

# JURNAL

PERENCANAAN PEMBANGUNAN PERTANIAN  
*Journal of Agricultural Development Planning*



KEMENTERIAN PERTANIAN  
REPUBLIK INDONESIA

## DINAMIKA POLITIK LOKAL DALAM IMPLEMENTASI PROYEK UPLAND: STUDI KUALITATIF DAMPAK PERUBAHAN CPCL TERHADAP ARAH PEMBANGUNAN PERTANIAN NASIONAL

**Hapsari Sri Susanti, S.Sos, M.Sc**

Perencana Ahli Muda pada Biro Kerja Sama Luar Negeri, Kementerian Pertanian  
Email: [hs\\_shantee@yahoo.com](mailto:hs_shantee@yahoo.com)

### ABSTRAK

Proyek *The Development of Integrated Farming Systems in Upland Areas (UPLAND)* yang didukung *International Fund for Agricultural Development (IFAD)* dan *Islamic Development Bank (IsDB)* bertujuan memperkuat pertanian dataran tinggi melalui pembangunan infrastruktur, penguatan agribisnis, dan peningkatan kapasitas kelembagaan petani. Namun, dinamika politik lokal pasca Pilkada mempengaruhi penetapan Calon Penerima dan Calon Lokasi (CPCL), sehingga terjadi penyimpangan dari orientasi teknokratik. Dampaknya meliputi distorsi arah pembangunan nasional, penurunan efektivitas proyek, serta lemahnya akuntabilitas dan transparansi. Untuk menentukan masalah yang paling mendesak, digunakan metode *Urgency-Seriousness-Growth (USG)*. Hasil *scoring* menunjukkan bahwa perubahan CPCL merupakan isu prioritas yang harus segera ditangani karena berimplikasi langsung pada efektivitas proyek dan arah pembangunan pertanian nasional. Setelah masalah utama teridentifikasi, dilakukan analisis kebijakan untuk menilai alternatif solusi menggunakan Metode *Dunn* dengan enam kriteria evaluasi: efektivitas, efisiensi, kecukupan, kesamaan, responsivitas, dan kelayakan. Hasil penilaian menunjukkan bahwa opsi *hybrid* yaitu digitalisasi CPCL berbasis *Geographic Information System (GIS)* yang dipadukan dengan mekanisme *multi-year binding* merupakan pilihan terbaik. Model ini dinilai mampu memperkuat transparansi, mencegah manipulasi data, menjaga konsistensi program, serta meningkatkan akuntabilitas tata kelola pembangunan. Temuan ini sejalan dengan praktik internasional di India, Brasil, dan Kenya, yang telah berhasil menggunakan digitalisasi sistem perencanaan pertanian untuk mengurangi intervensi politik lokal.

**Kata kunci:** *Pertanian, UPLAND, Politik Lokal, Digitalisasi*

### OPEN ACCESS

#### Correspondence:

[hs\\_shantee@yahoo.com](mailto:hs_shantee@yahoo.com)  
Received: 7 Oktober 2025  
Accepted: 1 Desember 2025  
Publish: 31 Desember 2025

#### Citation:

Hapsari Sri Susanti (2025).  
Dinamika Politik Lokal Dalam  
Implementasi Proyek UPLAND:  
Studi Kualitatif Dampak  
Perubahan CPCL terhadap Arah  
Pembangunan Pertanian  
Nasional. *Jurnal Perencanaan  
Pembangunan Pertanian*, 2 (2)  
25-44  
[https://epublikasi.pertanian.go.id/  
berkala/JP3/article/view/4235](https://epublikasi.pertanian.go.id/berkala/JP3/article/view/4235)

## PENDAHULUAN

Pembangunan pertanian di Indonesia merupakan salah satu prioritas utama dalam agenda pembangunan nasional. Hal ini didasari oleh peran strategis sektor pertanian sebagai penyedia pangan, penyerap tenaga kerja, pengentasan kemiskinan, serta penyangga stabilitas sosial di pedesaan. Pertanian bukan hanya sektor ekonomi, melainkan juga instrumen sosial dan politik yang berkaitan erat dengan ketahanan nasional. Dalam dokumen RPJMN 2025–2029, pemerintah menekankan tiga prioritas pembangunan pertanian, yakni penguatan produktivitas dan efisiensi sistem pangan, integrasi hulu–hilir, pemanfaatan teknologi digital dan data terpadu, pengembangan kawasan berbasis komoditas unggulan, serta penguatan tata kelola dan logistik pertanian nasional sebagai bagian dari prioritas pembangunan nasional (Perpres Nomor 12 Tahun 2025). Fokus tersebut dijabarkan lebih lanjut dalam Renstra Kementerian Pertanian 2025–2029 yang menekankan transformasi pertanian melalui inovasi berbasis teknologi, digitalisasi data, model agribisnis kawasan, serta penguatan logistik pertanian (Kementerian Pertanian, 2020). Fokus tersebut dijabarkan lebih lanjut dalam Renstra Kementerian Pertanian 2020–2024 yang menekankan transformasi pertanian melalui inovasi berbasis teknologi, digitalisasi data, model agribisnis kawasan, serta penguatan logistik pertanian (Kementerian Pertanian, 2020).

Pada periode berikutnya, visi pembangunan nasional diperluas dalam Asta Cita 2025–2029 yang menekankan transformasi pertanian inklusif, berbasis digital, dan berkelanjutan. Visi ini tidak hanya menargetkan peningkatan produksi pangan, tetapi juga menekankan pentingnya pertanian modern yang adaptif terhadap perubahan iklim dan mampu menjawab tantangan global. Implementasi teknologi presisi, sistem irigasi cerdas, serta penguatan distribusi pangan modern menjadi pilar utama untuk mendorong efisiensi dan ketahanan pangan nasional (Perpres Nomor 12 Tahun 2025)

Dengan arah kebijakan tersebut, sektor pertanian jelas dipandang sebagai tulang punggung pembangunan jangka panjang. Pertanian tidak hanya berperan sebagai penyedia pangan, melainkan juga instrumen penting dalam menjaga stabilitas sosial, mengurangi kemiskinan, serta memperkuat kedaulatan pangan Indonesia. Dalam konteks geopolitik, sektor ini juga memiliki nilai strategis karena ketahanan pangan semakin dipandang sebagai bagian integral dari ketahanan nasional. Oleh karena itu, pembangunan pertanian ditempatkan sejajar dengan agenda besar pembangunan infrastruktur, energi, dan digitalisasi pemerintahan.

Untuk merealisasikan visi tersebut, pemerintah memanfaatkan Pinjaman dan Hibah Luar Negeri (PHLN) sebagai katalisator pembangunan. Skema PHLN dianggap strategis karena mampu menghadirkan pembiayaan multilateral dengan bunga lunak, sekaligus memperkenalkan praktik internasional terbaik (*international best practices*) ke dalam konteks lokal. Lebih dari sekadar penyediaan dana, proyek PHLN berfungsi sebagai sarana transfer teknologi, penguatan kapasitas sumber daya manusia lokal, serta peningkatan efisiensi sistem produksi pertanian. Fokus utamanya diarahkan pada wilayah marginal dan dataran tinggi, yang selama ini tertinggal dalam arus pembangunan nasional.

Salah satu proyek strategis dalam kerangka PHLN adalah UPLAND (*The Development of Integrated Farming Systems in Upland Areas*) (Ditjen Prasarana dan Sarana Pertanian, 2014). Proyek ini merupakan program pinjaman luar negeri yang dikelola Kementerian Pertanian melalui Direktorat Jenderal Prasarana dan Sarana Pertanian (Ditjen PSP) dengan dukungan pendanaan dari *International Fund for Agricultural Development (IFAD)* dan *Islamic Development Bank (IsDB)*. UPLAND dipilih sebagai instrumen kebijakan untuk mendorong pembangunan pertanian terpadu di wilayah dataran tinggi yang sering menghadapi masalah degradasi lahan, keterbatasan infrastruktur pertanian, serta rendahnya akses pasar.

Sejak efektif pada Desember 2019, UPLAND dirancang untuk mewujudkan empat tujuan utama: (1) meningkatkan infrastruktur tata air yang mendukung produktivitas lahan, (2) memperkuat usaha tani dan agribisnis petani dataran tinggi, (3) meningkatkan kapasitas kelembagaan kelompok tani, serta (4) memperkuat koordinasi antar lembaga dalam tata kelola pembangunan pertanian. Dengan total anggaran mencapai USD 120 juta, proyek ini dipandang sebagai salah satu intervensi pembangunan pertanian berskala besar yang berbasis pada kolaborasi internasional.

Sebaran wilayah intervensi UPLAND yang tercantum pada Tabel 1 memperlihatkan cakupan lintas provinsi dan kabupaten dengan karakteristik sosial, ekonomi, serta konfigurasi politik lokal yang berbeda-beda. Fenomena tersebut dapat dijelaskan melalui teori *Street-Level Bureaucracy* yang

dikemukakan (Lipsky, 2010), bahwa keberagaman ini menciptakan dinamika implementasi proyek yang tidak seragam antar wilayah. Di satu sisi, ada daerah yang melaksanakan UPLAND dengan relatif patuh terhadap regulasi teknokratik dari pusat, tetapi di sisi lain terdapat daerah yang lebih rentan terhadap intervensi politik karena kuatnya patronase lokal. Dengan kata lain, konteks lokal menjadi variabel penting yang menentukan kualitas implementasi kebijakan, termasuk dalam penetapan CPCL.

Tabel 1. Data Kabupaten / Provinsi UPLAND

No	Provinsi	Kabupaten
1	Jawa Barat	Tasikmalaya, Subang, Garut, Cirebon
2	Banten	Lebak
3	Jawa Tengah	Banjarnegara, Purbalingga, Magelang
4	Jawa Timur	Malang, Sumenep
5	Nusa Tenggara Barat	Sumbawa, Lombok Timur
6	Sulawesi Utara	Minahasa Selatan
7	Gorontalo	Gorontalo

Sumber : Ditjen PSP, 2025

Dalam praktiknya, dinamika politik daerah seringkali lebih dominan dibandingkan pertimbangan teknokratik. Hal ini terlihat dari munculnya pola intervensi politik dalam penentuan CPCL. Salah satu bentuk intervensi paling umum adalah penunjukan kelompok tani penerima manfaat berdasarkan loyalitas politik. Kelompok tani atau individu yang memiliki afiliasi dengan elite lokal atau jaringan partai lebih diutamakan ketimbang mereka yang benar-benar memenuhi indikator agronomis. Praktik ini menunjukkan bahwa proses seleksi CPCL kerap digunakan sebagai instrumen politik elektoral ketimbang instrumen pembangunan pertanian.

Selain praktik berbasis loyalitas, terdapat pula pola pengalihan lokasi proyek ke wilayah basis elektoral tertentu. Dalam situasi ini, proyek UPLAND diposisikan sebagai sumber daya politik yang dapat memperkuat dukungan kepada kepala daerah atau partai tertentu. Alih-alih diarahkan pada desa atau kecamatan dengan kebutuhan teknis paling tinggi, intervensi lebih diarahkan pada daerah dengan signifikansi elektoral. Pola ini memperlihatkan bahwa logika elektoral kerap mengalahkan logika teknokratik dalam kebijakan pembangunan daerah.

Intervensi politik tidak hanya datang dari elite, tetapi juga difasilitasi oleh aparatur sipil negara (ASN) teknis. ASN yang seharusnya menjalankan fungsi profesional kerap terlibat sebagai agen mediasi politik. Tekanan dari atasan, kepala daerah, atau pejabat eksekutif sering membuat ASN meloloskan perubahan CPCL yang tidak sesuai dengan indikator teknis. Fenomena ini memperlihatkan bagaimana birokrasi teknis di level daerah tidak sepenuhnya independen, melainkan berada dalam pusaran relasi kuasa politik lokal.

Fenomena tersebut dapat dijelaskan melalui teori *Street-Level Bureaucracy* yang dikemukakan (Hupe & Hill, 2007), desentralisasi memperbesar ruang diskresi birokrat sekaligus memperluas arena kompetisi aktor politik lokal. Dalam implementasi UPLAND, konfigurasi relasi kuasa antara kepala daerah, DPRD, elite partai, dan ASN teknis membentuk sebuah arena politik lokal yang secara langsung memengaruhi daftar CPCL. Dengan demikian, CPCL bukan hanya hasil perhitungan teknis, tetapi juga produk dari negosiasi, kompromi, bahkan konflik kepentingan antar aktor lokal.

Untuk memperjelas bagaimana intervensi ini terjadi, penting untuk memetakan peran masing-masing aktor. kepala daerah umumnya menggunakan kewenangan eksekutif untuk menentukan prioritas lokasi proyek sesuai dengan kepentingan politiknya. DPRD memainkan peran melalui fungsi penganggaran dan pengawasan, yang sering dijadikan pintu masuk untuk memengaruhi daftar CPCL. Elite partai berupaya memastikan konstituen mereka memperoleh manfaat, sementara ASN teknis menjadi pelaksana yang menyesuaikan kebijakan pusat dengan tekanan politik lokal. Untuk merinci peran aktor-aktor tersebut, dapat dilihat pada Tabel 2. Peran Aktor Politik Lokal, yang menjelaskan bagaimana kepentingan masing-masing aktor disalurkan serta implikasinya terhadap penetapan CPCL.

Dari uraian pada Tabel 2 terlihat bahwa berbagai aktor politik lokal, mulai dari kepala daerah, elite partai, anggota DPRD, hingga ASN teknis, memainkan peran strategis dalam menentukan arah

implementasi proyek. Setiap aktor membawa kepentingan dan intervensinya masing-masing, sehingga proses yang seharusnya berbasis teknokratik menjadi sarat kompromi politik.

Tabel 2. Peran Aktor Politik Lokal

Aktor Lokal	Peran Utama	Bentuk Intervensi	Implikasi terhadap Proses CPCL	Referensi
1. Kepala Daerah (Bupati/Walikota) dan Wakil Kepala Daerah	Pengambil keputusan tertinggi dan kedua di daerah yang memiliki otoritas administratif atas dinas teknis	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mengarahkan perubahan CPCL pasca Pilkada</li> <li>Mengalihkan lokasi proyek ke wilayah basis dukungan politik</li> </ul>	Perubahan CPCL dari yang dirancang teknokratik menjadi berbasis kepentingan elektoral	(Hupe & Hill, 2007; Lipsky, 2010)
2. Elite Partai Politik Lokal	Aktor informal dengan pengaruh besar terhadap kebijakan lokal melalui struktur partai	<ul style="list-style-type: none"> <li>Menyusupkan loyalis ke dalam daftar CPCL</li> <li>Melobi ASN teknis dan kepala dinas</li> </ul>	Politisasi bantuan pertanian dan pengalihan alokasi untuk kepentingan partai	(Wibisono & Djumadin, 2020)
3. Anggota DPRD Kabupaten	Legislator daerah yang menjalankan fungsi anggaran dan pengawasan program	<ul style="list-style-type: none"> <li>Memberikan tekanan pada dinas untuk menyisipkan CPCL dari dapil masing-masing</li> <li>Menyuarakan kepentingan konstituen sebagai syarat persetujuan anggaran</li> </ul>	Dominasi politis dalam seleksi penerima manfaat, melemahkan akuntabilitas teknis	(Bebbington et al., 2006; Hamka et al., 2022)
4. ASN Teknis Dinas Pertanian	Pelaksana kebijakan yang bertanggung jawab pada proses verifikasi dan validasi CPCL	<ul style="list-style-type: none"> <li>Meloloskan CPCL di luar kriteria teknis atas tekanan struktural</li> <li>Melakukan kompromi administratif</li> </ul>	Distorsi terhadap hasil verifikasi teknokratik, melemahkan integritas data CPCL	(Hupe & Hill, 2007; Lipsky, 2010)

Sumber : Ditjen PSP, 2025

Kondisi ini menjelaskan mengapa penetapan CPCL dalam proyek UPLAND, yang semula dirancang untuk mencerminkan prinsip-prinsip teknokratik, partisipatif, dan berbasis data agronomis, dalam praktiknya sangat dipengaruhi oleh konfigurasi kekuasaan di tingkat lokal. Dinamika ini menjadi titik krusial yang memengaruhi kualitas implementasi program, terutama dalam konteks daerah pasca pemilihan kepala daerah. Dalam berbagai laporan, termasuk (Haboddin, 2019; Prianto, 2016), terlihat bahwa kepala daerah kerap menggunakan proyek pembangunan seperti UPLAND sebagai alat untuk memperkuat legitimasi politik dan mempertahankan dukungan elektoral.

Kepala daerah, sebagai pemegang kendali administratif atas dinas teknis, memiliki kapasitas untuk mengubah atau mengarahkan ulang CPCL, utamanya setelah pemilu lokal. Lokasi proyek seringkali dialihkan ke wilayah-wilayah yang secara politik menguntungkan, menggeser pendekatan teknokratik menjadi strategi elektoral. Intervensi ini mencerminkan temuan (Hupe & Hill, 2007; Lipsky, 2010) mengenai bagaimana diskresi dalam pelaksanaan kebijakan dapat dieksploitasi oleh kepentingan politik ketika akuntabilitas vertikal lemah dan mekanisme pengawasan tidak optimal.

Wakil kepala daerah dan anggota DPRD memainkan peran sebagai jembatan antara struktur eksekutif dan kepentingan legislatif di tingkat lokal. Dalam praktiknya, mereka kerap menjadi saluran bagi penyampaian "aspirasi" politik berupa usulan tambahan CPCL, yang sering didasarkan pada afiliasi politik atau tekanan dari konstituen. Menurut (Hamka et al., 2022), anggota legislatif daerah dan kepala daerah kerap memanfaatkan fungsi penganggaran untuk menyisipkan proyek politis yang tidak sejalan dengan perencanaan teknokratik, memperluas potensi tumpang tindih program, serta

mereduksi efektivitas distribusi. (Aminah, 2016) mengidentifikasi fenomena ini sebagai bentuk deviasi kebijakan teknis disebabkan oleh disonansi antara narasi teknokrasi di tingkat pusat dan praktik politik lokal.

Peran elite partai politik lokal melalui jaringan informal, sering melobi ASN teknis dan kepala dinas untuk memastikan kelompok tani loyalis dimasukkan ke dalam daftar CPCL. Ini menciptakan pola politisasi bantuan pertanian yang mereduksi esensi keadilan dalam distribusi sumber daya pembangunan. Temuan (Agustino, 2022) menunjukkan bahwa pola ini lazim terjadi dalam sistem politik lokal Indonesia yang cenderung transaksional, di mana relasi kekuasaan menjadi lebih menentukan ketimbang prosedur dan data teknis.

ASN teknis di dinas pertanian, yang secara struktural berperan dalam verifikasi dan validasi CPCL, sering berada dalam posisi dilematis. Di satu sisi mereka dituntut menjaga integritas data dan profesionalisme birokrasi, namun di sisi lain menghadapi tekanan struktural dari atasannya maupun tekanan politis dari luar. Sebagaimana dijelaskan dalam teori *Street-Level Bureaucracy* oleh (Lipsky, 2010), aktor implementatif di level lapangan kerap menggunakan diskresi bukan karena semata-mata kehendaknya, melainkan karena adanya beban struktural dan dinamika kekuasaan lokal yang mendesaknya untuk menyesuaikan kebijakan dengan realitas sosial-politik setempat. Ketika CPCL ditentukan lebih oleh logika politik daripada analisis spasial dan daya dukung lingkungan, maka proyek pembangunan justru memperbesar risiko ketimpangan dan kerusakan sumber daya alam. Dalam konteks ini, intervensi politik lokal bukan hanya melemahkan akuntabilitas teknis, tetapi juga mengancam keberlanjutan program dan membelokkan tujuan pembangunan berkelanjutan.

Posisi dilematis ASN teknis dalam proses verifikasi CPCL menunjukkan bahwa tekanan politik lokal dapat dengan mudah mempengaruhi keputusan teknis di lapangan. Hal ini menimbulkan paradoks, karena justru pada tahap inilah letak krusial keberhasilan UPLAND ditentukan. Komponen kunci dari Proyek UPLAND adalah penetapan Calon Penerima dan Calon Lokasi (CPCL). Mekanisme CPCL dirancang dengan pendekatan partisipatif *bottom-up*, di mana kelompok tani mengusulkan lokasi dan penerima manfaat berdasarkan kesesuaian lahan, ketersediaan air, kondisi topografi, serta kapasitas kelembagaan. Usulan kemudian diverifikasi oleh dinas pertanian kabupaten dan divalidasi oleh *Project Management Unit (PMU)* Pusat menggunakan indikator teknis dan sosial-ekonomi. Dengan demikian, CPCL merupakan fondasi utama keberhasilan proyek karena menentukan ketepatan sasaran, efisiensi penggunaan anggaran, dan capaian output yang berdampak langsung pada petani (IFAD, 2022).

Namun, dalam praktiknya penetapan CPCL tidak selalu berjalan sesuai prinsip teknokratik dan partisipatif. Sejumlah studi menunjukkan bahwa politik lokal, terutama pasca-Pilkada, sering memengaruhi daftar CPCL yang sudah ditetapkan (Hamka et al., 2022; Wibisono & Djumadin, 2020). Kepala daerah dapat mengarahkan perubahan CPCL ke basis politik, anggota DPRD menekan dinas pertanian agar kepentingan konstituen dimasukkan, elite partai melobi ASN teknis untuk menyisipkan kelompok tani loyalis, sementara ASN teknis sendiri sering melakukan kompromi administratif di bawah tekanan struktural. Fenomena ini selaras dengan teori *Street-Level Bureaucracy* (Lipsky, 2010), yang menekankan peran diskresi birokrat pelaksana dalam kebijakan publik, serta teori desentralisasi (Hupe & Hill, 2007) yang menyoroti lemahnya mekanisme pengawasan vertikal antara pusat dan daerah. Kondisi tersebut membuat CPCL yang seharusnya berbasis data dan indikator teknis bergeser menjadi instrumen politik elektoral.

Isu yang muncul dari dinamika tersebut adalah bahwa politik lokal dalam implementasi Proyek UPLAND dapat mempengaruhi integritas CPCL dan berdampak langsung pada ketepatan sasaran program. Dari isu ini, dapat diidentifikasi tiga masalah penting. Pertama, terjadi distorsi terhadap sasaran dan desain program karena CPCL yang semula berbasis indikator teknokratik justru digeser ke wilayah basis elektoral. Kedua, terjadi penurunan efektivitas proyek, karena CPCL baru yang ditetapkan akibat intervensi politik tidak siap secara teknis maupun kelembagaan, yang menyebabkan rendahnya pencapaian target output (IFAD, 2022). Ketiga, terjadi pelemahan akuntabilitas dan transparansi, karena perubahan CPCL tidak terdokumentasi secara formal sehingga menyulitkan audit dan evaluasi oleh lembaga donor maupun BPK (BPK RI, 2024).

Untuk menentukan prioritas masalah yang paling mendesak untuk diselesaikan, ketiga masalah yang telah diidentifikasi selanjutnya dianalisis menggunakan metode *USG (Urgency, Seriousness, Growth)*. Metode ini memberikan kerangka penilaian objektif dengan mempertimbangkan tiga dimensi utama, yaitu tingkat urgensi masalah untuk segera ditangani, tingkat keseriusan dampaknya terhadap pencapaian tujuan pembangunan pertanian nasional, serta potensi pertumbuhan atau memburuknya masalah apabila tidak segera diatasi. Pendekatan USG banyak digunakan dalam analisis kebijakan

publik karena mampu menyaring masalah prioritas secara sistematis dan berbasis bukti (Dunn, 2018; Subarsono, 2005).

Dinamika perubahan CPCL dalam proyek UPLAND menunjukkan gejala sistemik intervensi politik lokal yang berdampak pada efektivitas, akuntabilitas, dan kesinambungan proyek pembangunan pertanian nasional. Untuk menilai tingkat kegentingan, skala risiko, dan prioritas penanganannya, penelitian ini secara sengaja memilih pendekatan *USG (Urgency, Seriousness, Growth)* karena tiga alasan metodologis. Pertama, USG dirancang untuk *rapid appraisal* kebijakan ketika data kuantitatif rinci terbatas. Kedua, matriks tiga dimensi USG membantu peneliti mengkonversi temuan kualitatif menjadi skor ordinal yang terukur, sehingga memudahkan pembuat kebijakan membandingkan dampak berbagai isu secara objektif dan transparan. Ketiga, kerangka USG telah diadopsi lembaga internasional misalnya WHO dalam penilaian risiko kesehatan masyarakat dan ADB dalam menentukan prioritas proyek infrastruktur karena efektif menghubungkan analisis risiko dengan rekomendasi alokasi sumber daya.

Kajian dampak perubahan CPCL melalui dimensi *Urgency* (kebutuhan respons segera), *Seriousness* (tingkat konsekuensi terhadap tujuan program), dan *Growth* (potensi eskalasi dampak negatif), akan memberi landasan lebih obyektif untuk merekomendasikan intervensi kebijakan mulai dari penguatan regulasi hingga digitalisasi sistem CPCL dan reformasi tata kelola proyek pinjaman luar negeri di tingkat daerah. Proses penilaian dilakukan melalui konsultasi dengan sejumlah ahli dan praktisi yang memahami isu implementasi Proyek UPLAND, meliputi akademisi, perencana pembangunan, dan pejabat teknis di Kementerian Pertanian. Hasil skoring yang diperoleh dari para responden kemudian dirangkum dan ditampilkan pada tabel berikut.

Tabel 3. Penilaian USG (*Urgency, Seriousness, Growth*)

No	Masalah	<i>Urgency</i>	<i>Seriousness</i>	<i>Growth</i>	Total Skor	Prioritas
1	Distorsi arah pembangunan nasional akibat perubahan CPCL ke basis elektoral (Perpres 18/2020; Kementan, 2020)	12	14	11	<b>37</b>	2
2	Penurunan efektivitas proyek karena CPCL baru tidak siap secara teknis maupun kelembagaan (IFAD, 2021)	15	17	14	<b>46</b>	1
3	Pelemahan akuntabilitas dan transparansi akibat perubahan CPCL tidak terdokumentasi formal (BPK, 2022)	11	13	10	<b>34</b>	3

Sumber : Hasil Analisis Penulis, 2025

Tabel 3 menyajikan hasil penilaian prioritas masalah menggunakan metode Urgency, Seriousness, dan Growth (USG). Berdasarkan penilaian tersebut, masalah penurunan efektivitas Proyek UPLAND memperoleh skor tertinggi dibandingkan dua masalah lainnya. Temuan ini menunjukkan bahwa perubahan CPCL dipersepsikan oleh para responden ahli sebagai faktor yang memiliki dampak langsung terhadap pencapaian output dan outcome proyek. Penggunaan metode USG memungkinkan pemetaan masalah secara sistematis dengan mempertimbangkan tingkat urgensi, keseriusan dampak, serta potensi eskalasi apabila masalah tidak segera ditangani. Pada tahap ini, analisis masih dibatasi pada penentuan prioritas masalah, tanpa memasukkan penilaian normatif terhadap alternatif solusi kebijakan.

Pada level pertama analisis penyebab, penurunan efektivitas proyek terutama berkaitan dengan faktor politik lokal. Intervensi kepala daerah pasca pemilihan kepala daerah muncul sebagai faktor dominan, di mana proyek pembangunan dimanfaatkan sebagai instrumen untuk memperkuat legitimasi dan dukungan politik. Tekanan dari anggota DPRD turut memperbesar persoalan melalui pemanfaatan fungsi penganggaran dan pengawasan untuk mengarahkan manfaat proyek kepada basis konstituen tertentu. Dalam konteks ini, ASN teknis yang seharusnya menjalankan fungsi profesional sering kali berada dalam posisi subordinat terhadap elite politik, sehingga diskresi birokrasi yang semestinya digunakan untuk adaptasi positif justru menjadi saluran masuk intervensi politik (Hupe & Hill, 2007; Lipsky, 2010).

Pada level kedua, penyebab penurunan efektivitas bersifat struktural dan kelembagaan. Lemahnya mekanisme pengawasan vertikal antara pemerintah pusat dan daerah menyebabkan arahan teknokratik

dari pusat tidak sepenuhnya dijalankan di tingkat implementasi. Selain itu, ketiadaan sistem digitalisasi CPCL menciptakan ruang abu-abu dalam pengelolaan data penerima manfaat, sehingga perubahan CPCL dapat dilakukan tanpa jejak audit yang memadai. Lebih lanjut, mekanisme *on-granting* dalam Proyek UPLAND, sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 11/PMK.07/2023, membuka ruang diskresi yang cukup besar bagi pemerintah daerah dalam pengelolaan dana hibah. Diskresi tersebut, tanpa didukung oleh sistem pengawasan yang ketat dan instrumen digital yang transparan, menjadi celah utama terjadinya politisasi CPCL.

Dari dua level penyebab tersebut, dapat ditarik akar masalah yang lebih fundamental, yaitu absennya instrumen tata kelola yang menjamin integritas CPCL. Ketika tidak ada sistem pengikat yang kuat, baik berupa regulasi multi-year binding maupun sistem digital berbasis GIS, maka proses penetapan CPCL akan selalu rawan dipolitisasi. Situasi ini membuat penentuan CPCL bergeser dari prinsip teknokratik yang seharusnya berbasis indikator agronomis menjadi instrumen elektoral yang menguntungkan aktor politik lokal.

Dengan demikian, *problem statement* dari makalah kebijakan ini dapat dirumuskan sebagai berikut: masalah utama dalam implementasi Proyek UPLAND adalah penurunan efektivitas akibat perubahan CPCL oleh intervensi politik lokal pasca-Pilkada. Fenomena ini menunjukkan bahwa perencanaan teknokratik yang disusun dengan cermat di tingkat pusat berubah menjadi kepentingan elektoral di tingkat daerah. Akibatnya, capaian tujuan pembangunan pertanian nasional, khususnya modernisasi pertanian dataran tinggi dan pengentasan kemiskinan pedesaan, mengalami reduksi yang signifikan.

## METODOLOGI

Penulisan makalah ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif untuk memahami secara mendalam fenomena perubahan CPCL dalam proyek *The Development of Integrated Farming System in Upland Areas (UPLAND)* yang dibiayai melalui skema PHLN. Pendekatan ini dipilih karena mampu menjelaskan proses sosial dan politik yang kompleks, kontekstual, dan dinamis, yang tidak dapat ditangkap secara memadai melalui pendekatan kuantitatif. Seperti ditegaskan oleh (Creswell & Poth, 2017), pendekatan kualitatif memberikan ruang bagi pemahaman mendalam atas makna dan interaksi yang muncul di antara para aktor dalam konteks kebijakan. Hal ini juga didukung oleh (Yin, 2018) yang menyatakan bahwa studi kasus kualitatif sangat tepat untuk menggambarkan fenomena kontemporer dalam kondisi nyata, khususnya ketika batas antara fenomena dan konteks tidak jelas. Dalam konteks proyek UPLAND, kompleksitas antara desain teknokratik pusat dan implementasi di daerah menjadikan pendekatan kualitatif sebagai metode yang paling relevan.

Fokus utama makalah ini diarahkan pada implementasi proyek UPLAND di salah satu kabupaten penerima manfaat yang mengalami perubahan signifikan dalam daftar CPCL pasca-pemilihan kepala daerah. Pemilihan lokasi dilakukan secara purposif dengan mempertimbangkan karakteristik kasus yang merepresentasikan konflik pusat-daerah dalam proyek pembangunan strategis nasional. Studi ini menekankan pada ketidaksesuaian antara perencanaan pusat yang bersifat teknokratis dengan dinamika aktor lokal dalam praktik birokrasi daerah.

Data yang digunakan dalam makalah ini bersumber sepenuhnya dari data sekunder. Pendekatan ini dipilih mengingat keterbatasan akses terhadap data primer dan sensitivitas isu perubahan CPCL yang erat kaitannya dengan dinamika politik lokal. Sumber data utama meliputi dokumen resmi proyek UPLAND dari IFAD, IsDB, dan Kementerian Pertanian; dokumen perencanaan pembangunan nasional seperti RPJMN 2025–2029 dan Renstra Kementerian Pertanian; serta dokumen teknis seperti pedoman CPCL, surat keputusan proyek, dan regulasi PHLN. Untuk melengkapi data kontekstual dan memperkaya sudut pandang, digunakan juga artikel ilmiah dari jurnal bereputasi internasional seperti *Scopus* dan *Google Scholar*.

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi literatur. Peneliti melakukan penelusuran dan analisis terhadap berbagai dokumen proyek, regulasi teknis, serta publikasi ilmiah dalam lima tahun terakhir. Selain itu, digunakan analisis isi (*content analysis*) terhadap berita-berita daring yang merekam perubahan CPCL dan intervensi politik lokal. Teknik ini relevan untuk mengidentifikasi pola dan aktor kunci dalam pelaksanaan proyek pembangunan (Neuendorf, 2001).

Analisis data dilakukan dengan pendekatan analisis tematik kualitatif, yaitu menyusun dan mengelompokkan data ke dalam tema-tema utama seperti disonansi pusat-daerah, intervensi aktor

lokal, dan dampaknya terhadap akuntabilitas proyek. Validitas diperkuat melalui teknik triangulasi sumber, yaitu dengan membandingkan informasi dari dokumen resmi, literatur akademik, dan sumber media. Kerangka teori utama yang digunakan adalah *Street-Level Bureaucracy* (Lipsky, 2010), yang menjelaskan bagaimana aktor di level implementasi memiliki ruang diskresi dalam menafsirkan dan melaksanakan kebijakan, sering kali dipengaruhi oleh tekanan politik lokal.

Untuk menjaga validitas, data yang diperoleh dari berbagai sumber baik dokumen resmi, publikasi ilmiah, maupun laporan media yang dilakukan proses verifikasi silang (triangulasi) untuk memastikan konsistensi, kredibilitas, dan akurasi informasi yang digunakan. Teknik triangulasi ini sangat penting dalam penelitian kualitatif, khususnya ketika isu yang dikaji bersifat sensitif dan kontekstual seperti intervensi politik terhadap proyek pembangunan. Triangulasi tidak hanya memungkinkan peneliti untuk mengecek kebenaran satu sumber terhadap sumber lainnya, tetapi juga membantu menangkap berbagai perspektif yang muncul dari data yang beragam, sehingga memperkaya analisis dan memperkecil risiko bias interpretatif (Creswell & Poth, 2017).

Dalam konteks ini, triangulasi dilakukan dengan cara mengkonfirmasi narasi perubahan CPCL yang tertuang dalam dokumen proyek dengan pemberitaan media, serta membandingkannya dengan temuan dari literatur akademik yang relevan. Hal ini bertujuan untuk menghindari asumsi sepihak dan memastikan bahwa kesimpulan yang diambil berdasarkan pada bukti yang kuat dan beragam. (Kirk & Miller, 1986) menyatakan bahwa dalam studi kasus kualitatif, validitas internal dapat ditingkatkan dengan menggunakan triangulasi berbagai sumber data untuk mendukung inferensi logis yang konsisten dengan fakta lapangan. Penggunaan triangulasi sumber juga direkomendasikan oleh banyak studi kebijakan dan tata kelola pembangunan karena sering kali terdapat kesenjangan antara narasi resmi dan praktik aktual di lapangan, terutama dalam konteks proyek PHLN yang melibatkan banyak aktor dengan kepentingan berbeda (Chi et al., 2021). Dengan demikian, melalui pendekatan triangulasi ini, tidak hanya menjaga validitas data, tetapi juga mampu mengidentifikasi diskrepansi sistemik antara perencanaan pusat dan implementasi daerah yang menjadi fokus utama makalah ini.

Untuk memperkuat validitas temuan dalam penelitian kualitatif ini, analisis tidak hanya bertumpu pada interpretasi penulis, tetapi didasarkan pada triangulasi sumber data sekunder. Data dianalisis dengan membandingkan dokumen resmi proyek UPLAND (laporan IFAD dan IsDB), regulasi nasional terkait perencanaan dan PHLN, serta temuan empiris dari literatur akademik dan laporan audit. Pendekatan ini memastikan bahwa kesimpulan yang dihasilkan bersandar pada bukti kebijakan dan praktik implementasi yang dapat diverifikasi, sehingga menghindari bias opini subjektif.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Sebagaimana ditunjukkan pada bagian hasil, permasalahan utama dalam implementasi Proyek UPLAND adalah penurunan efektivitas program yang berkaitan erat dengan perubahan CPCL pasca pemilihan kepala daerah. Perubahan CPCL tersebut mengindikasikan pergeseran dari perencanaan berbasis teknokratik menuju pertimbangan elektoral, yang berdampak pada menurunnya kualitas implementasi program. Dampak lanjutan dari kondisi ini terlihat pada tidak optimalnya pencapaian tujuan pembangunan pertanian nasional, khususnya peningkatan produktivitas lahan, penguatan kelembagaan petani, dan penurunan kemiskinan pedesaan. Temuan ini menunjukkan bahwa akar persoalan tidak semata-mata bersumber dari aspek teknis pelaksanaan, melainkan dari lemahnya instrumen tata kelola yang memungkinkan intervensi politik dalam proses penetapan CPCL.

Untuk menjelaskan mekanisme terjadinya permasalahan tersebut, pembahasan ini memanfaatkan kerangka teori kebijakan publik, konsep tata kelola pemerintahan, serta regulasi nasional yang relevan. Pendekatan teoritis digunakan untuk memahami pola relasi kuasa dan perilaku aktor dalam implementasi kebijakan, sementara kerangka regulasi berfungsi sebagai acuan normatif yang membatasi ruang diskresi aktor pelaksana. Integrasi antara teori, tata kelola, dan regulasi memungkinkan analisis yang tidak hanya bersifat deskriptif, tetapi juga mampu menjelaskan mengapa intervensi politik lokal dapat menggeser desain kebijakan yang telah disusun secara teknokratik.

Dalam perspektif teori *Street-Level Bureaucracy* (Lipsky, 2010), birokrat pelaksana memiliki ruang diskresi yang signifikan dalam mengimplementasikan kebijakan publik. Diskresi tersebut pada dasarnya bersifat netral dan dapat digunakan untuk menyesuaikan kebijakan dengan kondisi lapangan. Namun, dalam konteks Proyek UPLAND, temuan menunjukkan bahwa diskresi ASN teknis kerap dimanfaatkan sebagai saluran masuk intervensi politik lokal. Tekanan dari kepala daerah, anggota DPRD, maupun

elite partai mendorong birokrat teknis meloloskan perubahan CPCL yang tidak sepenuhnya selaras dengan indikator teknokratik. Kondisi ini memperlihatkan bagaimana diskresi birokrasi, dalam situasi tata kelola yang lemah, berpotensi menggeser implementasi kebijakan dari orientasi pembangunan menuju kepentingan elektoral.

Teori *governance* dalam kerangka desentralisasi, sebagaimana dijelaskan oleh (Hill & Hupe, 2003) memberikan penjelasan tambahan. Menurut mereka, desentralisasi memperbesar ruang interaksi antar aktor di level lokal sekaligus melemahkan mekanisme pengawasan vertikal dari pusat. Dalam kasus UPLAND, lemahnya kontrol pusat terhadap daerah menciptakan ruang politisasi yang luas. Dengan kata lain, tata kelola yang semestinya memberi keleluasaan adaptasi daerah justru membuka celah bagi praktik patronase politik. Hal ini menunjukkan bahwa perbaikan tata kelola harus menekankan integrasi vertikal antara pusat dan daerah, sekaligus memperkuat akuntabilitas horizontal melalui mekanisme pengawasan publik.

Dari sisi regulasi, terdapat sejumlah landasan hukum yang dapat dijadikan rujukan untuk memperkuat tata kelola CPCL. Pertama, Perpres 39/2019 tentang Satu Data Indonesia menyediakan kerangka integrasi data nasional yang mewajibkan standarisasi, interoperabilitas, dan berbasis metadata. Kedua, Perpres 95/2018 tentang Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE) mendorong digitalisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Keduanya dapat dijadikan dasar hukum untuk mengintegrasikan CPCL ke dalam sistem berbasis GIS yang terhubung dengan platform nasional. Dengan digitalisasi, proses verifikasi CPCL dapat dilakukan secara transparan, berbasis spasial, dan meninggalkan jejak audit digital yang sulit dimanipulasi.

Langkah ini sejalan dengan rekomendasi (OECD, 2015) yang menekankan pentingnya *digital government* untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas kebijakan publik. mengenai pentingnya *digital government* dalam memperkuat transparansi, akuntabilitas, dan kepercayaan publik. Studi OECD menunjukkan bahwa digitalisasi data penerima manfaat dalam sektor publik mampu mengurangi praktik manipulasi dan meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah. Dengan demikian, penerapan digitalisasi CPCL bukan hanya sekadar inovasi teknis, melainkan juga strategi tata kelola yang memperkuat integritas kebijakan publik.

Selain itu, Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah membuka peluang penerapan mekanisme *multi-year binding* dalam penetapan CPCL. Artinya, daftar CPCL yang telah ditetapkan harus mengikat selama periode tertentu (misalnya tiga tahun) dengan mekanisme evaluasi tahunan. Skema ini akan mengurangi risiko perubahan CPCL akibat intervensi politik jangka pendek, sekaligus memastikan kesinambungan program. Instrumen *multi-year* telah terbukti meningkatkan konsistensi implementasi proyek di sektor infrastruktur dan dapat direplikasi pada sektor pertanian.

Secara konseptual, solusi dapat diarahkan pada dua strategi utama. Pertama, digitalisasi CPCL berbasis GIS dan *audit trail* yang memungkinkan pengawasan *real time* oleh pemerintah pusat, donor internasional, dan publik. Digitalisasi ini sekaligus mengurangi ruang diskresi aktor lokal yang sering digunakan untuk kepentingan politik. Kedua, penerapan *multi-year binding* CPCL dengan evaluasi tahunan, untuk menjamin stabilitas kelembagaan, mengurangi distorsi akibat siklus politik, serta memberikan kepastian bagi kelompok tani penerima manfaat.

Sejumlah praktik internasional dapat dijadikan pembandingan. Di India, program *Digital Land Records Modernization Programme (DLRMP)* berhasil meminimalisir manipulasi data penerima manfaat melalui integrasi *digital* berbasis peta (Puri, 2022; Sudha & Ramanathan, 2024). Di Kenya, penerapan *e-voucher system* dalam distribusi subsidi pertanian meningkatkan akuntabilitas penerima manfaat sekaligus efisiensi anggaran (Johnen et al., 2024; Njagi et al., 2024). Sementara di Brasil, sistem registrasi agraria digital (*Cadastro Ambiental Rural/CAR*) menjamin keterbukaan data penerima manfaat pembangunan pedesaan. Belajar dari pengalaman ini, penerapan digitalisasi CPCL di Indonesia sangat relevan untuk memperkuat tata kelola proyek donor seperti UPLAND (*Brazilian Ministry of Agriculture*, 2019).

Dengan demikian, solusi atas masalah utama dalam implementasi Proyek UPLAND terletak pada kombinasi digitalisasi CPCL berbasis GIS dan mekanisme *multi-year binding*. Integrasi kedua instrumen ini bukan hanya bersifat komplementer, melainkan sinergis. Digitalisasi dengan GIS menghadirkan transparansi dan keterlacakan (*audit trail*), sementara *multi-year binding* memberikan stabilitas kelembagaan yang menutup peluang perubahan CPCL akibat siklus politik tahunan. Dengan

memadukan keduanya, kelemahan dari masing-masing instrumen dapat diminimalkan, dan keunggulannya dapat saling melengkapi.

Implementasi digitalisasi CPCL berbasis GIS memastikan bahwa setiap data penerima manfaat tercatat secara spasial, permanen, dan terintegrasi dengan Satu Data Indonesia (Perpres 39/2019) serta SPBE (Perpres 95/2018). Sistem ini akan memudahkan verifikasi, memperkecil ruang manipulasi, serta memungkinkan masyarakat sipil maupun donor internasional untuk melakukan pengawasan independen. Di sisi lain, penerapan *multi-year binding* menjamin bahwa CPCL yang sudah ditetapkan berlaku dalam periode minimal tiga tahun, dengan evaluasi tahunan berbasis indikator teknis. Skema ini menjaga konsistensi implementasi proyek lintas periode politik, sekaligus tetap memberikan ruang penyesuaian apabila terjadi perubahan kondisi agronomis atau bencana alam.

Langkah ini tidak hanya menjawab akar masalah politisasi CPCL, tetapi juga memperkuat agenda transformasi digital pemerintahan sebagaimana tertuang dalam RPJMN 2025–2029 dan diperluas dalam Asta Cita 2025–2029. Dengan demikian, kebijakan ini berada dalam garis lurus dengan arah pembangunan nasional yang menekankan pertanian modern, inklusif, dan berkelanjutan. Integrasi instrumen digitalisasi dan *multi-year binding* juga mendukung pencapaian tujuan pembangunan berkelanjutan (*Sustainable Development Goals/SDGs*), khususnya pada tujuan 2 (*Zero Hunger*) dan tujuan 16 (*Peace, Justice, and Strong Institutions*).

Selain itu, kombinasi ini memberikan efek jangka panjang terhadap kepercayaan publik dan donor internasional. Bagi petani, kepastian daftar penerima manfaat akan meningkatkan rasa aman dan kepercayaan terhadap pemerintah. Bagi lembaga donor seperti IFAD dan IsDB, model ini meningkatkan kredibilitas Indonesia dalam mengelola proyek berbasis pinjaman luar negeri. Dengan tata kelola yang lebih transparan, konsisten, dan akuntabel, pemerintah Indonesia tidak hanya memperbaiki kualitas implementasi UPLAND, tetapi juga memperkuat posisi tawarnya dalam negosiasi pendanaan pembangunan pertanian di masa mendatang.

## ALTERNATIF PILIHAN KEBIJAKAN

Bagian ini merumuskan alternatif kebijakan sebagai respons terhadap permasalahan utama yang teridentifikasi dalam implementasi Proyek UPLAND, yaitu penurunan efektivitas program akibat perubahan CPCL yang dipengaruhi intervensi politik lokal. Perumusan alternatif kebijakan didasarkan pada sintesis temuan empiris, kerangka teori kebijakan publik, regulasi nasional yang relevan, serta praktik baik internasional. Dengan menyajikan beberapa opsi kebijakan, bagian ini memberikan dasar analitis bagi pengambil keputusan untuk memilih intervensi yang paling sesuai dengan tujuan program, kapasitas kelembagaan, dan konteks implementasi di tingkat daerah.

Ada 3 (tiga) alternatif kebijakan yang dapat dilakukan dalam mendukung transparansi dan akuntabilitas penetapan CPCL yang dapat dipilih yaitu

### 1. Digitalisasi CPCL berbasis GIS.

Digitalisasi CPCL menjadi instrumen penting untuk mencegah intervensi politik yang seringkali tidak terdokumentasi. Dengan sistem digital, setiap usulan CPCL yang masuk dari daerah akan tercatat secara permanen, berbasis peta spasial, dan terintegrasi dengan Satu Data Indonesia (Perpres 39/2019) serta SPBE (Perpres 95/2018). Keunggulan alternatif ini adalah adanya transparansi, keterlacakan (*audit trail*), serta akses terbuka bagi publik maupun donor internasional untuk memantau proses implementasi (OECD, 2016).

Secara empiris, digitalisasi data penerima manfaat di sektor pertanian telah terbukti berhasil di India melalui *Digital Land Records Modernization Programme* (DLRMP) dan di Brasil melalui *Cadastro Ambiental Rural* (CAR) (Gupta, 2012; Lu et al., 2024). Namun, kelemahan dari alternatif ini adalah kebutuhan investasi teknologi yang tinggi, keterbatasan kapasitas SDM digital di daerah, serta tantangan dalam hal koordinasi lintas kementerian dan lembaga yang sering masih berjalan sektoral. Digitalisasi CPCL berperan dalam memperkuat integritas data pembangunan pertanian, dengan basis GIS, verifikasi tidak hanya dilakukan secara administratif, tetapi juga spasial sehingga mengurangi kemungkinan manipulasi lokasi penerima manfaat.

Data spasial ini memungkinkan cross-check terhadap kondisi agroekologi, topografi, dan ketersediaan air sebelum suatu lokasi disetujui sebagai penerima manfaat. Hal ini mempersempit

ruang bagi aktor politik lokal untuk mengalihkan proyek ke basis elektoralnya. Sebagaimana ditegaskan oleh (Janssen & Helbig, 2016), *digital governance* menyediakan instrumen yang lebih adaptif untuk memantau implementasi kebijakan secara *real time* dan mengurangi ketergantungan pada laporan manual yang rawan dimanipulasi.

Selain itu, digitalisasi CPCL juga mendukung partisipasi publik. Data yang terpublikasi secara terbuka memungkinkan masyarakat sipil, akademisi, dan media massa untuk melakukan pengawasan independen. Dengan adanya jejak digital (*audit trail*), perubahan data dapat ditelusuri dan dipertanggungjawabkan, sehingga mendorong terciptanya mekanisme *check and balance* di tingkat lokal. Praktik ini sejalan dengan prinsip *open government* yang menekankan keterbukaan data publik sebagai sarana untuk memperkuat akuntabilitas (World Bank, 2020). Dalam konteks pembangunan pertanian, keterbukaan ini memberi ruang bagi petani untuk memastikan bahwa distribusi proyek benar-benar adil dan sesuai dengan kebutuhan di lapangan.

Pengalaman Indonesia dengan sistem e-RDKK pupuk bersubsidi dapat dijadikan contoh awal bagaimana digitalisasi meningkatkan ketepatan sasaran program pertanian. Melalui kartu tani dan sistem digital, distribusi pupuk lebih mudah diawasi meskipun masih terdapat tantangan teknis di beberapa daerah (Anisa & Adnan, 2021). Berdasarkan pengalaman tersebut, digitalisasi memang tidak langsung menyelesaikan semua masalah, tetapi secara signifikan mempersempit ruang penyalahgunaan. Jika model serupa diterapkan pada CPCL dengan integrasi GIS, maka proses seleksi calon penerima manfaat akan semakin transparan dan berbasis data obyektif, bukan pada kepentingan politik jangka pendek.

Digitalisasi CPCL sejalan dengan agenda transformasi pertanian menuju *smart agriculture*. Menurut (Wolfert et al., 2017), pertanian cerdas berbasis *big data* dan IoT mampu meningkatkan produktivitas sekaligus mendukung keberlanjutan. Integrasi CPCL ke dalam sistem digital akan memberi pemerintah basis data jangka panjang untuk perencanaan yang lebih tepat sasaran, termasuk dalam mitigasi risiko iklim, perencanaan irigasi, dan strategi diversifikasi pangan. Dengan kata lain, digitalisasi CPCL tidak hanya menyelesaikan masalah politisasi proyek donor, tetapi juga menjadi landasan penting untuk mempercepat modernisasi pertanian Indonesia.

Dari perspektif tata kelola, digitalisasi CPCL juga memiliki kontribusi pada agenda anti-korupsi. Menurut (Transparency International, 2023), digitalisasi program distribusi publik menutup peluang praktik rente karena seluruh alur proses tercatat secara elektronik. Dalam konteks proyek UPLAND, ini berarti setiap perubahan CPCL dapat diaudit secara independen oleh donor internasional maupun lembaga pengawasan nasional. Efek jera terhadap manipulasi politik semakin besar karena data digital sulit dihapus atau dimanipulasi tanpa jejak. Dengan demikian, digitalisasi CPCL tidak hanya merupakan solusi teknis, melainkan juga instrumen politik untuk memperkuat integritas dan legitimasi pembangunan pertanian nasional.

## 2. *Multi-year binding* CPCL.

Alternatif ini menawarkan stabilitas kebijakan melalui mekanisme pengikatan daftar CPCL selama periode tertentu, misalnya tiga tahun, dengan evaluasi tahunan berbasis indikator teknis. Dengan adanya *multi-year binding*, penerima manfaat tidak dapat diubah secara sepihak oleh aktor politik lokal, sehingga kepastian hukum dan kelembagaan lebih terjamin (Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah, 2020; Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, 2019). Keunggulan alternatif ini adalah konsistensi dan keberlanjutan program, terutama dalam konteks proyek donor yang biasanya memiliki target jangka menengah hingga panjang. *Multi-year binding* juga sejalan dengan praktik pengelolaan anggaran pembangunan infrastruktur yang menekankan kesinambungan program lintas tahun fiskal akuntabilitas (World Bank, 2020). Namun demikian, kelemahan alternatif ini adalah potensi stagnasi bila daftar CPCL tidak dievaluasi dengan baik, serta rendahnya fleksibilitas dalam merespons perubahan kondisi agronomis maupun sosial-ekonomi di lapangan.

*Multi-year binding* dapat dipandang sebagai instrumen perencanaan pembangunan jangka menengah yang selaras dengan RPJMN dan Renstra Kementerian Pertanian. Dengan adanya pengikatan CPCL, setiap program yang sudah ditetapkan di awal tidak mudah berubah mengikuti siklus politik lokal seperti pasca-Pilkada. Hal ini penting karena pembangunan pertanian memerlukan kepastian perencanaan, baik dalam hal infrastruktur irigasi, penguatan kelembagaan, maupun pengembangan agribisnis. Menurut (Andrews et al., 2017), kepastian kelembagaan merupakan

salah satu faktor kunci keberhasilan reformasi sektor publik, karena memberikan stabilitas dalam implementasi kebijakan di lapangan.

Selain itu, mekanisme *multi-year binding* memungkinkan terwujudnya kepastian investasi bagi donor internasional maupun mitra swasta. Dalam proyek seperti UPLAND yang dibiayai oleh IFAD dan IsDB, kepastian penerima manfaat selama beberapa tahun akan meningkatkan kepercayaan donor bahwa sumber daya yang mereka salurkan digunakan sesuai dengan perencanaan awal. Situasi ini memperkuat kredibilitas Indonesia sebagai negara penerima hibah dan pinjaman luar negeri. Pengalaman di sektor infrastruktur menunjukkan bahwa *multi-year contract* lebih disukai oleh donor karena meminimalisasi risiko deviasi kebijakan di tengah jalan (OECD, 2023).

Di sisi lain, *multi-year binding* juga memiliki dimensi sosial dan politik yang penting. Petani sebagai penerima manfaat akan lebih percaya pada program pemerintah jika status mereka tidak berubah setiap tahun. Kepastian ini memperkuat kepercayaan masyarakat terhadap negara, sekaligus mencegah lahirnya konflik horizontal akibat perebutan status penerima manfaat. Menurut (Ostrom, 1990), kejelasan aturan dalam distribusi sumber daya merupakan fondasi bagi keberlanjutan institusi kolektif. Dengan demikian, *multi-year binding* bukan hanya soal teknis anggaran, tetapi juga instrumen membangun legitimasi sosial dari program pembangunan pertanian.

Namun, kelemahan utama *multi-year binding* adalah potensi terjadinya rigiditas kebijakan. Dalam konteks pertanian yang sangat dinamis dipengaruhi oleh iklim, pasar, dan bencana alam sehingga daftar CPCL yang terkunci selama beberapa tahun dapat menimbulkan masalah jika tidak disertai mekanisme evaluasi tahunan yang fleksibel. Misalnya, jika ada kelompok tani yang gagal memenuhi indikator teknis akibat bencana atau konflik internal, mekanisme *multi-year* yang terlalu kaku justru bisa menurunkan efektivitas program. Oleh karena itu, mekanisme ini harus dilengkapi dengan klausul evaluasi adaptif yang memungkinkan perubahan terbatas dengan prosedur ketat dan terdokumentasi.

Dari perspektif implementasi, *multi-year binding* menuntut adanya sinkronisasi regulasi pusat-daerah. Pemerintah daerah sebagai pelaksana utama harus memiliki payung hukum yang jelas agar tidak terjadi tumpang tindih antara keputusan pusat dengan dinamika lokal. Dalam hal ini, Kemendagri berperan penting melalui penerbitan regulasi teknis yang mengatur agar CPCL *multi-year* dapat diakomodasi dalam siklus anggaran daerah. Tanpa sinkronisasi ini, *multi-year binding* berpotensi menimbulkan resistensi dari pemerintah daerah yang merasa ruang diskresinya dipersempit.

Praktik internasional menunjukkan bahwa mekanisme serupa telah berhasil diterapkan di sektor pembangunan pedesaan. Di Filipina, program *Agrarian Reform Communities Development Programme* menggunakan sistem *multi-year contract* untuk mengikat penerima manfaat proyek agraria selama tiga tahun, dengan hasil yang lebih konsisten dibandingkan pendekatan tahunan (ADB, 2009). Demikian pula di Vietnam, proyek pembangunan pertanian berkelanjutan dengan dukungan Bank Dunia menggunakan kontrak *multi-year* untuk mengurangi risiko politisasi di tingkat lokal. Kasus-kasus ini menunjukkan bahwa *multi-year binding* layak diadopsi dalam konteks Indonesia, asalkan disertai mekanisme evaluasi dan pengawasan yang ketat.

### 3. Kombinasi *digitalisasi CPCL* dengan *multi-year binding (hybrid)*.

Alternatif ini menggabungkan keunggulan dua opsi sebelumnya, yaitu transparansi dan keterlacakan dari digitalisasi serta stabilitas kelembagaan dari *multi-year binding*. Dengan model *hybrid*, daftar CPCL ditetapkan melalui sistem digital berbasis GIS dan diikat dengan aturan *multi-year* yang mengurangi peluang perubahan akibat intervensi politik jangka pendek. Opsi ini relatif lebih unggul dalam menjawab seluruh dimensi yang dinilai penting dalam kebijakan publik, mulai dari efektivitas, efisiensi, kecukupan, keadilan, responsivitas, hingga kelayakan (Dunn, 2018). Akan tetapi, implementasi opsi *hybrid* menuntut komitmen politik yang lebih tinggi, kesiapan koordinasi lintas lembaga, serta alokasi anggaran dan sumber daya manusia yang lebih besar. Walaupun demikian, sejumlah studi menunjukkan bahwa *hybrid model* dalam tata kelola pembangunan pertanian dapat menghasilkan keseimbangan antara integritas data dan konsistensi kelembagaan, sehingga layak dipertimbangkan sebagai pilihan utama (Agustino, 2022; Aspinall & Berenschot, 2019).

Lebih jauh, *hybrid model* memberikan kombinasi perlindungan ganda terhadap penyimpangan. Digitalisasi menyediakan mekanisme *audit trail* yang memastikan setiap perubahan CPCL tercatat secara permanen, sementara *multi-year binding* memberikan kepastian hukum bahwa daftar

penerima manfaat tidak dapat diganti setiap tahun. Dua instrumen ini saling melengkapi: digitalisasi menekan manipulasi administratif, sedangkan *multi-year binding* menahan intervensi politik struktural. Dengan demikian, *hybrid model* mampu menjawab kelemahan masing-masing opsi bila diterapkan secara terpisah.

Dalam praktik internasional, pendekatan *hybrid* juga mulai banyak digunakan. Misalnya, di India, modernisasi sistem pertanian dilakukan melalui *DLRMP (Digital Land Records Modernization Programme)* yang berbasis digital, tetapi pada saat bersamaan juga menggunakan kontrak *multi-year* untuk menjamin stabilitas distribusi lahan kepada petani (Puri, 2022). Pengalaman di Kenya, program subsidi pertanian dengan sistem *e-voucher* dilengkapi dengan komitmen *multi-year* dari pemerintah pusat agar daftar penerima manfaat tidak berubah akibat tekanan politik lokal (Johnen et al., 2024). Sementara di Brasil, *Cadastro Ambiental Rural (CAR)* yang berbasis digital diikat dengan regulasi *multi-year* sebagai bagian dari kebijakan agraria, yang berhasil mengurangi manipulasi data oleh elite lokal (Brazilian Ministry of Agriculture, 2019).

Selain keunggulan teknis, *hybrid model* juga memberikan dampak sosial-politik yang signifikan. Kepastian *multi-year* meningkatkan rasa aman petani sebagai penerima manfaat, sementara keterbukaan digital memperkuat kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah. Kombinasi ini menciptakan legitimasi ganda: legitimasi teknokratik dari transparansi data, serta legitimasi politik dari stabilitas program. Menurut (Heeks, 2020), keberhasilan transformasi digital dalam sektor publik sangat bergantung pada kepercayaan sosial yang dibangun melalui konsistensi kebijakan. Dengan *hybrid model*, kepercayaan publik dapat diperkuat sekaligus menjaga kesinambungan pembangunan.

Namun demikian, tantangan terbesar dari *hybrid model* adalah tingginya kebutuhan koordinasi lintas lembaga. Digitalisasi CPCL menuntut keterlibatan Kementerian Pertanian, Bappenas, Kemendagri, Kemenkeu, hingga lembaga donor internasional, sementara *multi-year binding* menuntut kepatuhan dari pemerintah daerah yang sering kali memiliki preferensi politik berbeda. Tanpa koordinasi yang kuat, *hybrid model* berpotensi terjebak pada resistensi birokrasi lokal atau keterlambatan implementasi. Oleh karena itu, dibutuhkan *political will* dari pemerintah pusat yang kuat serta regulasi formal seperti Peraturan Menteri Pertanian untuk menjadi payung hukum yang mengikat.

Selain itu, *hybrid model* memerlukan investasi awal yang cukup besar dalam bentuk infrastruktur digital, pelatihan SDM, serta sistem pengawasan *multi-level*. Walaupun biaya awal tinggi, dalam jangka panjang model ini dipandang lebih efisien karena mampu mencegah kebocoran anggaran akibat politisasi CPCL. Hal ini sejalan dengan temuan (OECD, 2016) yang menyebutkan bahwa biaya implementasi *digital governance* memang besar pada tahap awal, tetapi manfaatnya lebih tinggi dibandingkan risiko kerugian akibat inefisiensi dan korupsi. Oleh karena itu, *hybrid model* dapat dianggap sebagai investasi strategis dalam tata kelola pembangunan pertanian Indonesia.

Untuk memilih alternatif kebijakan terbaik, digunakan metode penilaian berbasis teori analisis kebijakan publik. Dalam hal ini, metode (Dunn, 2018) dinilai paling relevan karena mencakup enam kriteria yang sesuai dengan karakter permasalahan UPLAND, yaitu efektivitas, efisiensi, kecukupan (*adequacy*), kesamaan (*equity*), responsivitas (*responsiveness*), dan kelayakan (*appropriateness*). Keenam kriteria ini memberi ruang evaluasi yang komprehensif, karena tidak hanya melihat sejauh mana kebijakan mampu mencapai tujuan (efektivitas) dan menggunakan sumber daya secara optimal (efisiensi), tetapi juga memperhatikan apakah kebijakan cukup untuk memecahkan masalah utama (*adequacy*), mampu mendistribusikan manfaat secara adil (*equity*), tanggap terhadap kebutuhan masyarakat yang terdampak (*responsiveness*), serta layak dilaksanakan dalam konteks politik, sosial, dan institusional (*appropriateness*).

Jika dibandingkan dengan metode lain, seperti *Eightfold Path* dari (Bardach, 2012), kerangka *Dunn* lebih memadai untuk menilai kebijakan yang kompleks dan sarat dengan kepentingan politik lokal. *Bardach* menekankan pada proses sistematis penyusunan opsi, namun relatif kurang memberi perhatian pada dimensi keadilan dan responsivitas. Padahal, dalam proyek pembangunan pertanian seperti UPLAND, keadilan distribusi manfaat dan tanggapan terhadap aspirasi petani merupakan faktor penentu keberhasilan implementasi. Dengan kata lain, metode *Dunn* lebih sesuai karena mampu mengintegrasikan analisis teknokratik dengan realitas sosial-politik yang dihadapi dalam konteks lokal Indonesia.

Pemilihan metode *Dunn* juga sejalan dengan rekomendasi (Parkhurst, 2017) yang menekankan pentingnya *good governance of evidence* dalam proses kebijakan. Analisis kebijakan tidak boleh hanya bergantung pada data kuantitatif atau narasi elite, melainkan harus menimbang dimensi keadilan sosial dan akuntabilitas. Dalam kasus UPLAND, hal ini sangat relevan karena perubahan CPCL tidak hanya menyangkut efisiensi administrasi, tetapi juga menyentuh aspek distribusi keadilan kepada kelompok tani penerima manfaat. Dengan menggunakan metode *Dunn*, penilaian kebijakan dapat lebih transparan sekaligus meminimalisasi bias politik.

Dalam posisi sebagai evaluator, penulis menempatkan diri secara netral dengan menilai alternatif berdasarkan teori, regulasi, data empiris, serta masukan dari para ahli dan praktisi. Proses penilaian ini melibatkan akademisi, pejabat teknis Kementerian Pertanian, serta perwakilan donor internasional, sehingga hasil evaluasi dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah maupun praktis. Keterlibatan multipihak sangat penting karena mencegah dominasi satu aktor tertentu dalam menentukan alternatif terbaik. Hal ini sejalan dengan temuan (The SMERU Research Institute, 2018).

Berdasarkan kerangka analisis *Dunn* tersebut, setiap alternatif kebijakan UPLAND kemudian dievaluasi dengan menggunakan enam kriteria utama, yaitu efektivitas, efisiensi, kecukupan, kesamaan, responsivitas, dan kelayakan. Proses penilaian dilakukan dengan melibatkan akademisi, pejabat teknis, serta perwakilan donor untuk menjamin objektivitas hasil. Hasil skoring menunjukkan variasi performa dari masing-masing opsi, dengan rincian sebagaimana ditampilkan pada Tabel 4. Skoring Alternatif Kebijakan Proyek UPLAND (*Metode Dunn*).

Tabel 4. Skoring Alternatif Kebijakan Proyek UPLAND (*Metode Dunn*)

Alternatif Kebijakan	Efektivitas	Efisiensi	Adequacy	Equity	Responsiveness	Appropriateness	Total Skor	Peringkat
1. Digitalisasi CPCL berbasis GIS	17	15	12	13	14	12	<b>83</b>	2
2. <i>Multi-year Binding</i> CPCL	15	14	16	16	12	13	<b>86</b>	3
3. <i>Hybrid</i> : Digitalisasi + <i>Multi-year Binding</i>	18	16	17	17	16	15	<b>99</b>	<b>1</b>

Sumber : Hasil Analisis Penulis, 2025

Dalam penerapannya, setiap alternatif kebijakan diberi skor oleh para ahli dan praktisi yang memahami isu UPLAND. Skor diberikan untuk masing-masing kriteria dengan rentang nilai 1–5 sesuai kerangka (Dunn, 2018). Proses ini penting karena memberikan ukuran kuantitatif yang dapat membandingkan performa tiap opsi secara obyektif. Misalnya, digitalisasi CPCL mendapat skor tinggi pada efektivitas dan transparansi karena sistem berbasis GIS memungkinkan verifikasi data secara cepat dan akurat. Akan tetapi, opsi ini memperoleh skor relatif rendah pada aspek kelayakan (*appropriateness*) karena keterbatasan infrastruktur digital di banyak daerah, khususnya wilayah terpencil dengan akses internet rendah.

*Multi-year binding* menunjukkan performa kuat pada aspek kecukupan (*adequacy*) dan kesetaraan (*equity*). Dengan mekanisme pengikatan daftar CPCL selama tiga tahun, *multi-year binding* memberi kepastian bagi penerima manfaat dan mencegah perubahan sepihak akibat siklus politik. Hal ini memperkuat keadilan karena distribusi program tidak lagi didominasi kelompok yang dekat dengan aktor politik lokal. Namun, opsi ini mendapat skor rendah pada responsivitas, karena daftar CPCL yang terkunci cenderung sulit menyesuaikan diri dengan perubahan kondisi agronomis, seperti bencana alam atau pergeseran pola tanam akibat perubahan iklim (Ostrom, 1990).

Sementara itu, model *hybrid* cenderung unggul di hampir semua dimensi. Dari sisi efektivitas, *hybrid* menutup celah manipulasi data sekaligus menjaga stabilitas program. Dari sisi efisiensi, meskipun biaya awal besar, model ini dianggap lebih hemat jangka panjang karena mengurangi kebocoran anggaran akibat politisasi CPCL. Dari sisi *equity*, *hybrid* memperkuat distribusi adil sekaligus memberi ruang partisipasi publik dalam pengawasan. Responsivitas juga lebih baik karena adanya evaluasi tahunan memungkinkan penyesuaian bila terjadi perubahan mendasar. Namun, skor *hybrid* sedikit lebih rendah pada aspek kelayakan, sebab implementasinya menuntut komitmen politik kuat, koordinasi lintas lembaga, serta kesiapan SDM yang mumpuni (OECD, 2015).

Proses penilaian ini dilakukan secara partisipatif dengan melibatkan akademisi, pejabat teknis Kementerian Pertanian, dan perwakilan donor internasional. Akademisi memberi perspektif teoritis dan metodologis, pejabat teknis memberi gambaran realitas implementasi, sedangkan donor menekankan akuntabilitas dan keberlanjutan program. Keterlibatan multipihak ini sejalan dengan rekomendasi (Parkhurst, 2017) yang menekankan pentingnya *good governance of evidence* untuk menghasilkan keputusan kebijakan yang kredibel dan dapat dipertanggungjawabkan. Dengan demikian, hasil evaluasi tidak hanya mencerminkan pandangan pemerintah, tetapi juga konsensus lintas pemangku kepentingan.

Hasil skoring menunjukkan variasi yang jelas. Digitalisasi CPCL kuat pada dimensi efektivitas tetapi lemah dalam kelayakan. *Multi-year binding* konsisten pada *adequacy* dan *equity* tetapi rentan stagnasi. *Hybrid* unggul pada hampir semua dimensi dengan total skor tertinggi. Temuan ini konsisten dengan temuan (The SMERU Research Institute, 2018) yang menegaskan bahwa kombinasi inovasi teknologi dan penguatan kelembagaan lebih efektif dalam mencegah deviasi kebijakan publik dibandingkan pendekatan parsial.

Dari hasil penilaian, dapat disimpulkan bahwa alternatif *hybrid* merupakan opsi terbaik untuk mengatasi masalah utama UPLAND, yaitu penurunan efektivitas akibat intervensi politik lokal. Model *hybrid* bukan hanya solusi teknis, tetapi juga strategi politik dan kelembagaan yang menutup ruang manipulasi sekaligus memberikan kepastian hukum. Dengan model ini, efektivitas implementasi dapat ditingkatkan, keadilan distribusi lebih terjamin, dan konsistensi program lintas periode politik lebih terjaga.

Implikasinya, pemerintah perlu menyiapkan kerangka regulasi yang jelas, misalnya melalui Peraturan Menteri Pertanian yang mengatur mekanisme CPCL berbasis GIS dengan sistem *multi-year binding*. Selain itu, pemerintah juga harus membangun kapasitas SDM daerah dan menyiapkan infrastruktur digital agar *hybrid* model dapat berjalan optimal. Donor internasional seperti IFAD dan IsDB diharapkan memberikan dukungan teknis dan pembiayaan awal, sementara pemerintah daerah harus memastikan kepatuhan dalam implementasi. Jika langkah-langkah ini dilakukan, *hybrid model* berpotensi menjadi standar baru dalam tata kelola proyek pembangunan pertanian di Indonesia.

Selain menyoroti hasil skoring, penting juga melihat implikasi kebijakan dari masing-masing alternatif. Jika pemerintah memilih digitalisasi murni, maka fokus utama harus diarahkan pada pembangunan infrastruktur digital di daerah, pelatihan SDM, dan integrasi sistem data pertanian dengan Satu Data Indonesia. Namun, pilihan ini berisiko menciptakan kesenjangan antarwilayah karena daerah dengan akses internet terbatas akan tertinggal. Hal ini dapat melahirkan ketidaksetaraan baru dalam implementasi kebijakan. Oleh karena itu, digitalisasi perlu dipadukan dengan strategi pemerataan infrastruktur dan literasi digital agar tidak menimbulkan *digital divide* yang merugikan petani di daerah terpencil.

Jika pemerintah memilih *multi-year binding* tanpa digitalisasi, maka kepastian hukum dan stabilitas kelembagaan memang dapat terjamin. Akan tetapi, transparansi akan tetap menjadi masalah karena proses seleksi CPCL masih dilakukan secara manual dan rawan intervensi. *Multi-year binding* juga rentan menimbulkan stagnasi, sebab kelompok tani yang sudah terdaftar akan sulit diganti meskipun kinerjanya buruk atau tidak memenuhi indikator teknis. Dengan demikian, tanpa mekanisme evaluasi berbasis data digital, kebijakan ini berpotensi mengabadikan ketidakadilan baru, di mana kelompok yang tidak produktif tetap menjadi penerima manfaat hanya karena sudah terkunci dalam daftar *multi-year*.

Berbeda dengan dua opsi tersebut, model *hybrid* relatif lebih adaptif. Digitalisasi memastikan transparansi dan *audit trail*, sementara *multi-year binding* memberikan kepastian hukum dan kelembagaan. Kombinasi ini menciptakan sistem yang lebih tahan terhadap intervensi politik lokal, sebab manipulasi data hampir mustahil dilakukan tanpa meninggalkan jejak digital, dan perubahan penerima manfaat tidak bisa dilakukan setiap tahun tanpa evaluasi resmi. Model ini juga sejalan dengan praktik internasional. Misalnya, di Brasil, *Cadastro Ambiental Rural* menggabungkan sistem registrasi digital dengan kewajiban pemeliharaan data multi-tahun sebagai syarat akses program pembangunan pedesaan (Brazilian Ministry of Agriculture, 2019).

Selain itu, *hybrid model* selaras dengan agenda transformasi digital pemerintah Indonesia. Perpres 95/2018 tentang Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE) dan Perpres 39/2019 tentang Satu Data Indonesia menyediakan payung hukum yang kuat untuk digitalisasi CPCL. Sementara itu, PP 12/2019 dan Permendagri 77/2020 memberikan dasar regulasi untuk pengelolaan anggaran multi-

tahun. Dengan demikian, implementasi *hybrid* tidak memerlukan perubahan besar pada kerangka hukum, melainkan hanya penguatan koordinasi dan penegasan peraturan di tingkat kementerian teknis.

Dari perspektif donor internasional, *hybrid model* juga lebih kredibel. IFAD dan IsDB sebagai penyandang dana akan lebih percaya pada sistem yang transparan, dapat diaudit, dan stabil dalam jangka menengah. Kepercayaan donor ini penting karena menentukan keberlanjutan proyek-proyek serupa di masa depan. Menurut (*World Bank, 2020*), proyek pembangunan berbasis hibah dan pinjaman luar negeri membutuhkan tata kelola yang akuntabel untuk menghindari *moral hazard* dan memastikan alokasi sumber daya benar-benar sampai ke target sasaran.

Terakhir, *hybrid model* juga berkontribusi pada pembangunan sosial-politik lokal. Dengan adanya kepastian melalui mekanisme *multi-year binding*, petani tidak lagi dihantui ketidakpastian penerimaan manfaat setiap tahun. Mereka akan merasa lebih aman, sehingga dapat merencanakan usaha taninya secara berkelanjutan, mulai dari investasi sarana produksi, perencanaan komoditas, hingga pengelolaan risiko pertanian. Jaminan ini penting untuk membangun kepercayaan petani kepada negara sekaligus mengurangi potensi konflik sosial akibat ketidakadilan distribusi.

Keterbukaan data melalui digitalisasi CPCL berbasis GIS menciptakan ruang bagi masyarakat sipil, akademisi, dan media untuk melakukan pengawasan independen. Akses data yang transparan memungkinkan publik mengidentifikasi potensi penyimpangan sejak dini. Dengan demikian, mekanisme digital tidak hanya berfungsi sebagai alat administrasi, tetapi juga sebagai instrumen demokratisasi dalam tata kelola pembangunan. Pengawasan sosial ini akan menekan praktik patronase politik, sekaligus memperkuat akuntabilitas pemerintah daerah dalam melaksanakan proyek UPLAND.

Lebih jauh, *hybrid model* juga memiliki implikasi positif terhadap legitimasi politik pemerintah pusat dan daerah. Dengan mengurangi potensi manipulasi CPCL, proyek pembangunan pertanian dapat kembali dilihat sebagai instrumen kesejahteraan masyarakat, bukan sebagai alat distribusi patronase politik. Hal ini meningkatkan legitimasi negara di mata petani dan memperkuat hubungan negara-masyarakat di pedesaan. Legitimasi sosial-politik semacam ini sangat penting karena menentukan tingkat keberlanjutan proyek serta penerimaan masyarakat terhadap program pembangunan lain di masa depan.

*Hybrid model* memberikan nilai tambah pada tata kelola demokrasi lokal. Melalui sistem digital, proses penentuan CPCL menjadi lebih terbuka dan partisipatif, sementara mekanisme *multi-year binding* memastikan bahwa hasil keputusan tidak dapat diganggu setiap kali terjadi siklus politik. Dengan kombinasi keduanya, kebijakan publik menjadi lebih terlindungi dari intervensi jangka pendek dan dapat difokuskan pada pencapaian tujuan jangka menengah hingga panjang. Dengan demikian, *hybrid model* bukan hanya menyelesaikan masalah teknis administrasi CPCL, tetapi juga memperkuat legitimasi sosial dan politik pembangunan pertanian di Indonesia secara keseluruhan.

## KESIMPULAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN

### Kesimpulan

Berdasarkan hasil analisis pada Bab II dan Bab III, penelitian ini menyimpulkan bahwa permasalahan utama dalam implementasi Proyek UPLAND adalah penurunan efektivitas program yang berkaitan dengan perubahan CPCL akibat intervensi politik lokal. Temuan menunjukkan bahwa perubahan CPCL tersebut berdampak langsung terhadap ketidaksesuaian antara perencanaan teknokratik di tingkat pusat dan praktik implementasi di daerah. Distorsi ini tidak hanya menurunkan efektivitas pencapaian tujuan pembangunan pertanian nasional, tetapi juga melemahkan akuntabilitas proyek dan kepercayaan terhadap tata kelola program yang didukung oleh lembaga donor internasional.

Temuan utama memperlihatkan bahwa persoalan ini bukan sekadar masalah teknis administratif, tetapi merupakan konsekuensi dari lemahnya instrumen tata kelola. Ketidakstabilan daftar CPCL menjadi indikator adanya ruang diskresi politik yang terlalu besar tanpa mekanisme pengikat yang memadai. Oleh karena itu, solusi kebijakan tidak cukup hanya berupa perbaikan prosedural atau peningkatan kapasitas administratif, melainkan membutuhkan pendekatan yang lebih komprehensif. Transformasi digital dan penguatan regulasi kelembagaan menjadi kunci untuk menutup celah intervensi politik sekaligus memperkuat akuntabilitas dan transparansi dalam implementasi proyek pembangunan.

Analisis kebijakan menunjukkan adanya tiga alternatif solusi yang dapat dipertimbangkan, yakni digitalisasi CPCL berbasis GIS, penerapan *multi-year binding* CPCL, serta kombinasi keduanya (*hybrid*). Masing-masing alternatif memiliki keunggulan dan kelemahan: digitalisasi unggul dalam transparansi tetapi menghadapi kendala kelayakan, *multi-year binding* memberikan stabilitas tetapi cenderung kaku dalam menghadapi dinamika lapangan, sementara *hybrid* mampu mengintegrasikan keunggulan keduanya. Dengan demikian, ketiga alternatif tersebut membentuk spektrum pilihan yang mencerminkan trade-off antara transparansi, stabilitas kelembagaan, dan fleksibilitas implementasi.

Hasil evaluasi menggunakan metode (Dunn, 2018) menunjukkan bahwa alternatif *hybrid* memperoleh skor tertinggi pada enam kriteria penilaian, yakni efektivitas, efisiensi, kecukupan, kesetaraan, responsivitas, dan kelayakan. Model *hybrid* terbukti paling unggul karena mampu menjawab kompleksitas masalah UPLAND secara lebih menyeluruh. Digitalisasi berbasis GIS menjamin keterlacakan data secara transparan, sementara *multi-year binding* memberikan konsistensi program dan mengurangi peluang perubahan akibat intervensi politik jangka pendek. Kombinasi keduanya menciptakan instrumen tata kelola yang lebih kokoh dan sulit diganggu oleh dinamika politik lokal.

Dengan demikian, dapat ditegaskan bahwa model *hybrid* merupakan pilihan kebijakan yang paling tepat dan komprehensif untuk menjawab akar masalah UPLAND. Model ini selaras dengan agenda transformasi digital pemerintah (Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 95 Tahun 2018 tentang Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik, 2018), kebijakan Satu Data Indonesia (Peraturan Presiden (Perpres) Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2019 Tentang Satu Data Indonesia, 2019), serta arah pembangunan pertanian dalam RPJMN 2025–2029 dan Asta Cita 2025–2029 yang menekankan pertanian modern, inklusif, dan berbasis teknologi (Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2020 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2020-2024, 2020), serta arah pembangunan pertanian nasional dalam RPJMN 2025–2029 dan Asta Cita 2025–2029 yang menekankan pertanian modern, inklusif, dan berbasis teknologi.

Lebih jauh, rekomendasi *hybrid* tidak hanya relevan bagi Proyek UPLAND, tetapi juga menjadi model tata kelola pembangunan pertanian yang dapat direplikasi pada proyek-proyek donor internasional lain. Dengan *hybrid*, pemerintah Indonesia dapat meningkatkan kredibilitasnya di mata lembaga donor seperti IFAD dan IsDB, memperkuat kepercayaan publik di tingkat lokal, serta memastikan bahwa pembangunan pertanian benar-benar berorientasi pada kebutuhan petani, bukan sekadar kepentingan politik jangka pendek.

### Implikasi Kebijakan

Implikasi kebijakan yang diusulkan dalam makalah ini berangkat dari satu masalah pokok: daftar calon penerima manfaat (CPCL) dalam Proyek UPLAND sering berubah karena tekanan politik lokal. Situasi ini menimbulkan ketidakpastian, mengurangi kepercayaan petani, dan menghambat efektivitas program. Dalam kerangka policy paper, masalah semacam ini tidak cukup hanya dipahami sebagai fenomena administratif, melainkan harus ditangani dengan solusi kebijakan yang jelas, konkret, dan mampu menjawab akar persoalan.

Kebijakan yang dipilih adalah penetapan Peraturan Menteri Pertanian (Permentan) tentang penerapan CPCL berbasis digital dengan teknologi GIS yang terintegrasi dengan mekanisme *multi-year binding*. Digitalisasi dengan GIS menjadikan proses verifikasi lebih objektif, terukur, dan transparan, sementara sistem *multi-year binding* memastikan CPCL tidak berubah setiap tahun, melainkan berlaku dalam periode minimal tiga tahun. Kebijakan ini tidak hanya bersifat teknis, tetapi juga politis: ia mengunci ruang intervensi, menegaskan otoritas, dan memperkuat akuntabilitas kelembagaan.

Otoritas penentu kebijakan jelas berada pada Kementerian Pertanian sebagai *leading sector*. Melalui Permentan, Kementan memegang peran kunci dalam memastikan keseragaman aturan dan keberlanjutan program. Namun, keberhasilan implementasi tidak bisa dilepaskan dari aktor lain. Bappenas menjamin integrasi kebijakan ini ke dalam sistem perencanaan nasional; Kemendagri mengawasi dan membina kepatuhan pemerintah daerah; Kementerian Keuangan memastikan mekanisme pendanaan luar negeri berjalan sesuai regulasi; dan IFAD serta IsDB mendukung melalui pendanaan, audit independen, serta pertukaran pengalaman internasional. Di sisi lain, pemerintah daerah menjadi ujung tombak pelaksanaan dengan menerbitkan Perbup/Perwali dan menyampaikan laporan berbasis indikator agronomis secara digital.

Substansi kebijakan ini mengatur tata cara penetapan CPCL berbasis GIS, mekanisme *multi-year binding*, kewajiban pelaporan tahunan digital, serta mekanisme pengawasan terintegrasi. Dengan

demikian, kebijakan ini tidak sekadar menjadi aturan normatif, melainkan alat untuk menciptakan kepastian hukum, integritas data, dan konsistensi pembangunan. Pengawasan digital berbasis GIS memungkinkan keterlacakan (*audit trail*) yang dapat diakses publik maupun donor internasional, sehingga meningkatkan akuntabilitas secara signifikan.

Lebih jauh, kebijakan ini memiliki implikasi strategis terhadap reformasi tata kelola pertanian di Indonesia. Pertama, digitalisasi CPCL akan memperkuat integrasi dengan kebijakan nasional seperti SPBE (Perpres 95/2018) dan Satu Data Indonesia (Perpres 39/2019). Kedua, *multi-year binding* akan menciptakan kesinambungan program pembangunan lintas periode politik, sejalan dengan PP 12/2019 dan Permendagri 77/2020. Ketiga, kombinasi keduanya mencerminkan penerapan prinsip *good governance* dalam pembangunan, yakni transparansi, konsistensi, dan akuntabilitas.

Dari perspektif donor internasional, kebijakan ini juga memperkuat kredibilitas Indonesia dalam mengelola proyek berbasis pinjaman dan hibah. IFAD, IsDB, dan lembaga lain cenderung lebih percaya pada proyek yang memiliki sistem pengawasan digital dan mekanisme regulasi yang stabil. Kepercayaan ini penting bukan hanya untuk keberlanjutan UPLAND, tetapi juga untuk akses Indonesia terhadap pendanaan pembangunan serupa di masa depan. Dengan demikian, rekomendasi kebijakan ini bukan hanya solusi untuk UPLAND, melainkan juga strategi diplomasi pembangunan.

Akhirnya, kebijakan penerapan CPCL berbasis digital dengan teknologi GIS yang terintegrasi dengan mekanisme *multi-year binding* ini menyelesaikan masalah dengan cara yang jelas. CPCL yang terkunci selama tiga tahun menutup peluang intervensi politik lokal. Sistem GIS membuka akses pada data yang transparan sekaligus mengurangi praktik manipulasi. Permentan menetapkan otoritas tunggal dan menegaskan aturan main yang seragam, sementara audit independen memastikan akuntabilitas berjalan tanpa kompromi. Dengan semua instrumen tersebut, kebijakan ini tidak hanya menghadirkan kepastian administratif, tetapi juga membangun keadilan, kepercayaan, dan rasa aman bagi petani yang menjadi *target beneficiaries* Proyek UPLAND.

## UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis mengucapkan terima kasih kepada Direktorat Jenderal Prasarana dan Sarana Pertanian, Kementerian Pertanian Republik Indonesia, atas akses data dan dokumen yang sangat membantu dalam proses penulisan makalah ini. Apresiasi juga disampaikan kepada para narasumber dari PMU Proyek UPLAND, Dinas Pertanian di tingkat kabupaten. Ucapan terima kasih khusus penulis sampaikan kepada tim penyunting yang telah memberikan arahan dan masukan substansial dalam penyusunan naskah ini. Segala kekurangan dalam tulisan ini sepenuhnya menjadi tanggung jawab penulis.

## DAFTAR PUSTAKA

- ADB. (2009). *Philippines: Agrarian Reform Communities Project II*.
- Agustino, L. (2022). *Dasar-Dasar Kebijakan Publik (Edisi Revisi Ke-2)*. Alfabeta.
- Aminah, S. (2016). *Kuasa negara pada ranah politik lokal*. Kencana.
- Andrews, M., Pritchett, L., & Woolcock, M. J. V. (2017). *Building State Capability: Evidence, Analysis, Action*. Oxford University Press.
- Anisa, F., & Adnan, M. (2021). Evaluasi Program Penyaluran Pupuk Bersubsidi Melalui Kartu Tani di Kecamatan Padang Sago, Kabupaten Padang Pariaman. *JISIP (Jurnal Ilmu Sosial Dan Pendidikan)*, 5. <https://doi.org/10.58258/jisip.v5i4.2496>
- Aspinall, E., & Berenschot, W. (2019). *Democracy for Sale: Elections, Clientelism, and the State in Indonesia*. Cornell University Press. <https://doi.org/10.5040/9781474293945.ch-006>
- Bardach, E. (2012). *A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving 4E*. SAGE Publications.
- Bebbington, A., Dharmawan, L., Fahmi, E., & Guggenheim, S. (2006). Local Capacity, Village Governance, and the Political Economy of Rural Development in Indonesia. *World Development*, 34(11), 1958–1976. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2005.11.025>
- BPK RI. (2024). Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester I Tahun 2024. *Overview of Examination Result for the First Semester, 1*, 1–292. <https://www.bpk.go.id/ihs>
- Brazilian Ministry of Agriculture. (2019). *Rural Environmental Registry. Cadastro Ambiental Rural*.

- Creswell, J. W., & Poth, C. N. (2017). *Qualitative Inquiry & Research Design: Choosing Among Five Approaches* (4th ed., Vol. 3, Issue 1). SAGE Publications Inc. <https://doi.org/10.13187/rjs.2017.1.30>
- Ditjen Prasarana dan Sarana Pertanian. (2014). *Pedoman Pelaksanaan Kegiatan Pinjaman Luar Negeri The Development of Integrated Farming System in Upland Areas (UPLAND)*.
- Dunn, W. N. (2018). *Public Policy Analysis : An Integrated Approach Sixth Edition*. Routledge.
- Gupta, A. (2012). *Red Tape: Bureaucracy, Structural Violence, and Poverty in India*. Duke University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctv125jn9d>
- Haboddin, M. (2019). Populisme, Politik Pertahanan, dan Pemimpin Lokal. *Jurnal Inovasi Ilmu Sosial Dan Politik*, 1(2), 173. <https://doi.org/10.33474/jisop.v1i2.4802>
- Hamka, M., Nadir, S., & Haryanto. (2022). Politik Anggaran Dan Relasi Aktor Dalam Penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah. *Jurnal Politik Profetik*, 10(1), 79–98. <https://doi.org/10.24252/profetik.v10i1a5>
- Heeks, R. (2020). ICT4D 3.0? Part 1—The components of an emerging “digital-for-development” paradigm. *The Electronic Journal Of Information Systems In Developing Countries*, 86(3), e12124. <https://doi.org/https://doi.org/10.1002/isd2.12124>
- Hill, M., & Hupe, P. (2003). The multi-layer problem in implementation research. *Public Management Review*, 5(4), 471–490. <https://doi.org/10.1080/1471903032000178545>
- Hupe, P., & Hill, M. (2007). Street-level bureaucracy and public accountability. *Public Administration*, 85(2), 279–299. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2007.00650.x>
- IFAD. (2022). *Indonesia The Development of Integrated Farming Systems in Upland Areas Supervision Report*.
- Janssen, M., & Helbig, N. (2016). Innovating and changing the policy-cycle: Policy-makers be prepared! *Government Information Quarterly*, 35. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2015.11.009>
- Johnen, E., Loukopoulou, S., Marin, C., & Yun, H. (2024). *Assessment of the E-voucher System on the Livelihood of Smallholder Farmers in Kathakwa* (Issue April).
- Kementerian Pertanian. (2020). *Rencana Strategis Kementerian Pertanian 2020 - 2024*. Kementerian Pertanian. <https://www.pertanian.go.id/home/?show=page&act=view&id=12>
- Kirk, J., & Miller, M. L. (1986). *Reliability and Validity in Qualitative Research* (Issue v. 1). SAGE Publications.
- Lipsky, M. (2010). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services* (Vol. 55, Issue 1). Russell Sage Foundation. <https://doi.org/10.1086/643898>
- Lu, S., Zhuang, J., Sun, Z., & Huang, M. (2024). How can rural digitalization improve agricultural green total factor productivity: Empirical evidence from counties in China. *Heliyon*, 10(15), e35296. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.heliyon.2024.e35296>
- Neuendorf, K. A. (2001). *The Content Analysis Guidebook*. SAGE Publications Inc.
- Njagi, T., Riungu, C., & Opiyo, J. (2024). Africa Regional Oce, Kenya. Seth Yake Aloo Research Triangle Institute (RTI). *Research Square*, 1–31. <https://doi.org/https://doi.org/10.21203/rs.3.rs-3914427/v1>
- OECD. (2015). *The Innovation Imperative in the Public Sector*. OECD. <https://doi.org/10.1787/9789264236561-en>
- OECD. (2016). *Digital Government Strategies for Transforming Public Services in the Welfare Areas*.
- OECD. (2023). *Medium-term and top-down budgeting in OECD countries*. <https://doi.org/10.1787/39425570-en>
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press.
- Parkhurst, J. (2017). *The Politics of Evidence : From evidence-based policy to the good governance of evidence*. Routledge.
- Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (2019).
- Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 12 Tahun 2025 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2025 - 2029 (2025).
- Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 95 Tahun 2018 Tentang Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (2018).
- Peraturan Presiden (Perpres) Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2019 Tentang Satu Data Indonesia (2019).
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2020 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2020-2024, 1 (2020).
- Prianto, B. (2016). Partai Politik, Fenomena Dinasti Politik Dalam Pemilihan Kepala Daerah, dan Desentralisasi. *Publisia Jurnal Ilmu Administrasi Publik*, 1(2), 1–23.
- Puri, L. D. (2022). A Study of Role of ICT's in Rural Development and Agriculture. *Purana, May*.

- Subarsono, A. G. (2005). *Analisis kebijakan publik: konsep, teori dan aplikasi*. Pustaka Pelajar.
- Sudha, K., & Ramanathan, A. (2024). Land: Governance, Digitization And Human Rights – A Comparative Study. *Comparative Law Review*.  
<https://doi.org/http://dx.doi.org/10.12775/CLR.2024.008>
- The SMERU Research Institute. (2018). *Penyusunan Policy Brief*.
- Transparency International. (2023). *Corruption Perceptions Index 2022*. [www.transparency.org/cpi](http://www.transparency.org/cpi)
- Wibisono, Y., & Djumadin, Z. (2020). Kajian Teoritis Relasi dan Kepentingan Elit Lokal Partai di Era Otonomi. *Jurnal Ilmu Dan Budaya*, 41(67), 7809–7820.
- Wolfert, S., Ge, L., Verdouw, C., & Bogaardt, M. J. (2017). Big Data in Smart Farming – A review. *Agricultural Systems*, 153, 69–80. <https://doi.org/10.1016/j.agry.2017.01.023>
- World Bank. (2020). *World Development Report 2020 Trading for Development in the Age of Global Value Chains*.
- Yin, R. K. (2018). *Case Study Research and Applications: Design and Methods*. SAGE Publications Inc.  
<https://doi.org/10.1177/109634809702100108>