

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Evaluasi kebijakan merupakan sebuah proses memberikan penilaian terhadap sebuah program atau kegiatan yang dilaksanakan sesuai dengan pedoman perencanaan untuk mencapai tujuan yang ingin dicapai. Pada prinsipnya evaluasi menjadi bagian penting dari sebuah kebijakan publik yang tugasnya adalah memberikan langkah-langkah penilaian terhadap keberhasilan suatu pelaksanaan kegiatan yang dilakukan oleh organisasi. Kegiatan evaluasi merupakan tahap penting bagi keseluruhan proses analisis kebijakan publik. Kegiatan ini, selain dapat memberikan satuan-satuan nilai tertentu terhadap kebijakan yang sudah diimplementasikan, juga dapat menjadi tahap awal dan pedoman baru untuk memasuki kegiatan pembuatan dan analisis kebijakan berikutnya.

Evaluasi meliputi beberapa aspek yang sama penting dengan aspek-aspek yang tercakup dalam kegiatan-kegiatan analisis kebijakan tahap sebelumnya. Berbicara mengenai evaluasi tentu tidak terlepas dari objek evaluasi. Evaluasi dalam hal ini merupakan evaluasi kebijakan publik yang dilakukan oleh pemerintah dalam proses pelayanan kepada masyarakat, di mana dalam tahapan evaluasi memberikan penilaian terhadap efektifitas program yang dilakukan. Oleh karena itu perlu diketahui konsep implementasi kebijakan secara mendasar agar dalam proses evaluasi dicapai sinkronisasi antara evaluasi kebijakan dan kebijakan publik yang sedang dilakukan.

Kebijakan Publik menurut William N Dunn (dalam Syafei 2006:106) adalah suatu rangkaian pilihan yang saling berhubungan yang dibuat oleh lembaga atau pejabat pemerintah pada bidang yang menyangkut tugas pemerintah seperti pertahanan, keamanan, energi, kesehatan, pendidikan, kesejahteraan masyarakat, kriminalitas, perkotaan dan lain-lain. Pelaksanaan suatu kebijakan publik dalam daerah ditentukan oleh pemerintahan bersangkutan yang memiliki visi dan misi dan direalisasikan melalui program unggulan. Proses perencanaan sebuah kebijakan disesuaikan dengan situasi dan kondisi yang ada dalam sebuah daerah sehingga program tersebut dapat dilaksanakan secara efektif dan berdaya guna bagi masyarakat. Maka sangat penting untuk melihat terlebih dahulu keadaan dan potensi yang dimiliki oleh suatu daerah agar program yang tercipta dapat dilaksanakan sesuai dengan tujuan yang ditentukan.

Peningkatan kesejahteraan masyarakat didasari dengan kebijakan pemerintah dalam perencanaan pembangunan ekonomi masyarakat yang dicantumkan dalam program pemerintah daerah provinsi. Oleh karena itu pembuatan kebijakan publik yang diimplementasikan harus disesuaikan dengan kondisi wilayah pembangunan yang menjadi *locus* kebijakan. Nusa Tenggara Timur (NTT) merupakan sebuah daerah yang memiliki kekayaan alam yang sangat dominan dan menjadi prioritas pengembangan pertanian dan peternakan yang bisa diandalkan sebagai salah satu wujud kekayaan yang bisa digunakan dalam rangka peningkatan kesejahteraan hidup masyarakat. Pertanian dan peternakan merupakan sebuah elemen penting yang dapat mendukung sistem

pendapatan masyarakat dan memiliki dampak dalam pengembangan pemberdayaan daerah dalam bidang pertanian dan peternakan. Secara khusus dapat dilihat dari keseluruhan daerah yang memiliki lahan jagung dan juga peternakan sapi yang mengindikasikan kedua bidang tersebut sebagai kekuatan internal daerah yang dapat dikelola sebagai sumber penghasilan yang maksimal. Jagung dan sapi merupakan dua komoditas strategis dalam *integrated farming system*. Jagung sebagai komoditas pangan (*food security*) dan sapi berperan sebagai benteng pertahanan ekonomi (*cashincome*).

Tanam Jagung Panen Sapi (TJPS) bukanlah sebuah arti yang secara harafiah bahwa menanam jagung dan berbuah ternak sapi. TPJS adalah sebuah *tagline* manajemen usahatani untuk memberi semangat kepada petani agar dengan menanam jagung bisa memperoleh ternak sapi, dalam jangka waktu yang sangat cepat (*quick win*). Program Tanam Jagung Panen Sapi sudah dilaksanakan oleh Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT) sebagai program unggulan Pemerintahan Provinsi dengan tujuan untuk meningkatkan produksi tanaman jagung, populasi ternak sapi dan kesejahteraan petani dan keluarganya. Pemerintah Provinsi melalui Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan menargetkan penanaman seluas 10.000 hektar di seluruh wilayah kabupaten di Provinsi NTT.

Tanam Jagung Panen Sapi (TJPS) merupakan program unggulan Gubernur Nusa Tenggara Timur, Victor Bungtilu Laiskodat periode 2018-2023. Program ini merupakan salah satu program di bidang pertanian lahan kering yang pada dasarnya melihat kondisi alam keseluruhan wilayah NTT yang

sebagian besar daerahnya adalah daerah lahan kering. Provinsi NTT sangat berpotensi untuk mengembangkan pertanian lahan kering. Karena itu, pertanian lahan kering seperti jagung perlu dikembangkan di Wilayah Provinsi NTT. Mengutip Misi dari Gubernur NTT, "NTT Bangkit, NTT Sejahtera". Maka salah satu langkah strategis yang diambil untuk mencapai Visi tersebut adalah mengembangkan pertanian lahan kering. Salah satu hal yang disampaikan oleh Gubernur NTT saat debat Pilgub adalah Lahan kering di NTT masih banyak yang belum diolah. Sehingga lahan-lahan yang belum dimanfaatkan harus diolah sehingga dapat meningkatkan taraf hidup petani.

Pemerintah Provinsi NTT dalam menjalankan misi program Tanam Jagung Panen Sapi merekrut tenaga teknis untuk mendampingi petani dalam menjalankan program TJPS. Daerah sasaran untuk program ini berada di pulau Timor (4 Kabupaten) dan Pulau Sumba (3 Kabupaten). Tenaga Pendamping teknis TJPS yang direkrut sebanyak 100 orang yang menyebar di tujuh Kabupaten. Dari tenaga 100 orang ini, diberikan tugas untuk mendampingi Petani dengan standar setiap pendampingan mendampingi 25-50 KK yang memiliki lahan seluas 1 Ha/KK. Dari lahan 1 Ha per KK, diharapkan hasil produksi jagung minimal 5 ton per hektar.

Dari hasil 5 ton jagung yang direncanakan, disimpan untuk konsumsi keluarga dan sebagian dijual untuk membeli sapi sesuai dengan *tagline* Tanam Jagung Panen Sapi. Para petani juga akan diberi fasilitas pelaksanaan program sesuai dengan kebutuhan lapangan seperti bibit, obat-obatan, pupuk dan lain sebagainya.

Sebagai wujud dari pelaksanaan program ini Pemerintah Kabupaten Timor Tengah Utara sebagai salah satu kabupaten di Provinsi NTT menjabarkan program kerja dalam menyikapi Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Provinsi Nusa Tenggara Timur tahun 2018-2023, melalui Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kabupaten Timor Tengah Utara mencetuskan program pertanian model Tanam Jagung Panen Sapi. Program ini dilaksanakan di setiap desa yang menjadi target penerapan Program Tanam Jagung Panen Sapi (PTJPS). Secara keseluruhan jumlah pelaksana program TJPS di kabupaten Timor Tengah Utara dapat dilihat dari table berikut:

**Tabel 1.1**

**Wilayah Pelaksanaan Program Tanam Jagung Panen Sapi di TTU 2019**

<b>NO</b>	<b>Wilayah</b>	<b>Jumlah</b>
1	Kecamatan	8
2	Desa	26
3	Kelompok	60
4	Luas Wilayah	850 Ha

**Sumber: Kelompok Tani Desa Lanaus (2022)**

Desa Lanaus menjadi salah satu target penerapan kebijakan program Tanam Jagung Panen Sapi yang dilaksanakan dengan membentuk kelompok tani sehingga memudahkan dalam pengawasan dan pendampingan. Berikut kelompok pelaksana Program Tanam Jagung Panen Sapi di Desa Lanaus;

**Tabel 1.2**

**Kelompok Pelaksana Program TJPS di Desa Lanaus**

No	Kelompok	Jumlah Anggota	Lokasi
1.	Oel Ana Oepoi	20 Orang	RT/RW : 16/04
2.	Nun Napa	22 Orang	RT/RW : 02/01
3	Lanaus Jaya	25 Orang	RT/RW : 01/01
4	Bua Mese	31 Orang	RT/RW : 03/01

**Sumber: Kelompok Tani Desa Lanaus (2022)**

Berdasarkan penjabaran program unggulan Pemerintah Provinsi NTT di atas, maka menjadi penting untuk dikaji penerapannya di Desa Lanaus, Kecamatan Insana, Kabupaten Timor Tengah Utara (TTU) mengingat sistem integrasi tanaman jagung dan ternak sapi di Desa Lanaus sudah berjalan pada tahun 2019/2020, namun pada level teknis praktis maupun pada aspek manajemen belum berjalan sesuai dengan harapan masyarakat sehingga belum memberikan keuntungan yang maksimal bagi peternak. Hal ini menjadi pertimbangan pentingnya pengembangan program Tanam Jagung Panen Sapi (TJPS). Mengingat jagung dan sapi adalah dua komoditas yang berasosiasi dengan petani di Desa Lanaus secara kultural, karena kedua komoditas ini merupakan tumpuan ekonomi dan pangan di Desa Lanaus. Atas peran tersebut, maka komoditas jagung dan sapi merupakan komoditas strategis yang perlu ditangani secara terfokus, sehingga peran komoditas ini secara nyata memberikan kontribusi ekonomi bagi sistem ekonomi keluarga petani.

Program Tanam Jagung Panen sapi yang dilaksanakan di Desa Lanaus berjalan kurang lebih 2 tahun pelaksanaan pada tahun 2019/2020. Pelaksanaan Program Tanam Jagung Panen Sapi dilakukan dengan memberikan bibit jagung

sebanyak 5 kilogram untuk perkiraan luas lahan 1 hektare are. Kebijakan tersebut dinyatakan batal di Desa Lanaus dengan beberapa pertimbangan yang diambil untuk menghindari kemacetan program yang disesuaikan dengan keadaan dan kendala yang ditemukan. Proses sosialisasi tidak efektif memperlambat pemahaman masyarakat tentang tujuan dan target (*output*) yang akan diperoleh dari pelaksanaan program Tanam Jagung Panen Sapi (TJPS).

Berdasarkan uraian di atas evaluasi kebijakan Tanam Jagung Panen Sapi yang diluncurkan sebagai program unggulan pemerintah Provinsi dinyatakan gagal dalam artian tidak mencapai target yang dicapai. Target atau tujuan program untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa Lanaus pada khususnya tidak mendapatkan perhatian terkait kendala yang dihadapi pada tahun 2019/2020 antara lain kegagalan panen. Hal ini diakibatkan oleh iklim yang tidak normal dan rendahnya curah hujan serta serangan hama yang merusak hasil pertanian menjadi salah satu tantangan kebijakan program Tanam Jagung Panen Sapi di Desa Lanaus. Dari sebab itu, target kualitas dan kuantitas jagung yang diharapkan tidak mencapai jumlah dan mutu yang diinginkan. Data kantor Desa Lanaus per tahun 2019 menyebutkan kerusakan hasil jagung yang dirasakan masyarakat Desa Lanaus mencapai 5 hektar are di antaranya RT 016, RT 001, RT 005, dan RT 011. Hasil perhitungan ini belum secara keseluruhan dirangkum karena data dari beberapa RT yang juga terkena serangan hama belum dimasukkan atau belum dilaporkan.

Berdasarkan data yang diambil dari kelompok tani yang menjalankan program Tajam Jagung Panen Sapi bahwa target jagung yang diharapkan adalah 5 ton per tahun 2019/2020 hanya mencapai +2,5 ton pada tahun bersangkutan. Hasil jagung tersebut diambil oleh petugas pendamping untuk kemudian dipasarkan sehingga hasilnya diberikan dalam bentuk sapi kepada masyarakat. Hasil 5 ton jagung yang menjadi target pelaksanaan program direncanakan akan dijual 3 ton seharga Rp. 5.000 per kilo untuk membeli sapi dan selebihnya 2 ton dihibahkan kepada masyarakat. Namun oleh karena beberapa faktor penghambat jalannya program, maka hasil yang diperoleh tidak sesuai dengan perencanaan awal pelaksanaan program TJPS. Sehingga program Tanam Jagung Panen Sapi dihentikan sebelum jangka waktu ditentukan dan dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan program Tanam Jagung Panen Sapi di Desa Lanaus gagal dan dibatalkan. Hal ini secara lebih rinci disebabkan oleh beberapa faktor yang menjadi dasar dihentikannya program Tanam Jagung Panen Sapi, antara lain serangan hama dan kualitas hasil jagung yang tidak maksimal. Melihat kondisi ini, petugas pendamping program Tanam Jagung Panen Sapi membuat laporan program yang menjadi evaluasi untuk keputusan lebih lanjut. Dari hasil laporan beberapa petugas di Kecamatan Insana secara khusus dan TTU secara umum, keseluruhan Daerah TTU memiliki keluhan dan tantangan yang sama yaitu, berkurangnya target jagung yang menjadi sasaran program. Oleh karena itu, pemerintah TTU berkoordinasi dengan pemerintah Provinsi untuk menggantikan *locus* implementasi program TJPS di TTU berpindah ke Kabupaten Malaka dan Belu.

Pelaksanaan Program Tanam Jagung Panen Sapi di Desa Lanaus tidak terlepas dari faktor politik di mana pengaruh kepemimpinan juga memegang peran penting dalam pelaksanaan program tersebut. Sebagai bentuk pemenuhan janji politik pimpinan terpilih, maka Program Tanam Jagung Panen Sapi diluncurkan ke Desa Lanaus untuk memenuhi visi-misi Gubernur NTT periode 2018/2023 "NTT Bangkit, NTT Sejahtera" kepada Desa Lanaus. Hal tersebut melangkahi sistem perencanaan awal yang mengakibatkan jalannya program tidak memiliki tujuan yang efektif. Strategi pemberdayaan petani untuk meningkatkan produktifitas jagung dan populasi sapi di Desa Lanaus tidak direncanakan secara optimal. Di sisi lain implementasi Program TJPS merupakan program yang setara dengan Program Desa Mandiri Anggur Merah yang diluncurkan sebagai upaya penanggulangan kemiskinan di Provinsi Nusa Tenggara Timur. Program tersebut juga sempat berjalan di Desa Lanaus namun gagal karena tidak mampu memberantas kemiskinan yang ada di Desa Lanaus. Kegagalan program-program tersebut disebabkan oleh karena sistem perencanaan yang tidak matang tanpa melihat situasi masyarakat.

Oleh karena itu sebagai evaluasi kebijakan Tanam Jagung Panen Sapi (TJPS), hal ini perlu mendapat perhatian secara nyata dan sistematis dengan terlebih dahulu melihat persoalan dan masalah yang ditemukan dalam bentuk penelitian yang dapat dijadikan rujukan pada implementasi program selanjutnya. Maka penulis akan menyusun kripsi dengan Judul "Evaluasi Kebijakan Program Tanam Jagung Panen Sapi (TJPS) di Desa Lanaus, Kecamatan Insana Tengah, Kabupaten Timor Tengah Utara."

## **1.2 Rumusan Masalah**

Dari identifikasi masalah yang dikemukakan di atas, dapat diambil pokok permasalahannya yakni Bagaimanakah pelaksanaan Kebijakan Program Tanam Jagung Panen Sapi di Desa Lanaus Kecamatan Insana Tengah Kabupaten Timor Tengah Utara.

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menjawab rumusan masalah yang telah diangkat yakni, mendeskripsikan dan mengevaluasi Kebijakan Program Tanam Jagung Panen Sapi di Desa Lanaus Kecamatan Insana Tengah Kabupaten Timor Tengah Utara.

## **1.4 Manfaat Penelitian**

Penelitian ini memiliki beberapa manfaat yang dibagi dalam dua (2) bagian penting yaitu, sebagai berikut:

### **1. Manfaat Akademik**

Penelitian ini diharapkan dapat menambah kekayaan ilmu pengetahuan akan evaluasi kebijakan publik dan proses evaluasi kebijakan Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT) yang dapat dijadikan sebagai acuan untuk penelitian yang sejenisnya.

### **2. Manfaat Praktis**

#### **1) Bagi Peneliti**

Hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai rujukan yang lebih kongkrit apabila nantinya penulis berkecimpung dalam dunia prktek

administrasi terutama dalam perumusan dan pelaksanaan kebijakan publik.

2) Bagi Pemerintah

Penelitian ini dapat digunakan untuk meninjau kembali kinerja pemerintah dalam melaksanakan suatu program kebijakan dan dapat dijadikan rujukan untuk melihat kekurangan dan kelebihan program untuk pelaksanaan kebijakan selanjutnya.

3) Bagi Masyarakat

Penelitian ini memiliki manfaat praktis terhadap masyarakat untuk dapat memahami secara baik dan benar tujuan dari Program Tanam Jagung Panen Sapi (TJPS) yang diluncurkan oleh Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT).