

BAB II

LANDASAN KONSEPTUAL

2.1 Kajian Empirik

Penelitian mengenai pelaksanaan UPSUS Pajale pernah dilakukan oleh Anas Winarso, Yanuar Fitri, dan Fendria Sativa (2017) dengan judul “Evaluasi Pelaksanaan Program UPSUS Pajale di Desa Sri Agung Kecamatan Batang Asam Kabupaten Tanjung Jabung Barat” menggunakan metode kuantitatif. Penelitian yang dilakukan oleh seorang alumnus dan dua orang staf pengajar Fakultas Pertanian Universitas Jambi ini berfokus pada hubungan pelaksanaan program dengan tujuan program dengan menitikberatkan penelitian pada indeks pertanaman (IP), produksi, dan produktifitas tanaman padi dan jagung. Selain itu, mereka juga mencari tahu dampak yang terjadi dengan adanya program ini terhadap produksi tanaman padi dan jagung di lokasi penelitian. Penelitian yang melihat pada setiap kegiatan ini memiliki beberapa temuan, yaitu 1) pelaksanaan program UPSUS Pajale di Desa Sri Agung sudah berjalan dengan baik, tetapi IP tidak mengalami peningkatan karena IP di desa ini sudah tergolong tinggi, yakni 3 kali dalam setahun, 2) terdapat hubungan yang nyata antara pelaksanaan dengan tujuan program UPSUS Pajale, dan 3) UPSUS Pajale berdampak pada kenaikan produksi dan produktifitas padi dan jagung.

Selain penelitian Anas Winarso, dkk di atas, ada juga penelitian yang dilakukan oleh Jeremy Ponto, Noortje M. Benu, dan Ribka M. Kumaat (2017)

yang berjudul “UPSUS Pajale Dalam Menunjang Program Swasembada Pangan di Kabupaten Bolaang Mongondow”. Berbeda dengan penelitian sebelumnya, penelitian yang dilaksanakan sejak tahun 2016 sampai tahun 2017 ini menggunakan metode kualitatif dan menggunakan sumber data sekunder. Berdasarkan data hasil produksi tanaman padi, jagung, dan kedelai tahun 2015 dan 2016 yang diperoleh dari Dinas Pertanian Provinsi Sulawesi Utara, mereka kemudian menganalisis penyebab meningkat ataupun menurunnya produksi dan produktifitas ketiga jenis tanaman ini. Berdasarkan penelitian yang dilakukan selama satu tahun tersebut, mereka mengemukakan bahwa 1) produksi padi pada tahun 2015 terus mengalami peningkatan, tetapi kemudian menurun pada awal tahun 2016 lalu kembali meningkat pada akhir tahun. Peningkatan produksi yang terjadi disebabkan oleh beberapa faktor seperti luas lahan, jumlah tenaga kerja efektif, jumlah pupuk dan pestisida, pengalaman petani, jarak tempat tinggal, dan sistem irigasi. Selain itu, khusus pada tahun 2016 peningkatan produksi terjadi karena adanya peningkatan hasil per hektar dan luas panen, penggunaan pupuk dan teknologi pemupukan yang baik serta penggunaan alat dan mesin pertanian (alsintan); 2) Produksi jagung pada tahun 2015 dan 2016 mengalami fluktuasi, yaitu meningkat pada setiap awal tahun kemudian menurun pada akhir tahun. Hal ini disebabkan oleh keterlambatan pemerintah dalam memberikan bibit unggul. Selain itu, penyebab lain yang disampaikan oleh para peneliti ialah bahwa terdapat dua kelompok faktor utama, yaitu faktor biologi seperti lahan, pupuk, bibit, dan sebagainya, dan faktor sosial–ekonomi seperti modal, tingkat pendidikan, dan sebagainya.

Kemudian pada tahun 2017 juga terdapat laporan dari kelompok mahasiswa Fakultas Pertanian Universitas Gajah Mada yang berjudul “Pelaksanaan Program Upaya Khusus (UPSUS) Swasembada Pangan di Kabupaten Wonosobo Provinsi Jawa Tengah” sebagai *stakeholder* yang telah melakukan pendampingan selama tiga bulan. Pendampingan yang dilakukan para mahasiswa beserta dosen mereka ini dilakukan dalam beberapa kegiatan yang meliputi 1) pelatihan budidaya salibu (sekali tanam panen berulang – ulang) dan pendampingan kelompok tani (teknis dan administrasi), 2) pengawalan alat dan mesin pertanian (alsintan), 3) pengawasan penyediaan dan penggunaan benih unggul, penyediaan dan penggunaan pupuk berimbang (oleh pemerintah), dan rehabilitasi jaringan irigasi tersier (RJIT), 4) pengaturan musim tanam menggunakan kalender musim tanam (KATAM), dan 5) pelatihan petani dan pengujian teknologi yang telah membantu petani untuk lebih mengenal budidaya padi organik dan budidaya salibu. Berdasarkan pendampingan yang telah dilakukan, terdapat beberapa masalah yang dihadapi seperti waktu pendampingan yang terlalu singkat, bantuan alsintan yang belum tepat guna, kualitas benih kurang baik, target perluasan area tanam yang terlalu tinggi, dan banyaknya PPL dan petani yang belum memahami teknik budidaya salibu.

Berbeda dari penelitian – penelitian sebelumnya, pada penelitian ini penulis akan melakukan evaluasi terhadap implementasi UPSUS Pajale menggunakan latar belakang Ilmu Administrasi Publik. Penelitian ini akan menggunakan teori implementasi dari pakar administrasi publik menggunakan metode penelitian campuran (kualitatif dan kuantitatif) dengan bersumber pada

data primer dan sekunder, kemudian melihat apakah pelaksanaan telah dijalankan sesuai dengan apa yang telah direncanakan. Selain itu, lokasi penelitian merupakan lokasi yang tidak memiliki hasil produksi tanaman kedelai tetapi pernah mendapat bantuan benih kedelai; persoalan ini juga menjadi keunikan tersendiri dari penelitian ini.

2.2 Evaluasi Implementasi Kebijakan

Setiap kebijakan, baik dalam bentuk undang – undang maupun program, pasti memiliki tujuan yang hendak dicapai. Umumnya tujuan kebijakan publik ialah untuk memecahkan masalah publik dan memenuhi kepentingan publik. Untuk mengetahui apakah kebijakan publik yang dihasilkan tersebut mencapai tujuan yang dikehendaki atau tidak, perlu dilakukan evaluasi.

2.2.1 Evaluasi Kebijakan

Menurut William N. Dunn, evaluasi kebijakan adalah suatu kegiatan akhir untuk menjawab persoalan tentang perubahan – perubahan apa yang terjadi dan juga evaluasi akhir menghasilkan informasi yang bersifat penilaian dalam memenuhi kebutuhan, peluang atau memecahkan permasalahan. Kemudian Tripodi mengartikan evaluasi kebijakan sebagai sebuah proses penilaian capaian dari beberapa kegiatan yang telah direncanakan untuk mendukung tercapainya tujuan.

Berbeda dengan pandangan – pandangan di atas, Spaulding memahami evaluasi sebagai kegiatan yang dilakukan untuk tujuan pengambilan keputusan yang kemudian menghasilkan rekomendasi guna perbaikan program. Pernyataan

ini mendukung pendapat Parsons bahwa evaluasi dan analisis meliputi serangkaian kegiatan untuk mendukung proses pengambilan keputusan. Berdasarkan beberapa pendapat di atas, dapat dipahami bahwa evaluasi kebijakan merupakan sebuah kegiatan pengumpulan informasi sebagai bahan penilaian atas kesesuaian tujuan dengan hasil maupun manfaat untuk dijadikan sebagai rekomendasi untuk pengambilan keputusan selanjutnya.

Secara umum istilah evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran, (*appraisal*), pemberian angka (*rating*), dan penilaian (*assessment*), kata – kata yang menyatakan usaha untuk menganalisis hasil kebijakan dalam arti satuan nilainya (Dunn dalam Deddy Mulyadi 2016: 85). Pernyataan ini memberi kejelasan terhadap kekeliruan umum yang menganggap bahwa evaluasi hanya bisa dijalankan untuk mengetahui hasil ataupun dampak dari suatu kebijakan setelah kebijakan tersebut dijalankan dalam kurun waktu tertentu atau setelah kebijakan selesai diimplementasikan. Evaluasi kebijakan sesungguhnya juga membahas persoalan formulasi, implementasi, hasil, dan dampak dari suatu kebijakan publik.

2.2.2 Model Implementasi Kebijakan

Setiap kebijakan yang telah diformulasikan haruslah diimplementasikan guna mencapai hasil yang diinginkan. Keberhasilan implementasi kebijakan publik kadangkala tidak hanya memerlukan rasionalitas, tapi juga kemampuan pelaksana untuk memahami dan merespon harapan – harapan yang berkembang di masyarakat di mana kebijakan publik dilaksanakan. Implementasi sebuah

kebijakan, menurut Purwanto dan Sulistyastuti (2015), dilakukan oleh mereka yang disebut sebagai *implementing agency*, atau yang oleh Leo Agustino (2016) dikenal sebagai implementor. Para implementor kebijakan ini ialah para birokrat, dimulai dari birokrat yang berada ada posisi teratas sampai para birokrat garda depan.

Menurut Ripley dan Franklin, implementasi adalah apa yang terjadi sesudah undang – undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (*benefit*), atau suatu jenis keluaran yang nyata (*tangible output*). Kemudian, dalam Tahir (2014), mereka mengemukakan bahwa kriteria pengukuran keberhasilan implementasi kebijakan didasarkan pada tiga aspek yaitu:

1. Tingkat kepatuhan birokrasi

Artinya setiap aparatur dalam birokrasi atau implementor kebijakan publik dituntut memiliki sikap dan mental yang patuh dan taat asas dalam melaksanakan setiap kebijakan.

2. Kelancaran rutinitas dan tidak adanya masalah

Dalam hal ini setiap implementor harus mampu mereduksi setiap masalah dan menjadi pemecah masalah agar mampu untuk tetap menjaga kelancaran rutinitas atau aktifitas implementasi kebijakan publik.

3. Kinerja

Di sini berarti setiap kebijakan itu haruslah dilihat pelaksanaan dan dampak (manfaat) yang dikehendaki dari program. Kinerja kebijakan

ditentukan oleh kinerja individu dan para implementor kebijakan publik itu sendiri.

2.2.3 Evaluasi Implementasi Kebijakan

Evaluasi implementasi kebijakan publik merupakan salah satu tahap di mana kebijakan publik yang telah atau sedang dijalankan (diimplementasikan) dinilai dan diberi *rating* untuk menilai kinerja dari kebijakan tersebut ataupun kinerja dari implmentor kebijakan. Menurut Ripley dan Franklin kriteria pengukuran keberhasilan implementasi didasarkan pada tiga aspek, yaitu: 1) tingkat kepatuhan birokrasi, 2) adanya kelancaran rutinitas dan tidak adanya masalah, dan 3) pelaksanaan dan dampak (manfaat) yang dikehendaki dari semua program yang ada —dalam Tahir, aspek ke tiga ini disebut sebagai kinerja.

Keberhasilan kebijakan sangat ditentukan oleh tahap implementasi dan keberhasilan proses implementasi ditentukan oleh kemampuan implementor, yaitu 1) kepatuhan implementor mengikuti apa yang diperintahkan oleh atasan, dan 2) kemampuan implementor melakukan apa yang dianggap tepat sebagai keputusan pribadi dalam menghadapi pengaruh eksternal dan faktor non-organisasional. Keberhasilan kebijakan atau program juga dikaji berdasarkan perspektif proses implementasi dan perspektif hasil. Pada perspektif proses, program pemerintah dikatakan berhasil jika pelaksanaannya sesuai dengan petunjuk dan ketentuan pelaksanaan yang dibuat oleh pembuat program yang mencakup antara lain cara pelaksanaan, agen pelaksana, kelompok sasaran, dan manfaat program.

Sedangkan pada perspektif hasil, program dapat dinilai berhasil manakala program membawa dampak seperti yang diinginkan.

2.3 Upaya Khusus Peningkatan Produksi Padi, Jagung, dan Kedelai (UPSUS Pajale)

Upaya khusus peningkatan produksi padi, jagung, dan kedelai (UPSUS Pajale) merupakan program nasional yang ditetapkan oleh pemerintah pusat melalui Kementerian Pertanian dalam mendukung swasembada pangan yang berfokus pada tiga bahan makanan pokok yaitu padi, jagung, dan kedelai sebagai bahan pokok yang dinilai strategis dalam pemenuhan gizi masyarakat melalui sektor pertanian. Program ini diatur dalam Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 14/Permentan/OT.140/3/2015 dan dilakukan dalam beberapa kegiatan, yaitu:

1. Rehabilitasi Jaringan Irigasi Tersier (RJIT)
2. Penyediaan Alat dan Mesin Pertanian (Alsintan)
3. Penyediaan dan penggunaan benih unggul
4. Penyediaan dan penggunaan pupuk berimbang
5. Pengaturan musim tanam melalui Kalender Musim Tanam (KATAM)
6. Pelaksanaan Program Gerakan Penerapan Pengelolaan Tanaman Terpadu (GP-PTT)
7. Perluasan Area Tanam (PAT)
8. Peningkatan Optimasi Lahan (POL)
9. Demfarm (Pengujian teknologi oleh perguruan tinggi)

Program UPSUS Pajale ini bertujuan untuk meningkatkan produktifitas tanaman dari segi hasil dan kualitas melalui penerapan teknologi yang spesifik lokasi. Secara lebih jauh, UPSUS Pajale ini dilakukan guna mendukung ketahanan pangan dengan target bahwa akan mencapai swasembada pangan pada tahun 2017. Untuk itu, indikator keberhasilan program ini sesuai dengan yang dicantumkan dalam Pedoman Umum UPSUS Pajale tahun 2015 ialah:

1. Tersedianya air yang cukup bagi luasan area persawahan melalui pengembangan/ rehabilitasi jaringan irigasi;
2. Tersedianya pupuk, benih, dan obat – obatan;
3. Meningkatnya IP dan produktifitas padi dengan potensi peningkatan IP minimum 0,5 dan peningkatan produktifitas minimum 0,3 ton/ ha GKP;
4. Tercapainya produktifitas jagung minimal sebesar 5,04 ton/ ha pada area tanam baru dan 1 ton/ ha pada area *existing*;
5. Tercapainya produktifitas kedelai minimal sebesar 1,5 ton/ ha ada area tanam baru dan 0,2 ton/ ha pada area *existing*;
6. Meningkatnya kualitas teknis budidaya penerima manfaat di lokasi kegiatan rehabilitasi jaringan irigasi, optimasi lahan, GP-PTT, PAT kedelai, dan PAT jagung melalui:
 - a) Penerapan pola jajar legowo 4:1 dan 2:1;
 - b) Penggunaan benih varietas unggul baru (VUB) berupa benih padi inbrida, benih padi hibrida, benih jagung hibrida, dan benih kedelai;
 - c) Penggunaan pupuk berimbang sesuai rekomendasi.

7. Meningkatnya penggunaan alat dan mesin pertanian melalui penyaluran Bantuan Alat dan Mesin Pertanian berupa alat dan mesin pra panen, alat dan mesin pasca panen, serta alat dan mesin pengolahan hasil pertanian.

2.4 Evaluasi Implementasi UPSUS Pajale

UPSUS Pajale merupakan program nasional yang diserukan oleh pemerintah pusat melalui Kementerian Pertanian dengan cara diteruskan melalui Dinas Pertanian Provinsi/ Kabupaten/ Kota sebagai upaya khusus peningkatan produksi padi, jagung, dan kedelai yang merupakan bahan makanan pokok yang dianggap strategis di Indonesia selain ubi kayu. Sasaran UPSUS Pajale ialah para petani yang ada di Indonesia dengan implementor yang berperan sebagai ujung tombak ialah para PPL. Secara operasional, program ini dilakukan dengan memberikan bantuan berupa benih, pupuk, obat – obatan, alsintan, perbaikan irigasi, dan lain – lain, termasuk juga pendampingan dan pengenalan serta sosialisasi teknologi baru.

Di tingkat daerah, UPSUS Pajale dilaksanakan oleh Dinas Pertanian Provinsi, diturunkan pada Dinas Pertanian Kabupaten yang berkoordinasi dengan Badan Penyuluh Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan (BP3K) yang ada di setiap kecamatan. Dan untuk mengetahui pelaksanaan hingga hasil yang dicapai, program ini perlu dievaluasi menggunakan beberapa kriteria yang dikemukakan oleh Ripley dan Franklin yang meliputi:

1. Tingkat kepatuhan birokrasi

Kepatuhan implementor dianggap sebagai salah satu faktor yang berpengaruh di dalam keberhasilan implementasi kebijakan publik. Arah kepatuhan yang dimaksud oleh Ripley dan Franklin ialah kepatuhan para implementor terhadap lembaga atau birokrasi di atasnya maupun terhadap atasan, serta terhadap aturan yang berlaku.

2. Kelancaran rutinitas dan tidak adanya masalah

Berkaitan dengan kemampuan implementor dalam memahami kendala yang ada pada kelompok sasaran dan berperan sebagai pihak yang memfasilitasi penyelesaian masalah ataupun yang menyelesaikan masalah.

3. Kinerja

Berkenaan dengan pelaksanaan program itu sendiri serta implementor dan kelompok sasaran yang ada pada program ini.

2.5 Kerangka Pikir

Swasembada pangan adalah keadaan di mana suatu negara mampu memenuhi kebutuhannya sendiri dalam bidang pangan. Sebagai upaya untuk memenuhi kebutuhan pangan yang terus meningkat, pemerintah telah menetapkan Pencapaian Swasembada Pangan Berkelanjutan yang harus dicapai dalam waktu tiga tahun. Untuk mencapai swasembada pangan ini, pemerintah Indonesia menetapkan upaya khusus (UPSUS) di bidang pertanian guna meningkatkan produksi tanaman pangan. Jenis tanaman yang digencarkan dalam UPSUS ini ialah tanaman padi, jagung, dan kedelai (pajale) karena dianggap sebagai tiga dari empat komoditas strategis di Indonesia.

UPSUS Pajale merupakan program pemerintah pusat yang dalam pelaksanaannya menggunakan pendekatan *top-down* atau dikenal juga dengan kebijakan sentralistis (dari pusat ke daerah). Kementerian Pertanian melalui Permentan No. 14/Permentan/OT.140/3/2015 mengatur tentang pelaksanaan teknis dari UPSUS Pajale ini bagi setiap implementor yang ada di daerah, khususnya implementor yang berada di ranah teknis atau dikenal juga sebagai implementor “ujung tombak”. Melalui peraturan ini diharapkan bahwa apa yang telah ditetapkan sebagai tujuan program UPSUS Pajale dapat dicapai.

Tujuan UPSUS Pajale ini ialah peningkatan produktifitas dan indeks pertanaman (IP). Peningkatan produktifitas dilihat dari peningkatan hasil produksi di setiap hektarnya, sedangkan peningkatan IP dilihat dari bertambahnya luas area tanam yang digarap oleh petani. Dengan bertambahnya luas area tanam, produksi semakin meningkat, dan masyarakat (dimulai dari petani) akan menjadi lebih sejahtera. Berdasarkan anggapan di atas, penulis menuangkannya ke dalam kerangka pikir berikut.

Bagan 2.1
Kerangka Pikir

