

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Penelitian Terdahulu

Hasil dari penelitian sebelumnya menjadi hal yang sangat penting dan sangat berguna untuk dijadikan sebagai data pendukung. Hal itu diperlukan penulis sebagai bahan perbandingan dengan penelitian yang dilakukan pada saat ini. Dengan adanya penelitian terdahulu tentunya akan membantu penulis untuk memperbanyak teori yang hendak digunakan pada penelitian penulis.

Berdasarkan beberapa penelitian terdahulu, terdapat beberapa penelitian terdahulu yang telah ditelusuri dirasa cukup relevan dengan studi kasus penelitian ini. Adapun penelitian terdahulu yaitu sebagai berikut:

Tabel 2.1 Penelitian Terdahulu

No	Nama Peneliti dan Judul Penelitian	Hasil Penelitian	Perbandingan
			Persamaan & Perbedaan
1	Gilang Aldila Daniar (2018)/ Implementasi Asuransi Usaha Tani Padi Se-Eks Karesidenan Pati dalam Mengatasi Gagal Panen	Dalam pelaksanaan program asuransi usaha tani padi dilakukan di tiga kabupaten yaitu Kabupaten Kudus, Kabupaten Rembang, dan Kabupaten Pati. Pada proses penerapannya mengalami banyak perbedaan yaitu tingkat kontribusinya. Dari tiga kabupaten yang paling unggul atau banyak kontribusinya yaitu Kabupaten Pati, dalam kurun waktu dua tahun total lahan yang diasuransikan seluas 3.763,013 Ha. Angka tersebut cukup besar dibandingkan dengan Kabupaten Pati yaitu 2.706,356 Ha dan	Persamaan Pada studi kasus yang terjadi di tiga kabupaten yaitu Kabupaten Pati, Kabupaten Kudus dan Kabupaten Rembang menjelaskan tentang penerapan program asuransi usaha tani padi. Dalam penelitian tersebut juga menjelaskan apa saja factor penghambatnya, salah satunya adalah pada saat pelaksanaan sosialisasi. Hal tersebut serupa dengan permasalahan dalam penelitian penulis tentang sosialisasi

		<p>Kabupaten Rembang 1.062,85 Ha. Banyak tidaknya kontribusi petani dalam mengikuti program tergantung dengan factor penghambat dan pendukungnya. Salah satu factor penghambatnya yaitu pada akses jalan, kultur masyarakat sehingga pada saat sosialisasi kurang begitu tersampaikan.</p>	<p>program sehingga program jarang diminati karena ketidakpahaman masyarakat.</p> <p>Perbedaan</p> <p>Perbedaan yang terdapat dalam penelitian terdahulu yakni berada pada penggunaan teorinya. Teori yang dipergunakan pada penelitian ini yakni konsep implementasi karena penelitian ini menjelaskan bagaimana penerapan program asuransi usaha tani padi di tiga kabupaten tersebut serta menjelaskan beberapa factor pendukung dan penghambat. Sedangkan dalam penelitian ini penulis hendak mengkaji tentang evaluasi program, dimana melihat penyebab program itu tidak berjalan sesuai dengan tujuan yang direncanakan.</p>
2	<p>Zednita Azriani, Refdinal dan Cindy Paloma (2018)/ Pelaksanaan Asuransi Usaha Tani Padi dalam Meningkatkan Ketahanan Pangan di Kota Padang</p>	<p>Target lahan sawah yang telah ditargetkan oleh Dinas Pertanian Kota Padang yakni seluas 1000ha di tahun 2016 dan 1250ha di tahun 2017. Adapun daerah yang termasuk dalam jumlah lahan tersebut yakni Kecamatan Pauh, Kecamatan Nanggalo, Kecamatan Kuranji, dan</p>	<p>Persamaan</p> <p>Pada studi kasus tersebut terdapat persamaan yaitu kurang terpenuhinya target total luas lahan pertanian dalam keikutsertaan program asuransi usaha tani padi.</p> <p>Perbedaan</p>

		<p>Kecamatan Koto Tangah. Dalam realisasinya lahan sawah yang sudah terdaftar di tahun 2017 hanya 85.78ha atau sekitar 6,8% dari target yang telah ditentukan sebelumnya.</p>	<p>Perbedaan yang terdapat dalam penelitian terdahulu yakni berada pada penggunaan teorinya. Teori yang dipergunakan pada penelitian ini yakni konsep implementasi karena penelitian ini menjelaskan bagaimana penerapan program asuransi usaha tani padi di Kota Padang, akan tetapi penerapan programnya tidak mencapai target dan pemerintah Kota Padang pun melakukan pemaksaan agar para petani ikut serta dalam program tersebut dengan memberikan benih kepada para petani. Sedangkan dalam penelitian ini penulis hendak mengkaji tentang evaluasi program, dimana melihat penyebab program itu tidak berjalan sesuai dengan tujuan yang direncanakan.</p>
3	<p>Dhesrianti Safitri, Mujahidin Fahmid dan Pipi Diansari (2019) /Respons Petani Terhadap Program Asuransi Usaha Tani Padi (Autp) di Kecamatan Sajoanging,</p>	<p>Pelaksanaan program asuransi usaha tani padi di Kecamatan Sajoanging diawali di tahun 2016 dengan peserta sebanyak 214 petani. Dilihat dari banyaknya peserta bisa dikatakan bahwa respon petani terhadap program ini cukup baik. Akan tetapi pelaksanaan program</p>	<p>Persamaan Pada studi kasus penelitian tersebut yang menjadi persamaan yaitu terdapatnya masalah pada mekanisme program asuransi usaha tani padi yang tidak berjalan sesuai pedoman dikarenakan pada</p>

	Kabupaten Wajo, Provinsi Sulawesi Selatan	tersebut tidak berjalan maksimal dikarenakan beberapa factor diantaranya mekanisme dari program tersebut seperti pada pembayaran ganti rugi.	<p>proses pengklaiman asuransi atau pembayaran ganti rugi cukup rumit sehingga membuat para petani kesulitan, maka dari itu perlu diadakannya evaluasi.</p> <p>Perbedaan Perbedaan dalam studi kasus ini yaitu peminat dan respon petani mengenai program asuransi usaha tani padi di Kabupaten Wajo ini cukup baik melihat dari angka keikutsertaan para petaninya. Berbeda dengan tingkat keikutsertaan petani di Kabupaten Tulungagung dari tahun ke tahun belum mampu mencapai target.</p>
4	Mega Mustika, Anna Fariyanti, dan Netti Tinaprilla (2019)/ Analisis Sikap dan Kepuasan Petani terhadap Atribut Asuransi Usaha Tani Padi di Kabupaten Karawang Jawa Barat.	Hasil penelitian ini menyatakan bahwa indeks kepuasan terhadap atribut asuransi usaha tani padi sebesar 51,82%, nilai tersebut berada pada rentang 40 sampai 60 yang berarti petani cukup puas terhadap kinerja atribut-atribut program asuransi usaha tani padi. Akan tetapi indeks tersebut harus ditingkatkan sehingga banyak petani yang mau bergabung dan merasakan manfaatnya. Dalam hal ini pada proses sosialisasi sangat penting agar petani lebih memahami program tersebut.	<p>Persamaan Pada studi kasus ini peneliti menjelaskan bagaimana respon petani terhadap atribut cukup puas akan tetapi perlu ditingkatkan terutama pada sosialisasi langsung. hal ini sama dengan permasalahan dalam studi kasus penulis tentang kurangnya sosialisasi tentang program asuransi usaha tani padi sehingga kurang berpartisipasi masyarakat.</p> <p>Perbedaan Perbedaan terletak pada respon masyarakat</p>

			dimana masyarakat cukup puas dengan atribut program asuransi usaha tani padi di Kabupaten Karawang
5	Dzikri Syaraful Anam (2019)/ Evaluasi Pelaksanaan Program Asuransi Usaha Ternak Sapi/Kerbau (AUTS/K)	<p>Kesesuaian antara antara visi misi Kabupaten Lamongan dengan program asuransi usaha ternak sapi/kerbau sudah sesuai dengan tujuan evaluasinya. Terdapat 6 aspek atas kesesuaian tersebut yakni mudahnya akses, frekuensi, pelayanan yang dilakukan oleh pelaksana program dengan penerima program sudah sesuai dan tepat sasaran.</p> <p>Ketepatan pelayanan sudah berjalan tepat waktu sesuai dengan aturan yang ada. Akuntabilitas, pelaksanaan program sudah cukup maksimal dan bisa dipertanggungjawabkan.</p> <p>Kesesuaian program dengan kebutuhan sudah sesuai dengan kondisi lapangan bahwa masyarakat Lamongan membutuhkan program ini dikarenakan banyaknya peternak di sana.</p>	<p>Persamaan Pada studi kasus ini membahas tentang evaluasi program asuransi usaha ternak sapi/kerbau. Dalam hal ini teori yang digunakan sama dengan teori penulis. Terlebih permasalahan yang muncul juga sama terakait kurangnya diminati oleh masyarakat sehingga dibandingkan dengan daerah lainnya.</p> <p>Perbedaan Perbedaan yang terdapat dalam penelitian terdahulu yakni berada pada pemilihan objek penelitiannya. Dimana penelitian terdahulu meneliti program asuransi usaha ternak sapi/kerbau sedangkan peneliti sekarang meneliti asuransi usaha ternak padi.</p>
6	Nurseha Sakinah, Yudhanta Satygra, dan Nur Aslamaturrahmah D.P (2019)/ Evaluasi Program Bantuan Premi Asuransi Nelayanan (BPAN) di	Jumlah peserta yang ikut dalam program bantuan nelayan dari tahun 2017-2018 sebanyak 86 nelayan lalu pada tahun 2018 tercatat 67 nelayan. Penurunan angka tersebut dikarenakan hampir sebagian nelayan yang ada di Kecamatan Bintan Timur tidak memiliki kartu nelayan dan	<p>Persamaan Adapun kesamaan antara penelitian terdahulu dengan penelitian sekarang terdapat pada pokok pembahasannya yakni membahas evaluasi program asuransi dimana salah satu factor penghambatnya yaitu</p>

	<p>Kecamatan Bintang Timur Kabupaten Bintang Tahun 2018</p>	<p>ketidakpahaman masyarakat terhadap program ini sehingga mereka menganggap program bantuan ini gratis tanpa dipungut biaya apapun. Kurangnya sosialisasi pelaksana program merupakan salah satu penyebab dari kurang optimalnya program.</p>	<p>kurangnya sosialisasi dari pelaksana program.</p> <p>Perbedaan Perbedaan yang terdapat dalam penelitian terdahulu yakni berada pada pemilihan objek penelitiannya. yaitu program bantuan premi asuransi nelayan dan program asuransi usaha tani padi, dimana keduanya ini sama-sama berkuat pada seputar asuransi.</p>
7	<p>Muhammad Firyal Akbar (2016)/ Evaluasi Kebijakan Program Pemberian Dana Bantuan Operasional Sekolah</p>	<p>Hasil evaluasi tentang program dana bantuan operasional sekolah (BOS) di Kabupaten Mamuju Utara menunjukkan bahwa program tersebut berjalan cukup lancar meskipun ada beberapa kendala. Dalam penelitian ini sudah dijelaskan bahwa setiap indicator evaluasi sudah tercapai dengan baik. Adapaun beberapa masalah penting dalam program ini yaitu masih banyaknya laporan bahwa sekolah memungut biaya untuk para siswanya. Padahal dengan adanya program BOS ini seharusnya membebaskan pungutan dari siswa.</p>	<p>Persamaan Adapun kesamaan antara penelitian terdahulu dengan penelitian sekarang terdapat pada pokok pembahasannya yakni membahas evaluasi program. Dimana evaluasi ini dilakukan dikarenakannya belum maksimalnya penerapan program.</p> <p>Perbedaan Perbedaan yang terdapat dalam penelitian terdahulu yakni berada pada pemilihan objek penelitiannya program bantuan operasional sekolah dengan program asuransi usaha tani padi. Dimana permasalahan yang dibahas yaitu masih banyaknya kecurangan yang dilakukan pihak sekolah terkait adanya program tersebut.</p>

8	<p>Ali Roziqin dan Krimartini (2016)/ Evaluasi Dampak Kebijakan Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Laut di Kabupaten Rembang.</p>	<p>Hasil dari evaluasi dampak kebijakan pengelolaan wilayah pesisir dan laut di Kabupaten Rembang yakni dalam pengelolaan wilayahnya belum mencapai target optimal hal tersebut disebabkan oleh beberapa factor yaitu kurangnya koordinasi antar dinas, tingkat sumber daya manusia yang tergolong rendah, budaya masyarakat pesisir yang masih cenderung tidak baik, masih terdapat banyak kerusakan terumbu karang serta alat teknologi yang digunakan masih sederhana.</p>	<p>Persamaan Adapun kesamaan antara penelitian terdahulu dengan penelitian sekarang terdapat pada pokok pembahasannya yakni evaluasi, dimana dalam penelitian terdahulu menjelaskan belum maksimalnya pengelolaan wilayah pesisir dan laut di Rembang sehingga perlu dilakukan evaluasi. Hal tersebut sama halnya dengan penelitian sekarang.</p> <p>Perbedaan Perbedaan yang terdapat dalam penelitian terdahulu yakni berada pada pemilihan objek penelitiannya Pengelolaan wilayah laut dan pesisir dengan program asuransi usaha tani padi. Dimana permasalahan yang dibahas yaitu optimalnya kebijakan tersebut.</p>
9	<p>Ni Nengah Surning, I Gusti Agung Ayu, dkk (2018)/ <i>Willingness To Pay</i> Petani terhadap Pelaksanaan Asuransi Usaha Tani Padi (AUTP)</p>	<p>Hasil dari penelitian ini yaitu besarnya iuran premi AUTP yang ditetapkan melalui pendekatan <i>willingness to pay</i> yaitu Rp 30.853/ha/MT sedangkan iuran yang dibayarkan petani yaitu Rp 36.000/ha/MT sehingga dapat dikatakan bahwa para petani menginginkan iuran premi diturunkan. Adapun kendala bagi petani sendiri yaitu pada proses sosialisasi AUTP karena petani kurang</p>	<p>Persamaan Adapun kesamaan antara penelitian terdahulu dengan penelitian sekarang terdapat pada permasalahan yang timbul yakni kurangnya sosialisasi kepada peserta program serta proses pendaftarannya juga bisa dikatakan ribet sehingga menjadi</p>

		<p>mendapatkan sosialisasi tentang program tersebut. Sedangkan kendala untuk PT Jasindo sendiri yaitu kendala mengenai proses pendaftaran peserta program AOTP.</p>	<p>kendaka juga bagi pihak PT. Jasindo.</p> <p>Perbedaan Perbedaan dalam studi kasus ini yaitu dimana masyarakat di Kabupaten belum ada yang meminta untuk diturunkan biaya preminya akan tetapi masyarakat Kabupaten Tabanan ini meminta untuk menurunkan dari Rp 36.000/ha/MT menjadi RP. 30.853/ha/MT.</p>
10	<p>Yudi Rustandi dan Ismulhadi (2017)/ Analisis Pengambilan Keputusan Keikutsertaan Petani Pada Program Asuransi Usaha Tani Padi di Kabupaten Malang.</p>	<p>Tedapat beberapa factor yang mempengaruhi pada tingkat keikutsertaan petani dalam program asuransi usaha tani padi di Kabupaten Malang yakni factor persepsi petani yang sangat berpengaruh signifikan dalam pengambilan keputusan keikutsertaan petani di Kabupaten Malang</p>	<p>Persamaan Adapun kesamaan antara penelitian terdahulu dengan penelitian sekarang terdapat pada pada factor yang mempengaruhi keikutsertaan petani pada program AOTP sama-sama dipengaruhi oleh factor persepsi dan kepercayaan masyarakat setempat.</p> <p>Perbedaan Perbedaan yang terdapat dalam penelitian terdahulu yakni berada pada konsep yang digunakan pada penelitian dimana penelitian terdahulu mengambil konsep analisis sedangkan penelitian sekarang lebih mengarah ke evaluasi program. Sebenarnya sama-sama</p>

			berkaitan dengan analisis keikutsertaan petani terhadap program AUTP sehingga bisa dilakukannya evaluasi apabila kurang maksimal.
--	--	--	---

2.2 Kajian Teori

2.2.1 Kebijakan Publik

Kebijakan publik merupakan salah satu konsep yang penting dalam suatu kajian ilmu pengetahuan, khususnya pada bidang politik dan pemerintahan. Banyak para ahli yang memberikan arti pada kebijakan publik. Sebelum membahas kebijakan publik, alangkah lebih baiknya mengetahui makna dari kebijakan publik. Menurut Easton kebijakan merupakan salah satu keputusan dalam bidang politik yang kemudian dikembangkan oleh pemerintah yang mempunyai wewenang dalam system politik.¹ Sedangkan pengertian dari publik sendiri yaitu seluruh kegiatan yang berhubungan dengan orang banyak. Selanjutnya, menjadi satu rangkaian kata yakni kebijakan publik yang didefinisikan sebagai salah satu produk hukum yang berasal dari pemerintah dan ditujukan kepada masyarakat.

Banyak para ahli yang mendefinisikan arti dari kebijakan publik. Salah satunya yakni James Anderson, mendefinisikan kebijakan publik sebagai *“purposive course of action undertaken by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern”* (tindakan yang dilakukan pemerintah dalam menangani suatu

¹ Agustino, Leo, 2016, *Dasar-dasar Kebijakan Publik*, Bandung: Alfabeta, hlm 6

masalah).² Dalam hal ini pemerintah berperan sebagai pembuat kebijakan guna untuk memecahkan masalah.

Pendapat yang dikemukakan oleh Carl Friedrich mengatakan bahwa:

Kebijakan publik merupakan suatu rangkaian kegiatan dalam satu lingkungan yang diusulkan oleh seseorang atau lebih, yang dimana dalam suatu kegiatan tersebut terdapat beberapa masalah dan hambatan sehingga kebijakan ini berguna untuk mengatasi permasalahan tersebut.³

Pendapat tersebut menunjukkan bahwasanya ide dari sebuah kebijakan tentunya mempunyai maksud dan tujuan karena hal itu sangat penting dalam definisi kebijakan, karena sebuah kebijakan harus menunjukkan apa yang dikerjakan dan apa yang diusulkan dalam suatu pemecahan masalah. Thomas R. Dye menyatakan "*whatever governments choose to do or not to do*" (pemerintah memilih apapun untuk dilakukan atau tidak).⁴ Jadi bisa dikatakan bahwa definisi tersebut terfokus pada pilihan yang akan dilakukan oleh pemerintah ataupun yang tidak. Selain itu apabila pemerintah memilih untuk tidak melakukan tindakan tersebut maka hal tersebut bisa dikatakan dalam kebijakan publik karena hal tersebut mempunyai pengaruh yang sama

David Easton juga memberikan definisi kebijakan publik sebagai "*the autorative allocation of values for the whole society*",⁵ yang artinya bahwa dalam suatu system politik hanya pemilik otoritas yang bisa bertindak terhadap masyarakat dan pemerintah bebas memilih untuk melakukannya atau tidak. Hal tersebut dikarenakan pemerintah masuk pada "*authorities in a political system*" yang artinya bahwa seorang politis apabila mereka terlibat dalam urusan system

² Islamy, Irfan, 2009, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, Jakarta: Bumi Aksara, hlm 17

³ Ibid¹, hlm 7

⁴ Ibid²⁷, hlm 19

⁵ Ibid²⁶, hlm 19

politik sehari-hari, bertanggungjawab atas suatu permasalahan dan mereka juga harus bisa mengambil keputusan yang nantinya dapat diterima oleh masyarakat secara luas.

Berdasarkan beberapa makna dari para ahli mengenai kebijakan publik, dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah suatu rangkaian yang dilakukan ataupun tidak dilakukan oleh pemerintah yang memiliki tujuan untuk memecahkan permasalahan publik. Kebijakan publik biasanya tertulis pada ketentuan-ketentuan maupun perundang-undangan yang dibuat pemerintah sehingga sifatnya memaksa.

Program asuransi usaha tani padi merupakan salah kebijakan dari Kementerian Pertanian. Kebijakan ini dibuat sebagai upaya mengatasi permasalahan petani pasca mengalami gagal panen khususnya dalam permodalan. Harapan adanya program ini tidak hanya dapat memberikan modal kepada petani akan tetapi juga bisa meningkatkan ketahanan pangan di Kabupaten Tulungagung.

2.2.2 Evaluasi Kebijakan

Dalam pembuatan sebuah kebijakan tentunya dibutuhkan proses yang tidak sebentar sehingga bisa berjalan sesuai rencana yang telah ditentukan sebelumnya yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Pada saat menjalankan sebuah kebijakan tidak menutup kemungkinan mengalami kegagalan dan pemerintah harus mengetahui sisi keagalannya sehingga kebijakan tersebut dapat diperbaiki agar kegagalan tersebut tidak terulang kembali.

Pemerintah perlu melakukan beberapa upaya untuk memperbaiki kebijakan yang dirasa gagal, salah satunya yakni dengan melakukan evaluasi kebijakan. Alasan tersebutlah yang membuat evaluasi sangat penting dilakukan dalam proses

penerapan kebijakan. Terdapat 4 aspek dalam evaluasi kebijakan yakni⁶ : (1) proses pembuatan kebijakan, (2) proses implementasi, (3) konsekuensi kebijakan, (4) efektivitas dampak kebijakan.

Dalam hal ini evaluasi kebijakan lebih terfokus pada evaluasi penerapan kebijakan atau evaluasi formatif yang dikonsepsi oleh Palumbo. Menurut Palumbo bahwa evaluasi kebijakan yang sedang berjalan merupakan suatu analisa tentang seberapa jauh penerapan program dan hal apa saja yang bisa mempengaruhi tingkat keberhasilan penerapan program tersebut.⁷ Secara umum evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak pelaksanaan kebijakan tersebut.⁸ Apabila dikaitkan pada evaluasi penerapan program asuransi usaha tani padi di Kabupaten Tulungagung maka akan diketahui seberapa jauh penerapan program tersebut dan hal-hal apa saja yang mempengaruhi keefektifannya sehingga peneliti bisa mendeskripsikan keadaan di lapangan.

Pada penelitian ini, model evaluasi yang digunakan yakni model evaluasi formatif. Rossi dan Freeman mengatakan bahwa dalam evaluasi formatif terdapat tiga permasalahan, yakni : 1) seberapa jauh program mencapai target secara tepat ; 2) apakah penyampaian informasi dan pelayanan yang diberikan sudah sesuai

⁶ Wibawa, S, Prabukusumo, Y, Pramusinto, A 1994, *Evaluasi Kebijakan Publik*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.

⁷ Parsons, Wayne 2008, *Public Policy, Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.Hlm 549

⁸ Armanto, E. H., Salahudin, S., & Mulyono, H. (2018). *Evaluasi Kebijakan Publik (Studi Evaluasi Program One Village One Product Di Kabupaten Pasuruan)*. LOGOS (Journal Of Local Government Issues).

dengan model program; 3) sumberdaya apa yang diberikan dalam pada pelaksanaan program.⁹

Berdasarkan beberapa penjelasan yang sudah peneliti paparkan, terdapat beberapa makna dari evaluasi kebijakan. Evaluasi kebijakan merupakan suatu rangkaian terakhir dalam proses perumusan kebijakan. Evaluasi dilakukan untuk memberikan penilaian pada kebijakan yang sedang berjalan maupun yang sudah selesai dilaksanakan yang nantinya bisa menjadi penentu berhasil tidaknya sebuah kebijakan, sehingga bisa dilakukan perbaikan untuk ke depannya. Istilah evaluasi bisa kita pahami sebagai penaksiran (*appraisal*), pemberian angka (*rating*) dan penilaian (*assessment*). Evaluasi memberikan informasi yang valid dan dapat dipercaya tentang kinerja kebijakan yaitu tentang seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan dapat dicapai melalui tindakan publik, dalam pelaksanaannya evaluasi juga memberikan sumbangan berupa kritik terhadap nilai-nilai yang menjadi dasar tujuan dan target, serta memberikan sumbangan terhadap metode-metode analisis kebijakan lainnya termasuk perumusan masalah dan rekomendasi.¹⁰

Evaluasi masuk dalam salah satu kegiatan penting untuk menganalisa kebijakan yang sedang berjalan ataupun yang sudah selesai diterapkan. Berdasarkan hal tersebut William Dunn mengartikan evaluasi kebijakan sebagai prosedur yang harus dilakukan untuk mencari menggali informasi ataupun nilai

⁹ Dunn, William N, 2003, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press. Terj. *Public Policy Analysis: An Introduction Second Edition*, hlm 608

¹⁰ Dunn, William N, 2003, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press. Terj. *Public Policy Analysis: An Introduction Second Edition*, Hlm 536

yang mempunyai pengaruh besar terhadap kegiatan baik di masalah maupun di masa yang akan datang.¹¹

Selanjutnya, William Dunn menyatakan pendapatnya tentang evaluasi, bahwa evaluasi merupakan salah satu informan yang digunakan atas penilaian kinerja suatu kebijakan. Selain itu, menurutnya evaluasi juga memberikan masukan berupa kritik dan nilai berdasarkan pilihan dan tujuan sesuai dengan tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.

Jones juga memberikan pengertian evaluasi sebagai "*evaluation is an activity designed to judge the merits of government program which varies significantly in the specification objects, the techniques of measurements, the methods of analysis and the forms of recommendation*".¹² Menurut Jones bahwasanya evaluasi adalah suatu kegiatan atau tindakan yang dilakukan secara sengaja untuk menguji kualitas dari suatu program atau kebijakan pemerintah yang kegiatannya meliputi melihat kondisi lapangan, merencanakan teknis dan format usulan setelah pelaksanaan evaluasi.

Lester dan Stewart Jr mengelompokkan evaluasi kebijakan dalam 4 bagian yakni : 1) evaluasi proses, yakni evaluasi yang berkaitan dengan proses implementasi; 2) evaluasi dampak, yakni evaluasi yang berkaitan dengan hasil atau pengaruh dari sebuah penerapan program; 3) evaluasi kebijakan, yakni evaluasi yang berkaitan dengan pencapaian tujuan yang telah ditentukan di awal; 4) evaluasi meta evaluasi, yakni berhubungan dengan pelaksanaan beberapa kebijakan untuk melihat kesamaannya.¹³

¹¹ Ibid

¹² Agustino, Opcit, hlm 167

¹³ Lester, James P and Stewart Jr, Joseph, 2000. *Public Policy -An Evolutionary Approach*, Second edition. Belmont: Wadsworth-Thomas Learning. Hlm 134

Berdasarkan beberapa penelitian tersebut di atas maka dapat penulis simpulkan bahwa evaluasi kebijakan merupakan serangkaian proses untuk melihat seberapa jauh pencapaian program. Hal ini dilakukan tidak hanya dengan melihat hasil dan dampaknya saja, akan tetapi juga dilihat bagaimana prosesnya secara objektif, sistematis dan empiris mengenai target dari kebijakan tersebut.

Penelitian ini terfokus dalam evaluasi program asuransi usaha tani padi di Kabupaten Tulungagung pasca diterapkannya sejak tahun 2016 hingga sekarang dan mengukur tingkat keberhasilan program tersebut melalui evaluasi dampak agar terlihat hambatan apa saja pada proses pencapaian tujuan programnya.

2.2.2.1 Kriteria Evaluasi Kebijakan

Kriteria evaluasi ialah beberapa indikator yang digunakan pada penelitian sehingga bisa memberikan informasi terkait pelaksanaan kebijakan pada penelitian ini. Adapun kriteria evaluasi kebijakan menurut William N Dunn yakni¹⁴ :

1. Efektivitas, apakah hasil yang diinginkan sudah tercapai?
2. Efisiensi, seberapa besar usaha agar bisa mencapai hasil tujuan yang diinginkan?
3. Kecukupan, seberapa jauh pencapaian hasil yang diinginkan untuk memecahkan masalah?
4. Perataan, apakah pendistribusian biaya dan manfaat sudah merata kepada kelompok-kelompok berbeda?
5. Responsivitas, apakah hasil kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, preferensi atau nilai kelompok-kelompok tertentu?

¹⁴Ibid³⁴.Hlm 610

6. Ketepatan, apakah hasil (tujuan) yang diinginkan benar-benar berguna atau bernilai?

Efektivitas

Efektivitas berasal dari kata efektif artinya tercapainya, tercapainya tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Efektivitas juga bisa disebut dengan hasil guna, efektifitas berhubungan dengan hasil yang diharapkan dan hasil yang telah tercapai.¹⁵ William N Dunn mendefinisikan efektivitas sebagai sesuatu yang berhubungan dengan suatu kegiatan atau program apakah sudah mencapai titik keberhasilan sesuai tujuannya sesuai rasionalitas teknisnya.¹⁶

Berdasarkan pendapat tersebut dapat dijelaskan bahwa semakin besar pencapaian tujuan organisasinya maka tingkat keefektivannya juga besar. Namun, jika setelah dilaksanakannya program akan tetapi tidak bisa memecahkan masalah, maka bisa dikatakan kebijakan tersebut mengalami kegagalan. Mahmudi mengatakan bahwa efektivitas itu berhubungan antara output dan tujuan, artinya semakin besar kontribusinya maka tingkat keefektivan juga akan tinggi.¹⁷

Berdasarkan beberapa penjelasan yang sudah peneliti paparkan, ditarik kesimpulan bahwa efektivitas merupakan standar atau ukuran yang dipergunakan untuk menilai suatu kebijakan apakah sudah sesuai dengan sasaran dan tujuan yang

¹⁵ Herlina, Evi. 2009. *Evaluasi Kebijakan Sistem Informasi Manajemen Pengujian Kendaraan Bermotor (SIM PKB) Di Kota Cimahi*. (Skripsi) Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Komputer Indonesia, Bandung.Hlm 37

¹⁶ Dunn, William N.2003. *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.Hlm 429

¹⁷ Mahmudi. 2005. *Manajemen Kinerja Sektor Publik*. Yogyakarta: Akademi Manajemen Perusahaan YKPN.Hlm 92

hendak dicapai. Efektivitas juga menunjukkan seberapa jauh pelaksanaan organisasi atau program sesuai dengan tujuan yang telah ditentukan.¹⁸

Efisiensi

Menurut William N Dunn, efisiensi berkaitan seberapa banyak usaha yang diperlukan untuk menghasilkan tingkat keefektivan tertentu. Efisiensi bersinonim dengan rasionalitas ekonomi yaitu hubungann antara efektivitas dengan usaha yang pengukurannya melalui ongkos meter.¹⁹ Markus Zhan berpendapat bahwasanya efisiensi itu tepat atau sesuai pada proses pengerjaannya tidak melakukan pemborosan baik dari segi waktu, tenaga maupun biaya.²⁰

Apabila dari penjabaran tentang efisiensi di atas, disimpulkan bahwa efisiensi merupakan standar dalam penilaian tentang seberapa jauh usaha yang telah dilakukan. Apabila sasaran yang ingin hendak dicapai membutuhkan sederhana akan tetapi biayanya sangat besar dan tidak sebanding dengan hasilnya, maka dapat dikatakan bahwa kegiatan tersebut terlalu boros sehingga tidak layak untuk dilanjutkan lagi.

Kecukupan

Pada sebuah konteks kebijakan publik bisa dikatakan bahwa tercapainya suatu tujuan setelah dilaksanakannya kebijakan dapat dirasakan dan bisa menyelesaikan permasalahan dalam kebijakan tersebut. Menurut William N Dun

¹⁸ Siswadi, Edi. 2012. *Birokrasi Masa Depan Menuju Tata Kelola Pemerintah Yang Efektif dan Prima*. Bandung: Mutiara Press. Hlm 26

¹⁹ Winarno, Budi. 2008. *Kebijakan Publik Teori dan Proses Edisi Revisi*. Yogyakarta: Media Pressindo, hlm 185

²⁰ Zahnd, Markus. 2006. *Perancangan Kota Secara Terpadu*. Yogyakarta: Kanisius. Hlm 202-206

kecukupan merupakan seberapa jauh tingkat efektivitas memuaskan kebutuhan, nilai atau kesempatan yang bisa memicu permasalahan.²¹ Jadi bisa dikatakan bahwa kecukupan ini masih berhubungan dengan efektivitas yakni dengan memprediksikan apakah sejauh apa alternative dapat memuaskan kebutuhan, nilai dan kesempatan dalam penyelesaian masalah.

Perataan

Perataan dalam konteks kebijakan publik sama halnya dengan keadilan yang didapatkan dari objek kebijakan publik. William N Dunn mengatakan bahwasanya perataan berkaitan erat dengan rasionalitas legal sosial dan menunjuk ke distribusi akibat dan usaha antara kelompok satu dengan yang lainnya secara berbeda-beda.²²

Dalam pelaksanaan sebuah kebijakan, dasaran utamanya yakni keadilan. Artinya, seluruh lapisan masyarakat yang merupakan objek dari kebijakan, keseluruhan harus merasakan manfaat dari kebijakan secara merata tanpa terkecuali.

Responsivitas

Responsivitas merupakan sebuah respon dari sebuah kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah atau bisa dikatakan sebagai tanggapan pemerintah untuk menyelesaikan masalah yang ada di masyarakat. William N Dun menyatakan bahwa responsivitas berhubungan dengan sejauh mana suatu kebijakan bisa

²¹ Dunn, William N.2003. *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.Hlm 612

²² Dunn, William N.2003. *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.Hlm 612

mencukupi kebutuhan, preferensi atau nilai kelompok tertentu yang menjadi kebutuhan.²³ Keberhasilan suatu kebijakan dapat dilihat dari bagaimana respon masyarakat terkait kebijakan tersebut baik secara positif maupun negative sehingga dapat dilakukan tindak lanjut mengenai kebijakan tersebut.

Ketetapan

Indikator evaluasi yang terakhir yakni ketetapan terhadap kebijakan dalam memecahkan masalah pada masyarakat. William N Dun menjelaskan ketetapan sebagai standarisasi untuk memilih sebuah alternative yang telah disarankan hal tersebut menjadi sebuah pilihan yang dinilai layak. Kriteria kelayakan dikaitkan dengan rasionalitas substansif karena dalam kriteria tersebut terfokus pada substansi melainkan bukan cara dalam proses perealisasi tujuan tersebut.²⁴

Berdasarkan beberapa penjelasan yang telah dipaparkan di atas, maka mendapat kesimpulan bahwa sebuah ketepatan ialah penilaian atas tujuan kebijakan yang berguna untuk mendapatkan solusi dari masalah yang sedang dihadapi pada masyarakat sehingga nanti dapat melihat apakah kebijakan tersebut menjadi sebuah penyelesaian atau malah sebaliknya yakni menimbulkan masalah baru.

2.2.2.2 Tujuan Evaluasi Kebijakan

Evaluasi memiliki peran yang sangat penting pada proses analisa kebijakan, hal ini dikarenakan evaluasi berfungsi sebagai sumber informasi mengenai kinerja

²³ *Ibid*, hlm 613

²⁴ Dunn, opcit, hlm 499

suatu kebijakan dan seberapa jauh pencapaian tujuannya. Evaluasi juga dapat memberi kritik dan saran terkait penilaian suatu kebijakan dan juga bisa memberikan saran rekomendasi selanjutnya.²⁵ William N Dunn memetakan tujuan evaluasi menjadi beberapa poin yakni :

1. Evaluasi kebijakan berupaya memberi informasi yang penting terkait dengan kinerja sebuah kebijakan. Hal tersebut dilakukan guna melakukan penilaian aspek ataupun metode pelaksanaan kebijakan serta penilaian terhadap hasil penggunaan instrument.
2. Evaluasi kebijakan berupaya melakukan penilaian terhadap ketepatan tujuan dan target dari masalah yang sedang terjadi. Atau bisa dikatakan apakah tujuan kebijakan yang telah ditetapkan sebelumnya bisa menyelesaikan permasalahan atau tidak.
3. Evaluasi kebijakan berupaya memberi bantuan kebijakan lainnya terutama pada sisi metodologi. Keseluruhan hasil dari penilaian yang sudah dilakukan nantinya akan dijadikan pembelajaran bagi pelaksana kebijakan di lain waktu.

Hal tersebut juga dikemukakan Jones, bahwasanya evaluasi kebijakan dapat dipergunakan untuk dua tujuan yakni sebagai cara untuk melakukan penilaian seluruh kejadian selama proses kebijakan dan sebagai cara untuk menilai manfaat dari suatu program.²⁶ Evaluasi juga bisa dipergunakan untuk mendeteksi ada tidaknya penyimpangan yang dilakukan oleh pelaksana maupun objek dari kebijakan, menemukan ketimpangan antara tujuan dengan hasil yang didapatkan serta bisa memberikan saran atau rekomendasi untuk masa yang mendatang.

²⁵ Ibid

²⁶ Leo Agustino, 2016, *Dasar-dasar Kebijakan Publik*, Bandung: Alfabeta, hlm 178

Secara kesimpulan dapat diketahui manfaat dari evaluasi yaitu memberi pilihan antara melanjutkan atau tidaknya kebijakan sehingga bisa diganti dengan kebijakan yang baru atau bisa juga melanjutkan kebijakan yang sudah dijalankan sebelumnya akan tetapi perlu dilakukan perbaikan baik secara mendasar maupun prosedur dalam pelaksanaannya serta menjadikan keberhasilan suatu kebijakan menjadi salah satu percontohan kebijakan yang akan digunakan masa mendatang.

2.2.3 Program Asuransi Usaha Tani Padi

Permasalahan mengenai gagal panen masih sering menjadi topik masalah yang dianggap serius oleh para petani. Iklim yang tidak menentu hingga organisme pengganggu tanaman menjadi penyebab terhambatnya pertumbuhan tanaman padi. Hal tersebut tentunya akan mempengaruhi tingkat produktivitas pertanian yang nantinya akan memberikan dampak pada kesejahteraan petani. Resiko gagal panen akan membuat petani mengalami kecemasan, selain tidak dapat modal untuk melakukan penanaman selanjutnya, resiko gagal panen juga dapat menyebabkan petani tidak bisa merasakan hasil panennya, hal tersebut tentunya akan berpengaruh terhadap pendapatan rumah tangga mereka.

Sehubungan dengan permasalahan tersebut, tentunya diperlukan upaya dari pemerintah untuk menekan angka kerugian yang mengancam bidang pertanian. 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. Resiko yang dijamin dalam program

asuransi usaha tani padi ini meliputi banjir, kekeringan, serangan hama dan OPT.²⁷ Serangan hama dan dan penyakit ini akan mengakibatkan kerusakan sehingga petani mengalami gagal panen dan kerugian.

Program asuransi usaha tani padi pertama kali diterapkan di Indonesia yakni pada tahun 2016 sebagai salah satu usaha pemerintah untuk melindungi para petani dari resiko gagal panen. 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 APBN 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.

Keberadaan program asuransi usaha tani padi di Kabupaten Tulungagung pastinya banyak memiliki manfaat. Terdapat beberapa manfaat dari program ini baik untuk petani maupun pemerintah. Manfaat untuk petani yaitu dapat memberikan uang ganti rugi bagi petani sehingga mereka bisa melakukan penanaman selanjutnya, dapat mempermudah petani dalam mengakses modal dan juga bisa memberikan dorongan bagi petani agar menggunakan input produksi sesuai dengan ketentuannya.²⁸ Sedangkan manfaat bagi pemerintah yaitu dapat melindungi APBN khususnya dalam bidang pertanian karena sudah diselesaikan dengan pihak asuransi dan pada jangka waktu tertentu juga bisa mengurangi angka

²⁷ Kementerian Pertanian Republik Indonesia, diakses pada 25 februari 2020
<https://www.pertanian.go.id/home/?show=news&act=view&id=1609>

²⁸ *Pedoman Bantuan Premi Asuransi Usaha Tani Padi*, Direktorat Jenderal Sarana dan Prasarana Pertanian, Kementerian Pertanian, 2016, hlm. 2

kemiskinan dalam bidang pertanian, serta dapat menaikkan produktivitas pertanian secara nasional hingga bisa menekan angka impor.²⁹

Berdasarkan pernyataan tersebut, dapat dikatakan bahwasanya konsep dari program asuransi usaha tani padi ini dibentuk guna memberikan pengaruh yang positif bagi pertanian di Indonesia apabila penerapannya dilakukan secara baik dan benar sesuai ketentuan yang berlaku. 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.

2.2.3.1 Indikator Pelaksanaan Evaluasi Program Asuransi Usaha Tani Padi berdasarkan Pedoman Bantuan Asuransi Usaha Tani Padi

Ada beberapa indikator pelaksanaan evaluasi asuransi usaha tani padi yang tercantum dalam pedoman bantuan asuransi usaha tani padi yang digunakan untuk menilai keberhasilan program asuransi usaha tani padi yakni :

- a. *Replanting*, yakni bagaimana penerapan program usaha tani padi di Kabupaten Tulungagung, apakah sudah sesuai dengan prosedur yang berlaku atau belum.
- b. Keikutsertaan Petani dan Pemahaman Petani atas Manfaat Program Asuransi Usaha Tani Padi, yakni apakah petani sudah paham tentang programnya beserta manfaatnya dan ikut dalam program asuransi usaha tani padi.

²⁹ *Ibid*, hlm. 4

- c. Klaim Asuransi terbayar oleh pihak asuransi, yakni apakah pihak asuransi benar-benar sudah membayarkan klaim asuransinya dan petani juga menerima klaim asuransi sesuai dengan prosedur yang telah ditetapkan

