

# ANALISIS IMPLEMENTASI KEBIJAKSANAAN PENGEMBANGAN PERTANIAN DI ERA OTONOMI DAERAH PROPINSI JAWA TIMUR

KARYA ILMIAH TERTULIS  
(SKRIPSI)

Diajukan Guna Memenuhi Salah Satu Syarat untuk  
Menyelesaikan Pendidikan Program Sarjana Strata Satu  
Jurusan Sosial Ekonomi Pertanian / Agribisnis  
Fakultas Pertanian Universitas Jember

Asal:	hadiah	Klass 631.2 KUR a.o.
Terima di:	Pembelian	
No. Induk:	18 MAR 2004	
Pengkatalog:	<i>[Signature]</i>	
Oleh	Saeful Okta Kurniawan	
	NIM: 981510201201	
	PERTANIAN PEMBANGUNAN	

DEPARTEMEN PENDIDIKAN NASIONAL  
UNIVERSITAS JEMBER  
FAKULTAS PERTANIAN

Februari 2004

**KARYA ILMIAH TERTULIS BERJUDUL**

**ANALISIS IMPLEMENTASI KEBIJAKSANAAN  
PENGEMBANGAN PERTANIAN DI ERA OTONOMI  
DAERAH PROPINSI JAWA TIMUR**

Oleh

**Saeful Okta Kurniawan**

NIM. 981510201201

**Dipersiapkan dan disusun dibawah bimbingan**

**Pembimbing Utama : Prof. Dr. Ir. Rudi Wibowo, MS**

NIP. 130 531 972

**Pembimbing Anggota : Ir. Jani Januar, MT.**

NIP. 131 798 139

**KARYA ILMIAH TERTULIS BERJUDUL**

**ANALISIS IMPLEMENTASI KEBIJAKSANAAN  
PENGEMBANGAN PERTANIAN DI ERA OTONOMI  
DAERAH PROPINSI JAWA TIMUR**

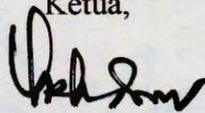
Dipersiapkan dan disusun oleh

**Saeful Okta Kurniawan**  
NIM. 981510201201

Telah diuji pada tanggal  
26 Februari 2004  
dan dinyatakan telah memenuhi syarat untuk diterima

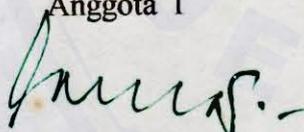
**TIM PENGUJI**

Ketua,



**Prof. Dr. Ir. Rudi Wibowo, MS**  
NIP. 130 531 972

Anggota I



**Ir. Jani Januar, MT**  
NIP. 131 798 139

Anggota II



**Djoko Soejono, SP**  
NIP. 132 164 097



**MENGESAHKAN**

Dekan,

  
**Aris Mujuharjati, MS**  
NIP. 130 609 808

**MOTTO**

- \* *“ dan Dia (Allah) adalah Maha Kuasa atas segala sesuatu “.*

(Q.S. Al Maidah : 120 )

- \* *Bekerja dengan ketekunan, keuletan, keberanian, serta menyadari akan kebesaran-Nya akan menghasilkan sesuatu yang tidak mungkin menjadi mungkin.*

( Jani Januar )

- \* *Sebelum memimpin orang lain, pimpin dulu diri sendiri*

( Bungaran Saragih )

- \* *Commitment with Think “Value”, Think “Need” and Think “ Can “*

( Saeful Okta Kurniawan )

HALAMAN PERSEMBAHAN

Teriring doa dan syukur kehadiran Allah SWT, saya persembahkan Karya Tulis ini kepada Beliau :

1. **Ibunda Sunanti, Ayahanda Sutrisno, Kakek Abdurohim, dan Kyai Said Nachrowi** serta adik-adikku tersayang **Dwi Onilawati dan Teguh Imanudin** atas segala perhatian, kasih sayang, perjuangan dan doa restunya sehingga saat ini saya benar-benar *concern and commitment* untuk menyelesaikan skripsi.
2. **ExxonMobil**, terima kasih atas beasiswanya yang sangat berarti. Suara **Generasi Bawah** dari **Universitas Jember** ingin juga menyapa kawan-kawan 100 mahasiswa yang ada di seluruh Tanah Air Indonesia penerima beasiswa "**Outstanding Student**" Se-Indonesia tahun akademik 2001-2002. **Kalian memang berbeda dan Kalian memang lebih baik.**
3. **Almamater dan Republik Indonesia** tercinta.

Selanjutnya Karya Tulis ini saya peruntukkan buat :

1. **Seluruh Mahasiswa Pertanian** (Wida, Samsul, Neti, Adam, Yusi, Ririn, Setya, Eko, Ali, Fike dkk) dan spesial bagi Pengurus BEM (Iza, Wahid, Herman, Tono, Deny, Jati, Pandu, Oni, Pebri dkk) yang telah memberikan kepercayaan dan *support* selama saya mengemban amanah sebagai **Presiden Mahasiswa BEM Pertanian Unej**. *Thank you. I love you all.*
2. **Seluruh Crew Sosek angkatan 1998** yang tak mungkin saya sebutkan satu persatu. Salam KISS '98.
3. Teman-teman seperlombaan **Mahasiswa Berprestasi (Mawapres)** Tahun 2001 di Fakultas Pertanian dan kawan-kawan satu Tim **LKTI** Tingkat Fakultas Pertanian dalam rangka Pimnas XIV dan XV Bidang IPA Tahun 2001 dan 2002 dari Jurusan Sosial Ekonomi Pertanian. *God luck.*
4. Kawan-kawan sepermainan di Ikatan Senat Mahasiswa Pertanian Indonesia (**ISMPI**) baik di Pusat maupun di Wilayah Khususnya BPW dan BPMW IV. Salam ISMPI dan Selamat Berjuang.

5. Teman-teman dari **Forum Komunikasi BEM Se-Universitas Jember**.
6. Teman-teman mitra kerja yang pernah bekerjasama dalam **Satu Tim Asisten Praktikum Dasar-dasar Penyuluhan dan Komunikasi, Praktikum Metodologi Penelitian Sosial Ekonomi, Praktikum Penerapan Komputer, Praktikum Statistika, Praktikum Rancangan Percobaan, Praktikum Dasar-dasar Manajemen**. *God bless*.
7. **Ibu Robert** sekeluarga dan Mas Nanang atas perhatian dan dukungannya selama saya hidup di Jember.
8. Serta **Sahabat-sahabat lainnya** dalam berbagai *event*; seminar, pelatihan, serta teman diskusi yang tidak mungkin saya sebut satu pesatu.

## KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadiran Tuhan Yang Maha Esa atas segala ridho dan rahmat-Nya, sehingga Karya Ilmiah ini dengan judul “ **Analisis Implementasi Kebijakan Pengembangan Pertanian di Era Otonomi Daerah Propinsi Jawa Timur** ” dapat penulis selesaikan sebagaimana mestinya.

Karya Ilmiah ini terwujud di bawah bimbingan Prof. Dr. Ir. Rudi Wibowo, MS (DPU), Ir. Jani Januar, MT (DPA) serta Djoko Soejono, SP (DPA sekaligus Dosen Wali). Beliau-belaiulah yang menjadi teladan dan sumber ide bagi kemajuan penulis. Penulis menyampaikan terima kasih mendalam kepada Beliau atas perhatiannya yang begitu besar dalam mendidik penulis.

Pada kesempatan ini juga penulis menyampaikan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada :

1. Prof. Dr. Ir. Bungaran Saragih, M.Ec selaku Menteri Pertanian Republik Indonesia.
2. Drs. Imam Utomo. S selaku Gubernur Jawa Timur.
3. Dr. Ir. Tarcisius Sutikto, M.Sc selaku Rektor Universitas Jember.
4. Ir. Arie Mudjiharjati, MS selaku Dekan Fakultas Pertanian Universitas Jember
5. Ir. Imam Syafi'i, MS selaku Ketua Jurusan Sosial Ekonomi Pertanian.
6. Ir. Mohammad Maksum, M.Sc selaku Kepala Dinas Pertanian Propinsi Jawa Timur.
7. Ir. E. Nindyowati, M.Sc selaku Kepala Badan Ketahanan Pangan Propinsi Jawa Timur.
8. Semua pihak yang telah membantu penulis selama pelaksanaan hingga akhir penulisan Karya Ilmiah Tertulis ini.

Akhir kata penulis menyadari bahwa Karya Ilmiah ini jauh dari sempurna. Namun demikian penulis berharap Karya Ilmiah ini dapat bermanfaat bagi semua pihak yang berminat dan berkepentingan dalam mengawal agenda pembangunan pertanian.

Jember, Februari 2004

Penulis

DAFTAR ISI

	<b>Halaman</b>
HALAMAN JUDUL .....	i
HALAMAN DOSEN PEMBIMBING .....	ii
HALAMAN PENGESAHAN .....	iii
HALAMAN MOTTO .....	iv
HALAMAN PERSEMBAHAN .....	v
KATA PENGANTAR .....	vii
DAFTAR ISI .....	viii
DAFTAR TABEL .....	x
DAFTAR GAMBAR .....	xi
RINGKASAN .....	xii
<b>I. PENDAHULUAN</b>	
1.1 Latar Belakang Permasalahan .....	1
1.2 Identifikasi Permasalahan .....	4
1.3 Tujuan dan Kegunaan .....	4
1.3.1 Tujuan .....	4
1.3.2 Kegunaan .....	5
<b>II. KERANGKA PEMIKIRAN DAN HIPOTESIS</b>	
2.1 Tinjauan Pustaka .....	6
2.1.1 Pemahaman tentang Perencanaan, Kebijakan dan Implementasinya .....	6
2.1.2 Gambaran Umum Kebijakan Pembangunan Pertanian .....	9
2.1.3 Arah Strategi Pembangunan Pertanian .....	14
2.2 Kerangka Pemikiran .....	15
2.3 Hipotesis .....	30
<b>III. METODOLOGI PENELITIAN</b>	
3.1 Penentuan Daerah Penelitian .....	31
3.2 Desain Pendekatan Penelitian .....	31
3.3 Metode Pendekatan Penelitian .....	32
3.4 Metode Pengambilan Contoh .....	32
3.5 Metode Pengumpulan Data .....	32
3.6 Metode Analisis Data .....	33
3.7 Terminologi .....	35

**IV. GAMBARAN UMUM DAERAH PENELITIAN**

4.1	Keadaan Geografi Wilayah Jawa Timur.....	37
4.2	Keadaan Penduduk.....	37
4.3	Kondisi Pertanian.....	38
4.3.1	Kondisi Lahan Pertanian.....	38
4.3.2	Produksi Tanaman Pangan.....	39
4.3.3	Produksi Hortikultura.....	39
4.3.4	Program Pengembangan Tanaman Pangan dan Hortikultura.....	40
4.4	Kondisi Pemerintahan.....	42

**V. TELAAH PERENCANAAN PEMBANGUNAN PERTANIAN PADA ERA OTONOMI DAERAH**

5.1	Mekanisme Pembangunan Nasional.....	44
5.2	Mekanisme Pembangunan Pertanian Masa Otonomi Daerah.....	45

**VI. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

6.1	Gambaran Umum Kondisi Kelembagaan.....	53
6.1.1	Dasar Pembentukan.....	53
6.1.2	Tugas Pokok dan Fungsi.....	54
6.2	Analisis Pola Kerja Kelembagaan Dalam Perencanaan dan Pembangunan.....	55
6.2.1	Mekanisme Kerja Kelembagaan.....	55
6.2.2	Analisis Pola Perencanaan.....	58
6.3	Analisis Implementasi Kebijakan.....	69
6.3.1	Landasan Implementasi.....	69
6.3.2	Analisis Implementasi Kebijakan.....	73

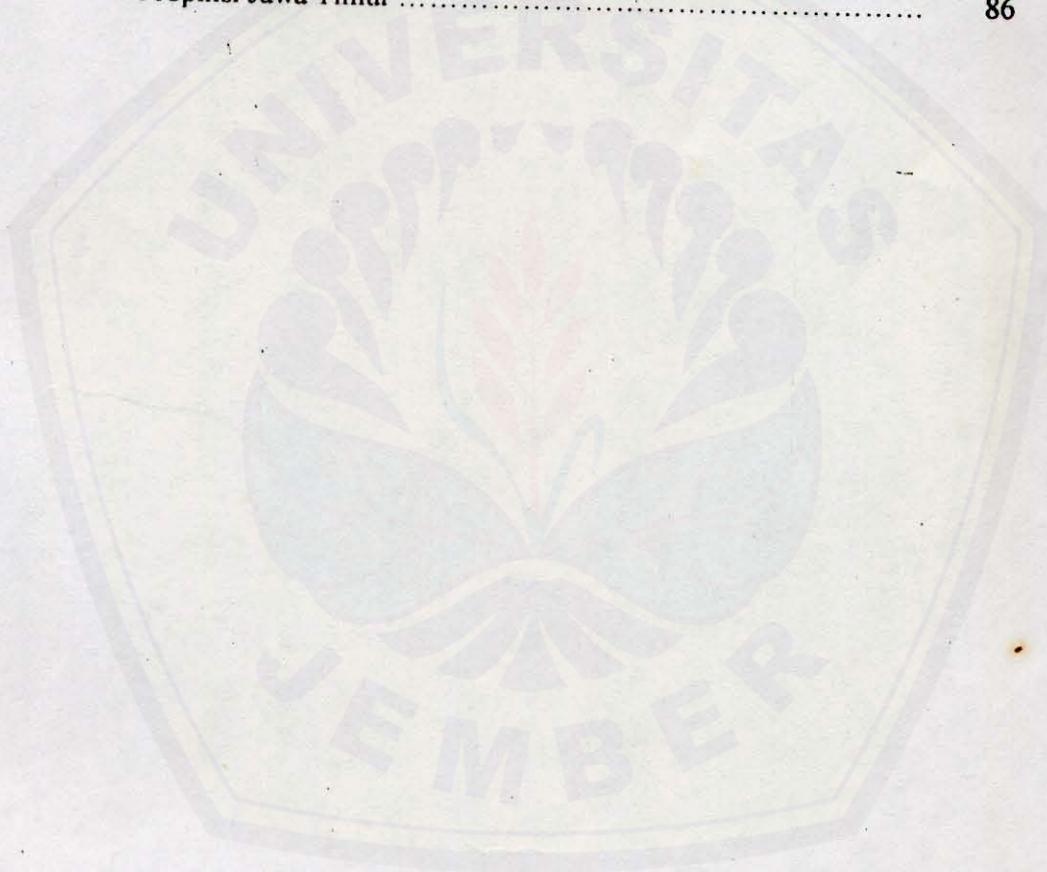
**VII. KESIMPULAN DAN SARAN**

7.1	Kesimpulan.....	93
7.2	Saran.....	93

**DAFTAR PUSTAKA**

DAFTAR TABEL

Nomor	Judul	Halaman
1	Perbedaan Bentuk Kelembagaan .....	56
2	Deskripsi Tugas Kelembagaan .....	57
3	Pemetaan Desain Kinerja Kelembagaan .....	60
4	Matrik Acuan Kebijakan Wilayah Propinsi Jawa Timur ....	70
5	Analisis Implementasi Kebijakan Dinas Pertanian Propinsi Jawa Timur .....	79
6	Analisis Implementasi Kebijakan Badan Ketahanan Pangan Propinsi Jawa Timur .....	86



DAFTAR GAMBAR

Nomor	Judul	Halaman
1	Pola Kerja Metode Sintesis Terfokus .....	9
2	Alur Pikir Analisis Implementasi Keb.jaksanaan Pengembangan Pertanian di Era Otonomi Daerah Propinsi Jawa Timur .....	22
3	Desain Alur Pendekatan Penelitian .....	31
4	Variabel-variabel Proses Implementasi Kebijakan .....	34
5	Mekanisme Perencanaan Pembangunan .....	50
6	Mekanisme Penyusunan Perencanaan Pembangunan Dinas Pertanian Propinsi Jawa Timur .....	68
7	Mekanisme Penyusunan Perencanaan Pembangunan Badan Ketahanan Pangan Propinsi Jawa Timur .....	68



**Saeful Oкта Kurniawan.** 981510201201. Analisis Implementasi Kebijakan Pengembangan Pertanian di Era Otonomi Daerah Propinsi Jawa Timur (dibimbing oleh Prof. Dr. Ir. Rudi Wibowo, MS sebagai DPU dan Ir. Jani Januar, MT sebagai DPA).

## RINGKASAN

Studi tentang implementasi kebijakan pengembangan pertanian di era otonomi daerah dalam konteks kelembagaan merupakan isu strategis nasional yang cukup *feasible* untuk dikaji lebih mendalam bagi kalangan akademisi yang memiliki kepedulian terhadap hasil riil pembangunan pertanian sejalan dengan perubahan lingkungan strategis yang diatur menurut Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah serta Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom. Penelitian ini bertujuan : (1) untuk mengetahui pola perencanaan dan kebijakan pengembangan pertanian Propinsi Jawa Timur di era otonomi; serta (2) untuk mengetahui implementasi kebijakan pengembangan pertanian di Propinsi Jawa Timur.

Penelitian dilakukan di Wilayah Propinsi Jawa Timur. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif. Metode pengambilan contoh responden dilakukan terhadap pelaksana kebijakan dengan penentuan contoh menggunakan *Purposive Sampling*. Institusi yang dijadikan sampel penelitian meliputi : (1) Biro Perekonomian Propinsi; (2) Badan Perencanaan Pembangunan Propinsi; (3) Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura Propinsi Jawa Timur; dan (4) Badan Ketahanan Pangan (BKP) Propinsi Jawa Timur. Data dalam penelitian ini berupa data primer dan data sekunder. Alat analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis kebijakan publik.

Berdasarkan cara pelaksanaan atau arus informasinya, pola perencanaan kelembagaan publik sektor pertanian Propinsi Jawa Timur bersifat perencanaan dari bawah (*bottom up planning*). Maksudnya bahwa mekanisme perencanaan yang ada itu bermuara pada aspirasi dan partisipasi masyarakat sesuai dengan

kebutuhan, kepentingan serta potensi yang dimiliki oleh masing-masing kabupaten/kota dalam lingkup Propinsi Jawa Timur. Mekanisme yang dimaksudkan adalah Rapat Koordinasi Pembangunan (Rakorbang) tingkat Propinsi. Dalam koordinasi propinsi ini dibahas rancangan kegiatan kabupaten/kota yang telah dihasilkan dari Rakorbang tingkat kabupaten/kota.

Berdasarkan analisis kebijakan publik, pola kebijakan pengembangan pertanian Propinsi Jawa Timur secara kelembagaan/institusional diterapkan dengan fungsi pelayanan melalui Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura serta fungsi teknis melalui Badan Ketahanan Pangan Propinsi Jawa Timur.

Sedangkan implementasi kebijakan yang dilakukan dalam pengembangan pertanian Propinsi Jawa Timur kurang efektif, hal ini terutama ditunjukkan dari : (1) masih kompleksnya permasalahan yang dihadapi dalam rangka mewujudkan visi pembangunan pertanian serta adanya benturan-benturan dalam kegiatan operasional; (2) dukungan dan partisipasi aktif pelaku-pelaku pembangunan terhadap program masih kurang; (3) sosialisasi program Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Badan Ketahanan Pangan Propinsi Jawa Timur kepada *stakeholders* pembangunan pertanian khususnya petani belum berjalan secara optimal; dan (4) adanya ketimpangan antara rencana dengan realisasi kegiatan secara kelembagaan serta adanya bias program pembangunan pertanian.

## I. PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang Permasalahan

Sejalan dengan perubahan lingkungan strategis menjelang pada akhir tahun 1990-an yang sedang berlangsung maka lahirlah kebijakan mengenai otonomi daerah yang diatur menurut Undang-Undang Otonomi Daerah Tahun 1999 yang berisi 3 Undang-Undang (UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah; UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah; dan UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN) dan Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom. Kebijakan tersebut merupakan produk politik dalam mengelola sektor-sektor pembangunan.

Sejak awal berdirinya Republik ini, masalah utama yang dihadapi bangsa kekurangan produk pangan. Oleh karena itu cukup realistis jika sejak awal kemerdekaan fokus utama pembangunan pertanian lebih terarah pada peningkatan produksi pertanian untuk bahan pangan, dengan motor penggeraknya kegiatan budidaya (*on farm*). Identifikasi persoalan pembangunan pertanian secara umum, disampaikan oleh Saragih (2003) sebagai berikut.

Pendekatan pembangunan masa lalu menyisakan beberapa masalah besar yang harus segera dipecahkan, yaitu : (a) konsumsi akan bahan pangan terus meningkat seiring dengan pertumbuhan penduduk dan peningkatan pendapatan masyarakat; (b) rata-rata tingkat pendapatan petani masih rendah; (c) kebanyakan kegiatan budidaya masih belum efisien yang berakibat pada harga pokok pangan yang masih mahal; dan (d) masih banyaknya sarana/input untuk usaha budidaya yang berasal dari impor.

Terkait dengan pembangunan sektor pertanian yang ditangani oleh Departemen Pertanian juga telah dirancang desain utama dalam skenario pembangunan pertanian di era otonomi daerah. Menurut Saragih (2002), menjelaskan sebagai berikut.

Visi pembangunan pertanian adalah terwujudnya masyarakat yang sejahtera khususnya petani melalui pembangunan sistem dan usaha-usaha agribisnis yang berdaya saing, berkerakyatan, berkelanjutan dan desentralistis. Melalui

Serangkaian kebijakan operasional pembangunan pertanian yang secara umum diimplementasikan sebagai upaya untuk memfasilitasi, melayani, dan mendorong berkembangnya sistem dan usaha agribisnis yang berdaya saing, berkerakyatan, berkelanjutan, dan terdesentralisasi.

Kebijakan otonomi daerah yang disahkan masa pemerintahan transisi dengan situasi politik yang bergejolak, dalam perjalanannya ditemui permasalahan-permasalahan yang krusial. Hal ini ditegaskan oleh Saragih (2002), bahwa :

Hal yang masih dirasakan kritis dalam kaitannya dengan pemberlakuan otonomi daerah antara lain, bahwa belum terbentuk persepsi yang sama mengenai implementasi otonomi daerah, belum memadainya instrumen pengaturan dan pelayanan, kesiapan sumberdaya manusia pelaksana pembangunan dan lemahnya jaringan kerja antara pusat dan daerah serta *stakeholders*. Evaluasi pelaksanaan program pembangunan pertanian sejak otonomi daerah memang menunjukkan banyaknya kekurangan atau belum pada tempatnya.

Sesuai kapasitasnya, pembangunan Propinsi Jawa Timur sebagai subsistem dari kerangka sistem pembangunan nasional akan menerima dampak dari otonomi daerah serta globalisasi, untuk itu harus diantisipasi melalui pemberdayaan potensi domestik dengan kreatifitas yang beragam dan yang lebih penting harus memiliki daya saing yang tinggi. Untuk itu rumusan kebijakan dan strategi pembangunan harus dilakukan dengan tepat. Di tingkat wilayah, problematika pembangunan pertanian yang muncul ke permukaan diungkapkan oleh Ranuwidjaja (2001) sebagai berikut.

Permasalahan-permasalahan menonjol yang selalu dijumpai dalam pembangunan pertanian tanaman pangan adalah lemahnya struktur permodalan, wawasan dan teknologi; usahatani tidak efisien karena kecilnya asset yang dimiliki; tidak adanya jaminan harga produksi; ketergantungan budidaya terhadap musim masih tinggi; lemahnya daya saing produk di pasar internasional.

Dengan teridentifikasinya masalah-masalah pada level nasional dan wilayah tentunya akan menjadi dasar dalam merumuskan program-program pembangunan pertanian dengan menggunakan segenap potensi sumberdaya yang tersedia. Kondisi ini mengharuskan dilakukannya reorientasi program

pembangunan pertanian hingga memungkinkan teratasinya berbagai permasalahan akibat pendekatan paradigma pembangunan masa lalu.

Permasalahan tersebut berawal dari perbedaan antara cita-cita dan realitas. Pelaku-pelaku pembangunan pertanian seharusnya menyadari akan *privacy* hidupnya yang muncul bukan dari kesempatan yang tiba-tiba datang melainkan melalui penciptaan pilihan-pilihan. Untuk memperoleh pilihan terbaik yang paling sesuai dan paling menguntungkan tentunya harus bersandar dan bermuara pada logika hatinya dalam men-*translate* visi dan misi yang dikehendaki. Dalam berpikir visi dan misi tidak hanya berpikir tentang cerita sukses masa lalu dan masa sekarang, akan tetapi yang lebih penting adalah berpikir masa depan.

Sebagai konsekuensi logisnya, pelaku-pelaku pembangunan diharapkan mampu menemukan dan merumuskan setiap *source of problem* secara bijaksana guna dicarikan rumusan formula *problem solving*-nya secara tepat dan paling baik. Ini berarti harus ada proses pengambilan keputusan dalam konteks aktivitas ekonomi (pertanian) secara rasional komprehensif dan terpadu dengan mengedepankan pencarian kembali dan atau pemilihan alternatif terbaik agar memperoleh nilai tujuan yang dianggap *positive, strategic and meaningful* melalui serangkaian kerja yang relevan dan perlu untuk dilakukan. Dalam mobilitasnya para pelaku atau aktor pembangunan harus merumuskan kenyataan serta tahu dimana sekarang dia berada, dan perlu tahu arah dari apa yang dituju sehingga secara otomatis akan dapat mengestimasi dengan baik apa yang akan dikerjakannya.

Dalam proses mencapai tujuan, ternyata merencanakan saja tidak cukup oleh karena itu harus ada tindak lanjut sebagai upaya-upaya yang realistis dalam rangka mengimplementasikan perencanaan yang telah dikonsep sebelumnya. Tidak dapat dipungkiri bahwa kondisi manusia yang saling membutuhkan kerjasama dan saling mempengaruhi satu sama lain hingga membentuk organisasi. Untuk mencapai tujuan standar atau ideal yang diperjuangkan, diperlukan persiapan SDM yang mampu berkompetisi dalam memanfaatkan potensi dan sumberdaya (*resources*) yang tersedia secara efisien, produktif dan berkelanjutan.

Tentu saja aktivitas yang dibentuk harus berisi manajemen ilmiah dibawah payung organisasi yang modern, tangguh dan profesional.

Permasalahannya apabila kemudian ternyata program tidak berjalan sebagaimana mestinya, maka kemungkinan akan dilakukan upaya penyesuaian terhadap program tersebut atau peneraan sanksi hukum tertentu pada pejabat-pejabat yang bertanggungjawab atau kebijaksanaan itu sendiri perlu dirumuskan kembali. Kendatipun demikian, perhatian utama implementasi kebijaksanaan berkenaan dengan masalah : pertama, sejauh manakah tujuan-tujuan atau sasaran-sasaran resmi kebijaksanaan telah tercapai dan ; kedua, apakah alasan yang menyebabkan tujuan atau sasaran tertentu tercapai atau tidak (Wahab, 1991).

Atas dasar pertimbangan tersebut, maka studi tentang implementasi kebijaksanaan pengembangan pertanian di era otonomi daerah dalam konteks kelembagaan merupakan isu-isu strategis nasional yang cukup penting dan *feasible* untuk dikaji lebih mendalam bagi kalangan akademisi yang memiliki kepedulian terhadap hasil riil pembangunan pertanian dalam bingkai otonomi daerah khususnya di wilayah Propinsi Jawa Timur.

## 1.2 Identifikasi Masalah

1. Bagaimana pola perencanaan dan kebijakan pengembangan pertanian Propinsi Jawa Timur di era otonomi ?
2. Bagaimana implementasi kebijakan yang dilakukan dalam pengembangan pertanian di Propinsi Jawa Timur ?

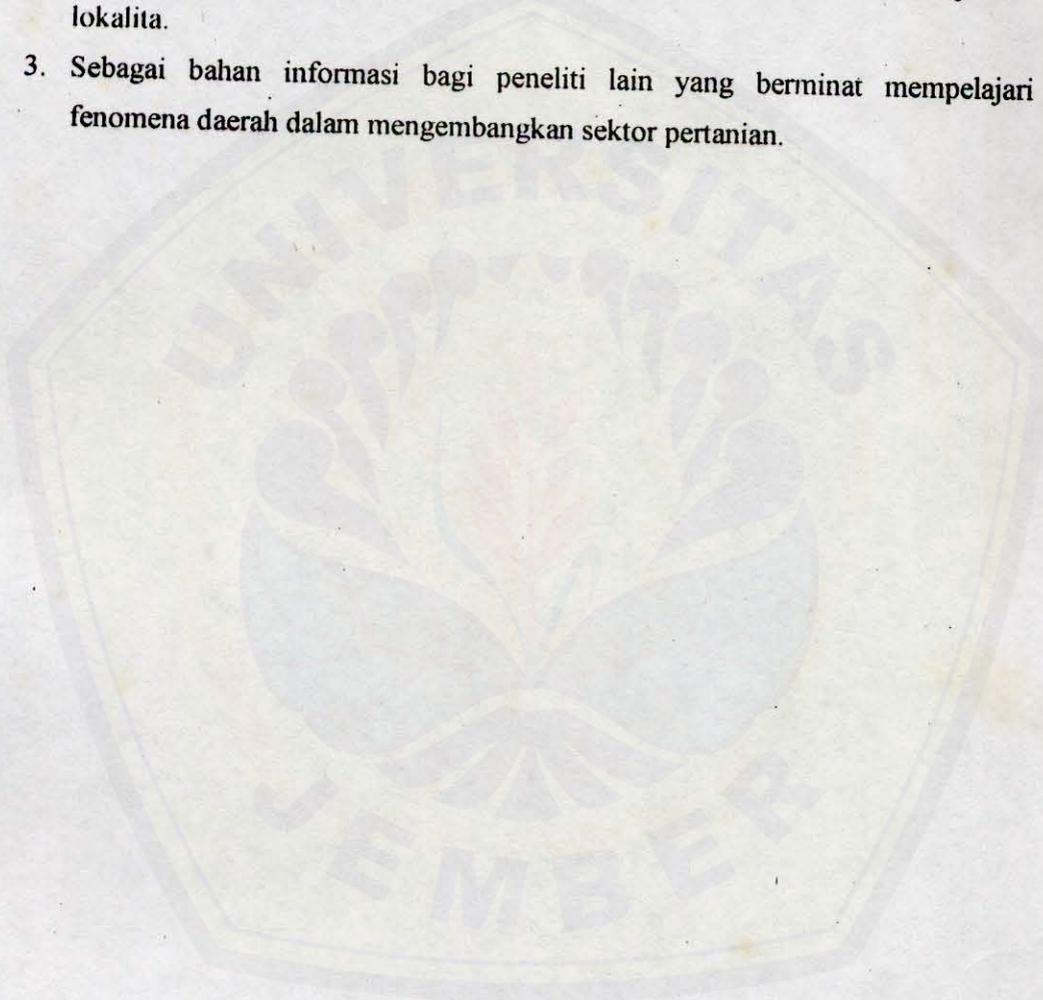
## 1.3 Tujuan dan Kegunaan

### 1.3.1 Tujuan

1. Untuk mengetahui pola perencanaan dan kebijakan pengembangan pertanian Propinsi Jawa Timur di era otonomi.
2. Untuk mengetahui implementasi kebijakan pengembangan pertanian di Propinsi Jawa Timur .

### 1.3.2 Kegunaan

1. Sebagai bahan pertimbangan bagi Pemerintah Propinsi Jawa Timur dalam menentukan kebijakan di bidang pertanian di masa datang dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah.
2. Sebagai bahan pertimbangan bagi masyarakat Jawa Timur khususnya para pelaku agribisnis (*Stakeholders*) dalam menggali peluang usaha sesuai spesifik lokalita.
3. Sebagai bahan informasi bagi peneliti lain yang berminat mempelajari fenomena daerah dalam mengembangkan sektor pertanian.



## II. KERANGKA PEMIKIRAN DAN HIPOTESIS

### 2.1 Tinjauan Pustaka

#### 2.1.1 Pemahaman tentang Perencanaan, Kebijaksanaan dan Implementasinya

Perencanaan adalah suatu proses mempersiapkan secara sistematis kegiatan-kegiatan yang akan dilakukan untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Perencanaan kebijaksanaan meliputi penyiapan dari mulai pengumpulan bahan atau informasi dan saran-saran kemudian menganalisisnya, semuanya yang ada dan dalam kaitan dengan kebijaksanaan yang akan dijalankan. Selain daripada itu dalam perencanaan termasuk juga menemukan dan merumuskan masalah-masalah. Mungkin tidak berlebihan jika dilakukan pula meramal apa sebaiknya dilakukan dan apa pula perkiraan akibat atau pengaruhnya dalam kehidupan masyarakat (Suryaningrat, 1989).

Menurut Wibowo (2000) menjelaskan bahwa pola perencanaan menurut cara pelaksanaannya terdiri dari : (1) perencanaan *bottom up* adalah perencanaan yang mengacu pada perencanaan dari bawah (Pemda, departemen maupun *stakeholder*); dan (2) Perencanaan *top down* adalah perencanaan negara yang keseluruhan prosesnya berada di bawah perencanaan pusat.

Menurut Perserikatan Bangsa-Bangsa (dalam Wahab, 1991) menyebutkan kebijaksanaan itu diartikan sebagai pedoman untuk bertindak. Pedoman itu boleh jadi amat sederhana atau kompleks, bersifat umum atau khusus, luas atau sempit, kabur atau jelas, longgar atau terperinci, bersifat kualitatif atau kuantitatif, publik atau privat. Kebijaksanaan dalam maknanya seperti ini mungkin berupa *suatu deklarasi mengenai suatu dasar pedoman bertindak, suatu arah tindakan tertentu, suatu program mengenai aktivitas-aktivitas tertentu atau suatu rencana.*

Kebijaksanaan adalah tindakan yang didasarkan kepintaran dan keluhungan (luhung = penuh ilmu atau ilmiah). Jika keputusan merupakan suatu tindakan yang didasarkan kepada kepintaran atau keluhungan, maka keputusan tersebut merupakan atau identik dengan kebijaksanaan. Sebaliknya, jika kebijaksanaan yang diambil itu merupakan hasil atau produk atau output atau

*outcome* dari suatu pemilihan alternatif atau merupakan satu alternatif yang dipilih dari sejumlah alternatif, maka kebijaksanaan tersebut adalah indentik dengan keputusan. Simpulan yang dapat ditarik ialah bahwa kebijaksanaan terkandung unsur kepintaran dan keluhungan dan dalam keputusan terkandung unsur pemilihan sejumlah alternatif atau tanpa suatu kebijaksanaan (Suryaningrat, 1989).

Analisis kebijaksanaan adalah sebuah disiplin ilmu sosial terapan yang menggunakan pelbagai metode penelitian dan argumen untuk menghasilkan dan memindahkan informasi yang relevan dengan kebijaksanaan sehingga dapat dimanfaatkan di tingkat politik dalam rangka memecahkan masalah-masalah kebijaksanaan. Ruang lingkup dan metode-metode analisa sebagian bersifat deskriptif dan informasi yang nyata (faktual) mengenai sebab-sebab dan akibat-akibat kebijaksanaan sangat penting untuk memahami masalah-masalah kebijaksanaan (Dunn, 1984).

Sedangkan menurut Moekijat (1995) menyatakan analisis kebijaksanaan adalah suatu bentuk riset terapan yang dilakukan untuk memperoleh pengertian tentang masalah-masalah sosioteknis yang lebih dalam dan untuk menghasilkan pemecahan-pemecahan yang lebih baik, analisis kebijaksanaan juga mengadakan penyelidikan untuk mendapatkan cara bertindak yang mungkin, menghasilkan informasi dan menyusun fakta-fakta keuntungan dan akibat-akibat lain yang akan mengikuti penerimaan dan pelaksanaannya, untuk membantu pengambil kebijaksanaan memilih tindakan yang paling menguntungkan.

Mazmanian dan Sabatier (dalam Wahab, 1991) menjelaskan makna implementasi dengan mengatakan bahwa memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian. Perhatian utamanya berkenaan dengan masalah : pertama, sejauh manakah tujuan-

tujuan atau sasaran-sasaran resmi kebijaksanaan telah tercapai dan ; kedua, apakah alasan yang menyebabkan tujuan atau sasaran tertentu tercapai atau tidak.

Majchrzak (dalam Danim, 2000) menyajikan lima petunjuk dasar untuk merancang metodologi studi penelitian kebijakan, yaitu sebagai berikut :

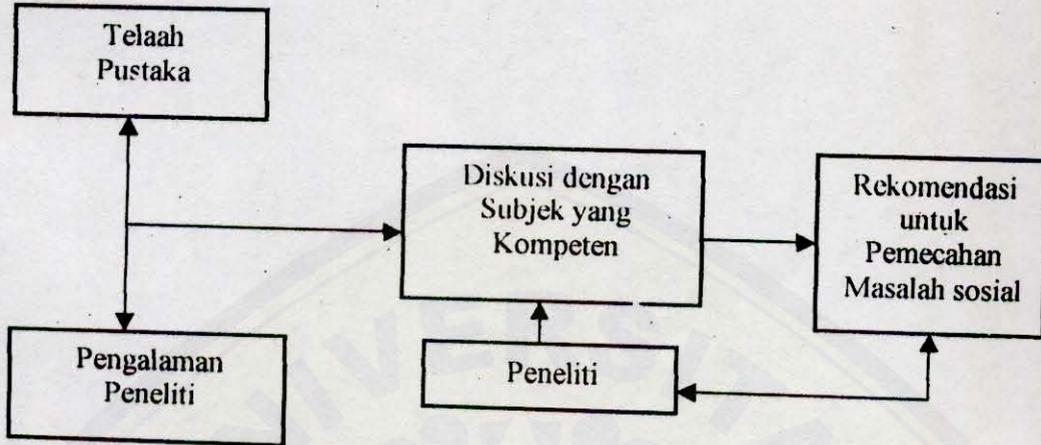
1. Secara ideal studi penelitian kebijakan ada'ah studi yang mengkombinasikan beberapa metode penelitian yang berbeda misalnya survei dengan sintesis terfokus.
2. Peneliti dapat menggunakan pendekatan empiris-induktif, antar aksi masalah sosial yang berbeda untuk dicarikan pemecahannya.
3. Peneliti kebijakan harus berhati-hati dalam menstruktur isu-isu.
4. Penggunaan instrumen-instrumen asli dan aplikatif pengumpulan data primer secara ketat, sebisa mungkin dikurangi.
5. peneliti perlu merefleksi kepada lingkungan sosio-politik dimana studi itu dilakukan.

Bentuk penelitiannya adalah survei kelembagaan dan survei pendapat umum. Survei adalah metode untuk mengumpulkan informasi yang bersifat deskriptif, asosiatif dan logika sebab akibat mengenai kelompok besar atau kelompok kecil melalui orang per orang, pos atau media elektronik. Secara umum aplikasi metode survei dalam penelitian kebijakan menempuh langkah-langkah sebagai berikut :

1. Perencanaan dan perancangan survei.
2. Memilih subjek; menyusun instrumen.
3. Menentukan prosedur pengumpulan data.
4. Melatih pewawancara atau pengumpul data.
5. Pengumpulan data.
6. Pengolahan dan analisis data.
7. Penyusunan laporan dan rekomendasi hasil penelitian untuk pembuatan kebijakan.

Sedangkan sintesis terfokus mengaitkan tiga hal pokok yaitu sumber pustaka yang mutakhir yang relevan, pengalaman penelitian dan hasil diskusi. Berdasarkan temuan-temuan dari sintesis terhadap sumber informasi itu

dihasilkan beberapa rekomendasi yang akan digunakan oleh para pembuat kebijakan untuk memecahkan masalah sosial. Hal tersebut dapat digambarkan sebagai berikut.



Gambar 1. Pola Kerja Metode Sintesis Terfokus  
(Danim, 2000).

### 2.1.2 Gambaran Umum Kebijakan Pembangunan Pertanian

Indonesia memiliki kekayaan sumberdaya alam dan hayati yang sangat besar dan beragam yang jika dikelola dengan tepat, kekayaan tersebut mampu diandalkan untuk menjadi sumber devisa. Kondisi agroklimat di wilayah Indonesia sesuai untuk pengembangan komoditas tropis dan sebagian subtropis pada ketinggian antara nol sampai dengan ribuan meter di atas muka laut. Komoditas pertanian dan agrowisata, karena keunikannya berpeluang besar menjadi andalan dalam perekonomian Indonesia.

Arah kebijakan pembangunan ekonomi yang diamanatkan GBHN 1999-2004 secara garis besar menyangkut 3 hal pokok. Pertama, membangun perekonomian yang berkeunggulan kompetitif (*competitive advantage*) berdasarkan keunggulan komparatif (*comparative advantage*) Indonesia sebagai negara agraris dan maritim. Kedua memberdayakan usaha kecil, usaha menengah dan koperasi sebagai aktor utama pembangunan ekonomi. Ketiga, mempercepat pembangunan ekonomi daerah dalam rangka mempercepat otonomi daerah (Saragih, 2001).

Dikaitkan dengan dinamika otonomi daerah, kewenangan Pemerintah Pusat lebih banyak berperan sebagai pengarah dan bukan sebagai pelaksana, yaitu sebagai perumus kebijakan-kebijakan, norma-norma dan standar teknis pembangunan pertanian, sebagai pedoman pelaksanaannya di lapangan (Daerah). Perumusan kebijakan-kebijakan secara tepat dan realistis merupakan strategi yang tepat untuk mewujudkan ketahanan pangan secara berkelanjutan, sekaligus sebagai strategi untuk keluar dari krisis yang berkepanjangan serta untuk menghadapi era globalisasi dan pasar bebas. Dalam konteks demikian, sektor pertanian telah menetapkan swasembada pangan bernuansa agribisnis khususnya beras harus sejalan dengan upaya peningkatan pendapatan dan kesejahteraan masyarakat pertanian. Hal ini harus menjadi sasaran prioritas strategis di masa mendatang. Dalam kaitan ini, upaya-upaya untuk memberdayakan sumber daya manusia petani harus memperoleh perhatian yang sebaik-baiknya, melalui kebijakan-kebijakan yang dirumuskan secara tepat (Wibowo, 2000).

Sejalan dengan acuan pembangunan nasional dan dengan memperhatikan tuntutan perubahan baik lingkungan internal maupun eksternal, maka paradigma pembangunan pertanian berubah dari membangun sektor pertanian menjadi membangun sistem dan usaha agribisnis. Visi pembangunan pertanian adalah terwujudnya masyarakat yang sejahtera khususnya petani melalui pembangunan sistem dan usaha-usaha agribisnis yang berdayasaing, berkerakyatan, berkelanjutan dan desentralistis (Saragih, 2002).

Dalam rangka melaksanakan misi pembangunan sistem dan usaha agribisnis, maka beberapa kebijaksanaan berikut ini perlu dilakukan.

1. Kebijaksanaan Makro, yang dimaksudkan disini adalah upaya menciptakan iklim ekonomi yang kondusif bagi pembangunan sistem dan usaha agribisnis. Kebijaksanaan dilakukan dengan melalui instrumen makro ekonomi, baik moneter maupun fiskal.
2. Kebijaksanaan Pengembangan Industri, kebijaksanaan pembangunan sektor industri seyogyanya lebih ditujukan untuk menjadikan sektor industri sebagai tulang punggung kegiatan sistem agribisnis dan usaha-

usaha agribisnis, khususnya untuk memperkuat bagian hulu dan hilir dari sistem agribisnis.

Dalam kaitan ini, pembangunan sektor industri harus lebih diarahkan untuk pengembangan agro-industri yang menunjang pengembangan komoditas pertanian andalan utama sebagian besar petani dan mampu memenuhi standar mutu permintaan pasar. Kebijakan untuk memfokuskan pilihan pembangunan sektor industri terhadap agro-industri merupakan kebijakan mendasar yang membutuhkan kearifan dari para penentu kebijakan demi sinkronisasi pembangunan secara nasional.

3. Kebijakan Perdagangan/Pemasaran dan Kerjasama Internasional, mengingat hingga saat ini masih banyak dijumpai adanya berbagai kelemahan dan distorsi dalam perdagangan/pemasaran di dalam negeri, maka diperlukan berbagai kebijakan yang dapat mengefektifkan fungsi-fungsi perdagangan/pemasaran untuk memperlancar arus barang dan jasa dengan prioritas perhatian pada peningkatan kemampuan nilai tukar petani. Posisi Indonesia dalam perdagangan global haruslah tetap ditempatkan dalam kerangka pembangunan ekonomi Indonesia.

Dalam konteks kerjasama seperti AFTA, APEC kepentingan ekonomi nasional harus menjadi fokus yang perlu diposisikan. Selain kebijakan domestik, kebijakan negara lain yang mengekspor produk agribisnisnya ke Indonesia perlu diperhatikan dalam manajemen perdagangan internasional. Produk-produk agribisnis yang menerapkan *dumping*, sehingga seakan-akan kompetitif di Indonesia perlu memperoleh perhatian. Oleh karena itu undang-undang atau peraturan anti *dumping* di Indonesia perlu dibuat sesegera mungkin.

4. Kebijakan Pengembangan Infrastruktur, dalam kaitannya dengan pembangunan sistem dan usaha agribisnis, maka kebijakan pembangunan infrastruktur perlu diarahkan pada infrastruktur yang dibutuhkan oleh banyak pelaku agribisnis dan mampu merangsang para investor untuk melakukan usaha agribisnis.

5. Kebijakan Pengembangan Kelembagaan, dalam pembangunan sistem dan usaha agribisnis, hal yang perlu dikembangkan bukan sekedar unit-unit usaha fisik yang tidak berkelanjutan, tetapi unit-unit usaha yang mampu berkembang karena memang dibutuhkan sebagai bagian dari keberlangsungan sistem dan usaha agribisnis.

Dengan kata lain, berbagai fungsi atau usaha yang bersifat melembaga perlu diupayakan melalui berbagai kebijaksanaan. Kebijakan-kebijaksanaan yang dimaksud antara lain : pengembangan lembaga keuangan, pengembangan fungsi penelitian dan pengembangan, pengembangan SDM, serta pengembangan organisasi ekonomi petani.

6. Pendayagunaan Sumberdaya Alam dan Lingkungan, pembangunan sistem dan usaha agribisnis yang mendayagunakan keragaman sumberdaya alam (hayati) tidak akan *sustainable* bila keanekaragaman hayati tidak dilestarikan. Oleh karena itu upaya pelestarian sumberdaya keragaman hayati perlu ditempatkan sebagai bagian dari pembangunan sistem dan usaha agribisnis.
7. Pengembangan Pusat-Pusat Pertumbuhan Agribisnis Daerah, pengembangan pusat-pusat agribisnis tersebut harus dikaitkan dengan ekonomi regional sedemikian rupa sehingga secara bertahap agribisnis daerah yang bersangkutan makin terintegrasi dengan perekonomian regional dan dunia. Tentu saja disamping penumbuhan pusat-pusat agribisnis secara fisik, pengembangan sistem informasi agribisnis juga perlu dilakukan.
8. Kebijakan Pembangunan Ketahanan Pangan, kebijakan ketahanan pangan adalah kebijakan yang bersifat menyalurkan kegiatan-kegiatan yang menunjang ketersediaan, distribusi dan konsumsi pangan, agar setiap individu dapat mengakses pangan dan mengelola konsumsinya untuk memenuhi kecukupan gizi.

Dalam hal sub sistem ketersediaan pangan, kebijakan yang perlu dilakukan adalah menyalurkan antara produksi, ekspor, impor, dan konsumsi sehingga terjadi keseimbangan sesuai dengan kebutuhannya

pada wilayah yang bersangkutan, dan antar wilayah dari waktu ke waktu pada tingkat harga yang proporsional.

Kebijakan subsistem distribusi pangan diarahkan untuk mendorong kelancaran proses distribusi dari lokasi produsen dengan konsumen sehingga masyarakat di seluruh wilayah dapat mengakses pangan dari waktu ke waktu sesuai yang dibutuhkannya.

Demikian pula, kebijakan subsistem konsumsi pangan diarahkan untuk mendorong masyarakat mampu mendayagunakan sumberdayanya untuk memperoleh dan mengkonsumsi pangan sehingga setiap individu mendapat asupan zat gizi yang cukup dan seimbang (Saragih, 2003).

Pertanian masa depan jelas dihadapkan pada perubahan yang mendasar akibat dinamika perekonomian global, perkembangan teknologi biologis, berbagai kesepakatan internasional, tuntutan kualitas produk, isu lingkungan dan hak asasi manusia. Perkembangan lingkungan strategis tersebut telah berpengaruh pada berbagai kebijakan pembangunan ekonomi di semua negara. Aktivitas ekonomi dan pengambilan keputusan (*decision making*) yang dilakukan di dalam negeri tidak lagi bebas terhadap perkembangan lingkungan luar negeri (Wibowo, 2000).

Pembangunan Propinsi Jawa Timur sebagai subsistem dari sistem pembangunan nasional akan menerima dampak dari otonomi, untuk itu harus diantisipasi melalui pemberdayaan potensi lokal dengan kreatifitas yang beragam dan yang lebih penting harus memiliki daya saing yang tinggi.

Dengan telah disahkannya Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2001 tentang Program Pembangunan Daerah (Propeda) Propinsi Jawa Timur Tahun 2001-2005, kebijaksanaan pembangunan pertanian pada tahun anggaran 2002 dioperasionalkan melalui 3 program utama (Ranuwidjaja, 2001), yaitu :

- (1) Program Ketahanan Pangan, yang bertujuan meningkatkan ketersediaan komoditas pangan dalam jumlah yang cukup, kualitas yang memadai melalui peningkatan produktivitas dan produksi tanaman pangan, hortikultura, peternakan dan perikanan dengan sasaran meningkatnya produktivitas, kualitas, produksi komoditas unggulan tanaman pangan,

- hortikultura, perikanan dan peternakan serta terpeliharanya sistem sumberdaya alam dan lingkungan;
- (2) Program Pengembangan Agribisnis, bertujuan agar berkembangnya usaha pertanian dengan wawasan bisnis, menghasilkan nilai tambah dan pengembangan ekonomi wilayah dengan sasaran meningkatnya kesempatan kerja dan berusaha di pedesaan, meningkatnya nilai tambah bagi masyarakat pertanian, perikanan dan peternakan, serta meningkatnya partisipasi masyarakat dan investasi swasta dalam pembangunan pertanian dan pedesaan; serta
  - (3) Program Pengembangan Pertanian Rakyat Terpadu, bertujuan meningkatkan kemampuan dan produktivitas usahatani dengan sasaran pengembangan pertanian rakyat, optimalisasi sumberdaya pertanian, peternakan dan perikanan dengan kualitas tinggi serta pemeliharaan, rehabilitasi dan peningkatan jaringan irigasi.

### **2.1.3 Arah Strategi Pembangunan Pertanian**

Strategi pembangunan pertanian mengandung empat pokok pertanian : pertama, pembangunan pertanian harus menjadi inti pembangunan nasional; kedua, pembangunan pertanian harus dilakukan melalui pendekatan sistem agribisnis; ketiga, kegiatan pembangunan agribisnis dipengaruhi kebijakan yang berada di luar kewenangan Departemen Pertanian; keempat, pengembangan agribisnis harus dapat dilakukan melalui peningkatan daya saing, membangun ekonomi yang berkerakyatan, mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan, serta dilakukan dalam bingkai desentralisasi, dalam kerangka penguatan ekonomi daerah.

Kebijakan operasional pembangunan pertanian secara umum diimplementasikan sebagai upaya untuk memfasilitasi, melayani, dan mendorong berkembangnya sistem dan usaha agribisnis yang berdaya saing, berkerakyatan, berkelanjutan, dan terdesentralisasi. Setiap upaya yang dilakukan adalah dalam rangka untuk menggerakkan masyarakat agar mendayagunakan sumberdaya dan dana yang ada dalam usaha-usaha agribisnis (Saragih, 2002).

Dalam pembangunan pertanian penyesuaian-penyesuaian terhadap dinamika yang terjadi merupakan suatu keharusan, karena hal tersebut berkaitan dengan : (a) upaya untuk menghilangkan kesan yang selama ini muncul, bahwa pembangunan pertanian identik dengan kegiatan budidaya/agronomi, (b) keinginan untuk menjadikan sektor pertanian menjadi sektor andalan sebagai poros penggerak pembangunan yang tangguh, dominan, progresif dan menjadi acuan bagi sektor lain dalam merencanakan dan melaksanakan pembangunannya.

Oleh karena itu pendekatan pembangunan pertanian lebih dipertajam dalam dua aspek, yaitu : (1) pembangunan pertanian dengan wawasan agribisnis harus dipandang sebagai suatu pendekatan pembangunan pertanian, (2) pembangunan pertanian harus dipandang bukan sebagai pembangunan parsial pengembangan komoditas, tetapi dalam implementasinya sangat terkait dengan pembangunan wilayah khususnya pedesaan (Ranuwidjaja, 2001).

## 2.2 Kerangka Pemikiran

Program pembangunan pertanian dijabarkan dalam bentuk kegiatan dengan memperhatikan *resource endowment* (sumberdaya alam, manusia, kapital, teknologi, kondisi internal dan eksternal peraturan, perkembangan, keterbatasan peran dan kewenangan). Pemerintah kabupaten/kota menyusun perencanaan pembangunan agribisnis di tingkat kabupaten/kota dengan memperhitungkan dan mengacu pada rencana pembangunan nasional dan *resource endowment* wilayah. Untuk itu, pemerintah kabupaten/kota terlebih dahulu melakukan identifikasi sumberdaya; analisis peluang/manfaat; dan menetapkan prioritas pembangunan pertanian di wilayahnya (Saragih, 2002).

Pembangunan pertanian harus dipahami dalam kerangka yang lebih luas dan harus dilakukan penyempurnaan manajemen operasional untuk mencapai tujuan-tujuan program pembangunan pertanian yang lebih efisien dan optimal. Pembangunan pertanian masa kini dan masa mendatang seyogyanya terdiri dari berbagai kebijaksanaan yang spesifik namun terkait antara satu dengan yang lainnya.

Tuntutan efisiensi dan efektivitas dikalangan petani akan semakin meningkat sehingga teknologi yang tidak efisien dan efektif tidak akan mendapat respon dari petani. Swastanisasi pada berbagai usaha ekonomi, termasuk di subsektor pertanian yang semakin meningkat, memberikan peluang bagi pelaksanaan program pembangunan untuk bekerjasama tidak hanya dengan koperasi dan BUMN tetapi juga dengan pihak swasta (Santoso, Soetrisno dan Januar, 2000).

Sumberdaya yang dimiliki dan atau dikuasai rakyat banyak di setiap daerah adalah sumberdaya agribisnis. Sumberdaya yang dimaksud adalah sumberdaya alam (seperti lahan, keragaman hayati), sumberdaya manusia (tenaga, waktu, pikiran/keahlian) dan sumberdaya teknologi di bidang pertanian. Oleh karena itu strategi pembangunan daerah yang memenuhi dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat adalah strategi pembangunan yang berbasis pada pendayagunaan sumberdaya alam dan sumberdaya manusia (Saragih, 2001).

Kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah baru secara normatif merupakan upaya penguatan kapasitas pemerintah daerah dan masyarakat untuk berdaya dan mandiri mengatasi berbagai permasalahan yang dihadapinya. Perumusan visi, misi serta arah kebijakan bertujuan untuk mewujudkan tujuan otonomi yaitu peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang makin baik, berkembangnya kehidupan yang demokratis, berkeadilan dan merata.

Dengan demikian, permasalahan yang dihadapi tidaklah sederhana, melainkan kompleks. Kompleksitas permasalahan yang dihadapi daerah tentunya tidak efektif lagi ditangani secara tersentralisasi dengan pola *top down*. Pendekatan semacam ini hanya akan membuat daerah tidak berdaya mengatasinya karena terbatasnya kewenangan.

Kewenangan propinsi sebagai daerah otonom mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten dan kota serta kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya. Acuan paradigma kebijaksanaan pembangunan daerah Propinsi Jawa Timur pada dasarnya bertumpu pada model pemikiran yang menempatkan rakyat sebagai subyek pembangunan.

Rakyat/masyarakat luas dengan segala kepentingan, aspirasi dan kebutuhannya menjadi pusat dan titik berangkat segala bentuk kebijaksanaan pembangunan.

Guna meningkatkan kualitas pelayanan umum, pemberdayaan masyarakat dan pembangunan daerah maka diperlukan perencanaan yang matang, tepat dan andal melalui koordinasi intensif lintas dinas. Manifestasinya berupa rumusan kebijaksanaan yang ditetapkan dalam bentuk Peraturan Daerah Propinsi Jawa Timur.

Hal inilah yang merupakan kebijakan publik, karena merupakan serangkaian tindakan yang dipilih dan dialokasikan secara sah oleh Pemerintah Propinsi Jawa Timur kepada seluruh anggota masyarakatnya guna mencapai tujuan tertentu di era otonomi. Dalam Islamy (1988), menjelaskan bahwa penilaian proses kebijakan dengan menggunakan *Analisis*, yaitu menganalisis informasi-informasi yang telah disajikan guna ditarik suatu kesimpulan tentang efektif tidaknya program-program yang diterapkan pemerintah.

Lebih jauh lagi, Islamy (2000), menjelaskan bahwa beberapa model analisis kebijakan publik dari sudut proses yaitu model analisa kelembagaan (institusional), model analisa penguasa dan yang dikuasai (elit-massa), model analisa kelompok (grup) dan model analisa sistem politik. Penganalisaan kebijaksanaan negara dari sudut proses lebih bersifat deskriptif, yaitu mencoba untuk menggambarkan bagaimana kebijaksanaan negara itu dibuat.

Secara tradisional model institusional ini biasanya menggambarkan tentang struktur organisasi, tugas-tugas dan fungsi-fungsi pejabat organisasi serta mekanisme organisasi, tetapi sayangnya kurang membuat analisa tentang hubungan antara lembaga-lembaga pemerintahan itu dengan kebijaksanaan negara. Kekurangan pada model institusional ini telah diperbaiki dengan timbulnya "model institusional baru" dengan tekanan peranan lembaga-lembaga politik dalam proses perumusan kebijaksanaan negara, tetapi lebih difokuskan pada pembuatan ramalan-ramalan teoritis tentang bagaimana hubungan antara pelbagai macam kebijaksanaan negara itu dengan semua level pemerintahan.

Model elit-massa memandang administrator negara bukan sebagai abdi rakyat (*servant of the people*) tetapi lebih sebagai kelompok-kelompok kecil yang

telah mapan (*The Establishment*). Kelompok elit yang bertugas membuat dan melaksanakan kebijaksanaan digambarkan dalam model ini sebagai mampu bertindak/berbuat dalam suatu lingkungan yang ditandai dengan sikap massa yang apatis, kerancuan informasi sehingga massa menjadi pasif. Kebijaksanaan negara mengalir dari atas ke bawah, yaitu dari golongan elit ke golongan massa.

Kelompok elit yang mempunyai kekuasaan dan nilai-nilai elit berbeda dengan massa. Dengan demikian kebijaksanaan negara adalah perwujudan keinginan-keinginan utama dan nilai-nilai golongan elit yang berkuasa. Model elit-massa ini dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Masyarakat dibagi menjadi dua yaitu kelompok kecil (golongan elit) yang mempunyai kekuasaan (penguasa) dan kelompok besar (golongan non elit) yang tidak punya kekuasaan (dikuasai). Hanya sejumlah kecil orang-orang yang merentukan kebijaksanaan negara, sedangkan massa (rakyat) tidak ikut menentukan.
2. Kelompok elit yang berkuasa tidak mempunyai tipe yang sama (berbeda) dengan kelompok non elit yang dikuasai. Karena kelompok elit ditentukan atau dipilih secara istimewa dari golongan masyarakat yang mempunyai tingkat sosial ekonomi yang tinggi.
3. Perpindahan posisi/kedudukan dari non elit ke elit harus diusahakan selambat mungkin dan terus menerus untuk mempertahankan stabilitas dan menghindari pergolakan (revolusi). Hanyalah non elit yang telah menerima konsensus dasar golongan elit yang dapat masuk ke dalam lingkaran penguasa.
4. Golongan elit menggunakan konsensus tadi untuk mendukung nilai-nilai dasar dan sistem sosial dan untuk melindungi sistem tersebut. Di Amerika basis konsensus elit tersebut adalah : pengakuan milik-milik pribadi, pemerintahan yang terbatas dan kebebasan individu.
5. Kebijaksanaan negara tidaklah menggambarkan keinginan massa tetapi keinginan elit. Perubahan-perubahan dalam kebijaksanaan negara dilakukan sedikit-sedikit (inkremental) dan tidak secara besar-besaran (revolusioner).

6. Golongan elit yang aktif relatif sedikit sekali memperoleh pengaruh dari massa yang apatis/pasif. Elitlah yang mempengaruhi massa dan bukan massa yang mempengaruhi elit.

Menurut teori kelompok, kebijaksanaan negara adalah perimbangan (*equilibrium*) yang dicapai sebagai hasil perjuangan kelompok. Untuk menjaga perimbangan tersebut maka tugas/peranan sistem politik adalah menengahi konflik yang terjadi diantara kelompok-kelompok kepentingan yang berbeda. Kelompok kepentingan yang berpengaruh diharapkan dapat mempengaruhi perubahan kebijaksanaan negara. Tingkat pengaruh kelompok kepentingan tersebut ditentukan oleh jumlah anggotanya, harta kekayaannya, kekuatan dan kebaikan organisasinya, kepemimpinannya, hubungannya yang erat dengan para pembuat keputusan dan kohesi intern para anggotanya.

Aktivitas politis dipandang oleh model ini sebagai hasil perjuangan kelompok, sehingga para pembuat kebijaksanaan negara secara terus menerus memberikan respons terhadap tekanan-tekanan yang diberikan oleh kelompok tersebut (*group pressures*) yaitu dengan melakukan tawar-menawar (*bargaining*), perjanjian (*negotiating*) dan kompromi (*compromising*) terhadap persaingan tuntutan-tuntutan dari kelompok-kelompok yang berpengaruh.

Model sistem-politik ini didasarkan pada konsep-konsep teori informasi (*inputs, withinputs, outputs and feedback*) dan memandang kebijaksanaan negara sebagai respon suatu sistem politik terhadap kekuatan-kekuatan lingkungan (sosial, politik, ekonomi, kebudayaan dan geografis) yang ada disekitarnya. Sehingga dengan demikian, kebijaksanaan negara dipandang oleh model ini sebagai hasil (output) dari sistem politik.

Konsep sistem politik mempunyai arti sejumlah lembaga-lembaga dan aktivitas-aktivitas politik dalam masyarakat yang berfungsi mengubah tuntutan-tuntutan (*demands*), dukungan-dukungan (*support*) dan sumber-sumber (*resources*) sebagai masukan-masukan (*inputs*) menjadi keputusan-keputusan atau kebijaksanaan-kebijaksanaan yang otoritatif bagi seluruh anggota masyarakat (*outputs*). Dengan singkat dapat dikatakan bahwa sistem politik berfungsi mengubah input menjadi output.

Perencanaan pembangunan di tingkat Jawa Timur ditangani oleh Badan Perencanaan Pembangunan Propinsi Jawa Timur. Wibowo (2000) menunjukkan bahwa dari arus informasi yang dipergunakan dalam mekanismenya, perencanaan pembangunan dapat dibagi atas 2 kategori, yaitu : (1) perencanaan dari atas ke bawah atau sentralistik (*top down planning, centralized*). (2) perencanaan dari bawah ke atas atau desentralistik (*bottom up planning, decentralized*).

Pada perencanaan pembangunan yang sentralistik, keseluruhan proses perencanaan suatu negara berada di bawah badan perencanaan pusat. Badan ini merumuskan suatu rencana pusat, menetapkan tujuan, sasaran dan prioritas untuk setiap sektor perekonomian. Pada prinsipnya, badan perencanaan ini mengendalikan perencanaan seluruh aspek perekonomian dari mulai harga, produk, alokasi dan distribusi, upah, dan biaya. Jelas bahwa perencanaan tipe seperti ini bersifat kaku, tidak ada kebebasan ekonomi dan semua kegiatan diarahkan dari atas. Yang disebut diatas disini dapat berarti Pemerintah Pusat atau unit perencanaan nasional atau dapat juga berarti perencanaan makro.

Sebaliknya pada sisi lain, perencanaan desentralistik adalah mengacu pada perencanaan dari bawah. Yang disebut bawah dapat berarti Pemerintah Daerah/Departemen atau juga perencanaan dalam tingkat mikro/proyek serta bahkan *stakeholders* pembangunan seperti petani, pedagang maupun masyarakat lainnya. Pada perencanaan seperti ini, harga barang dan jasa ditentukan oleh mekanisme pasar, walaupun ada pengawasan dan pengaturan oleh pemerintah di bidang kegiatan ekonomi tertentu.

Pada era otonomi daerah Pemerintah Propinsi Jawa Timur menerapkan pola pendekatan perencanaan dari bawah (*bottom up*) hal ini dikarenakan sesuai amanat konstitusi bahwa di era otonomi daerah Pemerintah Pusat memberikan keleluasaan bagi daerah kabupaten/propinsi dalam mengatur daerahnya sesuai dengan aspirasi masyarakatnya dengan memperhatikan potens /sumberdaya yang tersedia.

Setiap kegiatan pembangunan yang akan dijalankan oleh Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura serta BKP Propinsi Jawa Timur harus dilegitimasi oleh kebijakan yang telah ditetapkan. Aktivitas mekanisme kebijakan

pembangunan propinsi selalu berpayung pada kebijakan nasional dan kebijakan wilayah. Sumber dari kebijakan wilayah berasal dari Pola Dasar (Poldas) Pembangunan Daerah Propinsi Jawa Timur, Program Pembangunan Daerah (Propeda) serta Rencana Stretegis Daerah (Renstrada) Propinsi Jawa Timur tahun 2001-2005.

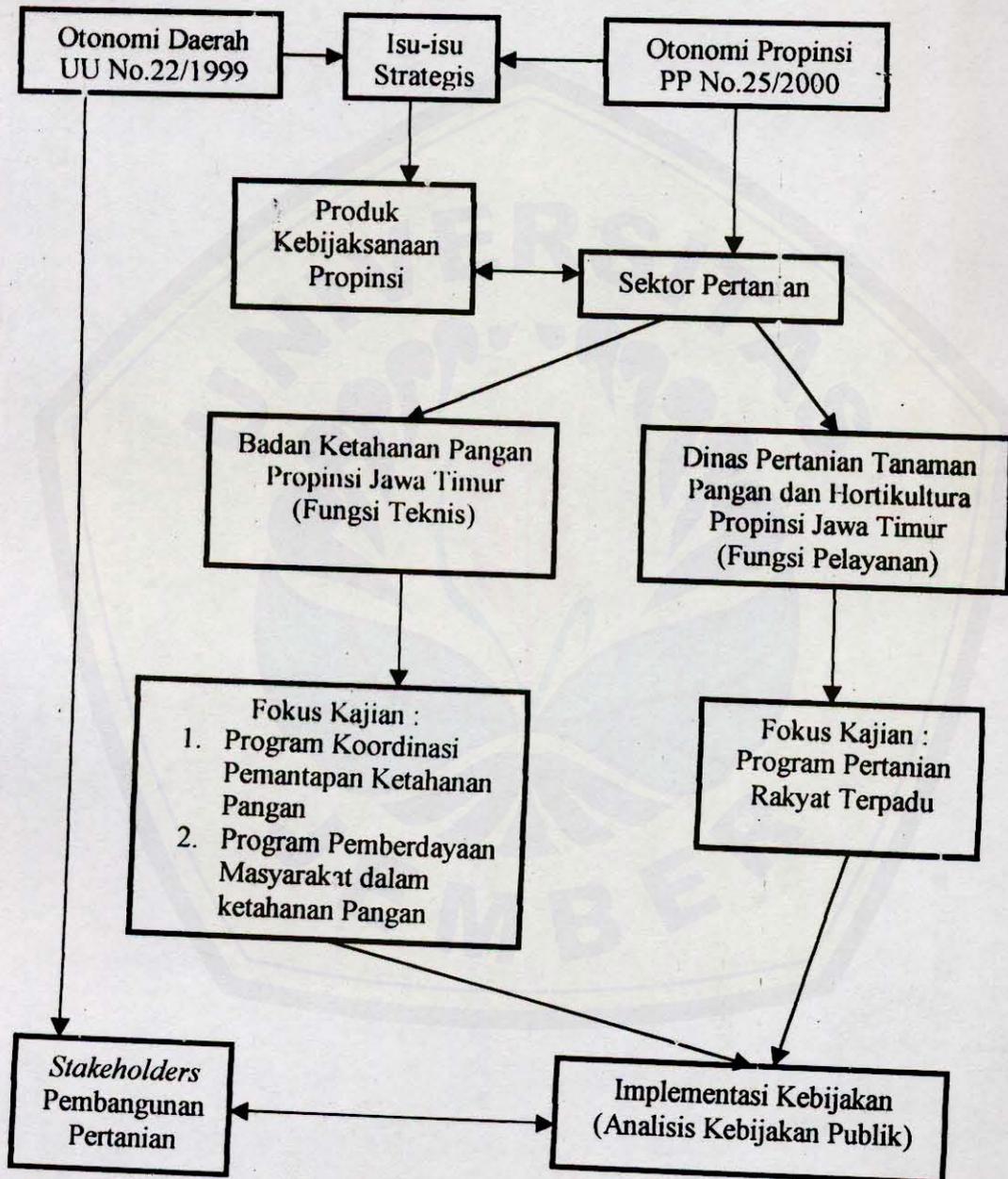
Pola dasar ini berupa arah kebijakan yang menyeluruh dan terpadu sebagai pernyataan kehendak rakyat yang ditetapkan oleh DPRD bersama-sama dengan Pemerintah Daerah untuk lima tahun guna mewujudkan masyarakat yang maju, sejahtera, demokratis, adil dan mandiri. Guna merealisasi maksud pemberian otonomi daerah seperti termaktub dalam Fola Dasar Pembangunan Daerah maka disusun Perencanaan Strategik (Renstra) Pemerintah Propinsi Jawa Timur sebagai penjabaran secara fungsional Poldas sesuai dengan fungsi dan wewenangnya sebagai Badan Eksekutif Daerah.

Mencermati mekanisme lahirnya kebijakan Pemerintah Propinsi Jawa Timur dengan melihat model analisis kebijakan publik yang diungkapkan oleh Islamy (1988) pada uraian sebelumnya tampak jelas bahwa fenomena ini mencerminkan model institusional yang menekankan pentingnya peranan struktur, fungsi atau tugas pejabat pemerintah, mekanisme dan prosedur kerja.

Unsur pelaksana Pemerintah Propinsi yang mempunyai tugas menyelenggarakan kewenangan Pemerintah Propinsi di Bidang Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura adalah Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura serta BKP Propinsi Jawa Timur. Kebijakan pengembangan pertanian Propinsi Jawa Timur sebagaimana diatur dalam Propeda, Renstrada, Renstra dinas/badan dalam implementasi atau pelaksanaannya kurang efektif. Sebagai indikatornya bahwa belum solidnya fungsi kelembagaan dalam melaksanakan prinsip koordinasi, integrasi dan sinkronisasi baik internal maupun eksternal sehingga hasil kinerjanya belum mampu meningkatkan kesejahteraan petani sesuai harapan.

Sebagai ukurannya bahwa pelaksanaan kebijakan akan efektif jika tepat sasaran serta mendapat dukungan dan partisipasi aktif unit organisasi maupun masyarakat secara kelembagaan maupun individual secara sinergis antar

*stakeholders*. Dari uraian kerangka pemikiran diatas dapat diringkas menjadi suatu alur pikir suatu kajian “ Analisis Implementasi Kebijakan Pengembangan Pertanian di Era Otonomi Daerah Propinsi Jawa Timur sebagai berikut.



Gambar 2. Alur Pikir Analisis Implementasi Kebijakan Pengembangan Pertanian di Era Otonomi Daerah Propinsi Jawa Timur.

Menurut Wahab (1999) menjelaskan bahwa suatu metodologi untuk keperluan pekerjaan analisis kebijakan publik sebenarnya dapat dikembangkan dengan langkah-langkah sebagai berikut :

1. Sesudah permasalahan yang dihadapi berhasil dirumuskan secara cermat, kemudian tujuan kebijakan ditetapkan.
2. Menentukan penjelajahan atas berbagai peluang alternatif-alternatif yang mungkin tersedia guna memperoleh keputusan yang bisa diterima atau memecahkan masalah yang dihadapi.
3. menilai secara cermat alternatif-alternatif itu, serta diurut (dirangking) skala prioritasnya.
4. Memilih suatu alternatif yang sekiranya dipandang sebagai pilihan kebijakan terbaik guna mencapai tujuan yang dikehendaki.

Untuk implementasi kebijakan yang dilakukan dalam pengembangan pertanian Propinsi Jawa Timur , menggunakan pendekatan model yang dikembangkan oleh Mazmanian dan Sabatier (dalam Wahab, 1991) yang disebut *A Framework for Implementation Analysis* (Kerangka Analisis Implementasi).

Kedua ahli berpendapat bahwa peran penung dari analisis implementasi kebijaksanaan negara ialah mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Variabel-variabel yang dimaksud dapat diklasifikasikan menjadi 3 kategori besar, yaitu :

1. Mudah tidaknya masalah yang akan digarap dikendalikan
2. Kemampuan keputusan kebijaksanaan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasinya
3. Pengaruh langsung pelbagai variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam keputusan kebijaksanaan tersebut.

**Mudah atau tidaknya masalah dikendalikan.** Terlepas dari kenyataan bahwa banyak sekali kesukaran-kesukaran yang dijumpai dalam implementasi program-program pemerintah, sebenarnya ada sejumlah masalah-masalah sosial

yang jauh lebih mudah untuk ditangani bila dibandingkan dengan masalah lainnya.

Kesukaran-kesukaran teknis. Tercapai atau tidaknya tujuan suatu program akan tergantung pada sejumlah persyaratan teknis, termasuk diantaranya kemampuan untuk mengembangkan indikator-indikator pengukur prestasi kerja yang tidak terlalu mahal serta pemahaman mengenai prinsip-prinsip hubungan kausal yang mempengaruhi masalah.

Keragaman perilaku yang akan diatur. Semakin beragam perilaku yang diatur atau semakin beragam pelayanan yang diberikan, semakin sulit upaya untuk membuat peraturan yang tegas dan jelas sehingga semakin besar kebebasan bertindak yang harus diberikan kepada para pejabat di lapangan.

Prosentase totalitas penduduk yang tercakup dalam kelompok sasaran. Semakin kecil dan semakin jelas (dapat dibedakan dari kelompok lain) kelompok sasaran yang perilakunya akan diubah, maka semakin besar pula peluang untuk memobilisasikan dukungan politik terhadap program dan dengan demikian akan lebih terbuka peluang bagi pencapaian tujuan kebijaksanaan.

Tingkat dan ruang lingkup perubahan perilaku yang dikehendaki. Semakin besar jumlah-jumlah perubahan perilaku yang dikehendaki, semakin sukar memperoleh implementasi yang berhasil. Suatu permasalahan sosial pada umumnya akan lebih dapat kita kendalikan (*tractable*) apabila :

1. Tersedia teori yang andal yang mampu menjelaskan hubungan antara perubahan perilaku dan pemecahan masalah, persyaratan teknologinya dipenuhi, dan tindakan/langkah yang dimaksudkan untuk mengatasi masalah tersebut tidak mahal.
2. Variasi/perbedaan perilaku yang menyebabkan timbulnya masalah relatif kecil.
3. Kelompok sasaran tersebut merupakan sebagian kecil dari totalitas penduduk suatu wilayah.
4. Tingkat dan ruang lingkup perubahan perilaku yang diinginkan sedang.

**Kemampuan kebijaksanaan menstrukturkan proses implementasi.**  
Pada prinsipnya setiap undang-undang, keputusan mahkamah/pengadilan atau

perintah eksekutif dapat menstrukturkan proses implementasi ini dengan cara menjabarkan tujuan-tujuan formal yang akan dicapainya, menseleksi lembaga-lembaga yang tepat untuk mengimplementasikannya, memberikan kewenangan dan dukungan sumber-sumber finansial pada lembaga-lembaga tersebut, mempengaruhi orientasi kebijaksanaan dari para pejabat pemerintah, dan dengan cara memberikan kesempatan berpartisipasi bagi pihak swasta atau lembaga-lembaga swadaya masyarakat dalam proses implementasi itu. Dengan demikian, nampak bahwa para pembuat kebijaksanaan sebenarnya dapat memainkan peran yang cukup berarti dalam rangka pencapaian tujuan kebijaksanaan dengan cara mendayagunakan wewenang yang mereka miliki untuk menstrukturkan proses implementasi secara tepat.

Kecermatan dan kejelasan penjenjangan tujuan-tujuan resmi yang akan dicapai. Tujuan-tujuan resmi yang dirumuskan dengan cermat dan disusun secara jelas sesuai dengan urutan kepentingannya memainkan peranan yang amat penting sebagai alat bantu dalam mengevaluasi program, sebagai pedoman yang kongkrit bagi pejabat-pejabat pelaksana dan sebagai sumber dukungan bagi tujuan itu sendiri.

Keterandalan teori kausalitas yang dipergunakan. Teori kausal yang baik mempersyaratkan : a) bahwa hubungan-hubungan timbal balik antara campur tangan pemerintah di satu pihak, dan tercapainya tujuan-tujuan program dapat dipahami dengan jelas; b) bahwa para pejabat yang bertanggung jawab untuk mengimplementasikan program mempunyai kewenangan yang cukup atas sejumlah matarantai hubungan yang penting guna mengusahakan tercapainya tujuan.

Ketepatan alokasi sumber-sumber dana. Tersedianya dana pada tingkat batas ambang tertentu amat diperlukan agar terbuka peluang untuk mencapai tujuan-tujuan formal, dan tersedianya dana di atas tingkat batas ambang ini akan sebanding dengan peluang tercapainya tujuan-tujuan tersebut.

Keterpaduan hierarki di dalam lingkungan dan diantara lembaga-lembaga/instansi-instansi pelaksana. Tingkat keterpaduan hierarki diantara badan-badan pelaksana tersebut sedikit banyak akan dipengaruhi oleh :

1. Jumlah titik-titik veto/pihak-pihak yang dapat membatalkan keputusan (*veto points*) yang terdapat dalam usaha pencapaian tujuan formal
2. Seberapa jauh para pendukung bagi tercapainya tujuan memiliki cukup pengaruh dan wewenang memberikan sanksi guna tumbuhnya kepatuhan di kalangan mereka yang memiliki potensi untuk memveto.

Aturan-aturan pembuatan keputusan dari badan-badan pelaksana. Undang-undang dapat mempengaruhi lebih lanjut proses implementasi dengan cara menggariskan secara formal aturan-aturan pembuatan keputusan dari badan-badan pelaksana.

Kesepakatan para pejabat terhadap tujuan yang termaktub dalam undang-undang/peraturan. Upaya pencapaian tujuan resmi yang dimaksudkan untuk mengubah perilaku kelompok sasaran tidak akan membawa hasil yang diharapkan, terkecuali kalau para pejabat dalam badan-badan pelaksana memiliki kesepakatan (komitmen) yang tinggi terhadap upaya pencapaian tujuan tersebut.

Akses formal pihak-pihak luar. Faktor lain yang dapat mempengaruhi implementasi kebijaksanaan ialah sejauh mana peluang-peluang untuk berpartisipasi terbuka bagi para aktor di luar badan-badan pelaksana mempengaruhi para pendukung tujuan resmi.

**Variabel di luar kebijaksanaan yang mempengaruhi proses implementasi.** Meskipun undang-undanglah yang menetapkan struktur dasar hukum di atas mana politik implementasi sebenarnya juga mempunyai dinamikanya sendiri yang didorong oleh sekurang-kurangnya 2 proses penting :

1. Kebutuhan setiap program yang berusaha untuk mengubah perilaku untuk menerima sentuhan-sentuhan dukungan politik yang teratur kalau memang menghendaki dapat mengatasi hambatan yang timbul dalam upayanya untuk memperoleh kerjasama dari sejumlah besar orang, yang banyak diantaranya mungkin menganggap bahwa kepentingan mereka akan dirugikan kalau implementasi tujuan kebijaksanaan itu berhasil; dan
2. Dampak perubahan-perubahan keadaan sosio-ekonomis dan teknologis pada diri mereka yang menjadi pendukung-pendukung tujuan kebijaksanaan, baik dari kalangan masyarakat pada umumnya, kelompok-

kelompok kepentingan maupun instansi-instansi atasan dari badan-badan pelaksana itu sendiri.

Kondisi-kondisi sosio-ekonomi dan teknologi. Sekurang-kurangnya ada 3 kemungkinan di mana perbedaan kondisi sosial, ekonomi dan teknologi dapat mempengaruhi efektivitas dukungan politik terhadap output kebijaksanaan dari badan-badan pelaksana serta pada gilirannya berpengaruh pada pencapaian tujuan-tujuan itu sendiri. Pertama, perbedaan-perbedaan kondisi sosio-ekonomi dapat mempengaruhi persepsi mengenai kadar pentingnya masalah yang akan ditanggulangi oleh suatu undang-undang (atau keputusan-keputusan kebijaksanaan dasar lainnya). Kedua, perbedaan-perbedaan kondisi sosio-ekonomis tersebut akan menimbulkan desakan-desakan untuk membuat aturan-aturan yang luwes dan yang memberikan keleluasaan untuk melakukan tindakan-tindakan administrasi tertentu pada satuan-satuan organisasi lokal (badan-badan pelaksana daerah). Ketiga, dukungan terhadap peraturan yang bermaksud untuk melindungi lingkungan atau konsumen atau keselamatan kerja nampaknya berkorelasi dengan sumber-sumber keuangan dari kelompok sasaran dan kelompok-kelompok lain yang memiliki posisi strategis dalam sektor ekonomi secara keseluruhan.

Dukungan publik. Pada sistem politik yang relatif demokratis, khalayak dapat pula mempengaruhi proses implementasi melalui sekurang-kurangnya 3 cara, yaitu :

1. Pendapat umum (dan interaksinya dengan media massa) dapat mempengaruhi agenda politik, misalnya isu-isu yang harus dibicarakan oleh para anggota Dewan Perwakilan Rakyat.
2. Terdapat sejumlah bukti yang menunjukkan bahwa para anggota Dewan Perwakilan Rakyat (paling tidak di negara demokratis, yang menggunakan sistem distrik dalam pemilihan umumnya) dipengaruhi oleh opini masyarakat di daerah pemilihannya atas isu-isu yang dianggap menonjol bagi masyarakat di daerah tersebut, khususnya jika opini di lingkungan distrik itu relatif seragam.

3. Pemungutan pendapat umum seringkali dimanfaatkan oleh para administrator dan pejabat-pejabat atasan mereka untuk mendukung kebijaksanaan tertentu.

Sikap dan sumber-sumber yang dimiliki kelompok-kelompok masyarakat.

Perubahan-perubahan tertentu dalam sumber-sumber dan sikap kelompok-kelompok dalam masyarakat di berbagai wilayah terhadap tujuan undang-undang dan output-output kebijaksanaan lembaga-lembaga pelaksana memainkan peran yang cukup penting dalam proses implementasi.

Dukungan dari badan-badan/lembaga-lembaga atasan yang berwenang. Lembaga-lembaga atasan dari badan-badan pelaksana dapat memberikan dukungan terhadap tujuan-tujuan undang-undang melalui :

1. Jumlah dan arah pengawasan.
2. Penyediaan sumber-sumber keuangan
3. Banyaknya tugas-tugas baru (sesudah tugas-tugas yang termuat dalam undang-undang yang telah ada) dan saling pertentangan diantara tugas-tugas tersebut.

Kesepakatan dan kemampuan kepemimpinan para pejabat pelaksana. Variabel yang paling berpengaruh langsung terhadap output kebijaksanaan badan-badan pelaksana ialah kesepakatan para pejabat badan pelaksana terhadap upaya mewujudkan tujuan undang-undang. Hal ini sedikitnya terdiri dari 2 komponen : pertama, arah dan ranking tujuan-tujuan tersebut dalam skala prioritas pejabat-pejabat tersebut; dan kedua, kemampuan pejabat-pejabat yang bersangkutan dalam mewujudkan prioritas-prioritas tersebut, yakni kemampuan mereka untuk menjangkau apa yang dalam keadaan normal dapat dicapai dengan memanfaatkan sumber-sumber yang tersedia.

**Tahap-tahap dalam proses implementasi (variabel tergantung).**

1. Output-output kebijaksanaan (keputusan-keputusan) dari badan-badan pelaksana.

Perbedaan tertentu antara tujuan-tujuan undang-undang dan keputusan-keputusan kebijaksanaan hampir-hampir tidak dapat dihindarkan, perbedaan-perbedaan ini sebenarnya dapat dikurangi jika

undang-undang menetapkan tujuan-tujuan yang jelas dan tegas, menugaskan implementasi pada badan-badan yang bersimpati terhadap tujuan undang-undang dan bersedia menempatkan pada prioritas utama, mengurangi jumlah titik-titik veto, menyediakan insentif yang memadai guna menanggulangi penolakan diantara pejabat-pejabat yang tidak patuh/indisipliner, menyediakan sumber-sumber keuangan yang cukup guna melaksanakan analisis teknis dan memproses kasus-kasus tertentu, dan mempengaruhi aturan-aturan keputusan serta pintu-pintu akses demi tercapainya tujuan-tujuan program.

2. Kepatuhan kelompok-kelompok sasaran terhadap keputusan tersebut. Keputusan seseorang untuk patuh terhadap peraturan/undang-undang merupakan fungsi dari :
  - a. kemungkinan bahwa pelanggaran akan mudah dideteksi dan diseret ke pengadilan;
  - b. tersedianya sanksi-sanksi untuk menghukum mereka yang melakukan pelanggaran;
  - c. sikap kelompok sasaran terhadap keabsahan (legitimasi) peraturan perundang-undangan yang bersangkutan; dan
  - d. ongkos/beban bagi kelompok sasaran yang patuh
3. Dampak nyata keputusan-keputusan badan-badan pelaksana Suatu undang-undang atau peraturan akan berhasil mencapai dampak yang diinginkan apabila :
  - a. output-output kebijaksanaan badan-badan pelaksana sejalan dengan tujuan-tujuan formal undang-undang;
  - b. kelompok-kelompok sasaran benar-benar patuh terhadap output-output kebijaksanaan tersebut;
  - c. tidak ada penggerogotan terhadap output-output kebijaksanaan tersebut atau terhadap dampak kebijaksanaan sebagai akibat adanya peraturan-peraturan yang saling bertentangan;

- d. undang-undang/peraturan tersebut memuat teori kausalitas yang andal mengenai hubungan antara perubahan perilaku pada kelompok sasaran dengan tercapainya tujuan yang telah digariskan.
4. Persepsi terhadap dampak keputusan-keputusan tersebut.

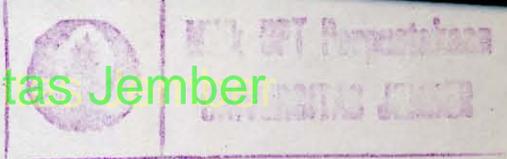
Persepsi seseorang mengenai dampak kebijaksanaan tertentu mungkin merupakan fungsi dari dampak nyata yang diwarnai oleh nilai-nilai orang yang mempersepsinya. Dengan demikian, secara umum dapat diduga ada korelasi yang tinggi antara sikap awal terhadap suatu undang-undang dengan persepsi serta evaluasi mengenai dampaknya.

5. Evaluasi sistem politik terhadap undang-undang, baik berupa perbaikan-perbaikan mendasar (atau upaya untuk melaksanakan perbaikan) dalam muatan/isinya.

Lingkup dan arah perubahan atau upaya untuk melakukan perubahan di dalam tugas-tugas resmi yang harus dijalankan oleh badan-badan pelaksana akan merupakan fungsi dari persepsi terhadap dampak kegiatan badan-badan itu dimasa lalu; perubahan-perubahan yang berlangsung dalam prioritas-prioritas kebijaksanaan di kalangan masyarakat pada umumnya dan diantara elite-elite pembuat kebijaksanaan sebagai akibat dari berubahnya kondisi-kondisi sosial, ekonomi, sumber-sumber politik antara kelompok yang bersaing, dan posisi-posisi strategis dari lembaga-lembaga atasan yang mendukung maupun yang menentangnya.

### 2.3 Hipotesis

1. Pola perencanaan pengembangan pertanian Propinsi Jawa Timur bersifat *bottom up*.
2. Pola kebijakan pengembangan pertanian Propinsi Jawa Timur diterapkan dengan model institusional.
3. Implementasi kebijakan yang dilakukan dalam pengembangan pertanian Propinsi Jawa Timur efektif.

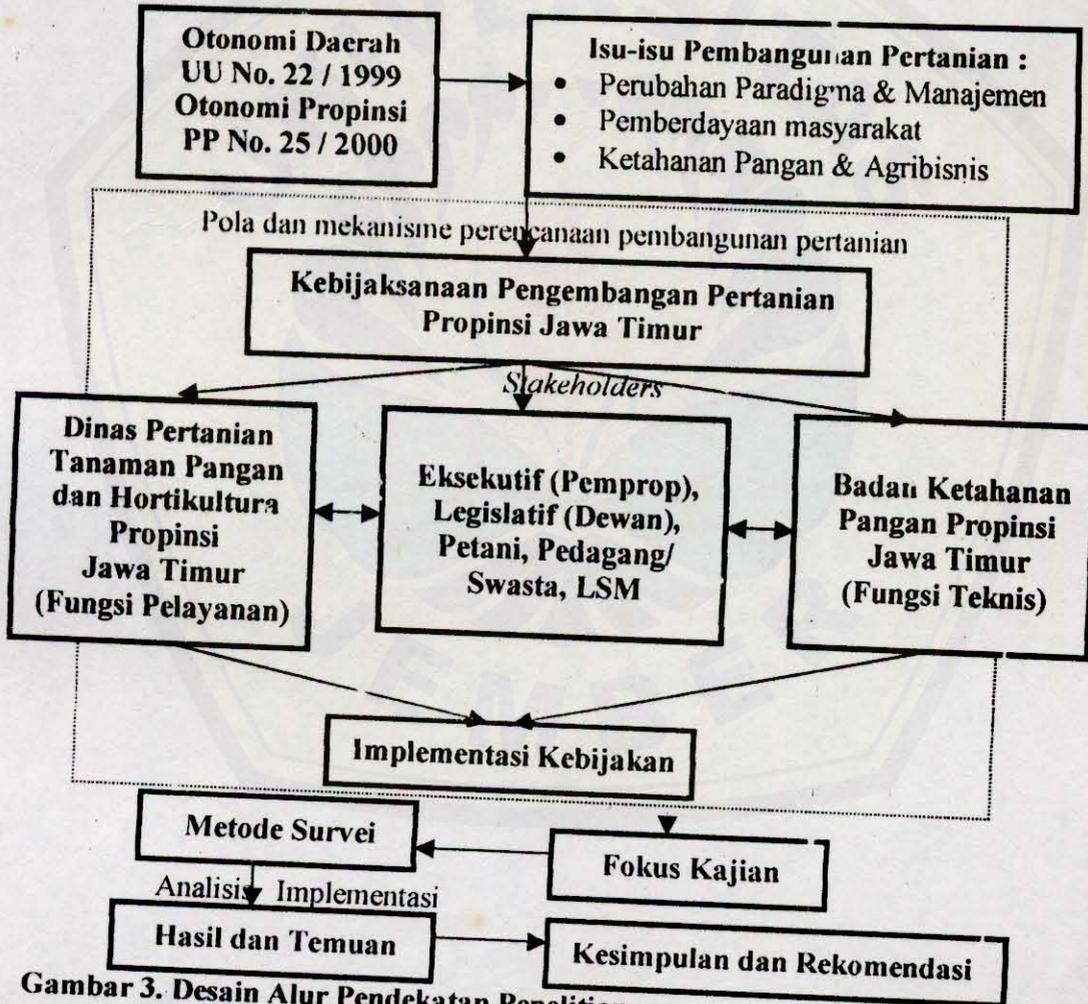


### III. METODOLOGI PENELITIAN

#### 3.1 Penentuan Dacrah Penelitian

Penelitian dilakukan di Wilayah Propinsi Jawa Timur. Daerah penelitian ditentukan dengan *purposive method* (secara sengaja) berdasarkan pada segi potensi Jawa Timur masih menjadi andalan nasional. Objek penelitian ini memilih dua institusi besar penentu perencanaan sekaligus implementasi program-program pengembangan pertanian tanaman pangan yaitu Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura serta Badan Ketahanan Pangan Propinsi Jawa Timur.

#### 3.2 Desain Pendekatan Penelitian



Gambar 3. Desain Alur Pendekatan Penelitian

### 3.3 Metode Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif. Metode deskriptif dapat diartikan sebagai prosedur pemecahan masalah yang diselidiki, dengan menggambarkan/melukiskan keadaan objek penelitian pada saat sekarang, berdasarkan fakta-fakta yang tampak atau sebagaimana adanya. Metode deskriptif memusatkan perhatiannya pada penemuan fakta-fakta sebagaimana keadaan sebenarnya (Nawawi dan Martini, 1996).

### 3.4 Metode Pengambilan Contoh

Metode pengambilan contoh responden dilakukan terhadap pelaksana kebijakan dengan penentuan contoh menggunakan *Purposive Sampling*. Dengan demikian tidak diperlukan tentang jumlah (ukuran) sampel yang digunakan, termasuk juga cara penarikannya dari populasinya.

Institusi yang dijadikan sampel penelitian di Propinsi Jawa Timur, meliputi : (1) Biro Perekonomian Propinsi; (2) Badan Perencanaan Pembangunan Propinsi; (3) Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura; serta (4) Badan Ketahanan Pangan Propinsi Jawa Timur.

### 3.5 Metode Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini data yang diperoleh berupa data primer dan data sekunder :

1. Data Primer diperoleh dengan melakukan kunjungan dan wawancara lapang dengan mewawancarai responden yakni Aparat di Biro Perekonomian Pemerintah Propinsi Jawa Timur, Seksi Pertanian Badan Perencanaan Pembangunan, Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura dan Badan Ketahanan Pangan Propinsi Jawa Timur.
2. Data sekunder diperoleh dari instansi yang terkait dengan penelitian ini, berupa Peraturan Daerah : Pola Dasar Pembangunan Daerah, Program Pembangunan Daerah, Rencana Strategis Daerah, Rencana Strategis Dinas, Rencana Induk Badan dan Laporan Tahunan dinas/badan serta dokumentasi lain dari institusi terkait.

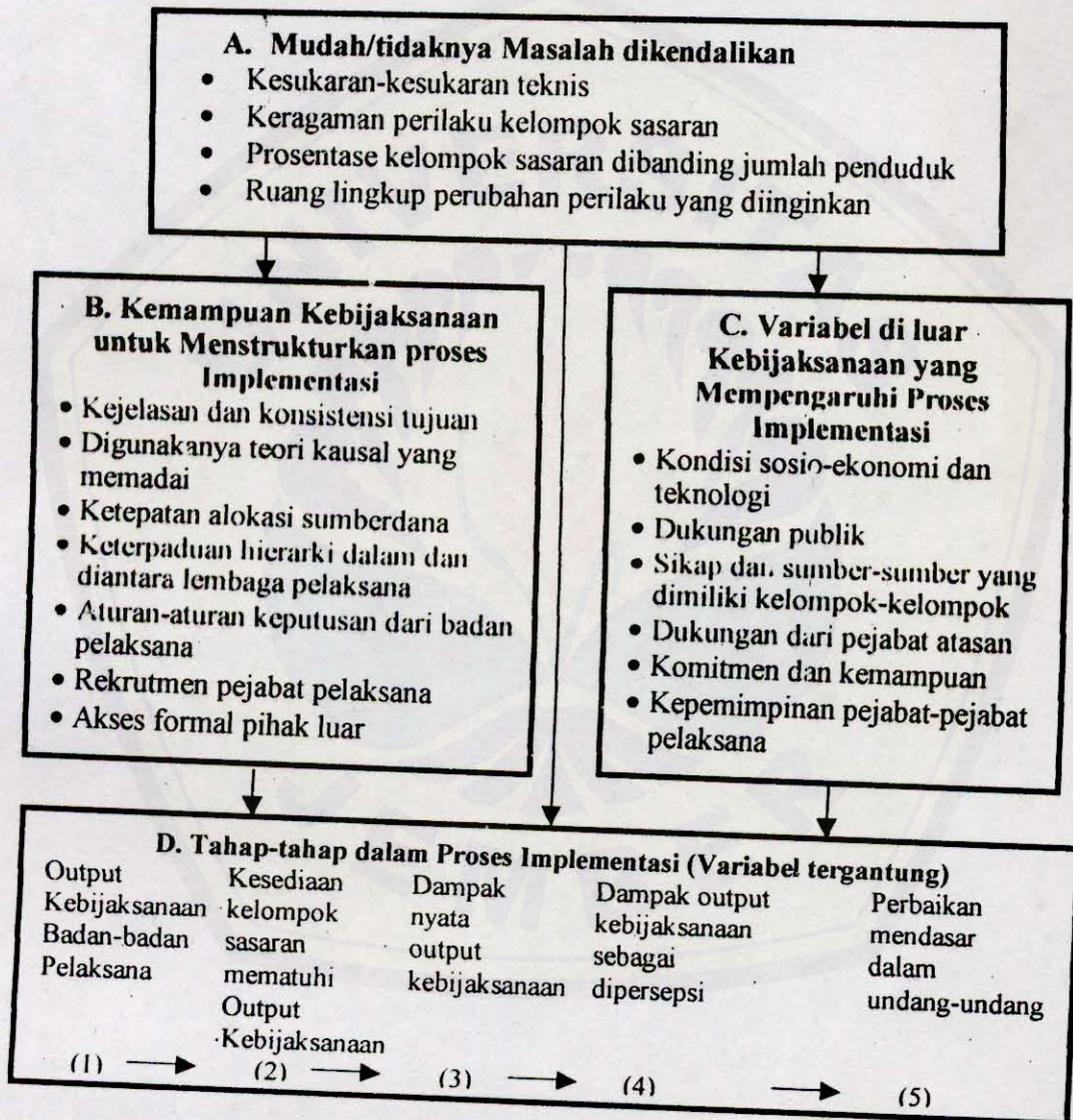
### 3.6 Metode Analisis Data

Alat analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis kebijakan publik. Untuk menguji hipotesis pertama, mengenai pola perencanaan pengembangan pertanian, maka digunakan pendekatan perencanaan pembangunan menurut cara pelaksanaan atau arus informasinya yaitu perencanaan dari bawah ke atas, yakni kegiatan-kegiatan prioritas pembangun yang kemudian dijabarkan dalam bentuk proyek-proyek yang diusulkan, biasanya terdiri dari proyek-proyek yang telah dinilai dan dianggap *feasible*. Mengenai jumlah proyek dan jumlah biayanya belum diperhitungkan dengan perkiraan jumlah seluruh biaya secara nasional. Sedangkan diketahui bahwa penyediaan dana secara nasional banyak tergantung dari berbagai faktor baik internal maupun eksternal.

Lebih lanjut Wibowo (2000) menjelaskan bahwa fenomena tuntutan otonomi yang seluas-luasnya dari Pemerintah Daerah, jelas membawa konsekuensi perlunya disempurnakan sistem perencanaan yang menjadi tanggung jawab Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Pendekatan perencanaan dari bawah (*bottom up planning*) harus mendapat porsi yang lebih besar dalam pembangunan wilayah yang selaras dengan rambu-rambu kebijakan makro (*top down planning*) dari tingkat pusat.

Untuk menguji hipotesis kedua, mengenai pola kebijakan pengembangan pertanian yang diterapkan, menggunakan pendekatan model analisis kebijakan dari sudut proses yaitu model kelembagaan (institusional). Yaitu menekankan tentang peranan lembaga-lembaga pemerintah sebagai wadah untuk melaksanakan kegiatan politik. Karenanya lembaga-lembaga pemerintahan tersebut mempunyai tanggung jawab politik yaitu merumuskan, mengesahkan dan melaksanakan kebijakan publik. Lembaga-lembaga pemerintahan itu juga menggambarkan pola-pola perilaku individu atau kelompok yang mempunyai tanggung jawab politik itu. Pola-pola perilaku yang terlampaui terstruktur akan mempengaruhi isi dan corak kebijakan publik yang dibuat oleh lembaga pemerintahan. Perumusan kebijakan tidak dapat dilakukan dalam keadaan vakum pengaruh faktor luar dan informal ternyata cukup besar terhadap proses perumusan kebijakan negara (Islamy, 1988).

Untuk menguji hipotesis ketiga, mengenai implementasi kebijakan yang dilakukan dalam pengembangan pertanian Propinsi Jawa Timur, menggunakan pendekatan model yang dikembangkan oleh Mazmanian dan Sabatier (dalam Wahab, 1991) yang disebut *A Framework for Implementation Analysis* (Kerangka Analisis Implementasi). Gambaran mengenai kerangka konseptual proses implementasi kebijaksanaan ini dapat dilihat secara jelas pada gambar berikut :



Gambar 4. Variabel-variabel Proses Implementasi Kebijakan

### 3.7 Terminologi

1. Pengembangan pertanian yang dimaksud dalam kajian ini adalah pengembangan pertanian yang berhubungan dengan tanaman pangan dan hortikultura.
2. Kelembagaan yang dimaksud dalam penelitian ini dapat dilihat dari dua segi. Pengertian pertama bersifat non material berupa himpunan nilai-nilai (norma-norma) yang telah melembaga dan dijadikan ketentuan yang mengatur kehidupan bermasyarakat. Pengertian kedua bersifat material berupa badan/organisasi yang didalamnya berhimpun sejumlah manusia pada posisi masing-masing berdasarkan suatu struktur, untuk melakukan kegiatan guna mencapai tujuan tertentu. Sedangkan survey pendapat umum dilakukan dengan menggunakan interview (wawancara) sebagai alat pengumpul data. Teknik penelitian yang dipilih adalah teknik komunikasi langsung dan observasi langsung.
3. Analisis kebijakan adalah sebuah telaah kritis terhadap isu kebijakan tertentu, dilakukan oleh analis dan para pihak yang dipengaruhi kebijakan menggunakan ragam pendekatan dan metode untuk menghasilkan nasihat atau rekomendasi kebijakan guna membantu pembuat kebijakan dalam mencari solusi yang tepat atas masalah-masalah kebijakan yang relevan.
4. Perencanaan *bottom up* adalah perencanaan yang mengacu pada perencanaan dari bawah (Pemda, departemen maupun *stakeholder*).
5. Perencanaan *top down* adalah perencanaan negara yang keseluruhan prosesnya berada di bawah perencanaan pusat.
6. Model institusional menekankan tentang peranan lembaga-lembaga pemerintah sebagai wadah untuk melaksanakan kegiatan politik. Karenanya lembaga-lembaga pemerintahan tersebut mempunyai tanggung jawab politik yaitu merumuskan, mengesahkan dan melaksanakan kebijakan publik.
7. Model kelompok menjelaskan kebijakan publik merupakan perwujudan adanya perimbangan yang dicapai dalam percaturan kelompok-kelompok yang ada dalam masyarakat.

8. Model elit massa membagi masyarakat menjadi 2, yaitu golongan elit dan golongan massa. Model ini menitikberatkan pada besarnya peranan golongan elit dalam proses perumusan kebijakan publik. Hal ini disebabkan karena golongan elit adalah sekelompok kecil orang-orang yang mempunyai tingkat kekuasaan serta pengaruh yang besar terhadap golongan massa atau rakyat.
9. Model sistem politik menganalisis kebijakan publik memanfaatkan konsep-konsep teori informasi dan teori sistem. Sistem politik melihat kebijakan publik sebagai hubungan dan aktivitas subsistem masukan, proses, keluaran, lingkungan dan umpan balik.
10. Otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
11. Daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan NKRI.
12. Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah kepada daerah otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.
13. Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada Gubernur sebagai Wakil Pemerintah dan/atau perangkat pusat di daerah.



## V. TELAAH PERENCANAAN PEMBANGUNAN PERTANIAN PADA ERA OTONOMI DAERAH

### 5.1 Mekanisme Pembangunan Nasional

Pembangunan nasional adalah rangkaian upaya pembangunan yang berkesinambungan yang meliputi seluruh kehidupan masyarakat, bangsa dan negara untuk melaksanakan tugas mewujudkan tujuan nasional yang termaktub dalam Pembukaan UUD 1945, yaitu melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Amanat konstitusi tersebut secara politis makin dipertegas dalam GBHN 1999-2004 yang mengamanatkan arah pembangunan ekonomi nasional sekaligus merupakan acuan pembangunan sektor pertanian adalah : (1) Mengembangkan perekonomian yang berorientasi global sesuai dengan kemajuan teknologi dengan membangun keunggulan kompetitif berdasarkan keunggulan komparatif sebagai negara maritim dan agraris sesuai kompetensi dan produk unggulan di setiap daerah (terutama pertanian dalam arti luas); (2) Memberdayakan pengusaha kecil menengah dan koperasi agar lebih efisien, produktif dan berdaya saing dengan menciptakan iklim berusaha yang kondusif dan peluang usaha seluas-luasnya; (3) Mengembangkan sistem ketahanan pangan yang berbasis pada keragaman sumberdaya bahan pangan, kelembagaan dan budaya lokal; (4) Meningkatkan penguasaan, pengembangan dan pemanfaatan ilmu pengetahuan dan teknologi termasuk teknologi bangsa sendiri dalam dunia usaha terutama usaha kecil, menengah dan koperasi guna meningkatkan daya saing produk yang berbasis sumberdaya lokal; (5) Mempercepat pembangunan ekonomi daerah yang efektif dan kuat dengan memberdayakan pelaku dan potensi ekonomi daerah sehingga terjadi pemerataan pertumbuhan ekonomi sejalan dengan pelaksanaan otonomi daerah; dan (6) Mempercepat pembangunan pedesaan dalam rangka pemberdayaan masyarakat terutama petani dan nelayan melalui penyediaan prasarana, pembangunan agribisnis, industri kecil dan kerajinan rakyat.

Sesuai dengan amanat GBHN 1999-2004, arah kebijakan penyelenggaraan negara tersebut dituangkan dalam Program Pembangunan Nasional lima tahun (Propenas) yang ditetapkan oleh Presiden bersama Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Propenas adalah rencana pembangunan yang berskala nasional serta merupakan konsensus dan komitmen bersama masyarakat Indonesia mengenai pencapaian visi dan misi bangsa. Fungsi Propenas adalah untuk menyatukan pandangan dan derap langkah seluruh lapisan masyarakat dalam melaksanakan prioritas pembangunan selama lima tahun ke depan.

Perumusan Propenas dilakukan secara transparan dengan mengikutsertakan berbagai pihak baik itu kalangan pemerintah, dunia usaha, dunia pendidikan, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), maupun para pakar baik di pusat ataupun di daerah. Berbagai upaya mencari masukan dilakukan dengan tujuan agar semua pihak merasa ikut memiliki dan berpartisipasi dalam pelaksanaannya. Propenas merupakan payung bagi seluruh lembaga tinggi negara dalam melaksanakan tugas pembangunan. Lebih jauh lagi, proses penyusunan Propenas yang dilakukan secara transparan akan meningkatkan rasa tanggung jawab dan mendorong pemerintah untuk mewujudkan pemerintahan yang baik.

Tiap-tiap lembaga tinggi negara, departemen dan lembaga pemerintah nondepartemen menyusun Rencana Strategis (Renstra), sedangkan pemerintah daerah menyusun Program Pembangunan Daerah (Propeda). Renstra dan Propeda harus mengacu pada Propenas. Untuk Propeda, dimungkinkan adanya prioritas yang berbeda-beda dalam menyusun program-program pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan daerah masing-masing.

## 5.2 Mekanisme Pembangunan Pertanian Masa Otonomi Daerah

Pada era reformasi pembangunan di segala bidang saat ini, telah terjadi perubahan paradigma manajemen pembangunan nasional. Secara garis besar, paradigma baru manajemen pembangunan tersebut adalah : pertama, pelaksanaan pembangunan nasional termasuk pembangunan pertanian dituntut lebih demokratis, transparan dan desentralistis, serta berupa mewujudkan prinsip *good*

*governance* dan partisipasi masyarakat; kedua, sesuai dengan tuntutan partisipatif, pelaksanaan pembangunan diarahkan pada peningkatan sebesar-besarnya peran serta masyarakat, sementara pemerintah lebih berperan sebagai regulator, fasilitator, dan dinamisator; ketiga, dalam penerapan desentralisasi, pembangunan dilaksanakan sesuai dengan kewenangan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000.

Penanggung jawab sekaligus simpul koordinasi dalam pembangunan sektor pertanian adalah Departemen Pertanian. Departemen Pertanian berperan dalam menetapkan program dan kebijakan-kebijakan, pengaturan, standar dan norma yang terkait dengan program nasional pembangunan pertanian. Sejalan dengan acuan pembangunan nasional dan dengan memperhatikan tuntutan perubahan baik lingkungan internal maupun eksternal, maka paradigma pembangunan pertanian berubah dari membangun sektor pertanian menjadi membangun sistem dan usaha agribisnis.

Strategi pembangunan pertanian yang dituangkan dalam *Grand Strategy* pembangunan pertanian, mengandung empat pokok pertanian. Pertama, pembangunan pertanian harus menjadi inti pembangunan nasional, karena merupakan mandat dan amanat konstitusi GBHN 1999-2004. Sektor pertanian memiliki potensi yang besar untuk dimanfaatkan secara optimal bagi kesejahteraan masyarakat. Kedua, pembangunan pertanian harus dilakukan melalui pendekatan sistem agribisnis. Artinya, totalitas keseluruhan subsistem, mulai dari sektor hulu, usahatani, dan hilir serta jasa penunjangnya akan sangat saling terkait, saling tergantung dan saling mempengaruhi. Ketiga, kegiatan pembangunan agribisnis dipengaruhi kebijakan yang berada di luar kewenangan Departemen Pertanian, sehingga koordinasi yang sangat baik antar instansi yang terlibat di berbagai tingkatan pemerintahan, baik di pusat, propinsi, dan terutama di kabupaten atau kota mutlak diperlukan. Keempat, sejalan dengan tantangan dalam perdagangan bebas, perubahan paradigma pembangunan dan tatanan pemerintahan, maka pengembangan agribisnis harus dapat dilakukan melalui peningkatan daya saing, membangun ekonomi berkerakyatan, mewujudkan

pembangunan yang berkelanjutan, serta dilakukan dalam bingkai desentralisasi, dalam kerangka penguatan ekonomi daerah.

Sesuai Program Pembangunan Nasional (Propenas) 2001-2004, Program Pembangunan Pertanian dibagi ke dalam dua program utama, yaitu Program Pengembangan Agribisnis dan Program Ketahanan Pangan. Program pengembangan agribisnis dimaksudkan untuk mengarahkan dan mengoperasionalkan pembangunan sistem dan usaha-usaha agribisnis secara produktif dan efisien guna menghasilkan berbagai produk pertanian yang memiliki nilai tambah dan daya saing yang tinggi, baik di pasar domestik maupun pasar internasional. Adapun program peningkatan ketahanan pangan dimaksudkan mengarahkan dan mengoperasionalkan pembangunan sistem ketahanan pangan, baik di tingkat nasional maupun di tingkat masyarakat.

Dalam konteks kewenangan dan kelembagaan, otonomi daerah membawa perubahan yang mendasar dalam berbagai aspek hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Perubahan tersebut antara lain : a) hilangnya unit organisasi pusat yang ada di daerah seperti Kantor Wilayah dan Unit Pelaksana Teknis/Satuan Kerja; b) hilangnya peranan pemerintah pusat dalam pelaksanaan berbagai kegiatan pembangunan; c) meningkatnya peran dan tanggung jawab pemerintah daerah; d) semakin longgarnya hubungan hierarkis antara pusat, propinsi, dan kabupaten/kota. Berkenaan dengan perubahan tersebut, pembagian tugas secara jelas dalam bentuk peta kewenangan pusat dan daerah secara operasional belum ditindaklanjuti dengan komitmen yang kuat (Saragih, 2002).

Manajemen pembangunan di pusat dan daerah didasarkan atas kewenangan yang diatur dalam UU No. 22/1999 dan UU No. 25/1999. Penjabaran program pembangunan diletakkan sesuai dengan kewenangan pemerintah dengan lebih memberikan peluang kepada partisipasi aktif masyarakat (petani dan swasta). Adapun penetapan batas-batas kewenangan pemerintah di tingkat pusat, propinsi, dan kabupaten/kota dapat dijelaskan sebagai berikut :

1. Kewenangan Pemerintah Pusat

Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan

Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonomi telah menetapkan kewenangan pemerintah pusat yaitu dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama. Hal yang lebih rinci yang menjadi kewenangan pemerintah pusat adalah kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumberdaya manusia, pendayagunaan sumberdaya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standarisasi nasional. Secara garis besar kewenangan pemerintah pusat terbatas kepada aspek pengaturan, penetapan standar, pedoman dan norma.

## 2. Kewenangan Propinsi

Kewenangan propinsi sebagai daerah otonom sebagaimana tercantum dalam pasal 9 Undang-undang No. 22 tahun 1999 mencakup bidang pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten/kota serta bidang pemerintahan tertentu lainnya. Selain itu, propinsi dapat melaksanakan kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten kota.

## 3. Kewenangan Kabupaten/Kota

Sesuai titik berat otonomi daerah pada kabupaten/kota, maka kewenangan yang dimiliki kabupaten/kota lebih banyak bersifat pelaksanaan dan jumlahnya sangat banyak di luar kewenangan yang dimiliki oleh pusat dan propinsi sebagai daerah otonom.

Dalam konteks perencanaan program, mekanisme perencanaan program pembangunan pertanian berjalan disesuaikan dengan dinamika yang mengarah pada desentralisasi, demokratisasi, partisipasi, transparansi dan akuntabilitas. Perencanaan program dilaksanakan secara *bottom up*, mengacu pada sasaran yang jelas tentang besaran yang terukur, lokasi, waktu, kelompok sasaran dan manfaat bagi kelompok sasaran.

Pemerintah Pusat merancang perencanaan pembangunan pertanian dalam hal : (1) tata ruang pengembangan ekonomi dan penggunaan sumberdaya nasional

dengan mengacu pada pemanfaatan sumberdaya alam, aspek lingkungan dan peningkatan kapasitas; (2) pencapaian daya saing nasional, atas dasar keunggulan komparatif wilayah dan komoditas, potensi sumberdaya, pusat-pusat pertumbuhan, potensi pasar, potensi komoditas secara nasional; (3) pemberdayaan wilayah tertinggal, pengentasan kemiskinan dan pemerataan; (4) kebijakan nasional, ketahanan pangan, kebijakan perdagangan internasional, dan kebijakan makro dan pembangunan sarana dan prasarana dalam lingkup nasional.

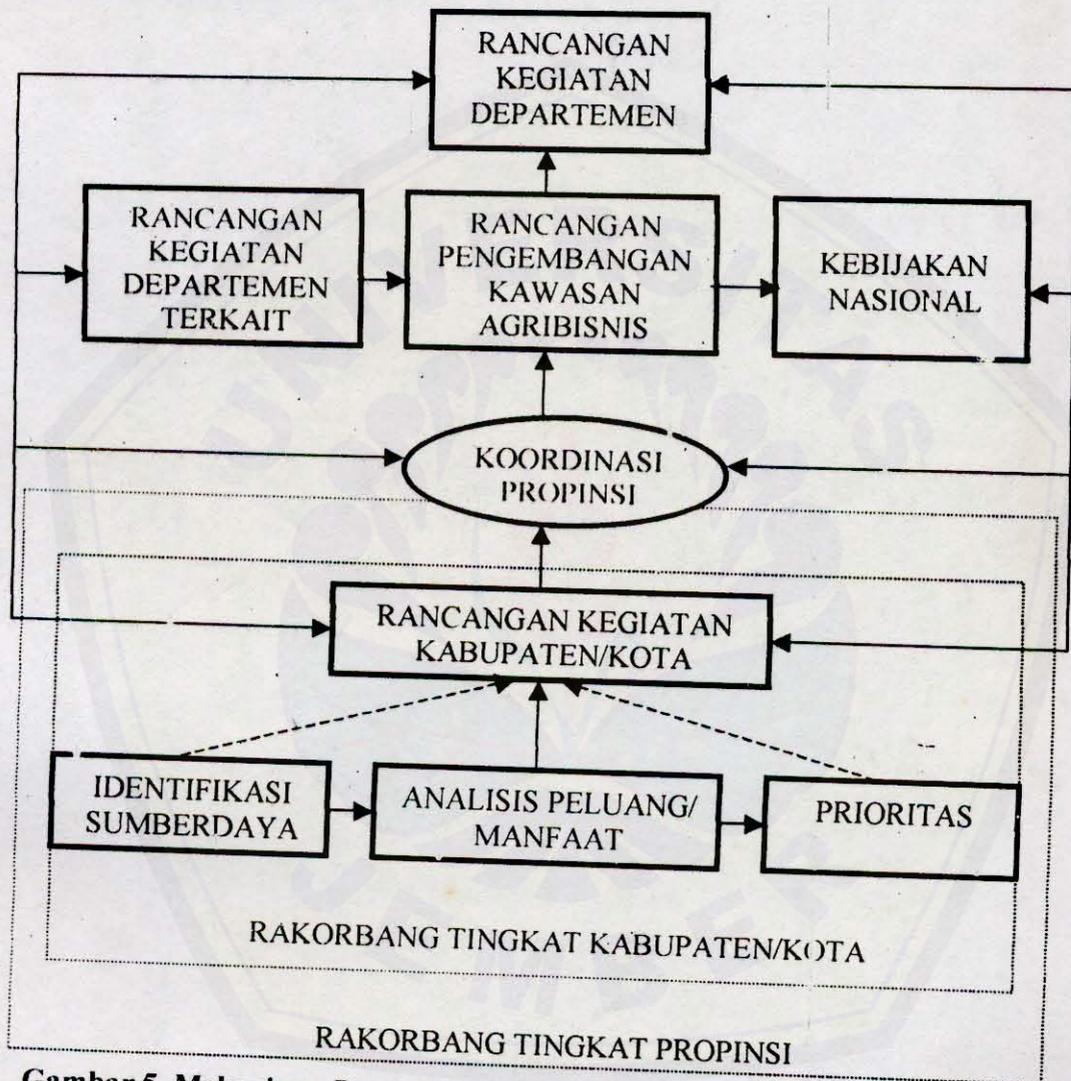
Pemerintah kabupaten/kota menyusun perencanaan pembangunan agribisnis di tingkat kabupaten/kota dengan memperhitungkan dan mengacu pada rencana pembangunan nasional dan *resource endowment* wilayah. Untuk itu, pemerintah kabupaten/kota terlebih dahulu mengidentifikasi : (1) besaran, kualitas dan karakteristik sumberdaya alam, SDM, capital, teknologi dan cultural; (2) melakukan *assessment* dan analisis tentang peluang, kendala dan dampak terhadap perkembangan perekonomian dan kesejahteraan masyarakat, (3) menentukan kawasan pengembangan agribisnis berdasarkan potensi dan peluang; (4) menentukan prioritas kegiatan jangka panjang, menengah dan jangka pendek : kelembagaan dan sistem agribisnis untuk mendukung kawasan pengembangan.

Pemerintah propinsi melakukan koordinasi dan evaluasi atas usulan pemerintah kabupaten/kota untuk menentukan wilayah kawasan pengembangan dengan basis komoditas tidak terkotak menurut kabupaten dan batas administratif, dilakukan secara menyeluruh dari hulu sampai hilir.

Proses sinkronisasi perencanaan tingkat pusat, propinsi dan kabupaten dilakukan dengan pentahapan :

1. Rapat koordinasi perencanaan pembangunan regional : sosialisasi kebijakan nasional dan perencanaan makro, dan membangun komitmen daerah.
2. Rapat koordinasi perencanaan pembangunan tingkat propinsi, merupakan penjabaran kebijakan nasional dan program dekonsentrasi ke wilayah kabupaten/kota, sekaligus komitmen penetapan kawasan-kawasan pengembangan agribisnis dan ketahanan pangan.

3. Rapat koordinasi perencanaan pembangunan tingkat kabupaten/kota :  
 menyusun rencana pembangunan di wilayah dan komitmen pelaku  
 (masyarakat, swasta, LSM dan unsur instansi terkait melalui pendekatan  
 perencanaan partisipatif)



**Gambar 5. Mekanisme Perencanaan Pembangunan**

(Tim Penelitian Universitas Jember, 2002)

Dalam konteks pengorganisasian, pengorganisasian kegiatan pembangunan pertanian diselaraskan dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah. Di tingkat daerah (propinsi dan kabupaten/kota), penyusunan perencanaan dan kegiatan pembangunan dikoordinasikan oleh

Bappeda. Pendelegasian kegiatan dan pengelolaan proyek-proyek pembangunan pertanian disesuaikan dengan struktur organisasi yang ditetapkan oleh pemerintah daerah (Pemda) berdasarkan kewenangan otonomi daerah yang diatur oleh UU No. 22 tahun 1999 tersebut. Peran Bappeda dalam koordinasi pembangunan mencakup : (1) keterpaduan antar kegiatan/proyek untuk menjamin keterkaitan dan ketepatan pencapaian sasaran kegiatan pembangunan; (2) keterpaduan dalam wilayah dan komoditas; (3) keterpaduan sumber pembiayaan dalam rangka optimalisasi pemanfaatan anggaran pembiayaan dari pusat (APBN), DAK, Pemda (APBD, DAU), swasta masyarakat dan lembaga keuangan lainnya. Sedangkan di tingkat pusat kegiatan pembangunan pertanian dikoordinasikan oleh Sekretariat Jenderal Departemen Pertanian (cq Biro Perencanaan dan Kerjasama Luar Negeri).

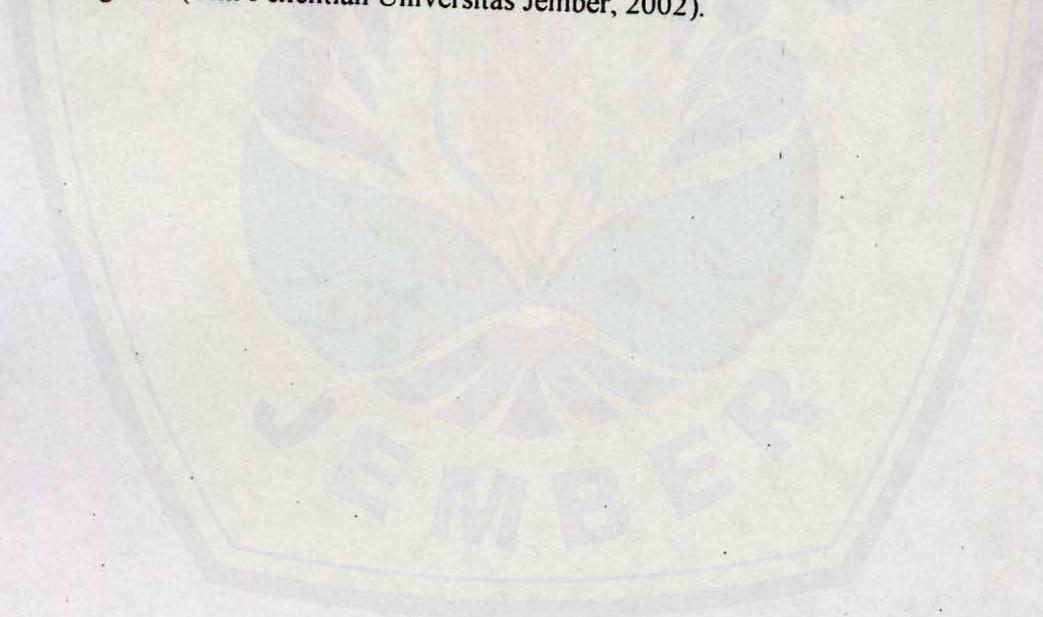
Dalam konteks pelaksanaan, pada hakekatnya pembangunan pertanian/agribisnis mengenal batas-batas administrasi pemerintahan (kabupaten, propinsi) dan bersifat lintas sektoral. Sinkronisasi kegiatan pembangunan mencakup : (1) sinkronisasi antar eselon I lingkup departemen pada level pusat termasuk dengan atase di luar negeri; (2) sinkronisasi bidang antara pusat dan daerah; (3) sinkronisasi antara departemen dengan departemen lain pada level pusat dan *stakeholders*, (4) sinkronisasi antara dinas di daerah (propinsi dan kabupaten/kota), dan (5) sinkronisasi antar daerah/wilayah (antar propinsi, antar kabupaten, antara propinsi dan kabupaten).

Kegiatan sinkronisasi diarahkan untuk membangun komitmen dari setiap *stakeholders* dalam pembangunan. Langkah-langkah yang perlu dilakukan dalam membangun komitmen adalah : (1) sosialisasi program pembangunan (*information sharing*), (2) penyusunan perencanaan terpadu yang disepakati (*commitment and sharing investment*), (3) membangun *networking and sharing* di antara *stakeholders* pembangunan, dan (4) penyusunan *action plan* secara terpadu.

Dalam konteks monitoring pengendalian, monitoring pada dasarnya adalah suatu pengamatan atau pengecekan terhadap kegiatan, aktivitas, hasil dan dampaknya. Tujuan monitoring adalah untuk : (1) menjamin bahwa masukan (input), jadwal pelaksanaan dan keluaran (output) yang direncanakan berjalan

sesuai dengan rencana, (2) menyediakan data penggunaan input, aktivitas dan hasil, serta (3) menghindari terjadinya penyimpangan terhadap tujuan dan hasil yang diharapkan. Pengendalian pada prinsipnya adalah merupakan upaya tindakan pengawasan, penilaian dan perbaikan terhadap pelaksanaan kegiatan agar berjalan sesuai dengan tujuan secara efektif dan efisien.

Monitoring dan pengendalian merupakan bagian dari siklus manajemen perencanaan. Hasil monitoring dan pengendalian bermanfaat sebagai upaya perbaikan bagi kegiatan berjalan dan sekaligus sebagai masukan bagi perencanaan kegiatan ke depan. Kegiatan monitoring dan pengendalian pembangunan dilaksanakan oleh setiap tingkatan administrasi sesuai dengan kewenangan yang diatur dalam UU No. 22 tahun 1999. Untuk menjamin transparansi dan akuntabilitas publik, monitoring dan pengendalian harus melibatkan semua *stakeholders* (petani, swasta, masyarakat umum, LSM dan pemerintah) pembangunan (Tim Penelitian Universitas Jember, 2002).



## VI. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

### 6.1 Gambaran Umum Kondisi Kelembagaan

Secara umum, kelembagaan publik sektor pertanian di tingkat Propinsi Jawa Timur dalam era otonomi daerah merupakan institusi yang mempunyai tugas dan bertanggungjawab kepada Gubernur selaku Kepala Daerah Pemerintah Propinsi. Kelembagaan yang menangani bidang pertanian tanaman pangan dan hortikultura adalah Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura Propinsi beserta Unit Pelaksana Teknis (UPT) dibawahnya serta Badan Ketahanan Pangan Propinsi Jawa Timur. Kelembagaan penunjang terdiri dari Biro Perekonomian Pemerintah Propinsi dan Seksi Pertanian Badan Perencanaan Pembangunan Propinsi Jawa Timur.

#### 6.1.1 Dasar Pembentukan

Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura Propinsi Jawa Timur didirikan berdasarkan Peraturan Daerah Propinsi Jawa Timur Nomor 16 Tahun 2002 tentang Perubahan Atas Perda Propinsi Jawa Timur Nomor 31 tentang Dinas Pertanian Propinsi Jawa Timur. Proses pembentukan organisasi dan tata kerja Dinas Pertanian Jawa Timur mengacu pada beberapa aspek meliputi : latar belakang potensi pertanian yang mencakup potensi lahan, potensi produksi dan potensi pendapatan asli daerah, aspek kelembagaan dan aset yang tersedia serta aspek kebutuhan dan kewenangan dalam mengakomodasikan pangan prioritas dan strategis di Jawa Timur yaitu Peningkatan Ketahanan Pangan dan Pengembangan Agribisnis.

Penanganan permasalahan pangan di Propinsi Jawa Timur dilaksanakan oleh Badan Ketahanan Pangan Propinsi Jawa Timur yang didirikan sesuai Peraturan Daerah Propinsi Jawa Timur Nomor 43 Tahun 2000 tentang Badan Ketahanan Pangan Propinsi Jawa Timur. Peraturan Daerah (Perda) ini mengatur kedudukan, tugas dan fungsi, organisasi, tata kerja serta pengangkatan dan pemberhentian dalam jabatan.

### 6.1.2 Tugas Pokok dan Fungsi

Adanya perumusan tugas pokok dan fungsi dimaksudkan untuk menjamin bahwa tugas pokok dan fungsi suatu instansi adalah sedemikian rupa jelasnya sehingga kemungkinan terjadinya *overlap* dapat ditiadakan atau paling sedikit dikurangi.

Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura mempunyai kedudukan sebagai unsur pelaksana Pemerintah Propinsi di bidang pertanian dengan tugas melaksanakan kewenangan desentralisasi dan tugas dekonsentrasi di bidang pertanian. Sedangkan fungsinya :

- (1) Pelaksanaan pembinaan umum berdasarkan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Gubernur.
- (2) Pelaksanaan pengumpulan dan analisa data, identifikasi dan perumusan program, evaluasi dan pengendalian serta penyiapan dan pelayanan informasi.
- (3) Penyusunan perencanaan kebutuhan alat dan mesin pertanian, sarana produksi, permodalan, tata guna air dan rehabilitasi pengembangan lahan.
- (4) Penyusunan pengembangan pengolahan hasil dan pengelolaan lingkungan, pemasaran dan pengembangan usaha serta pengembangan penyuluhan pertanian.
- (5) Penyusunan rencana produksi dan pengembangan tanaman serealia, kacang-kacangan dan umbi-umbian melalui penyiapan paket teknologi yang tepat, perlindungan tanaman pangan dan pengembangan perbenihan tanaman pangan.
- (6) Penyiapan bahan pembinaan peningkatan produksi tanaman buah, tanaman sayuran, tanaman hias dan tanaman obat, perlindungan hortikultura serta pengembangan perbenihan hortikultura.
- (7) Pelaksanaan tugas-tugas ketatausahaan.
- (8) Pelaksanaan pengelolaan Unit Pelaksana Teknis Dinas Pertanian.

Badan Ketahanan Pangan mempunyai tugas membantu Gubernur dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dalam lingkup dan tugas di bidang ketahanan pangan.

Dalam melaksanakan tugas, Badan Ketahanan Pangan mempunyai fungsi adalah koordinasi dan sinkronisasi dalam hal :

- (1) Penyusunan dan perumusan program serta rencana kegiatan kebijaksanaan teknis dalam bidang ketahanan pangan.
- (2) Pengidentifikasi ketersediaan dan konsumsi pangan serta pemantauan pengelolaan cadangan pangan.
- (3) Pemantauan evaluasi dan pengelolaan distribusi pangan, terutama komoditas strategis serta merumuskan kebijaksanaan lintas kabupaten/kota.
- (4) Pengendalian dan perumusan kebijakan harga komoditas pangan strategis.
- (5) Pengembangan keanekaragaman konsumsi pangan.
- (6) Pelaksanaan penyuluhan gerakan peningkatan mutu konsumsi pangan dan penganekaragaman pangan.
- (7) Pengawasan dan pengendalian sistem kewaspadaan pangan, gizi serta norma dan standar bahan pangan.
- (8) Pelaksanaan tugas-tugas ketatausahaan.

## **6.2 Analisis Pola Kerja Kelembagaan Dalam Perencanaan dan Pembangunan**

### **6.2.1 Mekanisme Kerja Kelembagaan**

Mengingat bahwa tidak ada satu pun kegiatan pembangunan yang hanya menyangkut satu instansi, maka mutlak diperlukan organisasi yang sadar benar terhadap pentingnya kerjasama dengan instansi lain. Kegiatan pembangunan pada dasarnya harus ditangani secara multifungsional dan interdisipliner. Sehingga dalam aktivitas keseharian semua unit kerja di lingkungan Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura serta Badan Ketahanan Pangan Propinsi Jawa Timur melaksanakan tugasnya dengan menerapkan prinsip koordinasi, integrasi dan sinkronisasi.

Prinsip koordinasi maknanya mampu menciptakan iklim kerja yang kondusif di Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura serta Badan Ketahanan Pangan melalui kerjasama antar unit kerja secara harmonis guna mer:capai tujuan dari dinas/badan terkait.

Prinsip integrasi maknanya menggabungkan antar kegiatan ke dalam proyek dari dinas/badan terkait untuk menjamin keterkaitan dan ketepatan pencapaian sasaran aktivitas pembangunan di Propinsi Jawa Timur sesuai dengan tingkat ketersediaan dana. Institusi yang berperan dalam prinsip integrasi adalah Bappeprop. Sedangkan prinsip sinkronisasi maknanya menyelaraskan program kerja baik secara intern di lingkungan dinas/badan terkait maupun secara ekstern dengan dinas/badan di daerah kabupaten/kota.

Mekanisme kerja dari masing – masing lembaga bersifat instruktif atau *top down* sesuai hierarki struktur organisasinya baik Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura maupun Badan Ketahanan Pangan Propinsi Jawa Timur. Perbedaan organisasi dapat disajikan dalam tabel berikut.

**Tabel 1. Perbedaan Bentuk Kelembagaan**

No	Lembaga Publik	Susunan Organisasi
1.	Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura	(1) Kepala Dinas; (2) Wakil Kepala Dinas; (3) Bagian Tata Usaha; (4) Sub Dinas Penyusunan Program; Sub Dinas Sarana Prasarana Pertanian; Sub Dinas Usahatani dan Penyuluhan Pertanian; Sub Dinas Produksi Tanaman Pangan; Sub Dinas Produksi Hortikultura; (5) Kelompok Jabatan Fungsional; (6) Unit Pelaksana Teknis Dinas.
2.	Badan Ketahanan Pangan	(1) Kepala Badan; (2) Wakil Kepala Badan; (3) Sekretaris; (4) Bidang Penyusunan Program; Bidang Ketersediaan dan distribusi pangan Bidang Pengendalian Pangan Bidang Penganekaragaman Pangan (5) Kelompok Jabatan Fungsional

Sumber : Renstra Diperta dan BKP 2001-2005

Tabel 2. Deskripsi Tugas Kelembagaan

No	Institusi	Jabatan	Tugas
1.	Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura	Kepala Dinas	Memimpin, melakukan koordinasi, pengawasan dan pengendalian tekni; dalam penyelenggaraan kegiatan di bidang pertanian.
		Wakil Kepala Dinas	Mewakili Kepala Dinas apabila berhalangan; memimpin kegiatan pengawasan intern dinas; dan melaksanakan tugas lain dari Kepala Dinas.
		Bagian Tata Usaha	Melaksanakan pengelolaan administrasi umum, keuangan, kepegawaian, tata laksana dan perlengkapan.
		Subdin Penyusunan Program	Mengumpulkan dan menganalisa data, evaluasi dan pengendalian, identifikasi dan perumusan program serta peryiapan dan pelayanan informasi.
		Subdin Sarana Prasarana Pertanian	Menyusun perencanaan kebutuhan alat dan mesin pertanian, sarana produksi, permodalan, tataguna air dan rehabilitasi pengembangan lahan.
		Subdin Usahatani dan Penyuluhan Pertanian	Melaksanakan pengembangan pengolahan hasil dan pengelolaan lingkungan, pemasaran dan pengembangan usaha serta penyuluhan pertanian.
		Subdin Produksi Tanaman Pangan	Melaksanakan penyusunan rencana produksi dan pengembangan tanaman sereal, kacang-kacangan dan umbi-umbian melalui penggunaan paket teknologi yang tepat, perlindungan tanaman pangan dan pengembangan perbenihan tanaman pangan.
Subdin Produksi Hortikultura	Membina peningkatan produksi tanaman buah dan tanaman obat, tanaman sayuran dan tanaman hias, perlindungan hortikultura serta pengembangan perbenihan hortikultura.		

Lanjutan Tabel 2. Deskripsi Tugas Kelembagaan

No	Institusi	Jabatan	Tugas
		Kelompok Jabatan Fungsional	Melaksanakan sebagian tugas teknis Diperta sesuai bidang keahlian dan keterampilan.
		Unit Pelaksana Teknis Dinas	Diatur dalam keputusan Gubernur Jatim No. 1 Tahun 2002.
2.	Badan Ketahanan Pangan	Kepala Badan	Memimpin, melakukan koordinasi dan pemantauan dalam penyelenggaraan kegiatan ketahanan pangan.
		Wakil Kepala Badan	Mewakili Kepala Badan apabila berhalangan; memimpin kegiatan pengawasan intern ; dan melaksanakan tugas lain dari Kepala Badan.
		Sekretaris	Melaksanakan pengelolaan administrasi umum, kepegawaian, keuangan, perlengkapan, kerumahtanggaan, hukum, kelembagaan, serta tugas-tugas hubungan masyarakat.
		Bidang Penyusunan Program	Melaksanakan sebagian urusan BKP di bidang penyusunan program, rencana kegiatan, evaluasi kegiatan serta pelaporan.
		Bidang Ketersediaan dan Distribusi Pangan	Melakukan sebagian tugas BKP di bidang ketersediaan dan distribusi pangan.
		Bidang Pengendalian Pangan	Melaksanakan sebagian urusan BKP di bidang pengendalian pangan.
		Bidang Penganekaragaman Pangan	Melaksanakan sebagian urusan BKP di bidang pemberdayaan masyarakat.
		Kelompok Jabatan Fungsional	Melaksanakan sebagian tugas teknis BKP sesuai bidang keahlian dan kebutuhan.

Sumber : Renstra Diperta dan BKP 2001-2005

### 6.2.2 Analisis Pola Perencanaan

Perencanaan yang dimaksud yaitu beberapa aktivitas yang telah diputuskan sebagai program yang akan dijalankan oleh Dinas Pertanian Tanaman

Pangan dan Hortikultura maupun Badan Ketahanan Pangan Propinsi Jawa Timur. Perencanaan ini termuat dalam dokumen perencanaan strategis. Aktivitas yang dimaksud adalah kegiatan organisasi yang merupakan penjabaran kebijaksanaan sebagai arah dari pencapaian tujuan dan sasaran yang memberikan kontribusi bagi pencapaian visi dan misi Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura serta Badan Ketahanan Pangan Propinsi Jawa Timur.

Perencanaan strategis merupakan proses secara sistematis yang berkelanjutan dari pembuatan keputusan yang beresiko, dengan memanfaatkan sebanyak-banyaknya pengetahuan antisipatif, mengorganisasi secara sistematis usaha-usaha melaksanakan keputusan tersebut dan mengukur hasilnya melalui umpan balik yang terorganisasi dan sistematis.

Untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas programnya, serta agar mampu eksis dan unggul dalam persaingan yang semakin ketat dalam lingkungan yang berubah sangat cepat seperti dewasa ini, maka suatu instansi pemerintah harus terus menerus melakukan perubahan ke arah perbaikan. Perubahan tersebut harus disusun dalam suatu tahapan yang konsisten dan berkelanjutan, sehingga dapat meningkatkan akuntabilitas dan kinerja yang berorientasi kepada pencapaian hasil.

Perencanaan ini merupakan manifestasi dari pernyataan sistematis tentang visi dan misi organisasi. Visi adalah cara pandang jauh ke depan kemana instansi pemerintah harus dibawa agar dapat eksis, antisipatif dan inovatif. Visi merupakan suatu gambaran yang menantang tentang keadaan masa depan yang diinginkan oleh instansi pemerintah. Penetapan visi sebagai bagian dari perencanaan strategis merupakan suatu langkah penting dalam perjalanan Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura serta Badan Ketahanan Pangan Propinsi Jawa Timur. Visi tidak hanya penting pada waktu mulai berkarya, tetapi juga pada kehidupan Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura serta Badan Ketahanan Pangan selanjutnya. Kehidupan kelembagaan publik ini sangat dipengaruhi oleh perubahan lingkungan internal dan eksternal. Oleh karenanya, visi harus menyesuaikan dengan perubahan dan jika memang perlu, visi dapat diubah dan disempurnakan.

Dalam konteks pembangunan sektor pertanian, visi memainkan peran yang menentukan dalam dinamika perubahan lingkungan, sehingga pemerintah propinsi pada umumnya serta Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura serta Badan Ketahanan Pangan pada khususnya dapat bergerak maju menuju masa depan yang lebih baik.

Misi merupakan pernyataan yang menetapkan tujuan dan sasaran yang ingin dicapai. Misi adalah sesuatu yang harus dilaksanakan agar tujuan dari Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura serta Badan Ketahanan Pangan dapat terlaksana dan berhasil dengan baik.

Strategi merupakan cara untuk merealisasikan tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan, sehingga strategi menjadi faktor terpenting dalam proses perencanaan strategis. Pemilihan strategi adalah proses pembuatan keputusan untuk memilih alternatif terbaik dalam upaya pencapaian tujuan dan sasaran dengan cara yang paling baik. Strategi hendaknya telah membahas mengenai masalah yang diperkirakan akan timbul di waktu yang akan datang yang mungkin dapat berubah-ubah.

Untuk mengestimasi akselerasi roda pembangunan pertanian yang dijalankan selama era otonomi, perlu kiranya pemetaan desain kinerja kelembagaan dari Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura serta Badan Ketahanan Pangan Propinsi Jawa Timur. Uraian selengkapnya dapat dijelaskan pada Tabel 3 berikut ini.

**Tabel 3. Pemetaan Desain Kinerja Kelembagaan**

No	Parameter	Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura	Badan Ketahanan Pangan (BKP)
1.	Visi	Mewujudkan pertanian tanaman pangan dan hortikultura yang berwawasan agribisnis, berkelanjutan, kemandirian dan kesejahteraan masyarakat petani	Terwujudnya institusi yang handal, proaktif, aspiratif dalam mewujudkan ketahanan pangan yang berbasis sumberdaya wilayah secara efisien dan berkelanjutan dalam kerangka pertanian yang modern, tangguh dan efisien menuju masyarakat yang sejahtera

Lanjutan Tabel 3. Pemetaan Desain Kinerja Kelembagaan

No	Parameter	Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura	Badan Ketahanan Pangan (BKP)
2.	Misi	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Meningkatkan ketahanan pangan serta mendukung perbaikan gizi masyarakat.</li> <li>2. Mengelola sumberdaya alam pertanian secara optimal dan berkelanjutan.</li> <li>3. Memperluas jangkauan pembangunan pertanian melalui diversifikasi teknologi, sumberdaya, produksi dan konsumsi.</li> <li>4. Mengoptimalkan agribisnis untuk meningkatkan pemantapan masyarakat tani.</li> <li>5. Mewujudkan kemandirian masyarakat tani dalam berusahatani.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mendorong dan memfasilitasi peran serta masyarakat dalam upaya meningkatkan ketahanan pangan pada tingkat rumah tangga, lokal daerah dan wilayah provinsi sesuai dengan sumberdaya dan budaya lokal.</li> <li>2. Meningkatkan kualitas pangan, pengembangan, pengawasan serta perumusan kebijakan pangan yang menyangkut aspek ketersediaan, distribusi, harga pangan strategis, pengendalian dan pengancaraman pangan provinsi dan lintas kabupaten/kota.</li> <li>3. Menciptakan hubungan dan koordinasi yang harmonis dengan lembaga terkait, baik di dalam maupun di luar Departemen Pertanian dalam kegiatan perencanaan, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi kebijakan ketahanan pangan.</li> <li>4. Meningkatkan keberdayaan dan kemandirian masyarakat/petani untuk membangun ketahanan pangan berbasis sumberdaya lokal, melalui pengembangan sistem dan usaha agribisnis yang berdaya saing, berkelanjutan dan terdesentralisasi.</li> <li>5. Mengembangkan agribisnis pangan global dengan membangun keunggulan kompetitif dan komparatif produksi serta sumberdaya wilayah.</li> </ol>

Lanjutan Tabel 3. Pemetaan Desain Kinerja Kelembagaan

No.	Parameter	Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura	Badan Ketahanan Pangan (BKP)
3.	Sasaran	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sasaran areal tanaman</li> <li>2. Sasaran areal panen</li> <li>3. Sasaran produktivitas</li> <li>4. Sasaran produksi</li> <li>5. Sasaran kebutuhan benih</li> <li>6. Sasaran kebutuhan pupuk</li> <li>7. Sasaran kebutuhan alsintan dalam pengembangan UPJA</li> <li>8. Sasaran pengembangan sarana jaringan</li> <li>9. Sasaran kebutuhan tambahan pegawai</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sasaran ketersediaan bahan pangan</li> <li>2. Pola konsumsi pangan</li> </ol>
4.	Strategi	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Meningkatkan ketahanan pangan</li> <li>2. Memanfaatkan dan mengembangkan sumberdaya pertanian secara optimal dan berkelanjutan</li> <li>3. Diversifikasi teknologi, produksi dan konsumsi dalam rangka mewujudkan pertanian yang tangguh, modern dan efisien</li> <li>4. Meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan petani beserta keluarganya.</li> <li>5. Meningkatkan kemampuan sumberdaya manusia (petani dan aparat pendukung) dan</li> <li>6. Meningkatkan kelembagaan dan tata kerja organisasi</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pemberdayaan ketahanan pangan masyarakat.</li> <li>2. Pengembangan sistem dan usaha agribisnis.</li> <li>3. Ketahanan pangan diwujudkan bersama oleh masyarakat sebagai pelaku dan pemerintah sebagai fasilitator.</li> <li>4. Ketahanan pangan ditumbuhkan pada tingkat rumah tangga.</li> <li>5. Pemantapan koordinasi dan sinkronisasi pihak-pihak terkait dalam perencanaan, kebijakan, pembinaan dan pengendalian.</li> </ol>

Lanjutan Tabel 3. Pemetaan Desain Kinerja Kelembagaan

No.	Parameter	Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura	Badan Ketahanan Pangan (BKP)
5.	Program	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Program Ketahanan Pangan</li> <li>2. Program Pengembangan Agribisnis</li> <li>3. Program Pertanian Rakyat Terpadu</li> </ol>	<p><u>Master Plan :</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Program Koordinasi Pemantapan Ketahanan Pangan</li> <li>2. Program Pemberdayaan Masyarakat Dalam Ketahanan Pangan.</li> </ol> <p><u>Renstra :</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Program Ketahanan Pangan</li> <li>2. Program Pengembangan Agribisnis</li> <li>3. Program Pengembangan Pertanian Terpadu</li> <li>4. Program Perbaikan Gizi Masyarakat</li> <li>5. Program Penyetaraan gender</li> </ol>

Sumber : Renstra Diperta dan Renstra BKP 2001-2005 serta *Master Plan* BKP 2001-2004.

Salah satu faktor penting yang dapat berpengaruh terhadap keberhasilan pembangunan Propinsi Jawa Timur ditentukan oleh tersedianya sistem perencanaan yang baik, matang dan mantap yang bersandar pada instrumen perencanaan yang *legitimate*.

Menurut cara pelaksanaan atau arus informasinya, pola perencanaan strategis kelembagaan publik sektor pertanian Propinsi Jawa Timur bersifat perencanaan dari dari bawah (*bottom up planning*). Maksudnya bahwa mekanisme perencanaan yang ada itu bermuara pada aspirasi dan partisipasi masyarakat sesuai dengan kebutuhan, kepentingan serta potensi yang dimiliki oleh masing-masing kabupaten/kota dalam lingkup Propinsi Jawa Timur.

Mekanisme yang dimaksudkan adalah Rapat Koordinasi Pembangunan (Rakorbang) tingkat Propinsi. Dalam koordinasi propinsi ini dibahas rancangan

kegiatan kabupaten/kota yang telah dihasilkan dari Rakorbang tingkat kabupaten/kota. Dalam konteks perencanaan pembangunan daerah (kabupaten/kota), baik yang dibiayai oleh pemerintah maupun hasil penghimpunan swadaya masyarakat, kecamatan mempunyai peran yang sangat penting sebagai cerminan dari *bottom up planning*, yang dipadukan dengan program dari dinas/instansi berlandaskan pada potensi, kondisi dan kebutuhan masyarakat yang merupakan hakekat dan kenyataan dalam suatu wilayah.

Penyelenggaraan forum koordinasi pembangunan di era otonomi daerah tetap bertumpu pada asas demokratis, partisipatif, kemitraan, transparansi dan akuntabilitas. Urutan proses perencanaan sesuai dengan Surat Menteri Dalam Negeri tanggal 5 Mei 2003 Nomor : 050/987/SJ tentang Pedoman Penyelenggaraan Forum Koordinasi Pembangunan Partisipatif, sebagai berikut :

Tahap 1 : Musyawarah Pembangunan Desa/Kelurahan.

Tahap 2 : Forum Koordinasi Unit Daerah Kerja Pembangunan (UDKP) Tingkat Kecamatan.

Tahap 3 : Forum Koordinasi Kabupaten (didahului dengan Pra-rakorbang), dilanjutkan dengan Forum Koordinasi Tingkat Bakorwil dan Rakorbangnas.

Dalam rangka meningkatkan konsistensi dan sinkronisasi kebijakan, pencapaian tujuan, sasaran, program, kegiatan-kegiatan, serta untuk mengefektifkan dan mengoptimalkan perencanaan pembangunan daerah (kabupaten/kota) di era otonomi ini telah dilaksanakan forum-forum koordinasi/rapat koordinasi pembangunan partisipatif yang memenuhi asas demokratis, partisipatif, kemitraan, transparansi, dan akuntabilitas sesuai dengan tujuan otonomi daerah. Rapat koordinasi tersebut dilaksanakan secara berjenjang diawali dari tingkat desa sampai di tingkat kabupaten/kota, sebagai berikut :

1. Musbangdes/Musbangkel

Kegiatan ini ditujukan untuk mengidentifikasi kebutuhan dan aspirasi masyarakat yang kemudian dibahas dan disepakati dalam Musbangdes/Kelurahan.

Agenda utama Musbangdes adalah : mengidentifikasi potensi dan masalah kunci desa/kelurahan, perumusan usulan rencana kegiatan pembangunan secara partisipatif, prioritas usulan kegiatan, dan pemilahan atau kategorisasi berdasarkan pada sumber pendanaan yang diperlukan (swadaya, dunia usaha, pemda).

Keluaran utama yang diharapkan adalah : daftar usulan kegiatan pembangunan desa/kelurahan yang memerlukan pembiayaan APBD kabupaten/kota, APBD propinsi dan APBN; daftar usulan kegiatan yang memerlukan pembiayaan swadaya masyarakat; dan daftar usulan kegiatan pembangunan yang memerlukan pembiayaan dunia usaha berasaskan kemitraan. Adapun peserta musyawarah adalah : Tokoh masyarakat, RT/RW/Kepala Dusun, Kepala Desa, BPD, PKK, karang taruna, kelompok masyarakat dan organisasi massa, lembaga swadaya masyarakat dan dunia usaha.

## 2. Forum Koordinasi Unit Daerah Kerja Pembangunan (FKUDKP)

Kegiatan ini ditujukan untuk mensinergikan dan mensinkronkan hasil-hasil Musbangdes/Kelurahan dalam satu wilayah kecamatan sehingga menjadi suatu usulan yang sistematis, mantap dan terpadu untuk dibawa ke forum koordinasi selanjutnya. Agenda utama FKUDKP adalah : mengidentifikasi dan kompilasi hasil Musbangdes/Kelurahan dan usulan dari unit kerja tingkat kecamatan, menetapkan prioritas kegiatan pembangunan, serta pemilahan dan kategorisasi kegiatan berdasarkan sumber pendanaan.

Adapun keluaran utama yang diharapkan adalah daftar usulan kegiatan pembangunan di wilayah kecamatan untuk diusulkan ke forum koordinasi di tingkat kabupaten; serta daftar usulan kegiatan pembangunan yang memerlukan pembiayaan dunia usaha berasaskan kemitraan. Peserta terdiri dari dinas dan lembaga teknis tingkat kecamatan, aparat kecamatan, polsek, koramil, kepala desa/kelurahan, BPD, PKK, karang taruna, kelompok masyarakat dan organisasi masyarakat. Sebagai narasumber dari tingkat kabupaten : Bappeda dan yang bersangkutan lainnya.

### 3. Forum Koordinasi Tingkat Kabupaten

Kegiatan ini secara umum ditujukan untuk menghasilkan kesepakatan dan komitmen di antara para pelaku pembangunan (pemerintah daerah, masyarakat, perguruan tinggi dan dunia usaha) atas program, kegiatan dan anggaran tahunan daerah, dimana pengambilan keputusannya dilakukan secara partisipatif dengan berpedoman pada dokumen perencanaan pembangunan daerah. Secara khusus kegiatan ini ditujukan untuk : meningkatkan intensitas dan kualitas partisipasi masyarakat; meningkatkan kualitas perencanaan; dan mewujudkan keseimbangan antara pencapaian sasaran jangka menengah dan strategis dengan sasaran tahunan.

Adapun sasaran utama yang hendak dicapai adalah : (1) terjaminnya keterlibatan masyarakat (individu/kelembagaan) dalam proses pengambilan keputusan; (2) teridentifikasi dan tersepakatinya prioritas program/kegiatan daerah untuk tahun mendatang yang memerlukan pembiayaan APBD kabupaten/kota; (3) teridentifikasinya kebutuhan dan kebijakan pemerintah kabupaten, propinsi dan pusat; (4) tersepakatinya kegiatan-kegiatan yang memerlukan pengkajian lebih lanjut; (5) tersepakatinya kegiatan-kegiatan yang memerlukan dukungan kebijakan, sumberdaya dan pembiayaan yang bersumber dari APBN, APBD propinsi, APBD kabupaten, swasta, dan masyarakat; (6) tersepakatinya prosedur, mekanisme dan pelebagaan pelaksanaan forum koordinasi perencanaan pembangunan daerah; dan (7) terintegrasinya pendekatan partisipatif dalam keseluruhan proses perencanaan pembangunan daerah.

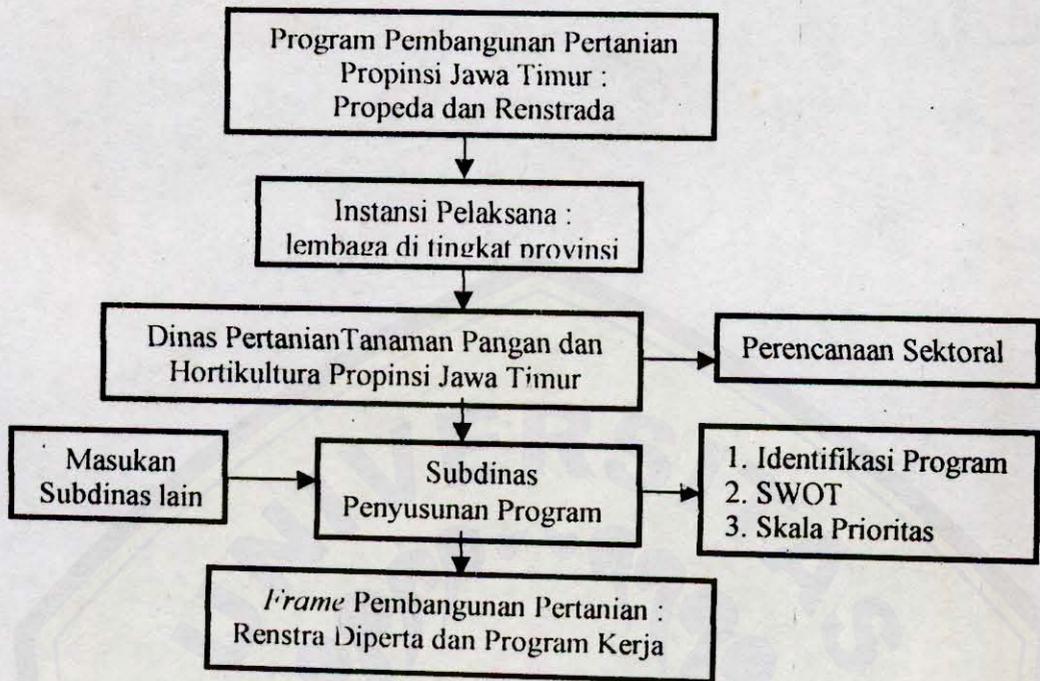
Forum koordinasi perencanaan pembangunan daerah menghasilkan : (1) arah dan kebijakan umum APBD; (2) Repetada yang definitif yang mencakup daftar prioritas program/kegiatan dan anggaran beserta indikasi sumber pendanaan untuk tahun berikutnya; (3) daftar usulan kegiatan pembangunan tingkat kabupaten, propinsi, dan pusat; serta (4) daftar usulan kegiatan/investasi yang memungkinkan terjadinya pola kemitraan dengan swasta. Peserta terdiri dari : Muspida, anggota DPRD, Sekretaris

daerah, tokoh masyarakat, badan/dinas/lembaga teknis, BUMD, LSM, Perguruan Tinggi, Kadin, serta organisasi kemasyarakatan yang lain.

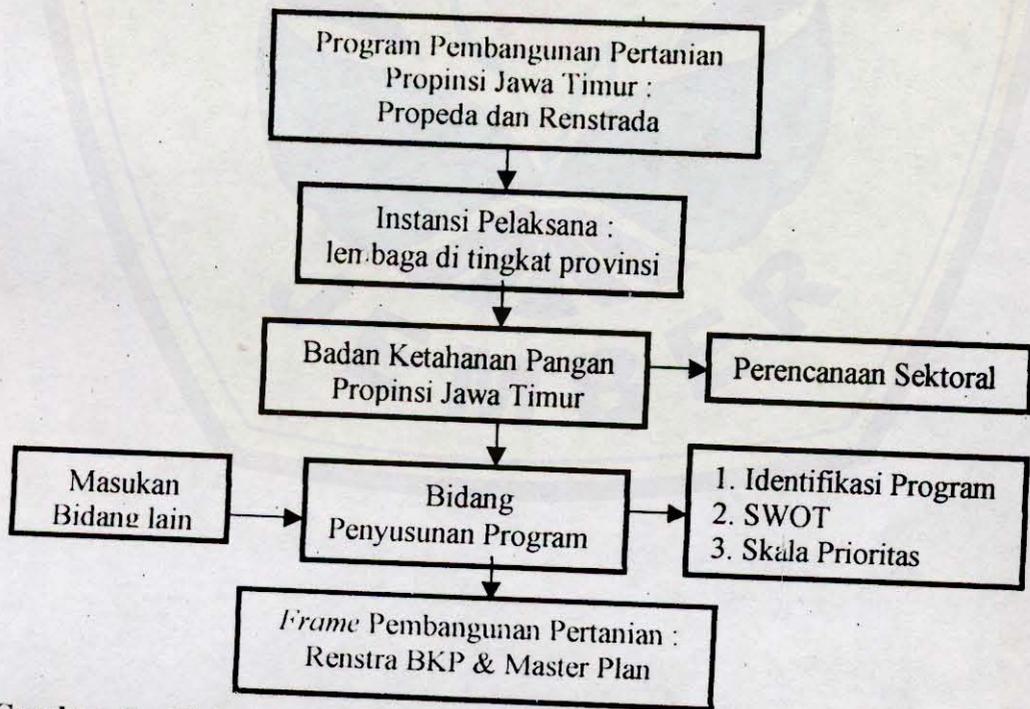
Sedangkan disisi lain, dalam konteks kelembagaan operasional maka perencanaan pengembangan pertanian yang dijalankan Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura maupun Badan Ketahanan Pangan Propinsi Jawa Timur bersifat perencanaan dari atas (*top down planning*.) Artinya bahwa kontent program yang telah dirumuskan oleh kedua institusi tersebut pada prinsipnya sudah dikehendaki dan dianjurkan oleh produk program yang sah dari Propinsi Jawa Timur dengan tetap mengakomodasi masukan dari subdinas/bidang yang lain secara terpadu guna menjabarkannya secara lebih terperinci dalam bentuk rencana program yang akan direalisasikan.

Dengan kata lain bahwa ide perencanaan yang diterapkan di Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura maupun BKP Propinsi Jawa Timur bersumber dari produk kebijaksanaan baik yang bersifat internal maupun eksternal. Produk kebijaksanaan internal yang dimaksud adalah hasil pelaporan resmi yang dikeluarkan oleh Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura maupun BKP Propinsi Jawa Timur yang berisi rumusan upaya-upaya pemecahan atas permasalahan yang ada, sehingga hal tersebut dijadikan sebagai landasan pijak sekaligus pembenahan-pembenahan dan antisipasi ke depan dalam merealisasikan suatu program kegiatan. Produk kebijaksanaan internal ini hanya berlaku untuk masing-masing institusi yang bersangkutan.

Pemaknaan produk kebijaksanaan eksternal adalah payung hukum atau aturan yang telah digariskan oleh Pemerintah Propinsi sebagai hasil Rakorbang Propinsi dan berlaku untuk semua institusi di tingkat propinsi, tidak hanya Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura ataupun Badan Ketahanan Pangan saja, misalnya Propeda, dan Renstrada. Tentu saja produk kebijaksanaan internal dan eksternal berbeda baik konteks maupun kontennya. Produk-produk kebijaksanaan hasil dari koordinasi propinsi yang telah jadi inilah yang kemudian dijadikan kiblat dalam setiap aktivitas kerja Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura serta Badan Ketahanan Pangan Propinsi Jawa Timur. Secara ringkas mekanisme *top down planning*-nya dapat dijelaskan sebagai berikut.



Gambar 6. Mekanisme Penyusunan Perencanaan Pembangunan Dinas Pertanian Propinsi Jawa Timur



Gambar 7. Mekanisme Penyusunan Perencanaan Pembangunan Badan Ketahanan Pangan Propinsi Jawa Timur

Dari gambar di atas dapat dilengkapi penjelasan secara umum sebagai berikut :

1. *Mainstream* perencanaan berpegang pada Propenas, Propeda dan Renstrada lalu pemegang otoritas dalam pembuatan renstra dinas/badan yaitu subdinas penyusunan program (untuk Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura) dan subbidang perumusan program (untuk Badan Ketahanan Pangan) merumuskan dan menyusun perencanaan dengan mengakomodir masukan yang berasal dari masing-masing subdinas/bidang lainnya.
2. Visi pembangunan pertanian merujuk pada tuntutan dan perkembangan perekonomian serta kebutuhan masyarakat.
3. Misinya dengan jalan memperhatikan pengalaman pelaksanaan di masa lalu serta potensi daerah baik sumberdaya alam (SDA), sumberdaya manusia (SDM) maupun teknologi yang tersedia.

### **6.3 Analisis Implementasi Kebijakan**

#### **6.3.1 Landasan Implementasi**

Implementasi kegiatan sektor pertanian tanaman pangan dan hortikultura di tingkat Propinsi Jawa Timur direalisasikan dan merupakan penjabaran program pengembangan pertanian yang dipengaruhi oleh kebijakan nasional, wilayah dan lokal serta isu-isu strategis, sumberdaya dan dukungan dana yang tersedia. Kebijakan Nasional yaitu : GBHN tahun 1999-2004 bidang pertanian; Program Departemen Pertanian; UU 22/1999 dan UU 25/1999 serta PP 25/2000.

Sedangkan Kebijakan Wilayah diikat oleh Peraturan Daerah, dengan pemetaan kebijaksanaan pengembangan pertanian terdiri dari :

1. Pola Dasar Pembangunan Daerah Propinsi Jawa Timur;
2. Program Pembangunan Daerah Propinsi Jawa Timur;
3. Rencana Strategis Daerah Propinsi Jawa Timur.

Uraian 3 kebijakan lokal, dapat dijelaskan pada tabel berikut.

Tabel 4. Matrik Acuan Kebijakan Wilayah Propinsi Jawa Timur

No	Kebijakan	Substansi Kajian
1.	<b>Pola Dasar (Poldas) Pembangunan Daerah</b> Propinsi Jawa Timur Tahun 2001-2005, ditetapkan berdasarkan Peraturan Daerah Propinsi Jawa Timur nomor 26 Tahun 2000	Pembangunan ekonomi di bidang pertanian diprioritaskan pada pembangunan agroindustri, agrobisnis, sumberdaya lokal serta industri ramah lingkungan. Peningkatan produksi pertanian dilakukan melalui rehabilitasi dan pemanfaatan sumber alam baik lahan dan saluran irigasi yang ada, pengadaan bibit, pupuk dan obat-obatan, penggunaan teknologi bercocok tanam, penanganan pasca panen serta pendirian lembaga bisnis bagi para petani termasuk pembangunan dan pengembangan pasar komoditi dan sentral pengembangan usaha kecil dan menengah.
2.	<b>Program Pembangunan Daerah (Propeda)</b> Propinsi Jawa Timur Tahun 2001-2005, ditetapkan berdasarkan Peraturan Daerah Propinsi Jawa Timur Nomor 2 Tahun 2001.	Pembangunan pertanian sebagai bagian pembangunan ekonomi dilaksanakan melalui program ketahanan pangan, pengembangan agribisnis dan pengembangan pertanian rakyat terpadu. <b>Program Ketahanan Pangan</b> , kegiatan pokok yang dilakukan : <ol style="list-style-type: none"> <li>1) pengaturan dan pelaksanaan penanggulangan wabah hama dan penyakit menular di bidang pertanian lintas kabupaten/kota.</li> <li>2) pengaturan penggunaan bibit unggul pertanian.</li> <li>3) penetapan kawasan pertanian terpadu berdasarkan kesepakatan dengan kabupaten/kota;</li> <li>4) pelaksanaan penyidikan penyakit di bidang pertanian lintas kabupaten/kota.</li> <li>5) penyediaan dukungan pengendalian hama dan penyakit (eradikasi) di bidang pertanian.</li> <li>6) pengaturan penggunaan air dan irigasi;</li> <li>7) pemantauan, peramalan dan pengendalian serta penanggulangan ledakan (eksplosi) organisme pengganggu tumbuhan dan penyakit di bidang pertanian.</li> <li>8) penyediaan dukungan pengembangan perekayasaan teknologi di bidang pertanian.</li> </ol>

Lanjutan Tabel 4. Matrik Acuan Kebijakan Wilayah Propinsi Jawa Timur

No	Kebijakan	Substansi Kajian
		<p><b>Program Pengembangan Agribisnis, kegiatan pokok yang dilakukan adalah :</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) penetapan standar pelayanan minimal dalam bidang pertanian yang wajib dilaksanakan oleh kabupaten/kota;</li> <li>2) penetapan standar pembibitan/perbenihan pertanian.</li> <li>3) promosi ekspor komoditas pertanian unggulan daerah provinsi,</li> <li>4) penyediaan dukungan kerjasama antar kabupaten/kota dalam bidang pertanian.</li> </ol> <p><b>Program Pengembangan Pertanian Rakyat Terpadu, kegiatan pokok yang dilakukan adalah :</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) pengembangan kapasitas kelembagaan pangan yang berfungsi menjaga distribusi dan stabilitas harga;</li> <li>2) penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan sumberdaya manusia aparat pertanian teknis fungsional, keterampilan, dan diklat kejuruan tingkat menengah;</li> <li>3) pemberdayaan petani dalam penerapan teknologi dan pemanfaatan informasi pertanian;</li> <li>4) peningkatan akses masyarakat pertanian terhadap sumber-sumber keuangan, lembaga keuangan bank dan nonbank serta pasar;</li> <li>5) peningkatan kesejahteraan dan kualitas masyarakat petani;</li> <li>6) perbaikan posisi tawar (negosiasi) petani melalui pemberdayaan kelembagaan petani</li> </ol>

Lanjutan Tabel 4. Matrik Acuan Kebijakan Wilayah Propinsi Jawa Timur

No	Kebijaksanaan	Substansi kajian
3.	<b>Rencana Strategis (Renstra) Daerah Propinsi Jawa Timur Tahun 2001-2005,</b> berdasarkan Peraturan Daerah Propinsi Jawa Timur nomor 19 Tahun 2001.	Percepatan pemulihan ekonomi dan peningkatan produktivitas melalui pengembangan ekonomi kerakyatan, penguatan unit-unit usaha, dan lembaga-lembaga ekonomi. <b>Program Ketahanan Pangan,</b> kegiatan : (1) penetapan standar pelayanan minimal dalam bidang pertanian yang wajib di laksanakan oleh kabupaten/kota. (2) menyediakan bibit/benih unggul pertanian serta faktor-faktor penunjangnya. (3) pengendalian dan penanggulangan organisme pengganggu tumbuhan dan penyakit di bidang pertanian. (4) memberikan bantuan peralatan untuk peranganan pasca panen. (5) Melaksanakan kajian teknologi pertanian <b>Program Agribisnis</b> kegiatan : 1) mendirikan Pasar Induk Agribisnis dan sarana prasarana pendukungnya. 2) Pemuliaan bibit/pohon induk dan pengembangan Blok Pengganda Mata Tempel (BPMT) dalam rangka penetapan standar pembibitan standar mutu benih. <b>Program Pengembangan Pertanian Terpadu,</b> kegiatan : 1) pengendalian harga gabah petani, sehingga tercapai harga yang layak. 2) pemberdayaan petani dalam penerapan teknologi dan pemanfaatan informasi pasar.

Sumber : Poldas, Propeda dan Renstra Daerah Propinsi Jawa Timur 2001-2005.

Kebijakan-kebijakan domestik yang membatasi adalah :

1. Peraturan Daerah nomor 16 Tahun 2002 tentang Perubahan Atas Perda Propinsi Jatim Nomor 31 tentang Dinas Pertanian Propinsi Jawa Timur.
2. Peraturan Daerah nomor 43 Tahun 2000 tentang Badan Ketahanan Pangan Propinsi Jawa Timur.
3. Keputusan Gubernur Jawa Timur nomor 1 Tahun 2002 tentang Tugas dan Fungsi UPT Dinas Pertanian Propinsi Jawa Timur.
4. Rencana Strategis Dinas Pertanian Tahun 2001-2005.

5. *Master Plan* BKP Tahun 2001-2004.
6. Rencana Strategis Badan Ketahanan Pangan Tahun 2001-2005.

### 6.3.2 Analisis Implementasi Kebijakan

Bagian ini menganalisis implementasi kebijakan pengembangan pertanian Propinsi Jawa Timur pada era otonomi daerah. Analisis ini dibagi menjadi 2 (dua) bagian, yakni analisis implementasi program pengembangan pertanian yang dilaksanakan oleh Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura Propinsi Jawa Timur serta program pengembangan pertanian yang dijalankan oleh Badan Ketahanan Pangan Propinsi Jawa Timur.

Implementasi kebijakan yang dimaksud adalah upaya untuk merealisasikan program kegiatan yang telah direncanakan secara sah (sesuai rencana) oleh lembaga baik Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura maupun Badan Ketahanan Pangan Propinsi Jawa Timur. Pada era otonomi yang sedang dan sudah berlangsung sekarang ini, Dinas Pertanian Tanaman Pangan memiliki 3 (tiga) program sedangkan Badan Ketahanan Pangan mempunyai 2 (dua) program yang menjadi acuan operasional.

Sesuai Proopenas 2001-2004, program pembangunan pertanian dibagi ke dalam 2 (dua) program utama, yaitu Program Pengembangan Agribisnis dan Program Ketahanan Pangan. Ini berarti dalam konteks kebijaksanaan pengembangan pertanian di era otonomi, Propinsi Jawa Timur memiliki terobosan-terobosan yang berupa Program Pertanian Rakyat Terpadu yang ditangani oleh Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura Propinsi serta 2 (dua) program yang penanganannya dilaksanakan Badan Ketahanan Pangan Propinsi Jawa Timur yaitu : (1) Program Koordinasi Pemantapan Ketahanan Pangan; dan (2) Program Pemberdayaan Masyarakat dalam Ketahanan Pangan.

Untuk mengetahui tingkat keberhasilan implementasi kebijaksanaan pengembangan pertanian yang dijalankan oleh Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura maupun Badan Ketahanan Pangan Propinsi Jawa Timur digunakan alat ukur yang berupa model analisis kerangka implementasi. Model ini berfungsi untuk mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi

tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Variabel-variabel yang dimaksud terdiri dari : (1) mudah tidaknya masalah dikendalikan; (2) kemampuan kebijaksanaan untuk menstrukturkan proses implementasi; (3) variabel di luar kebijaksanaan yang mempengaruhi proses implementasi; dan (4) tahap-tahap dalam proses implementasi.

Hasil dan temuan dimaksudkan sebagai bentuk potret realitas yang berisi data, informasi serta fakta-fakta yang ditemukan dalam penelitian/kajian.

Skor akan ditetapkan untuk setiap elemen hasil dan temuan, dengan nilai skor mulai dari nilai 1 sampai dengan 5. Nilai skor ini mengindikasikan besarnya tingkat pengaruh masing-masing elemen dalam proses implementasi program pengembangan pertanian Propinsi Jawa Timur.

Dengan kata lain, semakin besar nilai skor yang diberikan pada suatu elemen faktor menunjukkan semakin besar pula tingkat pengaruhnya dalam mengefektifkan atau tidaknya proses implementasi program pengembangan pertanian Propinsi Jawa Timur di era otonomi.

Rekomendasi dimaksudkan sebagai tawaran resep pemecahan masalah untukantisipasi sekaligus jaminan agar suatu program dapat direalisasikan atau setidaknya mengurangi pengaruh faktor yang menghambat efektivitas suatu proses implementasi program.

Dari hasil penelitian dapat dikemukakan penilaian secara umum bahwa implementasi kebijaksanaan pengembangan pertanian yang dijalankan oleh Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura serta Badan Ketahanan Pangan Provinsi Jawa Timur kurang efektif. Hal ini disebabkan oleh beberapa faktor, yaitu :

- 1) Masih kompleksnya permasalahan yang dihadapi dalam rangka mewujudkan visi dinas/badan terkait serta adanya benturan-benturan dalam kegiatan operasional.

Guna mencapai visi yang dianggap ideal bagi Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura maupun Badan Ketahanan Pangan dengan sasaran kesejahteraan masyarakat petani itu tidaklah mudah karena permasalahan yang dihadapi bukan sederhana melainkan bersifat kompleks

baik dari perspektif sumberdaya agribisnis, manajemen maupun kelembagaannya serta adanya faktor-faktor penghambat di luar sistem yang ditemui di lapang, yang tidak dapat diprediksikan namun ternyata berpengaruh secara signifikan terhadap tingkat keberhasilan program. Semisal : iklim, *human error* dan bias kompetensi *stakeholders*.

Oleh karena itu beberapa hal mendasar yang perlu dipertimbangkan untuk menjamin bahwa permasalahan yang ada relatif dapat diminimalisasi dalam rangka memperlancar capaian visi adalah mengidentifikasi potensi sektor pertanian secara cermat, mengoptimalkan kompetensi sumberdaya yang tersedia melalui dukungan rancang bangun kelembagaan, mampu mengestimasi lingkungan eksternal yang strategis (pasar, iklim, mobilitas *stakeholders*) serta koordinasi yang matang dan komitmen bersama dalam mewujudkan visi.

- 2) Dukungan dan partisipasi pelaku-pelaku pembangunan terhadap program masih kurang.

Dalam konteks pelaksanaan program kelembagaan, kelompok masyarakat agribisnis yang membuat kebijakan terdiri dari unsur pemerintah seperti Departemen Pertanian, Badan Ketahanan Pangan, Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura beserta UPTD Propinsi Jawa Timur. Sebagai *delivery system*, kelompok ini memiliki peran yang dominan dalam menggoalkan program serta bersikap dinamis dalam proses pembangunan pertanian.

Sedangkan kelompok masyarakat agribisnis yang menerima dampak kebijakan umumnya bersifat responsif bila menguntungkan dan cenderung menunggu aksi pemerintah. Kelompok *receiving system* ini terdiri dari keluarga tani, KTNA, HKTI dan pihak swasta.

Dalam implementasi aktivitas pembangunan Propinsi Jawa Timur ternyata masih banyak kendala yang bersumber pada minimnya dukungan dan partisipasi aktif dari semua *stakeholders* pembangunan, atau dengan kata lain bahwa belum terbentuk bangunan kerjasama yang kuat dan produktif dengan dilandasi atas dasar adanya saling kepercayaan, komitmen

dan kepentingan bersama dalam mendukung agenda besar pembangunan pertanian secara sinergi antar *network*.

- 3) Sosialisasi program Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura maupun Badan Ketahanan Pangan Propinsi Jawa Timur kepada *stakeholders* khususnya petani belum optimal.

Sosialisasi program-program dalam rangka pengembangan pertanian Propinsi Jawa Timur di era otonomi sebetulnya telah dijalankan oleh Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura maupun Badan Ketahanan Pangan melalui para petugas penyuluh lapang maupun tim teknis yang sengaja dibentuk untuk memperlancar terealisasinya program sesuai rencana. Bentuk lain dari sosialisasi yang diterapkan dengan mengadakan promosi ipteks bidang pertanian dan produk pangan alternatif.

Tentunya kegiatan ini sangat mungkin untuk direspon oleh berbagai media baik media elektronik maupun media massa sebagai opini publik yang simpati terhadap Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Badan Ketahanan Pangan dalam upaya menggalang dukungan sepenuhnya dari *stakeholders* pertanian.

Akan tetapi sosialisasi program yang dilaksanakan belum optimal karena minimnya intensitas/jumlah dan kadar/bobotnya serta seringkali sosialisasi yang dijalankan kurang efektif karena kurang tepat metode yang digunakan, kurang tepat sasaran serta belum terbentuknya komitmen bersama dari semua komponen *stakeholders* pembangunan dalam rangka mendukung program Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura maupun Badan Ketahanan Pangan Propinsi Jawa Timur.

- 4) Ada ketimpangan antara rencana dengan realisasi kegiatan serta adanya bias program.

Ketimpangan yang dimaksud adalah perbedaan antara jumlah kegiatan yang ada dalam dokumen perencanaan (*renstra*, *master plan*) dengan realisasi kegiatan yang ada dalam laporan tahunan. Setiap program yang terkandung dalam *renstra* Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura maupun Badan Ketahanan Pangan memiliki beberapa aktivitas

kegiatan yang akan dilaksanakan. Untuk merealisasikan program/kegiatan tersebut diwadahi oleh suatu proyek, dan semua kegiatan yang ada di dalam renstra akan terbagi habis kedalam proyek tersebut.

Bias program yang dimaksud adalah adanya ketidakjelasan arah dari sejumlah agenda program yang telah dirumuskan secara resmi. Misalnya dalam rencana induk (*master plan*) Badan Ketahanan Pangan Propinsi Jawa Timur 2001-2004, dijelaskan bahwa program kerja Badan Ketahanan Pangan mencakup 2 (dua) program yaitu : 1) Program Koordinasi Pemantapan Ketahanan Pangan; dan 2) Program Pemberdayaan Masyarakat dalam Ketahanan Pangan. Sedangkan dalam rencana strategik (Renstra) 2001-2005, program yang menjadi acuan dalam operasional Badan Ketahanan Pangan yaitu : 1) Program Ketahanan Pangan; 2) Program Agribisnis; 3) Program Pengembangan Pertanian Terpadu; 4) Program Perbaikan Gizi Masyarakat; dan 5) Program Penyetaraan Gender. Dengan kondisi seperti ini berarti ada 2 (dua) pedoman operasional yang sama-sama punya legitimasi untuk melaksanakan program pada tahun yang relatif sama sementara muatan-muatan program yang berbeda-beda sehingga kondisi ini akan menimbulkan bias-bias program.

Sedangkan pada sisi lain, Renstra Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura Tahun 2001-2005 memuat 3 (tiga) program yaitu : 1) Program Ketahanan Pangan; 2) Program Pengembangan Agribisnis; 3) Program Pertanian Rakyat Terpadu. Sedangkan dalam realisasi program pembangunan pertanian Jawa Timur yang dilaksanakan Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura Propinsi Jawa Timur pada tahun anggaran 2001 dijabarkan ke dalam 4 (empat) program yaitu : 1) Program Pembangunan Pertanian Rakyat Terpadu; 2) Program Pembangunan Usaha Pertanian; 3) Program Diversifikasi Pangan dan Gizi; 4) Program Pengembangan Sumberdaya, Sarana dan Prasarana Pertanian. Hal ini berarti bahwa belum sesuai antara rencana dan realisasi dikarenakan persoalan anggaran. Bisa juga berarti bahwa fungsi-fungsi manajemen yang diterapkan (dari bangunan sistem birokrasi yang ada) belum mampu

mengestimasi dan mengantisipasi kendala yang mungkin terjadi dalam upaya-upaya untuk merealisasikan program sesuai rencana dan tepat waktu.

Uraian lebih rinci mengenai penilaian secara umum dalam kajian analisis implementasi kebijakan sektor pertanian yang dilaksanakan oleh Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura serta Badan Ketahanan Pangan Propinsi Jawa Timur tersaji pada Tabel 5 dan 6 berikut ini.



Tabel 5. Analisis Implementasi Kebijakan Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura Propinsi Jawa Timur

Unsur Kajian	Indikator Implementasi	Hasil dan Temuan	Skor	Rekomendasi
1. Mudah/Tidakny Masalah Dikendalikan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kesukaran-kesukaran teknis</li> </ul>	1. Kondisi sarana (teknologi) dan prasarana UPT dinas kurang memadai	5	1. Perlu pengadaan fasilitas teknologi (informasi) dan pemanfaatan <i>resources</i> agribisnis secara efisien, produktif dan berkelanjutan 2. Perlu pendidikan dan pelatihan secara intensif dan terarah guna meningkatkan profesionalisme kerja 3. Perlu kebijakan yang berbeda/spesifik karena lahan dan kondisi sosial ekonomi petani yang bervariasi 4. Perlu memprioritaskan sasaran program pada pemberdayaan SDM (petani)
		2. Rendahnya profesionalisme pegawai terhadap tugas dan fungsinya	5	
		3. Kurang matangnya persiapan operasional	5	
		4. <i>Miss</i> koordinasi lintas sektoral	5	
		5. Luasnya wilayah sasaran program	5	
		6. Inventarisasi infrastruktur kurang akurat	4	
		7. Rendahnya pengetahuan teknis para pejabat	3	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Keragaman perilaku kelompok sasaran</li> </ul>	1. Beragamnya kondisi sosial ekonomi petani	5	
		2. <i>Ownership</i> lahan relatif kecil dan tersebar	5	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ruang lingkup perubahan perilaku yang diinginkan</li> </ul>	Program tidak memprioritaskan sasaran pada pemberdayaan SDM (petani)	5	

Lanjutan Tabel 5. Analisis Implementasi Kebijakan Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura Propinsi Jawa Timur

Unsur Kajian	Indikator Implementasi	Hasil dan Temuan	Skor	Rekomendasi
2. Kemampuan Kebijakan untuk Menstrukturkan proses Implementasi	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kejelasan dan konsistensi tujuan</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Visi dan sasaran jelas</li> <li>Renstra berlaku fleksibel selama 5 tahun</li> </ol>	5	3. Perlu pendekatan secara informal dan struktural guna memperlancar pencapaian program.
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Digunakanya teori kausal yang memadai</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Misinya berlandaskan pada pengalaman</li> <li>Campur tangan Pemprop terhadap program tidak tampak</li> <li>Para pejabat teknis memiliki kewenangan yang cukup</li> </ol>	3	4. Perlu pengalokasian serta pendistribusian <i>resources</i> secara rasional dan berprinsip tepat.
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ketepatan alokasi sumberdaya</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Adanya standar penilaian kinerja</li> <li>Kerjasama internal kurang baik</li> <li>Distribusi pegawai UPT belum proporsional</li> <li>Tenaga honor relatif banyak</li> <li>Struktur organisasi jelas dan memiliki UPTD</li> </ol>	5	5. Perlu menjalin hubungan yang solid dan strategis dengan semua <i>stakeholders</i> pembangunan sektor pertanian
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Keterpaduan hierarki dalam dan diantara lembaga pelaksana</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Koordinasi internal dan eksternal belum maksimal</li> <li>Pengawasan operasional relatif kurang</li> </ol>	5	3

Lanjutan Tabel 5. Analisis Implementasi Kebijakan Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura Propinsi Jawa Timur

Unsur Kajian	Indikator Implementasi	Hasil dan Temuan	Skor	Rekomendasi
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aturan-aturan keputusan dari badan pelaksana</li> </ul>	Dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah No.31 / 2000 serta disempurnakan dengan Perda No.16/2002	5	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rekrutmen pejabat pelaksana</li> </ul>	Rekrutmen kurang relevan dengan deskripsi jabatan	5	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Akses formal pihak luar</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Minimnya akses formal pihak luar (LSM dan Perguruan Tinggi)</li> <li>Pemprop dan dewan memiliki pengaruh signifikan</li> <li>Pengaruh dinas sejenis di Kab/Kota terhadap realisasi program relatif kecil.</li> </ol>	5	
			5	
			5	

Lanjutan Tabel 5. Analisis Implementasi Kebijaksanaan Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura Propinsi Jawa Timur

Unsur Kajian	Indikator Implementasi	Hasil dan Temuan	Skor	Rekomendasi	
3. Variabel di luar Kebijaksanaan yang Mempengaruhi Proses Implementasi	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kondisi sosio-ekonomi dan teknologi</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Lemahnya posisi tawar petani</li> <li>Tingkat pendidikan dan kesejahteraan petani rendah</li> <li>Harga agroinput mahal</li> <li>Beredanya pupuk dan pestisida palsu</li> </ol>	5	1. Perlu pemberdayaan SDM (petani) melalui advokasi dan pendampingan	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dukungan publik</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Partisipasi masyarakat dan swasta rendah</li> <li>Adanya kerjasama dengan negara lain</li> <li>Adanya dukungan dan kerjasama dengan instansi lain</li> <li>Minat generasi muda dalam mengelola pertanian rendah</li> </ol>	3	2. Perlu mengoptimalkan fungsi manajemen dan peran kelembagaan dalam menarik dukungan <i>stakeholders</i>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sikap dan sumber-sumber yang dimiliki kelompok-kelompok</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Kuantitas, kualitas dan kontinuitas produk belum dapat memenuhi permintaan pasar</li> </ol>	3	3. Perlu curah pendapat antara petani, swasta dan pemerintah secara berkala.	
				5	
				4	

Lanjutan Tabel 5. Analisis Implementasi Kebijakan Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura Propinsi Jawa Timur

Unsur Kajian	Indikator Implementasi	Hasil dan Temuan	Skor	Rekomendasi
		<ol style="list-style-type: none"> <li>2. Jumlah petani cukup banyak</li> <li>3. Minat petani terhadap teknologi cukup tinggi</li> <li>4. Relatif masih besarnya tunggakan KUT</li> <li>5. Tidak adanya dukungan kelembagaan penyuluhan</li> </ol>	4	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dukungan dari pejabat atasan</li> </ul>	Program didukung Pemprop dan Dewan jika sejalan dengan PAD	3	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Komitmen dan kemampuan</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sosialisasi program ke masyarakat kurang</li> <li>2. Dampak program terhadap petani relatif kurang merata</li> <li>3. Program seringkali tidak sesuai dengan kebutuhan petani</li> <li>4. Kelembagaan petani kurang berkembang dan fungsinya belum optimal</li> <li>5. <i>Sharing progress report</i> antar subdinas relatif kurang</li> </ol>	5	
			5	
			5	
			4	
			4	
			3	

Lanjutan Tabel 5. Analisis Implementasi Kebijaksanaan Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura Propinsi Jawa Timur

Unsur Kajian	Indikator Implementasi	Hasil dan Temuan	Skor	Rekomendasi
4. Tahap-tahap dalam Proses Implementasi (Variabel tergantung)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kepemimpinan pejabat-pejabat pelaksana</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kurangnya jaringan kerjasama dengan instansi pemerintah lainnya maupun pihak swasta</li> <li>2. Tindak lanjut dari mekanisme pengawasan belum jelas</li> </ol>	5	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Output kebijaksanaan badan-badan pelaksana</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Adanya standar penilaian kinerja</li> <li>2. Memiliki Juklak dan Juknis program kerja</li> <li>3. Adanya dukungan peraturan-peraturan daerah (propinsi Jawa Timur)</li> </ol>	5	1. Para <i>stakeholders</i> pembangunan perlu menganalisis kebijakan publik sektor pertanian sebagai bahan masukan kepada Pemprop dan instansi terkait
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kesiediaan kelompok sasaran mematuhi output kebijaksanaan</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Terbentuknya tim teknis dan pembina lapang</li> <li>2. Adanya keikutsertaan produsen sebagai mitra kerja</li> </ol>	4	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dampak nyata output kebijaksanaan</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Dinas memiliki Renstra dinas dan program kerja</li> <li>2. Adanya laporan tinjauan hasil pelaksanaan proyek</li> </ol>	3	
			5	
			5	

Lanjutan Tabel 5. Analisis Implementasi Kebijakan Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura Propinsi Jawa Timur

Unsur Kajian	Indikator Implementasi	Hasil dan Temuan	Skor	Rekomendasi
<ul style="list-style-type: none"> <li>Dampak output kebijaksanaan sebagai dipersepsi</li> </ul>		3. Adanya laporan akuntabilitas kinerja dinas	5	2. Perlu dukungan peraturan daerah yang mampu men- <i>translate</i> visi dan misi kedalam tindakan yang terukur, jelas dan tegas dengan fokus pada ukuran relevansi dan ukuran strategis
		<ol style="list-style-type: none"> <li>Penyusunan laporan dinas relatif lamban</li> <li>Kurangnya SDM yang memiliki kompetensi dan keahlian spesifik</li> <li>Rencana dinas mendukung program kerja yang penuh manfaat</li> <li>Kontribusi program terhadap peningkatan kesejahteraan petani kurang signifikan</li> <li>Mekanisme kerja relatif kurang sistematis</li> </ol>	5 4 4 4 3 3	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Perbaikan mendasar dalam undang-undang</li> </ul>		3. Adanya laporan akuntabilitas kinerja dinas	5	

Tabel 6. Analisis Implementasi Kebijakan Badan Ketahanan Pangan Propinsi Jawa Timur

Unsur Kajian	Indikator Implementasi	Hasil dan Temuan	Skor	Rekomendasi
1. Mudah/Tidaknya Masalah Dikendalikan	a. Kesukaran-kesukaran teknis	1. Penerapan prinsip koordinasi, integrasi dan sinkronisasi baik internal maupun eksternal belum optimal	5	1. Perlu pendidikan dan pelatihan guna membentuk SDM yang profesional dan berkualifikasi pangan 2. Perlu membangun kerjasama yang erat dan strategis antar kawasan dalam rangka pengembangan pangan 3. Perlu pengadaan fasilitas kredit, teknologi, sarana dan prasarana guna mendongkrak produktivitas petani dan pelaku usaha
		2. Keberadaan instansi sejenis di masing-masing kabupaten/kota berbeda	5	
		3. Profesionalisme kerja relatif kurang	5	
		4. Sarana dan prasarana relatif belum memadai	4	
		5. Kurang matangnya persiapan kerja	4	
		6. Kurangnya pemahaman terhadap tugasnya	4	
		7. Rendahnya pengetahuan teknis para pejabat terhadap <i>problem pertanian</i>	4	
	b. Keragaman perilaku kelompok sasaran	1. Sasaran program lebih terfokus pada produksi	1. Jumlah penduduk yang besar akan membutuhkan ketersediaan pangan pangan yang besar pula	5
		2. Jumlah penduduk yang besar akan membutuhkan ketersediaan pangan pangan yang besar pula		5

Lanjutan Tabel 6. Analisis Implementasi Kebijakan Pangan Badan Ketahanan Pangan Propinsi Jawa Timur

Unsur Kajian	Indikator Implementasi	Hasil dan Temuan	Skor	Rekomendasi
	a. Prosentase kelompok sasaran dibanding jumlah penduduk	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Luas lahan pertanian sekitar 46 % dari luas wilayah Jawa Timur</li> <li>2. SDM yang bekerja di sektor pertanian sekitar 52 % dari total KK Jawa Timur</li> </ol>	4	
	b. Ruang lingkup perubahan perilaku yang diinginkan	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tersedianya berbagai jenis bahan pangan ( nabati dan hewani)</li> <li>2. Peningkatan produksi bahan pangan menjadi prioritas pembangunan pertanian nasional dan regional</li> <li>3. Digalakkannya pemantapan pekarangan dan pemberian makanan tambahan anak balita</li> <li>4. Kesadaran masyarakat akan mutu pangan semakin meningkat</li> </ol>	5	

Lanjutan Tabel 6. Analisis Implementasi Kebijakan Badan Ketahanan Pangan Propinsi Jawa Timur

Unsur Kajian	Indikator Implementasi	Hasil dan Temuan	Skor	Rekomendasi
2. Kemampuan Kebijakan untuk Menstrukturkan proses Implementasi	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kejelasan dan konsistensi tujuan</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Muatan program yang terdapat dalam <i>master plan</i> dan restra berbeda dan fleksibel</li> <li>Memiliki visi dan misi yang jelas</li> </ol>	5	1. Perlu membangun komitmen baik internal maupun eksternal guna menciptakan atmosfer kerja yang kondusif melalui penyediaan fasilitas yang memadai dan optimalisasi fungsi manajemen kelembagaan
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Digunakannya teori kausal yang memadai</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Otonomi daerah akan memberikan dampak kebijaksanaan yang berbeda antar daerah</li> <li>Intervensi Pemprop dalam perumusan dan pencapaian program kerja BKP tidak tampak</li> </ol>	5	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ketepatan alokasi sumberdaya</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Tersedianya kredit ketahanan pangan</li> <li>Dana yang tersedia relatif masih kecil</li> <li>Kualitas data pangan masih rendah dan tersebar di berbagai instansi</li> </ol>	4	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Keterpaduan hierarki dalam dan diantara lembaga pelaksana</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Koordinasi vertikal relatif lebih sulit sedangkan koordinasi horizontal relatif lebih mudah</li> </ol>	4	
				5

Lanjutan Tabel 6. Analisis Implementasi Kebijakan Badan Ketahanan Pangan Propinsi Jawa Timur

Unsur Kajian	Indikator Implementasi	Hasil dan Temuan	Skor	Rekomendasi
		<ul style="list-style-type: none"> <li>2. Terdapat struktur organisasi yang jelas</li> <li>3. Kinerja pegawai relatif belum optimal</li> <li>4. Pengawasan kerja pegawai relatif kurang</li> </ul>	5 4 4	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aturan-aturan keputusan dari badan pelaksana</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Dibentuk berdasarkan Perda No. 43 tahun 2010 tentang BKP Prop. Jawa Timur</li> <li>2. Tidak memiliki LPTD</li> </ol>	5 5	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rekrutmen pejabat pelaksana</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mutasi jabatan yang tidak berdasar analisis jabatan akan berdampak pada tingkat profesionalisme SDM</li> <li>2. Pelaksana program kerja berasal dari pegawai setempat</li> </ol>	5 4	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Akses formal pihak luar</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Minimnya akses formal pihak luar seperti LSM maupun akademisi</li> <li>2. Relatif minimnya kerjasama dengan instansi sejenis yang berkedudukan di kab/kota.</li> </ol>	5 5	

Lanjutan Tabel 6. Analisis Implementasi Kebijakan Badan Ketahanan Pangan Propinsi Jawa Timur

Unsur Kajian	Indikator Implementasi	Hasil dan Temuan	Skor	Rekomendasi
3. Variabel di luar Kebijakan yang Mempengaruhi Proses Implementasi	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kondisi sosio-ekonomi dan teknologi</li> </ul>	1. Tingkat pendidikan yang semakin maju serta teknologi komunikasi yang terus berkembang	5	1. Perlu mengintensifkan transfer ipteks bidang pangan kepada petani
		2. Pola konsumsi penduduk bertumpu pada karbohidrat terutama beras	5	2. Perlu adanya advokasi dan pendampingan petani melalui kerjasama dengan Perguruan Tinggi serta melibatkan fungsionaris mahasiswa yang memenuhi kualifikasi
		3. Adanya undang-undang perlindungan konsumen	4	3. Perlu memperluas <i>network</i> melalui kerjasama dengan perusahaan asing dengan prinsip non intervensi serta saling menguntungkan.
		4. Tumbuhnya industri pengolahan produk-produk pangan	3	
		5. Daya beli masyarakat terhadap produk pangan lokal menurun	3	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dukungan publik</li> </ul>	1. Dukungan masyarakat dan swasta masih minim	5	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sikap dan sumber-sumber yang dimiliki kelompok-kelompok</li> </ul>	2. Liberalisasi perdagangan	4	
		1. Rendahnya kemampuan <i>bargaining</i> petani	5	
		2. Keamanan pangan dan penggunaan pestisida belum sepenuhnya terkendali	3	

Lanjutan Tabel 6. Analisis Implementasi Kebijakan Badan Ketahanan Pangan Propinsi Jawa Timur

Unsur Kajian	Indikator Implementasi	Hasil dan Temuan	Skor	Rekomendasi	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dukungan dari pejabat atasan</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Adanya kebijaksanaan harga dasar</li> <li>Tersedianya program pembelian gabah yang didanai dari APBD I (Rp 31 Milyard)</li> </ol>	5		
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Komitmen dan kemampuan</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Sosialisasi bahan pangan alternatif kepada masyarakat kurang</li> <li>Dampak program terhadap petani relatif kurang merata</li> </ol>	4	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kepemimpinan pejabat-pejabat pelaksana</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Output kebijaksanaan badan-badan pelaksana</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kerjasama dengan instansi pemerintah lainnya belum optimal</li> </ul>	3	
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Kesediaan kelompok sasaran mematuhi output kebijaksanaan</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Memiliki standar penilaian kinerja</li> <li>Memiliki Juklak dan Juknis program kerja</li> <li>Adanya dukungan peraturan-peraturan daerah Propinsi Jawa Timur</li> </ol>	5	<ol style="list-style-type: none"> <li>Para <i>stakeholders</i> pembangunan perlu menganalisis kebijakan publik sektor pertanian sebagai bahan masukan kepada Pemprop dan instansi terkait</li> </ol>

Lanjutan Tabel 6. Analisis Implementasi Kebijaksanaan Badan Ketahanan Pangan Propinsi Jawa Timur

Unsur Kajian	Indikator Implementasi	Hasil dan Temuan	Skor	Rekomendasi
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dampak nyata output kebijaksanaan</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>BKP memiliki <i>Master plan</i>, Renstra serta program kerja</li> <li>Adanya laporan tinjauan hasil dari pelaksanaan proyek</li> <li>Adanya laporan akuntabilitas kinerja lembaga</li> </ol>	5	2. Perlu dukungan peraturan daerah yang mampu <i>translate</i> visi dan misi kedalam tindakan yang terukur, jelas dan tegas dengan fokus pada ukuran relevansi dan ukuran strategis
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dampak output kebijaksanaan sebagai dipersepsi</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Kurangnya SDM yang memiliki kompetensi dan keahlian spesifik pangan</li> <li>Penyusunan laporan badan relatif lambat</li> <li>Kontribusi program terhadap peningkatan kesejahteraan petani kurang signifikan.</li> <li>Mekanisme kerja relatif kurang sistematis</li> <li><i>Master plan</i> BKP. mengandung program kerja yang penuh manfaat</li> </ol>	5 5 3 3	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Perbaikan mendasar dalam undang-undang</li> </ul>	<p><i>Overlap</i> peraturan dalam memposisikan sektor pertanian</p>	4 5	

## VII. KESIMPULAN

### 7.1 Kesimpulan

1. Pola perencanaan pengembangan pertanian Propinsi Jawa Timur bersifat *bottom up*. Hal ini ditunjukkan dari mekanisme perencanaan kebijakan (aturan-aturan) Pemerintah Propinsi Jawa Timur bersumber dari hasil-hasil Rapat Koordinasi Pembangunan di Tingkat Propinsi.
2. Pola kebijakan pengembangan pertanian Propinsi Jawa Timur secara kelembagaan/institusional diterapkan dengan fungsi pelayanan melalui Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura serta fungsi teknis melalui Badan Ketahanan Pangan Propinsi Jawa Timur.
3. Implementasi kebijakan yang dilakukan dalam pengembangan pertanian Propinsi Jawa Timur secara umum masih kurang efektif, hal ini terutama ditunjukkan dari :
  - a. Masih kompleksnya permasalahan yang dihadapi dalam rangka mewujudkan visi pembangunan pertanian serta adanya benturan-benturan dalam kegiatan operasional.
  - b. Dukungan dan partisipasi aktif pelaku-pelaku pembangunan terhadap program masih kurang.
  - c. Sosialisasi program Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura serta Badan Ketahanan Pangan Propinsi Jawa Timur kepada *stakeholders* pembangunan pertanian khususnya petani belum berjalan secara optimal.
  - d. Adanya ketimpangan antara rencana dengan realisasi kegiatan secara kelembagaan serta adanya bias program pembangunan pertanian.

### 7.2 Saran

Rekomendasi secara umum dari hasil dan temuan penelitian serta pembahasan yang telah dilakukan sehubungan dengan “ Analisis Implementasi Kebijakan Pengembangan Pertanian di Era Otonomi Daerah Propinsi Jawa

Timur “ berbentuk **alternatif konsep agenda pilihan** yang difokuskan pada 3 (tiga) faktor penentu yaitu : SDM, manajemen dan kelembagaannya, yang selanjutnya diturunkan menjadi **rencana tindakan (*action plan*)** yang mendesak untuk dilakukan dalam rangka meningkatkan efektivitas implementasi kebijaksanaan (program) pada masa datang.

## A. Sumberdaya Manusia (SDM)

Dalam konteks sumberdaya manusia, konten rekomendasinya berfokus pada kebijakan (program) yang dipandang perlu dalam rangka **Peningkatan Mutu Sumberdaya Manusia** yaitu sebagai berikut :

1. Perlu kebijakan (program) penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan secara khusus, terarah dan berkelanjutan guna meningkatkan profesionalisme dengan metode partisipatif (*brainstorming*).
2. Perlu kebijakan (program) pemberdayaan petani (perubahan perilaku) melalui advokasi dan pendampingan bekerjasama dengan Perguruan Tinggi.
3. Perlu kebijakan (program) pengalokasian biaya sosial (*social cost*) untuk mengembangkan sumberdaya petani melalui pemberian fasilitas/kemudahan akses teknologi (informasi) bagi petani dalam berbisnis pertanian tanaman pangan dan hortikultura, bantuan dana penelitian untuk menggali bibit/varietas lokal unggulan maupun pengembangan rekayasa bio-teknologinya.

## B. Manajemen

Dalam konteks manajemen, konten rekomendasinya berfokus pada kebijakan (program) yang dipandang perlu dalam rangka **Optimalisasi Peran dan Fungsi Manajemen** yaitu sebagai berikut :

1. Perlu kebijakan (program) penyediaan fasilitas teknologi (informasi) yang memadai serta pemanfaatan *resources* agribisnis secara efisien, berkelanjutan dan produktif.

2. Perlu kebijakan (program)• pengalokasian dan pendistribusian *resources* agribisnis dengan ukuran-ukuran yang selalu rasional, proporsional serta berprinsip tepat.
3. Perlu kebijakan yang menyangkut pengawasan kerja secara utuh dan terpadu.

## C. Kelembagaan

Dalam konteks kelembagaan, konten rekomendasinya berfokus pada kebijakan (program) yang dipandang perlu dalam rangka membentuk *performance Institutional Excellence and Service Excellence* yaitu sebagai berikut :

1. Perlu kebijakan (program) pengembangan pertanian tanaman pangan dan hortikultura yang bersifat khusus (tersegmentasi) sesuai kondisi sarannya secara berkelanjutan.
2. Perlu memfasilitasi pertemuan segitiga antara pihak pemerintah, pihak swasta dan pihak masyarakat (petani) secara berkala.
3. Perlu pendekatan secara informal dan struktural dalam rangka membangun komitmen dan kerjasama baik internal maupun eksternal sekaligus menciptakan atmosfer lintas sektoral yang kondusif dan strategis antar *stakeholders* pembangunan pertanian guna mempercepat capaian hasil kinerja.
4. Perlu dukungan peraturan daerah yang mampu *men-translate* visi dan misi ke dalam tindakan yang terukur, jelas dan tegas (*non-overlap*) dalam memposisikan sektor pertanian.
5. Perlu menggali masukan dari *stakeholders* melalui *sharing* hasil kajian analisis kebijakan publik sektor pertanian dari sudut pandang *stakeholders* yang bersangkutan.
6. Perlu memperluas *network* melalui kerjasama dengan perusahaan asing dengan prinsip non intervensi dan saling menguntungkan kedua belah pihak.

DAFTAR PUSTAKA

- Badan Pusat Statistik. 2001. *Jawa Timur Dalam Angka Tahun 2001*. Surabaya : BPS.
- Danim, S. 2000. *Pengantar Studi Penelitian Kebijakan*. Jakarta : Bumi Aksara.
- Dunn, William N. 1984. *Analisa Kebijaksanaan Publik : Kerangka Analisa dan Prosedur Perumusan Masalah*. Yogyakarta : PT. Hanindita Offset.
- . 2000. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik : Edisi II*. Yogyakarta : Gadjah Mada University Press.
- Islamy, I. 1988. *Materi Pokok Kebijakan Publik*. Jakarta : Karunia Universitas Terbuka.
- . 2000. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Jakarta : Bumi Aksara.
- Moekijat. 1995. *Analisis Kebijaksanaan Publik*. Bandung : CV Mandar Maju.
- Nawawi, H. dan Mimi Martini. 1996. *Penelitian Terapan*. Yogyakarta : Gadjah Mada University Press.
- Pemerintah Provinsi Jawa Timur. 2000a. *Pola Dasar Pembangunan Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2001-2005*. Surabaya.
- . 2000b. *Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 31 Tahun 2000 Tentang Dinas Pertanian Provinsi Jawa Timur*. Surabaya.
- . 2000c. *Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 43 Tahun 2000 Tentang Badan Ketahanan Pangan Provinsi Jawa Timur*. Surabaya.
- . 2001a. *Program Pembangunan Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2001-2005*. Surabaya : Dinas Informasi dan Komunikasi Provinsi Jawa Timur.
- . 2001b. *Rencana Strategis Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2001-2005*. Surabaya.
- . 2002. *Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 16 Tahun 2002 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 31 Tahun 2000 Tentang Dinas Pertanian Provinsi Jawa Timur*. Surabaya.

- Pemerintah Provinsi Jawa Timur, Badan Ketahanan Pangan. 2001. *Rencana Induk Badan Ketahanan Pangan Provinsi Jawa Timur 2001-2004*. Surabaya.
- . 2002. *Laporan Tahunan Tahun Anggaran 2001*. Surabaya.
- Pemerintah Provinsi Jawa Timur, Dinas Pertanian. 2000. *Dasar Pembentukan Dinas Pertanian Provinsi Jawa Timur dalam Penerapan Otonomi Daerah*. Surabaya.
- . 2002. *Laporan Tahunan 2001*. Surabaya.
- Ranuwidjaja, S. 2001. *Kebijakan dan Program Pemerintah Propinsi Jawa Timur dalam Pembangunan Tanaman Pangan dan Wilayah*. Naskah. Disampaikan pada Rakor Perencanaan pembangunan Tanaman Pangan wilayah Jawa dan Bali Tahun 2002 tanggal 7-8 Juni 2001. Bandung : Tidak Diterbitkan.
- Santoso, K. Soetriono dan Jani Januar. 2000. *Arah, Strategi dan Model Pembangunan Pertanian Jawa Timur di Masa Depan*. Naskah Lokakarya. Disampaikan pada Lokakarya Penyusunan Prioritas Program dan Perencanaan Strategis Pembangunan Pertanian Jawa Timur, 1-2 Maret 2000. Surabaya : Tidak Diterbitkan.
- Saragih, B. 2001. *Kebijakan Pembangunan Pertanian di Era Otonomi Daerah*. Naskah Seminar. Disampaikan pada Seminar Nasional Peran dan Eksistensi Perlindungan Tanaman Di Era Otonomi Daerah, 31 Maret 2001. Jember : Tidak Diterbitkan.
- . 2002. *Pembangunan Pertanian pada Era Otonomi Daerah*. Naskah Seminar. Disampaikan pada Seminar Nasional dan Rekonsiliasi Mahasiswa Pertanian Indonesia, Universitas Gajah Mada tanggal 22-23 Mei 2002. Yogyakarta : Tidak diterbitkan.
- . 2003a. *Pembangunan Sistem Agribisnis Sebagai Penggerak Ekonomi Nasional : Suatu Pemikiran Tentang Strategi Pembangunan Ekonomi Nasional Melalui Pendekatan Agribisnis*. Jakarta : Departemen Pertanian Republik Indonesia.
- . 2003b. *Sistem dan Usaha Agribisnis sebagai Basis Pembangunan Ekonomi Nasional di Era Persaingan Global*. Key Note Speech. Disampaikan pada acara pembukaan Students Summit for National Agribusiness Leadership Training tanggal 29 Juli 2003. Ciawi : Tidak diterbitkan.
- Suryaningrat, B. 1989. *Perumusan Kebijaksanaan dan Koordinasi Pembangunan di Indonesia*. Jakarta : PT. Bina Aksara.



Tim Penelitian Universitas Jember. 2002. *Perumusan Manajemen dan Deregulasi Pembangunan Pertanian dalam Era Otonomi Daerah*. Jember : Lembaga Penelitian Universitas Jember.

Tim Studi Kelayakan Penetapan Jaringan Usaha Pembentukan Pasar Induk di Jawa Timur. 2001. *Laporan Akhir*. Jember, Malang, dan Surabaya : Tidak diterbitkan.

Wahab, Solichin Abdul. 1991. *Analisis Kebijakan ; dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Malang : Bumi Aksara.

----- . 1999. *Analisis Kebijakan Publik Teori dan Aplikasinya*. Malang : PT Danar Wijaya-Brawijaya University Press.

Wibowo, R. 2000a. *Perspektif Manajemen Pembangunan Pertanian Indonesia*. Jurnal Agribisnis Universitas Jember. Vol. IV. Nomor.1 Januari-Juni 2000.

----- . 2000b. *Seri Manajemen Pembangunan Pertanian : Perencanaan, Pemantauan dan Evaluasi Program Proyek Pembangunan Pertanian*. Jember : Penerbit Fakultas Pertanian Universitas Jember.

----- . 2000c. *Otonomi daerah Dalam Kaitannya dengan Kebijakan Sektor Pertanian*. Naskah Seminar. Disampaikan pada Sarasehan Nasional tanggal 12 Februari 2000 : Arah Kebijakan Sektor Pertanian Dalam Menunjang Otonomi Daerah dan Memenangkan Persaingan Era Pasar Bebas. Kerjasama LPIU-P2SLPT ADB Universitas Jember dengan Koperasi Bisnis Indonesia. Surabaya: Tidak diterbitkan.