

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang Masalah

Pangan merupakan salah satu kebutuhan dasar bagi setiap orang yang harus terpenuhi. Hak untuk memperoleh pangan merupakan salah satu Hak Asasi Manusia (HAM) sebagai mana disebutkan dalam UUD 1945 pasal 27 ayat 2. Sebagai kebutuhan dasar dan hak asasi manusia, pangan sendiri mempunyai arti dan peran penting bagi kehidupan suatu bangsa. Berbagai permasalahan akan muncul apabila kebutuhan pangan tidak tercukupi. Dan akan berimbas pada ketidakstabilan ekonomi, yang nantinya akan memicu permasalahan sosial dan politik suatu negara.¹

Pentingnya kedaulatan pangan bagi suatu bangsa dalam pembangunan nasional dalam hal penyediaan kebutuhan pokok (penyediaan yang cukup, ragam gizi, aman, serta terjangkau bagi semua kalangan masyarakat), kestabilan nasional, peningkatan perekonomian, dan peningkatan kualitas sumber daya manusia. Pembangunan kedaulatan pangan akan membantu dalam realisasi kebijakan produksi pangan dengan pergeseran permintaan. Apabila dilihat dari sisi konsumsi, kebijakan diarahkan pada perbaikan konsumsi gizi masyarakat, ketersediaan pangan, dan keterjangkauan harga. Dan apabila dilihat dari sisi produksi kebijakan pangan diarahkan pada peningkatan produktivitas, perbaikan produk, efisiensi produksi, dan peningkatan pendidikan dan pengetahuan pada bidang pertanian.

Kedaulatan pangan berkaitan erat dengan perencanaan pembangunan sektor pertanian. Yang mana, pembangunan sektor pertanian ini tidak hanya dihadapkan pada masalah-masalah yang berkaitan dengan pertanian saja, namun juga dihadapkan pada perubahan tatanan politik di Indonesia yang mengarah pada desentralisasi yaitu tuntutan pada otonomi daerah serta pemberdayaan petani. Disamping itu sektor pertanian juga dihadapkan dengan era globalisasi dan revolusi

¹ Ketahanan Pangan www.bulog.co.id/ketahananpangan.php diakses pada tanggal 14 Oktober 2020

industri, sehingga pembangunan pertanian tidak hanya dituntut untuk menghasilkan produk dengan kualitas tinggi saja, namun juga dituntut untuk mengembangkan pertumbuhan daerah dan pemberdayaan masyarakatnya. Dengan mengupayakan potensi yang dimiliki untuk menghadapi tantangan tersebut tidaklah mustahil sektor pertanian dapat menjadi pendorong kesejahteraan masyarakat dan pendorong pembangunan bangsa.²

Dalam upaya menjaga kestabilan pangan nasional pastinya tidak terlepas dari para petani yang menjadi penggerak sektor pertanian dalam menyediakan kebutuhan pangan bagi masyarakat. Namun, seringkali peran petani yang sangat penting kurang mendapat perhatian dari pemerintah. Banyak permasalahan yang dihadapi para petani dalam menjalankan usaha pertaniannya, mulai dari berkurangnya lahan pertanian disetiap tahunnya, minimnya permodalan petani dalam melanjutkan usaha taninya dikarenakan mengalami kerugian pada masa panen sebelumnya, kurangnya penguasaan terhadap teknologi pertanian yang modern dikarenakan minimnya pengetahuan dan tingkat pendidikan petani yang kurang memadai, kemudian permasalahan proses pasca panen dan persaingan harga, hingga masalah kesejahteraan para petani. Dengan banyaknya permasalahan yang terdapat pada sektor pertanian maka kebijakan tentang pertanian sangat dibutuhkan sebagai acuan dasar dalam upaya pembangunan sektor pertanian di Indonesia.

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani, merupakan salah satu upaya pemerintah dalam menjaga kedaulatan pangan dan mendorong pembangunan sektor pertanian. Dengan ditetapkannya kebijakan pertanian yang terencana, terarah, dan berkelanjutan diharapkan tujuan dalam menjaga kestabilan pangan dan mendorong pertanian yang lebih maju dapat tercapai. Dalam peraturan tersebut memuat tentang tujuan dari perlindungan dan pemberdayaan petani, diantaranya adalah:

² <https://ejurnal.undip.ac.id/index.php/dialogue/article/view/443> diakses pada tanggal 14 Oktober 2020

1. Mewujudkan kedaulatan dan kemandirian petani dalam rangka meningkatkan taraf kesejahteraan, kualitas, dan kehidupan yang lebih layak.
2. Menyediakan prasarana dan sarana pertanian yang dibutuhkan dalam mengembangkan usaha tani.
3. Memberikan kepastian usaha tani.
4. Melindungi petani dari fluktuasi harga, praktik ekonomi biaya tinggi, dan gagal panen.
5. Meningkatkan kemampuan dan kapasitas petani serta kelembagaan petani dalam menjalankan usaha tani yang produktif, maju modern, dan berkelanjutan, dan
6. Menumbuhkembangkan kelembagaan pembiayaan petani yang melayani kepentingan usaha tani.³

Sektor pertanian memang memiliki peranan penting dan strategis dalam penyediaan pangan bagi masyarakat, dan memiliki kontribusi yang nyata dalam penyediaan bahan pangan, bahan baku industri, bioenergy, dan penyerapan tenaga kerja.⁴ Perlindungan dan pemberdayaan petani merupakan serangkaian usaha yang sistematis, konsisten, serta berkelanjutan untuk meningkatkan daya adaptif para petani terhadap berkembangnya inovasi teknologi pertanian dan memanfaatkan teknologi secara optimal untuk mencapai tujuan yang lebih efisien. Yang mana, perlindungan dan pemberdayaan petani tetap mengutamakan asas kedaulatan, kemandirian, kebermanfaatan, kebersamaan, keterpaduan, keterbukaan, efisiensi berkeadilan, dan berkelanjutan.

Bentuk keseriusan pemerintah dalam pembangunan sektor pertanian yaitu dengan adanya realisasi penyediaan prasarana dan sarana pertanian yang dibutuhkan dalam mengembangkan usaha tani. Pemerintah melalui Direktorat Jendral Prasarana dan Sarana Pertanian telah berhasil menyalurkan alat dan mesin

³ Tujuan perlindungan dan pemberdayaan petani dalam UU No. 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani

⁴ Perlindungan dan pemberdayaan petani <http://dispertan.semarangkota.go.id/perlindungan-pemberdayaaan-petani/> diakses pada tanggal 25 Oktober 2020

pertanian untuk mendukung kegiatan pencapaian swasembada pangan yang berkelanjutan. Dalam kurun waktu 2015 hingga 2019 alat dan mesin pertanian yang berhasil disalurkan yaitu berupa traktor roda 2 sebanyak 136.708 unit, dengan incian penyaluran 27.799 unit pada tahun 2015, 46.384 unit pada 2016 yang merupakan jumlah penyaluran traktor roda 2 terbanyak dalam kurun 5 tahun terakhir, kemudian 25.624 dan 29.608 pada tahun 2017 dan 2018, namun pada tahun 2019 alat dan mesin pertanian berupa traktor roda 2 yang berhasil tersalurkan hanya sebesar 7.293 unit atau mengalami penurunan yang sangat drastis sebesar 75,37% dibandingkan tahun sebelumnya. Ada juga traktor roda 4 dengan jumlah 8.718 unit yang tersalurkan pada tahun 2016 hingga 2019. Kemudian juga terdapat pompa air dan mesin penanam padi otomatis (*rise transplanter*) dengan jumlah masing-masing 54.206 dan 5.872 unit yang tersalurkan pada tahun 2017 hingga 2019.⁵

Kemudian dalam upaya perlindungan dan kepastian usaha tani, pemerintah meluncurkan program Asuransi Usaha Tani Padi (AUTP). Hal ini dikarenakan usaha pada sektor pertanian khususnya usaha tani padi seringkali dihadapkan pada risiko ketidakpastian yang cukup tinggi, antara lain kegagalan panen yang disebabkan oleh kondisi alam seperti banjir maupun kekeringan, kemudian serangan organisme pengganggu tanaman (OPT). Untuk meminimalisir dampak dari kerugian yang dialami oleh petani pemerintah pada tahun 2015 memberikan solusi terbaik berupa program asuransi usaha tani padi yang diharapkan dapat memberikan perlindungan terhadap risiko ketidakpastian. Dengan menjamin petani akan mendapatkan modal kerja untuk berusaha tani dari klaim asuransi, sehingga dari jaminan perlindungan tersebut maka petani dapat membiayai usaha tanam padi pada musim berikutnya. Bantuan ini berupa bantuan premi sebesar 80% atau Rp144.000 per hektar lahan, petani dikenakan tanggungan premi swadaya sebesar 20% atau Rp36.000 per hektar permusim tanam.

Tercatat realisasi asuransi usaha tani padi hingga November 2019 telah mencapai 795.600 hektar pada tahun 2019. Direktorat Jendral Prasarana dan Sarana

⁵ Statistik sarana pertanian tahun 2019 (2015-2019) Direktorat Jendral Prasarana dan Saran Pertanian

Pertanian memaparkan bahwa realisasi AOTP disetiap tahunnya cenderung meningkat. Pada tahun 2015 yang mana program ini mulai diluncurkan dari target 1 juta hektar, hanya tercapai 23,3% atau sekitar 233.499 hektar lahan. Pada tahun 2016 dari target 500.000 hektar, lahan yang masuk AOTP mencapai 99,9% atau sekitar 499.964 hektar. Kemudian pada tahun 2017 target AOTP yaitu seluas 1 juta hektar dan capaiannya mencapai 99,8% atau seluas 997.966 hektar. Dan pada tahun 2018 dari target 1 juta hektar yang terealisasi hanya mencapai 80,6% atau sekitar 806.199 hektar.⁶

Selain itu, melalui Program Kredit Usaha Rakyat (KUR) merupakan langkah pemerintah untuk memberikan solusi pembiayaan petani dan melayani kepentingan usaha tani. Program KUR merupakan skema kredit pembiayaan modal kerja/ investasi yang diperuntukan bagi masyarakat yang memiliki usaha produktif dan layak termasuk usaha pertanian. Pada tahun 2017 program KUR disalurkan oleh 40 lembaga keuangan 34 diantaranya adalah bank dan 6 lainnya merupakan lembaga keuangan bukan bank. Pada tahun 2017 penerima program KUR didominasi oleh sektor perdagangan yaitu sebesar 57,71%, diikuti oleh sektor pertanian dan kehutanan diposisi ke-dua yaitu sebesar 23,94%, kemudian sektor jasa sebesar 11,01%, industri pengolahan sebesar 5,64%, dan penyerapan program KUR terkecil adalah sektor perikanan dengan 1,65%. Direktorat Pembiayaan memaparkan selama 2017 realisasi keseluruhan dari semua sektor sasaran kredit yang tersalurkan melalui program KUR mencapai Rp99.077.561,19. Nilai tersebut meningkat sekitar 4,98% dibanding tahun 2016. Kecenderungan serapan program KUR masih didominasi pulau Jawa, kredit di pulau Jawa pada tahun 2017 mencapai 53,12%, kemudian disusul pulau Sumatera dengan 22,2%, Sulawesi 10,3%, kemudian Bali dan Nusa Tenggara sebesar 6,6% dan Kalimantan, Papua, serta Maluku dan Maluku Utara yang jika dijumlahkan masih dibawah 10%.⁷

⁶ Hingga November 2019, Realisasi AOTP mencapai 795,6 ribu hectare, <https://www.liputan6.com/bisnis/read/4126867/hingga-november-2019-realisasi-aotp-mencapai-7956-ribu-hektar> diakses pada tanggal 15 Desember 2020

⁷ Statistik Prasarana dan Sarana pertanian tahun 2013-2017 Direktorat Jendral Prasarana dan Sarana Pertanian

Disisi lain, sektor pertanian juga memiliki peranan yang positif terhadap pertumbuhan perekonomian nasional. Dari Badan Pusat Statistik (BPS) merilis bahwa produk domestik bruto (PDB) sektor pertanian menjadi salah satu penyumbang tertinggi pertumbuhan ekonomi nasional pada triwulan II 2020 yang mengalami penurunan sebesar 4,19 persen. Selain sektor pertanian, sektor lain yang mencatatkan pertumbuhan positif adalah informasi dan komunikasi sebesar 3,44 persen dan pengadaan air sebesar 1,28 persen. Pertumbuhan PDB pertanian bisa mencapai 2,19 persen pada triwulan II 2020 karena pertumbuhan pertanian ditopang oleh subsector tanaman pangan yang tumbuh paling tinggi yaitu sebesar 9,23 persen.⁸ Dalam hal ini sektor pertanian merupakan salah satu sektor yang tidak terdampak adanya pandemic covid-19. Yang mana, pemerintah melalui Kementerian Pertanian memiliki peranan yang cukup penting dengan terus menyalurkan bantuan dan melakukan kepada petani sehingga peningkatan produksi terus berjalan. Tingginya kontribusi sektor pertanian pada pertumbuhan ekonomi nasional saat terjadi pandemic, mengisyaratkan pentingnya sektor pertanian sebagai sektor yang harus diperhatikan dalam upaya meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan mengentaskan problem kemiskinan.

Sektor pertanian di Indonesia juga memiliki potensi sebagai sektor yang dapat dimanfaatkan untuk menurunkan jumlah pengangguran dan meningkatkan perekonomian masyarakat berdasar pada persentase lapangan pekerjaan yang didominasi oleh kategori pertanian, kehutanan, dan perikanan, sesuai dengan tabel dibawah ini:

Tabel I.1 Persentase penduduk bekerja menurut lapangan pekerjaan utama pada tahun 2019-2020 (persen)

No	Lapangan Pekerjaan Utama	2019		2020
		Februari	Agustus	Februari

⁸ Sektor pertanian jadi penyumbang tertinggi pertumbuhan ekonomi Indonesia <https://m.liputan6.com/bisnis/read/4324057/> diakses pada tanggal 25 Oktober 2020

1	Pertanian, kehutanan dan perikanan	29,46	27,33	29,04
2	Pertambangan dan penggalian	1,06	1,13	1,03
3	Industry pengolahan	14,09	14,96	14,09
4	Pengadaan listrik dan gas	0,24	0,28	0,26
5	Pengadaan air, pengelolaan sampah, limbah dan daur ulang	0,32	0,39	0,35
6	Konstruksi	5,89	6,72	6,08
7	Perdagangan besar dan eceran	18,92	18,81	18,63
8	Transportasi dan pergudangan	4,02	4,40	4,13
9	Penyediaan akomodasi dan makan minum	6,80	6,68	6,83
10	Informasi dan komunikasi	0,73	0,72	0,72
11	Jasa keuangan dan asuransi	1,38	1,39	1,37
12	Real estat	0,26	0,32	0,32
13	Jasa perusahaan	1,31	1,52	1,38
14	Administrasi pemerintahan, pertahanan dan jaminan sosial	3,98	3,85	4,07
15	Jasa pendidikan	5,10	4,99	5,34
16	Jasa kesehatan dan kegiatan sosial	1,53	1,54	1,66
17	Jasa lainnya	4,91	4,97	4,70
Total		100	100	100

Sumber: Badan Pusat Statistik

Berdasar pada tabel 1.1, struktur lapangan pekerjaan utama di Indonesia menunjukkan pola yang tidak jauh berbeda baik pada priode bulan Februari 2019, Agustus 2019, maupun Februari 2020, yaitu masih didominasi oleh kategori pertanian, kehutanan, dan perikanan. Meskipun mengalami penurunan sebesar 2,13 persen pada priode Februari 2019- Agustus 2019 namun lapangan pekerjaan utama kategori pertanian, kehutanan, dan perikanan mengalami persentase kenaikan sebesar 1,17 persen. Sehingga pada priode bulan Februari 2020 persentase penduduk bekerja pada kategori pertanian, kehutanan, dan perikanan mencapai 29,04 persen. Kemudian persentase terbesar kedua berada pada kategori perdagangan besar dan eceran dengan 18,63 persen, dan persentase tersbesar ketiga terdapat pada kategori industry pengolahan dengan 14,09 persen.

Badan Pusat Statistik (BPS) juga mencatatkan bahwa masyarakat Indonesia yang bekerja pada sektor Tenaga Usaha Pertanian, Kehutanan, Perburuan dan Perikanan mencapai 28,26 persen dari total keseluruhan jenis pekerjaan utama pada bulan Februari 2020. Dengan jumlah tersebut jenis pekerjaan utama pada sektor Tenaga Usaha Pertanian, Kehutanan, Perburuan dan Perikanan menempati posisi ke-dua pada jenis pekerjaan utama bulan Februari 2020, dibawah jenis pekerjaan utama pada sektor tenaga produksi, operator alat-alat angkutan dan pekerjaan kasar dengan persentase 29,36 persen, kemudin di posisi ke-tiga ditempati jenis pekerjaan utama pada sektor tenaga usaha penjualan dengan persentase 19,28 persen pada bulan Februari 2020. Dengan jumlah persentase yang mencapai 28,26 persen tersebut menandakan bahwa sektor pertanian, perkebunan, maupun perikanan menjadi salah satu sektor pekerjaan utama terbesar masyarakat Indonesia.

Tingginya lapangan pekerjaan utama pada bidang pertanian tidak terlepas dari kontribusi luas persawahan yang tersebar luas di seluruh Indonesia. Setiap daerah provinsi memiliki luas lahan padi yang menghasilkan produktifitas padi yang berbeda-beda. Hal ini dikarenakan terdapat perbedaan luas lahan sawah padi disetiap provinsi di Indonesia. Kementerian Pertanian telah menerbitkan data tentang provinsi dengan kepemilikan luas lahan panen terluas di Indonesia. Data

luas lahan panen padi ini pula yang nantinya dapat dijadikan sebagai asset untuk mendorong tercapainya produktifitas padi yang maksimal.

Tabel 1.2 Luas lahan Panen padi Menurut Provinsi Tahun 2014-2017

No	Provinsi	Luas Lahan Panen padi (Ha)			
		2014	2015	2016	2017
1	Jawa Timur	2.072.630	2.152.070	2.278.460	2.285.232
2	Jawa Barat	1.979.799	1.857.612	2.073.203	2.089.291
3	Jawa Tengah	1.800.908	1.875.793	1.953.593	2.010.465
4	Sulawesi Selatan	1.040.024	1.044.030	1.129.122	1.188.910
5	Sumatera Selatan	810.900	872.737	1.014.351	999.972
	Indonesia	13.797.307	14.116.638	15.156.166	15.712.015

Sumber : Kementerian Pertanian

Menurut data pada tabel 1.2 pada tahun 2014 sampai dengan tahun 2017 tentang daerah dengan luas lahan panen padi terluas di Indonesia, tercatat beberapa daerah dengan luas lahan panen padi tertinggi yaitu berada di Pulau Jawa. Pada tahun 2017, posisi pertama daerah dengan lahan panen terluas adalah Provinsi Jawa Timur dengan cakupan luas lahannya mencapai 2.285.232 hektar, kemudian pada posisi kedua ditempati oleh Provinsi Jawa Barat dengan luas lahan panen mencapai 2.089.291 hektar, dan pada diikuti Provinsi Jawa Tengah pada posisi ketiga dengan luas lahan panen mencapai 2.010.465 hektar. Dengan luas lahan panen yang mencapai 2.285.232 hektar atau 14,54% dari luas lahan panen padi se-Indonesia, mengukuhkan status Jawa Timur sebagai daerah dengan luas lahan panen padi terluas secara nasional.

Mengingat sektor pertanian memiliki peran yang sangat vital bagi bangsa, maka sektor juga harus mendapatkan perhatian yang lebih dari berbagai pihak

terkait, terlebih lagi banyak faktor yang melekat pada sektor pertanian dan menyebabkan kegagalan panen seperti, risiko cuaca, bencana alam, risiko lingkungan, risiko logistic, risiko operasional, risiko market/pasar, kemudian risiko kebijakan dan politik. Dengan banyaknya faktor yang dapat merugikan sektor pertanian maka kebijakan yang mengatur tentang perlindungan dan pemberdayaan petani sangat diperlukan untuk mengatasi ancaman pertanian.

Selain perlindungan dan pemberdayaan petani sangat diperlukan untuk mengatasi ancaman gagal panen, pemanfaatan luas lahan juga mempengaruhi produktivitas para penggarap lahan sawah atau petani, optimalisasi lahan sawah akan memberikan hasil berupa produksi padi. Badan Pusat Statistik (BPS) dan Kementerian Pertanian menerbitkan data yang berkaitan dengan daerah dengan hasil produksi padi tertinggi menurut provinsi pada tahun 2014 hingga 2017. Data inilah yang nantinya dapat menjadi suatu rekomendasi atau target peningkatan produktivitas dan produksi padi pada tahun-tahun mendatang.

Tabel I.3 Produktifitas Padi Menurut Provinsi Tahun 2014-2017 (ton)

No	Provinsi	Produktifitas Padi (ton)			
		2014	2015	2016	2017
1	Jawa Timur	12.397.049	13.154.967	13.633.701	13.060.464
2	Jawa Barat	11.644.899	11.373.144	12.540.550	12.299.701
3	Jawa Tengah	9.648.104	11.301.422	11.473.161	11.396.263
4	Sulawesi Tengah	1.022.054	1.015.368	1.101.994	1.144.399
5	Sumatera Selatan	3.670.435	4.247.922	5.074.613	4.943.071
	Indonesia	70.846.465	75.397.841	79.354.767	81.148.594

Sumber : Kementerian Pertanian, Badan Pusat Statistik dan Dinas Pertanian
Seluruh Indonesi

Berdasarkan tabel 1.3 yang disajikan oleh Kementerian Pertanian, dalam kurun 4 tahun mulai dari tahun 2014 hingga tahun 2017 tercatat hasil panen padi tertinggi yaitu dicapai pada tahun 2017 dengan jumlah produktivitas padi mencapai 81.148.594 ton. Dari tahun 2014 hingga 2017 produktifitas padi di Indonesia relatif stabil bahkan terdapat peningkatan tiap tahunnya, hal ini mengindikasikan terdapat perbaikan dalam pengelolaan sektor pertanian. Dalam tabel diatas juga menunjukkan bahwa Provinsi Jawa Timur merupakan daerah dengan produktifitas panen padi tertinggi di Indonesia. Pada tahun 2016 Jawa Timur mencatatkan hasil panen sebesar 13.633.701 ton padi, namun terjadi penurunan produktifitas pada tahun berikutnya, yaitu pada tahun 2017 dengan 13.060.464 ton padi. Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah harus memberikan perhatian lebih pada sektor pertanian untuk menjaga kestabilan dan peningkatan produktifitas panen padi pada tahun yang akan datang.

Kontribusi padi wilayah Jawa Timur sendiri tidak terlepas dari peran wilayah-wilayah kabupaten maupun kota yang memiliki luas lahan persawahan yang cukup luas dan produktif dalam memproduksi bahan pangan berupa padi. Hal ini menjadikan provinsi Jawa Timur sebagai pusat lumbung padi nasional dan berkontribusi cukup besar dalam menstabilkan kebutuhan pangan secara Nasional. Setiap daerah di provinsi Jawa Timur memiliki lahan persawahan padi yang cukup luas dikarenakan masih banyak kota maupun kabupaten yang memiliki lahan yang belum termakan oleh kemajuan dan pengembangan pembangunan nasional.

Pertanian sendiri memiliki peran yang sangat penting dalam pelaksanaan pembangunan terutama dalam sektor penyediaan kebutuhan pangan yang merupakan suatu kebutuhan dasar bagi kehidupan masyarakat di Indonesia. Tanaman padi merupakan tanaman pangan pokok bagi masyarakat di Indonesia. Kebutuhan padi akan terus meningkat sejalan dengan pertumbuhan penduduk yang juga terus meningkat. Namun disisi lain terdapat persoalan yang dapat mengganggu produksi padi dikarenakan banyak faktor seperti, pengalihfungsian lahan maupun keadaan fenomena iklim yang tidak menentu, dan mengakibatkan adanya dampak dari risiko keadaan alam yang tidak menentu.

Produktivitas sendiri merupakan serangkaian kegiatan produksi yang dijadikan sebagai tolak ukur antara input dengan output. Dalam hal ini Produktivitas juga suatu cara pula untuk mendapatkan hasil kinerja yang maksimal untuk mendapatkan hasil produksi yang melimpah. Hal ini dapat digunakan sebagai ukuran sumber daya yang di olah dengan baik dan diatur sehingga mendapat hasil yang maksimal. Dalam hal ini, produktivitas diwadahi oleh ukuran wilayah luas lahan yang dimanfaatkan dan hasil produksi yang diperoleh.

Pemanfaatan luas lahan sawah sangat berkaitan dengan produktivitas padi yang dihasilkan oleh para petani, optimalisasi lahan sawah akan memberikan hasil panen padi yang maksimal pula. Badan Pusat Statistik (BPS) Jawa Timur menerbitkan data yang berkaitan dengan luas lahan sawah dan hasil produksi padi menurut kota dan kabupaten di wilayah provinsi Jawa Timur. Data inilah yang nantinya dapat dijadikan sebagai acuan pemerintah daerah dalam mengembangkan dan mengoptimalkan produktivitas sektor pertanian.

Tabel I.4 luas panen dan produktifitas padi menurut kota/kabupaten di Jawa Timur

No	Kabupaten/ Kota	2018		2019	
		Luas Panen (ha)	Produksi (ton)	Luas Panen (ha)	Produksi (ton)
1	K Pacitan	19 987,00	93 787,00	20 504,49	91 941,66
2	a Ponorogo	65 229,00	377 367,00	58 080,19	322 205,50
3	b Trenggalek	20 863,00	104 712,00	20 474,89	112 213,57
4	u Tulungagung	35 230,00	219 252,00	34 584,26	196 430,58
5	p Blitar	37 579,00	221 520,00	36 193,94	224 027,19
6	a Kediri	37 618,00	220 453,00	39 448,75	222 837,82

7	t e n	Malang	52 579,00	284 583,00	48 397,75	281 072,26
8		Lumajang	61 372,00	342 752,00	53 466,40	283 894,22
9		Jember	133 394,00	745 410,00	123 591,19	616 858,41
10		Banyuwangi	84 891,00	532 815,00	81 552,77	445 253,86
11		Bondowoso	56 466,00	282 307,00	53 458,86	251 371,94
12		Situbondo	33 291,00	186 375,00	30 225,88	167 665,54
13		Probolinggo	39 297,00	179 915,00	39 464,38	193 774,50
14		Pasuruan	56 417,00	327 338,00	53 788,66	269 463,05
15		Sidoarjo	35 445,00	239 183,00	34 287,25	234 788,11
16		Mojokerto	52 090,00	309 535,00	54 993,37	339 755,88
17		Jombang	70 631,00	439 002,00	56 138,02	344 236,34
18		Nganjuk	68 110,00	404 586,00	65 066,04	399 845,68
19		Madiun	72 604,00	425 023,00	68 014,65	419 292,44
20		Magetan	49 644,00	315 400,00	42 231,51	260 671,35
21		Ngawi	124 202,00	753 199,00	122 500,97	777 190,36
22		Bojonegoro	141 665,00	757 441,00	128 863,83	692 073,16
23		Tuban	106 057,00	598 039,00	91 199,72	519 934,36
24		Lamongan	151 884,00	924 212,00	140 463,58	839 724,43
25		Gresik	60 406,00	362 252,00	61 643,05	367 717,66
26		Bangkalan	41 679,00	247 867,00	39 854,38	201 620,00

27		Sampang	41 722,00	208 665,00	33 052,04	156 219,52
28		Pamekasan	22 883,00	118 139,00	20 169,17	91 313,32
29		Sumenep	41 062,00	230 486,00	38 411,97	186 090,84
30	K o t a	Kediri	2 574,00	16 659,00	1 396,04	7 032,99
31		Blitar	735,00	5 137,00	911,72	6 084,58
32		Malang	1 802,00	10 140,00	2 019,48	13 909,70
33		Probolinggo	1 227,00	5 940,00	1 402,28	7 165,20
34		Pasuruan	2 161,00	14 029,00	2 055,26	10 804,71
35		Mojokerto	773,00	4 903,00	700,93	3 565,88
36		Madiun	1 406,00	8 662,00	1 302,28	8 259,39
37		Surabaya	2 762,00	14 519,00	1 724,45	9 596,78
38		Batu	963,00	6 318,00	791,96	5 031,10
Jawa Timur			1 828 700,00	10 537 922,00	1 702 426,36	9 580 933,88

Sumber: Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Timur

Dari tabel 1.4 tercatat produktivitas panen padi Provinsi Jawa Timur pada tahun 2019 mencapai 9.580.934 ton padi, sedangkan pada tahun 2018 produktivitas panen padi mencapai 10.537.922 ton padi. jadi apabila capaian pada tahun 2019 dibandingkan dengan tahun sebelumnya capaian tersebut dinilai mengalami penurunan produktivitas panen padi sebesar 9,1 persen atau setara dengan 956.988 ton padi. Capaian produktivitas padi pada tahun 2019 yang mengalami penurunan sebesar 9,1 persen, berbanding lurus dengan adanya penyempitan luas lahan panen yang terjadi. Pada tabel diatas menunjukan luas lahan panen Provinsi Jawa Timur pada tahun 2018 mencapai 1.828.700 hektar, kemudian pada tahun 2019 luas lahan

panen tercatat sebesar 1.702.426 hektar. Berdasar pada data tersebut luas lahan panen Provinsi Jawa Timur pada tahun 2019 mengalami penurunan luas lahan panen sebesar 126.274 hektar lahan. Hal tersebut mengindikasikan bahwa luas lahan sawah sangat berperan penting terhadap capaian produktivitas panen padi pada setiap tahunnya.

Adanya lahan sawah memiliki peran dan fungsi yang bermanfaat bagi masyarakat petani di Indonesia, dimana sebagian besar masyarakat Indonesia berprofesi sebagai petani dan menggantungkan hidupnya pada sektor pertanian. Dalam hal pembangunan sektor pertanian sangat bergantung dengan adanya lahan persawahan, lahan menjadi sumber daya pokok dalam sektor usaha pertanian. Pentingnya pemanfaatan lahan akan meminimalisir permasalahan yang muncul akibat pertumbuhan jumlah penduduk dan meminimalisir daya multifungsi pemanfaatan penemuan hal baru atau teknologi baru dalam sektor pertanian.

Disisi lain, berdasar pada tabel 1.4 yang memuat tentang luas lahan panen dan produktivitas panen padi menurut kabupaten/kota se-Jawa Timur pada tahun 2018 dan 2019, menunjukan bahwa Kabupaten Lamongan merupakan daerah dengan luas lahan panen dan produktivitas panen padi tertinggi di Jawa Timur, diikuti Kabupaten Ngawi pada posisi kedua dan Kabupaten Bojonegoro pada posisi ketiga. Pada tahun 2018 luas lahan panen Kabupaten Lamongan 151.884 hektar dengan produksi panen sebesar 924.212 ton padi. jadi, dengan jumlah tersebut produktivitas panen padi pada tahun 2018 mencapai 60,85 kw/ha. Kemudian pada tahun 2019, luas lahan panen Kabupaten Lamongan 140.464 hektar dengan produksi panen sebesar 839.724 ton padi. jadi dengan jumlah tersebut produktivitas panen padi Kabupaten Lamongan tahun 2018 mencapai 59,78 kw/ha. Meskipun mengalami penurunan produktivitas pada tahun 2019, tidak menggeser posisi Kabupaten Lamongan sebagai daerah dengan capaian panen padi tertinggi se-Jawa Timur.

Dengan produktivitas panen padi yang tinggi tidak menutup kemungkinan Kabupaten Lamongan dapat menjadi lumbung padi Jawa Timur karena memiliki

lahan persawahan yang cukup luas dan menghasilkan produk kebutuhan pangan bagi masyarakat Jawa Timur, bahkan mampu berkontribusi yang cukup besar dalam menjaga kestabilan pangan nasional. Hal ini berdasar pada data Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Timur yang diterbitkan pada bulan Oktober 2020, bahwa Provinsi Jawa Timur menempati peringkat pertama sebagai produsen padi terbesar di Indonesia tahun 2020. Produksi padi Jawa Timur meningkat 0,44 juta ton dari 9,58 juta ton pada tahun 2019 yang menjadi 10,02 juta ton di tahun 2020. Dan adapun daerah dengan produksi padi tertinggi di Jawa Timur adalah Lamongan dengan 0,87 juta ton padi. Disusul peringkat kedua kabupaten Ngawi dengan 0,83 juta ton padi, dan disusul Kabupaten Bojonegoro di peringkat ketiga dengan 0,74 juta ton padi.⁹

Dinas Pertanian Kabupaten Lamongan menerbitkan data yang berkaitan dengan produktivitas padi menurut Kecamatan di Kabupaten Lamongan. Data inilah yang nantinya dapat menjadi acuan pemerintah daerah dalam optimalisasi ruang pertanian dan penetapan target peningkatan produksi padi disetiap tahunnya.

Tabel 1.5 Produktivitas Padi Menurut Kecamatan di Kabupaten Lamongan pada tahun 2016-2018

No	Kecamatan	Hasil pertanian (ton)		
		2016	2017	2018
1	Sukorame	22 035	23 999	26 818
2	Bluluk	31 292	30 004	32 555
3	Ngimbang	46 414	42 980	45,900
4	Sambeng	34 454	34 859	37 051

⁹ Jawa Timur kini menjadi lumbung padi terbesar Indonesia tahun ini <https://www.google.com/amp/amp/kontan.co.id/news/jawa-timur-kini-menjadi-lumbung-padi-terbesar-indonesia-tahun-ini> diakses pada 14 November 2020

5	Mantup	39 378	47 394	47 324
6	Kembangbahu	57 645	60 419	58 108
7	Sugio	99 910	97 924	88 466
8	Kedungpring	70 001	63 977	65 351
9	Modo	70 487	70 185	69 929
10	Babat	58 843	51 036	59 706
11	Pucuk	49 275	43 183	41 289
12	Sukodadi	67 485	57 347	48 047
13	Lamongan	31 482	36 621	34 702
14	Tikung	53 513	53 428	48 477
15	Sarirejo	44 514	48 301	49 205
16	Deket	24 036	24 196	27 232
17	Glagah	12 028	23 141	26 735
18	Karangbinangun	21 550	27 441	27 912
19	Turi	36 940	34 261	35 875
20	Kalitengah	16 718	20 256	21 403
21	Karanggeneng	24 174	26 439	33 630
22	Sekaran	36 897	43 303	51 152
23	Maduran	26 581	35 007	32 605
24	Laren	43 048	50 029	65 590

25	Solokuro	19 434	31 627	17 131
26	Paciran	6 013	3 624	4 220
27	Brondong	9 648	6 984	8 034
Lamongan		1 053 796	1 087 965	1 104 447

Sumber: Dinas Pertanian Kabupaten Lamongan

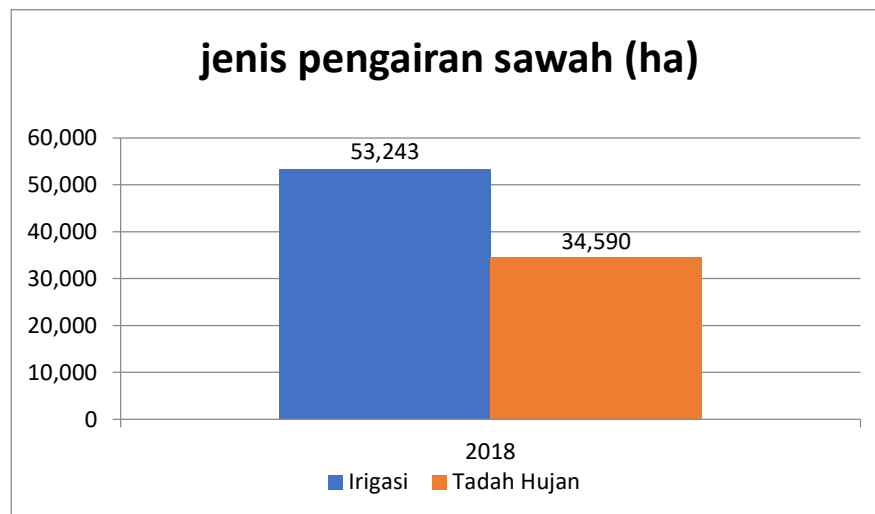
Berdasar pada tabel 1.5 dalam kurun waktu tiga tahun, dimulai tahun 2016 hingga 2018 hasil pertanian padi Kabupaten Lamongan telah mencapai hasil yang signifikan. Dari 27 kecamatan yang ada di Kabupaten Lamongan, Kecamatan Sugio merupan kecamatan yang memberikan sumbangsi paling besar, dengan rincian 99.910 ton padi pada tahun 2016, 97.924 ton padi pada 2017, namun pada tahun 2018 mengalami penurunan yang cukup besar dibanding dua tahun sebelumnya yakni dengan capaian panen sebesar 88.466 ton padi. pada posisi ke-dua terdapat Kecamatan Modo dengan rincian produksi 70.487 ton padi pada 2016, 70.185 ton padi pada 2017, dan 69.929 ton padi pada tahun 2018. Kemudian diposisi ke-tiga ditempati Kecamatan Kedungpring dengan rincian produksi 70.001 ton padi pada tahun 2016, 63.977 ton padi pada 2017, dan 65.351 ton padi pada tahun 2018. Pada dasarnya disetiap tahunnya hasil panen padi Kabupaten Lamongan selalu mengalami peningkatan, capaian terbesar yaitu diperoleh pada tahun 2018 dengan hasil panen padi mencapai 1.104.447 ton padi.

Meskipun produktivitas panen padi Kabupaten Lamongan cukup tinggi, namun dibalik hal tersebut masih banyak permasalahan yang dihadapi oleh sektor pertanian sehingga berdampak pada kestabilan dan produktivitas para petani. Permasalahan sektor pertanian yaitu jenis pengairan lahan yang masih mengandalkan tadah hujan, terjadinya gagal panen akibat kondisi alam seperti banjir dan kekeringan ataupun serangan organism pengganggu tanaman (OPT). Kemudian dari segi kemampuan para petani juga harus diperhatikan dikarenakan masih minimnya pemahaman petani tentang kemajuan teknologi pada sektor

pertanian diakibatkan rendahnya pendidikan yang dimiliki dan minimnya pelatihan dari pihak-pihak terkait.

Berada pada wilayah beriklim tropis yang hanya terdapat dua musim, yaitu musim kemarau dan musim penghujan yang menyebabkan para petani tidak dapat melakukan penanaman padi sepanjang tahun dikarenakan pengairan tanaman padi sangat bergantung pada air tadah hujan dan irigasi yang tersedia. Dan umumnya para petani di Kabupaten Lamongan hanya bisa menanam padi satu atau dua kali dalam se-tahun sehingga hal ini sangat mempengaruhi produktivitas padi pada setiap tahunnya. Terkait dengan data mengenai jenis pengairan sawah di Kabupaten Lamongan ditunjukkan pada diagram berikut:

Diagram 1.1 luas lahan sawah Kabupaten Lamongan menurut jenis pengairan pada tahun 2018



Sumber: Dinas Pertanian Kabupaten Lamongan

Menurut diagram 1.1 Dinas Pertanian Kabupaten Lamongan pada tahun 2018, menyajikan bahwa jenis pengairan sawah di Kabupaten Lamongan terbagi menjadi dua, yaitu sawah dengan sistem pengairan irigasi seluas 53.243 hektar dan sawah yang mengandalkan tadah hujan sebagai sistem pengairannya dengan luas 34.590 hektar. Dengan kondisi tersebut berarti terdapat 60,62 persen lahan sawah

di Kabupaten Lamongan memiliki potensi untuk ditanami padi sepanjang tahun, sehingga hal ini akan berpengaruh terhadap kestabilan produktivitas padi setiap tahunnya, namun masih terdapat 39,38 persen lahan sawah yang hanya bisa ditanami padi satu atau dua kali dalam setahun dikarenakan sistem pengairannya masih mengandalkan tadah hujan, dalam hal ini lahan sawah yang hanya mengandalkan tadah hujan sebagai sistem pengairannya dapat menjadi hambatan dalam upaya mempertahankan kestabilan produksi padi wilayah Kabupaten Lamongan.

Akibat dari pengairan sawah yang kurang maka akan terjadi kekeringan lahan yang mengakibatkan gagal panen. Kekeringan merupakan salah satu ancaman bagi para petani padi, pada tahun 2018, sedikitnya sekitar 7.041 hektar lahan padi yang tersebar di sembilan kecamatan di Kabupaten Lamongan mengalami kerusakan yang diakibatkan musim kemarau yang berkepanjangan dan sistem irigasi sawah yang buruk. Berdasarkan data Dinas Pertanian Kabupaten Lamongan, dari total 7.041 hektar tanaman padi yang rusak, 2.067 hektar padi diantaranya mengalami rusak ringan, 1.555 hektar padi mengalami rusak sedang, kemudian 1.045 hektar padi mengalami rusak berat, dan 2.014 hektar padi mengalami puso atau gagal panen.¹⁰ Kekeringan merupakan kondisi alam yang sulit untuk dihindari oleh para petani, apalagi ditambah sumber irigasi yang tidak tersedia. Dalam kondisi inilah peran pemerintah sangat dibutuhkan untuk memberikan perlindungan kepada petani salah satunya dengan cara memberikan pemahaman tentang pola tananam padi yang tepat.

Selain adanya ancaman yang ditimbulkan oleh ketidakpastian alam seperti bencana banjir dan kemarau yang berkepanjangan, adanya ancaman serangan hama dan penyakit padi juga tidak dapat dihindari oleh para petani sehingga dapat mengancam pertanian, menyebabkan gagal panen dan mengakibatkan kerugian bagi para petani padi. Dan pada umumnya serangan hama tikus yang menjadi persoalan yang sulit dituntaskan, disetiap tahunnya kerusakan tanaman padi yang disebabkan oleh tikus rata-rata mencapai 20 persen. Hama tikus sendiri menyerang

¹⁰ <https://www.google.com/amp/s/jatim.inews.id/amp/berita/kekeringan-landa-9-kecamatan-di-lamongan-7-041-ha-tanaman-padi-rusak> diakses pada 16 November 2020

tanaman padi dari masa awal penanaman hingga masa panen, hal ini dikarenakan pengendalian hama tikus cukup sulit dan kurangnya upaya penanganan seperti, lambatnya upaya, ya penanganan, lemahnya monitoring dari pihak yang terkait, penanganan yang kurang intensif, dan kurangnya pemahaman dan penanganan hama tikus.¹¹

Banyak hal yang dihadapi oleh sektor pertanian yang dapat berdampak pada kestabilan pendapatan para petani di Indonesia dan khususnya Kabupaten Lamongan. Dalam hal ini, peran pemerintah diharapkan mampu memberikan jaminan perlindungan dan pengembangan pemberdayaan kepada petani. Yang mana, peran petani sangat penting dalam upaya pembangunan perekonomian pada sektor pertanian sekaligus dalam mewujudkan kedaulatan pangan nasional, kemandirian, dan ketahanan pangan yang berkelanjutan. Salah satu respon pemerintah Kabupaten Lamongan untuk mengantisipasi perubahan ekonomi global, perubahan iklim, serta kerentanan terhadap bencana alam dan resiko usaha pertanian yang tidak berpihak kepada para petani, yaitu dengan ditetapkannya Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 13 Tahun 2015 Tentang Perlindungan dan Pemeberdayaan Petani. Dan tujuan dalam peraturan tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Meningkatkan kemandirian dan kedaulatan petani dalam rangka mewujudkan taraf kesejahteraan, kualitas, dan kelangsungan hidup yang lebih baik,
- b. Menyediakan prasarana dan sarana pertanian yang dibutuhkan dalam mengembangkan usaha tani,
- c. Memberikan kepastian usaha tani,
- d. Melindungi petani dari fluktuasi harga, praktik ekonomi biaya tinggi, dan gagal panen,
- e. Menumbuhkembangkan kelembagaan pembiayaan pertanian yang melayani kepentingan usaha tani, dan

¹¹ Pengendalian hama tikus terpadu, <http://bbpadi.litbang.pertanian.go.id/index.php/info-berita/info-teknologi/877/pengendalian-hama-tikus-terpadu> diakses pada 17 November 2020

- f. Meningkatkan kemampuan dan kapasitas petani dalam menjalankan usaha tani, yang produktif, maju, modern, bernilai tambah, berdaya saing, mempunyai pangsa pasar dan berkelanjutan¹²

Peraturan tersebut merupakan upaya Pemerintah Kabupaten Lamongan untuk memberikan kepastian hukum tentang perlindungan dan pemberdayaan petani di Kabupaten Lamongan, yang mana selama ini belum ada peraturan maupun perundang-undangan yang mengatur tentang hal tersebut, sehingga kurang dalam memberikan jaminan maupun kepastian hukum serta keadilan bagi para petani dan pelaku usaha pada bidang pertanian di Kabupaten Lamongan. Dalam hal ini, maka diperlukanya suatu peraturan yang komprehensif, sistemik, dan holistic yang mengatur tentang perlindungan dan pemberdayaan petani di Kabupaten Lamongan.

Sebagai komitmen pemerintah dalam pembangunan sektor pertanian salah satunya yaitu dengan mendorong petani untuk memanfaatkan teknologi pertanian dalam proses produksi pertanian. Hal ini pula yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Lamongan yaitu dengan menyediakan prasarana dan sarana pertanian yang dibutuhkan petani dalam mengembangkan usaha tani. Tercatat hingga tahun 2019 jumlah keseluruhan alat dan mesin pertanian pra-panen dan pasca panen yang terdapat di Kabupaten Lamongan mencapai 54.120 unit atau mengalami peningkatan sebesar 17,56% dibandingkan dengan tahun 2015 dimana jumlah alat dan mesin pertanian hanya sebesar 44.618 unit. Pada tahun 2019 alat dan mesin pertanian yang berjumlah 54.120 unit merupakan jumlah keseluruhan dari 54.120 unit penyemprot desinfektan/ *hand sprayer*, 16.029 unit pompa air, 2.984 unit traktor, 1.240 unit *pedal treser*, 172 unit *power treser*, 986 unit penggiling padi/ *rmu huller*, 38 unit *combine harvester*, dan 29 unit *rice transplanter* atau alat penanam padi.¹³ Dalam penggunaan alat dan mesin pertanian hingga tahun 2019, yang perlu menjadi perhatian adalah adanya peningkatan penggunaan alat dan mesin pertanian yang modern seperti *combine harvester* atau mesin pemanen padi

¹² Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 13 Tahun 2015 Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani, bab 2 pasal 3 tujuan perlindungan dan pemberdayaan petani

¹³ Alat dan mesin pertanian, Kabupaten Lamongan dalam angka 2020 menurut kecamatan

yang sebelumnya pada tahun 2015 hanya berjumlah 2 unit kemudian pada tahun 2019 meningkat menjadi 38 unit, begitu pula dengan penggunaan *rise transplanter* atau mesin penanam padi yang pada tahun 2015 hanya berjumlah 2 unit dan kemudian pada tahun 2019 mengalami peningkatan menjadi 29 unit. Dengan adanya penggunaan alat dan mesin pertanian modern akan membantu para petani dalam memangkas biaya produksi pertaniannya sehingga keuntungan yang diperoleh lebih optimal, disamping itu hadirnya alat dan mesin pertanian modern juga bermanfaat dalam mengantisipasi menurunnya minat kerja pada sektor pertanian, meningkatkan kapasitas kerja sektor pertanian, meningkatkan kualitas produk pertanian, dan berperan dalam pertumbuhan sektor pertanian seperti teknologi dan industri.

Dalam upaya perlindungan dan kepastian usaha tani di Kabupaten Lamongan juga terdapat Program Asuransi Usaha Tani Padi atau AUTP. AUTP merupakan program dari Kementerian Pertanian untuk mengatasi kerugian petani dengan mengupayakan perlindungan usaha tani dalam bentuk perlindungan yang berdasar pada Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani dan ditindaklanjuti dengan penerbitan Peraturan Menteri Pertanian No. 40 Tahun 2015 Tentang Fasilitas Asuransi Pertanian. Maksud dari penyelenggaraan program AUTP ini yaitu untuk melindungi kerugian nilai ekonomi usaha tani padi akibat gagal panen yang disebabkan oleh kondisi alam seperti banjir maupun kekeringan, dan serangan organisme pengganggu tanaman (OPT), sehingga petani mendapatkan modal kerja untuk penanaman musim berikutnya.

Dalam pelaksanaan program AUTP di Kabupaten Lamongan tercatat setiap tahunnya merupakan daerah dengan pengajuan klaim asuransi pertanian tertinggi. Pada tahun 2018 terdapat seluas 136.103 hektar lahan pertanian yang diasuransikan oleh petani pada musim tanam pertama dan kedua. Kemudian pada tahun 2019 seluas 98.441,86 hektar lahan pertanian diasuransikan. Sedangkan pada tahun 2020, hingga bulan Mei data realisasi program AUTP yang masuk ke Kementerian Pertanian telah mencapai 333.505,91 hektar lahan pertanian, atau 41,69% dari

target 1 juta hektar pada tahun 2020. Dari data tersebut Kabupaten Lamongan merupakan daerah dengan realisasi AOTP tertinggi dengan luas lahan 69.933 hektar, diikuti Kabupaten Jombang dengan 35.173,94 hektar, dan Bojonegoro dengan 32.054,05 hektar lahan.¹⁴ Hal tersebut menandakan tingginya kesadaran petani di Kabupaten Lamongan akan pentingnya asuransi pertanian yang merupakan salah satu bentuk prinsip petani modern, yaitu kesadaran untuk mengantisipasi dampak terburuk gagalnya panen yang diakibatkan oleh perubahan iklim seperti banjir, kekeringan, maupun serangan hama/ organisme pengganggu tanaman lainnya. Selain itu dengan adanya klaim asuransi pertanian para petani juga mendapat kepastian mendapatkan modal kerja untuk proses tanam pada musim berikutnya, yaitu maksimal sebesar 6 juta rupiah hanya dengan membayar premi swadaya sebesar Rp36.000 atau 20% karena Rp144.000 atau 80% merupakan subsidi premi dari pemerintah.

Salah satu wadah yang dapat dimanfaatkan pemerintah dalam usaha memajukan pertanian adalah adanya kelompok tani yang terdapat di setiap desa. Kelompok tani sebagai pelaku utama menjadi salah satu kelembagaan pertanian yang berperan penting dan menjadi modal utama dalam pembangunan sektor pertanian. Kelompok tani sendiri merupakan kumpulan para petani/ peternak/ maupun pekebun yang dibentuk atas dasar kesamaan kondisi lingkungan dan keakraban untuk peningkatan pengembangan usaha. Kelompok tani umumnya ada di setiap daerah, tak terkecuali di setiap desa di Kabupaten Lamongan. Hingga tahun 2019 tercatat kelompok tani yang tersebar di 27 kecamatan di Kabupaten Lamongan berjumlah 1.737 kelompok, yang terbagi dalam kategori empat tingkatan yaitu 455 kelompok tani kelas pemula, 1.070 kelas lanjut, 203 kelas madya, dan 9 kelompok tani kelas utama. Dengan banyaknya kelompok tani yang ada seharusnya dapat dimanfaatkan pemerintah dalam meningkatkan kemampuan dan kapasitas petani dalam menjalankan usaha tani, yang produktif, maju, modern, bernilai tambah, berdaya saing, dan mempunyai pangsa pasar dan berkelanjutan. Salah satu contoh

¹⁴ Asuransi usaha tani capai luasan 333.505 hektar, terbesar di Lamongan. <https://liputan6.com/bisnis/read/4263659/asuransi-usaha-tani-capai-luasan-333505-hektar-terbesar-di-lamongan> diakses pada tanggal 18 Desember 2020

pemberdayaan kelompok tani di Kabupaten Lamongan adalah adanya kegiatan rutin yang dilaksanakan setiap 2 bulan sekali. Kegiatan yang berbentuk forum tersebut menghadirkan dinas terkait seperti pertanian, peternakan, pengairan, dan ketua kelompok tani se-Kecamatan Lamongan. Kegiatan rutin tersebut membahas berbagai hal dalam lingkup pertanian seperti pembahasan berkaitan dengan meningkatkan koordinasi dan kemampuan teknis petani dalam usaha pertaniannya.

Disamping itu, tujuan utama dari sebuah peraturan perlindungan dan pemberdayaan petani yaitu untuk meningkatkan kesejahteraan petani, dan yang menjadi tantangan terbesar bagi pemerintah yaitu bagaimana cara untuk menjaga kestabilan dan meningkatkan pendapatan para petani. Pada akhir 2017 tercatat Nilai Tukar Petani (NTP) sub sektor tanaman pangan di kabupaten Lamongan berada pada kisaran 75,62 persen yang berarti petani mengalami defisit, dimana kenaikan harga produk pertanian relative lebih kecil dibandingkan dengan kenaikan harga barang konsumsinya. Hal ini menandakan pendapatan petani turun/ lebih kecil dari pengeluarannya.¹⁵ Hal tersebut berdasar pada rata-rata indeks harga yang diterima (IT) petani sub sektor tanaman pangan yang lebih kecil dibanding rata-rata biaya yang dikeluarkan (IB) petani sub sektor tanaman pangan, yaitu dengan nilai IT pada angka 101,22 persen, dan nilai IB pada angka 135,47 persen.¹⁶

Kemudian permasalahan lain yang menjadi persoalan sektor pertanian di Kabupaten Lamongan adalah permasalahan yang terkait dengan kartu tani. Kartu tani merupakan salah satu program pemerintah yang bertujuan menjamin usaha tani dan agar para petani dimudahkan dalam memenuhi berbagai kebutuhan dan keperluan pertaniannya. Dengan memiliki kartu tani para petani akan mendapatkan banyak manfaat seperti kepastian dalam memperoleh pupuk bersubsidi, dapat melakukan penjualan hasil pertanian tanpa perantara, mendapatkan kemudahan dalam pengelolaan usaha tani, dan kartu petani juga berguna bagi petani untuk

¹⁵ Nilai tukar petani, <https://www.bps.go.id/subject/22/nilai-tukar-petani.html> diakses pada tanggal 11 Desember 2020

¹⁶ BPS Kabupaten Lamongan, Nilai tukar petani sub sektor tanaman pangan Kabupaten Lamongan tahun 2017

mendapatkan bantuan sosial maupun subsidi terutama dalam bidang pertanian¹⁷. Namun dalam pelaksanaan program kartu tani masih mengalami berbagai kendala, sebanyak 179.563 kartu tani di Kabupaten Lamongan belum bisa digunakan, sebanyak 45.663 kartu tani yang telah disalurkan masih belum dapat dimanfaatkan oleh petani, dan sebanyak 88.629 petani yang belum mendapatkan kartu tani¹⁸. Dengan belum meratanya penyaluran kartu tani kepada petani ditambah dengan belum optimalnya penggunaan kartu tani akan mempengaruhi proses produksi pertanian. Hal tersebut dapat menjadi persoalan dikarenakan ketika memasuki musim tanam kartu tani menjadi instrumen penting dalam penyaluran pupuk bersubsidi dari pemerintah.

Permasalahan lainya yaitu berkaitan dengan terbatasnya ketersediaan pupuk bersubsidi yang disediakan oleh pemerintah. Ketersediaan pupuk bersubsidi memiliki peran penting dalam meningkatkan produktifitas tanaman pertanian. Pada tahun 2020, alokasi pupuk bersubsidi di Kabupaten Lamongan hanya 40% dari kebutuhan pupuk petani. Dengan alokasi 34.626 ton pupuk urea dari kebutuhannya sekitar 104.018 ton. Sedangkan ZA hanya 6.976 ton dengan kebutuhan 45.645 ton, SP-36 hanya 6.712 ton dengan kebutuhan 57.663 ton. Kemudian 29.150 ton Phonska dengan kebutuhan 93.146 ton, dan Petroganik hanya 6.300 ton dengan kebutuhan 110.630 ton.¹⁹ Dengan minimnya alokasi pupuk bersubsidi dari jumlah yang dibutuhkan akan berpengaruh terhadap proses produksi dan produktifitas tanaman padi.

Dengan adanya fakta-fakta berkaitan dengan kondisi pertanian di Kabupaten Lamongan yang dilandasi pada peraturan perlindungan dan pemberdayaan petani yang telah dilaksanakan mulai tahun 2015. Maka, dinilai perlu untuk dilakukannya suatu evaluasi kebijakan perlindungan dan pemberdayaan

¹⁷ Kenapa wajib punya kartu petani, <https://m.liputan6.com/bisnis/read/4043561/kenapa/wajib-punya-kartu-petani-ini-manfaatnya> diakses pada tanggal 04 Februari 2021

¹⁸ Ratusan ribu kartu tani di Lamongan menganggur, <https://faktualnews.co/2020/09/28/ratusan-ribu-kartu-petani-di-lamongan-menganggur> diakses pada tanggal 04 Februari 2021

¹⁹ Kebutuhan pupuk di Lamongan <https://radarbojonegoro.jawapos.com/read/2020/02/07/178282/ini-ajuan-kebutuhan-pupuk-di-lamongan> diakses pada tanggal 18 Februari 2021

petani di Lamongan guna mengetahui capaian kinerja kebijakan dan faktor-faktor apa saja yang menjadi penghambatnya. Evaluasi, secara garis besar dapat dipahami sebagai usaha penilaian secara sistemik untuk menentukan atau menilai keefektifan sesuatu yang didasarkan pada kriteria tertentu dari kebijakan/program. Evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan. Evaluasi kebijakan publik merupakan suatu proses untuk menilai seberapa jauh suatu kebijakan dapat membuahkan hasil, yaitu dengan membandingkan antara hasil yang diperoleh dengan tujuan atau target kebijakan publik yang ditentukan.

Adapun penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Selviana Dewi yang berjudul *Dampak Pengembangan Manajemen Usaha Gabungan Kelompok Tani (GAPOKTAN) “Sejahtera” Pada Tingkat Agrobisnis Pedesaan (PUAP) di Desa Mertani Kecamatan Karanggeneng Kabupaten Lamongan*, dengan tujuan yaitu untuk menganalisis dampak pengembangan manajemen usaha gabungan kelompok tani “sejahtera” pada tingkat kinerja petani penerima program PUAP di Desa Mertani Kecamatan Karanggeneng. Adapun peneliti mendapati bahwa program ini fokus pada peningkatan modal usaha pertanian, yaitu dengan adanya pembuatan gudang pupuk dan pembangunan irigasi air yang baik yang bermanfaat dalam proses usaha tani, sehingga berdampak besar pada pendapatan jangka panjang petani dan dapat memenuhi modal usaha seperti penambahan aset sawah dan peralatan pertanian. Namun juga masih terdapat petani yang belum bisa memaksimalkan hasil usaha taninya dikarenakan anggota gapoktan tidak sepenuhnya menggunakan hasil usaha tani untuk kepentingan usahanya, melainkan masih banyak petani yang menggunakan hasil usaha tani untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari.²⁰

Kemudian penelitian yang dilakukan oleh Mohamad Irfan yang berjudul *Evaluasi Dampak Program Asuransi Usaha Tani Padi (AUTP) di Kecamatan Kedungpring Kabupaten Lamongan*, dengan tujuan untuk mengetahui dampak

²⁰ Dewi, Selviana. 2016. *Dampak Pengembangan Manajemen Usaha Gabungan Kelompok Tani (GAPOKTAN) “Sejahtera” Pada Tingkat Agrobisnis Pedesaan (PUAP) di Desa Mertani Kecamatan Karanggeneng Kabupaten Lamongan*. Skripsi. Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Ilmu Administrasi Negara, Universitas Airlangga

program AOTP terhadap kesejahteraan petani dilihat dari segi ekonomi dan sosial. Dan peneliti mendapati bahwa pelaksanaan program AOTP di Kecamatan Kedungpring Kabupaten Lamongan telah memberikan dampak yang baik untuk para petani terutama dari segi perubahan sosial maupun kesejahteraan ekonomi.²¹

I.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan pada latar belakang yang telah diuraikan, maka rumusan masalah dari penelitian ini adalah Bagaimana evaluasi pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 13 Tahun 2015 Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani di Kabupaten Lamongan?

I.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini digunakan untuk menjawab permasalahan yang disebutkan dalam rumusan masalah. Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan dan menilai keberhasilan ataupun kegagalan dari pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 13 Tahun 2015 Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani di Kabupaten Lamongan.

I.4 Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian dibagi menjadi dua yaitu manfaat teoritis dan manfaat praktis.

I.4.1 Manfaat Teoritis

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberi kontribusi akademis terhadap kajian ilmu administrasi publik, serta memberikan penjelasan secara komprehensif mengenai fenomena evaluasi kebijakan publik dengan menggunakan teori-teori yang relevan. Dalam hal ini, teori yang digunakan yaitu teori yang dikemukakan oleh William N. Dunn, dengan kriteria-kriteria yang berbeda untuk mengevaluasi kebijakan publik. Selain itu, penelitian ini diharapkan

²¹ Irfan, Mohamad. 2019. *Studi Evaluasi Dampak Program Asuransi Usaha Tani Padi (AOTP) di Kecamatan Kedungpring Kabupaten Lamongan*. Skripsi. Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Ilmu Administrasi Negara, Universitas Airlangga

mampu menjadi bahan referensi dalam kajian evaluasi kebijakan publik kedepannya.

I.4.2 Manfaat Praktis

Secara praktis, hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran umum kepada Dinas Ketahanan Pangan dan Pertanian Kabupaten Lamongan sebagai bahan evaluasi terhadap pelaksanaan kebijakan perlindungan dan pemberdayaan petani di Kabupaten Lamongan. Selain itu, hasil dari penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi dorongan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Lamongan agar kedepannya dapat menghasilkan kebijakan yang efektif, efisien, dan tepat dalam bidang pertanian khususnya terkait perlindungan dan pemberdayaan petani di Kabupaten Lamongan.

I.5 Kerangka Teori

I.5.1 Kebijakan Publik

I.5.1.1 Pengertian Kebijakan Publik

Dalam pembahasan tentang konsep kebijakan publik pastinya tidak terlepas dari badan dan pejabat pemerintah. Oleh karena itu, David Easton dalam Leo Agustino (2012), mengungkapkan karakteristik khusus dari kebijakan. Kebijakan merupakan sebuah keputusan yang bersifat politis dimana para stakeholder terlibat seperti legislatif, senior, administrator, eksekutif dan sebagainya memiliki keputusan dalam sistem politik.²² Tujuan mengapa kebijakan dibuat adalah sebagai upaya dalam menyelesaikan permasalahan khususnya permasalahan publik yang tercipta di sebuah komunitas, seperti yang dijelaskan oleh James E. Anderson, kebijakan publik sebagai “*a purposeive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern*” atau runtutan kegiatan yang memiliki maksud maupun tujuan yang dilakukan oleh aktor maupun sekelompok aktor dalam memecahkan permasalahan khusus.²³ Carl J. Friedrich menjelaskan bahwa kebijakan publik merupakan urutan kegiatan yang diinisiasi

²² Agustino, Leo. 2012. Dasar-Dasar Kebijakan Publik. Bandung: CV Alfabeta. Hal. 8

²³ Setyodarmodjo, Soenarko. 2003. Public Policy: Pengertian Pokok Untuk Memahami dan Analisa Kebijaksanaan Pemerintah. Surabaya: Airlangga University Press. Hal. 42

oleh sebuah kelompok, individu maupun pemerintah dalam sebuah ekosistem dimana sebuah kebijakan dapat diciptakan dan diharapkan dapat menyelesaikan permasalahan yang ada dan mampu mencapai tujuan yang dikehendaki.²⁴

Lalu, Riant Nugroho juga menjelaskan bahwa kebijakan publik adalah suatu hal yang ditetapkan oleh pemerintah dalam mengerjakan sesuatu maupun untuk tidak mengerjakan sesuatu.²⁵ Lalu, Thomas R. Dye juga menjelaskan bahwa kebijakan publik merupakan setiap pilihan pemerintah dalam bertindak maupun tidak bertindak atas suatu permasalahan. Hal ini juga serupa dengan apa yang dikemukakan Edward III dan Sharkansky, yang menjelaskan kebijakan publik sebagai “*what government say and do, or not ot do. It is the goals or purpose of government program*” yang berarti segala tindakan yang pemerintah lakukan maupun yang tidak dilakukan. Kebijakan juga dapat diartikan sebagai sebuah runtutan nilai, tujuan dan sasaran yang dihasilkan dari program yang diciptakan pemerintah. Lalu, kebijakan publik menurut menurut Kartasasmita dalam Joko Widodo (2007), yakni sebuah usaha dalam mendefinisikan (1) hal yang dikerjakan atau tidak dikerjakan oleh pemerintah terkait permasalahan, (2) sumber permasalahan dan yang mempengaruhinya, (3) Dampak yang dihasilkan dari kebijakan publik.²⁶

Richard Rose juga menjelaskan bahwa kebijakan publik merupakan sebuah runtutan dari kegiatan-kegiatan yang terhubung satu sama lain, dimana dalam kegiatan tersebut memiliki dampak dalam sebuah keputusan.²⁷ Richard Rose juga menambahkan bahwa kebijakan publik adalah sebuah bagian penting dalam sebuah pola kegiatan dan bukan hanya sekedar kegiatan dalam regulasi.

Kemudian Jenkins menegaskan bahwa kebijakan publik adalah “*a set of interrelated decisions taken by political actor or groups of actors concerning the*

²⁴ Setyodarmodjo, Soenarko. 2003. Public Policy: Pengertian Pokok Untuk Memahami dan Analisa Kebijaksanaan Pemerintah. Surabaya: Airlangga University Press. Hal. 42

²⁵ Nugroho, Riant. 2003. Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi. Jakarta: Gramedia. Hal. 54-55

²⁶ Widodo, Joko. 2007. Analisis Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik. Malang: Bayumedia Publishing. Hal 12-13

²⁷ Agustino, Leo. 2012. Dasar-Dasar Kebijakan Publik. Bandung: CV Alfabeta. Hal. 7

selection of goals and the means of achieving them within a specified situation where those decisions should, in principle, be within the power of those actors to achieve” atau seperangkat keputusan yang saling terkait yang diambil oleh aktor politik atau sekelompok aktor mengenai pemilihan tujuan dan cara-cara untuk mencapai kondisi tertentu yang harus dilakukan, pada prinsipnya, kebijakan berada dalam para aktor untuk mencapainya.²⁸

Charles O. Jones juga menjelaskan bahwa kebijakan publik merupakan sebuah aktivitas pemerintah yang tercipta atas permasalahan publik, dimana terdapat beberapa komponen di dalamnya:²⁹

- a. *Goals*, merupakan sasaran dalam tujuan akhir
- b. *Plans*, rencana yang menjadi salah satu metode dalam mencapai sasaran dalam tujuan
- c. *Programs*, program-program yang digunakan dalam mencapai tujuan
- d. *Decisions*, keputusan-keputusan yang digunakan dalam mencapai tujuan
- e. *Efek*, Dampak yang dihasilkan secara langsung maupun tidak langsung dari pelaksanaan program

Lalu, Anderson juga menjelaskan bahwa terdapat elemen dalam sebuah kebijakan, diantaranya sebagai berikut:³⁰

- a. Kebijakan Kebijakan memiliki tujuan
- b. Kebijakan berisi atas tindakan terkait pejabat dalam pemerintahan
- c. Kebijakan merupakan sesuatu yang dilaksanakan pemerintah

²⁸ Maddison, Sarah dan Denniss, Richard. 2009. *An Introduction To Australian Public Policy Theory And Practice*. New York: Cambridge University Press. Hal. 4

²⁹ Triana, Rochyati Wahyuni. 2011. *Implementasi & Evaluasi Kebijakan Publik*. Surabaya: Revka Surabaya. Hal. 9

³⁰ Widodo, Joko. 2007. *Analisis Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik*. Malang: Bayumedia Publishing. Hal. 14

- d. Kebijakan publik bersifat positif dimana pemerintah bergerak atas suatu permasalahan, sedangkan negatif dimana pemerintah bersikap untuk tidak bergerak atas suatu permasalahan
- e. Kebijakan publik positif dilandaskan atas aturan-aturan khusus yang mengikat dan otoritatif.

Berdasar dari beberapa penjelasan kebijakan publik diatas, kebijakan publik dapat diartikan sebagai semua aktivitas yang dilaksanakan maupun yang tidak dilaksanakan oleh pemerintah dalam mencapai suatu tujuan khususnya terkait permasalahan publik maupun permasalahan yang ditetapkan oleh undang-undang. Kebijakan dalam penelitian ini yang sesuai dengan definisi di atas adalah kebijakan terkait perlindungan dan pemberdayaan para petani di Kabupaten Lamongan yang berdasar pada Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 13 Tahun 2015 Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani. Kebijakan ini memiliki tujuan dalam meningkatkan kemandirian serta kedaulatan petani untuk mewujudkan taraf kesejahteraan, kualitas, dan kelangsungan hidup yang lebih baik. Memberikan fasilitas dalam mengembangkan usaha pertanian. Memberikan keamanan terkait usaha pertanian. Melindungi para petani dari ketidakstabilan harga panen, biaya ekonomi dalam pertanian, serta kegagalan panen. Memacu kelembagaan dalam pembiayaan usaha pertanian. Serta meningkatkan kemampuan petani dalam hal pertanian serta berkelanjutan.

I.5.1.2 Tipe Kebijakan Publik

Setelah mengetahui definisi tentang kebijakan publik, maka selanjutnya akan dijelaskan beberapa tipe kebijakan publik. Menurut oleh James E. Anderson tipe kebijakan publik dikategorikan sebagai berikut:³¹

1. *Substantive policy*, yaitu merupakan kebijakan publik yang berkaitan dengan tindakan yang dilakukan pemerintah

³¹ Setyodarmodjo, Soenarko. 2003. Public Policy: Pengertian Pokok Untuk Memahami dan Analisa Kebijaksanaan Pemerintah. Surabaya: Airlangga University Press. Hal. 64

2. *Procedural policy*, yaitu merupakan kebijakan publik yang berkaitan pelaksanaan kebijakan serta subjek kebijakan
3. *Distributif policy*, yaitu merupakan kebijakan publik terkait pemberian pelayanan kepada penduduk atau masyarakat baik perseorangan maupun kelompok.
4. *Regulatory policy*, yaitu merupakan kebijakan publik yang mengatur pelaksanaan dan perilaku individu didalam masyarakat.
5. *Self-regulatory policy*, yaitu merupakan kebijakan yang mengatur, mengawasi dan membatasi perilaku maupun kegiatan individu didalam masyarakat, yang berdasarkan pada *regulatory policy*. Dalam kegiatan ini dilaksanakan oleh aktor yang memiliki peran yang telah diatur dalam *regulatory police* dalam mencapai tujuan.
6. *Redistributive policy*, yaitu merupakan kebijakan publik yang berkaitan dengan pembagian atau pemberian pelayanan ulang kepada masyarakat.
7. *Material policy*, yaitu merupakan kebijakan publik yang berkaitan dengan alat pelaksanaan serta pemberian wewenang dalam pelaksanaan kebijakan
8. *Symbolic policy*, yaitu merupakan kebijakan publik yang ditetapkan namun tidak mempunyai dampak yang nyata kepada masyarakat. Kebijakan ini lemah berlakunya atau oleh pengambil kebijakan kurang dipertimbangkan dengan baik.
9. *Public goods policy*, yaitu merupakan kebijakan publik tentang barang-barang dan jasa yang dapat memanfaatkan bersama oleh masyarakat.
10. *Private goods policy*, yaitu merupakan kebijakan publik yang berkaitan dengan barang-barang swasta/ pribadi yang hanya dapat dinikmati oleh individu tertentu.

Dalam hal ini, maka kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 13 Tahun 2015 Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani di Kabupaten Lamongan dalam penelitian ini termasuk dalam kebijakan publik yang bertipe *substantive policy*. Peraturan tersebut merupakan pedoman dasar atas pelaksanaan program perlindungan dan pemberdayaan petani di Kabupaten

Lamongan oleh dinas/instansi terkait, seperti penyediaan prasarana dan sarana pertanian, memberikan kepastian dan perlindungan usaha tani, menumbuhkembangkan lembaga permodalan, dan meningkatkan kemampuan petani dalam rangka mewujudkan taraf kesejahteraan, kualitas, dan kelangsungan hidup petani yang lebih baik.

I.5.1.3 Tahapan Kebijakan Publik

Dalam pembuatan kebijakan publik pastinya melalui tahapan dimana terdapat proses kompleks dan banyak variabel di dalamnya. Oleh karena itu, untuk mempermudah dalam mengkaji kebijakan publik, perlu membagi proses-proses kebijakan kedalam beberapa tahap. Terdapat tahapan proses menurut William N. Dunn yaitu:³²

1. Tahap penyusunan agenda (*Agenda setting*)

Dalam tahapan ini, pejabat pemerintah akan mempresentasikan masalah kepada agenda publik. Terdapat proses penyeleksian masalah sebelum masuk penyusunan agenda dimana tidak semua masalah akan masuk ke tahap penyusunan agenda. Pada proses ini, akan tercipta sebuah fokus masalah dan akan tercipta masalah yang akan diabaikan.

2. Tahap formulasi kebijakan (*policy formulation*)

Dalam tahapan ini, fokus masalah akan dikaji oleh pembuat kebijakan, lalu didefinisikan dan akan dicarikan solusi atas masalah tersebut. Solusi atas masalah tersebut tercipta dari berbagai solusi alternatif yang tersedia. Dalam pencarian solusi juga terdapat seleksi atas pemecahan masalah dan solusi yang terbaik akan terpilih dan akan digunakan.

3. Tahap adopsi kebijakan (*policy adoption*)

Dalam tahapan ini, alternatif solusi yang telah tersedia akan didiskusikan dan dipilih oleh pembuat kebijakan, dan akan dipilih dari

³² Dunn, William N. 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Edisi Kedua. Yogyakarta: Gajah Mada University Press. Hal 24-28

berbagai alternatif yang terbaik akan diadopsi melalui dukungan legislatif, yudikatif dan eksekutif.

4. Tahap implementasi kebijakan (*policy implementation*)

Dalam tahapan ini, alternatif solusi yang telah dipilih oleh seluruh stakeholder perlu diimplementasikan agar mendapatkan hasil yang diinginkan. Lembaga yang ada di dalam pemerintah khususnya di level bawah memiliki peranan yang penting dalam proses implementasi. Melalui unit administrasi di level bawah, akan mengalokasikan seluruh sumber daya yang dimiliki untuk mengimplementasikan program. Akan terdapat kompetisi dari berbagai unit dalam proses implementasi dan mungkin ada beberapa yang akan dipilih.

5. Tahap evaluasi kebijakan publik (*policy evaluation*)

Dalam tahap evaluasi, akan dilihat terkait perkembangan kebijakan yang telah dibuat. Bagaimana dampak yang dihasilkan, apakah program ini mampu menyelesaikan permasalahan yang ada dan apakah mampu menjawab kepentingan masyarakat yang ada. Dalam evaluasi, diperlukan ukuran dan kriteria untuk mengukur apakah kebijakan yang dibuat sudah sesuai dengan perencanaan.

Berdasarkan pada tahapan kebijakan publik yang telah diuraikan diatas, pada penelitian ini berfokus pada evaluasi kebijakan, yaitu evaluasi kebijakan perlindungan dan pemberdayaan petani di Kabupaten Lamongan. Evaluasi ini berkaitan dengan peraturan Pemerintah Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 13 Tahun 2015 Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani di Kabupaten Lamongan. Evaluasi tersebut dinilai perlu dilakukan untuk menilai sejauh mana kinerja kebijakan ini dalam perlindungan dan pemberdayaan petani di Kabupaten Lamongan yang dilaksanakan oleh dinas-dinas terkait.

I.5.2 Evaluasi Kebijakan Publik

I.5.2.1 Pengertian Evaluasi Kebijakan Publik

Evaluasi merupakan salah satu tahapan penting dalam proses kebijakan publik, namun seringkali tahapan ini diabaikan dan hanya berakhir pada tahap

implementasi. Evaluasi adalah kegiatan untuk menilai tingkat kinerja suatu kebijakan. Evaluasi juga merupakan salah satu bentuk penilaian terhadap suatu permasalahan yang mana umumnya hal ini dilakukan untuk menilai baik buruknya permasalahan tersebut.³³ Evaluasi adalah sebuah upaya dalam menganalisa secara sistematis untuk melihat efektivitas dari sebuah program berdasarkan kriteria yang telah ditetapkan. Ringkasnya, evaluasi merupakan cara dalam mendapatkan informasi terkait manfaat dan nilai suatu kebijakan.³⁴ Lalu, Muhadjir juga menerangkan bahwa dalam evaluasi untuk mendapatkan nilai terkait manfaat sebuah kebijakan, diperlukan perbandingan antara tujuan yang telah ditetapkan dengan hasil yang didapatkan. Kebijakan publik tidak selalu melihat hasil dan dampak akan tetapi juga melihat bagaimana proses dalam pelaksanaan kebijakan.³⁵

Lalu, Lester dan Steward juga menerangkan bahwa evaluasi diperlukan untuk menilai kegagalan dalam kebijakan dan untuk melihat apakah dampak yang dihasilkan sesuai dengan perencanaan. Ringkasnya, evaluasi digunakan untuk melihat dan mengukur bagaimana pelaksanaan sebuah kebijakan apakah sesuai dengan tujuan dalam perencanaan.³⁶

Evaluasi kebijakan secara fundamental menjelaskan apakah sebuah kebijakan dalam pelaksanaannya sudah sesuai dengan tujuan yang ditetapkan pada perumusan. Oleh sebab itu, evaluasi diperlukan untuk melihat dampak yang dihasilkan dari sebuah kebijakan dalam mencapai tujuan awal. Dari evaluasi akan diketahui keberhasilan atau kegagalan sebuah kebijakan, sehingga secara normatif akan diperoleh rekomendasi apakah kebijakan dapat dilanjutkan atau perlu perbaikan sebelum dilanjutkan, atau bahkan harus dihentikan.³⁷ Evaluasi kebijakan ditujukan untuk melihat sebab-sebab kegagalan suatu kebijakan atau untuk

³³ Hasbi, imanuddin. Hartoto. Dkk. 2021. Kebijakan publik. Bandung. Widina bhakti persada hal: 77

³⁴ Dunn, William N. 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Edisi Kedua. Yogyakarta: Gajah Mada University Press. Hal. 608

³⁵ Widodo, Joko. 2007. Analisis Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik. Malang: Bayumedia Publishing. Hal. 111-112

³⁶ Agustino, Leo. 2012. Dasar-Dasar Kebijakan Publik. Bandung: CV Alfabeta. Hal. 185

³⁷ Mustari, Nuryanti. 2015. Pemahaman Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi Dan Evaluasi Kebijakan Publik. Yogyakarta. Leutikaprio. Hal: 222-223

mengetahui apakah kebijakan publik telah dijalankan meraih dampak yang diinginkan. Dalam bahasa yang lebih singkat evaluasi adalah kegiatan yang bertujuan untuk menilai “manfaat” suatu kebijakan.³⁸

Berdasar pada beberapa definisi tentang evaluasi kebijakan yang dikemukakan oleh para ahli diatas, dapat disimpulkan bahwa evaluasi kebijakan merupakan suatu aktifitas penilaian yang sistematis dan empiris terhadap suatu kebijakan yang telah dilaksanakan oleh pemerintah dengan membandingkan hasil yang dicapai dengan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya, sehingga dapat diketahui seberapa besar dampak yang didapatkan, yang kemudian akan menjadi bahan rekomendasi terhadap kelangsungan kebijakan tersebut. Dalam penelitian ini, penilaian berupa pengukuran sejauh mana pelaksanaan kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 13 Tahun 2015 Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani di Kabupaten Lamongan yang dilakukan implementor sudahkah mencapai tujuan yang ditetapkan. Dari hasil evaluasi kebijakan tersebut akan diketahui keberhasilan ataukah kegagalan yang diperoleh dari sebuah kebijakan perlindungan dan pemberdayaan petani di Kabupaten Lamongan. Sehingga secara normative akan diperoleh rekomendasi apakah kebijakan tersebut dapat dilanjutkan, atau perlu dilakukan perbaikan sebelum dilanjutkan, atau bahkan kebijakan tersebut harus dihentikan.

1.5.2.2 Tujuan, Sifat dan Fungsi Evaluasi Kebijakan Publik

Tujuan dalam studi evaluasi dapat dikatakan untuk melihat bagaimana efektivitas sebuah kebijakan publik serta pertanggungjawaban terkait hasil yang telah dicapai. Berikut beberapa tujuan dari evaluasi kebijakan:³⁹

1) Mengukur efek suatu program/kebijakan pada kehidupan masyarakat dengan membandingkan kondisi antara sebelum dan setelah adanya program tersebut. Mengukur efek menunjuk pada perlunya metodologi penelitian. Adapun

³⁸ Situmorang, Chazali H. 2016. Kebijakan Publik, Teori Analisis, Implementasi Dan Evaluasi Kebijakan. Depok. Social Security Development Institute. Hal: 281

³⁹ Anggara, sahya. 2018. Kebijakan publik, pengantar. Bandung. Pustaka setia. Hal: 275-275

membandingkan efek dengan tujuan mengharuskan penggunaan kriteria untuk mengukur keberhasilan.

2) Memperoleh informasi tentang kinerja implementasi kebijakan serta menilai kesesuaian dan perubahan program dengan rencana.

3) Memberikan umpan balik bagi manajemen dalam rangka perbaikan/penyempurnaan implementasi.

4) Memberikan rekomendasi pada pembuat kebijakan untuk pembuatan keputusan lebih lanjut mengenai program pada masa mendatang. Sebagai bentuk pertanggungjawaban publik/memenuhi akuntabilitas publik.

Dalam evaluasi diperlukan nilai-nilai evaluatif dalam melihat tujuan dan sasaran yang ditetapkan. Oleh sebab itu, terdapat nilai dan karakteristik dari proses evaluasi yang diantaranya adalah:

1. Fokus nilai.

Fokus nilai dalam evaluasi diperlukan untuk melihat apa kepentingan dan nilai dari sebuah kebijakan. Evaluasi juga diperlukan dalam menemukan manfaat sosial dari sebuah kebijakan dan tidak hanya mencari informasi terkait sebuah kebijakan. Dalam pencarian fokus nilai, tujuan dan sasaran kebijakan juga perlu ditetapkan karena berkaitan dengan nilai kebijakan itu sendiri.

2. Interdependensi fakta-nilai.

Dalam sebuah evaluasi, sebuah tuntutan dapat dilihat melalui fakta yang diperoleh. Dalam menjelaskan sebuah kinerja terkait apakah sebuah kebijakan mendapatkan nilai yang baik atau tidak, diperlukan fakta yang mendukung secara aktual dalam penyelesaian permasalahan dalam sebuah kebijakan.

3. Orientasi masa kini dan masa lampau.

Dalam evaluasi, tuntutan yang diharapkan didasarkan atas penilaian pada saat program berlangsung maupun setelah program selesai, bukan

proyeksi ke depan program. Rekomendasi yang didapat juga berdasarkan nilai-nilai yang prospektif dan berdasarkan aksi-aksi yang telah dilakukan.

4. Dualitas nilai.

Dalam evaluasi terdapat kualitas ganda karena dilihat dalam memandang tujuan dan cara. Evaluasi merekomendasikan melalui nilai intrinsik maupun ekstrinsik. Nilai yang didapat diatur dalam sebuah hirarki dimana terdapat ketergantungan dengan tujuan dan sasaran.⁴⁰

Evaluasi memiliki tujuan dalam menganalisa sebuah kebijakan. Menurut William N. Dunn dalam Mustari, Nuryanti, 2015. evaluasi memiliki tiga fungsi utama yakni sebagai berikut:⁴¹

a) Evaluasi memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan publik.

b) Evaluasi memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target. Nilai diperjelas dengan mendefenisikan dan mengoperasikan tujuan dan target. Nilai juga dikritik dengan menanyakan secara sistematis kepantasan tujuan dan target dalam hubungan dengan masalah yang dituju. Dalam menanyakan kepantasan tujuan dan sasaran, analis dapat menguji alternatif sumber nilai (misalnya, kelompok kepentingan dan pegawai negeri, kelompok-kelompok klien) maupun landasan mereka dalam berbagai bentuk rasionalitas (teknis, ekonomi, legal, sosial dan substantif).

c) Evaluasi memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya, termasuk perumusan masalah dan rekomendasi. Informasi tentang tidak memadainya kinerja kebijakan dapat memberi sumbangan pada perumusan ulang masalah kebijakan.

⁴⁰ Dunn, William N. 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Edisi Kedua. Yogyakarta: Gajah Mada University Press. Hal. 608-609

⁴¹ Mustari, Nuryanti. 2015. *Pemahaman Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi Dan Evaluasi Kebijakan Publik*. Yogyakarta. Leutikaprio. Hal: 230-231

Sementara itu Samodra Wibawa, dkk, menjelaskan fungsi evaluasi kebijakan secara lebih mendalam yaitu sebagai berikut:⁴²

1. Eksplanasi: Dengan evaluasi dapat melihat bagaimana pelaksanaan program dan dapat mendefinisikan secara umum terkait pola hubungan dalam kebijakan. Melalui evaluasi, evaluator mampu melihat permasalahan, kondisi, serta faktor yang mempengaruhi kesuksesan kebijakan.
2. Kepatuhan: Dengan evaluasi dapat dilihat bagaimana performa pejabat serta petugas lapangan terkait implementasi program dengan standar yang telah ditetapkan.
3. Audit: Melihat apakah sebuah kebijakan sudah sesuai dengan target tujuan yang telah ditetapkan.
4. Akunting: Efek ekonomi dari kebijakan yang telah dibuat

Berdasar pada beberapa pendapat para ahli mengenai fungsi evaluasi kebijakan publik. maka fungsi evaluasi kebijakan yang menjadi acuan dalam penelitian ini adalah pendapat yang dikemukakan oleh William N, Dunn, yang menyatakan bahwa evaluasi memberikan informasi yang valid dan dapat dipercaya, kemudian evaluasi memberikan sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan maupun target, dan evaluasi memberikan sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan yang berupa masalah dan rekomendasi. Dalam penelitian ini, evaluasi dilakukan terhadap peraturan Pemerintah Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 13 Tahun 2015 Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani di Kabupaten Lamongan agar mendapatkan informasi yang valid dan dapat dipercaya, sehingga dari evaluasi tersebut akan diketahui apa saja yang perlu diperbaiki dan menjadi rekomendasi yang dapat diambil oleh dinas pertanian terkait guna meningkatkan kinerja kebijakan pada masa mendatang.

⁴² Nugroho, Riant. 2003. Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi. Jakarta: Gramedia. Hal. 186-187

I.5.2.3 Jenis Evaluasi Kebijakan Publik

Dalam proses perumusan, evaluasi dilihat sebagai salah satu bagian yang integral dan sebagai pemisah dalam kegiatannya. Terdapat dua jenis evaluasi dalam pelaksanaannya yakni evaluasi formatif dan evaluasi sumatif.⁴³

Evaluasi formatif adalah bentuk evaluasi yang dilaksanakan ketika program sedang berlangsung untuk mengubah maupun meningkatkan kualitas suatu program. Jenis rvaluasi formatif memperbaiki kebijakan yang sedang berlangsung berdasarkan timeline kegiatan yang singkat bisa dalam bentuk harian, mingguan maupun bulanan. Evaluasi ini bermanfaat dalam memberikan umpan balik kepada pelaksana dalam mengatasi permasalahan dalam sebuah kebijakan. Jenis evaluasi ini sering disebut sebagai evaluasi monitoring atau proses.

Sedangkan evaluasi sumatif adalah bentuk evaluasi yang menganalisa sebuah kebijakan secara menyeluruh ketika program berhasil diselesaikan. Pelaksanaan bentuk evaluasi ini dilakukan pada akhir program atau ketika program pada tahap menuju akhir untuk melihat bagaimana hasil sebuah kebijakan. Dalam evaluasi ini akan dapat dilihat apakah kebijakan sudah mencapai tujuannya atau tidak. Oleh sebab itu, dalam bentuk evaluasi ini hasil dan dampak sangat diperlukan.

Berdasarkan penjabaran dua jenis evaluasi di atas dapat dipahami bahwa evaluasi formatif dilaksanakan ketika program sedang berlangsung dan sedangkan evaluasi sumatif menganalisa sebuah kebijakan secara menyeluruh ketika program berhasil diselesaikan. Pada penelitian ini, evaluasi tentang kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 13 Tahun 2015 Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani di Kabupaten Lamongan termasuk kedalam jenis evaluasi formatif, dimana kebijakan ini masih berjalan sehingga diperlukan evaluasi untuk mengidentifikasi efek-efek dan hasil-hasil sementara dari program/kebijakan ini.

⁴³ Supriyanto, S. Damayanti, N. A. 2007. Perencanaan dan Evaluasi. Surabaya: Airlangga University Press. Hal. 210-211

I.5.2.4 Evaluasi Pelaksanaan Kebijakan Publik

Banyak ahli yang menjelaskan terkait evaluasi kebijakan publik sebagai definisi terkait evaluasi implementasi kebijakan publik. Polombo menjelaskan bahwa evaluasi kebijakan dilaksanakan ketika sebuah kebijakan pada tahap implementasi dimana akan diketahui bagaimana proses implementasi berjalan, dan bagaimana dalam meningkatkan kesuksesan implementasi.⁴⁴ Lalu, Jones juga menjelaskan bahwa evaluasi implementasi kebijakan publik adalah suatu kegiatan yang disusun dalam menganalisa suatu kebijakan pemerintah secara keseluruhan hingga spesifikasi objek dan teknik pengukurannya.

Kajian dalam studi evaluasi kebijakan meliputi dimensi-dimensi berikut ini:

- a) Evaluasi proses pembuatan kebijakan atau sebelum kebijakan dilaksanakan. Menurut Palumbo, pada tahap ini diperlukan dua kali evaluasi.
- b) Evaluasi desain kebijakan, untuk menilai alternatif yang dipilih sudah merupakan alternatif yang paling hemat dengan mengukur hubungan antara biaya dan manfaat (cost-benefit analysis), yang bersifat rasional dan terukur.
- c) Evaluasi legitimasi kebijakan, untuk menilai derajat penerimaan suatu kebijakan atau program oleh masyarakat/ stakeholder/keompok sasaran yang dituju oleh kebijakan tersebut. Metode evaluasi diperoleh melalui jajak pendapat, survei, dan lain-lain.
- d) Evaluasi formatif, dilakukan pada saat proses implementasi kebijakan sedang berlangsung. Tujuan evaluasi formatif adalah untuk mengetahui sebuah program diimplementasikan dan kondisi yang dapat diupayakan untuk meningkatkan keberhasilannya. Dalam istilah manajemen, evaluasi formatif adalah monitoring terhadap pengaplikasian kebijakan. Evaluasi formatif banyak melibatkan ukuran-ukuran kuantitatif sebagai pengukuran kinerja implementasi.
- e) Evaluasi sumatif, dilakukan pada saat kebijakan telah diimplementasikan dan memberikan dampak. Tujuan evaluasi sumatif adalah untuk mengukur

⁴⁴ Parsons, W. 2005. Public Policy Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan. Jakarta: Prenada Media. Hal. 549.

efektivitas kebijakan/ program ⁴⁵memberikan dampak yang nyata pada masalah yang ditangani.

Evaluasi implementasi memiliki hubungan dengan pengukuran nilai suatu efektivitas sebuah kebijakan dalam proses implementasinya. Evaluasi tersebut menilai apakah suatu kebijakan mampu menjawab suatu permasalahan yang telah ditetapkan dan efektivitasnya. William N. Dunn menciptakan tiga bentuk pendekatan dalam pelaksanaan evaluasi implementasi kebijakan yakni.⁴⁶

1. Evaluasi semu (*pseudo evaluation*)

Evaluasi semu adalah salah satu bentuk pendekatan dimana dalam mendapatkan informasi dapat ditemukan sebuah hasil yang menjelaskan secara detail tanpa menanyakan secara langsung terkait manfaat kepada masyarakat melalui metode deskriptif. Terdapat asumsi utama dalam pendekatan ini dimana manfaat akan terlihat atau tidak dalam sebuah kebijakan.

2. Evaluasi formal

Evaluasi formal adalah sebuah pendekatan evaluasi dimana dalam mengevaluasi sebuah kebijakan dilandaskan atas tujuan yang ditetapkan secara hukum oleh perumus kebijakan. Pendekatan ini menggunakan metode deskriptif dalam menganalisa kebijakan yang akan menghasilkan informasi yang akurat dan valid.

Dalam evaluasi ini, terdapat sebuah asumsi dimana tujuan yang ditetapkan secara hukum merupakan alat ukur yang tepat dalam menilai suatu efektivitas suatu kebijakan. Metode yang digunakan dalam pendekatan ini sama dengan metode yang digunakan dalam evaluasi semu dimana akan ditemukan informasi yang akurat dan valid sebagai masukan dan feedback terkait kebijakan. Walaupun memiliki metode yang sama, terdapat perbedaan diantara keduanya dimana evaluasi formal

⁴⁵ Anggara, sahya. 2018. Kebijakan publik, pengantar. Bandung. Pustaka setia. Hal: 277-278

⁴⁶ Dunn, William N. 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Edisi Kedua. Yogyakarta: Gajah Mada University Press. Hal. 613-623

menggunakan undang-undang dan dokumen hukum lainnya untuk menganalisa suatu kebijakan. Pada evaluasi formal, efektivitas dan efisiensi adalah poin penting yang sering digunakan sebagai alat ukur.

3. Evaluasi kebijakan teoritis (*decision-theoretic evaluation*)

Evaluasi kebijakan teoritis adalah sebuah pendekatan evaluasi dimana untuk mendapatkan informasi yang akurat dan valid diperlukan pembentukan tujuan secara eksplisit dari seluruh target kebijakan. Yang berarti dalam pendekatan ini tercipta tujuan dan target kebijakan melalui proses formulasi dan implementasi oleh para pembuat kebijakan yang nantinya akan diukur kinerja dan targetnya. Metode yang digunakan dalam pendekatan ini adalah metode deskriptif yang dianalisa oleh aktor dalam kebijakan.

Dalam menentukan instrumen dalam implementasi kebijakan terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi seperti sumber daya, target yang dituju serta resiko kegagalan suatu kebijakan. Oleh sebab itu, evaluasi implementasi merupakan salah satu proses yang diperlukan dalam mengetahui efektivitas program sebelum maupun sesudah kebijakan diselesaikan. Dalam penelitian ini, hanya difokuskan kepada evaluasi pada implementasi kebijakan dan tidak dilaksanakan secara menyeluruh. Meskipun tidak dilakukan secara menyeluruh, karena apabila dalam satu tahapan kebijakan khususnya tahapan implementasi tidak dilakukan secara ideal, akan menjadi suatu yang sia-sia.

1.5.2.5 Kriteria Evaluasi Kebijakan Publik

Evaluasi secara umum merupakan proses pencarian informasi dalam mengukur kinerja sebuah kebijakan, khususnya terkait pencapaian target kebijakan melalui tindakan publik. Lalu, evaluasi juga memberikan tambahan terhadap kebijakan terkait klarifikasi atas temuan dalam kebijakan serta memberikan kritik terhadap temuan yang didapatkan yang akan menjadi dasar dalam penetapan tujuan kebijakan. Selain itu, evaluasi juga memberikan nilai tambah dalam menganalisa kebijakan lainnya khususnya pada pencarian permasalahan dan rekomendasi.

Dalam mengevaluasi dampak pada suatu kebijakan dibutuhkan standar yang diperlukan dalam melihat keberhasilan maupun kegagalan sebuah kebijakan. Menurut William N. Dunn terdapat enam kriteria dalam mengukur sebuah kinerja suatu kebijakan.⁴⁷

1. Efektivitas – apakah hasil yang diinginkan telah dicapai?

Efektivitas memiliki makna yang berarti tercapainya usaha dalam menggapai tujuan yang sudah ditentukan. Efektivitas berkenaan dengan apakah suatu alternatif mencapai hasil (akibat) yang diharapkan atau mencapai tujuan dari diadakannya tindakan.⁴⁸ Efektivitas selalu terhubung dengan hasil yang diinginkan apakah sama dengan hasil yang diperoleh.⁴⁹ Efektivitas juga memiliki hubungan terkait output dengan tujuan dimana terdapat keterkaitan semakin besar kontribusi output dalam mencapai tujuan, maka akan semakin besar efektivitas suatu kebijakan.⁵⁰

Lalu, Siagian dalam Edi Siswadi juga menjelaskan bahwa efektivitas merupakan pengelolaan seluruh sumber daya yang ada dalam kapasitas tertentu untuk menghasilkan suatu produk yang telah ditetapkan. Efektivitas dapat dilihat apakah kebijakan mendekati tujuan yang telah ditetapkan. Jika output suatu kebijakan mendekati tujuan, maka akan semakin efektif pula kebijakan tersebut.⁵¹

Melihat beberapa pernyataan diatas, dapat disimpulkan bahwa ukuran dalam efektivitas terkait dengan sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan. Lalu, dalam mengukur level sebuah organisasi dapat dilihat dari pelaksanaan fungsi setiap anggota secara optimal.

⁴⁷ Dunn, William N. 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Edisi Kedua. Yogyakarta: Gajah Mada University Press. Hal. 610

⁴⁸ Mustari, Nuryanti. 2015. *Pemahaman Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi Dan Evaluasi Kebijakan Publik*. Yogyakarta. Leutikaprio. Hal: 232

⁴⁹ Winarno, Budi. 2002. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Pressindo. Hal. 184

⁵⁰ Mahmudi. 2005. *Manajemen Kinerja Sektor Publik*. Yogyakarta: Akademi Manajemen Perusahaan YKPN. Hal. 92

⁵¹ Siswadi, Edi. 2012. *Birokrasi Masa Depan: Menuju Tata Kelola Pemerintahan yang Efektif dan Prima*. Bandung: Mutiara Press. Hal. 186

Dalam penelitian ini, efektivitas diartikan sebagai tingkat ketercapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan dari suatu kinerja kebijakan. Kriteria ini dirasa tepat karena dalam evaluasi Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 13 Tahun 2015 Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani di Kabupaten Lamongan ingin menilai sejauh mana kinerja Dinas Ketahanan Pangan dan Pertanian Kabupaten Lamongan tersebut dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

2. Efisiensi – seberapa banyak usaha diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan?

Efisiensi memiliki keterkaitan dengan seberapa banyak usaha yang dibutuhkan untuk mendapatkan tingkatan efektivitas. Efisiensi memiliki persamaan dengan perbandingan ekonomi, dimana terdapat hubungan antara efektivitas dalam mencapai tujuan dengan usaha yang diperlukan. Efisiensi diukur dalam satuan per unit maupun layanan. Kebijakan yang mampu memperoleh tingkat efektivitas yang tinggi dengan usaha minimal dapat disebut sebagai efisiensi.⁵² Berdasarkan pernyataan di atas, dapat disimpulkan bahwa efisiensi merupakan sebuah komponen dalam mengukur seberapa banyak usaha yang diperlukan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Berdasarkan penjelasan tersebut, efisiensi dalam penelitian ini didefinisikan sebagai banyak sedikitnya sumber daya yang dikeluarkan/digunakan dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Kriteria efisien dirasa tepat dalam penelitian ini karena evaluasi pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 13 Tahun 2015 Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani di Kabupaten Lamongan diharapkan dapat memberikan informasi yang valid mengenai efisiensi penggunaan sumber daya yang dikeluarkan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

⁵² Winarno, Budi. 2002. Teori dan Proses Kebijakan Publik. Yogyakarta: Media Pressindo

3. Kecukupan – seberapa jauh pencapaian hasil yang diinginkan memecahkan masalah?

Kecukupan dapat diartikan apakah tujuan dalam sebuah kebijakan sudah mencukupi seluruh hal yang ada. Kecukupan diperlukan dalam menentukan sejauh mana efektivitas sebuah kebijakan dalam memperoleh kebutuhan dalam menyelesaikan masalah. Kecukupan juga menilai apakah alternatif yang disediakan mampu menjawab permasalahan yang ada.⁵³ Dalam kecukupan terdapat hubungan antara alternatif yang disediakan dengan tujuan yang telah ditetapkan. Terdapat empat kriteria dalam melihat permasalahan dalam kecukupan, diantaranya adalah:⁵⁴

- a. Masalah Tipe I: Membahas terkait biaya operasional dan perubahan efektivitas dalam kebijakan.
- b. Masalah Tipe II: Membahas terkait persamaan efektivitas dan perubahan biaya dalam kebijakan.
- c. Masalah Tipe III: Membahas terkait perubahan biaya operasional dan efektivitas dalam kebijakan.
- d. Masalah Tipe IV: Membahas terkait persamaan efektivitas dan biaya dalam kebijakan.

Berdasarkan pernyataan di atas, dapat disimpulkan bahwa permasalahan yang muncul dari suatu kebijakan terbagi dalam beberapa tipe permasalahan. Oleh sebab itu, diperlukan adanya penilaian awal terkait permasalahan yang ada di masyarakat terlebih dahulu sebelum melakukan analisa terkait kebijakan, sehingga kebijakan yang dibuat relevan dengan permasalahan yang muncul.

Definisi kecukupan dalam penelitian ini adalah tingkat keberhasilan kinerja kebijakan dalam mengatasi masalah yang dihadapi. Kriteria kecukupan dipilih

⁵³ Dunn, William N. 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Edisi Kedua. Yogyakarta: Gajah Mada University Press Hal 430

⁵⁴ Dunn, William N. 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Edisi Kedua. Yogyakarta: Gajah Mada University Press Hal 430-431

karena untuk mengukur sejauh mana kinerja kebijakan mengatasi permasalahan pertanian di Kabupaten Lamongan seperti yang terdapat dalam latar belakang masalah.

4. Perataan – apakah biaya dan manfaat didistribusikan dengan merata kepada kelompok-kelompok berbeda?

Perataan terkait kebijakan publik merupakan keadilan dalam sebuah kebijakan apakah sudah diberikan dengan adil dan diterima secara menyeluruh oleh target kebijakan. Dalam kesamaan memiliki hubungan yang erat terkait penyebaran hasil kebijakan terhadap kelompok yang ada dalam target kebijakan. Sebuah kebijakan yang memiliki orientasi perataan merupakan kebijakan yang berfokus kepada pemerataan hasil dan usaha sebuah kebijakan. Suatu kebijakan dapat dikatakan efektif dan efisien apabila hasil yang didapatkan merata.⁵⁵

Keadilan dalam implementasi sebuah kebijakan seharusnya menjadi dasar utama dimana terdapat pemerataan hasil dan usaha dari sebuah kebijakan kepada seluruh lapisan target kebijakan dan seluruh kelompok di dalamnya.

Berdasar pada penjelasan singkat diatas maka dapat disimpulkan bahwa kriteria perataan berkaitan erat dengan keadilan distribusi terhadap obyek kebijakan publik, kemudian kriteria ini dirasa tepat dalam penelitian ini karena evaluasi pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 13 Tahun 2015 Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani di Kabupaten Lamongan diharapkan dapat memberikan informasi yang valid mengenai keadilan distribusi yang meliputi lingkup lokasi kebijakan tersebut.

5. Responsivitas – apakah hasil kebijakan memuaskan kebutuhan, preferensi atau nilai kelompok-kelompok tertentu?

Responsivitas merupakan sebuah reaksi dari suatu aktivitas dimana dalam konteks kebijakan publik, dapat diartikan sebagai sebuah tanggapan sasaran

⁵⁵ Winarno, Budi. 2002. Teori dan Proses Kebijakan Publik. Yogyakarta: Media Pressindo Hal. 185

kebijakan terkait implementasi. Responsivitas berkenaan dengan seberapa jauh suatu kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, preferensi atau nilai kelompok-kelompok masyarakat tertentu. Aspek efektifitas, efisiensi, kecukupan, kesamaan masih gagal jika belum menanggapi kebutuhan aktual dari kelompok yang semestinya diuntungkan dari adanya suatu kebijakan⁵⁶. Responsivitas diperlukan dalam menilai apakah sebuah kebijakan telah memenuhi kebutuhan dan nilai sasaran tujuan. Kebijakan dapat dikatakan berhasil apabila terdapat reaksi dari sasaran setelah menganalisa dalam perencanaan dampak yang diprediksi apabila kebijakan ini diimplementasikan.⁵⁷

Berdasarkan pernyataan di atas dapat disimpulkan bahwa nilai responsivitas dalam sebuah kebijakan merupakan hal yang penting dalam mengukur keberhasilan kebijakan dalam konteks pemenuhan kebutuhan dan nilai pada sasaran kebijakan.

Dalam hal ini kriteria responsivitas juga dapat diartikan sebagai bagaimana tanggapan implementor kebijakan dalam merespon kebutuhan pihak obyek kebijakan, dalam kebijakan ini petani dikabupaten lamongan merupakan pihak yang berperan sebagai objek kebijakan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 13 Tahun 2015 Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani di Kabupaten Lamongan, yang diharapkan dalam pelaksanaan kebijakan mampu memenuhi kebutuhan dari petani di Kabupaten Lamongan.

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

Ketepatan dalam kebijakan publik merupakan nilai pada sebuah kebijakan dan asumsi yang mendasari penetapan tujuan dari sebuah kebijakan. Ketepatan juga diperlukan dalam mengeliminasi alternatif kebijakan yang telah tersedia untuk dijadikan solusi utama yang sesuai dengan tujuan yang ditetapkan. Dalam ketepatan memiliki hubungan yang erat terkait dengan rasionalitas substantif karena dalam

⁵⁶ Mustari, Nuryanti. 2015. Pemahaman Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi Dan Evaluasi Kebijakan Publik. Yogyakarta. Leutikaprio. Hal: 233

⁵⁷ Winarno, Budi. 2002. Teori dan Proses Kebijakan Publik. Yogyakarta: Media Pressindo Hal 189

ketetapan, tujuan merupakan hal yang dibutuhkan bukan usaha dalam mencapai tujuan.⁵⁸ Ketepatan juga merujuk pada nilai atau harga dari tujuan-tujuan program dan kepada kuatnya asumsi yang melandasi tujuan tersebut.⁵⁹

Melalui definisi ketetapan yang telah dijabarkan, dapat disimpulkan bahwa ketetapan merupakan kriteria yang diperlukan dalam sebuah kebijakan untuk menilai apakah sebuah kebijakan mampu menyelesaikan masalah ataupun menambah permasalahan baru.

Dalam hal ini, kriteria ketepatan dinilai tepat untuk melihat bagaimana kebijakan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 13 Tahun 2015 Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani di Kabupaten Lamongan itu dilaksanakan, sehingga dalam evaluasi ini dapat diketahui pengaruh solusi-solusi yang diberikan terhadap permasalahan-permasalahan yang dihadapi para petani di Kabupaten Lamongan.

I.5.3 Peran Pemerintah Daerah dalam pemberdayaan petani

Terkait definisi peranan telah ditemukan banyak definisi dan pengertian yang menjelaskan tentang ide serta berbagai sudut pandang. Peranan merupakan sebuah pelaksanaan fungsi dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan.⁶⁰ Dalam menyelesaikan permasalahan dalam suatu wilayah, maka diciptakanlah sebuah pemerintah. Pemerintah merupakan sebuah cermin negara dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawab negara dalam realitanya, dan sebuah instrumen yang menjalankannya adalah birokrasi pemerintahan.

Berdasarkan pernyataan di atas, pemerintah adalah sebuah organisasi yang memiliki kekuatan dan memiliki amanah dalam mewujudkan nilai-nilai yang ada dalam suatu komunitas dan memberikan pelayanan bagi komunitas tersebut. Dalam

⁵⁸ Winarno, Budi. 2002. Teori dan Proses Kebijakan Publik. Yogyakarta: Media Pressindo Hal 184

⁵⁹ Mustari, Nuryanti. 2015. Pemahaman Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi Dan Evaluasi Kebijakan Publik. Yogyakarta. Leutikaprio. Hal: 234

⁶⁰ Verawati, Tuti A. 2003. Peran Pemerintah Dalam Pemberdayaan Masyarakat Nelayan Di Kecamatan Tempe Kabupaten Wajo. Makassar. Universitas 45 Makassar. Hal 9

pemerintah anggota yang paling jelas adalah (a) tugas dalam peran tertentu dan menjaga sistem yang ada (b) menguasai semua bentuk kekuasaan otoriter.⁶¹

Menurut Arif Peran pemerintah daerah dalam pembinaan masyarakat terbagi menjadi empat peran yaitu:⁶²

- a) Peran pemerintah sebagai regulator, pemerintah memiliki tugas dalam merencanakan arah tujuan pembangunan melalui peraturan dan administrasi. Pemerintah memiliki aturan dasar yang akan diterima oleh masyarakat dalam bentuk pelaksanaan pemberdayaan masyarakat dan akan terkait dengan kebijakan yang mendukung kapasitas usaha.
- b) Pemerintah sebagai dinamisator, pemerintah memiliki tugas dalam meningkatkan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan kebijakan khususnya dalam proses pelaksanaan. Pemerintah memiliki peran dalam membimbing dan mengarahkan masyarakat dengan intensitas yang tinggi melalui penyuluhan dan bimbingan secara langsung. Hal ini dibutuhkan dalam menjaga dinamika antara masyarakat dengan pemerintah.
- c) Pemerintah sebagai fasilitator pemerintah bertugas dalam menjaga kondisi yang stabil dalam penyelenggaraan pembangunan. Pemerintah sebagai fasilitator memiliki tugas dalam membuat suasana yang aman, melalui penyediaan sarana prasarana dalam pembangunan.
- d) Pemerintah sebagai katalisator pemerintah berperan menjadi aktor yang bertugas dalam pelaksanaan percepatan pengembangan potensi negara dimana hal ini akan menjadi modal utama dalam penciptaan partisipasi masyarakat.

Lalu, Sembiring juga menjelaskan bahwa pemerintah memiliki fungsi terkait pelayanan, pengaturan, dan pemberdayaan dalam menciptakan tata kelola pemerintah yang baik.⁶³ Hamdi juga menjelaskan bahwa pemerintah memiliki

⁶¹ Inu, Kencana. 2011. Sistem pemerintahan Indonesia. Jakarta. PT rineka cipta, Hal 8,12

⁶² Arif., 2012. Peran dan fungsi pemerintah, pada 12 februari 2012 <http://arifgii.blogspot.com/2012/12/peran-dan-fungsipemerintahan.html>.di diakses pada tanggal 30 Januari 2022

⁶³ Sembiring, Masana. 2012. Budaya Dan Kinerja Organisasi, Bandung: Fokusmedia.

fungsi dalam pemberian pelayanan dan pengaturan. Pengaturan dalam konteks ini memiliki arti penguatan definisi atas kesepakatan yang telah diciptakan agar manfaat yang diperoleh untuk kepentingan publik.⁶⁴ Pelayanan terhadap hak masyarakat terdiri atas aktivitas yang mampu memberikan nilai-nilai kemanusiaan dan kenikmatan yang hakiki. Sedangkan pelayanan terhadap kewajiban terdiri atas aktivitas yang mampu mengembangkan kapasitas dan kompetensi masyarakat yang sangat berkaitan dengan pemberdayaan.

Pemberdayaan merupakan sebuah upaya dalam meningkatkan kemampuan dan potensi manusia supaya mampu bekerja dengan orientasi tanggung jawab yang logis dalam mencapai tujuan sesuai dengan sumber daya manusia yang dimiliki dan berlandaskan tujuan. Pemberdayaan merupakan sebuah aktivitas yang kontinuitas, fleksibel dan secara harmoni menciptakan sebuah dorongan yang meningkatkan potensi semua aktor yang terlibat. Melalui pemberdayaan diharapkan tercipta masyarakat madani yang seimbang antara tugas dan kewajibannya dan saling menghormati di antara komunitas.⁶⁵

Sumodiningrat juga menjelaskan bahwa jangka waktu pemberdayaan tidaklah selamanya, hanya sampai target pemberdayaan yang dituju mampu untuk mandiri dan pelepasan untuk target pemberdayaan untuk mandiri⁶⁶. Berdasarkan pendapat tersebut pemberdayaan dapat diartikan sebagai proses belajar hingga menjadi mandiri. Walaupun demikian dalam proses menjaga kemandirian diperlukan penjaan semangat, kondisi serta kapasitas agar tidak terjadi kemunduran. Tahapan yang diperlukan adalah (1) Meningkatkan kesadaran dan peningkatan kapasitas diri secara mandiri (2) Menggunakan pengetahuan yang diperoleh dalam mengambil peran dalam proses pembangunan (3) Membentuk inisiatif dalam menjaga kemandirian.⁶⁷

⁶⁴ Hamdi, Muchlis., 2002. Bunga Rampai Pemerintahan, Bandung: Yarsif Watampone.

⁶⁵ Wrihatnoholo, Nugroho. 2007. Manajemen Pemberdayaan. ElexmMedia: Jakarta.

⁶⁶ Sumodiningrat (2004). Kemitraan dan Model-model Pemberdayaan. Yogyakarta: Gava Media. Hal 41

⁶⁷ Ambar Teguh S. (2004). Kemitraan dan Model-model Pemberdayaan. Yogyakarta: Gava Media. Hal 82-83

Pemberdayaan memiliki tujuan dalam meembentuk masyarakat yang mampu menjadi mandiri. Mandiri dalam hal ini dapat diartikan sebagai kemampuan untuk berfikir, bertindak serta melakukan apa yang mereka kendalikan. Jadi, kemandirian masyarakat merupakan sebuah kondisi dalam masyarakat dimana masyarakat secara kolektif mampu berfikir, serta bertindak dalam menyelesaikan permasalahan dengan menggunakan seluruh kemampuan kognitif, konatif, psikomotorik, afektif dengan seluruh sumber daya yang dimiliki. Munculnya aspek kognitif, konatif, psikomotorik, afektif akan menciptakan masyarakat yang mandiri sesuai dengan tujuan dan memiliki kapasitas yang diinginkan.⁶⁸

I.6 Definisi Konsep

1. Evaluasi

Suatu proses menilai keberhasilan ataupun kegagalan dari sebuah kebijakan/ program yang sudah diimplementasikan dengan menggunakan kriteria penilaian tertentu

2. Perlindungan dan Pemberdayaan Petani

Serangkaian upaya sistematis, konsisten, dan berkelanjutan untuk meningkatkan daya adaptasi dan inovasi petani dalam mencapai tujuan yang efektif dan efisien

3. Efektivitas

Pengukuran yang menilai hubungan antara hasil yang diperoleh dengan hasil yang diharapkan

4. Efisiensi

Sebagai suatu standar untuk menilai seberapa besar usaha yang dilakukan dalam mencapai tujuan dan sasaran yang akan dicapai.

5. Kecukupan

Mengukur seberapa jauh pencapaian hasil yang diinginkan dalam memecahkan suatu masalah

6. Perataan

⁶⁸ Ambar Teguh S. (2004). Kemitraan dan Model-model Pemberdayaan. Yogyakarta: Gava Media. Hal 81-82

Keadilan dalam pendistribusian biaya maupun manfaat kepada kelompok-kelompok yang berbeda.

7. Responsivitas

Tanggapan sasaran ataupun perumus kebijakan publik atas penerapan suatu kebijakan. Berkenaan dengan seberapa jauh kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai kelompok-kelompok masyarakat tertentu.

8. Ketepatan

Penilaian suatu tujuan dari sebuah kebijakan yang menjadi solusi dari masalah yang terjadi di masyarakat sehingga bisa dilihat apakah dapat memecahkan masalah tersebut atau justru menimbulkan masalah yang lain.

I.7 Metode Penelitian

Untuk mengungkap suatu fenomena yang ada, maka diperlukannya suatu metode penelitian. Metode penelitian merupakan suatu cara ilmiah yang dilakukan dengan cara-cara yang masuk akal, dapat diamati oleh indra manusia, dan dilakukan secara sistematis, yaitu dengan menggunakan langkah-langkah tertentu yang bersifat logis.⁶⁹

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif menurut Creswell merupakan metode-metode untuk mengeksplorasi dan memahami makna yang diperoleh dari sejumlah individu atau sekelompok orang yang dianggap berasal dari masalah sosial. Proses penelitian kualitatif ini melibatkan upaya-upaya penting seperti mengajukan pertanyaan dan prosedur-prosedur, mengumpulkan data dari informan, menganalisis data secara induktif dan menafsirkan makna data. Bentuk penelitian ini berfokus terhadap makna individu dan menerjemahkan kompleksitas suatu persoalan.⁷⁰

⁶⁹ Sugiyono. 2015. Metode penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R& D. Bandung: Penerbit Alfabeta. Hal 2

⁷⁰ Creswell, John W. 2013. Research Design Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif dan Mixed. Diterjemahkan oleh Fawaid, Achmad. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. Hal 5

1.7.1 Tipe Penelitian

Tipe penelitian mengenai evaluasi pelaksanaan kebijakan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 13 Tahun 2015 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani, yaitu menggunakan metode penelitian dengan tipe deskriptif. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk memperoleh secara rinci gambaran tentang evaluasi pelaksanaan kebijakan tentang perlindungan dan pemberdayaan petani di Kabupaten Lamongan. Sesuai dengan tipe penelitian deskriptif yaitu bertujuan untuk menggambarkan suatu gejala, fakta atau realita yang terdapat pada fenomena-fenomena sosial.⁷¹

1.7.2 Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian merupakan fokus kajian di mana peneliti menemukan obyek penelitian. Sesuai dengan judul penelitian ini, maka dilakukan secara purposive di wilayah Kabupaten Lamongan. Penentuan lokasi penelitian ini didasarkan pada pertimbangan bahwa Kabupaten Lamongan merupakan salah satu daerah yang memiliki potensi hasil pertanian yang tinggi dan masih memiliki persoalan pada bidang pertanian khususnya tentang perlindungan dan pemberdayaan Petani.

Lokasi dari penelitian ini diambil di Dinas Ketahanan Pangan dan Pertanian Kabupaten Lamongan serta lokasi yang relevan di lingkup Kabupaten Lamongan untuk mendukung fenomena sosial yang diangkat sesuai dengan tujuan penelitian. Yang mana, pihak-pihak tersebut yang terlibat langsung dalam pelaksanaan kebijakan perlindungan dan pemberdayaan petani di Kabupaten Lamongan.

1.7.3 Teknik Penentuan Informan

Informasi merupakan orang yang dimanfaatkan untuk memberikan informasi tentang situasi dan kondisi latar penelitian. Lincoln dan Guba serta

⁷¹ Raco. 2010. Metode Penelitian Kualitatif: Jenis, Karakteristik, dan Keunggulannya. Jakarta: Grasindo. Hal 50

Bogdan dan Biklen dalam Moleong menyebutkan bahwa informan Memiliki manfaat bagi penelitian yaitu sebagai berikut:⁷²

1. Membantu agar secepatnya dan tetap seteliti mungkin dapat membenamkan diri dalam konteks tersebut, terutama bagi peneliti yang belum mengalami latihan etnografi.
2. Agar dalam waktu relatif singkat banyak informasi yang terjaring. Sebaiknya sampling internal karena informan dimanfaatkan untuk berbicara, bertukar pikiran atau membandingkan suatu kejadian yang ditentukan dari subyek lainnya.

Pada penelitian ini, peneliti melakukan wawancara dan observasi kepada orang yang dianggap memahami permasalahan penelitian yang selanjutnya disebut sebagai informan. Penentuan informan dilakukan secara *purposive* yaitu dipilih secara langsung dengan pertimbangan informan tersebut mengetahui tentang kebijakan perlindungan dan pemberdayaan petani di Kabupaten Lamongan. Dan dengan menggunakan teknik *Snowball*, di mana pemilihan informan yang dilakukan diperoleh atas rekomendasi dari informan utama yang telah ditentukan sebelumnya melalui teknik *purposive*. Adapun informan dalam penelitian ini adalah:

1. Ibu Lailatul Fitriah selaku Analis Prasarana Sarana Pertanian Dinas Ketahanan Pangan dan Pertanian Kabupaten Lamongan.
2. Bapak Yanuar selaku Kepala Sub Bagian Program Dinas Ketahanan Pangan dan Pertanian Kabupaten Lamongan.
3. Bapak Gufron selaku Kepala Sub Bidang Pengelolaan Lahan dan Air Dinas Ketahanan Pangan dan Pertanian Kabupaten Lamongan
4. Bapak Rohim selaku Kepala Seksi Pengembangan Kelembagaan Dinas Ketahanan Pangan dan Pertanian Kabupaten Lamongan.

⁷² Moleong, Lexy J. 2011. Metodologi Penelitian Kualitatif Edisi Revisi. Bandung: PT Remaja Rosdakarya. Hal. 132

5. Ibu Hanik selaku Analis Prasarana Sarana Pertanian Dinas Ketahanan Pangan dan Pertanian Kabupaten Lamongan.
6. Ibu Nazilatul fikriyati selaku Kepala Bidang Penyuluhan Dinas Ketahanan Pangan dan Pertanian Kabupaten Lamongan.

1.7.4 Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data merupakan bagian penting dalam suatu penelitian untuk memperoleh penelitian yang akurat, valid, dan objektif. Maka dari itu, diperlukannya data yang dapat mencerminkan gambaran dari fakta-fakta di lapangan. Menurut John Creswell, langkah-langkah pengumpulan data meliputi usaha membatasi penelitian, mengumpulkan informasi melalui observasi dan wawancara yang terstruktur maupun tidak, dokumentasi, materi materi visual.⁷³

1. Observasi kualitatif merupakan observasi yang didalamnya peneliti langsung turun ke lapangan dan bertujuan untuk mengamati perilaku dan aktivitas individu-individu di lokasi penelitian. Dalam penelitian ini peneliti melakukan observasi di wilayah Kabupaten Lamongan terutama di Dinas Ketahanan Pangan dan Pertanian Kabupaten Lamongan, kemudian dilokasi adanya bantuan fisik seperti pembangunan jalan usaha tani dan jaringan irigasi yang berada di Kecamatan Lamongan, Kecamatan Kedungpring, dan Kecamatan Sugio. Kemudian juga dipersawahan yang terdapat penggunaan alat dan mesin pertanian modern, peneliti melakukan perekaman atau pencatatan aktivitas-aktivitas dalam lokasi penelitian tersebut.
2. Wawancara kualitatif merupakan kegiatan di mana peneliti melakukan face to face (wawancara langsung), atau melalui media seperti telepon, short message service (SMS), email, dan media pendukung lainnya. Sebelum melakukan wawancara peneliti menyiapkan pertanyaan-pertanyaan yang akan dipertanyakan ketika wawancara yang bersifat terbuka untuk memunculkan pandangan dan opini dari para Informan

⁷³ Creswell, John W. 2013. *Research Design Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif dan Mixed*. Diterjemahkan oleh Fawaid, Achmad. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. Hal 266

penelitian. Dalam penelitian ini, peneliti melakukan wawancara mendalam dengan 6 (enam) informan yang berasal dari Dinas Ketahanan Pangan dan Pertanian Kabupaten Lamongan yang sebelumnya sudah ditentukan dengan teknik *purposive* dan snowball.

3. Dokumentasi penelitian berupa data seperti artikel, laporan, dan lampiran yang mendukung kekayaan data penelitian.
4. Materi audio dan visual berupa foto obyek dan audio.

1.7.5 Instrumen Penelitian

Dalam penelitian kualitatif yang berperan menjadi instrumen atau alat peneliti dalam penelitian yaitu peneliti itu sendiri. Peneliti sebagai human instrumen berfungsi menetapkan fokus penelitian, memilih informan sebagai sumber data, melakukan pengumpulan data, menilai kualitas data, analisis data dan membuat kesimpulan atas temuannya.⁷⁴

Peneliti kualitatif yaitu human instrumen harus divalidasi untuk memastikan kefahaman peneliti tentang metodologi penelitian kualitatif, teori yang digunakan, kesiapan peneliti untuk memasuki obyek penelitian, serta pengetahuan mendalam terhadap permasalahan yang sedang diteliti. Tujuannya yaitu untuk menemukan fakta-fakta yang dapat menjadi jawaban atas permasalahan penelitiannya.

1.7.6 Teknik Analisis Data

Teknik analisis data merupakan bagian terakhir setelah memperoleh data yang kredibel dan reliabel dengan topik penelitian. Teknik analisis data berguna untuk menerjemahkan data yang diperoleh di lapangan menjadi bentuk yang dapat dibaca dan menjawab permasalahan suatu penelitian. Dalam penelitian kualitatif bentuk analisis data yang digunakan juga menggunakan analisis data kualitatif. menurut Bogdan analisis data kualitatif merupakan proses mencari dan menyusun secara sistematis data yang berhasil diperoleh dari hasil wawancara, catatan

⁷⁴ Sugiyono. 2015. Metode penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R& D. Bandung: Penerbit Alfabeta. Hal. 222

lapangan, dan bahan-bahan lainnya sehingga dapat dengan mudah dipahami dan dapat di informasikan kepada orang lain.⁷⁵

Dalam penelitian ini, teknik analisis data yang digunakan yaitu teknik analisis data model Miles dan Huberman yang terdiri dari tiga aktivitas dalam analisis data.⁷⁶

1. Reduksi data

Dalam mereduksi data, peneliti memilih data berupa hasil observasi dan wawancara yang kemudian memusatkan diri pada proses penyederhanaan, pengabstrakan, dan transformasi data kasar yang muncul dari catatan peneliti di lapangan. Kemudian peneliti melanjutkan proses reduksi data dengan menajamkan, menggolongkan, mengarahkan, dan membuang data yang tidak diperlukan serta mengorganisasikan data dengan cara sedemikian rupa sehingga kesimpulan final didapatkan.

2. Penyajian data

Penyajian data merupakan sekumpulan informasi yang tersusun dan memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. penyajiannya kerap digunakan dalam penelitian kualitatif adalah bentuk teks naratif dan juga dalam bentuk lainya seperti matriks, grafik, jaringan, dan bagan, yang semuanya dirancang untuk menggabungkan informasi yang tersusun dalam bentuk yang padu dan mudah difahami. Dalam penelitian ini, peneliti menyajikan data yang diperoleh dari lapangan dalam bentuk teks naratif, tabel, grafik maupun bagan untuk mempermudah dalam memahami informasi tersebut, sehingga proses analisis dan penarikan kesimpulan dapat dilakukan dengan baik.

⁷⁵ Moleong, Lexy J. 2011. Metodologi Penelitian Kualitatif Edisi Revisi. Bandung: PT Remaja Rosdakarya. Hal. 88

⁷⁶ Sugiyono. 2015. Metode penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R& D. Bandung: Penerbit Alfabeta. Hal. 246-253

3. Penarikan kesimpulan

Pada saat kegiatan pengumpulan data dilakukan, seorang penganalisis kualitatif mulai mencari arti benda-benda, mencatat keteraturan, pola-pola, penjelasan, konfigurasi-konfigurasi yang terjadi, alur adanya sebab-akibat, dan proposisi. Makna yang muncul dari data harus diuji kebenaran, kekukuhan, dan kecocokannya, yakni yang merupakan validitasnya, kemudian peneliti harus mampu menyimpulkan berbagai temuan data yang diperolehnya selama penelitian berlangsung.

1.7.7 Teknik Pemeriksaan Keabsahan Data

Teknik pengujian keabsahan data dalam penelitian kualitatif dapat dilakukan dengan cara menggunakan teknik pemeriksaan yang didasarkan pada kriteria tertentu. Dalam penelitian ini peneliti menggunakan metode triangulasi data, triangulasi data menurut Moleong didefinisikan sebagai teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain. Di luar data tersebut untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembanding terhadap data itu. Teknik triangulasi yang paling banyak digunakan ialah pemeriksaan melalui sumber lainnya, terdapat empat macam triangulasi sebagai teknik pemeriksaan yang memanfaatkan penggunaan sumber, metode, penyidik, dan teori.⁷⁷

Patton menyatakan bahwa triangulasi dengan sumber berarti membandingkan serta mengecek balik derajat kepercayaan suatu informasi yang diperoleh melalui waktu dan alat yang berbeda dalam penelitian kualitatif dapat dilakukan dengan beberapa cara yaitu:⁷⁸

1. Membandingkan data hasil pengamatan dengan hasil wawancara.
2. Membandingkan apa yang dikatakan orang di depan umum dengan apa yang dikatakan secara pribadi.

⁷⁷ Moleong, Lexy J. 2011. *Metodologi Penelitian Kualitatif Edisi Revisi*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya. Hal. 330

⁷⁸ Moleong, Lexy J. 2011. *Metodologi Penelitian Kualitatif Edisi Revisi*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya. Hal. 331

3. Membandingkan apa yang dikatakan orang-orang tentang situasi penelitian dengan apa yang dikatakannya sepanjang waktu.
4. Membandingkan keadaan dan perspektif seseorang dengan berbagai pendapat dan pandangan orang seperti rakyat biasa, orang yang berpendidikan menengah atau tinggi, orang berada, dan orang pemerintahan.
5. Membandingkan hasil wawancara dengan isi suatu dokumen yang berkaitan.