

IMPLEMENTASI PROGRAM ASURANSI USAHA TANI PADI DI DESA PLIKEN DAN DESA SANGGREMAN KABUPATEN BANYUMAS

Kholil Rokhman^{1*}

¹Jurusan Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Jenderal Soedirman

*Email: kholil.rokhman@gmail.com

Abstrak

Tujuan penelitian ini untuk mengetahui bagaimana implementasi program Asuransi Usaha Tani Padi di Desa Pliken Kecamatan Kembaran Kabupaten Banyumas dan Desa Sanggreman Kecamatan Rawalo Kabupaten Banyumas tahun 2019-2021. Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan metode pengumpulan data melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi. Informan yang dipilih adalah mereka yang mengetahui implementasi program Asuransi Usaha Tani Padi di dua desa tersebut. Hasil penelitian menjelaskan bahwa implementasi program tidak maksimal karena beberapa aspek yang mempengaruhi. Aspek tersebut seperti diadaptasi dari teori implementasi Thomas B Smith yakni *implementing organization*, *target group*, dan *environmental factors*. *Implementing organization* kurang personel, sebagian *target group* tak memiliki kemauan dan kesadaran, lingkungan sosial dan pertanian berpengaruh pada kurang maksimalnya implementasi Asuransi Usaha Tani Padi. Sementara faktor politik kebijakan berpengaruh pada implementasi tapi tak signifikan.

Kata kunci: implementasi, asuransi usaha tani padi

Abstract

The purpose of this study was to find out how the implementation of the Rice Farming Business Insurance program in Pliken Village, Kembaran District, Banyumas Regency and Sanggreman Village, Rawalo District, Banyumas Regency in 2019-2021. This study uses qualitative research methods with data collection methods through interviews, observation, and documentation. The selected informants are those who know the implementation of the Rice Farmer Business Insurance program in the two villages. The results of the study explain that the implementation of the program is not optimal due to several influencing aspects. This aspect is adapted from Thomas B Smith's theory of implementation, namely the implementing organization, target group, and environmental factors. Implementing organizations lack personnel, some target groups do not have the will and awareness, the social and agricultural environment have an effect on the less than optimal implementation of Rice Farmer Business Insurance. Meanwhile, the political factors of the policy have an effect on the implementation but not significantly.

Keywords: implementation, Rice Farmer Insurance program

PENDAHULUAN

Harold Lasswell membuat tulisan tentang kebijakan publik pada dekade 50-an sehingga dia disebut sebagai pendiri ilmu kebijakan (Fischer, Miller, dan Sidney, 2015). Setelah Lasswell mengemukakan tentang kebijakan publik, banyak definisi kebijakan publik yang mengemuka. Thomas R Dye adalah salah satu tokoh yang memberi definisi tentang kebijakan publik. Dye (2017) mendefinisikan kebijakan publik sebagai apa yang dilakukan dan tidak dilakukan pemerintah. Cairney memberikan definisi yang lain tentang kebijakan publik. Cairney (2020) menyebutkan, kebijakan publik adalah total tindakan pemerintah dari niat sampai tindakan akhir. Tindakan pemerintah yang merupakan kebijakan publik tersebut dilakukan melalui tahapan-tahapan. Dunn (2003) menyebutkan fase kebijakan publik adalah penyusunan kebijakan, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, penilaian kebijakan.

Selain pandangan para ahli tentang kebijakan, ada juga realitas kebijakan dalam kehidupan nyata. Realitas kebijakan ada di banyak negara, salah satunya di Indonesia. Bahkan, kebijakan adalah hal lumrah di Indonesia karena pemerintah sering membuat kebijakan. Kebijakan tersebut tentunya dibuat untuk kepentingan masyarakat. Kebijakan bisa dibuat oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah. Dari banyak kebijakan yang dibuat pemerintah Indonesia adalah kebijakan di sektor pertanian. Salah satu kebijakan di sektor pertanian yakni pemerintah membuat program Asuransi Usaha Tani Padi pada 2015. Secara sederhana, Asuransi Usaha Tani Padi adalah memberi kesempatan petani padi untuk mengikuti asuransi yang dikelola oleh PT Jasindo. Petani hanya membayar premi sebesar 20% atau setara dengan Rp36.000 per hektar per musim kepada PT Jasindo. Adapun premi sebesar 80% telah dibayarkan pemerintah pada PT Jasindo. Jika petani tersebut mengalami gagal panen ketika mengikuti Asuransi Usaha Tani Padi, maka mendapatkan ganti rugi Rp6 juta per hektar per musim. Namun, untuk mendapatkan ganti rugi Rp6 juta per hektar per musim, kerusakan atau gagal panen yang dialami petani sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.

Berdasarkan data Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Banyumas 2019, ada disparitas kepesertaan asuransi antarkecamatan. Dua kecamatan yang memiliki perbedaan menonjol adalah Kecamatan Kembaran dan Kecamatan Rawalo. Kecamatan Kembaran adalah daerah yang memiliki banyak peserta Asuransi Usaha Tani Padi, sementara tak ada satu pun petani yang mengikuti Asuransi Usaha Tani Padi di Kecamatan Rawalo. Dari dua kecamatan itu, dipilih Desa Pliken di Kecamatan Kembaran dan Desa Sanggreman di Kecamatan Rawalo sebagai tempat penelitian. Penelitian ini ingin mengetahui bagaimana implementasi Asuransi Usaha Tani Padi di dua desa tersebut dengan alat bantu teori Thomas B Smith (1973) yang sudah diadaptasi. Penelitian ini dilihat dari empat komponen seperti teori Thomas B Smith yakni *idealized policy*, *implementing organization*, *target group*, dan *environmental factors*. Teori Smith kemudian diadaptasi yakni bahwa *implementing organization*, *target group*, dan *environmental factors* berpengaruh pada *idealized policy*.

TINJAUAN PUSTAKA

Asuransi Usaha Tani Padi seperti disinggung di atas adalah bentuk kebijakan publik. Selayaknya kebijakan publik, maka ada proses implementasi. Di sini akan dibahas soal arti tentang implementasi. Implementasi menjadi pembahasan para ahli di tahun 70-an. Namun, dari banyak ahli, yang sering disebut sebagai pelopor studi implementasi adalah Jeffrey L Pressman dan Aaron B Wildavsky. Walaupun tentu saja, penyebutkan kedua ahli itu sebagai pelopor sangat bisa diperdebatkan. Sebab, banyak ahli yang lain yang menaruh perhatian pada implementasi di tahun 70-an, seperti M Derthick, Heidenheimer, dan M Parkinson. Namun, dari para ahli tersebut memang Pressman dan Wildavsky lah yang pertama kali membuat buku dengan judul implementasi (Purwanto dan Sulistyastuti, 2015).

Pada tahun 1973, Pressman dan Wildavsky membuat buku berjudul "Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland". Buku ini memberi penjelasan tentang implementasi. Buku ini juga dicetak beberapa kali, termasuk di tahun 1984, yang menjadi salah satu tinjauan pustaka dalam penulisan kali ini. Pressman dan Wildavsky (1984) menjelaskan implementasi adalah melaksanakan, memenuhi, menghasilkan, dan menyelesaikan sebuah kebijakan. Jadi, tindakan implementasi terkait dengan adanya kebijakan. Jika tidak ada kebijakan, maka tidak akan ada implementasi. Bagi Pressman dan Wildavsky, implementasi tidak bisa dipisahkan sebagai rangkaian dalam kebijakan. Di sisi lain, implementasi bisa dilaksanakan jika ada dasarnya, misalnya undang-undang dan perangkat awal seperti pendanaan yang dibutuhkan untuk pelaksanaan kebijakan. Jadi, implementasi tidak bisa hadir tanpa dasar awal kebijakan (Pressman dan Wildavsky, 1984).

Studi implementasi yang marak di tahun 70-an memunculkan temuan dan penjelasan tentang kegagalan implementasi. Hal itu adalah capaian istimewa ilmu politik modern. Penjelasan tentang kegagalan implementasi ini bertolak belakang dengan pandangan ilmu politik klasik yang menyebutkan bahwa implementasi berjalan lancar karena tinggal melaksanakan apa yang telah ditentukan (Ansell, Sorensen, Torfing, 2017). Van Meter dan Van Horn (1975) menyebut implementasi adalah tindakan yang dilakukan individu, kelompok

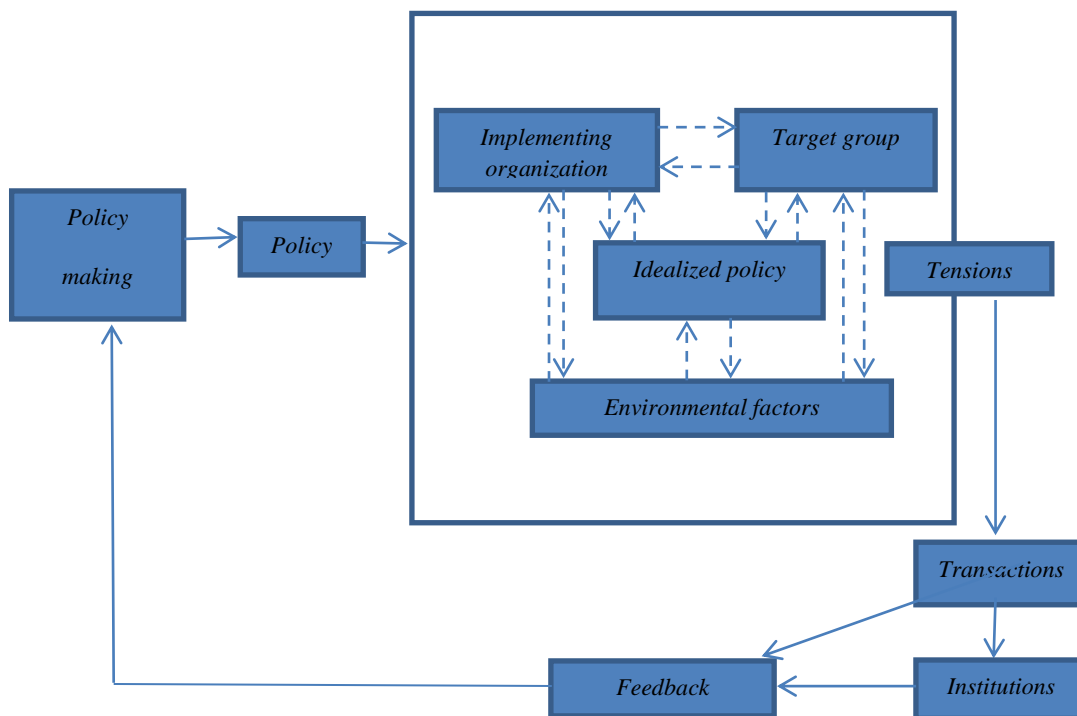
publik atau privat untuk mencapai tujuan yang ditetapkan dan implementasi adalah upaya mengubah keputusan menjadi operasional untuk mencapai perubahan yang diamanatkan dalam keputusan kebijakan. Mazmanian dan Sabatier (1980) menjelaskan implementasi adalah pelaksanaan keputusan dasar. Keputusan dasar itu bisa berupa Undang Undang, perintah eksekutif, atau putusan pengadilan. Keputusan dasar yang jadi landasan implementasi, idealnya mencakup identifikasi masalah, penetapan tujuan, dan cara yang diperlukan dalam implementasi. Indiahono mengungkapkan, implementasi sebagai langkah pemerintah atau para pihak yang ditunjuk untuk merealisasikan kebijakan. Dalam implementasi ada implementor atau pihak pelaksana dan kelompok sasaran (Indiahono, 2017).

Dari beberapa pandangan tersebut, maka implementasi adalah studi yang mulai berkembang pada tahun 1970-an. Implementasi bisa dimaknai sebagai tindakan pemerintah atau para pihak yang dilakukan sesuai dengan yang telah digariskan dalam perencanaan kebijakan agar bisa mencapai tujuan. Dalam implementasi, setidaknya ada pihak pelaku implementasi atau implementor dan kelompok sasaran. Selain implementasi, model implementasi juga jadi tinjauan pustaka dalam penelitian kali ini. Barrett (2004) menjelaskan sampai tahun 1970-an, fokus kajian kebijakan pada pembuatan kebijakan atau proses politik. Sementara, implementasi tidak terlalu diperhatikan sebagai kajian. Implementasi hanya dimaknai sebagai pelaksanaan pengambilan keputusan yang hierarkis. Karena kebijakan dirumuskan dan dilegitimasi atasan, maka implementor hanya melaksanakan saja. Cara pandang bahwa implementor hanya sebagai pelaksana erat kaitannya dengan implementasi model top-down. Implementasi model top-down juga disebut pendekatan komando dan pengawasan (DeLeon dan DeLeon, 2002). Dalam pandangan *top-down*, keberhasilan implementasi dipengaruhi oleh kejelasan perintah atasan.

Tokoh-tokoh dalam implementasi model top-down di antaranya Merilee Serrill Grindle, George C Edward III, Frank Smallwood, Daniel A Mazmanian, Paul A Sabatier (Purwanto dan Sulistyastuti, 2015). Kemudian muncul model baru bahwa pelaksanaan implementasi bukan lagi top-down. Barrett (2004) menjelaskan implementasi harus dilihat sebagai bagian yang berkelanjutan dan integral dalam proses politik. Dalam implementasi ada tawar-menawar dan negosiasi antara mereka yang ingin memasukkan kepentingannya dalam implementasi kebijakan. Perspektif baru ini mulai mempertimbangkan lembaga pelaksana dan menanggapi berbagai inisiatif politik dan tekanan lingkungan dari beberapa sumber. Perspektif inilah yang kemudian dikenal dengan pola bottom up. Salah satu faktor yang berperan dalam pelaksanaan implementasi bottom up adalah birokrasi di level bawah atau dalam bahasa Michael Lipsky disebut *street level bureaucrats*. Lipsky menyebutkan bahwa *street level bureaucrats* ini adalah pekerja publik yang langsung berhubungan dengan masyarakat dan memiliki diskresi dalam melakukan pekerjaannya tersebut. Contoh *street level bureaucrats* di antaranya guru, polisi, petugas kesehatan, hakim (Lipsky, 2010). Selain *street level bureaucrats*, faktor lain yang menjadi aspek penting implementasi kebijakan versi bottom up adalah kelompok sasaran. Jika kelompok sasaran ini dilibatkan dalam perencanaan atau implementasi, maka implementasi akan berhasil (Purwanto dan Sulistyastuti, 2015). Tokoh-tokoh implementasi versi bottom-up di antaranya adalah Michael Lipsky, Benny Hjern, Richard E Elmore, Michael Porter, Thomas B Smith (Purwanto dan Sulistyastuti, 2015; Liedl, 2011). Selain top-down dan bottom up, ada juga teori hibrida (Fischer, Miller, dan Sidney, 2015). Teori hibrida intinya adalah mensintesis pandangan top-down dan bottom up. Tokohnya adalah Randall B. Ripley dan Grace A. Franklin. Ripley dan Franklin (1986) mensintesis pandangan top-down dan bottom up. Keduanya menjelaskan kepatuhan sebagai ciri dari *top-down* dalam implementasi kebijakan dan apa yang terjadi sebagai ciri bottom-up dalam implementasi kebijakan.

Dari pemaparan di atas, maka menarik untuk diteliti program Asuransi Usaha Tani Padi dari sisi implementasi. Bagaimana pelaksanaan program Asuransi Usaha Tani Padi dari perspektif bottom up. Pendekatan implementasi bottom up yang dijadikan alat bantu dalam penelitian ini mengingat faktor aktor di lapangan, baik implementor atau kelompok sasaran sangat besar. Di Indonesia, ada implementasi yang berubah di level pelaksanaan. Salah satu contohnya adalah penyelewengan bantuan sosial di Dusun Huta III, Nagori Silakidir, Kecamatan Huta Bayu Raja, Kabupaten Simalungun, Sumatera Utara pada Juli 2020. Insidennya, perangkat

desa meminta upeti pada para penerima bansos. Jika upeti tak diberikan, maka kelompok sasaran tak akan menerima bansos (Pribadi, 2020). Maka, dinamika antara implementor dan kelompok sasaran dalam implementasi kebijakan menarik untuk diteliti. Karena itu, dalam penelitian kali ini pun ingin melihat dinamika yang terjadi antara implementor, kelompok sasaran, dan pihak terkait dalam implementasi program Asuransi Usaha Tani Padi di Desa Pliken Kecamatan Kembaran dan Desa Sanggreman Kecamatan Rawalo, Kabupaten Banyumas. Teori yang dipakai sebagai alat bantu dalam penelitian ini adalah perspektif *bottom up* pendekatan alur Thomas B Smith. Teori Smith digunakan karena mewadahi hal penting dalam implementasi kebijakan. Tiga hal penting tersebut adalah pelaksana kebijakan, kelompok sasaran, dan faktor lingkungan yang berpengaruh. Pelaksana kebijakan, kelompok sasaran, dan faktor lingkungan yang berpengaruh akan memudahkan mengetahui bagaimana implementasi sebuah kebijakan. Model alur dari Thomas B Smith adalah sebagai berikut (Smith, 1973):



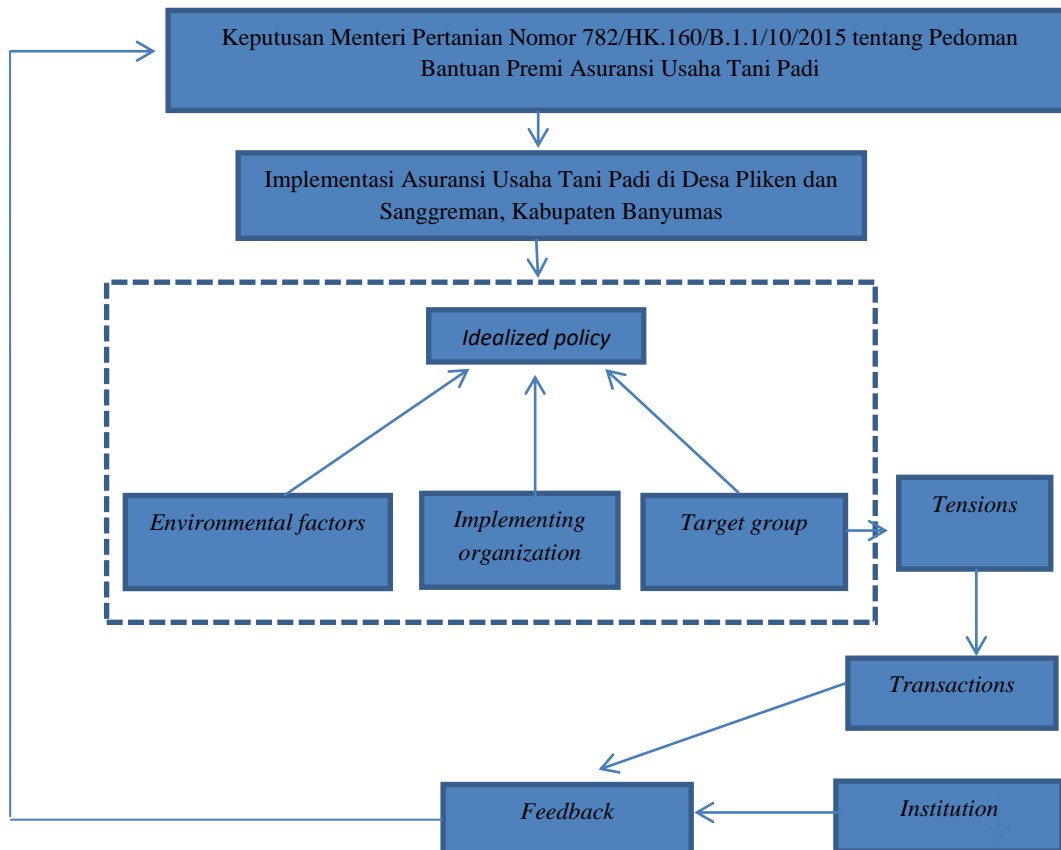
Gambar 1: Model proses implementasi kebijakan versi Thomas B Smith (1973)

Dari gambar tersebut akan dijelaskan bagian-bagian yang menjadi penopangnya: Pertama adalah *Idealized policy*. *Idealized policy* atau kebijakan yang diidealkan didefinisikan sebagai pola interaksi yang diidealkan yang coba untuk didorong oleh pembuat kebijakan pada target kebijakan. Ada empat variabel dalam kebijakan yang diidealkan yakni kebijakan formal, jenis kebijakan, program, dan gambar kebijakan.

Kedua adalah *target group*. *Target group* yakni mereka yang terdampak kebijakan. Beberapa faktor yang relevan terkait target group yakni tingkat organisasi, kepemimpinan kelompok sasaran, dan pengalaman kebijakan. Ketiga adalah *implementing organization*. *Implementing organization* adalah organisasi pelaksana dalam implementasi kebijakan. Ada tiga variabel kunci terkait organisasi pelaksana. Pertama, struktur dan personel yang stabil. Kedua, kepemimpinan yakni terkait bagaimana gaya dan sifat kepemimpinan di organisasi pelaksana. Ketiga, program dan kapasitas pelaksana, yakni kapasitas pelaksana atau organisasi secara umum untuk melaksanakan program. Keempat adalah *environmental factors*. *Environmental factors* adalah faktor lingkungan adalah faktor yang dipengaruhi atau mempengaruhi implementasi seperti ekonomi, politik, sosial, budaya. Kelima adalah *tension*. *Tensions* bisa terjadi pada empat komponen implementasi. Tegangan adalah ketika hal dua hal yang berbeda,

khususnya antara hal yang senyatanya dengan hal yang seharusnya. Contoh nyatanya adalah ketika personel organisasi tidak memadai untuk implementasi kebijakan. Macam-macam tegangan adalah ketegangan antara yang ideal dengan kenyataan, ketegangan antara yang ideal dengan yang dirasakan, ketegangan antara situasi ideal dengan situasi yang diharapkan, ketegangan situasi aktual dengan situasi yang dirasakan, ketegangan situasi yang diharapkan dengan situasi yang dirasakan.

Keenam adalah *transactions*. *Transactions* adalah imbas adanya tegangan. Ketika terjadi tegangan atau realitas yang berbeda dengan yang diharapkan, bisa muncul transaksi atau tawar menawar. Ketujuh adalah *institutions dan feedback*. Dari pola transaksi itu ada dua jalan yang bisa terjadi. Pertama adalah jalan menuju *institutions* yakni pola transaksi terlembagakan dan paten. Kedua, pola transaksi tidak terlembagakan tapi langsung menjadi *feedback*. Dari pola transaksi yang terjadi karena tegangan, bisa menjadi masukan dalam pembuatan kebijakan selanjutnya. Dari pandangan Smith tersebut, secara sederhana dalam implementasi ada empat komponen yakni *idealized policy, implementing organizations, environmental factors, dan target group*. Empat hal itu saling berhubungan dan bisa muncul ketegangan yang dilanjutkan dengan transaksi alias tawar menawar. Dari tawar menawar itu dimaknai sebagai realitas implementasi yang bisa bermanfaat untuk pembuatan kebijakan publik. Pada penelitian kali ini, model milik Thomas B Smith dijadikan alat penuntun. Namun, karena faktor keterbatasan waktu, dilakukan adaptasi atas teori Smith. Berikut adaptasi teori Smith dalam penelitian kali ini.



Keterangan Gambar
 —————> = kerangka pikir
 - - - - - = fokus penelitian

Gambar 2: Kerangka pikir diadaptasi dari model implementasi Thomas B Smith (1973)

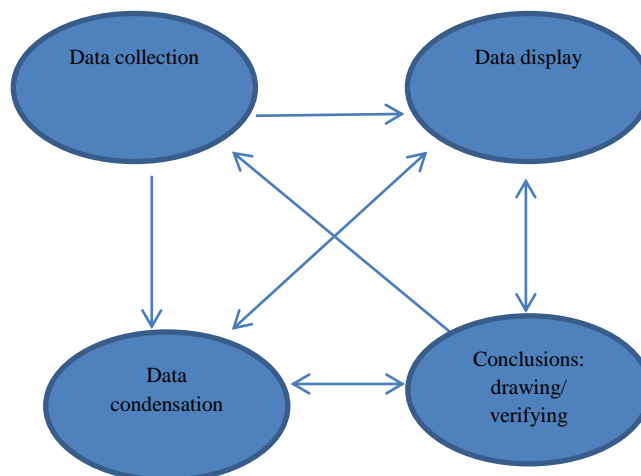
METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif. Taylor, Bogdan, dan DeVault (2016) menyebutkan penelitian kualitatif menghasilkan data tertulis atau lisan dari fenomena atau perilaku yang diteliti. Denzin dan Lincoln (2011) menyebutkan, penelitian kualitatif melibatkan pendekatan interpretatif dan naturalistik. Ini berarti bahwa peneliti kualitatif mempelajari hal-

hal dalam setting alaminya, mencoba untuk memahami, atau menafsirkan, fenomena yang diteliti. Merriam (2009) menyebutkan, peneliti kualitatif tertarik untuk memahami orang-orang yang diteliti tentang dunia mereka. Penelitian kualitatif berdasarkan pandangan di atas adalah penelitian yang mencoba melihat seting alami dari yang diteliti dengan peneliti sebagai alat utamanya dan menghasilkan data tertulis atau lisan dari fenomena yang diteliti.

Lokasi penelitian ini adalah di Desa Sanggreman, Kecamatan Rawalo, Kabupaten Banyumas dan Desa Pliken, Kecamatan Kembaran, Kabupaten Banyumas. Pemilihan dua lokasi ini untuk membandingkan pelaksanaan Program Asuransi Usaha Tani Padi di dua tempat yang berbeda. Desa Sanggreman adalah desa dengan area sawah terluas di Kecamatan Rawalo. Kecamatan Rawalo adalah kecamatan yang berdasarkan data 2019 tidak memiliki petani yang mengikuti Program Asuransi Usaha Tani Padi. Desa Pliken adalah desa dengan area sawah terluas di Kecamatan Kembaran. Kecamatan Kembaran adalah kecamatan yang berdasarkan data tahun 2019 memiliki banyak petani yang mengikuti Program Asuransi Usaha Tani Padi.

Penelitian dilaksanakan pada September 2021 sampai Desember 2021. Saat penelitian, pengumpulan data dilakukan melalui beberapa cara. Klassen dkk (2012) menyebutkan bahwa pengumpulan data dalam penelitian kualitatif dilakukan melalui wawancara dan observasi. Bowen (2009) menyebut, dokumentasi yang didapatkan dan kemudian dianalisis merupakan prosedur pengumpulan data pelengkap dalam mendukung triangulasi sumber data dan pembangunan teori. Wawancara dilakukan terhadap para informan penelitian yakni, petani, pejabat di Dinas Pertanian dan Perkebunan Banyumas, penyuluh pertanian, petugas POPT, perwakilan perusahaan asuransi yang mengurus program Asuransi Usaha Tani Padi. Analisis data yang dilakukan dalam penelitian ini adalah analisis model interaktif (Miles, Huberman, dan Saldana, 2014). Dalam analisis tersebut, selain pengumpulan data, ada tiga aktivitas penting yakni kondensasi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Hubungan antara empat poin bisa digambarkan dalam gambar berikut ini:



Gambar 3.1: Metode Analisis Data Miles, Huberman, Saldana (2014)

PEMBAHASAN

Idealized policy atau kebijakan yang diidealkan tidak maksimal terjadi dalam implementasi program Asuransi Usaha Tani Padi di Desa Pliken dan Sanggreman. Hal itu karena faktor target group, implementing organization, dan environmental factors yang mempengaruhi idealized policy. Target group di Desa Pliken sudah memiliki pengorganisasian yang bagus melalui kelompok tani. Namun, minat dan kesadaran target group untuk mengikuti Asuransi Usaha Tani Padi masih fluktuatif dan cenderung rendah. Fenomena di Desa Pliken sejalan dengan pernyataan Sabatier dan Mazmanian (1979) yang menyebutkan, mendapatkan kepatuhan kelompok sasaran lebih sulit dalam beberapa situasi daripada situasi lain. Situasi yang menyulitkan kepatuhan kelompok di Desa Pliken karena kesadaran dan minat yang rendah. Jika mengacu pada pandangan Smith (1973), maka *target group* di Desa Pliken sudah memiliki organisasi untuk mengelola kelompok sasaran, yakni kelompok tani. Bahkan, ketua

kelompok sasaran juga mendukung implementasi program. Berdasarkan pandangan Smith, maka pelembagaan kelompok sasaran dan dukungan ketua kelompok sasaran sudah berjalan dengan baik dalam implementasi program Asuransi Usaha Tani Padi di Desa Pliken. Sementara di Desa Sanggreman, target group tidak terorganisir. Sebagian target group tak paham secara rinci apa itu Asuransi Usaha Tani Padi. Fenomena *target group* yang tidak terorganisir dengan baik menjelaskan bahwa implementasi tidak serta merta bisa dengan mudah dilaksanakan. Smith (1973), *target group* menjadi komponen penting dalam implementasi kebijakan. Jika mengacu pada teori Smith yang diadaptasi dalam penelitian ini, maka *target group* yang tidak terorganisir berpengaruh pada *idealized policy*.

Dari sisi *implementing organization*, pelaksana kebijakan di Desa Pliken sudah menjalankan tugas dengan baik. Namun, pelaksana kebijakan yakni penyuluh menilai jika cakupan kerjanya terlalu luas sehingga tak maksimal dalam menggarap program Asuransi Usaha Tani Padi. Namun, fenomena keterbatasan pelaksana ini bisa dimaksimalkan jika mengacu pada padangan Giacchino dan Kakabadse (2003). Keduanya menjelaskan bahwa manajemen yang efektif dari jumlah pelaksana kebijakan dan mendoor kerjasama antarpemangku kepentingan sebagai faktor kunci keberhasilan implementasi. Fenomena di Pliken memberi penegasan pandangan Smith (1973) bahwa *implementing organization* sangat penting dalam implementasi. Di Desa Sanggreman, pelaksana juga minim. Satu penyuluh mengurus satu desa. Di sisi lain, sosialisasi yang dilakukan penyuluh di Desa Sanggreman tak maksimal. Hal itu terlihat dari minimnya pengetahuan target group atas program Asuransi Usaha Tani Padi. Sementara, pelaksana kebijakan dari PT Jasindo juga terbatas karena lima orang mengurus Asuransi Usaha Tani Padi untuk enam kabupaten yakni Banyumas, Purbalingga, Banjarnegara, Cilacap, Kebumen, dan Purworejo. Tapi tentu saja, minimnya personel tidak melulu bisa dijadikan alasan. Setidaknya hal itu diungkapkan oleh Giacchino dan Kakabadse (2003). Fenomena di Pliken memberi penegasan pandangan Smith (1973) bahwa *implementing organization* sangat penting.

Environmental factors sangat berpengaruh pada implementasi program Asuransi Usaha Tani Padi di Desa Pliken. Politik kebijakan penyuluh mampu menaikkan kepesertaan petani dalam asuransi. Petani yang mendapatkan bantuan benih gratis diminta mengikuti program asuransi. Imbasnya, fenomena di tahun 2019 sangat banyak petani yang mengikuti asuransi karena banyak petani yang mendapatkan bantuan benih gratis. Ada 152 petani di Desa Pliken yang mengikuti Asuransi Usaha Tani Padi. Namun, di tahun 2020 dan 2021 ketika tidak ada bantuan benih gratis, peserta asuransi minim. Pada 2020 hanya ada 25 petani yang mengikuti program Asuransi Usaha Tani Padi. Pada 2021 hanya ada 11 petani yang mengikuti program Asuransi Usaha Tani Padi. Politik kebijakan itu tidak berdampak kepesertaan petani pada program secara kontinu. Pendidikan yang rendah dan banyak usia petani yang di atas 50 tahun juga membuat petani enggan inisiatif mengikuti program. Faktor sosial petani yang membuat implementasi tak maksimal ini menegaskan pandangan Smith (1973). Smith mengatakan, budaya dan sosial di tingkat desa mungkin menjadi kendala lingkungan yang sangat besar dalam implementasi kebijakan. Di Desa Sanggreman politik kebijakan dari birokrat kabupaten dan sebagian kelompok sasaran (Unit Pelayanan Jasa Alsintan alias UPJA) mampu menaikkan kepesertaan. Petani yang meminjam traktor UPJA diminta membayar sewa plus akan diikutsertakan dalam asuransi. Namun, kebijakan ini hanya berjalan sekali pada musim tanam Oktober 2019 sampai Maret 2020. Di musim tanam Oktober 2019 sampai Maret 2020 ada 64 petani yang mengikuti Asuransi Usaha Tani Padi. Di musim tanam selanjutnya, kebijakan ini tak berjalan karena UPJA kehabisan dana sehingga tak bisa membayar premi asuransi. Sehingga, tak ada satu pun petani yang mengikuti asuransi pada tahun 2020 dan 2021. Di sisi lain, lingkungan pertanian di sebagian besar Desa Sanggreman yang tak pernah gagal panen membuat program asuransi tidak lagi menarik. Fenomena di Pliken dan Sanggreman menegaskan pandangan Smith (1973) bahwa *environmental factors* berpengaruh pada implementasi kebijakan.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian di atas maka bisa ditarik kesimpulan bahwa implementasi Asuransi Usaha Tani Padi di Desa Pliken dan Desa Sanggreman tidak maksimal. Tidak maksimalnya implementasi bisa dilihat dari kepesertaan petani pada Asuransi Usaha Tani Padi yang cenderung tidak stabil. Ketidakmaksimalan program itu dilihat dari sudut pandang implementing organization, target group, dan environmental factors, Tiga komponen itu seperti diungkapkan Smith (1973). Tiga komponen itu membuat idealized policy alias kebijakan yang diidealkan tidak maksimal. Kendala di implementing organization adalah minimnya pelaksana. Kendala pada target group adalah kesadaran dan minat yang rendah. Kendapa pada environmental factors adalah politik kebijakan yang tak maksimal mendorong kepesertaan, faktor sosial petani, dan lingkungan pertanian.

DAFTAR PUSTAKA

- Ansell, C., Sørensen, E., & Torfing, J. (2017). Improving policy implementation through collaborative policymaking. *Policy & Politics*, 45(3), 467–486. doi: 10.1332/030557317x14972799760260
- Barrett, S.M. (2004). Implementation studies: time for a revival? Personal reflections on 20 years of implementation studies. *Public administration*, 82(2), 249–262. <https://doi.org/10.1111/j.0033-3298.2004.00393.x>
- Bowen, Glenn A. (2009). Document Analysis as a Qualitative Research Method. *Qualitative Research Journal*, 9(2), 27–40. doi:10.3316/QRJ0902027 .
- Cairney, Paul. (2020). *Understanding public policy: Theories and issues*. London: Red Glode Press.
- DeLeon, P., & DeLeon, L. (2002). What Ever Happened to Policy Implementation? An Alternative Approach. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12(4), 467–492. doi:10.1093/oxfordjournals.jpart.a003544.
- Denzin, Norman K., & Lincoln, Yvonna S. (Ed.). (2011). *The SAGE handbook of qualitative research* (4th Ed). California: SAGE Publications
- Dunn, William N. (2003). *Pengantar analisis kebijakan publik* (2nd Ed.). Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Dye, Thomas R. (2017). *Understanding public policy* (15th Ed.). New Jersey: Pearson Education Inc
- Fischer, Frank., Miller, Gerald. J., Sidney, Mara. S. (Ed.). (2015). *Handbook analisis kebijakan publik*. Bandung: Nusa Media
- Giacchino, S., & Kakabadse, A. (2003). Successful policy implementation: the route to building self-confident government. *International Review of Administrative Sciences*, 69(2), 139–160. doi: <https://doi.org/10.1177/0020852303069002002>
- Indiahono, Dwiyanto. (2017). *Kebijakan publik berbasis dynamic policy*. Yogyakarta: Gava Media.
- Klassen, A, C., Creswell, John., Clark, V, L, P., Smith, K, C., & Meissner, H, I. (2012). Best practices in mixed methods for quality of life research. *Quality of Life Research* , 21(3), 377–380. doi:10.1007/s11136-012-0122-x
- Liedl, Claudia. (2011). Top-down vs. Bottom-up. Twente: Universiteit Twente. Diakses dari http://essay.utwente.nl/61106/1/BSc_B_Liedl.pdf
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service*. Russell Sage Foundation.
- Merriam, S. B. (2009). *Qualitative research: A guide to design and implementation*. San Francisco, CA: Jossey-Bass

- Miles, Matthew B., Huberman, A Michael., & Saldana, Johnny. (2014). *Qualitative data analysis: A method sourcebook*. Arizona: SAGE Publications
- Pressman, Jeffrey L., & Wildavsky, Aaron B. (1984). *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland* (3rd Ed.). Berkeley: University of California Press.
- Pribadi, Teguh. (2020, Juli 16). Kompas.com. Diakses dari <https://regional.kompas.com/read/2020/07/16/22480481/setelah-dilaporkan-ke-polisi-perangkat-desa-kembalikan-uang-bansos-kepada>
- Purwanto, Erwan Agus., & Sulistyastuti, Dyah Ratih. (2015). *Implementasi kebijakan publik, Konsep dan aplikasinya di Indonesia*. Yogyakarta: Gava Media
- Ripley, Randall B., & Franklin, Grace A. (1986). *Policy implementation and bureaucracy*. Chicago: The Dorsey Press
- Sabatier, P., & Mazmanian, D. (1979). The Conditions of Effective Implementation: A Guide to Accomplishing Policy Objectives. *Policy Analysis*, 5(4), 481–504. Diakses dari <http://www.jstor.org/stable/42783358>
- Sabatier, P., & Mazmanian, D. (1980). The implementation of public policy: A framework of analysis. *Policy Studies Journal*, 8(4). 538-560. doi:10.1111/j.1541-0072.1980.tb01266.x
- Smith, T. B. (1973). The policy implementation process. *Policy Sciences*, 4(2), 197–209. doi:10.1007/bf01405732
- Taylor, Steven J., Bogdan, Robert., & DeVault, Marjorie L. (2016). *Introduction to Qualitative Research Methods: A Guidebook and Resource*. 4th Edition. Hoboken: John Willey & Sons.
- Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The Policy Implementation Process. *Administration & Society*, 6(4), 445–488. doi:10.1177/009539977500600404
- Weaver, R. K. (2009). *Target compliance: The final frontier of policy implementation*. Governance Studies at Brookings.