

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia merupakan negara agraris yang artinya yakni sebagai negara yang salah satu penunjang kesejahteraan masyarakatnya berada pada bidang pertanian. Pertanian merupakan salah satu sektor utama pada pembangunan ekonomi. Sektor pertanian terus mengalami perkembangan hingga menunjukkan pertumbuhan ke arah positif. Akan tetapi permasalahan yang menjadi isu strategis di Indonesia yaitu ada pada bidang pertanian dan penting untuk segera diselesaikan mengingat sebagian besar masyarakat Indonesia bermata pencaharian sebagai petani.

Ada beberapa permasalahan yang mendasar yang dapat mengancam bagi sektor pertanian yaitu: 1) peningkatan jumlah penduduk; 2) ketersediaan infrastruktur lahan dan air; 3) terbatasnya akses petani dalam terhadap pemodal; 4) kapasitas kelembagaan petani yang lemah dan penyuluh; 5) nilai tukar petani yang rendah; 6) tingkat ketahanan pangan dan ketahanan energi yang masih rawan.¹ Hal tersebut tentunya akan berpengaruh pada tingkat produktivitas dalam sektor pertanian yang nantinya juga akan berdampak terhadap negara dan para petani.

Bagi sebagian negara, peningkatan produktivitas tentunya akan memiliki dampak pada peningkatan pendapatan dalam bidang pertanian baik dalam kegiatan ekspor maupun pengolahan hasil bidang pertanian. Sedangkan bagi para petani, peningkatan produktivitas pertanian tentunya juga memiliki

¹Shalihah, Asma Maratush.2018. *Faktor-Faktor yang Memengaruhi Partisipasi Petani Dalam Program Asuransi Usahatani Padi (AUTP) di Kecamatan Jonggol, Kabupaten Bogor*. Jurnal Agribisnis, Bogor : Institut Pertanian Bogor, halaman 4

dampak pada tingkat kesejahteraan petani. Jadi bisa disimpulkan bahwa apabila produktivitas pertanian meningkat maka hasilnya juga meningkat yang tentunya akan mempengaruhi penghasilan para petani.

Namun permasalahan pertanian terutama pada kesejahteraan petani yang tidak segera selesai, kondisi petani cenderung berada dibawah angka kemiskinan yang terjadi karena beberapa hal yaitu modal produksi yang cukup tinggi tentunya tidak seimbang dengan hasil jual pertanian. Berdasarkan hal tersebut menjadi pemicu sebagian besar petani rugi pada saat pelaksanaan produksi. Harga bahan produksi yang cukup mahal, cuaca yang tidak menentu menjadi penyebab bencana alam, dan serangan hama juga menjadi salah satu faktor dari hasil pertanian yang rendah.

Kurangnya perhatian terhadap petani tersebut tentunya juga memiliki dampak pada lahan pertanian di Indonesia, apabila tidak segera diatasi lambat laun sebagian petani akan menjual lahan pertaniannya kepada pengembang dan lebih memilih berkerja pada sektor lain. Apabila lahan pertanian semakin menyusut tentunya juga akan memberikan dampak pada ketahanan pangan di Indonesia, yang nantinya berdampak pula pada anggaran pendapatan. Seperti yang kita ketahui bidang pertanian di Indonesia termasuk dalam salah satu sektor unggulan yang memiliki nilai untuk Produk Domestik Bruto (PDB). Triwulan pertama pada tahun 2019, sektor pertanian menghasilkan kontribusi nilai bruto 14,11% atau senilai dengan Rp 478.497.100,-,

Kabupaten Tulungagung adalah salah satu daerah yang berada di Jawa Timur yang memiliki tanah yang subur untuk kegiatan pertanian. Lahan pertanian di Tulungagung pada tahun 2016 yakni seluas 27.616 Ha sawah dan 59.357 bukan

sawah.² Lahan pertanian tersebut menghasilkan produksi padi sebesar 310.081,16 Ton.³ Luasnya lahan pertanian yang ada di Kabupaten Tulungagung menjadi potensi besar apabila pemerintah dapat mendorong peningkatan produktivitas dengan baik. Melihat luasnya lahan pertanian di Kabupaten Tulungagung menjadikan sebagian besar masyarakatnya hidup dengan bertani, jadi dapat dikatakan bahwa pertanian merupakan salah satu pemegang peran penting khususnya pada kesejahteraan hidup masyarakat di Kabupaten Tulungagung.

Kesejahteraan yakni dimana suatu keadaan yang menggambarkan bahwa masyarakat berada pada tingkat sejahtera yaitu kebutuhan masyarakat terpenuhi secara materil maupun sosial sudah terpenuhi. Apabila membicarakan kesejahteraan tentunya akan berkaitan dengan kemiskinan akan tetapi semua itu tidak berlaku pada semua hal. Jika angka kesejahteraan hidup masyarakat rendah tentunya angka kemiskinan juga akan ikut rendah, begitupun sebaliknya. Untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, sudah seharusnya pemerintah melakukan beberapa upaya untuk meningkatkan kesejahteraan petani misalnya melalui pemberdayaan, peningkatan sumberdaya usaha tani dan perlindungan terhadap petani.

Dengan adanya lahan pertanian di Kabupaten Tulungagung yang bisa dikatakan cukup luas, tentunya para petani seringkali mengalami permasalahan terkait hasil produksi yaitu kemungkinan gagal panen yang disebabkan cuaca yang tidak menentu seperti hujan lebat yang bisa menyebabkan banjir, kekeringan hingga

²Badan Pusat Statistik Tulungagung, 2018, diakses pada 14 Oktober 2019 <https://tulungagungkab.bps.go.id/statictable/2016/09/08/960/luas-lahan-sawah-menurut-kecamatan-dan-jenis-pengairan-ha-2016.html>

³ Badan Pusat Statistik Tulungagung, 2018 diakses pada 21 November 2019 <https://tulungagungkab.bps.go.id/statictable/2018/11/14/4456/produksi-padi-menurut-kecamatan-dan-jenis-padi-di-kabupaten-tulungagung-2017.html>

serangan dari organisme pengganggu tanaman. Seperti halnya yang dialami petani padi yaitu pada bulan Juli tahun 2019 banyak petani di Kabupaten Tulungagung yang mengalami gagal panen sehingga membuat para petani ini mengalami kerugian. Penyebab kegagalan panen ini dikarenakan ketidakpastian yang membuat lahan pertanian terendam banjir sehingga petani mengalami kerugian hingga Rp. 260.000.000 dari 13 Ha sawah di Kecamatan Besuki.⁴ Dengan adanya permasalahan tersebut terkait dengan gagal panen yang menyebabkan banyak kerugian terhadap petani tentunya juga akan berpengaruh dalam tingkat perekonomian dalam sektor pertanian di Kabupaten Tulungagung.

Sehubungan dengan permasalahan tersebut, tentunya diperlukan upaya dari pemerintah untuk menekan angka kerugian yang mengancam bidang pertanian. Mengacu pada Undang-undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang perlindungan dan pemberdayaan petani, bahwa para petani berhak mendapatkan perlindungan dari risiko kegagalan panen,⁵ selanjutnya berdasarkan Peraturan Menteri Pertanian Nomor 40/Permentan/SR.230/7/2015 dicetuskanlah program asuransi usaha tani padi yang kemudian diperkuat dengan Keputusan Menteri Pertanian Nomor 02/Kpts/SR.220/B/01/2016 pada tanggal 6 Januari 2016 sebagai pedoman bantuan premi program asuransi usaha tani padi. Apabila dilihat dari dasar hukumnya, program ini bisa dikatakan menyalahi aturan yang ada. Hal tersebut dikarenakan tidak adanya peraturan pemerintah ataupun peraturan presiden. Terjadinya puso dan yang disebabkan oleh bencana alam seperti banjir dan kekeringan, serta serangan

⁴ JPN.com, Senin, 15 Juli 2019 05:09 WIB *Belasan Hektare Sawah Gagal Panen, Petani Rugi Rp 260 Juta*, <https://www.jpnn.com/news/belasan-hektare-sawah-gagal-panen-petani-rugi-rp-260-juta>

⁵ Undang-Undang No. 19 Tahun 2013 tentang perlindungan dan pemberdayaan petani

organisme pengganggu tanaman pada tahun 2012-2015 yang menjadi salah satu dasar pertimbangan penerapan program asuransi usaha tani padi di Indonesia.⁶

Program asuransi pertanian adalah salah satu alternatif manajemen risiko yang layak dipertimbangkan, khususnya untuk membantu petani pada saat mengalami kerugian pertanian. Program asuransi pertanian berhubungan dengan pembiayaan usaha petani dengan pihak ketiga dengan jumlah tertentu dari pembiayaan premi.⁷ Konsep yang digunakan dalam program tersebut adalah asuransi, artinya petani akan mendapatkan ganti rugi dari pemerintah apabila setiap lahan pertaniannya telah terdaftar asuransi. Dengan syarat tingkat kerusakan harus mencapai 70% dari total lahan. Dalam hal ini petani harus membayar premi kepada pihak asuransi. Untuk menjalankan program ini, pemerintah bekerjasama dengan PT. Jasindo.

Beban premi yang harus dibayarkan oleh petani yakni Rp 180.000,-/ha dalam setiap musim tanam. Untuk mengurangi beban petani, maka pemerintah memberikan subsidi premi yang dibebankan pada ABPN sebesar Rp.144.000,-/ha sehingga masyarakat hanya perlu membayar Rp.36.000,-/ha dalam setiap musim tanam. Besarnya asuransi yang didapatkan petani apabila mengalami gagal panen yakni Rp.6.000.000,-/ha sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Akan tetapi, jumlah tersebut tidak sebanding dengan hasil panen petani dalam satu musim yang jumlahnya jauh dari hasil panen. Untuk menerapkan program asuransi usaha tani

⁶ Amran, Andi S, Syahyuti, Sumaryanto, Isnaonu Ismeth. 2018. *Asuransi Pengayom Petani : Pembelajaran dan Arah Pengembangan*. Jakarta: IIAD PERS, Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian

⁷ Pasaribu M. S., I. S. Agung, N. K. Agustin, E. M. Lokollo, H. Tarigan, Y. Supriyatna. 2010. Laporan Akhir Penelitian : *Pengembangan Asuransi Usahatani Padi untuk Menanggulangi Risiko Kerugian 75% Akibat Banjir, Kekeringan, dan Hama Penyakit*. Bogor (ID): Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian (Kementerian Pertanian)

padi ini, pemerintah bekerjasama dengan PT. Asuransi Jasa Keuangan (PT. Jasindo) yang bertugas sebagai penyedia jasa asuransi dan sebagai penanggung resiko gagal panen mengelola keuangan yang telah dibayarkan oleh petani.

Di Kabupaten Tulungagung, program asuransi usaha tani padi belum bisa memenuhi target keikutsertaan petani di Kabupaten Tulungagung, dilihat dari jumlah kepesertaan pada tahun 2016 yang belum berjalan optimal atau masih jauh dari target, dari luas area tanam sekitar 60.000 Ha hanya 98 Ha yang diikutkan asuransi, kemudian pada tahun 2017 hingga saat ini target pencapaiannya masih sebesar 60% dari total area target 3.717 Ha.⁸ Hal tersebut disebabkan karena kurangnya sosialisasi dari pihak dinas dan pihak pemberi jasa sehingga para petani banyak yang tidak paham mengenai program asuransi tersebut.⁹

Pelayanan publik sebenarnya bisa terlaksana dengan baik jika, pertama, pemerintah direposisi sebagai "pelayan publik" dan kedua, dengan melibatkan publik dalam setiap pengambilan kebijakan. Keterlibatan ini bukan sekedar ajakan kepada masyarakat untuk mendengarkan sosialisasi, misalnya. Namun yang terpenting, engagement di sini berarti membuka ruang dialog untuk mendengarkan dan menyerap aspirasi mereka, kemudian mengejanya dalam bentuk kebijakan.¹⁰

Berdasarkan total pendaftar asuransi, peneliti ingin memfokuskan pada evaluasi program asuransi usaha tani padi pasca program itu diterapkan. Dalam proses penerapan suatu kebijakan tentunya tidak semua program dapat diterapkan

⁸ Yohanes, David. 2019. *Asuransi Tanaman Padi Kurang Diminati Petani Tulungagung* <https://surabaya.tribunnews.com/2019/06/18/asuransi-tanaman-padi-kurang-diminati-petani-tulungagung>

⁹ Nurfianingsih. 2017. *Penerapan Asuransi Usaha Tani Padi (AUTP) Sebagai Upaya Meningkatkan Kesejahteraan Petani*, diakses pada 22 November 2019 <http://eprints.umm.ac.id/35908/1/jiptummpp-gdl-nurfianing-49123-1-pendahul-n.pdf>

¹⁰ Hadi, K., Asworo, L., & Taqwa, I. 2020. *Inovasi Dialogis: Menuju Transformasi Pelayanan Publik Yang Partisipatif (Kajian Sistem Pelayanan Malang Online)*. *Journal of Government and Civil Society*

secara efektif. Hal ini biasa disebut dengan *implementation gap*, yaitu dimana pada suatu proses kebijakan kemungkinan akan terdapat perbedaan tentang apa yang telah direncanakan sebelumnya oleh pembuat kebijakan dengan apa yang terjadi dalam kenyataannya.¹¹ Dilakukan evaluasi program asuransi usaha tani padi sebagaimana evaluasi merupakan kegiatan menilai tingkat kinerja kebijakan.¹² Menurut pemerintah program asuransi usaha tani padi ini bisa membantu petani pasca gagal panen, akan tetapi pada kenyataannya jumlah bantuan sebanyak Rp 6.000.000,-/ha tidaklah sebanding dengan penghasilan petani dalam satu musim tanam.

Program asuransi usaha tani padi ini diterapkan di Kabupaten Tulungagung guna merealisasikan Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung Nomor 4 Tahun 2016 Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani khususnya petani yang mengalami gagal panen dan diharapkan mampu menggerakkan perekonomian masyarakat khususnya petani serta mampu mewujudkan pertanian berkelanjutan. Di Kabupaten Tulungagung pada bulan Maret 2019 banyak lahan pertanian yang mengalami puso atau gagal panen yaitu sebanyak 205 ha dari 1198 ha lahan yang terendam banjir.¹³

Apabila dilihat dari dampak pasca diterapkannya program asuransi usaha tani padi di Kabupaten Tulungagung, bisa dikatakan bahwa target yang telah ditentukan belum tercapai karena dirasa prosesnya cukup rumit terutama pada

¹¹ Abdul Wahab, Solichin.2008. *Analisis Kebijakan Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijakan Negara*. Edisi Kedua. Jakarta: PT. Bumi Aksara, Halaman. 110

¹² Roziqin, A., & Kismartini, K.2016. *Evaluasi Dampak Kebijakan Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Laut Di Kabupaten Rembang*. Journal of Public Policy and Management Review

¹³ Muttaqin, Adhar.2019. *Banjir Bikin 205 Hektare Lahan Pertanian di Tulungagung Gagal Panen* <https://news.detik.com/berita-jawa-timur/d-4465365/banjir-bikin-205-hektare-lahan-pertanian-di-tulungagung-gagal-panen>

proses pencairan dana asuransi yang tidak dapat langsung dicairkan dan juga pada prosedur pendaftarannya yang masih dianggap sulit oleh para petani. Di Kabupaten Tulungagung sendiri lapangan usaha pada sektor pertanian mengalami fluktuatif dari tahun 2010-2018, hal tersebut bisa dikatakan memburuk karena kenaikan dan penurunannya cukup drastis. Dengan adanya program tersebut pemerintah berharap dapat meningkatkan perekonomian dalam sektor pertanian pasca gagal sehingga dapat mewujudkan pertanian berkelanjutan.

Sehubungan dengan hal tersebut, maka diperlukan peningkatan pelayanan yang dilakukan oleh Dinas Pertanian Kabupaten Tulungagung serta jasa penyedia asuransi yang bertanggungjawab dalam pengelolaan asuransi usaha tani padi, serta perlu dilakukannya evaluasi atas penerapan program asuransi usaha tani padi yang nantinya akan diketahui permasalahan dari program asuransi usaha tani padi ini. Evaluasi dapat berjalan dengan baik manakala didukung oleh komitmen pelaksana program dan sasaran program. Dalam hal ini, pelaksana program mampu menjalankan mengedepankan suatu program yang responsif terhadap perubahan lingkungan yang terjadi.¹⁴ Dalam penelitian ini perlu diadakannya evaluasi mengenai penerapan program asuransi usaha tani padi khususnya dalam proses pendaftaran dan pencairan dana asuransi yang dianggap cukup rumit oleh para petani. Untuk mengikuti asuransi usaha tani padi ini para petani juga harus tergabung pada gabungan kelompok petani di daerah masing-masing sehingga petani perorangan tidak bisa ikut serta dalam program asuransi usaha tani padi tersebut, padahal tidak semua petani mau bergabung pada kelompok tani. Dalam

¹⁴ Salahudin, Nurmandi. A, Santoso. J, Kusumawardhani B.2020. *Evaluasi Budaya Organisasi Perpustakaan Nasional Republik Indonesia*. Berkala Ilmu perpustakaan dan Informasi, Vol 16 No.1

sebuah kebijakan sudah semestinya dilakukan evaluasi agar bisa melihat bagaimana pelaksanaannya. Evaluasi merupakan suatu kegiatan yang dilakukan untuk menilai tingkat kinerja suatu kebijakan atau program.¹⁵ Melalui evaluasi pelaksanaan program nantinya akan terlihat bagaimana dampaknya terhadap masyarakat. Evaluasi ini dipergunakan untuk melihat seberapa banyak kebijakan mengalami kegagalan dan untuk mengetahui apakah sebuah kebijakan sudah dirumuskan dan telah dilaksanakan dengan baik dan benar sehingga menghasilkan dampak yang diinginkan.¹⁶

Kondisi ini menjadi alasan peneliti untuk melakukan penelitian dalam pelaksanaan program asuransi usaha tani yang sudah berjalan kurang lebih empat tahun akan tetapi tetap kurang diminati oleh petani di Tulungagung serta belum mencapai target optimal Dinas Pertanian Kabupaten Tulungagung, hal tersebut tentunya tidak mencapai tujuan dari program tersebut. Apabila tidak segera ditangani tentunya akan mempengaruhi tingkat perekonomian dalam sektor pertanian di Kabupaten Tulungagung. Keberadaan program asuransi usaha tani padi ini merupakan salah satu tindakan pemerintah untuk menangani resiko gagal panen, sehingga para petani mendapatkan biaya atas kerugian yang dialaminya. Dengan demikian para petani bisa mendapatkan modal kembali untuk penanaman selanjutnya.

Dengan demikian penelitian ini akan melakukan evaluasi program asuransi usaha tani padi di Kabupaten Tulungagung karena merupakan suatu hal penting untuk melihat sejauh mana keberhasilan program tersebut dan apakah fakta-fakta di

¹⁵ AG. Subarsono, 2005, *Pelayanan Publik yang Efisien Responsif dan Non Partisipan dalam buku Mewujudkan Good Governance dalam Pelayanan Publik*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, Hlm 119

¹⁶ Agustino, Leo, 2012, *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta, Hlm 186

lapangan menunjukkan kesesuaian berjalannya program yang telah direncanakan sebelumnya sehingga pada nantinya akan diketahui proses-proses yang terjadi dalam pelaksanaan program asuransi usaha tani padi ini.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan penjelasan latar belakang mengenai program asuransi usaha tani padi di Kabupaten Tulungagung, maka rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu:

- 1.2.1 Bagaimana evaluasi program asuransi usaha tani padi di Kabupaten Tulungagung?
- 1.2.2 Apa saja faktor penghambat pelaksanaan asuransi usaha tani padi di Kabupaten Tulungagung?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan pada rumusan masalah penelitian, tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

- 1.3.1 Untuk mengetahui evaluasi program asuransi usaha tani padi di Kabupaten Tulungagung
- 1.3.2 Untuk mengetahui faktor penghambat evaluasi program asuransi usaha tani padi di Kabupaten Tulungagung

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini tentunya akan memiliki manfaat serta akan memberikan sumbangsih pada bidang keilmuan khususnya ilmu sosial dan politik maupun

kajian terhadap evaluasi kebijakan. Secara khusus penelitian yang dilakukan ini memberikan dua manfaat yang diambil dari segi teoritis dan praktis:

1.4.1 Manfaat Teoritis

- a) Memberikan kontribusi pada bidang keilmuan khususnya pada kebijakan publik tentang evaluasi kebijakan Program Asuransi Usaha Tani Padi di Kabupaten Tulungagung.
- b) Memberikan wawasan pada masyarakat perihal kegunaan dari program asuransi usaha tani padi dan juga bermanfaat untuk memberikan kritik dan saran terhadap kinerja program asuransi usaha tani padi.
- c) Memberikan sumbangsih untuk referensi bagi penelitian selanjutnya terkait dengan evaluasi program asuransi usaha tani padi di Kabupaten Tulungagung dengan studi kasus pada Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Holtikultura Kabupaten Tulungagung.

1.4.2 Manfaat Praktis

Adapun manfaat praktis dari penelitian ini yakni digunakan untuk mengembangkan kajian Ilmu Pemerintahan, terutama pada ilmu yang didapatkan saat menempuh kuliah yakni pada mata kuliah “Kebijakan Publik”

- a) Sebagai salah satu saran untuk Dinas Pertanian, Tanaman Pangan dan Holtikultura Kabupaten Tulungagung dan PT. Jasindo, sehingga dapat memberikan rekomendasi dalam memaksimalkan program asuransi usaha tani padi guna meningkatkan perekonomian sektor pertanian di Kabupaten Tulungagung

- b) Manfaat yang didapatkan penulis atau peneliti yakni dapat mengimplemetasikan ilmu yang telah didapatkan sewaktu masih kuliah secara langsung yaitu dalam mata kuliah “Kebijakan Publik”.

1.5 Definisi Konseptual

1.5.1 Kebijakan Publik

Kebijakan publik dapat diartikan sebagai keterkaitan dari sebuah keputusan yang diambil baik secara individu maupun sekelompok aktor politik yang berkaitan dengan tujuan awalnya dan cara apa saja untuk mencapai tujuan tersebut.¹⁷ Kebijakan publik sangat erat kaitannya dengan pemerintah yang membuat kebijakan. Ada beberapa hal-hal yang penting dalam sebuah kebijakan publik salah satunya yaitu kebijakan yang berbentuk tindakan yang dilakukan oleh pemerintah.

Dalam proses kebijakan publik setidaknya ada lima proses diantaranya yakni penentuan agenda, perumusan alternatif, penetapan kebijakan, implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan.¹⁸ Berdasarkan beberapa pemahaman tentang kebijakan publik, maka penelitian ini akan difokuskan pada penerapan Program asuransi usaha tani padi di Kabupaten Tulungagung yakni salah satu program pemerintah yang mengatasi permasalahan petani pasca mengalami gagal panen. Selanjutnya, program ini juga memberikan dampak secara langsung kepada masyarakat sehingga dapat menyelesaikan masalah. Kebijakan public tersebut kemudian diimplementasikan selama kurang lebih 4 tahun selanjutnya untuk dilakukan evaluasi.

¹⁷Solichin, Abdul Wahab, 2012, *Analisis Kebijakan Dari Formulasi ke Penyusunan Model-Model Implementasi Kebijakan Publik*, Malang: Bumi Aksara, Hlm. 15

¹⁸ Muchlis, Hamdi, 2013, *Kebijakan Publik Proses, Analisis, dan Partisipasi*, Jakarta: Ghalia Indonesia, Hlm.79

1.5.2 Evaluasi Kebijakan

Evaluasi dapat dikatakan sebagai penaksiran (*appraisal*), penilaian (*assessment*) dan pemberian angka (*rating*). Evaluasi bisa dipergunakan untuk memberikan suatu informasi yang terpercaya terkait kinerja suatu kebijakan yakni mengenai banyaknya kebutuhan, kesempatan dan nilai yang bisa dicapai dengan tindakan publik. Pada pelaksanaannya evaluasi juga memberikan sumbangsih terhadap suatu kebijakan yaitu berupa kritik dan saran terhadap nilai yang menjadi dasar target dan tujuan yang telah ditentukan sebelumnya, serta memberikan sumbangsih terhadap metode yang digunakan untuk menganalisis suatu kebijakan yang lain yaitu perumusan masalah dan rekomendasi.¹⁹

Dalam penerapan suatu kebijakan, evaluasi bermanfaat untuk menyeimbangkan antara teori dengan implementasi yang ada di lapangan. Hal ini untuk mengetahui apakah teori yang digunakan dalam kebijakan tersebut memberi dampak terhadap objek penerima. Dalam kegiatan evaluasi implementasi kebijakan terbagi atas tiga berdasarkan waktu yaitu sebelum pelaksanaan, pada saat pelaksanaan, dan setelah dilakukan.²⁰ Adapaun beberapa indikator dalam evaluasi menurut Dunn yaitu ketepatan, efektivitas, responsivitas, kesamaan, efisiensi, dan kecukupan. Pada penelitian ini evaluasi implementasi kebijakan akan digunakan untuk mengukur tingkat keberhasilan dengan beberapa indikator yang sudah dibuat dan melihat permasalahan yang mempengaruhi pada proses penerapan program.

¹⁹ Dunn, William N, 2003, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press. Terj. Public Policy Analysis: An Introduction Second Edition. Hlm 536

²⁰ Ibid, hlm 612-613

1.5.3 Program Asuransi Usaha Tani Padi

Program asuransi usaha tani padi yaitu suatu program yang berisikan perjanjian antara petani dengan pihak asuransi dalam rangka memberikan jaminan atas risiko usaha tani padi. Melalui perjanjian tersebut para petani akan mendapat ganti rugi apabila mereka mengalami kegagalan dalam proses produksi padi sesuai dengan ketetapan keputusan menteri pertanian.

Berdasarkan Keputusan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor: 30/Kpts/SR.210/B/12/2016 adapun asuransi yang wajib dibayarkan dalam setiap musim tanam yaitu Rp. 180.000/ha, akan tetapi untuk meringankan beban petani maka pemerintah mensubsidi kewajiban premi asuransinya pada APBN sebanyak Rp. 144.000,-/ha dan petani hanya membayar Rp. 36.000/ha. Apabila terjadi gagal panen yang diakibatkan kekeringan, banjir dan tanaman yang rusak karena hama, petani bisa mengklaim dana asuransinya sebagai biaya ganti rugi. Uang yang didapatkan petani yaitu Rp. 6.000.000/ha.

Keberadaan program asuransi usaha tani padi di Kabupaten Tulungagung ini diharapkan dapat melindungi para petani apabila mereka mengalami gagal panen, sehingga kerugiannya tidak terlalu besar dan terutama para petani tersebut dapat melakukan kegiatan pertanian padi selanjutnya menggunakan bantuan modal dari asuransi tersebut.

1.6 Definisi Operasional

Definisi operasional merupakan suatu langkah pada penelitian dengan menetapkan kegiatan ataupun tindakan sebagai cara dalam mengukur variable penelitian sehingga mempermudah untuk memberikan penjelasan terkait indicator-

indikator yang hendak digunakan.²¹ Adapun definisi operasional pada penelitian ini yakni sebagai berikut:

1. Evaluasi Program Asuransi Usaha Tani Padi
 - a. Evaluasi Pelaksanaan Program asuransi usaha tani padi
 - b. Evaluasi Keikutsertaan Petani dan Pemahaman Petani atas Manfaat Program Asuransi Usaha Tani padi
 - c. Evaluasi Proses Klaim asuransi
 - d. Monitoring evaluasi program asuransi usaha tani padi
 1. Efektivitas Program Asuransi Usaha Tani Padi
 2. Efisiensi Program Asuransi Usaha Tani Padi
 3. Kecukupan; seberapa jauh pencapaian program asuransi usaha tani padi
 4. Pemerataan; seberapa bernilai atau bermanfaat program asuransi usaha tani padi bagi petani
 5. Responsivitas
 6. Ketepatan sasaran program asuransi usaha tani padi
 - e. Dampak program asuransi usaha tani padi di Kabupaten Tulungagung
 1. Akses modal terhadap produksi petani
 2. Meningkatkan kualitas hidup petani
 3. Pertanian berkelanjutan
2. Hambatan pelaksanaan program asuransi usaha tani padi di Kabupaten Tulungagung
 - a. Kualitas sumber daya manusia

²¹ Ibid, Hlm.119

- b. Kurangnya partisipasi masyarakat

1.7 Metode Penelitian

Metode penelitian adalah salah satu teknik untuk mendapatkan dan mengumpulkan atau mencari data data primer dan data sekunder dimana data tersebut dapat dipergunakan dalam penyusunan suatu karya ilmiah, kemudian bisa juga digunakan untuk menganalisa hal mana saja yang memiliki hubungan dengan pokok permasalahan yang hendak diteliti agar mendapatkan kebenaran atas data-data yang akan diperoleh.²²

Pada penelitian ini peneliti menggunakan metode kualitatif. Menurut Sulisty Basuki metode penelitian kualitatif didefinisikan yaitu:

Suatu langkah atau tahapan penelitian yang memiliki tujuan untuk mendapatkan gambaran hendak diteliti. Metode kualitatif ini bersangkutan dengan ide, persepsi, pendapat dan kepercayaan terhadap orang yang menjadi subjek peneliti sehingga tidak bisa diukur dengan angka.²³

Maka dari itu agar bisa mendapatkan data dan untuk menjawab rumusan masalah. Adapun cara yang digunakan peneliti untuk memperoleh data sesuai dengan metode penelitian yakni sebagai berikut:

1.7.1 Jenis Penelitian

Agar bisa memetakan dan menganalisa evaluasi program asuransi usaha tani padi di Kabupaten Tulungagung, maka dalam hal ini pendekatan yang digunakan ialah deskriptif. Pada pendekatan ini data yang akan dihimpun bukanlah berupa data angka-angka, akan tetapi data tersebut berasal dari uraian tertulis maupun secara lisan . Pada penelitian ini, peneliti hendak memberikan gambaran evaluasi

²² Sugiono.2017. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*. Bandung: CV Alfabeta. Hlm 2

²³ Sulisty Basuki.2010. *Metode Penelitian*, Jakarta: Penaku. Hlm 78

program asuransi usaha tani padi di Kabupaten Tulungagung, manfaat serta kendala yang dihadapi pada saat penerapan program asuransi usaha tani padi.

1.7.2 Subjek Penelitian

Subjek penelitian yaitu pihak yang berkaitan dengan penelitian ini guna mendapatkan informasi mengenai program yang hendak diteliti. Subjek penelitian juga bisa dikatakan sebagai informan yaitu pihak yang paham tentang program asuransi usaha tani padi di Kabupaten Tulungagung. Berikut merupakan subjek yang digunakan peneliti yaitu :

- a. Kepala Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Holtikultura Kabupaten Tulungagung
- b. PT. Jasindo sebagai lembaga jasa keuangan dalam mengelola dana asuransi pada program asuransi usaha tani padi.
- c. Petani yang tergabung dalam kelompok tani maupun yang menjadi sasaran dari program asuransi usaha tani padi. Dalam hal ini yang menjadi sasaran yakni peserta program ataupun peserta non program. Peneliti menggunakan pemilihan subjek dengan *probability sampling* sebanyak 7 orang.

1.7.3 Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian ini bertempat pada Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Holtikultura Kabupaten Tulungagung. Pemilihan Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Holtikultura Kabupaten Tulungagung ini dilakukan karena dirasa dinas ini mempunyai objek yang relevan dengan tujuan penelitian dan juga sudah dipertimbangkan oleh peneliti agar mendapatkan data sesuai kebutuhan yang akan

digunakan dalam menganalisis evaluasi program asuransi usaha tani padi di Kabupaten Tulungagung.

2.7.4 Sumber Data

Sebagai salah satu tindakan untuk mendapatkan data yang bisa digunakan untuk menjawab rumusan masalah penelitian, maka ada dua jenis sumberdata yang hendak dipergunakan dalam penelitian ini. Adapun jenis sumber data yakni :

a. Data Primer

Data primer merupakan data yang didapatkan secara langsung melalui pada saat terjun lapang, sesuai dengan pendapat Silalahi bahwa sumber dari data primer merupakan suatu objek ataupun dokumen orisinil (dokumen mentah) yang diperoleh dari narasumber atau informan pihak pertama.²⁴ Adapun data primer ini dilakukan wawancara dengan Kepala Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Holtikultura Kabupaten Tulungagung, lembaga asuransi dan petani baik peserta program maupun non peserta program asuransi usaha tani padi.

a. Data Sekunder

Data sekunder bertolak belakang dengan data primer, yakni pengambilan data dilakukan secara tidak langsung, biasanya peneliti mengambil data berupa jurnal, skripsi, dan juga artikel berita di internet mengenai program asuransi usaha tani padi guna mendukung penguatan argument dalam penelitian.

²⁴ Sillahi, Ulber.2010. *Metode Penelitian Sosial*. Bandung: PT Refika Aditama. Hlm 289

2.7.5 Teknik Pengumpulan Data

Pada penelitian deskriptif, pengumpulan data dilakukan pada kondisi secara alamiah. Tentunya akan diajukan pertanyaan-pertanyaan pada sumber data dan data yang diperoleh nantinya akan berbentuk data teks maupun gambar. Berikut ialah cara pengumpulan data yang digunakan oleh peneliti :

a. Observasi

Observasi merupakan salah satu metode yang digunakan dalam pengumpulan yang digunakan untuk menghimpun data dengan cara melakukan pengamatan secara langsung di lapangan sebagai upaya untuk memahami terkait dengan apa yang diketahui oleh subjek penelitian yang berhubungan dengan tema yang diangkat.²⁵

Observasi dilakukan secara langsung pada Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Holtikultura Kabupaten Tulungagung, diharapkan bisa memberikan gambaran terkait penerapan program asuransi usaha tani padi di Kabupaten Tulungagung yang berjalan kurang lebih selama 4 tahun ini. Selain itu, juga dilakukan pengamatan terhadap petani di Kabupaten Tulungagung Sehingga memperoleh data tentang kondisi apa saja yang mempengaruhi tingkat keikutsertaan petani dalam program asuransi usaha tani padi.

b. Wawancara

Wawancara yaitu suatu kegiatan komunikasi yang dilakukan antara peneliti dengan informan guna mendapatkan data atau informasi.

Wawancara tidak dilakukan secara terstruktur akan tetapi tetap

²⁵ Bungin, MB, *Penelitian Kualitatif*, Jakarta,; Prenada Media Group, 2010, Hlm. 115

memperhatikan pedoman yang telah dibuat sehingga garis-garis permasalahan tetap terjawab.²⁶

Wawancara dilakukan pada kepada subjek penelitian, sehingga bisa mendapatkan data yang relevan dengan evaluasi program asuransi usaha tani padi di Kabupaten Tulungagung, sehingga bisa memunculkan temuan baru maupun gagasan atau ide dalam penelitian.

c. Dokumentasi

Dokumentasi ialah salah satu metode yang digunakan dalam menelusuri data.²⁷ Dokumentasi dalam penelitian dilakukan dengan cara pengambilan gambar secara langsung oleh peneliti guna memperkuat hasil penelitian. Dokumen penelitian diperoleh dari dokumen atau data terkait program asuransi usaha tani padi yang diperoleh selama proses penelitian, serta gambar atau foto yang diambil baik secara langsung maupun tidak yang terkait dengan penelitian pada saat turun lapang yang kemudian bisa dijadikan sebagai pendukung data.

2.7.6 Teknik Analisa Data

Penelitian ini menggunakan teknik analisa data berupa deskriptif kualitatif. dalam penelitian ini data yang dianalisis bukan merupakan model statistika maupun matematika. Proses analisi ini menggunakan model Miles dan Huberman yakni dilakukan melalui reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan.²⁸

²⁶ Bungin, MB, 2010, *Penelitian Kualitatif*, Jakarta: Prenada Media Group, Halaman 115

²⁷ Ibid, Halaman 121

²⁸ Miles, Mathew B dan Huberman, A Michael. 1992. *Analisis Data Kualitatif*. Jakarta: Universitas Indonesia Press. Halaman 16

a. Reduksi Data

Reduksi data ialah suatu proses menyatukan, memilah dan memfokuskan data yang diperoleh peneliti, pada proses ini akan dilakukan penarikan rangkuman sebagai yang digunakan sebagai inti dari penelitian untuk mempertajam analisis antara data yang ada di lapangan dengan data pada penelitian. Selanjutnya, peneliti akan mendapatkan gambaran secara spesifik serta mempermudah dalam penelitian untuk tetap berada pada data yang sesuai dengan evaluasi program asuransi usaha tani padi di Kabupaten Tulungagung.

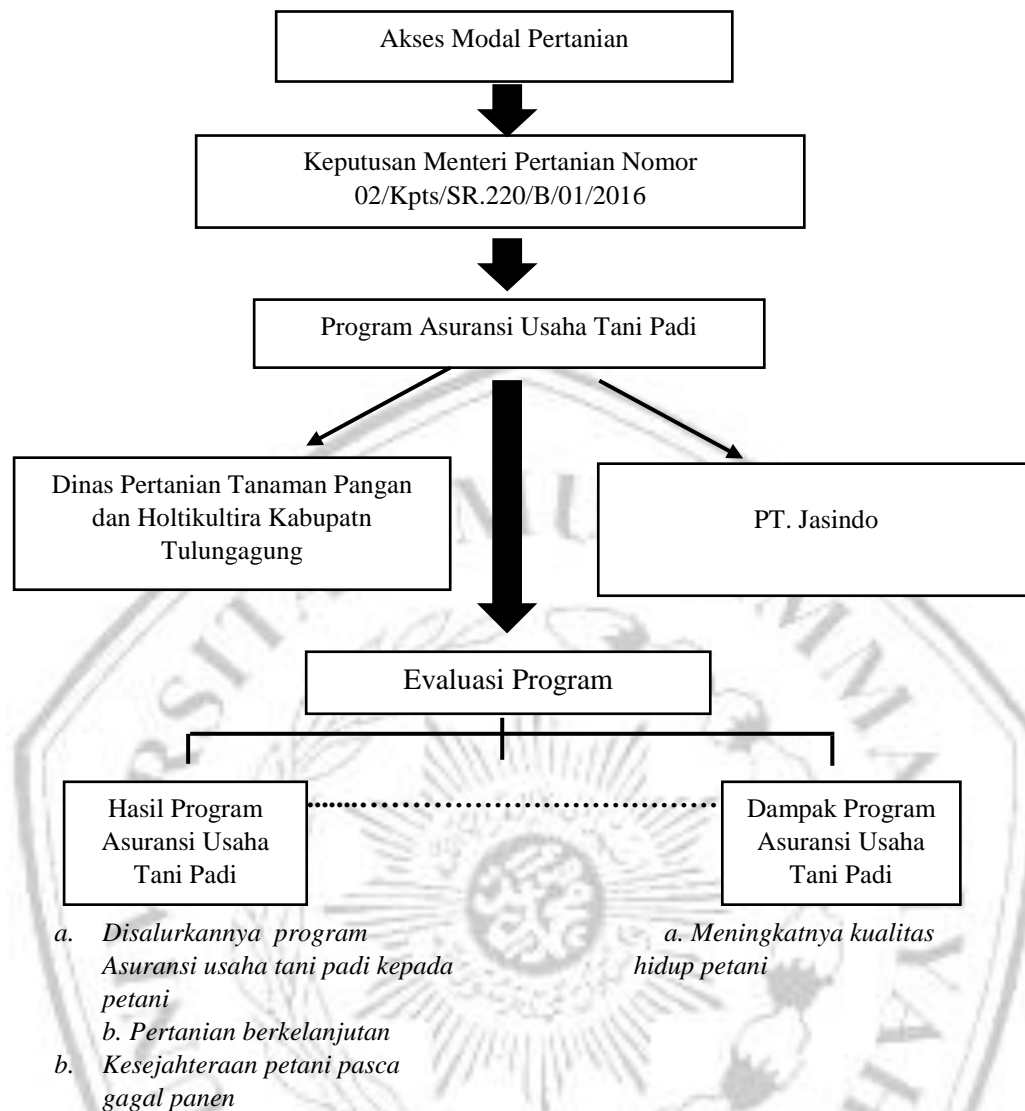
b. *Display Data/ Penyajian Data*

Penyajian data ialah hasil dari pereduksian data yang diubah menjadi bentuk naratif, bagan dan tabel hingga diagram alur. Proses penyajian data menjadi salah satu tolak ukur untuk mencapai analisis data yang valid. Dengan demikian, penelitian menjadi mudah dalam mendeskripsikan data yang diperoleh mengenai evaluasi program asuransi usaha tani padi di Kabupaten Tulungagung.

c. Menarik Kesimpulan

Pada tahap ini, penarikan kesimpulan dilakukan dengan melakukan verifikasi pada hasil penelitian, sehingga peneliti bisa mendapatkan kesimpulan dengan mencocokkan data dengan pengamatan yang telah dilakukan peneliti pada proses penelitian.

2.8 Kerangka Berpikir



Salah satu permasalahan dalam bidang pertanian yaitu gagal panen yang disebabkan oleh musim yang tidak menentu dan organisme pengganggu tanaman. Berdasarkan hal tersebut tentunya akan membuat para petani mengalami kerugian pada proses penanaman padi. Sehubungan dengan hal tersebut, maka diperlukan adanya upaya untuk menekan angka risiko kerugian yang mengancam pada sektor pertanian yaitu melalui program asuransi usaha tani padi.

Adapun tujuan utama dari program ini yaitu sebagai sumber akses permodalan, dimana petani yang mengalami gagal panen bisa mendapatkan bantuan premi sebesar Rp 6.000.000,-/Ha, sebagai gantinya petani juga harus

membayar preminya sebesar Rp 36.000,-/Ha. Hal tersebut dilakukan oleh pemerintah guna untuk melakukan peningkatan kesejahteraan petani pasca mengalami gagal panen sehingga para petani bisa melakukan produksi pertanian lagi.

Setelah program asuransi usaha tani padi di Kabupaten Tulungagung ini diimplementasikan maka perlu juga dilakukan evaluasi. Evaluasi disini yaitu evaluasi program,, artinya peneliti akan melakukan evaluasi terhadap program yang telah diterapkan di Kabupaten Tulungagung dengan melihat dari berbagai segi yakni segi hasil program dan dampak yan diperoleh dari program. Dimana penerapan program asuransi ini sudah dijalankan kurang lebih selama 4 tahun akan tetapi masih belum bisa memenuhi target keikutpesertaan petani yang telah ditentukan oleh pusat.

