

FORMULASI KEBIJAKAN PEMERINTAH PROVINSI LAMPUNG MENGENAI DAMPAK FENOMENA EL NINO DI SEKTOR PERTANIAN

Oleh :
NUZUL LILIANA
(2326061008)



JURUSAN MAGISTER ILMU ADMINISTRASI
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
2023

FORMULASI KEBIJAKAN PEMERINTAH PROVINSI LAMPUNG MENGENAI DAMPAK FENOMENA EL NINO DI SEKTOR PERTANIAN

Policy Formulation Of The Lampung Provincial Government Regarding The Impact Of The El Nino Phenomenon In The Agricultural Sector

Abstrak

Fenomena El Nino menyebabkan peningkatan potensi pertumbuhan awan di Samudra Pasifik tengah, dan mengurangi curah hujan di wilayah Indonesia. Hal ini memicu kondisi kekeringan untuk wilayah Indonesia. Fenomena El Nino berdampak pada penurunan produksi pangan secara nasional. Menurut data Kementerian Pertanian mencatat, 27.000 hektare (ha) lahan pertanian di Indonesia mengalami kekeringan. Angka ini melonjak dibandingkan tingkat kekeringan pada musim kemarau tahun 2022 yang hanya 2.700 ha. Penurunan produksi pangan ini mempengaruhi harga gabah yang secara otomatis akan mempengaruhi kenaikan harga beras. Untuk menekan kenaikan harga beras, khususnya di Provinsi Lampung sebagai penghasil beras, Pemerintah Provinsi merumuskan beberapa kebijakan sebagai instrumen pengendalian kenaikan harga beras agar inflasi yang tinggi tidak terjadi di Provinsi Lampung.

Kata kunci: Fenomena El Nino, Penurunan Produktivitas Padi, Perumusan Kebijakan, Kenaikan Harga Beras

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pemanasan global pada dasarnya merupakan fenomena peningkatan temperatur global dari tahun ke tahun karena terjadinya efek rumah kaca yang disebabkan oleh meningkatnya emisi gas-gas rumah kaca seperti karbondioksida (CO₂), metana (CH₄), dinitrooksida (N₂O) dan chlorofluorocarbon (CFC) ke atmosfer bumi. Telah diketahui radiasi matahari yang sampai ke atmosfer sebagian diteruskan dan diserap oleh bumi dan sebagian dipantulkan kembali ke atmosfer oleh bumi dalam bentuk radiasi gelombang panjang. Dalam proses pemantulan tersebut sebagian panas diserap oleh gas-gas rumah kaca sehingga menahan panas yang keluar dari atmosfer. Efek penyerapan panas oleh gas-gas rumah kaca ini disebut efek rumah kaca. Akibat efek rumah kaca ini temperatur di permukaan bumi dan atmosfer terus bertambah sampai mencapai keseimbangan baru. Jumlah panas yang masuk dan keluar atmosfer tidak berubah, tetapi jumlah panas yang tersimpan di bumi dan atmosfer semakin meningkat dan berperan dalam menaikkan temperatur bumi. (Suhadi et al., 2023)

Kemudian pemanasan global akibat efek rumah kaca ini mengakibatkan terjadinya ekspansi thermal di laut terutama di lapisan permukaan (efek sterik) dan mencairnya glasier dan tudung es (*ice cap*) serta lapisan es (*ice sheet*) di kutub, yang mengakibatkan meningkatnya volume lautan serta menaikkan permukaannya. Fenomena ini menyebabkan adanya interaksi antara permukaan laut dan atmosfer di Pasifik tropis. Perubahan suhu muka laut di wilayah ini mempengaruhi atmosfer di atasnya. Perubahan atmosfer juga mempengaruhi perubahan suhu dan arus laut melalui mekanisme umpan balik (feedback) atmosfer-laut. Sistem interaksi atmosfer-laut ini bersilasi antara kondisi hangat (El Nino) ke netral atau dingin rata-rata memiliki siklus setiap 3-4 tahun, dan mempengaruhi pola iklim di seluruh dunia setiap 3-4 tahun. (Suhadi et al., 2023)

El Nino adalah sebuah fenomena cuaca yang terjadi akibat peningkatan suhu permukaan air di Samudra Pasifik Tengah dan Timur yang menjadi lebih hangat dari biasanya. Fenomena alami ini menyebabkan perubahan pola cuaca global, yang berdampak signifikan pada iklim di berbagai wilayah di dunia, termasuk di Indonesia. El Nino meningkatkan potensi pertumbuhan awan di Samudera Pasifik tengah, dan mengurangi curah hujan di wilayah Indonesia. Singkatnya, El Nino memicu terjadinya kondisi kekeringan untuk wilayah Indonesia secara umum. (AWAL, 2023)

BMKG mencatat fenomena El Nino telah beberapa kali terjadi di Indonesia, termasuk pada tahun 2015 dengan intensitas kuat dan pada tahun 2019 dengan intensitas lemah. Pada tahun ini, menurut analisis BMKG, fenomena itu telah mengakibatkan kemarau di 63% wilayah Indonesia, termasuk Sumatra, Jawa, Bali, NTB, NTT, Kalimantan, Sulawesi Selatan, dan Papua Selatan. Diperkirakan musim kemarau ini akan lebih kering dibandingkan tiga tahun sebelumnya (BMKG, 2023)

Fenomena El Nino ditengarai berdampak pada penurunan produksi pangan secara nasional. Menurut data Kementerian Pertanian (Kementan) mencatat, 27.000 hektare (ha) lahan pertanian di Indonesia mengalami kekeringan. Angka itu melonjak dibandingkan luas kekeringan di musim kemarau tahun 2022, yang hanya 2.700-an ha. Selain itu terdapat lahan pertanian juga terkena puso akibat el nino yaitu 2.269 hektare. Hal ini juga diperkuat dengan data Badan Pangan Nasional pada triwulan ke tiga di tahun 2023, sektor pertanian mengalami penurunan produksi gabah/beras di angka 5%. Menurut Kepala Badan Pangan Nasional/National Food Agency (NFA), pada bulan September ini menunjukkan harga Gabah Kering Panen (GKP) telah menyentuh kisaran harga Rp 6.700-7.000/kg, sementara harga beras

sangat bergantung pada harga GKP tersebut. Hal ini jelas menyebabkan harga beras mengalami kenaikan.

Selaras dengan data tersebut, Badan Pusat Statistik (BPS) juga mencatat, beras mengalami inflasi sebesar 5,61% di bulan September 2023. Plt Kepala BPS Amalia Adininggar Widayanti mengatakan, harga gabah masih menunjukkan kenaikan sejalan dengan pasokan produksi padi yang semakin menurun. Rata-rata harga gabah kering panen (GKP) di tingkat petani pada bulan September mengalami kenaikan sebesar 11,69% dibandingkan bulan Agustus. Jika kita bandingkan dengan bulan sama tahun lalu atau year on year, secara rata-rata naik 26,70%. Sementara itu, harga rata-rata gabah kering giling (GKG) mengalami kenaikan 9,26% di bulan September dibandingkan Agustus 2023. Secara tahunan bahkan sudah melonjak 27,31%. Kenaikan harga gabah berdampak pada indeks yang diterima petani (it) subsektor tanaman pangan dan juga petani nasional. Indeks yang diterima petani mengalami kenaikan sebesar 2,27% yang merupakan kenaikan tertinggi tahun 2023. Sejalan kenaikan harga gabah, harga beras juga mengalami kenaikan. Baik di tingkat penggilingan, grosir, maupun eceran. Tercatat, harga rata-rata nasional bulan September 2023 untuk beras di penggilingan naik 10,33% dibandingkan Agustus 2023, dan melonjak 27,43% dibandingkan September 2022 (yoy/ tahunan). Lebih lanjut, kenaikan harga beras yang cukup tajam itu terjadi sentra produksi pada nasional. Di antaranya di wilayah Lampung, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, dan Sulawesi Selatan (BPS, 2023).

Berdasarkan data Pusat Informasi Harga Pangan Strategis Nasional, Provinsi Lampung pada september 2023 mengalami kenaikan harga beras yang signifikan beras kualitas bawah I dijual seharga Rp 12.350 per kg atau naik Rp 100 per kg dibandingkan hari sebelumnya. Sementara beras kualitas bawah II dijual dengan harga Rp 12.500 per kg atau naik Rp 250 per kg. Adapun beras kualitas medium I dan medium II mengalami kenaikan harga masing-masing sebesar Rp 150 per kg menjadi Rp 12.650 per kg dan Rp 12.850 per kg. Selain itu, beras kualitas super harganya mencapai Rp 13.550 per kg. Berdasarkan pantauan di sejumlah toko beras di Bandar Lampung, harga beras kualitas super dijual dengan harga lebih tinggi, berkisar Rp 13.500-Rp 15.000 per kg. Sementara untuk beras kualitas medium dijual seharga Rp 12.500-Rp 13.000 per kg. (Dambe, 2023)

Kenaikan harga beras menjadi penyebab inflasi di Provinsi Lampung menjadi tinggi, berdasarkan data rilis yang dikeluarkan oleh Badan Pusat Statistik (BPS) Provinsi Lampung terkait inflasi perkembangan indeks harga konsumen pada bulan September 2023 lalu, BPS Provinsi Lampung mencatat terjadi inflasi sebesar 2,27% dibandingkan tahun 2022 (yoy). Inflasi yoy Kota Bandar Lampung sebesar 2,27 persen, dengan IHK sebesar 117,08. Inflasi terjadi karena adanya kenaikan harga beras yang signifikan yang memengaruhi sebagian besar indeks (inflasi) kelompok pengeluaran.

Kenaikan harga beras khususnya di Provinsi Lampung merupakan permasalahan yang mendesak dan memerlukan langkah-langkah penanganan serta pendekatan secara sistematis terpadu dan menyeluruh dalam rangka menekan harga beras dan menekan laju inflasi di Provinsi Lampung. Kenaikan harga beras akibat gagal panen memerlukan langkah-langkah penanganan serta pendekatan secara sistematis terpadu dan menyeluruh dalam rangka mengurangi beban pengeluaran masyarakat akan kepentingan pokok. Oleh karena itu Pemerintah Provinsi perlu melakukan pemecahan dari masalah ini karena menyangkut kebutuhan pokok yang menjadi hak masyarakat. Pemecahan masalah ini melalui serangkaian perumusan kebijakan. Dalam perumusan kebijakan pemerintah harus mampu mempertimbangkan mengenai sasaran yang tepat untuk mengambil langkah penanganan kenaikan harga beras ini. Berikut akan diuraikan mengenai isu kenaikan harga beras di Provinsi Lampung akibatnya adanya Fenomena El Nino.

BAB II PEMBAHASAN

A. FASE PERUMUSAN MASALAH PUBLIK

Proses perumusan masalah kebijakan tidak mengikuti aturan-aturan yang definitif, karena masalah kebijakan itu sendiri sedemikian kompleks. Karena itu, masalah kebijakan merupakan tahap paling kritis dalam analisa kebijakan, karena analis lebih sering memecahkan masalah yang salah dari pada menemukan pemecahan yang salah atas masalah yang benar. Kesalahan fatal dalam analisa kebijakan adalah memecahkan rumusan masalah yang salah karena analis dituntut untuk memecahkannya secara benar.

Perumusan kebijakan adalah langkah yang paling awal dalam proses kebijakan publik secara keseluruhan. Oleh karena itu apa yang terjadi pada fase ini akan sangat menentukan berhasil tidaknya kebijakan publik yang dibuat itu pada masa yang akan datang. Perlu diingat pula bahwa perumusan kebijakan publik yang baik adalah perumusan yang berorientasi pada implementasi dan evaluasi, sebab sering kali para pengambil kebijakan beranggapan bahwa perumusan kebijakan publik yang baik adalah sebuah konseptual yang sarat dengan pesan-pesan ideal dan normatif, namun tidak membumi (Fadillah, 2001)

Dalam tataran konseptual perumusan kebijakan tidak hanya berisi cetusan pikiran atau pendapat para pemimpin yang mewakili anggota, tetapi juga berisi opini publik (publik opinion) dan suara publik (publik voice), seperti dijelaskan oleh Parson (1997). Hal ini disebabkan oleh proses pembuatan kebijakan pada esensinya tidak pernah bebas nilai (value free) sehingga berbagai kepentingan akan selalu mempengaruhi proses pembuatan kebijakan. Proses kebijakan publik dimulai dengan kegiatan merumuskan masalah secara benar, karena keberhasilan atau kegagalan dalam melaksanakan perumusan kebijakan ini akan sangat berpengaruh pada proses pembuatan kebijakan, kegiatan ini akan sangat berpengaruh pada proses pembuatan kebijaksanaan seterusnya.

Untuk melihat masalah fenomena el nino terdapat banyak dimensi, dimensi cuaca, udara bahkan sampai pada kebutuhan manusia akan pangan. Permasalahan fenomena el nino ini termasuk permasalahan yang komplek, oleh karena itu penulis mengambil sisi dimensi dampak fenomena el nino dari sisi menurunnya produktivitas padi yang menyebabkan kenaikan harga beras di Indonesia khususnya di Provinsi Lampung. Setelah masalah diuraikan menjadi lebih spesifikasi yaitu pada kenaikan harga beras di Provinsi Lampung, permasalahan ini perlu diuraikan menjadi bagaimana mendefinisikannya dan mengelompokkan tingkat kompleksitas isu.

Abdul Wahab (1997) dan Dunn (2000) mengatakan bahwa tingkat kompleksitas isu kebijakan paling mudah digambarkan dengan melihat tingkat organisasi yang merumuskan dan memecahkan masalah. Isu kebijakan diklasifikasikan menurut tipe penjejangannya yaitu utama, sekunder, fungsional, dan minor. Isu utama (major issues) ditemukan di tingkat organisasi tertinggi baik nasional maupun provinsi. Isu kebijakan biasanya berupa pertanyaan-pertanyaan mengenai misi organisasi. Yaitu, pertanyaan-pertanyaan yang berhubungan dengan sifat dan tujuan organisasi pemerintah. Isu mengenai fenomena el nino yang berdampak pada kenaikan harga beras di Provinsi Lampung merupakan kelompok isu major. Isu tentang bagaimana fenomena el nino memengaruhi segala aspek di kehidupan terutama masyarakat Indonesia. Mengatasi masalah fenomena el nino yang berdampak pada kenaikan harga beras merupakan pertanyaan dari organisasi-organisasi tingkat utama. Semakin tinggi tipe isu kebijakan, masalah (problem) yang dirumuskan analis menjadi semakin kompleks dalam arti, masalah menjadi semakin saling bergantung, subyektif, buatan dan dinamis. Meskipun isu-isu tersebut saling bergantung, beberapa isu bersifat strategis, sementara lainnya bersifat operasional. Isu

strategis (strategic issues) adalah suatu isu yang keputusannya relatif tidak dapat diubah. (Darwin, 1999).

Isu Fenomena El nino yang berdampak pada kenaikan harga beras khususnya di Provinsi Lampung merupakan isu utama (major issues) yang ditemukan pada tingkat provinsi. Isu ini erat kaitannya dengan kestabilan pangan masyarakat dan pemenuhan dasar kebutuhan manusia. Isu ini menjadi penting diangkat ke dalam agenda setting kebijakan. Menurut Wahab terdapat kriteria isu untuk naik menjadi agenda setting kebijakan yaitu (Wahab, 1991) :

1. Isu tersebut telah mencapai suatu titik kritis tertentu, sehingga ia praktis tidak lagi bisa diabaikan begitu saja, atau ia telah dipersepsikan sebagai suatu ancaman serius yang jika tak segera diatasi justru akan menimbulkan luapan krisis baru yang jauh lebih hebat di masa datang.
2. Isu tersebut telah mencapai tingkat partikularitas tertentu yang dapat menimbulkan dampak (*impact*) yang bersifat dramatik.
3. Isu tersebut menyangkut emosi tertentu dilihat dari sudut kepentingan orang banyak, bahkan umat manusia pada umumnya, dan mendapat dukungan berupa liputan media masa yang luas.
4. Isu tersebut menjangkau dampak yang amat luas.
5. Isu tersebut mempermasalahkan kekuasaan dan keabsahan (*legitimasi*) dalam masyarakat.
6. Isu tersebut menyangkut suatu persoalan yang *fashionabel*, di mana posisinya sulit untuk dijelaskan tapi mudah dirasakan kehadirannya. (Wahab, 1991)

Merujuk pada permasalahan fenomena el nino yang menyebabkan kenaikan harga beras di Provinsi Lampung, isu mengenai fenomena el nino secara teoritis sudah layak dijadikan agenda kebijakan publik, karena fenomena el nino yang berdampak pada kenaikan harga beras di Provinsi Lampung sudah memenuhi kriteria untuk di angkat ke dalam agenda setting kebijakan. Isu tersebut telah mencapai suatu titik kritis tertentu, sehingga ia praktis tidak lagi bisa diabaikan begitu saja, atau ia telah dipersepsikan sebagai suatu ancaman serius yang jika tak segera diatasi justru akan menimbulkan luapan krisis baru yang jauh lebih hebat di masa datang. Jika isu mengenai kenaikan harga beras akibat fenomena el nino tidak ditangani maka permasalahan ini akan menjadi ancaman pada inflasi di Provinsi Lampung yang kian naik. Seperti data yang telah disajikan di bab sebelumnya bahwa akibat fenomena el nino di Provinsi Lampung yang memengaruhi produktivitas padi, harga beras mengalami inflasi sebesar 5,61% di bulan September 2023.

Kemudian permasalahan ini telah mencapai tingkat partikularitas tertentu yang dapat menimbulkan dampak (*impact*) yang bersifat dramatik. Masalah kenaikan harga beras ini menimbulkan dampak yang bersifat dramatic yaitu adanya efek domino yaitu laju inflasi di provinsi Lampung. Kenaikan harga beras menjadi penyebab inflasi di Provinsi Lampung menjadi tinggi, berdasarkan data rilis yang dikeluarkan oleh Badan Pusat Statistik (BPS) Provinsi Lampung terkait inflasi perkembangan indeks harga konsumen pada bulan September 2023 lalu, BPS Provinsi Lampung mencatat terjadi inflasi sebesar 2,27% dibandingkan tahun 2022 (yoy).

Kenaikan harga beras di Provinsi Lampung menyangkut emosi tertentu dilihat dari sudut kepentingan orang banyak, bahkan masyarakat Indonesia pada umumnya, dan mendapat dukungan berupa liputan media masa yang luas. Kenaikan harga beras di provinsi lampung sudah menjadi headline dari beberapa media local di Provinsi Lampung yang berisikan kekhawatiran dari masyarkat Lampung bahkan akibat meroket nya harga beras ini berindikasikan akan adanya distributor yang nakal untuk menahan dan menaikkan harga beras di atas Harga Ecer Tertinggi yang ditetapkan pemerintah. Isu tersebut menjangkau dampak yang amat luas. Permasalahan kenaikan harga beras ini jelas akan meluas dan berimbas khususnya pada masyarakat dan berdampak pada kestabilan harga sembako terutama beras di

pasaran. Beberapa kriteria ini dapat dijadikan sebagai tolak ukur kerangka acuan dalam menentukan identifikasi masalah dalam pembuatan kebijakan. Proses pembuatan kebijakan harus memiliki alasan yang kuat, setidaknya masalah yang nantinya akan diangkat menjadi agenda kebijakan harus memiliki tingkat rasionalitas yang kuat. (Dunn, 2015).

Kemudian permasalahan ini diangkat oleh aktor kebijakan. Aktor yang berperan dalam mengangkat isu tersebut adalah Gubernur Lampung yaitu Arinal Djunaidi. Hal ini dibuktikan dengan adanya Rapat Penanggulangan Kekeringan Akibat El Nino di Provinsi Lampung. Kemudian hal ini juga diperkuat dengan adanya rapat Tim Inflasi Daerah di Provinsi Lampung oleh seluruh kabupaten dan kota di Lampung guna menanggulangi dampak el nino pada sektor pertanian.

B. AGENDA SETTING

Agenda setting adalah sebuah fase dan proses yang sangat strategis dalam realitas kebijakan publik. Karena dalam proses inilah ruang untuk memaknai apa yang disebut sebagai masalah publik dan prioritas dalam agenda publik. Agenda setting adalah suatu tahap diputuskannya masalah yang menjadi perhatian pemerintah untuk dibuat menjadi suatu kebijakan (Ripley 1985). Agenda setting merupakan sebuah langkah awal dari keseluruhan tahapan kebijakan. Sehingga agenda setting menjadi tahap yang sangat penting dalam analisis kebijakan. Agenda setting adalah tahap penjabaran tahapan kebijakan lainnya. Di dalam masalah kebijakan dan agenda setting ini nantinya akan dapat diketahui ke arah mana kebijakan yang dibuat oleh pemerintah apakah berpihak kepada rakyat atau sebaliknya. Menurut Tomas Dye, tahapan mendefinisikan masalah itu disebut agenda setting. (Meutia, 2017)

Kegiatan menjadikan masalah publik (*public problems*) menjadi masalah kebijakan (*policy problems*) sering disebut dengan penyusunan (*agenda setting*). Penyusunan agenda pemerintah (*agenda setting*) dimulai dari kegiatan fungsional, meliputi persepsi, definisi, agregasi, organisasi dan representasi; yang bermuara pada terusnya suatu masalah publik dan atau suatu isu publik menjadi suatu masalah yang oleh pemerintah (pembuat kebijakan) dianggap penting untuk dicari jalan keluarnya melalui kebijakan publik. Produk riil dari proses penyusunan agenda pemerintah adalah terakomodasinya kepentingan publik (masalah publik) menjadi opini publik, kemudian menjadi tuntutan publik, untuk selanjutnya menjadi masalah prioritas yang akan dicari penyelesaiannya. (Meutia, 2017)

Secara definisi agenda kebijakan adalah tuntutan-tuntutan agar para pembuat kebijakan memilih atau merasa terdorong untuk melakukan kegiatan tertentu. Dengan demikian maka agenda kebijakan dapat dibedakan dari tuntutan-tuntutan politik secara umum serta dengan istilah prioritas yang biasanya dimaksudkan untuk merujuk pada susunan pokok-pokok agenda dengan pertimbangan bahwa suatu agenda lebih penting dari agenda lain. (Winarno, 2016)

Agenda setting adalah tahap awal dari keseluruhan tahapan kebijakan. Karena itu analisis kebijakan memberi perhatian khusus dan menempatkan tahap agenda setting sebagai tahap yang sangat penting dalam analisis kebijakan. Dalam kaitannya dengan agenda setting, maka tidak dapat terlepas dari peran aktor. Dalam tulisan James Anderson (1979), Charles Lindblom (1980), maupun James P. Lester dan Joseph Steward, Jr (2000), aktor-aktor atau pemeran serta dalam proses pembentukan kebijakan dapat dibagi ke dalam dua kelompok, yaitu para pemeran resmi dan para pemeran tidak resmi. Yang termasuk ke dalam pemeran resmi adalah agen-agen pemerintah (birokrasi), presiden (eksekutif), legislatif dan yudikatif. Sedangkan yang termasuk dalam kelompok peran tidak resmi meliputi kelompok-kelompok kepentingan, partai politik dan warganegara individu. Secara umum sesungguhnya aktor ini dapat dikategorikan dalam tiga yaitu aktor publik, aktor privat dan aktor masyarakat (*civil society*). Ketiga aktor ini sangat berperan dalam sebuah proses penyusunan kebijakan publik (Moore, 1995).

Agenda setting kebijakan mengenai permasalahan fenomena el nino yang berdampak pada kenaikan harga beras di Provinsi Lampung terlihat dengan adanya Rapat Penanggulangan Kekeringan Akibat El Nino di Provinsi Lampung. Kemudian hal ini juga diperkuat dengan adanya rapat Tim Inflasi Daerah di Provinsi Lampung oleh seluruh Kabupaten dan Kota di Lampung guna menanggulangi dampak el nino pada sektor pertanian. Dengan adanya rapat penanggulangan kekeringan ini dan mengangkat apa dampak el nino Provinsi Lampung oleh Gubernur Lampung bersama jajaran staf Provinsi, menjadi sebuah fase dan proses yang sangat strategis dalam realitas kebijakan public. Karena dalam proses inilah ruang untuk memaknai apa yang disebut sebagai masalah publik dan prioritas dalam agenda publik. Agenda setting adalah suatu tahap diputuskannya masalah yang menjadi perhatian pemerintah untuk dibuat menjadi suatu kebijakan. (Lindblom, 1959)

Dalam pengangkatan isu menjadi masalah kebijakan terdapat actor yang berperan aktif. Actor kebijakan yang berperan aktif dalam pengangkatan isu menjadi agenda adalah Gubernur Lampung. Hal ini diperkuat dengan adanya penekanan bahwa kesiapan fenomena el nino ini harus difokuskan pada ketersediaan pangan khususnya beras, dimana Provinsi Lampung merupakan penyokong kebutuhan beras bagi daerah lain. Untuk menindaklanjuti betapa urgensinya permasalahan ini Gubernur Lampung kembali mengadakan rapat terkait agenda setting kebijakan dengan mengundang aktor strategi lainnya. Agenda setting kebijakan ini berbetuk rapat lanjutan penanggulangan kekeringan dengan berkolaborasi baik dengan pihak internal pemerintah maupun eksternal.

Agenda setting merupakan sebuah langkah awal dari keseluruhan tahapan kebijakan. Sehingga agenda setting menjadi tahap yang sangat penting dalam analisis kebijakan. Agenda setting adalah tahap penjabaran tahapan kebijakan lainnya. Di dalam masalah kebijakan dan agenda setting ini nantinya akan dapat diketahui kearah mana kebijakan yang dibuat oleh pemerintah apakah berpihak kepada rakyat atau sebaliknya.

Menurut Tomas Dye, tahapan mendefinisikan masalah itu disebut agenda setting. Kegiatan menjadikan masalah publik (*public problems*) menjadi masalah kebijakan (*policy problems*) sering disebut dengan penyusunan (*agenda setting*). Penyusunan agenda pemerintah (*agenda setting*) dimulai dari kegiatan fungsional, meliputi persepsi, definisi, agregasi, organisasi dan representasi; yang bermuara pada terusnya suatu masalah publik dan atau suatu isu publik menjadi suatu masalah yang oleh pemerintah (pembuat kebijakan) dianggap penting untuk dicari jalan keluarnya melalui kebijakan publik. Produk riil dari proses penyusunan agenda pemerintah adalah terakomodasinya kepentingan publik (masalah publik) menjadi opini publik, kemudian menjadi tuntutan publik, untuk selanjutnya menjadi masalah prioritas yang akan dicarikan penyelesaiannya. (Meutia, 2017)

Menurut Hoppe dalam bukunya yang diterbitkan pada tahun 1969 itu, Agenda adalah sebuah istilah tentang pola-pola tindakan pemerintahan yang spesifik sifatnya, terutama dalam tahapan awal perkembangan suatu kebijakan. Agenda bisa diartikan sebagai analisis tentang bagaimana suatu problem dikembangkan, didefinisikan, dan diformulasikannya cara-cara untuk pemecahannya (Cobb & Elder, 1972). Roger W. Cobb dan Charles D. Elder (1972) membagi agenda kedalam dua macam, yaitu; Agenda Sistematis (*Systemic Agenda*), dan Agenda Institusional (*Institutional Agenda*). Agenda Sistematis adalah agenda yang memuat semua isu yang secara umum dipersepsikan oleh anggota masyarakat politik sebagai masalah publik dan masalah-masalah yang berhubungan dengan kekuasaan pemerintah yang ada. Sedangkan Agenda Institusional adalah serangkaian masalah yang secara eksplisit diangkat oleh lembaga (institusi) pengambil keputusan resmi untuk dijadikan pertimbangan aktif dan serius dalam mengambil keputusan. (Cobb & Elder, 1972).

Agenda kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi dalam hal ini Gubernur sebagai actor kebijakan yang aktif, menjadikan agenda kebijakan fenomena el nino di provinsi Lampung dapat dikelompokkan menjadi agenda institusional. Menurut, Roger W. Cobb dan

Charles D. Elder (1972) membagi agenda kedalam dua macam, yaitu; Agenda Sistematis (Systemic Agenda), dan Agenda Institusional (Institutional Agenda).

Agenda kebijakan fenomena el nino di Provinsi Lampung menjadi agenda yang bersifat institusional karena isu ini dipresepikan oleh pemerintah itu sendiri dan secara eksplisit diangkat oleh Gubernur sebagai pengambil keputusan resmi untuk dijadikan pertimbangan aktif. Kemudian menjadi Isu public yang telah masuk ke dalam agenda pemerintah tadi akan diproses (digodok) menjadi kebijakan publik. Secara skematis kegiatan agenda setting ini dapat digambarkan dari masalah-masalah yang mendapatkan perhatian yang sungguh-sungguh dari pejabat pemerintah.

C. POLICY DESIGN

Setelah isu public diangkat dan masuk ke dalam agenda setting kebijakan. Permasalahan atau isu tersebut akan didesain oleh actor kebijakan untuk dicarikan solusi atau alternatif-alternatif penyelesaian. Alternatif-alternatif penyelesaian isu public ini setelah masuk ke dalam agenda akan menjadi sebuah kebijakan public sebagai pemecah masalah melalui design policy. Design Policy yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Lampung dalam menekan kenaikan harga beras di pasar adalah dengan melakukan intervensi pasar baik dilakukan melalui keterjangkauan harga sampai pada penjaminan ketersediaan stok dan komoditas beras. Jika kita melihat formulasi kebijakan yang dilakukan Pemerintah provinsi kita dapat melihat bahwa formulasi kebijakan public yang digunakan adalah Model Inkremental, Berikut akan kita bahas mengenai model incremental yang digunakan oleh Pemerintah Provinsi dalam melakukan formulasi kebijakan fenomena el nino dalam pengendalian harga beras.

Setelah adanya agenda setting kebijakan, Pemerintah Provinsi Lampung melakukan tahapan mendesain kebijakan. Desain kebijakan ini merupakan alternatif-alternatif penanganan dari Fenomena El Nino pada sektor Pertanian dengan penanganan yang komprehensif dari segala aspek. Hal ini terlihat dari adanya rapat koordinasi yang dilakukan oleh Gubernur Lampung dengan mengundang seluruh Kepala Daerah Kabupaten dan Kota di Provinsi Lampung bersama Kementerian terkait. Rapat Koordinasi ini merupakan langkah nyata bahwa Gubernur sangat mempertimbangkan formulasi kebijakan seperti apa yang harus dilakukan guna mengantisipasi dampak el nino terhadap produksi dan komoditas pangan di Provinsi Lampung bersama Bupati/ Walikota se-Provinsi Lampung pada tanggal 13 September 2023.

Pada Rapat koordinasi ini terlihat adanya pengangkatan permasalahan fenomena el nino yang berdampak pada sektor pertanian di Provinsi Lampung. Alternatif-alternatif penanganan permasalahan ini mulai di ungkapkan dan dirumuskan bersama seluruh kepala daerah di Provinsi Lampung. Hasil dari pembahasan rapat koordinasi ini yaitu :

1. Keterjangkauan Harga
Melakukan operasi pasar/SPHP secara kontinyu hingga harga kembali turun sampai dengan Harga Ecer Tertinggi yang ditetapkan pemerintah. Keterjangkauan harga ini dengan cara melakukan program Gerakan Pangan Murah (GPN) bersama Badan Pangan Nasional dan penyaluran Cadangan Pangan Pemerintah.
2. Ketersediaan Komoditas sebagai berikut :
 - a. Melakukan monitoring stock Gudang sembako dan pasar murah di beberapa wilayah Provinsi Lampung dengan mencairkan mekanisme Belanja Tak Terduga (BTT) guna menanggulangi inflasi akibat naiknya harga beras.

- b. Melakukan tambah tanam padi pada periode Agustus – Oktober seluas 36.000 hektar yang tersebar di 10 kabupaten agar kebutuhan pangan terjamin dan cukup.
 - c. Menjaga produksi tanaman pangan dengan melakukan strategi pengendalian hama dan perawatan jalur irigasi serta penggunaan mesin pompa air.
 - d. Mengoptimalkan lahan tadah hujan untuk percepatan tanam padi pada daerah yang curah hujannya masih cukup.
 - e. Meningkatkan jumlah petani yang tergabung dalam program KPB dan meningkatkan keikutsertaan AOTP.
3. Kelancaran Distribusi dengan menjaga kelancaran arus barang dan orang terutama pada masa mudik dan HKBN lainnya dengan cara melakukan pemeriksaan terhadap armada angkutan dan penyediaan posko gabungan.
 4. Komunikasi yang efektif antara lain:
 - a. Pemantauan harga oleh Dinas Koperasi, UMKM, perindustrian dan Perdagangan dan ditampilkan melalui Layanan Informasi Komoditas Pangan dan Pertanian serta diverifikasi oleh APIP setiap hari kerja.

Dari alternatif kebijakan yang diambil oleh Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten Kota, pemerintah lebih memilih kebijakan intervensi pasar melalui keterjauhkan harga, ketersediaan pasokan beras, kelancaran distribusi dan kelancaran komunikasi yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi merupakan pemodelan policy design incremental. Model Inkremental, pada hakikatnya memandang kebijakan publik sebagai kelanjutan dari kegiatan-kegiatan yang telah dilakukan oleh pemerintah di masa lampau, dengan hanya melakukan perubahan-perubahan seperlunya. Model ini memandang formulasi kebijakan publik sebagai kelanjutan dari aktivitas yang dilakukan pemerintah sebelumnya dengan sedikit modifikasi. Pertimbangan- pertimbangan waktu, intelegensia, dan biaya menjadikan perumus kebijakan tidak peka atau bahkan menghindari identifikasi secara luas alternatif kebijakan dan konsekuensinya. (Maulana et al., 2018)

Penanganan dampak el nino memang sudah di desain oleh pemerintah pusat dari tahun 2019 dengan adanya monitoring kebijakan pengendalian inflasi baik itu beras maupun harga pokok. Namun kebijakan ini kurang mendapat perhatian pemerintah karena menurut data di Tahun 2019 Indonesia fenomena el nino tidak berdampak signifikan terhadap produktifitas padi. Namun, pada tahun 2023 fenomena ini menjadi masalah serius dengan adanya perubahan cuaca di tempat penghasil padi di Indonesia khususnya Lampung di Tahun 2023. Seperangkat kebijakan memang sudah disiapkan pemerintah pusat guna mencegah kejadian ini. Seperti adanya program GPN yang disiapkan oleh Pemerintah Pusat yang siap dikucurkan ke pemerintah daerah jika mengalami dampak fenomena ini. Ini memperlihatkan memang pemerintah sebagai pembuat kebijakan telah menyiapkan solusi dari permasalahan ini berkaca dari permasalahan dunia yang memang fenomena ini sudah ada dari awal munculnya isu perubahan iklim akibat efek rumah kaca. Pemerintah hanya menambahkan dan melakukan perubahan tambahan lebih cepat dari perubahan komprehensif bahwa potensi permasalahan atau isu ini jika tidak ditambahkan kebijakan akan membawa efek yang lebih besar seperti terjadi inflasi yang akan tinggi di Provinsi Lampung.

Dengan melihat kebijakan pengendalian inflasi akibat fenomena el nino melalui intervensi pasar, memandang kebijakan publik sebagai kelanjutan dari kegiatan-kegiatan yang telah dilakukan oleh pemerintah dimasa lampau, dengan melakukan perubahanperubahan seperlunya. Dengan adanya penambahan kebijakan seperti melakukan operasi pasar/SHPHp,

GPN, monitoring stock Gudang sembako, serta menambah frekuensi tanam dengan berbagai strategi menggambarkan kebijakan ini hanya memodifikasi pada kebijakan yang memang sudah ada dan dipersiapkan pemerintah. Selain itu Model ini juga merupakan model yang lebih banyak menggambarkan cara yang ditempuh oleh pejabat-pejabat pemerintah dalam mengambil keputusan sehari-hari. Model ini memandang kebijakan publik sebagai suatu kelanjutan kegiatan-kegiatan pemerintah dimasa lalu dengan hanya menambah atau merubahnya (modifikasi) sedikit-sedikit, yang berupaya untuk mengatasi kelemahan-kelemahan yang disandang dan dipikul oleh Model rasional komprehensif (kritik terhadap model rasionalitas komprehensif). Model ini melihat pemecahan suatu masalah dengan sudut pandang yang lebih realistis terhadap keterbatasan-keterbatasan yang dimiliki oleh para pembuat kebijakan. Pendukung dari model ini menyatakan bahwa perubahan tambahan atau tambal sulam jauh lebih cepat dari perubahan yang bersifat komprehensif atau menyeluruh. Inkremental sendiri berarti kebijakan yang mengalami perubahan sedikit-sedikit. Hal yang paling mendasar dari model inkremental adalah adanya keterbatasan-keterbatasan yang ada dalam pembuat keputusan. model incremental ini hanya memusatkan perhatiannya pada modifikasi atas kebijakan yang ada sebelumnya.

Pokok Model inkremental ini yaitu:

1. Dalam hal pembuat keputusan, hanya mempertimbangkan beberapa alternatif yang langsung berhubungan dengan pokok masalah.
2. Bagi tiap alternatif hanya sejumlah kecil akibat-akibat yang mendasar saja yang akan dievaluasi.
3. Masalah yang dihadapi oleh pembuat keputusan akan didefinisikan secara terarur.
4. Bahwa tidak ada keputusan atau cara pemecahan yang tepat bagi tiap masalah.

Pembuatan keputusan yang inkremental pada hakikatnya bersifat perbaikan-perbaikan kecil dan hal ini lebih diarahkan untuk memperbaiki ketidak sempunaan dari upaya-upaya konkrit dalam mengatasi masalah sosial yang ada sekarang dari pada sebagai upaya untuk menyodorkan tujuan-tujuan sosial yang sama sekali baru di masa yang akan datang. Analisis dengan model incremental ini memberikan jalan berbeda dari rasional-komprehensif (sinoptis), selain menawarkan kemudahan dalam analisis karena tidak perlu melakukan analisis secara cermat dan teliti, cukup melihat kebijakan yang telah ada kemudian disesuaikan dengan permasalahan yang terus berubah, cukup melakukan utakatik penyesuaian, hal tersebut sudah merupakan analisis. (Islamy, 2000)

Kebijakan dibuat oleh perumus kebijakan tanpa harus melihat atau meneliti dengan komprehensif, sehingga dari alternatif yang ada secara singkat diputuskan untuk dijadikan kebijakan dan kegiatannya menjadi terus menerus, karena kebijakan yang dibuat tidak ada yang benar-benar untuk dijadikan pemecahan masalah secara keberlanjutan, hanya untuk masalah yang hadir sekarang. Menurut penulis model incremental merupakan analisis sederhana. Ketika melihat masalah yang hadir cukup diteliti dipermukaan masalah, lihat kebijakan yang telah ada berikan sedikit perubahan untuk penyesuaian, maka jadilah sebuah kebijakan.

Model ini juga dipandang sebagai sebuah pendekatan yang secara mendasar konservatif terhadap policy innovation. Sekalipun model ini merupakan pembenaran yang canggih terhadap kebijakan dan proses pembuatan kebijakan yang mendasarkan pada “muddling through”, yakni perubahan inkremental namun sulit untuk membenarkan menurut asumsi bahwa keputusan-keputusan kebijakan masa lalu adalah selalu benar, khususnya pada saat terjadi perubahan-perubahan yang sangat cepat, dan masalah atau persoalan yang sedang didiskusikan tidak mempunyai preseden. Kelemahan model incremental adalah hanya dapat diambil Ketika masalah yang dihadapi pembuat kebijakan public merupakan masalah rutin dan tidak dapat dilaksanakan untuk mengatasi masalah krisis (Suharto, 2008)

Pembuatan keputusan yang inkremental pada hakikatnya bersifat perbaikan-perbaikan kecil dan hal ini lebih diarahkan untuk memperbaiki ketidak sempurnaan dari upaya-upaya konkrit dalam mengatasi masalah sosial yang ada sekarang dari pada sebagai upaya untuk menyodorkan tujuan-tujuan sosial yang sama sekali baru di masa yang akan datang. Meskipun pembuatan keputusan yang inkremental pada hakikatnya bersifat perbaikan-perbaikan kecil. Namun Model inkremental ini kemudian dikritik karena kurang memperhatikan orientasi tujuan. Model inkremental akan membuat berbagai persimpangan berulang-ulang tanpa mengetahui kemana tujuan yang akan dicapai. Model ini dikritik karena kecenderungan inherennya pada konservatisme, terlalupesimis terhadap perubahan bersekala besar dan inovasi. Selain itu, model inkremental ini dikritik karena dianggap tidak demokratis, sebab terlalu membatasi pengambilan keputusan yang hanya pada tawar menawar sekelompok kecil orang-orang pilihan, para pembuat kebijakan senior.(Maulana et al., 2018)

Model ini juga dianggap mendorong munculnya keputusan-keputusan berdasarkan perhitungan jangka-pendek, yang dikawatirkan akan menimbulkan konsekuensi negatif terhadap jangka panjang. Sebagai tambahan, model ini juga dikritik karena hanya memiliki kemampuan analitis yang sempit. Contohnya, mencatat bahwa incremental hanya bisa bekerja ketika ada kontinuitas problem dalam jangka waktu yang cukup panjang, yang mana problem ini berusaha diselesaikan melalui suatu kebijakan tertentu. Model ini juga mensyaratkan cara yang dibutuhkan untuk menjalankan kebijakan tersebut hampir selalu bisa dipakai. Pada kenyataannya, syarat-syarat ini jarang sekali terpenuhi. Inkrementalisme juga memiliki karakteristik sebagai model pengambilan keputusan dalam sebuah lingkungan yang relatif stabil, dan agak sulit untuk diaplikasikan pada situasi-situasi tidak biasa, seperti krisis.

Ada beberapa kelemahan dalam Model inkremental ini diantaranya adalah, keputusan-keputusan yang diambil akan lebih mewakili atau mencerminkan kepentingan dari kelompok yang kuat dan mapan sehingga kepentingan dari kelompok yang lemah terabaikan dan diduakan. Keputusan diambil lebih ditekankan kepada keputusan jangka pendek dan tidak memperhatikan berbagai macam kebijakan lain sehingga pengambilan keputusan yang bersifat incremental tidak mampu menjadi solusi atas permasalahan publik. Di negara berkembang Model ini tidak cocok untuk diterapkan karena perubahan yang bersifat inkremental tidak tepat karena negara berkembang lebih membutuhkan perubahan yang besar dan mendasar. Menurut Yehezkel Dror(1968) model inkremental dalam membuat keputusan cenderung menghasilkan kelambanan dan terpeliharanya status quo, sehingga perubahan tidak cepat dan tidak signifikan. melakukan intervensi pasar sehingga dengan itu diharapkan inflasi dapat terkendali. (Maulana et al., 2018)

D. SIMPULAN

Permasalahan fenomena el nino menjadi permasalahan yang multidimensional yang mengakibatkan penurunan produktivitas padi sehingga terjadi kenaikan harga beras khususnya di Provinsi Lampung. Kenaikan harga beras akibat gagal panen memerlukan langkah-langkah penanganan serta pendekatan secara sistematis terpadu dan menyeluruh dalam rangka mengurangi beban pengeluaran masyarakat akan kepentingan pokok. Oleh karena itu Pemerintah Provinsi perlu melakukan pemecahan dari masalah ini karena menyangkut kebutuhan pokok yang menjadi hak masyarakat. Pemecahan masalah ini melalui serangkaian perumusan kebijakan.

Dalam perumusan kebijakan pemerintah harus mampu mempertimbangkan mengenai sasaran yang tepat untuk mengambil langkah penanganan kenaikan harga beras ini. Akhirnya pemerintah melakukan kebijakan dalam permasalahan ini yaitu dengan intervensi pasar yaitu keterjangkauan harga dengan melakukan operasi pasar (SPHP) secara kontiyu, melakukan ketersediaan komoditas dengan ekstensifikasi di sektor pertanian serta menjaga kelancaran

distribusi pasokan. Dalam mendesain kebijakan ini dapat kita artikan bahwa model design yang digunakan dengan pendekatan incremental sebagai sebuah model kebijakan yang dilakukan dengan mendesain ulang kebijakan yang ada namun masih dalam koridor rangka utama kebijakan asalnya. Model Inkremental dilakukan untuk menghadapi masalah yang membutuhkan penanganan dengan waktu yang cukup singkat.

DAFTAR PUSTAKA

- AWAL, R. F. (2023). *STUDI ANALISIS EL NINO DAN LA NINA TERHADAP CURAH HUJAN MENGGUNAKAN FAST FOURIER TRANSFORM (FFT) DAN LOMB PERIODOGRAM (STUDI KASUS: PROVINSI JAWA TENGAH)*.
- Dambe, J. (2023). Kebijakan HET (Harga Eceran Tertinggi) dan Pengaruhnya Terhadap Harga Beras di Sulawesi Selatan. *Jurnal E-Business Institut Teknologi Dan Bisnis Muhammadiyah Polewali Mandar*, 3(1), 96–99.
- Darwin, M. (1999). *Analisa Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Hanindita Graha Widya.
- Dunn, W. N. (2015). *Public policy analysis*. routledge.
- Fadillah, P. (2001). Paradigma kritis dalam studi Kebijakan Publik. *Cet-1. Pustaka Pelajar: Jogjakarta*.
- Islamy, M. I. (2000). *Prinsip-Prinsip Kebijakan Publik*. Bumi Aksara, Jakarta.
- Lindblom, C. E. (1959). The science of "muddling through". *Public Administration Review*, 79–88.
- Maulana, H. F., Mayunita, S., Hastuti, H., & Wijaya, A. A. M. (2018). Diskursus Kebijakan Publik Model Incremental. *Kybernan: Jurnal Studi Pemerintahan*, 1(2), 1–13.
- Meutia, I. F. (2017). *Analisis kebijakan publik*. AURA (CV. ANUGRAH UTAMA RAHARJA).
- Suhadi, S., Mabruroh, F., Wiyanto, A., & Ikra, I. (2023). ANALISIS FENOMENA PERUBAHAN IKLIM TERHADAP CURAH HUJAN EKSTREM. *OPTIKA: Jurnal Pendidikan Fisika*, 7(1), 94–100.
- Suharto, E. (2008). *Analisis Kebijakan Publik Cetakan Keempat*. Bandung.
- Wahab. (1991). *Analisis kebijaksanaan: dari formulasi ke implementasi kebijaksanaan negara*. Bumi Aksara.
- Winarno, B. (2016). *Kebijakan publik era globalisasi*. Media Pressindo.