

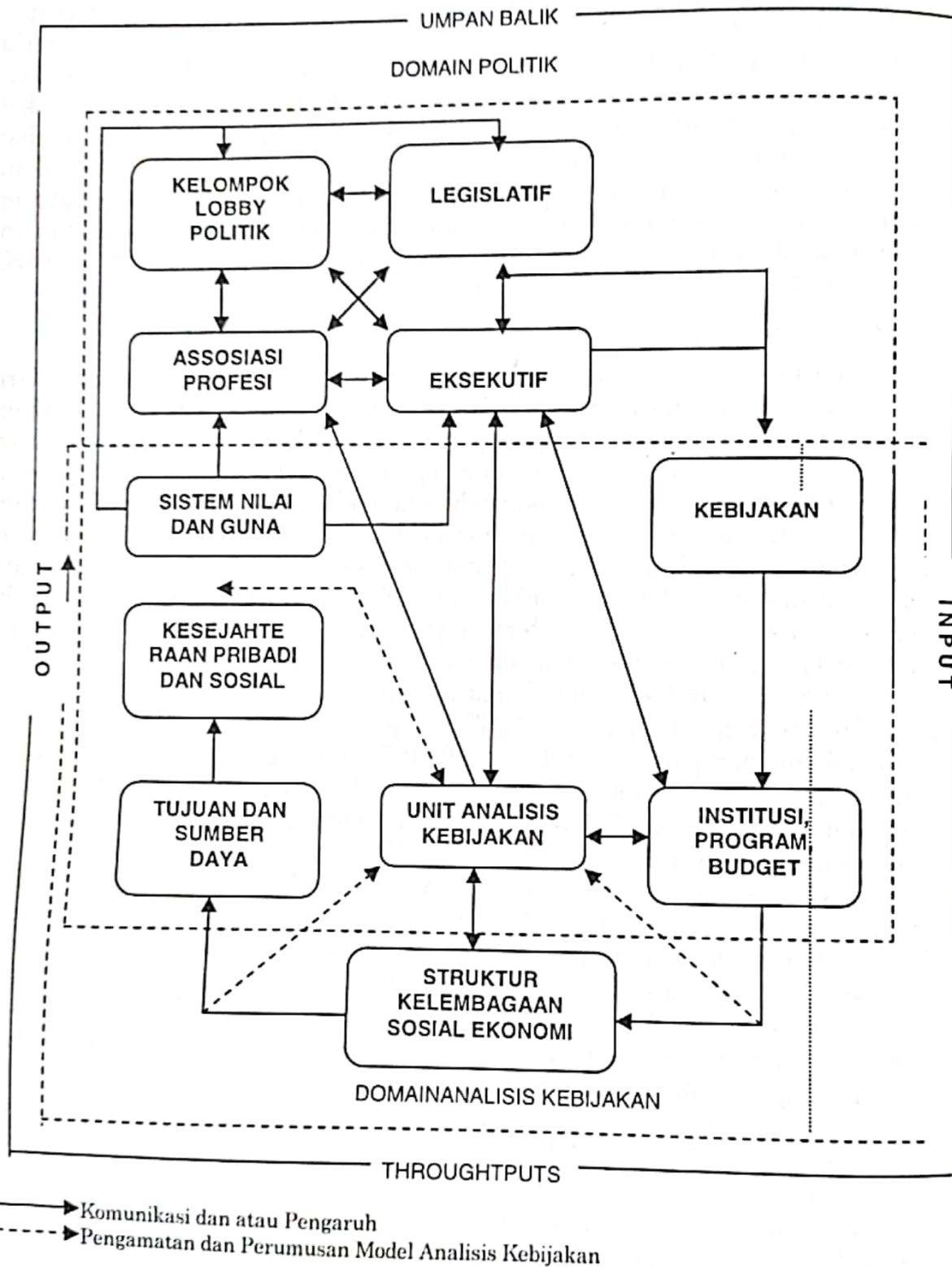
Bidang	Generik/Instrumen	Departemen/Lembaga berwenang
1. Inovasi teknologi	<ol style="list-style-type: none"> 1. Penelitian dan pengembangan teknologi 2. Penyuluhan 3. Pendidikan 	Deptan, LIPI, Menristek, Pemda Deptan, Pemda Depdiknas, Deptan
2. Input	<ol style="list-style-type: none"> 1. Penataan sistem penyediaan input 2. Pengendalian harga input (subsidi, pajak) 	Deperindag Depkeu, Deperindag, Pemda
3. Investasi dan modal	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pengembangan lembaga keuangan pertanian 2. Penyediaan kredit investasi dan modal kerja 3. Pengendalian suku bunga 4. Promosi dan pengaturan investasi 	BI, Depkeu BI, Depkeu, Pemda BI, Depkeu BKPM, Pemda
4. Insentif	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dukungan harga output 2. Pajak (PPN, pajak ekspor/impor, cukai) 3. Retribusi 4. Regulasi perdagangan 	Menko Ekuin Mekeu, Pemda Pemda Deperindag
5. Infrastruktur	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pembangunan irigasi 2. Transportasi dan telekomunikasi 3. Kelistrikan 	Depkimpraswil, Pemda Dephubtel Deptamben
6. Institusi (termasuk aturan pengelolaan sumberdaya)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pengembangan kelompok/organisasi 2. Pengembangan sistem kemitraan usaha 3. Pengembangan hukum dan peraturan 4. Lisensi penangkapan ikan 	Pemda, Deplutkan Pemda, Deplutkan Deptan, DPR, Pemda, DPRD Deptan
7. Industri	<ol style="list-style-type: none"> 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 kebijakannya 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

Kebijaksanaan 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 lobby-kepentingan dan organisasi massa) secara umum dan konstituen (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).



Gambar 1. Domain Politik dan Analisis Kebijakan

Sumber: Eberts and Sismondo (1978).

Masalah Struktural

Tidak berimpitnya domain analisis kebijakan dengan domain politik (proses pembuatan kebijakan) berdampak besar terhadap pekerjaan maupun pekerjaan 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 kebijaksanaan 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 dinasnyanya. Di sisi lain, analis pun 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 kebijaksanaan pertanian (X) dirancang dengan teknik optimalisasi berikut:

$$\begin{aligned} \text{Optimalkan } MX &= M + \Delta M(Q, X, M, T | A) & (1) \\ \text{dengan syarat: } Q &= Q(M, X, F, S | E) & (2) \end{aligned}$$

Keterangan: lihat Gambar 2.

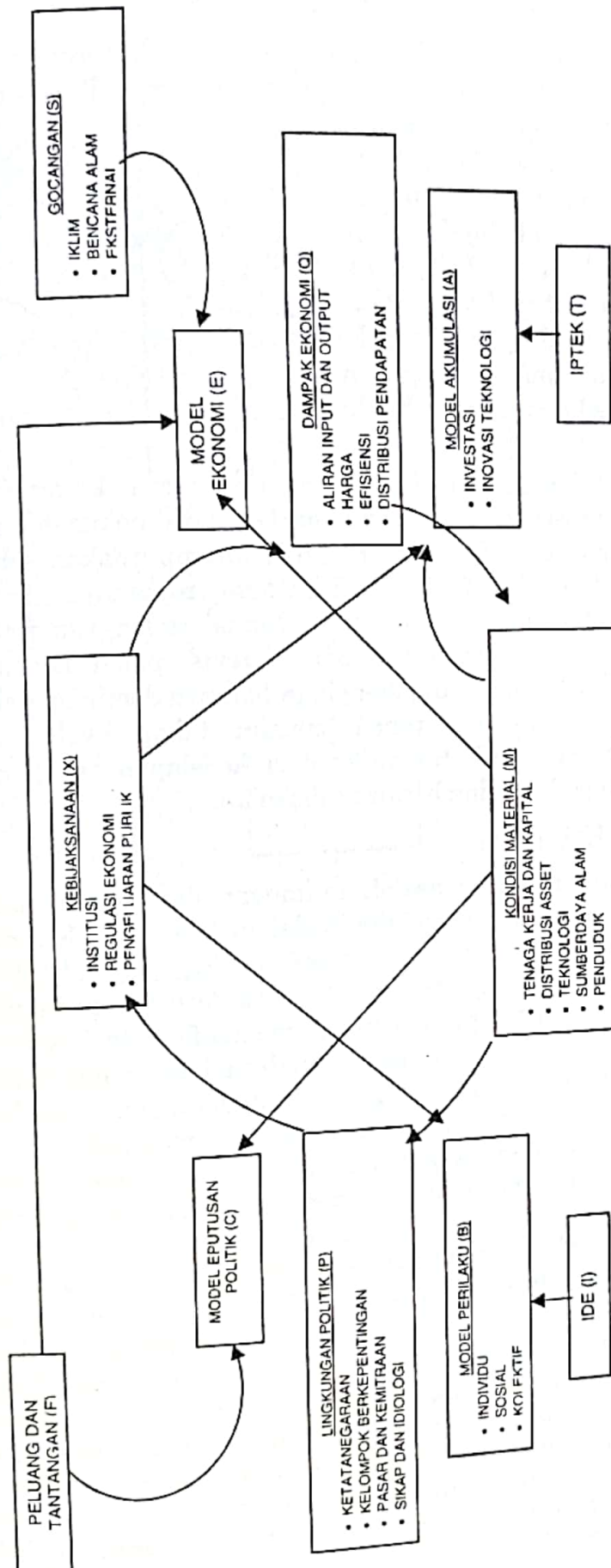
Dalam perspektif ekonomi positif, lingkungan politik sama sekali tidak relevan dalam perumusan kebijakan pertanian. Para pengambil keputusan bersatu dalam organisasi pemerintahan yang adil, bekerja keras dan bebas dari kepentingan pribadi dan kelompok. Pandangan ini jelas jauh dari realita sehingga tidak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

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

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

$$\begin{aligned} \text{dengan syarat: } Q &= Q(M, X, F, S | E) \\ \Delta M &= \Delta M(Q, X, M, T | A) \\ M &= M + \Delta M \end{aligned}$$

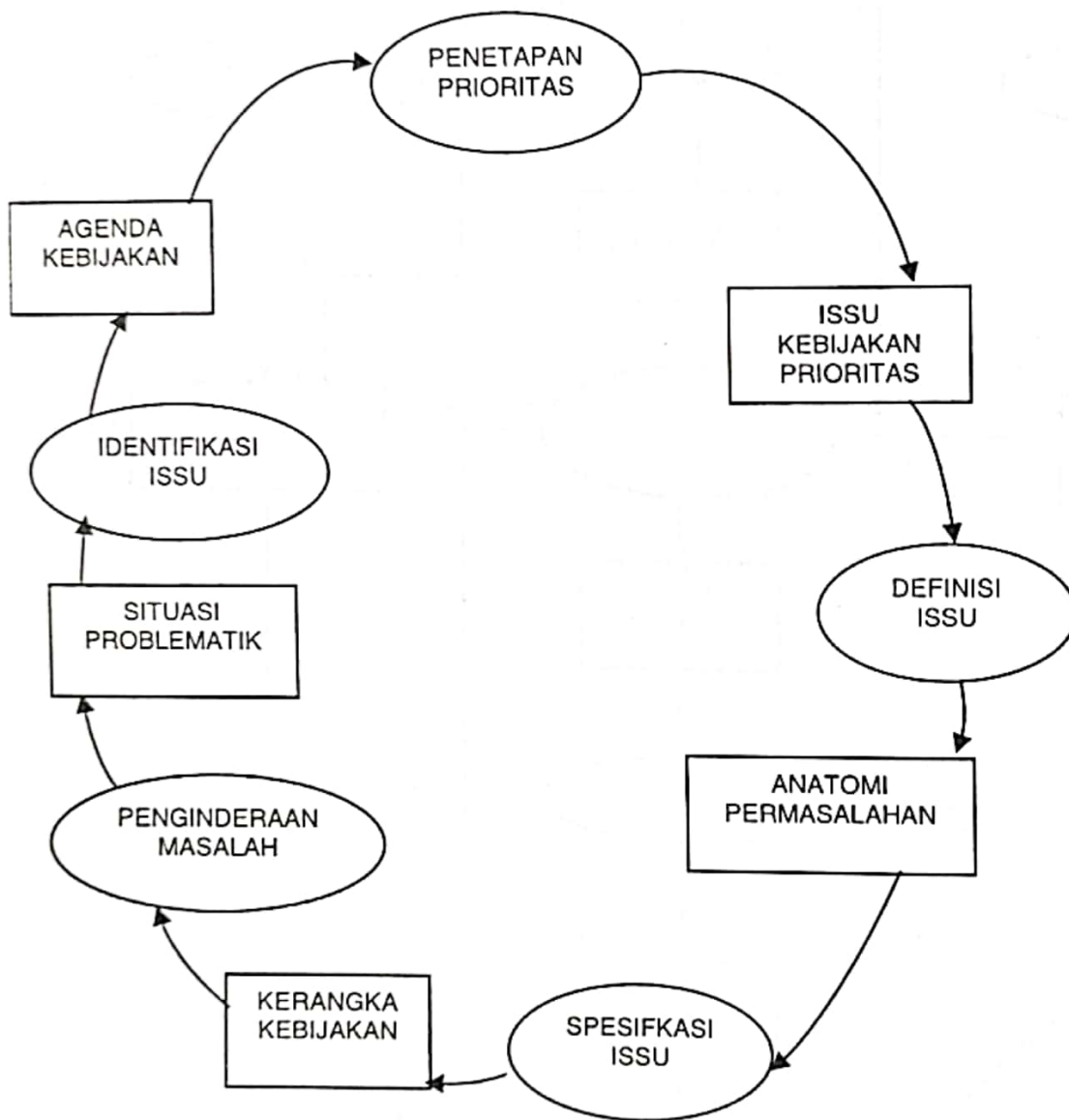
Paradigma ekonomi politik merupakan cerminan realita pembuatan kebijakan publik sehingga cocok dijadikan landasan analisis kebijakan pembangunan pertanian.



Gambar 2 Bagan Model Ekonomi Politik Endogen

Tahapan perumusan isu kebijakan dapat dibagi menjadi tiga kegiatan sekunsial (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*)



Gambar 4. Proses Perumusan Isu Kebijakan

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).

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. Keringan ongkos implementasi					
2. Peningkatan anggaran					
3. Beban komitmen sumberdaya					
4. Biaya analisis					
5. Nilai tambah analisis					
Total skor					

Sumber: Hogwood and Guner (1988)

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.

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 kegiatan (Winner and Vining, 1989):

1. Penetapan tujuan dan kendala
2. Pemilihan kriteria evaluasi
3. Spesifikasi opsi kebijakan
4. Evaluasi perkiraan setiap opsi kebijakan
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 efektifitas 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 ciri (Winner and Vining, 1989):

1. Ingin berperan dalam perumusan kebijakan namun tidak ingin terlibat dalam analisis.

2. Mereka sibuk dan menghadapi jadwal ketat.
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
2. Meningkatkan kredibilitas analisis

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 pertanggung jawaban (*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*), ketrampilan (*craft*), dan seni (*art*). Analisis kebijakan dapat diibaratkan sebagai melukis artistik yang membutuhkan visi, ketrampilan menggunakan kuas dan kanvas serta perspektif estetis (Wildavsky, 1979; Weiner and Vining, 1989). Oleh karena itu seorang analis kebijakan yang baik mestilah seorang ilmuwan yang visioner, cekatan, supel. Untuk itu seorang analis kebijakan haruslah memiliki persyaratan kemampuan berikut (Weiner and Vining, 1989):

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.
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 oposannya 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 kompartemantal, 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.
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 aparatur negara 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 menutupnutupi 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*" (Lee, 1994: p.1019).

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 pemerintah (Lee, 1994). 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 analisis kebijakan. Seperti halnya pembuat kebijakan (klien atau analisis kebijakan), masyarakat umum pun berhak untuk mengetahui dengan jelas dan lingkup terhadap semua konsekuensi kebijakan yang dibuat pemerintah. Untuk itu, analisis kebijakan wajib melaksanakan penyuluhan atau penerangan kebijakan kepada masyarakat umum.

DAFTAR PUSTAKA

- Eberts, P.R. and S. Sismondo. 1978. Principles in Design and Management of Policy Research. In D.L. Rogers and L.R. Whiting (Eds.), *Rural Policy Research Alternatives*, p.42-72. Iowa State University Press.
- Gardner, B. 1987. *The Economic of Agricultural Policies*. MacMillan Publishing Company, New York, USA.
- Hogwood, B.W. and L.A. Gunn. 1988. *Policy Analysis for the Real World*. Oxford University Press.
- Lasswell, H. 1970. The Emerging Conception of the Policy Sciences. *Policy Sciences* 1(1):3-30.
- 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.
- Pope, R. and A. Hallam. 1986. A Confusion of Agricultural Economist?. *American Journal of Agricultural Economist* 68:572-593.
- Rausser, G.C. 1982. Political Economic Markets: PERTs and PESTs in Food and Agriculture. *American Journal of Agricultural Economics* 64(5): 821-832.
- Rausser, G.C. 1992. Predatory Versus Productive Government: The Case of US Agricultural Policies. *Journal Economic Perspectives*, 6(3):133-157.
- Timmer, P., W. Falcon, and S. Pearson. 1983. *Food Policy Analysis*. John Hopkins University Press, Baltimore, USE.
- Weimer, D.L. and A.R. Vining. 1989. *Policy Analysis: Concept and Practice*. Prentice Hall Inc. Englewoods, J.J., USA.
- Wildavsky, A. 1979. *Speaking Truth to Power: The Art an Craft of Policy Analysis*. Little-Brown, Boston, USA.
- Williams, W. 1971. *Social Policy Research and Analysis*. American Elswier Publishing Company, New York, USA.