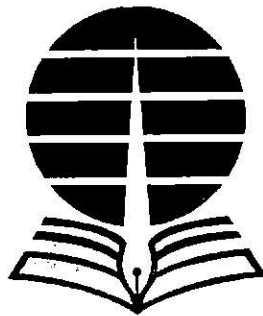


TUGAS AKHIR PROGRAM MAGISTER (TAPM)

**EVALUASI PROGRAM PENGEMBANGAN
PERKEBUNAN KELAPA SAWIT RAKYAT
DI KABUPATEN NUNUKAN**



UNIVERSITAS TERBUKA

**TAPM diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh
Gelar Magister Ilmu Administrasi Bidang Minat
Administrasi Publik**

Disusun Oleh :

HERAWATI

NIM. 500895643

PROGRAM PASCASARJANA

UNIVERSITAS TERBUKA

JAKARTA

2018

PROGRAM EVALUATION OF PALM OIL PLANTATION DEVELOPMENT IN DISTRICT NUNUKAN

ABSTRACT

Herawati
hera2171@gmail.com

UNIVERSITAS TERBUKA

This study describes the results of the CIPP program evaluation and identifies the factors that influence the implementation of the community palm oil plantation development program in Nunukan District. The research method used descriptive (qualitative); data collection through interviews, observation and documentation studies; and content analysis/document review. Sources of information are parties involved in the program. The results show: 1) The program context is relevant to local conditions and policies, and farmers needs; encourage self-reliance, improve the farmers welfare and "PAD"; providing employment and business opportunities; and increase productivity; 2) Program input is "adequate" supported by rules and technical guidelines; organizational management; supporting facilities, the technical team with job description; and the budget availability; 3) The program process is "adequate"; there are socialization activities, assistance distribution, program implementation, guidance and assistance, supervision/monitoring by responsible persons, and a schedule; and 4) The program products is "adequate"; there is an increase in production, although not significant, but contributes positively to the increase in farmers' income. Program supporting factors is "adequate" by: the existence of policy implementation activities; supporting resources, complete and systematic implementation mechanisms, and socialized; certified seeds assistance, fertilizers and production infrastructure, and technical cultivation of palm oil. Inhibiting factors are: geographic conditions; planters' behavior; technical resources; farmers education/knowledge level; business capital/fertilization costs; supporting infrastructure, and uneven grant aid; and "TBS" price fluctuations. Theoretical research recommendations for selected policy alternatives take account of: effectiveness, efficiency, and adequacy, while practically covering: apparatus quality improvement; build farmers institutional/self-reliance; provide subsidized fertilizer agent, establishing transportation infrastructure, establishing "PKS" and technological innovation; provide operational costs; and set HET-TBS.

Key words: Policy, CIPP Program Evaluation, plantation development, palm oil planters

EVALUASI PROGRAM PENGEMBANGAN PERKEBUNAN KELAPA SAWIT RAKYAT DI KABUPATEN NUNUKAN

ABSTRAK

Herawati

hera2171@gmail.com

Program Pasca Sarjana
Universitas Terbuka

Penelitian ini mendeskripsikan hasil evaluasi program CIPP dan mengidentifikasi faktor-faktor yang berpengaruh terhadap pelaksanaan program pengembangan perkebunan kelapa sawit rakyat di Kabupaten Nunukan. Metode penelitian menggunakan deskriptif (kualitatif); pengumpulan data melalui wawancara, observasi dan studi dokumentasi; dan analisis isi/telaah dokumen. Sumber informasi/informan adalah pihak yang terlibat dalam program. Hasil penelitian menunjukkan: 1) *Konteks* program relevan dengan kondisi dan kebijakan daerah, serta kebutuhan petani; mendorong kemandirian, meningkatkan kesejahteraan petani dan PAD; menyediakan lapangan kerja dan kesempatan usaha; dan meningkatkan produksi/produktivitas; 2) *Input* program didukung oleh peraturan dan panduan teknis. Organisasi/manajemen dan sarana prasarana pendukung "cukup/memadai", ditunjang oleh tim teknis dengan pembagian kerja dan ketersediaan anggaran; 3) *Proses* pelaksanaan program "cukup/memadai", terdapat kegiatan sosialisasi, penyaluran bantuan, pelaksanaan kegiatan, pembinaan dan pendampingan, supervisi/monitoring penanggungjawab sesuai jadwal pelaksanaan; dan 4) *Produk* capaian program "cukup/memadai"; terdapat peningkatan produksi walaupun tidak signifikan, namun berkontribusi positif terhadap peningkatan pendapatan petani. Faktor pendukung program "cukup/memadai" dengan indikator: adanya kebijakan pelaksanaan kegiatan; sumberdaya pelaksana, mekanisme pelaksanaan kegiatan lengkap dan sistematis, serta disosialisasikan; bantuan bibit bersertifikat, pupuk dan sarana prasarana produksi, dan teknis budidaya sawit. Faktor penghambat adalah: kondisi geografis; perilaku pekebun; organisasi/manajemen; sumberdaya PPL; tingkat pendidikan/pengetahuan petani; modal usaha dan biaya operasional/pemupukan; infrastruktur pendukung, dan bantuan hibah belum merata; dan fluktuasi harga pemasaran TBS. Rekomendasi penelitian secara teoritis agar alternatif kebijakan terpilih memperhatikan: *effectiveness*, *efficiency*, dan *adequacy*, sementara secara praktis mencakup: meningkatkan kualitas dan etos kerja aparatur; membangun kelembagaan/kemandirian petani; penyediaan agen pupuk bersubsidi, mengadakan sarana prasarana transportasi, mendirikan PKS dan inovasi teknologi; memberikan biaya operasional; dan menetapkan HET-TBS.

Kata-kata kunci: Kebijakan, Evaluasi Program CIPP, pengembangan perkebunan, kelapa sawit rakyat

**UNIVERSITAS TERBUKA
PROGRAM PASCASARJANA
MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK**

PERNYATAAN

TAPM yang berjudul "**Evaluasi Program Pengembangan Perkebunan Kelapa Sawit Rakyat Di Kabupaten Nunukan**" adalah hasil karya saya sendiri, dan seluruh sumber yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar.

Apabila di kemudian hari ternyata ditemukan adanya penjiplakan (plagiat), maka saya bersedia menerima sanksi akademik.

Nunukan

Oktober 2017

Yang Menyatakan,

METERAI
TEMPEL

B281FAEF55453055

6000
ENAM RIBU RUPIAH



Herawati

NIM 500895643

PERSETUJUAN TAPM

Judul TAPM : Evaluasi Program Pengembangan Perkebunan Kelapa Sawit di Kabupaten Nunukan.

Penyusun TAPM : Herawati

NIM : 500895643

Program Studi : Administrasi Publik

Hari/Tanggal : Sabtu/11 November 2017

Menyetujui :

Pembimbing II



Dr. Meita Istianda, S.IP., M.Si
NIP. 19670519 198701 2 001

Pembimbing I



Dr. Sofjan Aripin, M.Si
NIP. 19660619 199203 1 002

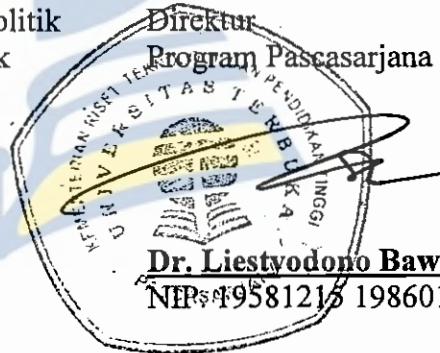
Mengetahui :

Ketua Bidang Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Program Magister Administrasi Publik



Dr. Darmanto, M.Ed
NIP. 19591027 198603 1 003

Direktur
Program Pascasarjana



Dr. Liestvodono Bawono, M.Si
NIP. 19581213 198601 1 009

KATA PENGANTAR

Penulis mengucapkan rasa syukur kehadiran Allah Tuhan semesta alam seraya mengucapkan segala puji bagi-Nya, dengan terselesaikannya penulisan TPAPM berjudul "*Evaluasi Program Pengembangan Perkebunan Kelapa Sawit Rakyat di Kabupaten Nunukan*". TAPM ini merupakan salah satu persyaratan akademik untuk menyelesaikan studi pada Program Magister Administrasi Publik, Program Pascasarjana Universitas Terbuka (UT).

Penyelesaian TAPM ini melibatkan banyak pihak terutama Bapak Dr. Sofjan Aripin, M.Si., selaku Pembimbing 1 dan Kepala UPBJJ-UT Tarakan dan Dr. Meita Istianda, S.IP., M.Si selaku Pembimbing II. Dengan kepakaran, kesabaran, perhatian dan keikhlasan beliau berdua telah memberikan dorongan, koreksi dan saran serta telah meluangkan waktu dan memberikan kontribusi bagi penyelesaian tulisan ini. Untuk itu sekali lagi penulis menghaturkan penghargaan yang setinggi-tingginya serta mengucapkan terima kasih dengan iringan doa "semoga amal baik beliau diterima dan mendapat balasan dari Allah SWT".

Penulis menyadari bahwa dalam proses penyelesaian TAPM ini mengalami berbagai hambatan dan telah melibatkan berbagai pihak, baik secara langsung maupun tidak langsung, perorangan maupun lembaga yang telah memberikan kontribusi. Untuk itu dalam kesempatan ini penulis ucapkan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya. Akhir kata penulis berbesar hati apabila para pembaca sudi memberikan kritik, saran, dan masukan dalam rangka proses penulisan dan penelitian berikutnya.

Salam Hormat,

Penulis

RIWAYAT HIDUP

Nama : Herawati
NIM : 500895643
Program Studi : Magister Administrasi Publik
Tempat/Tanggal Lahir : 21 Januari 1971
Riwayat Pendidikan : Lulus SD Inpres/6/73 Tellu Boccoe pada tahun 1984
Lulus SMP Negeri Mare pada tahun 1987
Lulus SMA Negeri 372 Mara pada tahun 1990
Lulus S1 di Fakultas Pertanian UMI pada tahun 1998
Riwayat Pekerjaan : Tahun 2005 s/d sekarang
Tahun 2005 s/d 2010 sebagai honorarium di Dispertanak
Tahun 2011 s/d sekarang sebagai PNS di Dispertanak

Nunukan, Oktober 2017



Herawati
NIM 500895643

DAFTAR ISI

	Halaman
Abstract	ii
Abstrak	iii
Pernyataan Bebas Plagiasi	iv
Lembar Persetujuan TAPM	v
Lembar Pengesahan	vi
Kata Pengantar	vii
Riwayat Hidup	viii
Daftar Isi	ix
Daftar Bagan/Gambar	xii
Daftar Tabel	xiii
Daftar Lampiran	xiv
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Perumusan Masalah	6
C. Tujuan Penelitian	6
D. Kegunaan Penelitian	7
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Kajian Teoritis	8
1. Konsep Kebijakan Publik	8
a. Pengertian Kebijakan Publik	8
b. Kebijakan dan Tataran Pemerintahan	11
c. Tahapan Perumusan Kebijakan Publik.....	12
2. Konsep Evaluasi Kebijakan Publik	15
a. Pengertian Evaluasi Kebijakan Publik	16
b. Pendekatan Evaluasi Kebijakan	17
c. Lingkup Evaluasi Kebijakan	19
d. Tujuan dan Fungsi Evaluasi Kebijakan	20
e. Pengertian Model Evaluasi Kebijakan	22

f. Model Evaluasi Kebijakan	23
g. Jenis Evaluasi	24
3. Kriteria, Keluaran, dan Dampak Evaluasi	26
a. Kriteria Evaluasi	26
b. <i>Output</i> atau Keluaran.....	28
c. <i>Impact</i> atau Dampak	29
4. Konsep Evaluasi Program CIPP	31
a. Evaluasi Konteks	33
b. Evaluasi Input	34
c. Evaluasi Proses	35
d. Evaluasi Produk	36
5. Perkebunan Inti Rakyat	40
6. Penelitian Terdahulu	44
B. Kerangka Berpikir	47
C. Operasionalisasi Konsep Evaluasi CIPP dalam Penelitian	47
BAB III METODE PENELITIAN	
A. Desain Penelitian	51
B. Sumber Informasi dan Pemilihan Informan	51
C. Instrumen Penelitian	52
D. Prosedur Pengumpulan Data	54
E. Metode Analisis Data	56
F. Kriteria Evaluasi	58
BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN	
A. Gambaran Umum Perkebunan	59
1. Potensi Sektor Perkebunan Kelapa Sawit	59
2. Program Pengelolaan Kelapa Sawit Rakyat di Kabupaten Nunukan.....	61
3. Fungsi, Tugas, dan Tanggungjawab Pemerintah Daerah	63
B. Hasil dan Pembahasan	66
1. Evaluasi Program Pengembangan Perkebunan Kelapa Sawit Rakyat dalam Konteks CIPP	66
a. Konteks	66

b. Input	75
c. Proses	88
d. Produk	99
2. Faktor-Faktor Pendukung dan Penghambat dalam Program Pengembangan Perkebunan Kelapa Sawit Rakyat	108
a. Faktor-Faktor Pendukung	108
b. Faktor-Faktor Penghambat	115
BAB V KESIMPULAN DAN SARAN	
A. KESIMPULAN	133
1. Hasil Evaluasi Program Pengembangan Perkebunan Kelapa Sawit di Kabupaten Nunukan	133
2. Faktor Pendukung dan Penghambat	134
B. SARAN	134
1. Teoritis	134
2. Praktis	135
DAFTAR PUSTAKA	136
DAFTAR LAMPIRAN	
Lampiran 1 Pedoman Wawancara	
Lampiran 2 Matriks Hasil Penelitian Wawancara dari Informan	
Lampiran 3 Matriks Rekapitulasi Faktor Pendukung dan Penghambat	

DAFTAR BAGAN/GAMBAR

Gambar 2.1 Siklus/Tahapan Perumusan Kebijakan Publik (William N. Dunn, 2003).

Gambar 2.2 Siklus/Tahapan Perumusan Kebijakan Publik (James P. Lester dan Joseph Stewart, 2000)

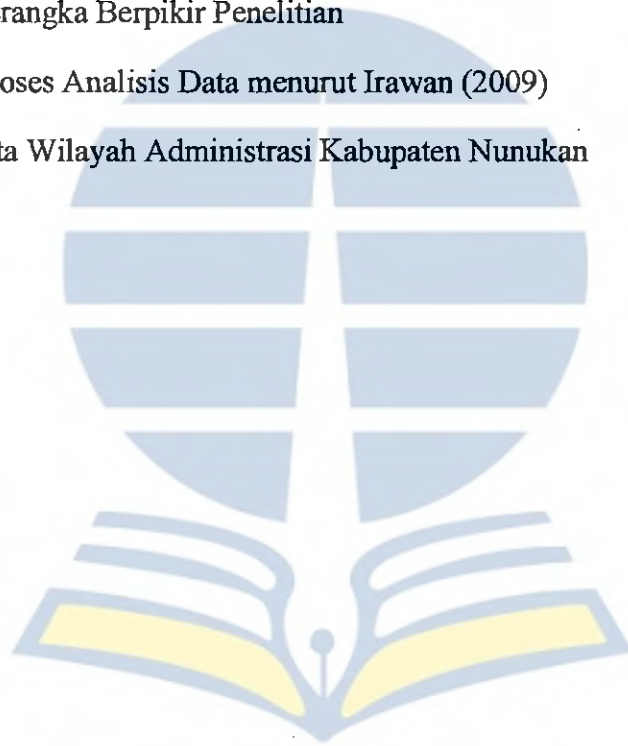
Gambar 2.3 Model Evaluasi CIPP Stufflebeam (2003:33)

Gambar 2.4 Penelitian Model Evaluasi Program CIPP (Bernadette Robinson, 2002)

Gambar 2.5 Kerangka Berpikir Penelitian

Gambar 3.1. Proses Analisis Data menurut Irawan (2009)

Gambar 4.1 Peta Wilayah Administrasi Kabupaten Nunukan



DAFTAR TABEL

- Table 1.1 Luas Areal dan Produksi Kelapa Sawit Perkebunan Rakyat Menurut Kabupaten dan Keadaan Tanaman, Tahun 2014
- Table 2.1 Prosedur Analisis Kebijakan Publik (Dunn, 2003:98)
- Tabel 2.2 Kriteria Evaluasi Kebijakan (Dunn, 2000:610)
- Table 2.3 Operasionalisasi Konsep Evaluasi CIPP dalam Penelitian
- Tabel 2.4 Ringkasan Persamaan dan Perbedaan dari Penelitian Terdahulu
- Tabel 3.1 Matrik Evaluasi Program Pengembangan Perkebunan Kelapa Sawit pada Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kabupaten Nunukan
- Tabel 3.2 Matrik Standar/Kriteria dan Penilaian Evaluasi Program Pengembangan Perkebunan Kelapa Sawit Kabupaten Nunukan
- Tabel 4.1 Luas Tanaman Perkebunan Menurut Kecamatan dan Jenis Tanaman di Kabupaten Nunukan (hektar), 2015
- Tabel 4.2 Perkembangan Perkebunan Kelapa Sawit di Kabupaten Nunukan Tahun 2011-2016
- Tabel 4.3 Pagu dan Realisasi Anggaran Kegiatan Peningkatan Mutu dan Keamanan Pangan untuk Pengembangan Kelapa Sawit Tahun Anggaran 2011-2016.
- Tabel 4.4 Produksi Tanaman Perkebunan Menurut Kecamatan dan Jenis Tanaman di Kabupaten Nunukan (ton), 2015
- Tabel 4.5 Indikator Kinerja Dinas Kehutanan dan Perkebunan 2011-2016
- Tabel 4.6 Sumbangan antar Sub Sektor Pertanian pada Pembentukan PDRB Kabupaten Nunukan Tahun 2011-2015

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1: Pedoman Wawancara

Lampiran 2: Matriks Hasil Penelitian Wawancara dari Informan

Lampiran 3: Matriks Hasil Rekapitulasi Faktor Pendukung dan Penghambat



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kabupaten Nunukan merupakan salah satu kabupaten di Provinsi Kalimantan Utara yang berbatasan langsung dengan Malaysia, baik darat, laut maupun aliran sungai. Sebagai wilayah perbatasan, Kabupaten Nunukan memiliki infrastruktur yang masih sangat terbatas, sehingga keterhubungan antar wilayah masih sangat sulit. Menurut Data BPS 2016, daerah ini memiliki wilayah yang cukup luas (14.263,68 km²) dengan sumber daya alam yang beraneka ragam dan mayoritas penduduknya bekerja di bidang pertanian. Sektor pertanian memiliki peranan yang penting baik untuk pemenuhan kebutuhan pokok atau pangan maupun untuk menunjang perekonomian dalam rangka pembangunan daerah. Kontribusi sektor pertanian, terutama perkebunan kelapa sawit merupakan industri perkebunan nomor satu penunjang perekonomian di Kabupaten Nunukan yang berfokus pada industri pengolahan kelapa sawit atau pada ekspor minyak sawit mentah dan produk olahannya. Perkebunan dan pengolahan kelapa sawit menjadi penghasil devisa yang penting, industri ini juga membuka peluang kerja yang cukup signifikan di daerah ini (BPS Kabupaten Nunukan, 2016:14-26).

Menurut data Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan (DPKP), sub sektor perkebunan memiliki kontribusi cukup besar dalam pembentukan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) di Kabupaten Nunukan selama periode tahun 2011 – 2015. Kontribusi sub sektor ini mencapai Rp. 598.683.200.000 pada tahun 2011 dan menjadi Rp 944.512.200.000 pada tahun 2015. Salah satu pengelolaan perkebunan yang dilakukan dalam skala cukup besar adalah perkebunan kelapa sawit. Kelapa sawit dikembangkan di Kabupaten Nunukan pertama kalinya

mengikuti program pengembangan kelapa sawit satu juta hektar yang dicanangkan Gubernur Kalimantan Timur pada tahun 1997 pada saat Kabupaten Nunukan masih tergabung di Provinsi Kalimantan Timur. Sejak pencaanangan tersebut, perkembangan kelapa sawit di Kabupaten Nunukan menjadi sangat pesat, baik dalam bentuk Perusahaan Besar Swasta (PBS), maupun Perkebunan Rakyat (PR).

Secara umum perkembangan perkebunan kelapa sawit di Kabupaten Nunukan pada tahun 2011-2016 diikuti oleh peningkatan luas lahan pengembangan sawit diikuti dengan peningkatan produksi Tandan Buah Segar (TBS). Pada tahun 2011 produksi TBS mencapai 299.441 kg yang berasal dari PBS 186.442,99 kg dan PR 26.997,90 kg, sedangkan pada tahun 2016 telah mencapai 371.990,00 kg, yang berasal dari PBS 2785,9% dan PR 2119,5 %. Peningkatan ini mencapai 1,3134% hanya dalam waktu 5 tahun. Peningkatan produksi ini akan terus terjadi, karena tanaman sawit yang belum menghasilkan (TBM) saat ini masih mencapai 5.972 hektar.

Perkebunan Besar Swasta (PBS) memang mendominasi pengembangan kebun kelapa sawit, yaitu 206.712,75 hektar atau 4,717 % dari seluruh luas kebun kelapa sawit di Kabupaten Nunukan. Meskipun demikian perkebunan rakyat juga masih memperlihatkan kontribusi dan peranan yang cukup besar. Perkebunan Kelapa Sawit Rakyat pada tahun 2016 mencapai luas areal 23.752 hektar atau 34,86% dari seluruh luas kebun Kelapa Sawit. Kelapa sawit dari Perkebunan Rakyat, akan makin meluas seiring membaiknya harga CPO di pasar dunia. Di Kabupaten Nunukan dari 24 Kecamatan yang ada, sebanyak 19 Kecamatan terdapat budidaya kelapa sawit yang dikembangkan oleh rakyat atau masyarakat setempat. Untuk kecamatan Sei Menggaris dan sekitarnya, pembangunan dan pengelolaan perkebunan rakyat cukup konsisten. Hal ini terlihat dari telah berproduksinya tanaman kelapa sawit yang dibudidayakan sejak tahun 2006.

Kondisi ini didukung oleh banyaknya dan telah beroperasinya pengolahan ataupun pabrik kelapa sawit di wilayah kecamatan tersebut. Hal yang bertolak belakang terlihat di Kecamatan Nunukan di mana perkebunan rakyat telah memproduksi namun produktivitasnya belum optimal dikarenakan belum adanya pabrik pengolahan yang beroperasi.

Dinas Kehutanan dan Perkebunan sebagai pembina usaha perkebunan di Kabupaten Nunukan merupakan perwujudan perhatian pemerintah memiliki peran yang penting dalam merencanakan dan melakukan pengelolaan kebijakan pengembangan kelapa sawit. Perencanaan jangka menengah yang berlaku selama 5 (lima) tahun diwujudkan dalam bentuk Rencana Strategis. Rencana Strategis yang digunakan sebagai acuan penelitian adalah Rencana Strategis Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kabupaten Nunukan dari Tahun 2011-2016 (Renstra Dishutbun 2011-2016). Perencanaan Strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) ini dijabarkan lebih lanjut pada perencanaan jangka pendek dalam bentuk Rencana Kerja Tahunan (RKT) yang dituangkan sebagai Rencana Kegiatan dan Anggaran (RKA). Selama periode 2011–2016 perencanaan kegiatan yang berhubungan dengan pengelolaan pembinaan perkebunan kelapa sawit dimasukkan pada Kegiatan Peningkatan Mutu dan Keamanan Pangan pada Program Peningkatan Ketahanan Pangan. Kegiatan-kegiatan tersebut merupakan anggaran yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Nunukan (APBD Kabupaten Nunukan), dari tahun 2011 sampai dengan tahun 2015. Sedangkan pada tahun 2016, tidak ada bantuan untuk pengembangan kelapa sawit. Selama periode 2011 – 2015 untuk pengembangan sawit tersebut, bantuan diwujudkan dalam bentuk pupuk yang dibagikan kepada kelompok-kelompok tani sawit di Kabupaten Nunukan.

Beberapa kebijakan yang masuk dalam masalah perencanaan dan dan berdampak pada realisasi pengelolaan perkebunan kelapa sawit di Kabupaten Nunukan antara lain adalah: 1) data yang menjadi dasar tidak akurat; 2) alokasi anggaran akan sangat kecil, 3) dalam satu dinas tidak ada kesepakatan untuk meningkatkan produksi yang lebih tinggi sehingga terlalu berhati-hati; 4) ternyata minat masyarakat sangat besar sehingga penanaman perluasan tanam sawit jauh melebihi prediksi pembuat kebijakan; 5) pertumbuhan perkebunan besar swasta sangat tinggi jauh diatas prediksi pembuat kebijakan; 6) pertumbuhan produksi pabrik kelapa sawit sangat cepat, saat ini ada 234 ton/jam dari tujuh perusahaan, sehingga masyarakat merasa aman untuk membuka kebun kelapa sawit; 7) masyarakat suka ikut-ikutan (tetangga menanam sawit yang bersangkutan juga berkeinginan menanam sawit), dan, 8) prospek pengembangan kelapa sawit dalam bayangan masyarakat sangat menjanjikan (Renstra Dishutbun tahun 2015-2016).

Realitas menunjukkan bahwa selain masalah perencanaan, terdapat pula beberapa kendala internal yang menggambarkan rendahnya tingkat produktivitas. Seiring dengan rendahnya tingkat produktivitas, secara kuantitatif luas wilayah perkebunan kecil atau inti rakyat dapat dilihat pada tabel sebagai berikut:

Tabel 1.1 Luas Areal dan Produksi Kelapa Sawit Perkebunan Rakyat Menurut Kabupaten dan Keadaan Tanaman, Tahun 2014

Provinsi/Kab	Jumlah Areal (Ha)				Produksi (Ton)	Produktivitas (Kg/Ha)	Jumlah Petani (KK)
	TBM	TM	TTM	Jumlah			
Kalimantan Utara							
Kab. Malinau	291	759	-	1.050	2.095	2.760	976
Kab. Nunukan	7.655	14.496	253	22.404	41.173	2.840	7.424
Kab. Bulungan	473	799	8	1.280	2.084	2.608	638
Kab. Tana Tidung	96	15	1	111	27	1.862	155
Kab. Tarakan	-	-	-	-	-	-	-

Direktorat Jenderal Perkebunan (2015:25). Statistik Perkebunan Indonesia
Komoditas Kelapa Sawit 2014 - 2016

Sajian data Ditjenbun (2015:25) di atas menunjukkan luas areal dan produksi kelapa sawit perkebunan rakyat di 5 Kabupaten di Kalimantan Utara. Kab. Nunukan adalah salah satu wilayah yang memiliki areal paling luas yaitu 22.404 Hektar dan memiliki produktivitas 2.840 Kg/Ha. Angka produktivitas tersebut sangat kecil jika dibandingkan dengan luas lahan atau hampir sama dengan kabupaten lain yang memiliki luas lahan yang kecil, seperti: Kabupaten Malinau yang hanya memiliki luas areal kelapa sawit 1.050 Hektar, namun memiliki angka produktivitas sebesar 2.760 Kg/Ha dan Kab. Bulungan dengan luas areal 1.280 Hektar dan angka produktivitasnya sebesar 2.608 Kg/Ha. Data tersebut menunjukkan bahwa luas areal perkebunan Inti Rakyat (PIR) di Kab. Nunukan belum diiringi oleh pengaturan dan pemanfaatan sumber daya untuk mencapai hasil yang optimal atau peningkatan produktivitas (Herjanto, 2007:14). Tingkat produktivitas yang rendah disinyalir bersumber dari tingkat motivasi petani sawit yang rendah (Setiadi dan Kolip, 2011:842), pembinaan dari pemerintah dan pemerintah daerah yang masih kurang memadai (Syamsurizal dalam Sismudjito, 2016:52), penggunaan teknik pertanian modern masih minim (Rutherford et al., 2016:70), dan kemampuan permbiayaannya yang rendah (Bangun, 2010:30).

Perkebunan kelapa sawit rakyat yang dikelola masyarakat pada kenyataannya belum maksimal. Masalah tersebut disebabkan oleh program atau kebijakan pengelolaan perkebunan kelapa sawit rakyat oleh instansi terkait yang belum akurat, baik dalam aspek perumusan, implementasi dan evaluasi. Hal ini berkaitan dengan indikator: 1) perumusan kebijakan pengelolaan perkebunan kelapa sawit, yang pengelolaan kelapa sawit tidak akurat, 2) berkaitan dengan

implementasi yang dilaksanakan oleh Dinas Perkebunan Kabupaten Nunukan tersebut hanya berpegang kepada potensi-potensi yang kurang memperhatikan aspek potensi yang lebih potensial, 3) berkaitan dengan indikator, evaluasi lemahnya evaluator antara kebijakan dan implementasi (program dengan pelaksanaan). Berdasarkan pokok permasalahan dalam latar belakang diatas, akan ditindak lanjuti dalam rincian dengan topik-topik “Evaluasi Program Pengembangan Perkebunan Kelapa Sawit Rakyat di Kabupaten Nunukan”.

B. Perumusan Masalah

Untuk mewujudkan pencapaian sasaran dari Program Pengembangan Perkebunan di Kabupaten Nunukan tidaklah mudah, hal ini terjadi karena banyaknya faktor yang ikut mempengaruhi keberhasilan program ini, oleh karena itu berdasarkan uraian latar belakang di atas, penelitian ini akan membahas tentang:

1. Bagaimana evaluasi program pengembangan perkebunan kelapa sawit rakyat di Kabupaten Nunukan?
2. Faktor-faktor apa saja yang menjadi pendukung dan penghambat dalam evaluasi program pengembangan perkebunan kelapa sawit rakyat di Kabupaten Nunukan?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah tersebut di atas, penelitian ini bertujuan untuk:

1. Mendeskripsikan dan menganalisis evaluasi Program pengembangan perkebunan kelapa sawit rakyat di Kabupaten Nunukan;

2. Mengidentifikasi dalam menganalisis faktor-faktor yang mendukung dan menghambat evaluasi Pelaksanaan Program pengembangan perkebunan kelapa sawit rakyat di Kabupaten Nunukan.

D. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan memberikan kegunaan baik secara teoritis maupun praktis, sebagai berikut:

1. Secara teoritis: Memberikan sumbangan pengetahuan dan menambah wawasan dunia akademis tentang pelaksanaan Program pengembangan perkebunan kelapa sawit Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kabupaten Nunukan.
2. Secara praktis dapat membantu memberikan masukan bagi Pemerintah Daerah dalam pelaksanaan program pengembangan perkebunan kelapa sawit rakyat dalam rangka meningkatkan perekonomian daerah yang lebih baik kedepannya.



BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini membahas kajian teori kebijakan publik, penelitian terdahulu yang berhubungan dengan fokus penelitian, menyajikan kerangka berpikir penelitian, dan operasionalisasi konsep yang digunakan dalam penelitian ini.

A. Kajian Teoritis

1. Konsep Kebijakan Publik

Kajian teori mencakup pengertian kebijakan, konsep kebijakan publik, konsep pelaksanaan/implementasi, evaluasi kebijakan publik, dan konsep evaluasi program. Selengkapnya, disajikan sebagai berikut.

a. Pengertian Kebijakan Publik

Pengertian kebijakan publik dikemukakan oleh Dye (1976:1-4) bahwa kebijakan publik adalah segala sesuatu yang dikerjakan atau tidak dikerjakan oleh pemerintah, apa yang dilakukan, mengapa suatu kebijakan harus dilakukan, dan apakah manfaat bagi kehidupan bersama atas kebijakan pemerintah tersebut. *"Whatever governments choose to do or not to do; ... what governments do, why they do it, and what difference it makes?"* Young dan Quinn (2002:6) membatasi kebijakan publik adalah: *"a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern."* Tindakan *purposive* yang dilakukan oleh aktor atau kelompok aktor dalam menangani suatu masalah atau persoalan tertentu. Kebijakan sektor publik dibentuk oleh filosofi politik yang berhubungan dengan pemerintah dan konteks sosial dan budaya sekitarnya di mana pemerintahan itu berada (Heck, 2004:35).

Suwitri *et al.*, (2016:1.18) memberikan definisi kebijakan publik dari sudut pandang rangkaian tindakan untuk mencapai tujuan negara yang merupakan kepentingan publik dengan memperhatikan input yang tersedia, berdasarkan usulan seseorang atau sekelompok di dalam pemerintahan atau di luar pemerintahan. Kebijakan sebagai suatu taktik dan strategi yang diarahkan untuk mencapai suatu tujuan, oleh karena itu, suatu kebijakan memuat 3 (tiga) elemen yaitu: identifikasi dari tujuan yang ingin dicapai, taktik atau strategi langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan, dan penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategi (Raksasatnya dalam Suwitri *et al.*, 2016:1.6).

Menurut Indiahono (2009:18) kebijakan publik dalam kerangka substantif adalah segala aktivitas yang dilakukan oleh pemerintah untuk memecahkan masalah publik yang dihadapinya. Dengan membawa kebijakan publik ke ranah upaya pemecahan masalah publik maka warna administrasi publik akan terasa lebih kental. Pengertian di atas menekankan bahwa kebijakan publik merupakan upaya yang ditempuh pemerintah dalam menyelesaikan permasalahan publik, melalui perencanaan manajemen yang baik, maka perusahaan dapat melihat keadaan ke depan, memperhitungkan kemungkinan kemungkinan yang akan terjadi, serta menjabarkan kegiatan dan membuat urutan prioritas utama yang ingin dicapai organisasi. Kebijakan ditinjau dari aspek pelaksanaan dikemukakan oleh Friendrich (1969) dalam Agustino (2008:10) bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat kesulitan atau hambatan dan kemungkinan atau kesempatan.

Berdasarkan pandangan di atas, maka keputusan-keputusan yang dibuat oleh pemerintah adalah sebuah kebijakan, demikian pula jika pemerintah tidak merespon atau melakukan pembiaran terhadap suatu persoalan juga dianggap sebuah kebijakan. Oleh karena kebijakan dibentuk oleh filosofi politik yang diasosiasikan dengan pemerintahan sebagai aktor atau kelompok aktor serta dipengaruhi oleh konteks sosial dan budaya, maka kebijakan publik pada dasarnya tidak bersifat permanen. Penyesuaian kebijakan harus terus dilakukan seiring dengan perubahan konteks sosial, ekonomi, budaya, dan perubahan dan perkembangan informasi. Dinamika perubahan kebijakan dipengaruhi oleh perubahan lingkungan yang bersifat internal maupun external organisasi publik. Namun, perubahan yang dimaksud hanya dapat dilakukan setelah melalui tahapan evaluasi yang disesuaikan dengan paradigma masyarakat yang berkembang.

Kebijakan publik juga menunjuk pada serangkaian pengambilan alternatif keputusan dalam pengertian yang lebih luas dan mencakup aspek anggaran serta struktur pelaksanaan dalam tatanan pemerintahan atau kenegaraan. Dengan demikian, maka siklus kebijakan publik dapat dikaitkan dengan pembuatan kebijakan, pelaksanaan kebijakan, dan evaluasi kebijakan. Artinya, keterlibatan publik dalam setiap tahapan kebijakan dapat menjadi ukuran tingkat kepatuhan negara, organisasi, atau institusi bisnis terhadap amanat rakyat atau publik yang berdaulat atasnya. Dengan mengacu pada pendapat di atas maka Program Pengembangan Perkebunan Kelapa Sawit Rakyat yang tertuang dalam Rencana Strategis (Renstra) dan Rencana Kerja Anggaran (RKA) dapat dikategorikan sebagai Kebijakan Publik.

b. Kebijakan dan Tataran Pemerintahan

Dalam hubungannya dengan pemerintahan, Dunn membatasi kebijakan publik adalah pola yang kompleks dari pilihan kolektif yang saling bergantung yang dilakukan oleh badan dan lembaga pemerintah (Dunn, 2000:7). Oleh karena itu, konsep utama kebijakan publik adalah:

"(1) tindakan pemerintah yang berwenang (tindakan yang dibuat dan diimplementasikan oleh badan pemerintah yang memiliki kewenangan hukum, politis, dan financial untuk melakukannya), (2) reaksi terhadap kebutuhan dan masalah dunia nyata (kebijakan publik yang berupaya merespons masalah atau kebutuhan konkrit yang berkembang di masyarakat), (3) seperangkian tindakan yang berorientasi pada tujuan (keputusan tunggal yang terdiri dari beberapa pilihan tindakan atau strategi yang dibuat untuk mencapai tujuan tertentu demi kepentingan orang banyak), (4) keputusan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu, (5) tindakan kolektif untuk memecahkan masalah sosial dan diyakini bahwa masalah sosial akan dapat dipecahkan oleh kerangka kebijakan yang sudah ada dan karenanya tidak memerlukan tindakan teretntu), (6) justifikasi yang dibuat oleh seorang atau beberapa orang aktor atau dibuat oleh suatu badan pemerintah, maupun oleh beberapa perwakilan lembaga pemerintah (Suharto, 2005:34-35)".

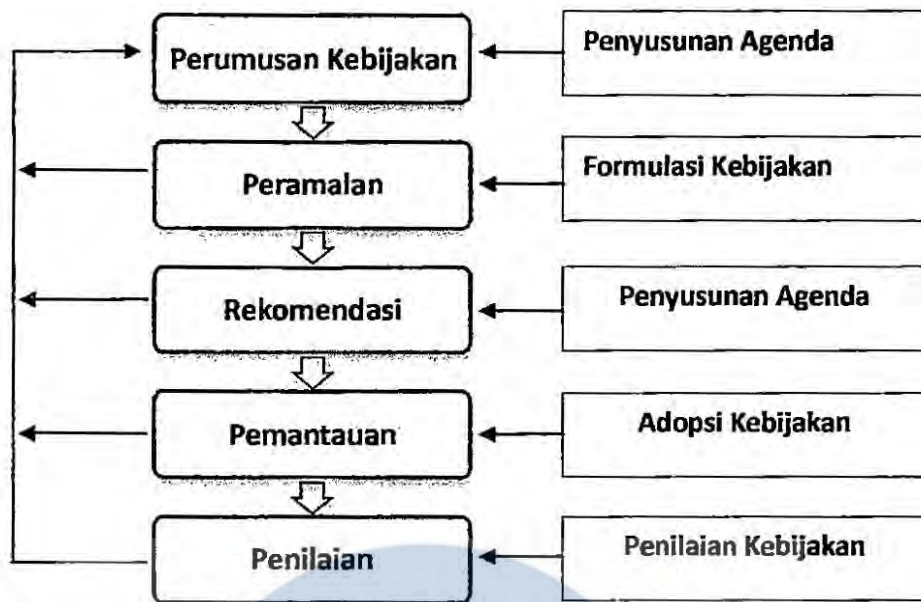
Mengacu pada pendapat Dunn di atas, kebijakan publik pada tataran pemerintahan memiliki berbagai karakteristik, yaitu: (1) tujuan tertentu yang ingin dicapai berupa pemecahan masalah publik, (2) berbagai tindakan tertentu yang dilakukan, (3) fungsi pemerintahan sebagai pelayanan publik, (4) dapat saja kebijakan publik tersebut berbentuk ketetapan pemerintah yang bersifat negatif, atau ketetapan untuk tidak melakukan atau melarang melakukan suatu tindakan. Kebijakan publik biasanya tidak bersifat spesifik dan sempit, tetapi luas dan berada pada strata strategis. Sebab itu kebijakan publik berfungsi sebagai pedoman umum untuk kebijakan dan keputusan-keputusan khusus di bawahnya.

Dalam konsep kebijakan pemerintahan kebijakan publik merupakan suatu sistem nilai yang lahir dari kearifan aktor atau lembaga yang bersangkutan. Dengan demikian kebijakan publik sangat berkait dengan administrasi negara ketika *public actor* mengkoordinasi seluruh kegiatan berkaitan dengan tugas dalam rangka memenuhi berbagai kebutuhan masyarakat melalui berbagai kebijakan publik/umum untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dan negara.

Kebijakan publik dalam konteks Indonesia, diwujudkan dalam bentuk kebijakan konstitusional/dasar negara, institusional (undang-undang), regulatif (peraturan pemerintah, peraturan/keputusan menteri/Dirjen/Direktur, dan tentunya berdasarkan aturan filosofi, yaitu Pancasila. Berbagai keputusan yang mengikat tersebut pada tataran strategis yang dibuat oleh pemegang otoritas publik dan dilaksanakan oleh administrasi negara dan dijalankan oleh birokrasi pemerintah pada tataran operasional. Fokus utamanya adalah pada pelayanan publik dalam mempertahankan atau meningkatkan kualitas hidup orang banyak, serta menyeimbangkan peran negara sebagai pelayan publik untuk mencapai amanat konstitusi. Pertimbangan pembuatan kebijakan harus bersifat holistik agar bermanfaat bagi warganya dan sebaiknya tidak menimbulkan persoalan yang merugikan. Dalam implementasi kebijakan, pemerintah harus bersikap bijaksana dalam mengakomodasi kepentingan semua pihak.

c. Tahapan Perumusan Kebijakan Publik

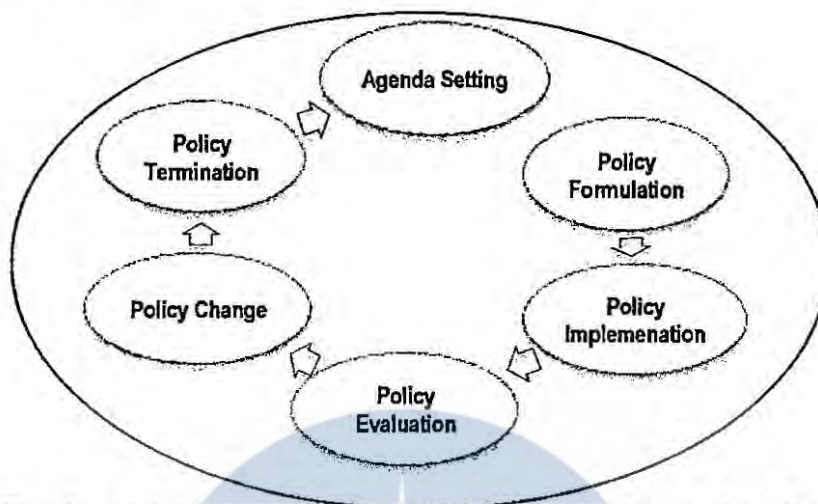
Dunn (2003:25) mengemukakan siklus/tahapan proses perumusan kebijakan sebagai berikut:



**Gambar 2.1 Siklus/Tahapan Perumusan Kebijakan Publik
(William N. Dunn, 2003:25)**

Berdasarkan gambar 2.1 di atas, kelima langkah dalam proses pembuatan kebijakan dideskripsikan sebagai berikut: (a) Menyusun masalah kebijakan meliputi tiga fase yang saling berkaitan, yaitu: (1) mengartikan, (2) mengkonsepkan, dan (3) mengkhususkan masalah; (b) Meramalkan alternatif kebijakan yang akan terjadi berkenaan dengan masalah kebijakan dan mencari tindakan yang tepat untuk menangani berbagai masalah itu di masa yang akan datang; (c) Merekomendasi penerapan kebijakan adalah informasi mengenai jangkauan penerapan kebijakan yang menyediakan hasil yang berguna untuk kelompok orang atau komunitas tertentu secara umum; (d) Memonitoring hasil kebijakan adalah prosedur yang didasarkan pada analitik kebijakan yang digunakan untuk memperoleh informasi tentang penyebab dan konsekuensi dari kebijakan publik; dan (e) Mengevaluasi kinerja kebijakan merupakan prosedur yang didasarkan pada analitik kebijakan untuk mengeneralisasikan informasi mengenai kinerja kebijakan agar sesuai dengan kebutuhan, nilai, atau kesempatan yang dapat menyelesaikan masalah.

Siklus/tahapan proses perumusan kebijakan lainnya dikemukakan oleh Lester dan Stewart (2000:126), sebagai berikut:



**Gambar 2.2 Siklus/Tahapan Perumusan Kebijakan Publik
(James P. Lester dan Joseph Stewart, 2000:126)**

Gambar 2.2 menunjukkan bahwa siklus/tahapan penyusunan kebijakan dimulai dengan menetapkan agenda setting dengan cara mengumpulkan masalah-masalah publik. Tahapan selanjutnya adalah membuat formulasi kebijakan yang sesuai dan diyakini dapat menyelesaikan masalah-masalah publik tersebut. Siklus berikutnya yaitu, menerapkan kebijakan yang telah diformulasikan dalam konteks kemasyarakatan atau organisasi publik. Dalam kurun waktu tertentu, penerapan kebijakan dievaluasi sejauhmana ketercapaian hasil sesuai target yang telah ditetapkan. Hasil evaluasi kebijakan kemudian dianalisis dalam rangka perbaikan dan/atau penyesuaian kebijakan. Jika diketemukan informasi yang akurat bahwa kebijakan tidak layak untuk dipertahankan, maka diadakan terminasi/penghentian terhadap kebijakan tersebut.

Kedua jenis siklus/tahapan pembuatan kebijakan di atas, menurut Hill (2005:5), memfokuskan perhatian pada bagaimana keputusan kebijakan dibuat dan bagaimana kebijakan disiapkan dalam aksi. Sedangkan evaluasi rancangan

kebijakan adalah mekanisme pengesahan sebelum ditetapkan. Dengan demikian evaluasi rancangan kebijakan berada pada tingkat bagaimana keputusan kebijakan dibuat. Keputusan dalam evaluasi ini pun diberlakukan terhadap rancangan kebijakan sehingga belum dilaksanakan.

Pada kenyataannya, analisis terhadap evaluasi rancangan kebijakan hanya dilakukan atas argumen pada saat formulasi dan evaluasi rancangan oleh tim evaluator. Di samping itu, keputusan yang diambil memiliki pengaruh yang relatif terbatas, yakni di tingkat daerah. Aktor-aktor yang terlibat pun terbatas pada pejabat eksekutif yang ditunjuk di tingkat pemkab/pemkot dan pemprov. Keterlibatan aktor di luar eksekutif bisa dimungkinkan pada saat menggali argumen di tingkat formulasi. Secara garis besar, evaluasi rancangan kebijakan lebih bernuansa *intergovernmental* karena lebih banyak melibatkan institusi negara di tingkat lokal. Untuk itu, Dunn (2000:98) membuat prosedur analisis kebijakan publik, seperti pada table di bawah ini.

Table 2.1 Prosedur Analisis Kebijakan Publik

Tindakan Kebijakan	Deskripsi	Evaluasi	Rekomendasi
Sebelum tindakan (ex-ante)	Prediksi	-	Preskripsi
Setelah tindakan (ex-pose)	Deskripsi	Evaluasi	-

Sumber: William, N. Dunn. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik* (Yogyakarta: Gadjah mada University Press, 2003:98)

2. Konsep Evaluasi Kebijakan Publik

Sejauh mana pelaksanaan kebijakan mencapai tujuan yang telah ditetapkan dapat dilihat dengan melakukan evaluasi. Evaluasi merupakan tahap akhir dari proses kebijakan dengan penjelasan sebagai berikut:

a. Pengertian Evaluasi Kebijakan Publik

Menurut Wollmann (2007:393) bahwa “evaluasi di bidang kebijakan publik dapat didefinisikan, dalam istilah yang sangat umum, sebagai alat analisis dan prosedur yang dimaksudkan untuk melakukan dua hal. Pertama, penelitian evaluasi, sebagai alat analisis, melibatkan menyelidiki program kebijakan untuk mendapatkan semua informasi berhubungan dengan penilaian kinerja, baik proses dan hasilnya, kedua, evaluasi sebagai fase dari siklus kebijakan yang lebih umum merujuk dengan pelaporan seperti informasi kembali ke proses pembuatan kebijakan. Pendapat lain tentang evaluasi dikemukakan oleh Scriven (1991:139) yang menyatakan bahwa “evaluasi mengacu pada proses penentuan prestasi, nilai, atau nilai dari sesuatu, atau produk dari proses itu.

Mustopadidjaja (2002:45) menyatakan evaluasi kebijakan adalah kegiatan menilai atau melihat keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan suatu kebijakan publik. Oleh karena itu, kegiatan merupakan suatu pemberian nilai atas sesuatu “fenomena” di dalamnya terkandung pertimbangan nilai (*value judgment*) tertentu. Dunn (2000:608) mendefinisikan evaluasi kebijakan sebagai prosedur yang digunakan untuk menghasilkan informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan, dimana hasil tersebut member sumbang,an atausasaran. Suchman dikutip Winarno, 2002:169 mengemukakan enam langkah dalam evaluasi kebijakan, yaitu:

"a) mengidentifikasi tujuan program yang akan dievaluasi; b) analisis terhadap masalah; c) deskripsi dan standardisasi kegiatan; d) pengukuran terhadap tingkatan perubahan yang terjadi; e) menentukan apakah perubahan yang diamati merupakan akibat dari kegiatan tersebut atau karena penyebab yang lain; f) beberapa indikator untuk menentukan keberadaan suatu dampak".

Pendapat berbeda dikemukakan oleh Preskill dan Torres (1999:1-2); menawarkan definisi yang berfokus pada kegiatan evaluatif khusus yang dilakukan dalam organisasi untuk tujuan pembelajaran organisasi dan perubahan. Proses evaluasi dianggap sebagai proses yang berkelanjutan untuk menyelidiki dan memahami masalah-masalah kritis organisasi. Pendekatan pembelajaran terintegrasi dengan praktik kerja organisasi yang akan menimbulkan minat dan kemampuan dalam mengeksplorasi isu-isu kritis menggunakan logika evaluasi.

Evaluasi kebijakan dalam studi kebijakan publik merupakan salah satu tahapan dari proses kebijakan publik. Evaluasi kebijakan publik dimaksudkan untuk melihat atau mengukur kinerja pelaksanaan suatu kebijakan. Selain itu evaluasi kebijakan juga dapat digunakan untuk melihat apakah sebuah kebijakan telah dilaksanakan sesuai dengan petunjuk teknis dan petunjuk pelaksanaan yang telah ditentukan. Dalam evaluasi kebijakan tidak ada batasan waktu yang pasti kapan sebuah kebijakan harus dievaluasi untuk mengetahui *outcome* dan dampak implementasi kebijakan.

b. Pendekatan Evaluasi Kebijakan

Secara konseptual pendekatan penelitian kebijakan, menurut Heck (2004:5), bahwa pembuatan kebijakan relatif rumit, sehingga para peneliti kebijakan mencari cara untuk menyederhanakan itu dalam rangka untuk mempelajarinya lebih terinci. Karena kompleksitas (yaitu, beberapa isu dan aktor dalam arena politik banyak mempengaruhi perumusan, pelaksanaan, dan hasil dari tindakan kebijakan), maka tidak satupun pendekatan penelitian yang dapat menghasilkan gambaran yang lengkap. Oleh karena itu, sejumlah model konseptual dan metode yang berbeda digunakan dalam penelitian kebijakan.

Secara umum pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi evaluasi kebijakan dengan desain *case study* serta analisis dilakukan dengan metode kualitatif. Selain itu, dalam melakukan evaluasi terhadap suatu program/kebijakan, dapat digunakan sejumlah pendekatan yang berbeda, namun untuk keperluan, peneliti menggunakan "pendekatan berdasarkan kriteria evaluasi (Dunn, 2000:611-623)". Pendekatan ini menggunakan 6 indikator, yaitu: (a) *Efektivitas* ditujukan untuk menjawab ketepatan waktu pencapaian hasil/tujuan. Parameternya adalah ketepatan waktu; (b) *Efisiensi* ditujukan untuk menjawab usaha minimal untuk mencapai hasil maksimal. Parameternya adalah biaya, rasio, keuntungan dan manfaat; (c) *Adequacy/ketepatan dalam menjawab masalah* ditujukan untuk melihat sejauh mana tingkat pencapaian hasil dapat memecahkan masalah; (d) *Equity/pemerataan* ditujukan untuk melihat manfaat dan biaya dari kegiatan terdistribusi secara proporsional untuk aktor-aktor yang terlibat; (e) *Responsiveness* ditujukan untuk mengetahui hasil rencana/kegiatan/kebijaksanaan sesuai dengan preferensi/keinginan dari target grup; (f) *Appropriateness/ketepatangunaan* ditujukan untuk mengetahui kegiatan/rencana/kebijaksanaan memberikan hasil/keuntungan dan manfaat kepada target grup sesuai dengan sistem nilai yang berlaku pada target grup tersebut.

Pendekatan di atas dalam evaluasi formal, menggunakan metode yang menghasilkan informasi yang valid dan *reliable* ditempuh dengan beberapa cara antara lain: (1) Merunut legislasi (peraturan perundang-undangan); (2) Merunut kesesuaian dengan kebijakan yang tercantum pada dokumen formal yang memiliki hierarki di atasnya; (3) Merunut dokumen formal (kesesuaian dengan hasil yang diharapkan/tujuan dan sasaran); dan (4) *Interview* dengan penyusun

kebijakan atau administrator program. Evaluasi formal terbagi atas 2 jenis, yaitu *summative evaluation* dan *formative evaluation*. *Summative evaluation* adalah upaya untuk mengevaluasi program/kegiatan yang telah dilakukan dalam kurun waktu tertentu, umumnya dilakukan untuk mengetahui/mengevaluasi program/kegiatan yang relatif sering dilakukan dan karena indikatornya tetap/baku. *Formative evaluation* adalah upaya untuk mengevaluasi pelaksanaan program/kegiatan secara kontinyu, karena merupakan program/kegiatan yang relatif baru dan indikatornya dapat berubah-ubah.

Berdasarkan penjelasan di atas, maka pendekatan yang digunakan untuk melaksanakan penelitian evaluasi ini adalah pendekatan evaluatif empiris. **Empiris**, yaitu melihat apa dan bagaimana konsep dan *framework* pelaksanaan program pengembangan kelapa sawit rakyat di Kabupaten Nunukan. Pendekatan empiris merupakan pendekatan yang dapat digunakan untuk memperoleh data lapangan dan memetakan implementasi kebijakan pada tingkatan pemerintahan yang berlaku selama ini. Hasil pemetaan ini juga akan menjadi dasar untuk memilah dan menganalisa kegiatan. Evaluatif, yaitu menilai keefektifan pelaksanaan kebijakan, strategi dan operasional dan normatif dengan mengusulkan konsep dan *framework* pelaksanaan program pengembangan kelapa sawit rakyat sebagai masukan untuk penyempurnaan kebijakan, strategi dan operasional yang sudah ada.

c. Lingkup Evaluasi Kebijakan

Ruang lingkup evaluasi kebijakan mencakup kajian multi disiplin terhadap kebijakan publik yang bertujuan untuk mengintegrasikan dan mengkontektualisasikan model dan riset dari disiplin keilmuan yang berorientasi

pada masalah dan kebijakan (Parsons, 2009:xii). Senada dengan pendapat tersebut, Harold Laswell dikutip oleh Parsons berpendapat bahwa analisis kebijakan adalah analisis yang *multi method, multi disciplinary*, berfokus pada masalah, pemetaan masalah kebijakan, opsi kebijakan, dan hasil kebijakan, dan bertujuan untuk mengintegrasikan suatu disiplin yang menyeluruh untuk menganalisis pengambilan keputusan. Pendapat Lasswell mengindikasikan bahwa lingkup evaluasi berfokus pada proses pembuatan kebijakan: pendefinisian masalah, agenda setting, formulasi, legalisasi, dan evaluasi kebijakan.

Meskipun dilakukan secara sistematis, namun ada perbedaan antara analisis evaluasi dengan analisis akademik lainnya, yaitu: (1) Evaluasi ditujukan menganalisis problem yang didefinisikan oleh pembuat keputusan (bukan oleh periset), sebab *decision maker* yang berkepentingan terhadap hasil evaluasi; dan (2) Evaluasi adalah riset yang dilakukan dalam setting kebijakan, bukan dalam setting akademik, karenanya pertanyaan evaluasi diarahkan oleh program. Peneliti tidak membangun asumsi dan hipotesisnya sendiri sebagaimana pada studi-studi lain. Evaluasi memberikan penilaian atas pencapaian tujuan, bukan mengevaluasi tujuan. Meski tujuan dan dampak saling berinteraksi namun dampak tidak dinilai melalui seperangkat tujuan yang dirumuskan secara tegas.

d. Tujuan dan Fungsi Evaluasi Kebijakan

Pelaksanaan evaluasi pada sebuah kebijakan memiliki beberapa tujuan yang adaptasi dari berbagai sumber; Dunn (2003), Parsons (2008), Hill (2002), dan Dye (1981) dalam Subarsono (2008). Tujuan-tujuan dimaksud antara lain: (1) Menentukan tingkat pencapaian kinerja kebijakan (menilai kesesuaian program dengan rencana); (2) Mengukur tingkat efisiensi (biaya dan manfaat dari suatu kebijakan); (3) Mengukur tingkat keluaran (outcome) dan kualitas keluaran

(output) dari kebijakan; (4) Mengukur dampak suatu kebijakan, dengan membandingkan kondisi sebelum/sesudah penerapan kebijakan; (5) Untuk memenuhi aspek akuntabilitas publik sebagai bentuk pertanggungjawaban pemerintah kepada publik; dan, (6) Sebagai bahan masukan (input) bagi pengambil kebijakan untuk perbaikan proses kebijakan (umpan balik dalam rangka perbaikan implementasi).

Menurut Wibawa dalam Nugroho (2008:22) bahwa evaluasi kebijakan memainkan sejumlah fungsi utama dalam analisis kebijakan. Fungsi-fungsi dimaksud, antara lain: (1) eksplanasi logis atas realitas pelaksanaan sebuah kebijakan dengan kajian tentang hubungan kausal atau sebab akibat; (2) kepatuhan dengan melihat kesesuaian antara pelaksanaan dengan standar dan prosedur yang telah ditetapkan oleh para pelaku, baik birokrasi maupun pelaku lainnya sesuai dengan standar dan prosedur yang ditetapkan oleh kebijakan; (3) auditing dengan melihat tingkat ketercapaian *output* kebijakan terhadap tujuan dengan menggunakan aplikasi metode analisis kebijakan, perumusan masalah dan rekomendasi; dan (4) accounting dengan melihat dan mengukur akibat sosial ekonomi dari kebijakan (Dunn, 2000:609-610).

Paparan di atas menunjukkan adanya keterkaitan antara tujuan evaluasi dengan kebijakan sektor perkebunan yang menjadi fokus penelitian ini. Menurut Heck, (2004:35) tersebut pada dasarnya dibentuk oleh filosofi politik yang berhubungan dengan pemerintah dan konteks sosial dan budaya sekitarnya di mana pemerintahan itu berada. Menurut Dye (1976:1-4) kebijakan pemerintah tentang “perkebunan” mengatur apa yang dikerjakan oleh pemerintah, apa yang dilakukan, mengapa dan apa manfaat bagi kehidupan bersama atas kebijakan pemerintah di sektor perkebunan tersebut mulai hulu dan hilir dan dari tingkat

pusat sampai ke petani. Menurut Dunn (2000:7) kebijakan seperti ini memiliki tujuan tertentu disertai tindakan sebagai bentuk fungsi pemerintah sebagai pelayan publik, dan dengan ketentuan luas dan berada pada strata strategis. Sebagai sebuah produk kebijakan, UU 39/2014 beserta turunannya, merupakan tindakan *purposive* (Young dan Quinn, 2002:6) yang dilakukan oleh pemerintah dalam menangani masalah atau persoalan perkebunan kelapa sawit di Indonesia.

e. Pengertian Model Evaluasi Kebijakan

Model adalah salah satu bentuk proses penyederhanaan dari realitas yang disebut sebagai *modelling*. Model disini diartikan sebagai sebuah konsep untuk yang independen tetapi paralel dengan realitas yang dibayangkan. Setiap langkah penyederhanaan mengisyaratkan nalar (*kerangka berpikir*) tertentu. Oleh karena itu, model yang dipakai untuk mengulas suatu kebijakan memiliki kegunaan yang spesifik, dan belum tentu bisa diandalkan untuk menjawab kepentingan lain. Penyederhanaan model yang dilakukan dengan mengabaikan sejumlah aspek, maka daya guna model tidak bisa melampaui kegunaan yang dipersiapkan.

Elinor Ostrom dikutip oleh Hupe dan Hill (2006:12) bahwa sebuah *framework* mengidentifikasi elemen-elemen yang dibutuhkan untuk melakukan analisis sistematis yang bisa digunakan untuk membandingkan berbagai teori. Teori memungkinkan analisis terkait elemen *framework* yang relevan untuk permasalahan yang dihadapi dan membuat asumsi bagaimana elemen tersebut bekerja. Teori berfokus pada suatu *framework* dan membuat asumsi-asumsi spesifik yang dibutuhkan seorang analis untuk mendiagnosa suatu fenomena, menjelaskan prosesnya, dan memprediksi dampaknya. Model digunakan untuk membangun asumsi-asumsi yang sifatnya spesifik terkait seperangkat parameter dan variabel tertentu secara spesifik.

f. Model Evaluasi Kebijakan

Model evaluasi kebijakan dirancang untuk membangun kerangka analisa berdasarkan pilihan posisi dan corak dari realitas yang kompleks dan bersifat multidimensional. Kompleksitas ini harus dihadapi dengan menelaah dan menuangkannya dalam paparan yang sederhana sehingga mudah dipahami dengan menggunakan alat bantu berupa kerangka analisis kebijakan. Teori bisa dipahami sebagai suatu alat bantu untuk memahami realitas. Namun, tidak berarti bahwa postulat-postulat (*model* dan *framework*) yang tidak mencapai status sebagai teori tidak bisa digunakan sebagai alat bantu untuk melakukan analisis.

Terdapat beberapa model evaluasi program yang populer dan banyak dipakai sebagai pedoman kerja dalam pelaksanaan evaluasi kebijakan. Pertama, model Meter dan Horn (1975:445) menjelaskan hubungan antar aktor yang mempengaruhi hasil dan kinerja kebijakan. Kedua, model Grindle (1980:6-11) yang menyatakan keefektifan implementasi kebijakan tergantung dari isi kebijakan dan konteks implementasinya. Ketiga, model Mazmanian dan Sabatier, bahwa implementasi kebijakan merupakan fungsi dari tiga variabel, yaitu; (1) karakteristik masalah, (2) struktur manajemen program, (3) faktor-faktor diluar peraturan.

Pemahaman terhadap model-model evaluasi kebijakan menghasilkan analisis secara komprehensif dan dapat memperluas hasil pengamatan terhadap dampak kebijakan. Evaluasi tersebut memberikan perhatian yang lebih besar kepada output dan dampak kebijakan dibandingkan dengan proses pelaksanaannya. Sesuai dengan pendapat Lester dan Stewart (2000:126) bahwa evaluasi ditujukan untuk melihat kebijakan yang telah dirumuskan, dilaksanakan,

dan dapat menghasilkan dampak yang diinginkan. Beberapa model evaluasi tersebut secara umum merupakan suatu rangkaian kegiatan pengumpulan informasi dari suatu program dan dapat menjadi pertimbangan evaluator dalam melakukan evaluasi.

g. Jenis Evaluasi

Jenis-jenis evaluasi dan perkembangan posisi evaluator sebagai bagian dari desain program dan proses pembangunan dikemukakan oleh Preskill dan Torres (1999:12-13) sebagai berikut:

1) *Evaluasi formatif* biasanya dilakukan untuk tujuan menyempurnakan atau meningkatkan program dan sering dilakukan oleh evaluator internal; 2) *Evaluasi sumatif* dilaksanakan untuk tujuan menentukan kelayakan atau nilai yang mengarah pada keputusan akhir evaluasi. Hal ini biasanya dilakukan setelah program selesai (program yang sedang berlangsung) dan bermanfaat bagi kalangan eksternal atau pengambil keputusan. Evaluator eksternal sering melakukan evaluasi sumatif; 3) *Pemantauan dan audit* merupakan sarana untuk memeriksa pelaksanaan program. Jenis pemantauan evaluasi akan fokus pada sejauh mana administrator memanfaatkan dana, sumber daya staf, atau melacak efektifitas program; 4) *Evaluasi hasil* dimaksudkan untuk memahami perubahan pengetahuan, sikap, dan praktik yang dihasilkan oleh program atau intervensi proyek; 5) *Evaluasi dampak* berfokus pada apa yang terjadi pada peserta disebabkan oleh intervensi atau program; dan, 6) *Kinerja manajemen* biasanya dilakukan dalam pemerintahan dan sektor nirlaba untuk memenuhi permintaan dokumentasi hasil, berfokus pada program kegiatan (proses), produk langsung dan layanan yang diberikan oleh program (output), dan hasil dari produk dan jasa (hasil).

Wollmann (2007:393) membagi jenis-jenis evaluasi kedalam dua kategori; evaluasi internal dan evaluasi eksternal. Evaluasi internal dilakukan *in-house* oleh badan independen dimaksudkan sebagai evaluasi diri dengan metode informal dan sistematis. Metode evaluasi-diri telah dipraktikkan sejak lama dalam birokrasi untuk keperluan pengawasan hirarkis dan pelaporan internal. Namun, untuk keperluan penelitian evaluasi dianjurkan menggunakan pendekatan yang lebih

formal. Evaluasi eksternal, sebaliknya, dilakukan dan didanai oleh sumber-sumber luar (agen kontrak atau aktor dari luar unit administrasi operasi). Jenis evaluasi ini biasanya digunakan untuk kepentingan politik atau struktural sebagai sarana untuk mengawasi pelaksanaan kebijakan oleh pemerintah.

Evaluasi kebijakan publik menurut Anderson dapat dibagi ke dalam tiga tipe (Wollmann, 2007:394), yaitu: *Tipe pertama*, evaluasi kebijakan dipahami sebagai kegiatan fungsional. Hal ini dimaksudkan jika evaluasi kebijakan dipahami sebagai kegiatan fungsional, maka evaluasi kebijakan tersebut dapat dipandang sebagai kegiatan yang sama pentingnya dengan kebijakan itu sendiri. Para peneliti kebijakan dan pengguna kebijakan selalu membuat pertimbangan-pertimbangan mengenai manfaat atau dampak dari kebijakan-kebijakan, program-program dan kegiatan-kegiatan. *Tipe kedua*, evaluasi yang menitikberatkan pada bekerjanya kebijakan atau program-program tertentu dan biasanya tipe ini selalu diawali dengan pertanyaan-pertanyaan yang sifatnya mendasar: Apakah program dilaksanakan dengan semestinya? Berapa anggarannya? Siapa yang menerima manfaat hasil evaluasi dan berapa jumlahnya? Apakah terdapat duplikasi atau kejenuhan dengan program-program lain? Apakah ukuran-ukuran dasar dan prosedur secara formal sesuai mekanisme, peraturan dan ketentuan yang berlaku?

Melalui pertanyaan-pertanyaan tersebut agar evaluasi dapat mengedepankan kejujuran dan efisien dalam melaksanakan program. *Tipe ketiga*, evaluasi kebijakan sistematis, di mana secara obyektif program-program kebijakan yang dijalankan untuk mengukur dampaknya bagi masyarakat dan melihat sejauh mana tujuan-tujuan yang telah dinyatakan tersebut tercapai.

Pemenuan-penemuan dalam evaluasi kebijakan disini kiranya dapat digunakan untuk mengubah kebijakan-kebijakan dan program-program yang saat ini sedang berlangsung dan membantu dalam merencanakan atau mendesain kebijakan-kebijakan atau program-program lainnya di masa mendatang.

Berdasarkan pemaparan di atas, dapat dipahami bahwa semakin kompleks kebijakan dan program yang dipertimbangkan, maka semakin kompleks pula jenis evaluasi serta tuntutan masalah konseptual dan metodologis yang digunakan. Namun, secara umum kegiatan penelitian kebijakan evaluasi diawali dengan aktivitas; 1) melakukan evaluasi atas: analisis berbagai kebijakan, program, dan proyek sebelum kebijakan, program dan proyek tersebut dijalankan (analisis kebijakan); 2) kegiatan penelitian akhir terdiri atas: evaluasi berbagai program yang telah dilaksanakan atau berbagai program yang telah diimplementasikan. Dengan demikian, kebutuhan para pengambil keputusan untuk mendapatkan informasi penelitian kebijakan terjadi sebelum, selama, dan sesudah pelaksanaan dari berbagai program tertentu.

3. Kriteria, Keluaran, dan Dampak Evaluasi

Kriteria, data, dan informasi evaluasi merupakan prasyarat yang dibutuhkan dalam melakukan evaluasi, sebagai berikut:

a. Kriteria Evaluasi

Menurut Dunn (2000:610), kriteria evaluasi kebijakan harus memenuhi unsur-unsur atau indikator yang dapat dikembangkan sehingga hasil penilaian tidak bergeser dari fakta sesungguhnya.

Tabel 2.2 Kriteria Evaluasi Kebijakan

No.	Kriteria	Penjelasan
1.	Efektifitas	Apakah hasil yang diinginkan telah tercapai?
2.	Efisiensi	Seberapa banyak usaha diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan?
3.	Kecukupan	Seberapa jauh hasil yang diinginkan memecahkan masalah?
4.	Pemerataan	Apakah biaya dan manfaat didistribusikan dengan merata kepada kelompok masyarakat yang berbeda?
5.	Responsivitas	Apakah hasil kebijakan memuaskan kebutuhan, preferensi atau nilai kelompok tertentu?
6.	Ketepatan	Apakah hasil yang diinginkan benar-benar bermanfaat?

Tabel di atas merupakan kriteria yang diadaptasi dalam penelitian ini. Selanjutnya, untuk melakukan evaluasi membutuhkan data dan informasi yang berkaitan dengan kebijakan atau program yang sedang berjalan sebagai bahan untuk melakukan penilaian. Oleh karena itu, data dan informasi sangat penting dan merupakan penentu dalam pelaksanaan evaluasi atas implementasi kebijakan atau program yang menjadi target penelitian. Untuk mengumpulkan data dan informasi yang diperlukan, maka terdapat beberapa metode yang dapat digunakan sebagaimana yang dikemukakan oleh Subarsono (2007:127) berikut ini: 1) Dokumentasi dari laporan kegiatan; 2) Survey terhadap program yang telah diimplementasikan; 3) Observasi; 4) Wawancara; 5) Metode campuran dari berbagai metode; dan, 6) *Focus Group Discussion* (FGD).

Ada beberapa aspek yang dinilai dalam melakukan evaluasi kebijakan sebagaimana dikemukakan oleh Lester dan Stewart dalam Winarno (2002:166) bahwa evaluasi kebijakan dapat dibedakan kedalam dua tugas yang berbeda: 1)

Untuk menentukan konsekuensi-konsekuensi apa yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan dengan cara menggambarkan dampaknya; dan 2) Untuk menilai keberhasilan atau kegagalan dari suatu kebijakan berdasarkan standar atau kriteria yang telah ditetapkan. Dalam konteks pelaksanaan program, kriteria yang dimaksud adalah kriteria keberhasilan pelaksanaan program dan hal yang dapat dinilai, dapat berupa dampak atau hasil yang dicapai atau prosesnya itu sendiri. Beberapa konsep yang terkandung dalam pernyataan ini adalah efektivitas yang merupakan rasio antara *input*-nya dan konsep efisien yang merupakan taraf pendayagunaan *input* untuk menghasilkan *output* melalui suatu proses sebagaimana yang direncanakan.

Adapun standar dalam menilai evaluasi menurut Daniel Stufflebeam dalam Farida (2000:3), yaitu: "(a) *utility* (bermanfaat dan praktis), (b) *accuracy* (secara teknik tepat), (c) *feasibility* (realistik dan teliti), (d) *propriety* (dilakukan dengan legal dan etik)." Ini hanyalah kriteria umum. Sebenarnya evaluasi yang baik adalah yang memberi dampak yang positif pada perkembangan program. Secara implisit dalam pengertian ini terkadang adanya kriteria yang digunakan untuk menentukan nilai (*worth*) dan adanya hal yang dinilai. Termasuk di dalamnya mencari informasi yang bermanfaat untuk menilai keberadaan suatu program, yang diproduksi, mempunyai prosedur, tujuan atau alternatif pendekatan program dan digunakan untuk mencapai tujuan program yang telah ditentukan.

b. Output atau Keluaran

Menurut Theodoulou dan Kofinis (2004:193-194) bahwa konsep *output* dan *outcome* dalam evaluasi hasil terkadang membingungkan. *Output* adalah hasil evaluasi dan dianggap sebagai dampak kebijakan yang menghasilkan perubahan

perilaku yang diinginkan. Proses dalam menentukan tujuan organisasi merupakan substansi manajemen administrasi publik, informasi kesenjangan memudahkan revisi kebijakan untuk mengurangi kesenjangan tersebut. Proses penentuan tujuan kebijakan berkonsentrasi pada masalah *what policy causes versus what causes policy* seperti yang dikemukakan Dye (1981:366), "*Policy evaluation is learning about the consequences of public policy*".

Berdasarkan beberapa pendapat di atas, maka yang dimaksud keluaran (output) adalah sesuatu yang terjadi akibat proses tertentu dengan menggunakan masukan/ input yang telah ditetapkan. Indikator keluaran dijadikan landasan untuk menilai kemajuan suatu aktivitas atau tolok ukur dikaitkan dengan sasaran-sasaran yang telah ditetapkan dengan baik dan terukur. Hasil (*Outcome*) adalah suatu keluaran yang dapat langsung digunakan atau hasil nyata dari suatu keluaran, segala sesuatu yang mencerminkan berfungsinya keluaran (*output*) dari kegiatan-kegiatan dalam satu program. Manfaat (*Benefit*) adalah nilai tambah dari suatu hasil yang manfaatnya akan nampak setelah beberapa waktu kemudian. Indikator manfaat menunjukkan hal-hal yang diharapkan dicapai bila keluaran dapat diselesaikan dan berfungsi secara optimal. Dampak (*Impact*) pengaruh atau akibat yang ditimbulkan oleh manfaat dari suatu kegiatan. Indikator dampak merupakan akumulasi dari beberapa manfaat yang terjadi, dampaknya baru terlihat setelah beberapa waktu kemudian (kemenkeu.go.id, 2017).

c. *Impact* atau Dampak

Menurut Wibawa et al. (1994:29) dampak adalah perubahan kondisi fisik maupun sosial sebagai akibat dari *output* kebijakan. Evaluasi dampak memberikan perhatian yang lebih besar kepada output dan dampak kebijakan dibandingkan

kepada proses pelaksanaannya, sekalipun yang terakhir ini tidak di kesampingkan dari penelitian evaluatif. Dampak yang diharapkan mengandung pengertian bahwa ketika kebijakan dibuat, pemerintah telah menentukan atau memetakan dampak apa saja akan terjadi. Pada akhir implementasi kebijakan menilai pula dampak-dampak yang takterduga, yang di antaranya ada yang diharapkan dan tak diharapkan, atau yang diinginkan dan tak diinginkan. Lebih lanjut, Wibawa (2005:3) mengatakan bahwa konsekuensi kebijakan memiliki dua jenis pemahaman, yaitu *output* dan dampak. *Output* adalah barang, jasa, atau fasilitas lain yang diterima oleh sekelompok masyarakat tertentu, baik kelompok sasaran maupun kelompok lain yang dimaksudkan untuk disentuh oleh kebijakan.

Menurut Atmadi (2009:27), agar kita bisa mengetahui apakah yang dikerjakan sudah sesuai dengan apa yang diharapkan, dibandingkan kondisi sebelum perbaikan dengan keadaan sesudah dilakukan perbaikan. Apabila secara signifikan terjadi penyimpangan terhadap target, maka harus ditelusuri kembali bagaimana akurasi rencana perbaikan dan targetnya, bagaimana kesimpulan penyebab masalahnya dan bagaimana ketepatan penentuan tema atau judulnya. Sebaliknya jika target tercapai, maka harus dianalisa kemungkinan adanya dampak ikutan yang ditimbulkan. Jika terjadi dampak positif, maka harus dipertahankan stabilitasnya dan dibuatkan dokumen tentang hal-hal terkait. Jika terjadi dampak negatif, maka harus dieliminasi dan diamati agar tidak menjadi awal permasalahan baru.

Sintesa dari definisi di atas, bahwa yang dimaksud dengan evaluasi kebijakan adalah kegiatan mengumpulkan informasi untuk mengukur kinerja pelaksanaan suatu kebijakan. Selain itu evaluasi kebijakan juga dapat digunakan untuk melihat apakah sebuah kebijakan telah dilaksanakan sesuai dengan

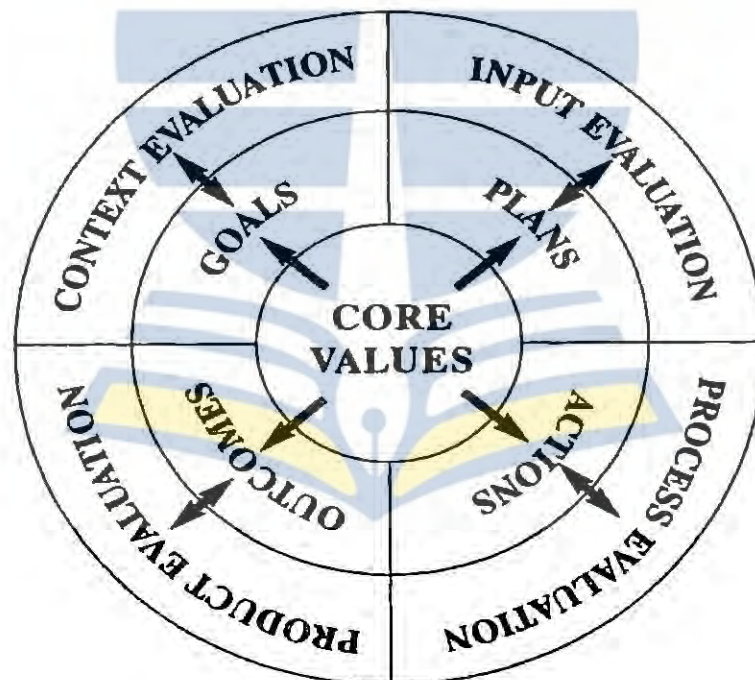
ketentuan. Evaluasi kebijakan tidak ada batasan waktu yang pasti kapan sebuah kebijakan harus dievaluasi untuk mengetahui hasil dan dampak. Evaluasi kebijakan dalam administrasi publik menghendaki evaluasi yang dilakukan secara profesional dan menghasilkan temuan yang obyektif dan masukan bagi pembuat kebijakan.

Semakin kompleks kebijakan dan program yang dipertimbangkan, maka semakin kompleks pula jenis evaluasi serta tuntutan masalah konseptual dan metodologis yang digunakan. Evaluasi diawali dengan aktivitas melakukan analisis berbagai kebijakan sebelum, selama, dan sesudah kebijakan tersebut diimplementasikan. Untuk keperluan penelitian ini, maka evaluasi kebijakan berada pada tahapan sesudah kebijakan diimplementasikan oleh pelaksana kebijakan dengan tujuan menilai hasil pelaksanaan program pengembangan perkebunan kelapa sawit rakyat di Kabupaten Nunukan.

4. Konsep Evaluasi Program CIPP (Stufflebeam)

Penelitian ini menggunakan Model CIPP yang dikembangkan oleh Daniel Stufflebeam (2003:31); berorientasi kepada suatu evaluasi keputusan dengan pendekatan yang terstruktur. *Stufflebeam's Context, Input, Process, dan Product evaluation* model adalah "kerangka komprehensif untuk melakukan evaluasi formatif dan sumatif terhadap program, personalia, produk, organisasi, dan sistem evaluasi" (Stufflebeam & Shinkfield, 2007:325). Model evaluasi CIPP "dikonfigurasi terutama untuk memungkinkan dan memandu pemeriksaan sistematis terhadap program sosial dan pendidikan yang terjadi dalam kondisi sepiantas dan dinamis di dunia nyata. . . "(Stufflebeam dan Shinkfield, 2007:351).

Proses evaluasi tidak hanya berakhir dengan suatu deskripsi mengenai keadaan sistem yang bersangkutan, tetapi harus sampai pada justifikasi sebagai kesimpulan dari hasil evaluasi. Model ini menuntut agar hasil evaluasi digunakan sebagai *input* untuk pembuatan keputusan dalam rangka penyempurnaan sistem secara keseluruhan. Keempat komponen model evaluasi "Konteks, Masukan, Proses, dan Produk" berguna dalam memandu tahapan program. Bagian ini menggambarkan empat komponen model dan menunjukkan peran masing-masing komponen seperti yang diterapkan pada sebuah program. Gambaran tentang model CIPP dengan program yang akan dievaluasi dapat digambarkan sebagai berikut:



Gambar 2.3 Model Evaluasi CIPP

Sumber: Stufflebeam, dan Lori A. Wingate (2003:33)

Untuk memahami lebih jauh tentang model CIPP ini, kita dapat melihat rincian penjelasan keempat dimensi tersebut dari segi tujuan, metode, dan hubungannya dengan pembuatan keputusan.

a. Evaluasi Konteks

Evaluasi konteks sering disebut sebagai penilaian kebutuhan, menanyakan "Apa yang perlu dilakukan?" dalam membantu menilai masalah, aset, dan peluang dalam konteks masyarakat dan lingkungan yang didefinisikan (Stufflebeam, 2007:287). Menurut penulis, tujuan evaluasi konteks adalah untuk menentukan konteks yang relevan, mengidentifikasi populasi sasaran dan menilai kebutuhannya, mengidentifikasi peluang untuk menangani kebutuhan, mendiagnosis masalah yang mendasari kebutuhan, dan menilai apakah tujuan program cukup responsif terhadap penilaian kebutuhan. Metode untuk melakukan evaluasi konteks mencakup analisis sistem, survei, tinjauan dokumen, analisis data sekunder, dengar pendapat, wawancara, tes diagnostik. Komponen evaluasi konteks membahas tahap identifikasi sasaran program dimulai dengan mengidentifikasi kebutuhan penyedia layanan dan kebutuhan masyarakat (Zhang et al., 2011:64).

Evaluasi konteks berada pada level perencanaan, mencakup analisis masalah yang berkaitan dengan lingkungan program atau kondisi obyektif yang akan dilaksanakan. Konteks evaluasi membantu pengambil kebijakan merencanakan keputusan, menentukan kebutuhan program, dan merumuskan tujuan program. Pada level ini lebih menitikberatkan pada upaya menentukan kebutuhan yang akan dijadikan dasar dalam pengembangan program pendidikan, termasuk perumusan tujuan-tujuan program. *Context Evaluation* berisi tentang analisis kekuatan dan kelemahan obyek tertentu, relevansi dan keterkaitan program. Evaluasi konteks merupakan tahapan yang paling mendasar yang memiliki misi untuk menyediakan suatu rasional/landasan penentuan tujuan.

b. Evaluasi Input

Evaluasi input membantu evaluator menentukan sebuah program untuk menangani kebutuhan yang teridentifikasi dengan pertanyaan, "Bagaimana seharusnya hal itu dilakukan?" dengan mengidentifikasi desain prosedural dan strategi yang kemungkinan besar akan mencapai hasil yang diinginkan. Orientasi utamanya adalah untuk mengidentifikasi dan menilai kemampuan sistem saat ini, untuk mencari dan mengkaji secara kritis pendekatan yang relevan, dan untuk merekomendasikan strategi program alternatif. Hasil tahap evaluasi input adalah program yang dirancang untuk memenuhi kebutuhan yang teridentifikasi (Zhang et al., 2011:64).

Keberhasilan program memerlukan rencana program yang baik, jika dilakukan dengan benar, akan menguntungkan penyedia layanan dan penerima layanan (anggota masyarakat). Metode yang digunakan untuk melaksanakan evaluasi masukan meliputi inventarisasi dan analisis sumber daya manusia dan material yang tersedia, usulan anggaran dan jadwal, dan strategi solusi dan desain prosedural yang direkomendasikan. Kriteria evaluasi input utama mencakup relevansi rencana yang diusulkan, kelayakan, keunggulan pendekatan, biaya, dan proyeksi efektivitas biaya lainnya. Rencana program yang dikembangkan, dapat dievaluasi (menggunakan teknik seperti analisis biaya, model logika, Evaluasi Program dan Teknik Peninjauan, dan berbagai skala) sesuai dengan kriteria yang diidentifikasi dalam tahap evaluasi masukan (Stufflebeam dan Shinkfield, 2007:2).

Evaluasi input berada pada level keputusan-keputusan kegiatan pengorganisasian, bertujuan untuk membantu pengambil kebijakan mengatur keputusan, menentukan sumber-sumber, alternatif apa yang akan diambil, apa rencana dan strategi untuk mencapai kebutuhan, dan bagaimana prosedur kerja untuk mencapainya. Fokus utama penilaian pada level ini adalah menentukan sumberdaya yang tersedia, strategi alternatif yang diperlukan, serta perencanaan yang terbaik bagi pemenuhan kebutuhan. Evaluasi input meliputi analisis personal yang berhubungan dengan bagaimana penggunaan sumber-sumber yang tersedia, alternatif strategi yang harus dipertimbangkan untuk mencapai tujuan suatu program. Mengidentifikasi dan menilai kapabilitas sistem, alternatif strategi program, desain prosedur untuk strategi implementasi, pembiayaan dan waktu dan penjadwalan.

c. Evaluasi Proses

Evaluasi proses memonitor proses pelaksanaan program dengan pertanyaan "Apa yang sedang dilakukan?" sekaligus memberikan pemeriksaan pada proses pelaksanaan program yang sedang berlangsung (Mertens dan Wilson, 2012:89 dan Zhang, et al., 2011:64-65). Tujuan penting dari evaluasi proses meliputi mendokumentasikan proses dan memberikan umpan balik mengenai (a) sejauh mana kegiatan yang direncanakan dilakukan dan (b) apakah penyesuaian atau revisi rencana diperlukan. Tujuan tambahan dari evaluasi proses adalah untuk menilai sejauh mana peserta menerima dan melaksanakan peran mereka. Metode evaluasi proses mencakup pemantauan hambatan prosedural dan kekurangan yang tidak diantisipasi, mengidentifikasi diperlukan penyesuaian program dalam proses, mendapatkan informasi tambahan untuk perubahan program yang diperbaiki, mendokumentasikan proses pelaksanaan program, dan secara teratur

berinteraksi dengan dan mengamati aktivitas peserta program (Stufflebeam dan Shinkfield, 2007:5). Teknik evaluasi proses meliputi observasi di tempat, wawancara peserta, skala penilaian, kuesioner, analisis catatan, catatan fotografi, studi kasus peserta, kelompok fokus, sesi refleksi diri dengan anggota staf, dan pelacakan pengeluaran.

Evaluasi proses berada pada keputusan-keputusan yang berkaitan dengan implementasi program dan bertujuan untuk membantu melaksanakan keputusan. Evaluasi proses merupakan evaluasi yang dirancang dan diaplikasikan dalam praktik implementasi kegiatan. Fokus utama pada level ini adalah menjawab beberapa pertanyaan: a) sejauhmana suatu rencana telah dilaksanakan, apakah rencana tersebut sesuai dengan prosedur kerja, dan apa yang harus diperbaiki? b) bagaimana rencana yang sudah ditetapkan dapat dilaksanakan secara baik? c) hambatan-hambatan apa yang dihadapi dan menghambat kesuksesan? d) perbaikan-perbaikan apa yang diperlukan (Mertens dan Wilson, 2012:98 dan Zhang, 2011:65)? Untuk bisa menjawab hal-hal tersebut perlu dilakukan evaluasi, termasuk mengidentifikasi permasalahan prosedur baik tatalaksana kejadian dan aktifitas. Tujuan utama evaluasi proses yaitu: mengetahui kelemahan selama pelaksanaan termasuk hal-hal yang baik untuk dipertahankan, memperoleh informasi mengenai keputusan yang ditetapkan, dan memelihara catatan-catatan lapangan mengenai hal-hal penting saat implementasi dilaksanakan.

d. Evaluasi Produk

Evaluasi produk mengidentifikasi dan menilai hasil program dengan pertanyaan "Apakah program ini berhasil?" Tujuan evaluasi produk adalah untuk mengukur, menafsirkan, dan menilai hasil program dengan menilai kelebihan,

nilai, signifikansi, dan kejujuran mereka. Tujuan utamanya adalah untuk memastikan sejauh mana kebutuhan semua peserta terpenuhi. Stufflebeam dan Shinkfield (2007:18) mengatakan bahwa kombinasi teknik harus digunakan untuk menilai serangkaian hasil yang komprehensif dan membantu mengecek berbagai temuan. Berbagai teknik berlaku untuk evaluasi produk, termasuk log dan buku harian hasil, wawancara antara penerima manfaat dan pemangku kepentingan lainnya, studi kasus, dengar pendapat, kelompok fokus, pengambilan dan analisis dokumen/catatan, analisis catatan fotografi, dan perbandingan biaya dan hasil program. Memberikan umpan balik sangat penting selama semua tahap program, termasuk kesimpulannya. Stufflebeam dan Shinkfield (2007:23) menyarankan untuk melibatkan pemangku kepentingan dan lokakarya umpan balik terstruktur secara teratur serta menekankan komponen komunikasi dari proses evaluasi untuk memastikan bahwa temuan evaluasi digunakan secara tepat.

Keberhasilan dalam bagian evaluasi ini memerlukan keterlibatan yang berarti dan tepat dari sekurang-kurangnya sampel pemangku kepentingan yang representatif sepanjang seluruh proses evaluasi. Evaluasi produk yang digunakan dalam program dapat melayani setidaknya tiga tujuan penting. Pertama, ia menyediakan informasi sumatif yang dapat digunakan untuk menilai manfaat dan dampak dari program. Kedua, ia menyediakan informasi formatif yang dapat digunakan untuk melakukan penyesuaian dan perbaikan terhadap program untuk implementasi di masa depan. Ketiga, menawarkan wawasan tentang keberlanjutan dan kemampuan transportasi program, yaitu; apakah program dapat dipertahankan dalam jangka panjang, dan apakah metodenya dapat ditransfer ke pengaturan yang berbeda (Zhang et al., 2011:64).

Evaluasi produk bertujuan untuk membantu pengambil kebijakan menentukan keputusan selanjutnya berdasarkan catatan pencapaian hasil dan keputusan-keputusan untuk perbaikan dan aktualisasi. Fokus penilaian ini meliputi: 1) hasil nyata sesuai tujuan program (*out-put evaluation*); 2) manfaat yang diperoleh dari suatu program (*benefit evaluation*), dan 3) dampak yang ditimbulkan dari program (*impact/outcome evaluation*) (Stufflebeam and Shinkfield (2007:698). Penilaian dampak biasanya dilakukan beberapa lama setelah program berakhir, lain halnya penilaian manfaat mungkin lebih cepat pelaksanaannya daripada penilaian dampak. Sedangkan penilaian "output" biasanya dilakukan langsung setelah program berakhir. Oleh karena itu, penilaian manfaat dan dampak program lebih rumit dan memerlukan pemikiran yang lebih luas dari sekedar scenario program yang sudah dirancang.

Informasi di atas menunjukkan bahwa evaluasi produk berada pada level keputusan-keputusan yang berkaitan dengan mengukur keberhasilan pencapaian tujuan atau hasil apa yang telah dicapai dan apa yang dilakukan setelah program berjalan, serta kemungkinan **perencanaan ulang**. Aktivitas evaluasi produk adalah mengukur dan menafsirkan hasil yang telah dicapai. Pengukuran dikembangkan dan diadministrasikan secara cermat dan teliti. Keakuratan analisis akan menjadi bahan penarikan kesimpulan dan pengajuan saran sesuai standar kelayakan. Evaluasi produk merupakan tahap akhir yang berfungsi untuk membantu penanggung jawab program dalam mengambil keputusan dalam analisis hasil yang diperlukan sebagai perbandingan antara tujuan yang ditetapkan dengan program yang dicapai.

Keempat komponen model evaluasi CIPP Stufflebeam di atas memainkan peran penting dan perlu dalam perencanaan, pelaksanaan, dan penilaian sebuah program. Menurut Stufflebeam (2003:279), tujuan evaluasi konteks adalah untuk menilai kesiapan keseluruhan lingkungan program, memeriksa apakah tujuan dan prioritas yang ada disesuaikan dengan kebutuhan, dan menilai apakah tujuan yang diajukan cukup responsif terhadap kebutuhan yang dinilai. Tujuan dari evaluasi input adalah untuk membantu menentukan program yang memungkinkan perubahan yang diperlukan. Selama evaluasi input, para ahli, evaluator, dan pemangku kepentingan mengidentifikasi atau membuat pendekatan yang berpotensi relevan. Kemudian mereka menilai pendekatan potensial dan membantu merumuskan rencana responsif. Evaluasi proses memberikan kesempatan untuk menilai secara berkala sejauh mana program dilaksanakan dengan tepat dan efektif. Evaluasi produk mengidentifikasi dan menilai hasil program, baik yang dimaksudkan maupun yang tidak diinginkan.

Salah satu kekuatan model CIPP adalah alat yang berguna dan sederhana untuk membantu evaluator menghasilkan pertanyaan yang sangat penting untuk ditanyakan dalam proses evaluasi. Evaluator dapat menentukan banyak pertanyaan untuk setiap komponen model CIPP. Model CIPP memungkinkan evaluator untuk mengintervensi proses evaluasi bila diperlukan, baik sebelum dan selama program dan juga memberikan kemungkinan evaluasi hanya untuk satu komponen. Model evaluasi CIPP juga memiliki beberapa kelemahan. Kelemahan potensial model ini adalah ketidakmampuan evaluator sesekali untuk menanggapi beberapa pertanyaan atau masalah yang signifikan. Dalam merencanakan prosedur

evaluasi, evaluator perlu mempertimbangkan sumber daya dan waktu yang tersedia. Jika model ini membutuhkan lebih banyak waktu atau sumber daya daripada yang tersedia, model lain mungkin harus dipertimbangkan (Karatas Hakan and Fer Seval (2011: 594).

5. Perkebunan Inti Rakyat

Perkebunan Inti Rakyat merupakan sub-sistem dari sistem perkebunan sebagaimana yang menjadi fokus dalam penelitian ini. Kebijakan perkebunan di Indonesia diatur dalam Undang-Undang No. 39/2014 tentang Perkebunan yang memberikan wawasan menyeluruh, definisi yang jelas, serta ketentuan yang pasti tentang semua hal yang terkait dengan sektor perkebunan. Undang-Undang No. 39/2014 pada Pasal 1 menyebutkan bahwa perkebunan adalah "segala kegiatan pengelolaan sumber daya alam, sumber daya manusia, sarana produksi, alat dan mesin, budi daya, panen, pengolahan, dan pemasaran terkait Tanaman Perkebunan". Sementara, Tanaman Perkebunan didefinisikan sebagai "tanaman semusim atau tanaman tahunan yang jenis dan tujuan pengelolaannya ditetapkan untuk usaha Perkebunan yang menghasilkan barang dan/atau jasa Perkebunan. Sehubungan dengan fokus penelitian ini, pada Bab Penjelasan Pasal 52 disebutkan bahwa "komoditas Perkebunan strategis tertentu" adalah komoditas Perkebunan yang mempunyai peranan penting dalam pembangunan sosial, ekonomi dan lingkungan hidup antara lain kelapa sawit, kelapa, karet, kakao, kopi, tebu, dan tembakau.

Kementerian Pertanian memberikan definisi "Perkebunan Kelapa Sawit adalah segala kegiatan pengelolaan sumber daya alam, sumber daya manusia, sarana produksi, alat dan mesin, budi daya, panen, pengolahan dan pemasaran

terkait tanaman Perkebunan Kelapa Sawit (Permentan 18/2016)". Sementara, Berdasarkan jenis usaha perkebunan, Tumanggor (2012:11) menyebutkan bahwa "pengelolaan perkebunan ada yang diusahakan oleh rakyat dalam bentuk perkebunan rakyat dan oleh perusahaan perkebunan. Perbedaan antara perkebunan rakyat dan perusahaan perkebunan (perkebunan besar) terletak pada luas lahan yang digunakan dan adanya hak pengelolaan lahan yang disebut dengan lahan hak Guna Usaha (HGU)". Perbedaan tersebut berdasarkan ciri-ciri umum, seperti: 1) jumlah tenaga kerja; 2) luas lahan garapan; 3) peralatan penunjang produksi; 4) modal yang digunakan; dan, 5) hasil produksinya.

Definisi operasional Perkebunan Inti Rakyat (PIR) dikemukakan oleh Badrun (2010:50-53), adalah pola pengembangan perkebunan rakyat di wilayah lahan bukaan baru dengan perkebunan besar sebagai inti yang membangun dan membimbing perkebunan rakyat disekitarnya sebagai plasma dalam suatu sistem kerjasama yang saling menguntungkan, utuh dan berkelanjutan. PIR merupakan salah satu bentuk dari pertanian kontrak (*contract farming*). Perkebunan inti sering dikombinasikan dengan program transmigrasi, seperti di Indonesia dan Papua Nugini, untuk tanaman perkebunan seperti kelapa sawit, karet, teh, dan lainnya. Pembangunan sarana pengolahan serta fasilitas umum seperti jalan, sekolah, rumah ibadah, klinik, dan lainnya termasuk dalam program perkebunan inti rakyat.

Salah satu tujuan pola perkebunan inti rakyat yaitu memobilisasi keunggulan atau keahlian teknis dan manajerial yang dimiliki perkebunan besar untuk membantu mengembangkan perkebunan plasma bagi pemukim yang tidak memiliki tanah dan berada di lahan yang cocok untuk komoditas perkebunan.

Pihak perkebunan besar sebagai inti dengan perkebunan rakyat sebagai plasma memiliki hak dan kewajiban masing-masing. Kewajiban dari perusahaan inti:

- a. Membangun perkebunan inti lengkap dengan fasilitas pengolahan yang dapat menampung hasil perkebunan inti dan plasma.
- b. Melaksanakan pembangunan kebun plasma sesuai dengan standar operasional yang telah diatur.
- c. Bertindak sebagai pelaksana penyiapan fasilitas umum.
- d. Membina petani agar mampu mengusahakan kebunnya dengan baik.
- e. Membeli hasil kebun plasma (Badrun, 2010:59)

Lebih lanjut Badrun (2010:60) mengatakan bahwa pengembangan tanaman perkebunan inti rakyat pada masa mendatang mempunyai tantangan semakin kompleks, terutama untuk mendapatkan jenis tanaman yang cocok dengan kondisi daerah/kondisi alamnya dan mempunyai prospek pemasaran yang baik di masa mendatang. Komoditas tanaman perkebunan merupakan untuk mendukung industri dan sebagai salah satu sumber untuk meningkatkan devisa negara serta untuk kemakmuran rakyat. Untuk menggapai cita-cita tersebut, dalam konteks PIR, petani plasma memiliki kewajiban antara lain:

- a. Melaksanakan pemeliharaan dan pengusahaan kebunnya sesuai dengan standar operasional yang telah diatur oleh perusahaan inti.
- b. Menjual hasil produksi kebun plasmanya kepada perusahaan inti.

Konteks PIR lainnya dikemukakan oleh Daemeter Consulting (2015:1), bahwa petani sawit rakyat dapat dikelompokkan ke dalam lima model transaksional, seperti: 1) Petani sawit mandiri skala kecil yang terkait dengan rantai pasokan melalui agen lokal; 2) Petani independen skala besar terkait dengan

rantai pasokan melalui pedagang atau pabrik lokal; 3) Kelompok tani atau koperasi yang dikelola petani yang melakukan perdagangan langsung dengan pabrik; 4) Plot yang dikelola petani kecil yang terkait dengan skema plasma perusahaan; dan, 5) Perkebunan yang dikelola oleh perusahaan, perkebunan rakyat (disewa lahan masyarakat).

Model-model PIR yang berbeda tersebut, menurut Daemeter Consulting (2015:2), hadir pada berbagai tingkat di berbagai wilayah geografis dan memiliki beragam manfaat (misalnya produktivitas dan profitabilitas petani) dan risiko (misalnya akses ke pasar yang andal dan masukan berkualitas seperti bibit atau pupuk). Selain itu, terdapat 3 (tiga) jalur utama di mana petani sawit rakyat berpartisipasi di sektor kelapa sawit: "1) Peserta dalam skema pemerintah; 2) Membentuk kemitraan perusahaan-masyarakat, dimana sebuah perusahaan menegosiasikan kesepakatan dengan masyarakat untuk menjamin hak guna lahan untuk mendirikan perkebunan di daerah tersebut, di samping lahan petani; dan, 3) Petani secara mandiri menanamkan modal dan mendirikan kebun kelapa sawit".

Paparan di atas mengandung ketentuan dan makna bahwa prospek pengembangan tanaman perkebunan inti rakyat mengacu pada penggunaan lahan, upaya meningkatkan produktivitas lahan tidak berbasis pada satu macam komoditi, tetapi disesuaikan dengan potensi sumber daya alam pada setiap wilayah. Di samping itu pula untuk menghindari kerugian yang fatal apabila terjadi kegagalan panen maupun harga jual dari suatu komoditi tertentu, dan dengan penanaman aneka komoditi tanaman perkebunan beresiko kerugian akan dapat ditekan. Oleh sebab itu potensi suatu wilayah akan menentukan jenis tanaman perkebunan yang akan dibudidayakan. Kenyataan ini akan memberikan

peluang pasar yang dinamik, karena akan menghindari peledakan hasil komoditi tertentu yang pada akhirnya ekonomi pasar dalam negeri akan bergairah. Secara keseluruhan volume dan nilai ekspor komoditas perkebunan mempunyai peluang besar yang menggembirakan terutama bagi komoditas perkebunan yang mempunyai prospek pasar yang bersaing.

6. Penelitian Terdahulu

Penelitian mengenai evaluasi kebijakan pernah dilakukan oleh Andi Hilda mahasiswa program studi administrasi publik Universitas Tadulako dengan judul “Evaluasi Kebijakan Pengawasan Pestisida di Kabupaten Sigi”. Metode yang digunakan pada penelitian tersebut adalah kualitatif deskriptif. Kesimpulan yang dihasilkan dari penelitiannya adalah, dari 6 (enam) indikator evaluasi inplementasi, ada 2 (dua) yang menjadi masalah dan perlu diperhatikan yaitu: (1). Evektifitas kebijakan yang dilaksanakan belum berjalan efektif berdasarkan suatu perbandingan antara masukan dan keluaran, (2). Efesiensi, kebijakan ini telah melakukan berbagai upaya namun belum memuaskan kelompok yang menjadi sasaran dikeluarkannya kebijakan ini.

Demikian juga penelitian yang pernah dilakukan oleh Dini Bayu Arti Program Studi Teknologi Industri Pertanian Sekolah Pasca Sarjana Institut Pertanian Bogor dengan judul analisis Strategi Kebijakan Pemerintah Terkait Dengan Perkembangan Industri Kelapa Sawit Nasional (Studi Kasus di PTPN IV, Medan Sumatera Utara) Dibimbing oleh Tajuddin Bantacut dan Jono M. Munandar. Dari penelitian tersebut Sektor pertanian merupakan salah satu sektor penting di Indonesia yang berperan sebagai sumber utama pangan dan pertumbuhan ekonomi. Peranan sektor ini masih dapat ditingkatkan lagi apabila

dikelola dengan baik. Sektor ini akan terus menjadi sektor penting dalam upaya pengentasan kemiskinan, penciptaan kesempatan kerja, peningkatan pendapatan nasional dan penerimaan eksporterserta berperan sebagai produsen bahan baku untuk penciptaan nilai tambah di sektor industri dan jasa.

Subsektor perkebunan diharapkan tetap memainkan peran penting dalam penerimaan ekspor, penyediaan lapangan kerja, pengurangan kemiskinan, dan pembangunan wilayah terutama di luar Jawa. Produk pertanian dan agroindustri meningkat perannya dalam pembangunan nasional, terutama sejak krisis ekonomi tahun 1997. Kondisi tersebut mendorong pengembangan ekonomi berbasis bahan bakudalam negerisebagai komoditi andalan ekspor penghasil devisa. Selain itu pertanian dan agroindustri juga berperan dalam menyerap tenaga kerja, mendorong pemerataan pembangunan, memacu pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan rakyat, dan mendorong pembangunan wilayah.

Penelitian yang lain yang dilakukan oleh Nurleli (2008) mahasiswa Pasca Sarjana Institut Pertanian Bogor dengan judul Pengembangan Komoditas Unggulan Perkebunan di Kabupaten Tanggamus Propinsi Lampung. Dengan kerangka pemikiran yaitu perencanaan pembangunan di suatu wilayah sangat memerlukan dukungan data potensi sumberdaya alam. Untuk itu diperlukan penelitian potensi wilayah untuk mengidentifikasi sumber daya lahan dalam upaya pengembangan potensi biofisik yang sesuai untuk pewilayahan komoditas perkebunan. Pewilayahan komoditas perkebunan tersebut didasarkan pada potensi sumber daya fisik wilayah dan sosial ekonomi. Potensi fisik wilayah yang dimaksudkan dalam penelitian ini adalah bahwa pengembangan komoditas pertanian pada wilayah yang sesuai dengan persyaratan pedo-agroklimat tanaman, yang mencakup iklim, tanah dan topografi akan memberikan hasil yang optimal.

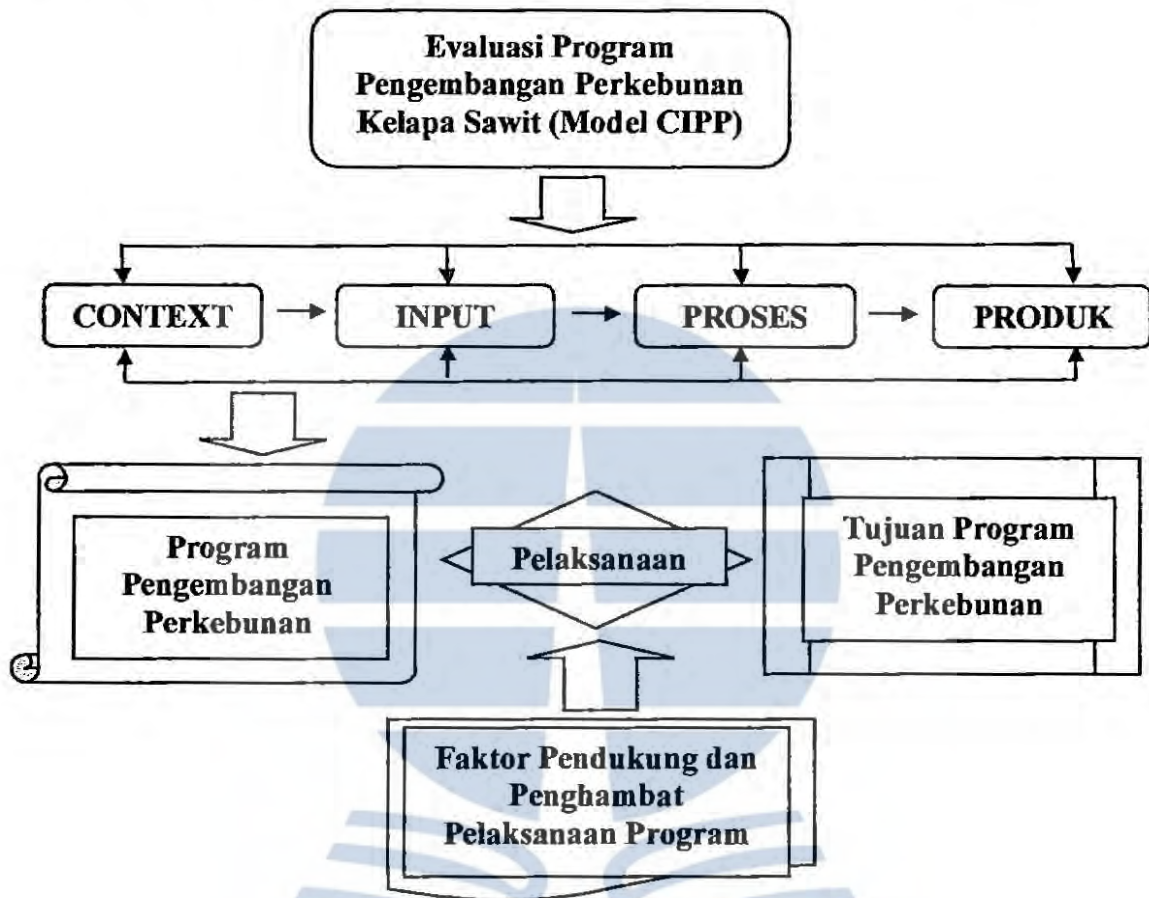
Ringkasan Perbedaan dan persamaan dari penelitian terdahulu yang dijadikan sebagai acuan peneliti, yaitu sebagai berikut:

Tabel 2.4
Ringkasan Persamaan dan Perbedaan dari Penelitian Terdahulu

No	Peneliti	Metode Penelitian	Fokus Penelitian	Persamaan	Perbedaan
1.	Andi Hilda (2009)	Deskriptif Kualitatif	Evaluasi Kebijakan Pengawasan Penggunaan Pestisida di Kabupaten Nunukan	Dampak Adanya kebijakan Perkebunan Kelapa Sawit	Aspek Penggunaan Pestisida
2.	Dini Bayu, (2009)	Kualitatif	Analisis Strategi Kebijakan Pemerintah Terkait Dengan Perkembangan Industri Kelapa Sawit Nasional (Studi Kasus di PTPN IV, Medan Sumatera Utara)	Dampak Adanya kebijakan pengembangan Perkebunan Kelapa Sawit	Aspek Analisis Strategi Kebijakan Pemerintah terhadap perkembangan industry Kelapa Sawit Nasional
3.	Nurleli (2008)	Kualitatif	Pengembangan Komoditas Unggulan Perkebunan di Kabupaten Tanggamus Propinsi Lampung	Dampak Adanya kebijakan Pengembangan Perkebunan Kelapa Sawit	Aspek potensi wilayah untuk mengidentifikasi sumber daya lahan dalam upaya pengembangan potensi biofisik yang sesuai untuk pewilayahan komoditas perkebunan

B. Kerangka Berpikir

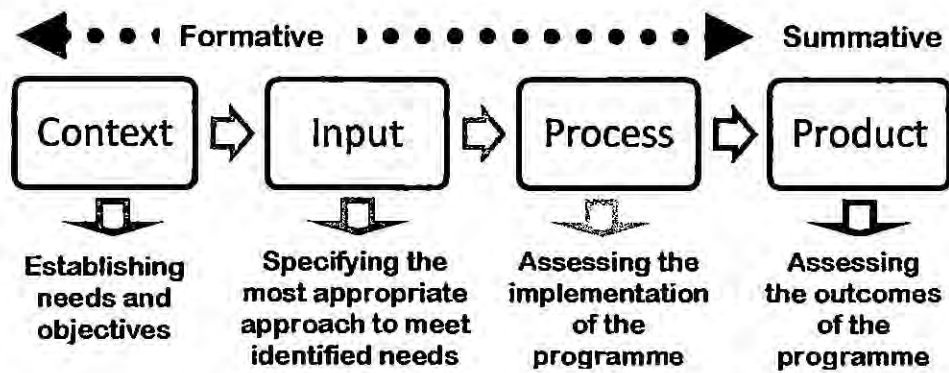
Berdasarkan pokok masalah dan tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini, dapat penulis gambarkan kerangkah berpikir sebagai berikut:



Gambar 2.5 Kerangka Berpikir Penelitian
Sumber: diadaptasi dari The CIPP Model for Evaluation
(Stufflebeam, 2003:33)

C. Operasionalisasi Konsep Evaluasi CIPP dalam Penelitian

Stufflebeam (2003:32) menyarankan evaluator untuk mengikuti langkah-langkah logis dan terstruktur yang digunakan dalam merancang setiap jenis evaluasi: memfokuskan evaluasi, pengumpulan informasi, pengorganisasian informasi, analisis informasi, pelaporan informasi dan administrasi evaluasi. Secara umum, hubungan keempat komponen evaluasi dalam penelitian ini dapat digambarkan sebagai berikut:



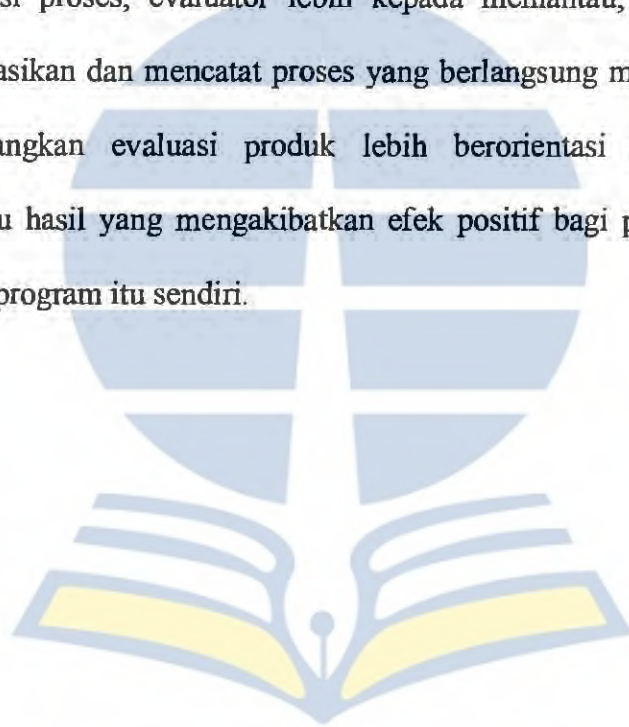
Gambar 2.4 Penelitian Model Evaluasi Program CIPP
 Sumber: The CIPP Approach to Evaluation (Bernadette Robinson, 2002:2)

Operasionalisasi konsep pada gambar di atas menunjukkan adanya hubungan antara fokus penelitian dengan komponen yang dievaluasi. Komponen evaluasi konteks, bertujuan untuk mengetahui latar belakang, tujuan, sumberdaya, penerima manfaat, dan lingkungan penyusunan program, kemudahan hingga tingkat kesulitan program, dan lingkungan kebijakan. Selanjutnya, komponen evaluasi input bertujuan untuk mencermati program dari aspek perencanaan, stakeholder yang terlibat, strategi yang digunakan, anggaran yang disiapkan, dan cakupan kegiatan. Komponen evaluasi proses, bertujuan untuk menemukan jawaban atas pelaksanaan program, proses monitoring dan evaluasi, kesesuaian antara rencana dengan pelaksanaan, dan sebagainya. Terakhir, komponen evaluasi produk bertujuan untuk menemukan dampak, efisiensi dan efektivitas program, keberlanjutan dan penyesuaian program (Karatas Hakan and Fer Seval (2011: 597-598). Evaluasi program CIPP dalam konteks penelitian ini adalah melakukan penilaian yang sistematis dan obyektif terhadap suatu program atau kebijakan yang sedang berjalan atau sudah selesai, baik dalam desain, pelaksanaan dan hasilnya. Operasionalisasi konsep CIPP hanya dilihat dalam akuntabilitas (orientasi sumatif), sebagai berikut:

Tabel 2.3 Operasionalisasi Konsep Evalnasi CIPP dalam Penelitian

Model CIPP	Orientasi Sumatif
Konteks	Mencatat relevansi tujuan yang dipilih dengan kebutuhan, kesempatan, dan masalah stakeholder (Pusat, Pemda, SKPD, Petani Sawit, dan pihak terkait lainnya)
Input	Mencatat panduan pelaksanaan (aturan umum dan aturan operasional/khusus), organisasi dan manajemen, pelaksana, dan sasaran, serta strategi dan rancangan yang dipilih, serta alasan-alasannya.
Proses	Mencatat proses yang aktual meliputi sosialisasi oleh pihak pelaksana, seleksi dan penetapan, kegiatan pembekalan, supervisi, waktu pelaksanaan, pemanfaatan dan serta pelaporan.
Produk	Merekam ketercapaian prestasi meliputi kualitas dan kuantitas produk, dampak program terhadap peningkatan pendapatan petani sawit, serta perumusan kembali keputusan-keputusan yang dianggap perlu.
Definisi Operasional	
1) Program Pengembangan Perkebunan Kelapa Sawit Adalah rencana kerja mewujudkan usaha pertanian sub-sektor perkebunan kelapa sawit yang ditetapkan oleh Pemerintah Kabupaten Nunukan dalam Rentra Dinas dan Rencana Kerja Anggaran.	
2) Tujuan Program Pengembangan Perkebunan Kondisi ideal yang ingin dicapai oleh pemerintah melalui upaya pengembangan perkebunan kelapa sawit sebagaimana ditetapkan dalam Rencana Strategis.	
3) Faktor-faktor Pendukung dan Penghambat Pelaksanaan Program Keadaan/kondisi yang mempengaruhi baik pengaruh positif maupun negatif dalam pelaksanaan program sehingga berdampak pada tercapainya program secara efektif.	

Tabel di atas menunjukkan operasionalisasi konsep evaluasi CIPP dalam penelitian evaluasi program pengembangan kelapa sawit rakyat di Kabupaten Nunukan. Keterlibatan evaluator terhadap tujuan program terlihat berada pada evaluasi konteks. Evaluasi konteks mengukur dan menilai sejauh mana tujuan program sesuai dengan kenyataan yang terjadi. Begitu pula pada evaluasi masukan, evaluator mengukur dan menilai kondisi perencanaan yang kemudian disandingkan dengan pelaksanaan program. Pelaksanaan program di evaluasi melalui evaluasi proses, evaluator lebih kepada memantau, mendeskripsikan, mengadministrasikan dan mencatat proses yang berlangsung melalui rekam jejak program. Sedangkan evaluasi produk lebih berorientasi pada hasil yang bermanfaat atau hasil yang mengakibatkan efek positif bagi pengelola program maupun untuk program itu sendiri.



BAB III METODE PENELITIAN

A. Desain Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif melalui wawancara, observasi dan studi dokumentasi untuk mendapatkan gambaran menyeluruh dan memahami situasi, peran dan peristiwa yang mempengaruhi hasil penelitian. Jadi penelitian secara kualitatif bermaksud untuk memahami fenomena yang dialami oleh subyek penelitian melalui pengamatan terhadap subyek tersebut. Berdasarkan hasil pengamatan tersebut dihasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari subyek yang diamati.

Lokus penelitian adalah pada Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kabupaten Nunukan. Penelitian ini mengamati kebijakan program pengembangan perkebunan kelapa sawit, dengan melihat perkembangan data yang ada pada Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Nunukan dari tahun 2011-2016.

B. Sumber Informasi dan Pemilihan Informan

Informan penelitian ini adalah semua pihak yang terlibat dalam kegiatan pengembangan perkebunan kelapa sawit baik pihak pembuat kebijakan/program maupun pihak yang terkena dampak program/kebijakan. Sumber informasi dari pihak pembuat dan/atau pelaksana program/kebijakan, yaitu: 1) Kepala Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kabupaten Nunukan (Informan Utama); 2) Kepala Bidang Perkebunan sebagai penanggungjawab program; 3) Kepala Seksi Produksi Perkebunan dan Kepala Seksi Pengelolaan dan Pemasaran Hasil

Perkebunan. Untuk mengetahui dampak program/kebijakan, sumber informasi berasal dari beberapa kelompok tani (Poktan) di Kabupaten Nunukan. Semua sumber informasi ditetapkan dengan teknik *purposive* dan *snow ball sampling*.

Sementara, bahan studi dokumentasi adalah semua bahan yang dapat memperjelas fokus penelitian, yaitu: 1) Rencana strategis dan Rencana Kerja Dinas Pertanian dan Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Nunukan Tahun 2011-2016; 2) Lakip; 3) Laporan Akhir Kegiatan Tahun 2011-2016; dan, 4) Data BAPPEDA, BPS, dan Stakeholder terkait.

C. Instrumen Penelitian

Data yang digunakan dalam penelitian ini ada dua jenis, yaitu data primer dan data sekunder, selengkapnya sebagai berikut:

1. Data Primer

Data primer diperoleh melalui wawancara mendalam dengan cara tatap muka kepada informan yang telah dipilih untuk memperoleh informasi atau data yang diperlukan terkait dengan masalah yang sedang diteliti, dengan teknik *indepth interview* (wawancara mendalam) menggunakan instrument Panduan Wawancara (*Guide interview*), panduan observasi.

2. Data Sekunder

Data sekunder diperoleh dengan cara menelaah dokumen-dokumen yang relevan dengan permasalahan yang diteliti untuk memperoleh informasi atau data yang terkait dengan penelitian, data diperoleh dari instansi terkait.

Matrik Evaluasi Program Pengembangan Perkebunan Kepala Sawit pada Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kabupaten Nunukan, sebagaimana tabel di bawah ini:

Tabel 3.1 Matrik Evaluasi Program Pengembangan Perkebunan Kelapa Sawit pada Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kabupaten Nunukan

No	Aspek	Komponen	Indikator Keberhasilan Program/Kegiatan	Sumber Informasi/ Informan
1.	Context	Latar belakang dan relevansi dengan program	Adanya relevansi program dengan pihak/instansi terkait	Kepala Dinas, Kepala Bidang
2.	Input	Panduan Pelaksanaan/ Juknis/SOP	- Adanya Pedoman dari Pusat - Tersedianya Panduan Pelaksanaan/ Juknis / SOP	Kepala Bidang, Kasi,
		Organisasi / Manajemen	- Adanya sarana dan prasarana yang memadahi - Adanya tim teknis kegiatan - Adanya pembagian kerja yang jelas - Ketersediaan Anggaran	Kepala Bidang, Kasi, Kasubag Umum
3.	Proses	Sosialisasi	Adanya sosialisasi	Kabid, Kasie, Poktan/petani
		Pembinaan dan Pendampingan	Adanya pembinaan dan pendampingan yang dilakukan penanggungjawab program	Kabid, Kasie, Poktan/petani
		Supervisi /monitoring	Adanya supervise / monitoring internal / ekseternal	Kepala Dinas, Kabid, Inspektorat
		Waktu pelaksanaan	Ketepatan waktu pelaksanaan	Kabid, Kasubag Sunggram
4.	Produk	Produksi / Produktivitas	Capaian produksi/produktivitas dibandingkan dengan target	Kepala Dinas, Kabid, BPS
		Pendapatan	- Peningkatan pendapatan	Kepala Dinas, Kabid, BPS, Poktan/petani

D. Prosedur Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengancara studi kepustakaan dan studi lapangan yaitu dokumentasi, wawancara dan obsevasi yang selanjutnya data yang diperoleh diolah sedemikian rupa untuk menghasilkan kesimpulan akhir.

1. Studi Kepustakaan

Studi kepustakaan atau dokumentasi dilakukan dengan cara mempelajari berbagai literatur yang berkaitan dengan pokok permasalahan yang dikaji serta hasil-hasil penelitian sebelumnya, guna memperoleh data dan landasan teoritas yang dapat memperjelas fokus penelitian. Data kepustakaan yang berhasil diperoleh berupa: laporan tahunan SKPD; renstra SKPD; peraturan terkait program pengembangan kelapa sawit daerah dan pusat; permentan, SOP/juknis dan undang-undang; buku-buku tentang analisis kebijakan dan evaluasi program; jurnal terkait pengembangan kelapa Sawit; artikel dan tulisan tentang kelapa sawit, dan sebagainya. Semua dokumen kepustakaan tersebut diperoleh melalui: peminjaman dari SKPD terkait; mengunduh (*download*) dari internet; dan selebihnya bahan atau dokumen yang peneliti miliki.

2. Wawancara

Wawancara dilakukan dengan cara dialog langsung antara peneliti dengan informan yang telah ditetapkan dan dipilih melalui *snowball sampling* dan menggunakan metode wawancara secara mendalam (*Indepth Interview*). Informan dimaksud adalah Pegawai Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kabupaten Nunukan (Kepala Dinas, Sekretaris, Kepala Bidang, dan Kepala Seksi Produksi dan Pengelolaan Pemasaran Perkebunan. Pada saat penelitian dilaksanakan, peneliti mengadakan wawancara dengan Kepala Dinas dan selanjutnya dengan

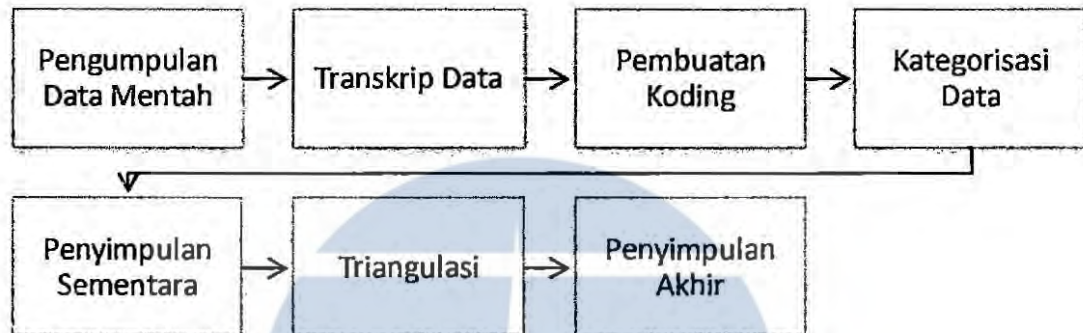
Sekretaris Dinas. Unsur-unsur lain, seperti: Kasi dan staf (pegawai) hanya melengkapi data-data berupa dokumen dan laporan terkait informasi yang dikemukakan oleh ke dua pejabat tersebut. Hasil wawancara tersebut dapat disimak pada lampiran dengan inisial "Dinas Pertanian I dan Dinas Pertanian 2"). Wawancara dilanjutkan terhadap 3 (tiga) orang petani dari 3 (tiga) kelompok tani yang berbeda dengan inisial "Petani Sawit 1, 2, dan 3", hasil wawancara dapat disimak pada lampiran. Pada tahapan ini, peneliti memilih untuk tidak melanjutkan wawancara terhadap pejabat atau unsur lain karena data/informasi yang diperoleh dianggap telah mencukupi dari perspektif pengambil kebijakan, implementasi, dan dampak program.

3. Observasi

Observasi dalam penelitian ini adalah kegiatan pengamatan langsung terhadap obyek penelitian melalui metode "catatan lapangan" (*field-notes*) untuk memperoleh keterangan sebagai pengayaan data (*data enrichment*) yang akurat tentang hal-hal yang berkaitan dengan kebijakan pengembangan kelapa sawit. Pada kegiatan observasi, peneliti membandingkan (*triangulasi*) data hasil wawancara dan dokumen kepustakaan dengan fakta yang peneliti dapat amati secara langsung. Fakta-fakta tersebut berupa: proses penyusunan rencana kegiatan untuk tahun berikutnya; proses penetapan kelompok tani penerima bantuan (pupuk, bibit sawit, dan racun hama); proses pendistribusian bantuan; pemanfaatan bantuan oleh petani; kondisi kehidupan petani sawit sebagai dampak program; dan fakta terkait lainnya. Selanjutnya, hasil observasi dianalisis secara teliti sesuai kondisi sebenarnya dengan tidak menambah atau mengurangi informasi dari fakta tersebut.

E. Metode Analisis Data

Peneliti melakukan analisis data yang diperoleh melalui langkah-langkah sebagai berikut: (1) Penataan data mentah; (2) Editing data; (3) Koding data; dan (4) Tabulasi data. Setelah data diolah selanjutnya dilakukan analisis data menjadi informasi (Irawan, 2009:10.7), sebagai berikut:



Gambar 3.1. Proses Analisis Data menurut Irawan (2009.10.7)

Keterangan Langkah Analisis Data:

1. Penataan data mentah

Pada tahap ini, peneliti menata data-data yang diperoleh sedemikian rupa sesuai dengan jenis dan tipe masing-masing data sehingga memudahkan pengolahannya. Data hasil wawancara bersumber dari rekaman ditranskripsi, sementara hasil catatan lapangan untuk setiap data dari sumber yang berbeda dibuatkan tabel untuk masing-masing informan.

2. Editing data

Editing data dilakukan untuk mengecek atau meneliti apakah data-data yang diperoleh mengandung kesalahan atau tidak sehingga peneliti lebih yakin dengan data-data tersebut. Pada tahap ini, peneliti memilah-milah data yang sesuai dengan mengambil data yang diperlukan dan membuang data yang tidak diperlukan.

3. Koding data

Peneliti melakukan kodifikasi dengan cara memberi kode pada data-data yang diperoleh dengan memberikan label (angka dan abjad) berdasarkan sumber dan jenis data.

4. Kategorisasi data

Peneliti melakukan kategorisasi data dengan cara mengelompokkan data menurut jenisnya, disederhanakan dengan cara mengikat konsep-konsep (kata kunci) dalam satu besaran. Pengelompokkan data mengacu pada konsep CIPP (konteks, input, proses, dan produk).

5. Kesimpulan sementara

Berdasarkan data yang sudah dikategorikan, peneliti membuat kesimpulan sementara agar data diperoleh memiliki makna.

6. Triangulasi

Berdasarkan data yang sudah disimpulkan sementara dan memiliki makna, peneliti membandingkan kembali dengan data hasil pengamatan, wawancara, dokumen dan data lainnya yang berkaitan. Beberapa kesimpulan sementara dipilih menjadi kategori-kategori yang lebih sederhana atau jika terdapat kategori yang memiliki makna berbeda dapat dimunculkan kategori baru dalam penyimpulan hasil penelitian.

7. Kesimpulan akhir

Peneliti pada tahap ini membuat kesimpulan akhir berdasarkan kriteria evaluasi. Kesimpulan akhir juga merupakan reduksi dari hasil triangulasi dalam kata-kata yang lebih sederhana, *general* (umum) dan bermakna.

F. Kriteria Evaluasi

Kriteria evaluasi kebijakan dikembangkan berdasarkan adaptasi dari pendapat Dunn (2000:610) mencakup efektifitas, efisiensi, kecukupan, pemerataan, responsivitas, dan ketepatan. Adapun standar atau kriteria dalam menilai evaluasi program menurut Stufflebeam (2003:31), sebagai berikut:

Tabel 3.2 Matrik Standar/Kriteria dan Penilaian Evaluasi Program Pengembangan Perkebunan Kelapa Sawit Kabupaten Nunukan

Model CIPP	Kriteria Evaluasi	Penilaian		
		BM	CM	TM
Konteks	Kebutuhan, tujuan, dan relevansi tujuan dengan kebutuhan, kesempatan, dan masalah stakeholder (Pusat, Pemda, SKPD, Petani Sawit, dan pihak terkait lainnya)			
Input	Panduan pelaksanaan (aturan umum dan aturan operasional/ khusus), organisasi dan manajemen, pelaksana, dan sasaran, serta strategi dan rancangan yang dipilih, serta alasan-alasannya.			
Proses	Proses aktual meliputi sosialisasi oleh pihak pelaksana, seleksi dan penetapan, kegiatan pembekalan, supervisi/monitoring, waktu pelaksanaan, pemanfaatan dan serta pelaporan.			
Produk	Ketercapaian prestasi meliputi kualitas dan kuantitas produk, dampak program terhadap peningkatan pendapatan petani sawit, serta perumusan kembali keputusan-keputusan yang dianggap perlu.			

Sumber: diadaptasi dari Dunn (2000:610) dan Stufflebeam (2003:31)

Keterangan:

1. **BM atau Berhasil/Memenuhi** (jika semua dan/atau sebagian besar atau lebih dari 75% unsur yang disebutkan dalam kolom deskripsi terpenuhi, serta memenuhi unsur efektifitas, efisiensi, kecukupan, pemerataan, responsivitas, dan ketepatan).
2. **CM atau Cukup/Memadai** (jika sebagian atau lebih dari 50% unsur yang disebutkan dalam kolom deskripsi terpenuhi, serta hanya sebagian yang memenuhi unsur efektifitas, efisiensi, kecukupan, pemerataan, responsivitas, dan ketepatan).
3. **TM atau Tidak Memenuhi** (jika hanya sebagian kecil atau kurang dari 50% unsur yang disebutkan dalam kolom deskripsi terpenuhi, serta hanya sebagian kecil yang memenuhi unsur efektifitas, efisiensi, kecukupan, pemerataan, responsivitas, dan ketepatan).

BAB IV
HASIL DAN PEMBAHASAN

Penyajian hasil dan pembahasan penelitian memberikan informasi umum tentang perkebunan di Kabupaten Nunukan, hasil evaluasi program, dan hasil identifikasi terhadap faktor yang berpengaruh. Selengkapnya, sebagai berikut:

A. Gambaran Umum Perkebunan

Gambaran umum menyajikan paparan tentang pengelolaan perkebunan kelapa sawit, fungsi/tugas Pemda dan instansi terkait lainnya, sebagai berikut:

1. Potensi Sektor Perkebunan Kelapa Sawit

Berdasarkan telaah dokumen, peneliti memperoleh fakta bahwa potensi sektor perkebunan kelapa sawit di Kabupaten Nunukan merupakan sektor unggulan dan menjadi salah satu penopang ekonomi daerah yang sangat potensial, disamping komoditas perkebunan lainnya, seperti: kakao, kopi, lada, karet, cengkeh, dan kelapa. Fakta tersebut dapat disimak pada table berikut ini.

Tabel 4.1 Luas Tanaman Perkebunan Menurut Kecamatan dan Jenis Tanaman di Kabupaten Nunukan (hektar), 2015

Kecamatan Subdistrik		Karet Rubber	Kelapa Coconut	Kelapa Sawit Oil Palm	Kopi Coffee	Lada Pepper	Kakao Cocoa	Lainnya Others
(1)		(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
1	Krayan Selatan	0,00	2,00	0,00	5,50	0,00	0,00	0,00
2	Krayan Lumbis	1,00	3,00	0,00	1,00	0,00	0,00	7,51
3	Ogong	4,00	1,00	0,00	1,00	0,50	0,00	0,00
4	Lumbis	10	7,00	510,00	0,50	0,25	4,50	0,00
5	Sembakung Atulaj	0,00	0,00	0,00	0,00			0,00
6	Sembakung	4,00	0,50	1392,00	9,00	0,50	2,00	0,00
7	Sebatiku	0,00	37,00	3913,00	3,70	0,00	0,00	0,00
8	Tulin Onsoi	0,00	39,00	2627,00	5,00		0,00	0,00
9	Sei Menggaris	0,00	1,60	6944,300	1,00	0,50	2,00	0,00
10	Nunukan	100,00	3,00	775,00	1,50	0,50	2,00	1
11	Nunukan Selatan	130,00	112,00	639,00	2,00	2,00	13,00	0,00
12	Sebatik Barat	0,00	0,00	1150,00	21,20	11,30	200,00	0,00
13	Sebatik	0,00	10,00	1446,00	5,50	8,00	1035,00	0,00
14	Timu	0,00	75,00	828,00	9,50	3,00	637,00	0,00
15	Sebatik Tengah	0,00	12,00	1200,00	10,00	1,50	2906,00	0,00
16	Sebatik Utara	0,00	93,00	980,00	7,00	3,00	654,00	0,00
Kabupaten Nunukan		270,00	410,10	22404,30	92,40	12,05	5456,00	8,51

Sumber: Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Nunukan 2015

Tabel di atas menunjukkan data luas lahan pengembangan perkebunan di Kabupaten Nunukan tahun 2015. Luas lahan perkebunan kelapa sawit mencapai 22.404,30 hektar, jauh di atas luas lahan komoditas perkebunan lainnya. Data tersebut juga menempatkan sektor perkebunan kelapa sawit menjadi primadona investasi dengan nilai milyaran rupiah. Badan Koordinasi Penanaman Modal dan Perizinan Terpadu (BKPMPT) Nunukan tahun 2015 mencapai Rp 649 miliar dari target sebesar Rp 1 triliun, di mana capaian investasi dalam negeri lebih tinggi daripada asing dengan nilai Rp 538 miliar, sedangkan investor asing lima kali lipat di bawah dalam negeri sebesar Rp 111 miliar. Nilai investasi tersebut akan terus berkembang seiring besarnya animo masyarakat dan para investor dalam dan luar negeri untuk berinvestasi di sektor perkebunan kelapa sawit.

Menurut data Dinas Kehutanan dan Perkebunan (*nama Dinas sebelum bergabung dengan Dinas Pertanian dan Tanaman Pangan 2016*), ekspansi industri perkebunan kelapa sawit di Kabupaten Nunukan mulai terjadi pada 1997 dengan dikeluarkannya Izin Usaha Perkebunan dari Menteri Pertanian Kepada PT. Karang Joang Hijau Lestari. Izin tersebut ditindaklanjuti dengan SK Bupati Nunukan tahun 2005. Hingga 2012, Izin Usaha Perkebunan masih dikeluarkan Bupati Nunukan. Lahan seluas 192.708,75 hektare yang menggerus hutan di Kabupaten Nunukan, dialokasikan untuk 22 perkebunan besar. Lahan perkebunan besar ini terhampar mulai dari Pulau Nunukan, Pulau Sebatik hingga sejumlah kecamatan di daratan Pulau Kalimantan. Banyak alasan mengapa masyarakat cenderung berinvestasi di sektor perkebunan kelapa sawit, antara lain melalui pengembangan lahan perkebunan dapat menyerap dan memanfaatkan langsung tenaga kerja lokal dalam berbagai strata pendidikan, pekerjaan ini hanya membutuhkan ketekunan dan ketrampilan teknis di lapangan.

2. Program Pengelolaan Kelapa Sawit Rakyat di Kabupaten Nunukan

Perkebunan kelapa sawit di Kabupaten Nunukan mengalami kemajuan yang pesat pertama kalinya mengikuti program pengembangan kelapa sawit satu juta hektar yang dicanangkan oleh Gubernur Kalimantan Timur pada tahun 1997 pada saat Kabupaten Nunukan masih tergabung di Provinsi Kalimantan Timur. Sejak pencaangan tersebut, perkembangan perkebunan kelapa sawit di Kabupaten Nunukan menjadi sangat pesat, baik dalam bentuk Perusahaan Besar Swasta (PBS), maupun Perkebunan Sawit Rakyat (PSR). Sentra perkebunan kelapa sawit di Kabupaten Nunukan dipusatkan di Kecamatan Sebuku, Sembakung dan Lumbis serta sebagian di Kecamatan Nunukan. Hingga saat ini telah beroperasi 2 pabrik pengolahan CPO milik PT. Comismar Wanamaja Agro, PT. Nunukan Jaya Lestari, dan menyusul pabrik milik PT. Karang Joang Hijau Lestari akan segera beroperasi.

Peluang investasi terbuka lebar bagi usaha perluasan kawasan perkebunan, industri pengolahan CPO, kilang minyak goreng maupun biodiesel dan industri turunan lainnya. Perkebunan kelapa sawit merambah hampir seluruh wilayah Kabupaten Nunukan. Pembukaan perkebunan sawit rakyat maupun perkebunan besar terjadi di 13 dari 16 kecamatan di daerah ini mencakup wilayah seluas 210.700,75 hektare lahan telah ditanami kelapa sawit, sebagian besar lahan dibuka untuk perkebunan besar atau seluas 192.708,75 hektare. Selain pengembangan areal perkebunan, pengembangan tersebut juga diikuti oleh industri pengolahan CPO dipusatkan disepanjang perbatasan Indonesia dan Malaysia.

Perkebunan Besar Swasta memang mendominasi pengembangan kebun kelapa sawit, yaitu 206.712,75 hektar atau 4,717 % dari seluruh luas kebun kelapa sawit di Kabupaten Nunukan. Meskipun demikian perkebunan sawit rakyat juga masih memperlihatkan kontribusi yang cukup besar. Pada tahun 2016 luasannya telah mencapai 23.752 hektar atau 0,0022% dari seluruh luas kebun kelapa sawit. Secara umum gambaran perkembangan perkebunan kelapa sawit di Kabupaten Nunukan pada tahun 2011-2016 dapat dilihat pada tabel berikut ini:

Tabel 4.2 Perkembangan Perkebunan Kelapa Sawit di Kabupaten Nunukan Tahun 2011-2016

Nama	Tahun	Luas Lahan (ha)	Produksi (kg)
Perkebunan Besar Swasta	2011	63.265,32	1.864.429,90
	2012	64.052,51	1.653.024,80
	2013	72.743,74	5.822.062,60
	2014	78.650,46	6.782.625,90
	2015	115.069,11	8.971.740,10
	2016	206.712,75	5.758.869.60
Perkebunan sawit rakyat	2011	18.592,00	26.997,99
	2012	12.929,00	27.909.50
	2013	18.592,00	34.352.33
	2014	22.404,00	41.173.40
	2015	22.404,00	266.436,00
	2016	23.752,00	371.990.00

(Sumber: Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kab. Nunukan (2016))

Menurut tabel di atas, hingga Semester II tahun 2016, luas lahan sawit perkebunan sawit rakyat (PSR) telah mencapai 23.752 hektare dengan jumlah produksi sebesar 371.990.00 kg. Jumlah tersebut dihasilkan oleh 6,550 kepala keluarga dengan kepemilikan lahan rata-rata 3.6 hektare. Lahan terluas berada di Kecamatan Siemanggaris yang mencapai 3.867 hektare. Sebarannya hampir di

seluruh Kabupaten Nunukan kecuali Kecamatan Krayan, Kecamatan Krayan Selatan dan Kecamatan Lumbis Ogong. Peningkatan luas lahan pengembangan sawit diikuti dengan peningkatan produksi Tandan Buah Segar (TBS). Pada tahun 2011 produksi TBS mencapai 299.441 kg, yang berasal dari PBS 186.442,99 kg dan PR 26.997,90 kg, sedangkan pada tahun 2016 telah mencapai 371.990,00 kg, yang berasal dari PBS 2785,9% dan PR 2119,5 %. Peningkatan ini mencapai 1,3134% hanya dalam waktu 5 tahun. Peningkatan produksi ini akan terus terjadi, karena tanaman sawit yang belum menghasilkan (TBM) saat ini masih mencapai 5.972 hektar.

3. Fungsi, Tugas, dan Tanggungjawab Pemerintah Daerah

Dalam kegiatan pengelolaan kelapa sawit rakyat, Pemerintah Pusat melalui Kementerian Pertanian telah mengeluarkan rambu-rambu fungsi dan tugas kepada Pemerintah Daerah sebagaimana tertuang dalam Pedoman Teknis Pengembangan Tanaman Kelapa Sawit Tahun 2014 (hal. 8-12), antara lain:

a. Kabupaten/Kota/Provinsi

Fungsi, tugas, dan tanggungjawab Pemerintah Kabupaten/Kota/Provinsi, antara lain: 1) Pemerintah provinsi bertugas dan berkewajiban memfasilitasi penumbuhkembangan kelembagaan petani peserta, penyiapan petugas pendamping, dan skema penyediaan kredit dari bank; 2) Pemerintah kabupaten/kota bertugas dan berkewajiban memfasilitasi perizinan usaha perkebunan pembina, serta menyediakan lahan pengembangan kebun mitra di luar ijin usaha perkebunan pembina, minimal 20 persen dari luas areal kebun yang diusahakan oleh perusahaan pembina, dengan kualitas lahan yang setara; dan, 3)

Pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota berhak mengawasi, mengevaluasi, dan membina pemanfaatan perizinan perkebunan yang telah diberikan kepada perusahaan perkebunan pembina, dan apabila diperlukan dapat mencabut perizinan tersebut berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku

b. SKPD (DPDKP)

Pelaksanaan kebijakan perkebunan kelapa sawit di Kabupaten Nunukan dikkordinasikan oleh Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan, beralamat di Kompleks Perkantoran Gabungan Dinas (Gadis I), Jl. Ujang Dewa, Sedadap, Prov., Nunukan Sel., Kabupaten Nunukan, Kalimantan Utara 77482 Phone: (0556) 22843. Kantor ini adalah gabungan dari Dinas Pertanian dan Peternakan dan Dinas Kehutanan dan Perkebunan, berlaku sejak tahun 2016.

Rincian fungsi dan tugas tersebut, antara lain: 1) Menjabarkan Pedoman Teknis kedalam Petunjuk Teknis (Juknis); 2) Melakukan sosialisasi, identifikasi dan seleksi CP/CL, pemantauan, pengendalian pelaksanaan kegiatan dan membantu mengatasi permasalahan yang dihadapi; 3) Jika Kegiatan merupakan TP Kabupaten: maka penetapan calon petani dan calon lahan (CP/CL) oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota atau Dinas Kabupaten yang membidangi perkebunan; 4) Membuat dan melaporkan hasil kegiatan perkembangan pelaksanaan kegiatan Pengembangan Kelapa Sawit secara berkala (triwulan) dan tahunan sesuai form yang telah ditetapkan kepada Dinas Provinsi yang membidangi perkebunan dan Direktorat Jenderal Perkebunan.

c. Bidang Perkebunan

Bidang Perkebunan mempunyai fungsi dan tugas, antara lain: 1) Dinas Kabupaten/Propinsi setempat yang membidangi perkebunan sebagai penanggung jawab kegiatan; 2) Petugas Dinas Kabupaten/Propinsi yang membidangi perkebunan yang ditunjuk untuk menangani administrasi kegiatan; 3) Petugas unit fungsional terkait untuk konsultasi kelancaran pelaksanaan kegiatan; 4) Petugas teknis yang ditunjuk untuk memberikan pembekalan ketrampilan, bimbingan dan pendampingan teknis pelaksanaan; dan, 5) Fasilitator yang ditunjuk untuk memberikan pelatihan Sistem Kebersamaan Ekonomi.

d. Seksi Perkebunan

Seksi dibidang perkebunan meliputi seksi: 1) Pengolahan dan Pemasaran Hasil Perkebunan; 2) Produksi Perkebunan; 3) Perbenihan dan Perlindungan Perkebunan. Dengan maksud agar penyelenggaraannya dapat berlangsung sesuai tertib teknis dan administrasi sesuai ketentuan, maka pelaksanaan kegiatan oleh petani/ kelompok tani dibawah bimbingan, pendampingan dan koordinasi seksi yang membidani pengembangan kelapa sawit.

e. Petugas Penyuluh Lapangan (PPL)

Fungsi dan tugas organisasi pelaksanaan kegiatan lingkup unit fungsional pada semua tingkatan mengacu pada ketentuan yang berlaku. Sedangkan organisasi pelaksanaan tingkat kelompok tani diatur sesuai musyawarah kelompok. Pelaksana langsung kegiatan pemeliharaan demplot model-model peremajaan kelapa sawit adalah petani/kelompok tani terpilih yang telah ditetapkan melalui proses seleksi, dengan mengacu Pedoman Teknis, Petunjuk Pelaksanaan dan Petunjuk Teknis yang telah ditetapkan (Sumber: diadaptasi dari Pedoman Teknis Pengembangan Tanaman Kelapa Sawit Tahun 2014; hal. 8-12).

B. Hasil dan Pembahasan

Hasil dan pembahasan menyajikan temuan penelitian berupa hasil Evaluasi Program CIPP dan faktor-faktor yang berpengaruh, sebagai berikut:

1. Evaluasi Program Pengembangan Perkebunan Kelapa Sawit Rakyat dalam Konteks CIPP

Evaluasi pelaksanaan program perkebunan kelapa sawit dalam penelitian ini menggunakan pendekatan dengan konteks CIPP, yang mencakup evaluasi konteks, input, proses, dan produk baik dari perspektif pembuat/pelaksana kebijakan (Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan) maupun dari perspektif sasaran kebijakan (petani dan kelompok tani sawit rakyat). Pendekatan yang digunakan berdasarkan kriteria evaluasi (Dunn, 2000:611-623) dengan parameter *efektivitas, efisiensi, adequacy, equity, responsiveness, dan appropriateness*. Hasil rekapitulasi data informan (kuesioner), transkripsi wawancara (informan), dan catatan lapangan (observasi) disajikan dan dibahas secara bersamaan.

a. Konteks

Evaluasi konteks memuat latar belakang dan relevansi serta adanya relevansi program perkebunan kelapa sawit dengan pihak/instansi terkait.

1) Latar Belakang Program

Latar belakang penyusunan program pengembangan perkebunan kelapa sawit rakyat bermula dari adanya wacana dari Gubernur Kalimantan Timur pada saat itu yang akan membuka lahan 1 (satu) Juta Hektar untuk penanaman kelapa sawit di seluruh wilayah Kalimantan timur termasuk Kabupaten Nunukan. Rencana tersebut diwacanakan karena melihat ketersediaan lahan yang belum digarap, nilai ekonomis yang dapat dihasilkan oleh kelapa sawit, dan penyerapan potensi sumberdaya alam dan manusia terkait perkebunan kelapa sawit. Cuplikan wawancara sebagai berikut:

“Ada... program pengembangan perkebunan kelapa sawit rakyat ada sejak tahun 2004 di Kabupaten Nunukan. Pada saat itu adanya wacana dari Gubernur Kalimantan Timur yang akan melaksanakan 1 Juta Ha kelapa sawit di seluruh wilayah Kalimantan timur termasuk Kabupaten Nunukan, dengan melihat nilai ekonomis yang dapat dihasilkan oleh kelapa sawit tersebut (Informan Dinas Pertanian-1, Agustus 2017) ”.

“Program ketahanan pangan dengan kegiatan pengembangan Bibit Unggul pertanian perkebunan, kegiatan diversifikasi tanaman, kegiatan peningkatan mutu dan keamanan pangan (Informan Dinas Pertanian-1, Agustus 2017) ”.

Cuplikan wawancara di atas menunjukkan bahwa kebijakan program pengembangan pada hakekatnya bermaksud untuk menambah keragaman komoditas perkebunan unggulan dan bertujuan untuk membangun industri hulu dan hilir kelapa sawit untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Sasaran kegiatan pengembangan tanaman Kelapa Sawit adalah terfasilitasinya pengembangan perkebunan rakyat Kelapa Sawit, khususnya dalam mencari teknologi alternatif peremajaan perkebunan rakyat kelapa sawit yang dapat memberikan hasil selama Tanaman Belum Menghasilkan dan biayanya lebih rendah dari teknologi baku, namun tanaman kelapa sawitnya tumbuh normal” (Pedoman Teknis Pengembangan Tanaman Kelapa Sawit Tahun 2014:4-5).

Pada tataran kontekstual, pemahaman kelompok pelaksana maupun sasaran program beragam. Misalnya, penyusunan program pengembangan perkebunan kelapa sawit rakyat di wilayah Kabupaten Nunukan, menurut responden penelitian dari unsur Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan bahwa "Program perkebunan kelapa sawit rakyat telah dimulai sejak tahun 2004". Sedangkan, informasi yang diperoleh dari wawancara dengan petani sawit menyebutkan bahwa mereka terlibat dalam program pengembangan perkebunan kelapa sawit rakyat sejak tahun 2009. Demikian pula dengan maksud dan tujuan program dari hasil wawancara berikut ini:

"Maksud dari program pengembangan kegiatan perkebunan kelapa sawit rakyat yaitu menambah luasan perkebunan kelapa sawit yang ada di Kabupaten Nunukan. Sementara, tujuan dari program pengembangan perkebunan kelapa sawit rakyat tidak lain adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui pengembangan perkebunan kelapa sawit yang terarah (Informan Dinas Pertanian-1, Agustus 2017)".

"Maksud program adalah Pengembangan Bibit unggul Pertanian/perkebunan dengan pengadaan bibit kelapa sawit yang bersertifikat dan peningkatan mutu dan keamanan pangan dengan pengadaan sarana produksi pertanian perkebunan seperti penyediaan pupuk NPK (Informan Petani Sawit 3, Agustus 2017)".

"Menurut kami program tersebut bertujuan untuk meningkatkan produksi TBS (Tandan Buah Segar) kelapa sawit dan meningkatkan pendapatan petani sawit (Informan Petani Sawit-2, Agustus 2017)".

Hasil wawancara tersebut di atas menunjukkan bahwa terdapat kesenjangan penafsiran antara unsur pelaksana dan sasaran program. Unsur pelaksana program dari Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan melihat tujuan dan maksud program dari perspektif kebijakan yang lebih abstrak, sedangkan petani melihat program dari sisi dampak dari kebijakan (apa yang dapat diperoleh petani dari sebuah program). Perbedaan tersebut pada hakekatnya tidak menjadi kendala pada sebuah program mengingat pemahaman konseptual responden banyak dipengaruhi oleh faktor-faktor, seperti: latar belakang pendidikan, tujuan mengikuti program, kondisi sosial budaya; dan sebagainya.

Menurut informan dari unsur petani bahwa mereka juga mengetahui program yang terkait dengan pengembangan perkebunan kelapa sawit rakyat disebut dengan Program Ketahanan Pangan dengan spesifikasi kegiatan pada pengembangan bibit unggul pertanian perkebunan, kegiatan diversifikasi tanaman, dan kegiatan peningkatan mutu dan keamanan pangan. selain itu, para petani juga program perencanaan pengembangan perkebunan tertuang dalam

rencana strategis Dinas Pertanian dan ketahanan Pangan Kabupaten Nunukan selama 5 tahun kedepan. Perencanaan pengembangan perkebunan kelapa sawit bersumber dari usulan proposal kelompok tani atau pun swadaya masyarakat baik yang di sampaikan kepada Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan ataupun melalui musrembang Desa ataupun Kecamatan yang selanjutnya diteruskan ke Musrembang Kabupaten dengan mempertimbangkan alokasi sumber anggaran yang tersedia.

2) Relevansi Program dengan Instansi dan Kebutuhan Petani

Menurut informan penelitian (Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan) bahwa "kebijakan atau program pengembangan perkebunan kelapa sawit rakyat relevan dengan kebutuhan petani". Program tersebut juga diyakini sangat sesuai dengan kebutuhan masyarakat karena banyaknya lahan masyarakat yang belum dimanfaatkan. Tanaman kelapa sawit pada kenyataannya efisien dan menguntungkan (Asro' Laelani (2011:230) karena ditunjang oleh keberadaan pengolahan pabrik kelapa sawit di Kabupaten Nunukan. Pernyataan tersebut didukung oleh hasil penelitian Ni Wayan Hermayanti et al. (2013:51) "usahatani kelapa sawit layak untuk dikembangkan karena dapat memberikan keuntungan yang maksimal, namun usahatani kelapa sawit juga sensitif terhadap penurunan harga *output* yang tajam, maupun kenaikan harga *input* yang sedikit saja".

Indikator manfaat dan relevansi program pengembangan perkebunan kelapa sawit rakyat adalah memberikan manfaat kepada petani sawit dan kelompok sasaran berupa bantuan teknis penyuluhan, subsidi pupuk, pelatihan, dan bantuan pendanaan. Selain itu, relevansi program juga dapat ditinjau dari peningkatan pendapatan petani sawit sebagai anggota kelompok sasaran, sehingga dapat memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari (sandang, pangan, dan papan), serta

memenuhi kebutuhan lainnya, seperti: tabungan untuk pengembangan modal usaha dan pengadaan sarana usaha. Kesemuanya berkontribusi pada peningkatan kesejahteraan kelompok sasaran jangka pendek dan berkesinambungan.

Sementara, menurut hasil wawancara dengan petani sawit-1 beranggapan bahwa:

"Program pengembangan perkebunan kelapa sawit rakyat sangat bermanfaat karena banyaknya lahan masyarakat yang belum tergarap, komoditas kelapa sawit yang mempunyai nilai ekonomis tinggi, dan adanya pengolahan pabrik kelapa sawit (PKS) (Informan Petani Sawit-1, Juli 2017)".

Keterangan tambahan yang diperoleh peneliti dengan informan petani sawit-2 sebagai berikut:

"Program pengembangan perkebunan kelapa sawit rakyat tersebut sangat bermanfaat karena masyarakat akan mendapatkan tambahan penghasilan atau income lebih". Selain itu, petani sawit juga mendapatkan bantuan teknis penyuluhan cara berkebun kelapa sawit yang terarah terutama penggunaan plasma nutfah atau bibit kelapa sawit yang bersertifikat; cara budidaya kelapa sawit hingga cara panen yang benar ada di program yang telah direncanakan, sehingga akan menjadikan petani sawit yang profesional (Informan Petani Sawit-2, Juli 2017)".

Informasi dari petani sawit 1 dan 2 tersebut pada kenyataannya sesuai dengan identifikasi masalah sebelum program dilaksanakan. Adapun indikator manfaatnya adalah:

- 1) Sebelum pelaksanaan program, dari segi plasma nutfa atau bibit kelapa sawit bahwa petani rakyat memiliki pengetahuan yang sangat terbatas dalam memilih dan memperoleh bibit yang baik dan benar yang disesuaikan dengan standar serta harga bibit yang tidak bisa dijangkau oleh petani rakyat.
- 2) Cara budidaya kelapa sawit, banyak petani yang bisa bertani tapi untuk membudidayakan kelapa sawit harus mempunyai keahlian khusus, baik cara membibit, memilih bibit, pemupukan, cara panen.

- 3) Penyediaan saprodi dalam hal ini adalah penggunaan pupuk yang baik dan benar, yang sesuai dengan standar pemupukan kelapa sawit.

Kelancaran pelaksanaan program dan kegiatan ditunjang oleh penanggung jawab program pengembangan perkebunan kelapa sawit rakyat adalah Kepala Dinas selaku Pengguna Anggaran, PPK Pejabat Pembuat komitmen dan PPTK. Program ini sepenuhnya mendapat dukungan dari Pemerintah Daerah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Pusat. Dampaknya, para petani sawit melihat "tingkat kesiapan program pengembangan kelapa sawit di Kabupaten Nunukan dari sisi perencanaan cukup baik. Menurut mereka, program sudah di persiapan dan direncanakan hingga 5 tahun ke depan mencakup luas lahan di beberapa wilayah Kabupaten Nunukan yang siap untuk ditanami sawit". Namun, menurut hasil klarifikasi peneliti dengan informan Dinas Pertanian-2, ditemukan beberapa masalah kebijakan yang masuk dalam masalah perencanaan dan realisasi pengelolaan perkebunan kelapa sawit rakyat di Kabupaten Nunukan antara lain:

"1) data yang menjadi dasar tidak akurat, 2) kekhawatiran anggaran akan sangat kecil, 3) dalam satu dinas tidak ada kesepakatan untuk meningkatkan produksi yang lebih tinggi sehingga terlalu berhati-hati, 4) ternyata minat masyarakat sangat besar sehingga penanaman perluasan tanam sawit jauh melebihi prediksi pembuat kebijakan, 5) pertumbuhan perkebunan besar swasta sangat tinggi jauh diatas prediksi pembuat kebijakan, 6) pertumbuhan produksi pabrik kelapa sawit sangat cepat, saat ini ada 234 ton/jam dari tujuh perusahaan, sehingga masyarakat merasa aman untuk membuka kebun kelapa sawit, 7) masyarakat suka ikut-ikutan (tetangga menanam kelapa sawit timbul juga keinginan untuk menanam kelapa sawit), dan, 8) prospek kelapa sawit dalam bayangan masyarakat sangat menjanjikan (Renstra Dishutbun tahun 2015-2016)".

Hasil wawancara dengan informan Dinas Pertanian-2 di atas menunjukkan adanya proses identifikasi masalah terhadap program pengembangan perkebunan kelapa sawit rakyat. Selain mengidentifikasi masalah

dalam evaluasi *context*, menurut Stufflebeam (2003:2) pengambil kebijakan perlu pula "menentukan kebutuhan, menginventarisir asset, peluang dan kesempatan serta menetapkan tujuan dan prioritas serta membantu kelompok dan anggota untuk penyiapan kebutuhan (penyediaan sarana dan biaya) dalam rangka pencapaian tujuan program". Dalam konteks masyarakat dan lingkungan yang didefinisikan, penentu kebijakan perlu mengajukan "Apa yang perlu dilakukan agar program berhasil sesuai dengan rencana (Stufflebeam dan Shinkfield, 2007 dalam Zhang, 2011:62)"?

Menurut peneliti, tujuan evaluasi konteks yang berkaitan dengan fokus penelitian ini adalah memberikan justifikasi sejauhmana relevansi atau kesesuaian antara konteks pembuat/pelaksana kebijakan (Pemda/Dinas Pertanian) dan sasaran kebijakan (petani sawit). Untuk tujuan tersebut, menurut peneliti, Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kabupaten Nunukan telah berhasil mengidentifikasi peluang untuk menangani kebutuhan, mendiagnosis masalah yang mendasari kebutuhan, dan menilai apakah tujuan program/kegiatan cukup responsif terhadap penilaian dengan mengidentifikasi populasi sasaran beserta kebutuhannya.

Menurut peneliti, pihak perancang kebijakan telah mengidentifikasi semua faktor penentu keberhasilan program yang secara akumulatif tertuang dalam rumusan rencana program baik dalam RPJMD Kabupaten Nunukan maupun Renstra SKPD terkait. Pada tataran konseptual, dokumen rencana strategis yang dihasilkan tersebut dapat dikatakan "ideal" ditinjau dari aspek tahapan dan proses penyusunan. Namun, pada tataran implementasi, konsep rencana yang telah disusun dengan baik ternyata masih menyimpan beberapa masalah, sebagaimana hasil wawancara berikut.

Proses aturan penyusunan program/kebijakan pengembangan sawit rakyat tentu kami tidak mengetahui, tetapi kami yakin bahwa program ini dilaksanakan berdasarkan kebutuhan sasaran petani (Informan Petani Sawit-3, Juli 2017).

Kami berpikir bahwa tahap awal sebelum diprogramkan suatu kegiatan adalah pendataan lapangan tentang kebutuhan petani (Informan Petani Sawit-3, Juli 2017).

Hasil wawancara di atas menunjukkan bahwa pihak pengambil kebijakan belum melibatkan petani sawit sebagai sasaran program (stakeholder) dalam penyusunan RPJMD terkait kebijakan program pengembangan kelapa sawit rakyat. Masalah tersebut dalam banyak hal menjadi penghambat dan cenderung kurang akomodatif terhadap perubahan pada semua tingkatan, termasuk ketidakmampuan mengendalikan dampak dan resiko pembangunan itu sendiri. Kesenjangan antara rencana dan implementasi berdampak "buruk" terhadap kinerja pemerintahan secara keseluruhan, serta menuntut upaya perbaikan agar formulasi rencana memungkinkan sistem bekerja dan fokus terhadap prioritas tuntutan secara efektif dan efisien.

Menurut peneliti, RPJMD yang telah disahkan dan dijadikan sebagai acuan dalam pelaksanaan program dan kegiatan SKPD di Kabupaten Nunukan belum sepenuhnya berpihak ke petani, terutama yang terkait langsung dengan pengembangan perkebunan sawit rakyat. Indikatornya adalah belum adanya jabaran pada tujuan dan indikator pada Visi dan Misi yang menyebutkan secara nyata dan jelas bahwa "kelapa sawit" merupakan komoditas utama dan perlu mendapat prioritas dalam pengembangannya. Sementara, kenyataan menunjukkan bahwa Bupati beserta jajarannya telah menetapkan "kelapa sawit" menjadi komoditas andalan Kabupaten Nunukan yang diharapkan dapat meningkatkan PAD dan kesejahteraan masyarakat. Kenyataan tersebut, ditinjau dari perspektif

kebijakan menunjukkan bahwa terdapat "kesenjangan" antara rencana kebijakan (RPJMD) dengan kenyataan pada pelaksanaan kebijakan. Namun, dalam konteks ini, Pemda Nunukan dihadapkan pada tujuan jangka pendek dan jangka panjang berdasarkan kenyataan bahwa perkebunan sawit rakyat dan sifat komoditas perkebunan sawit merupakan komoditas yang diperdagangkan serta keinginan untuk tercapainya kesejahteraan masyarakat, maka kebijakan program pengembangan perkebunan sawit rakyat harus didukung oleh pemerintah dan pemerintah daerah.

Berdasarkan paparan di atas, dapat dikatakan bahwa pihak pengambil kebijakan mulai dari pusat sampai daerah "berhasil" merencanakan keputusan (RPJM-Nasional, RPJM-Kabupaten, Renstra-SKPD, Juknis Pengembangan Sawit Daerah); menentukan kebutuhan program (identifikasi terhadap berbagai faktor berpengaruh); dan merumuskan tujuan program (peningkatan kesejahteraan yang berkeadilan). Secara kontekstual, program pengembangan kelapa sawit rakyat di Kabupaten Nunukan "relevan" dengan kebijakan daerah (komitmen Bupati, kemudahan proses perizinan, pendelegasian wewenang dan tanggungjawab); kebutuhan petani (animo dan kesiapan petani sawit), dan kondisi sosio-kultural serta ekonomi masyarakat.

Keberhasilan di atas tidak terlepas dari usaha Pemda Kabupaten Nunukan dalam mengidentifikasi dengan baik isu-isu lingkungan strategis yang berpengaruh dalam penyusunan RPJMD terutama yang terkait dengan kebijakan yang berpihak kepada perkebunan sawit rakyat. Pada proses identifikasi masalah/persoalan/agenda yang dianggap perlu diketemukan beberapa alternatif solusi yang dapat digunakan sebagai langkah antisipasi dalam upaya pencapaian tujuan. Program yang ditetapkan diasumsikan dapat dilakukan atau dikerjakan

sebagai konsekuensi dari interaksi antara faktor-faktor internal dengan faktor faktor eksternal sehubungan dengan pengembangan Misi-nya. Strategis tidaknya suatu isu tentunya juga dinilai dari kerangka urgensitas dan relevansi penanganannya sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan Pemerintah Kabupaten Nunukan.

b. Input

Evaluasi input mencakup ketersediaan dokumen kebijakan teknis dalam bentuk Panduan Pelaksanaan/Juknis/SOP baik yang dibuat oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Evaluasi juga mencakup organisasi pelaksana yang secara manajerial menyiapkan sarana dan prasarana, tim teknis kegiatan, pembagian kerja, dan anggaran.

1) Dasar Hukum Program Pengembangan Kelapa Sawit

Menurut telaah dokumen yang dilakukan oleh peneliti, ditemukan beberapa dasar aturan penyusunan program pengembangan perkebunan kelapa sawit rakyat di Indonesi dan berlaku secara nasional, termasuk di Kabupaten Nunukan. Kebijakan tersebut merupakan dasar acuan dan menjadi payung hukum bagi pemerintah dan pemda untuk memberikan dukungan SDM, anggaran, sarana prasarana yang dibutuhkan untuk menunjang kelancaran pelaksanaan sebuah produk kebijakan. Temuan tersebut dibenarkan oleh informan dari unsur Dinas Pertanian-1, bahwa:

Dasar dari penyusunan program pengembangan perkebunan kelapa sawit rakyat di Kabupaten Nunukan adalah permentan 18 tahun 2016 tentang Pedoman Peremajaan Perkebunan Kelapa Sawit, dengan dasar tersebut pemerintah Kabupaten Nunukan dapat membuat program yang berkelanjutan yang dituangkan dalam rencana strategis (Renstra). Kabupaten Nunukan hingga 5 tahun kedepan (Informan Dinas Pertanian-1, Juli 2017).

Hasil wawancara di atas menunjukkan adanya peraturan yang menjadi dasar hukum pelaksanaan program. Peraturan itu selanjutnya digunakan oleh Pemerintah Kabupaten Nunukan dalam menyusun Rencana Strategis (Renstra) SKPD terkait program pengembangan kelapa sawit rakyat. Dokumen kebijakan program pengembangan perkebunan kelapa sawit rakyat di atas, menurut informan sangat berpengaruh terhadap keberadaan program, sebagaimana hasil wawancara berikut:

Sangat berpengaruh karena aturan tersebut merupakan pedoman dalam menyusun program dan kegiatan yang kemudian diharapkan tidak terjadinya penyimpangan-penyimpangan yang akan bertentangan dengan hukum (Informan Dinas Pertanian-1, Juli 2017).

Pendapat di atas didukung oleh Suwitri *et al*, 2016:1.18) bahwa acuan peraturan memperhatikan input yang tersedia, berdasarkan usulan perorangan atau sekelompok di dalam pemerintahan atau di luar pemerintahan. Produk kebijakan terkait perkebunan kelapa sawit rakyat baik sebagai sumber rujukan peraturan maupun turunannya, antara lain:

- a) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani;
- b) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan;
- c) Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 1995 tentang Perbenihan Tanaman;
- d) Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang HGU, Hak Milik, Hak Pakai atas Tanah;
- e) Peraturan Menteri Pertanian Nomor 14/Permentan/ PL.110/2/2009 tentang Pedoman Pemanfaatan Lahan Gambut Untuk Budi daya Kelapa Sawit;

- f) Peraturan Menteri Pertanian Nomor 98/Permentan/ OT.140/09/2013 tentang Pedoman Perizinan Usaha Perkebunan;
- g) Peraturan Menteri Pertanian Nomor 131/Permentan/ OT.140/12/2013 tentang Pedoman Budidaya Kelapa Sawit (*Elaeis guineensis*) Yang Baik;
- h) Peraturan Menteri Pertanian Nomor 11/Permentan/ OT.140/3/2015 tentang Sistem Sertifikasi Kelapa Sawit Berkelanjutan Indonesia (*Indonesian Sustainable Palm Oil Certification System/ISPO*);
- i) Peraturan Menteri Pertanian Nomor: 18/Permentan/KB.330/5/2016 tentang Pedoman Peremajaan Perkebunan Kelapa Sawit;

Produk perundang-undangan di atas, menurut David Easton (1992) dalam Suwitri *et al* (2016:1.9) merupakan pengalokasian nilai-nilai secara paksa (sah) kepada seluruh anggota masyarakat untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Kebijakan tersebut bukanlah sesuatu yang hampa nilai, melainkan sarat nilai dan menjadi payung hukum dan sekaligus sebagai dasar acuan dalam pembuatan kebijakan dan pengambilan keputusan di tingkat daerah. Pada tataran Pemerintah Kabupaten Nunukan, kebijakan tersebut digunakan untuk membuat program berkelanjutan yang dituangkan dalam rencana strategis (Renstra) Kabupaten Nunukan hingga 5 tahun kedepan. Dokumen kebijakan tentang kelapa sawit tersebut dijadikan acuan dalam penyusunan RPJMD dan Rencana Strategis Dinas Pertanian dan Tanaman Pangan Periode 2016-2021. Rencana strategis Pemda Nunukan yang dimuat dalam RPJMD 2016-2021 tersebut merupakan elemen penting dalam pengembangan program pembangunan. Rencana strategis (renstra) tersebut dikaitkan dengan visi dan misi Bupati Nunukan untuk mencapai tujuan pembangunan. Tujuan pada konteks ini merupakan bagian dari tujuan umum yang seharusnya dijabarkan secara spesifik dan terukur dalam renstra SKPD terkait.

2) Panduan Pelaksanaan/Juknis/dan SOP Kelapa Sawit

Sehubungan temuan dan pembahasan di atas, peneliti juga menemukan fakta bahwa kebijakan program perkebunan kelapa sawit rakyat juga dilengkapi dengan Panduan/pedoman Pelaksanaan dan/atau Petunjuk Teknis/SOP yang menjadi acuan operasional dalam implementasi program. Temuan tersebut dibenarkan oleh Pengambil Kebijakan-1, bahwa:

Petunjuk pelaksanaan program tersebut juga berdasarkan Permentan Nomor 18 tahun 2016 tentang Pedoman Peremajaan perkebunan kelapa sawit rakyat, serta Rincian teknis pelaksanaan program dan kegiatan berupa Pedoman Teknis/Petunjuk Teknis Kegiatan Pengembangan Kelapa Sawit (Informan Dinas Pertanian-1, Juli 2017).

Informan tersebut selanjutnya menyebutkan beberapa Petunjuk Teknis/SOP dimaksud, antara lain:

a) Pedoman Teknis Penerapan Perkebunan Besar-Rakyat Berkelanjutan; b) Pedoman Teknis Penerapan Standar Perkebunan Besar Rakyat Berkelanjutan; c) Pedoman Teknis Pengembangan Sistem Pertanian Berbasis Tanaman Tahunan; d) Pedoman Teknis Pengembangan Tanaman Kelapa Sawit; e) Pedoman Teknis Penilaian Usaha Perkebunan; f) Pedoman Teknis Revitalisasi Perkebunan; g) Pedoman Teknis Revitalisasi Perkebunan (Kelapa Sawit, Kakao, Karet); h) dan sebagainya (Informan Dinas Pertanian-1, Juli 2017).

Petunjuk Teknis/SOP di atas dimaksudkan untuk lebih memberikan kejelasan penyelenggaraan pelaksanaannya agar tertib teknis dan administrasi sesuai ketentuan yang berlaku dan mampu mencapai hasil sesuai yang diharapkan, maka provinsi menerbitkan Petunjuk Pelaksanaan dan Kabupaten menerbitkan Petunjuk Teknis (Dirjen Perkebunan, 2015). Selain sebagai dasar atau payung hukum pelaksanaan program, aturan-aturan teknis dalam bentuk Juknis/Juklak/SOP memberikan petunjuk rinci bagaimana program dilaksanakan

di lapangan. Namun, beberapa informan mengatakan belum pernah menerima Petunjuk Teknis/SOP tentang kelapa sawit dari petugas lapangan, sebagaimana cuplikan wawancara berikut:

Sampai saat ini, pembagian Petunjuk teknis/SOP tidak diberikan oleh petugas, namun penyampaian secara lisan dengan melalui pertemuan saya dengan petugas teknis saya kira sudah cukup jelas (Informan Petani Sawit-3, Juli 2017).

Menurut hemat kami, saya kira aturan yang dilaksanakan telah sesuai dengan program pengembangan tersebut (Informan Petani Sawit-3, Juli 2017).

Aturan-aturan teknis tersebut tentu terkait langsung dengan program dan sangat berpengaruh karena aturan tersebut merupakan pedoman atau acuan dalam menyusun program dan kegiatan di tingkat SKPD. Indikator pengaruh aturan teknis adalah memberikan rambu-rambu umum dan khusus yang wajib ditaati oleh semua stakeholder yang terlibat sehingga diharapkan tidak terjadi penyimpangan atau bertentangan dengan hukum dalam pelaksanaan program. Permentan Nomor 18 tahun 2016 tentang Pedoman Peremajaan Perkebunan Kelapa Sawit merupakan dasar sehingga harus dipadukan dengan program pengembangan perkebunan kelapa sawit rakyat yang akan dibuat oleh Pemerintah Kabupaten Nunukan.

Secara rinci petunjuk teknis/SOP tersebut meliputi (i) Pengembangan Perkebunan Rakyat melalui Program Revitalisasi Perkebunan, (ii) Pengembangan Produktivitas, (iii) Penggunaan dan Penyebaran Bahan Tanaman Unggul, (iv) Pengendalian Organisme Pengganggu Tanaman (OPT) Terpadu, (v) Pengembangan SDM, (vi) Pemanfaatan Limbah dan Hasil Samping, (vii) Pengembangan Infrastruktur, (viii) Pengembangan Usaha, (ix) Pengembangan Kemitraan Usaha, (x) Penerapan Pembangunan Perkebunan Kelapa Sawit

Berkelanjutan, dan (xi) Pengembangan Sistem Informasi. Secara substansi, kebijakan pembangunan perkebunan tersebut masih berorientasi produksi (Haryana, 2010:7)".

3) Strategi dan Kebijakan Pembangunan Kelapa Sawit

Menurut informan dari unsur Dinas Pertanian-1, bahwa strategi program pengembangan kelapa sawit di Kabupaten Nunukan lebih bersifat koordinatif dan *team work*, sebagaimana hasil wawancara berikut:

Strategi yang dilakukan dalam pelaksanaan program pengembangan perkebunan kelapa sawit rakyat dengan melakukan koordinasi ketingkat Desa dan Kecamatan serta petugas penyuluh lapangan tentang kesiapan lahan yang akan digunakan untuk pengembangan perkebunan kelapa sawit, kesiapan petani sebagai penerima bantuan (Informan Dinas Pertanian-1, Juli 2017).

Strategi pengolahan anggaran yang dilakukan pemerintah Kabupaten Nunukan dalam hal ini Dinas Pertanian dan Ketahanan pangan telah berkoordinasi baik tingkat Provinsi dan Pusat untuk melakukan pengelolaan anggaran untuk kelapa sawit yang ada di Kabupaten Nunukan (Informan Dinas Pertanian-1, Juli 2017).

Pembagian tugas atau *job description* harus dilakukan sebagai bentuk kerja tim sehingga pelaksanaan kegiatan dapat terlaksana dengan baik sesuai dengan petunjuk teknis yang dibuat (Informan Dinas Pertanian-1, Juli 2017).

Cuplikan wawancara di atas menunjukkan perspektif kebijakan sebagai suatu taktik dan strategi diarahkan untuk mencapai suatu tujuan yang diinginkan, dan penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategi (Raksasatnya dalam Suwitri *et al*, 2016:1.6). Menurut Haryana (2010:6) untuk mendukung kebijakan pembangunan kelapa sawit, pemerintah menempuh 8 (delapan) langkah strategis, yaitu: "(1) Peningkatan produksi, produktivitas dan mutu tanaman kelapa sawit berkelanjutan, (2) Pengembangan komoditas kelapa sawit, (3) Peningkatan dukungan terhadap

sistem ketahanan pangan, (4) Peningkatan investasi usaha kelapa sawit, (5) Pengembangan sistem informasi manajemen perkebunan, (6) Pengembangan SDM, (7) Pengembangan kelembagaan dan kemitraan usaha, dan (8) Pengembangan dukungan terhadap pengelolaan SDA dan lingkungan hidup. Substansi dari strategi pembangunan perkebunan yang ditetapkan tersebut pada dasarnya merupakan strategi yang berpijak pada pengembangan sumber daya dan lingkungan serta berorientasi produksi komoditas (CPO)".

Untuk mencapai tujuan di atas, Pemda Kabupaten Nunukan juga menyiapkan sejumlah infrastruktur yang dibutuhkan, sebagaimana wawancara berikut ini.

"Sarana dan prasarana merupakan hal yang utama dalam upaya mendukung terlaksananya program pengembangan perkebunan kelapa sawit rakyat yang ada di kabupaten Nunukan seperti: a) Adanya jalan penghubung seperti jalan usaha tani, jalan produksi pada kebun-kebunkelapa sawit; b) Penyediaan kebutuhan pupuk baik yang subsidi maupun pupuk non subsidi, penyediaan obat-obatan; dan, c) Adanya alat pengolahan kelapa sawit dalam hal ini adanya beberapa PKS (Pabrik kelapa Sawit) yang tersebar di kabupaten Nunukan yang siap menerima Tandan Buah segar dari masyarakat setempat. Adanya dukungan ketersediaan terminal ataupun pelabuhan (Informan Dinas Pertanian-1, Juli 2017)".

Pendapat di atas didukung pula oleh hasil wawancara dengan Petani Sawit-3, sebagai berikut:

"Ketersediaan sarana dan prasarana pendukung jika dijadikan acuan parameter kesiapan implementasi program usaha dapat disimpulkan bahwa kesiapan petugas sudah terukur sengan baik (Informan Petani Sawit-3, Juli 2017)".

a) Program yang dibuat adalah hasil dari dukungan dari pemerintah daerah, pemerintah provinsi dan pemerintah pusat; b) Untuk penanggung jawab dalam program kegiatan adalah Kepala Dinas selaku Pengguna Anggaran, PPK Pejabat Pembuat komitmen dan PPTK (Informan Dinas Pertanian-2, Agustus 2017)

Dukungan pengadaan sarana prasarana dan kesiapan sumberdaya teknis mengindikasikan bahwa "strategi pembangunan perkebunan pada dasarnya merupakan kebijakan peningkatan produksi menuju pembangunan kelapa sawit berkelanjutan dan transparan. Strategi dan kebijakan pembangunan kelapa sawit tertuang dalam Road Map Kelapa Sawit (Direktorat Jenderal Perkebunan, 2010) dan *Road Map* Kelapa Sawit (Direktorat Jenderal Industri Agro dan Kimia, 2009). Strategi dan kebijakan tersebut pada dasarnya telah memenuhi syarat keharusan, yaitu: mengutamakan penerapan teknologi budidaya dan pengolahan minyak sawit dan produk turunannya. Namun terkait dengan masalah/isu pembangunan kelapa sawit yang berkembang saat ini, strategi pembangunan perkebunan kelapa sawit nampaknya bukan merupakan hasil sintesa masalah dan antisipasi isu pembangunan kelapa sawit berkelanjutan (aspek sosial, lingkungan dan tata kelola). Strategi dan kebijakan pembangunan perkebunan yang disusun juga masih menitikberatkan pada aspek teknologi dan ekonomi mikro, sedangkan aspek lain masih belum memadai atau belum jelas (Haryana, 2010:7)".

Berdasarkan paparan di atas, peneliti berpendapat bahwa evaluasi konteks dari perspektif dasar kebijakan, panduan operasional pelaksanaan program/kegiatan, dan perencanaan strategis pengembangan perkebunan kelapa sawit sangat lengkap. Dokumen kebijakan tersebut turut pula mewarnai penetapan visi dan misi pembangunan Pemda Kabupaten Nunukan. Visi dan misi tersebut selain mengacu pada aturan umum dan teknis tentang kelapa sawit, juga tentu mengacu pada pertimbangan lain sesuai dengan karakteristik daerah. Demikian pula yang terkait dengan norma dan nilai yang diusulkan bersama oleh seluruh pemangku kepentingan, terutama pelaksana kebijakan dan kelompok serta anggota petani kelapa sawit. Menurut Indiahono (2009:18), upaya yang ditempuh

pemerintah daerah dapat dikategorikan sebagai upaya menyelesaikan permasalahan publik, melalui perencanaan manajemen yang baik, dan memperhitungkan kemungkinan kemungkinan yang akan terjadi, serta menjabarkan kegiatan dan membuat urutan prioritas utama yang ingin dicapai organisasi. Pendapat tersebut didukung dengan temuan terkait daya dukung anggaran, sebagaimana hasil wawancara berikut:

“Anggaran pengembangan perkebunan kelapa sawit rakyat mempunyai beberapa sumber anggaran seperti APBD I, APBD II dan Dana APBN Pusat (Informan Dinas Pertanian-2, Agustus 2017)”.

“Tentu saja tersedia anggaran tersebut karena program tidak akan terlaksana jika anggaran tidak cukup, karena petani masih mengharapkan bantuan dari pemerintah (Informan Petani Sawit-3, Juli 2017)”.

Cuplikan wawancara di atas memberikan pesan bahwa Pemerintah Daerah perlu pula memperhitungkan kebutuhan anggaran sesuai kondisi terkini, memetakan potensi dan isu strategis petani sawit, serta perkiraan masa depan yang perlu direncanakan sejak dini. Untuk mencapai visi, tujuan dan sasaran selanjutnya ditetapkan strategi, arah kebijakan, dan tahapan skala prioritas yang dirumuskan secara komprehensif, efektif dan efisien guna menjamin kesinambungan dan keberlangsungan pembangunan jangka panjang pembangunan perkebunan kelapa sawit, baik dalam RPJP, RPJM maupun RKPD Kabupaten Nunukan. Dengan mengacu pada semua norma, standar, dan prosedur, serta ketentuan resmi, pada tingkat SKPD disusun Renstra yang mengatur secara teknis implementatif strategi pencapaian tujuan. Dengan demikian penyusunan rencana pembangunan Pemerintah Kabupaten Nunukan sangat penting dalam menentukan arah pembangunan perkebunan kelapa sawit rakyat di Kabupaten Nunukan.

4) Organisasi dan Manajemen

Kesiapan implementasi program ditinjau dari ketersediaan sarana dan prasarana, anggaran, dan personil pendukung merupakan hal yang utama dalam upaya mendukung terlaksananya program pengembangan perkebunan kelapa sawit rakyat yang ada di Kabupaten Nunukan. Isu yang mencuat pada saat wawancara dengan petani sawit, seperti ketersediaan Pabrik Kelapa Sawit (PKS) dan listrik, sebagai berikut:

"PKS (PT. Sampoerna) yang ada di Kabupaten Nunukan merupakan pabrik baru, sehingga petani sawit cenderung masih menunggu pembeli sawit dari Tawau. Petani juga bisa menghemat biaya transportasi dan ekspor sawit ke Malaysia. Sebab, sebelum ada pabrik, petani hanya bisa menjual hasil kebun sawit mereka ke Tawau, Malaysia. Pabrik pengolahan sawit milik PT Sempurna Sejahtera saat ini sudah mulai beroperasi dan mampu mengolah 600 ton sawit per hari. Baru menerima 20 persen sawit dari warga di wilayah perbatasan dari kapasitas maksimal pabrik. (Informan Petani Sawit-2, Agustus 2017)".

Keberadaan PKS yang dianggap masih tergolong baru kurang diminati para petani untuk menjual TBS-nya karena harga beli PKS tersebut dianggap kurang bersaing dengan para "tengkulak" yang berasal dari Tawau, Sabah Malaysia. Alasan lainnya yang memaksa para petani sawit menjual TBS ke Tawau karena PKS yang ada belum dapat menampung semua TBS terutama pada saat semua perkebunan sawit panen pada saat yang bersamaan. Untuk itu, petani sawit menyarankan agar pemerintah daerah mendorong investor untuk membangun beberapa PKS yang memiliki kapasitas pengolahan lebih besar terutama pada daerah-daerah sentra perkebunan kelapa sawit (misalnya: pulau Sebatik yang memiliki sekitar 8.000 hektar perkebunan kelapa sawit).

Keterangan di atas peneliti peroleh melalui metode evaluasi masukan meliputi inventarisasi dan analisis sumber daya manusia dan material yang tersedia, usulan anggaran dan jadwal, dan strategi solusi dan desain prosedural yang direkomendasikan. Melalui penelusuran literatur dan kunjungan ke lokasi perkebunan kelapa sawit, diperoleh informasi bahwa ketersediaan personil atau tim teknis yang khusus bertugas dalam implementasi program didukung oleh petugas yang berasal dari Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kabupaten Nunukan. Untuk saat ini, daya dukung personil yang mengawal kegiatan tersebut masih kurang, sebagaimana informasi dari responden berikut ini:

"Untuk saat ini, jumlah petugas penyuluh lapangan (PPL) yang tersedia belum mencukupi untuk melakukan penyuluhan dan pembinaan secara intensif, mengingat jumlah (rasio) petani sawit dan kelompok tani dengan PPL belum memadai (Informan Unsur Dinas-1, September 2017)".

"Biasanya pihak yang terlibat adalah dari dinas pertanian bidang perkebunan, pemerintah setempat yang terkait, PPL serta petani sebagai sasaran program (Informan Petani Sawit-2, Agustus 2017)".

Sementara, untuk menghindari tumpang-tindih kewenangan, program ini melakukan pembagian dan deskripsi kerja (*job description*) yang jelas kepada semua personil pelaksana program dan kegiatan. Pembagian tugas atau *job description* (siapa melakukan apa?) pada pelaksanaan program pengembangan perkebunan kelapa sawit rakyat yang ada di kabupaten Nunukan selain dibagi secara jelas untuk setiap personil, juga dilakukan berjenjang dalam lingkup Kabupaten oleh Bupati Nunukan pada tataran kebijakan umum. Pembagian kerja pada tataran teknis implementatif oleh Kepala Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan beserta jajarannya (Sekretaris, Kabid, dan Kasi, termasuk PPL).

Rasionalisasi pembagian tugas berdasarkan jenjang atau hirarki jabatan, semakin ke bawah, maka tugas yang harus diemban semakin bersifat teknis, sehingga pelaksanaan kegiatan dapat terlaksana dengan baik sesuai dengan petunjuk teknis yang dibuat.

Menurut peneliti, metode dan strategi pelaksanaan program pengembangan perkebunan kelapa sawit rakyat menggunakan metode pengembangan masyarakat (community development), yaitu dengan melakukan:

- 1) Koordinasi ke tingkat Desa dan Kecamatan untuk melihat secara jelas tingkat kesiapan pelaksanaan program baik secara administratif maupun kesiapan sumberdaya yang dibutuhkan.
- 2) Petugas penyuluh lapangan (PPL) meninjau secara langsung kesiapan lahan yang akan digunakan untuk pengembangan perkebunan kelapa sawit, kesiapan petani sebagai penerima bantuan.
- 3) Pelaksanaan program dan kegiatan pada wilayah yang telah ditentukan dalam perencanaan Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan (Edi Suharto, (2003:12).

Anggaran untuk menunjang pelaksanaan program pengembangan perkebunan kelapa sawit rakyat mempunyai beberapa sumber, seperti: APBD I, APBD II dan Dana APBN Pusat. Anggaran tersebut tersebar pada beberapa kegiatan, misalnya: kebutuhan dana guna melakukan *replanting* tanaman sawit; subsidi pupuk; racun hama tanaman; dan sebagainya. Strategi pengelolaan anggaran dalam pelaksanaan program pengembangan dilakukan pemerintah Kabupaten Nunukan dalam hal ini Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan berdasarkan aturan baku yang terdapat dalam Juknis/Juklak melalui koordinasi baik tingkat Provinsi dan Pusat. Dalam penelitian ini, kriteria evaluasi masukan

utama yang peneliti gunakan mencakup relevansi rencana program yang diusulkan, kelayakan, keunggulan pendekatan, biaya, dan proyeksi efektivitas biaya lainnya. Untuk menggambarkan anggaran dalam rangka mendukung kebijakan program, peneliti menyajikan alokasi pagu dan realisasi anggaran yang disediakan oleh Dishutbun dari tahun 2011 sampai dengan tahun 2016 dapat dilihat pada tabel berikut ini:

Tabel 4.3

Pagu dan Realisasi Anggaran Kegiatan Peningkatan Mutu dan Keamanan Pangan untuk Pengembangan Kelapa Sawit Tahun Anggaran 2011-2016.

No	Tahun Anggaran	Pagu Anggaran	Realisasi
1	2011	2.876.000.000	1.122.120.000
2	2012	1.326.000.000	465.630.000
3	2013	481.443.500	14.164.500
4	2014	1.000.000.000	935.330.000
5	2015	424.000.000	423.555.000
6	2016	-	-

Sumber: Laporan Akhir Tahun Dishutbun TA. 2011-2016 Kab. Nunukan

Kegiatan-kegiatan pada tabel di atas merupakan anggaran yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Nunukan (APBD Kabupaten Nunukan), dari tahun 2011 sampai dengan tahun 2015. Sedangkan, pada tahun 2016, tidak ada bantuan untuk pengembangan kelapa sawit. Selama periode 2011-2015 untuk pengembangan sawit tersebut, bantuan diwujudkan dalam bentuk pupuk yang dibagikan kepada kelompok-kelompok tani sawit rakyat di Kabupaten Nunukan. Pengalokasian anggaran tersebut sejalan dengan pendapat Stufflebeam, (2003:127) di mana penyusun program, selain memilih penyusunan rencana, mengalokasikan sumber daya, mengelola

ketenagaan, menyusun agenda kegiatan, juga menyiapkan rencana dan pembiayaan". Selain itu, disediakan oleh sejumlah informasi untuk menentukan bagaimana menggunakan sumber daya yang tersedia, alternatif-alternatif strategi yang harus dipertimbangkan, mengidentifikasi dan menilai kapabilitas sistem, alternatif strategi program, desain prosedur untuk strategi implementasi, pembiayaan dan penjadwalan dalam upaya mencapai tujuan program. Demikian pula dengan rencana program, dievaluasi menggunakan teknik seperti: analisis biaya, model logika, sesuai dengan kriteria yang diidentifikasi dalam tahap evaluasi masukan (Stufflebeam & Shinkfield, 2007).

Hasil evaluasi "*input*" menunjukkan bahwa pihak pengambil kebijakan di Kabupaten Nunukan "cukup berhasil", dengan kriteria: 1) pengambil kebijakan berhasil mengatur implementasi keputusan (pembagian fungsi, tugas, tanggungjawab, deskripsi kerja masing-masing); 2) mendesain prosedural dan strategi (prosedur kerja/cara melakukan); 3) menentukan sumber-sumber pendukung program (ketersediaan personil teknis dan anggaran pembiayaan APBN dan APBD); 4) mengidentifikasi alternatif rencana dan strategi untuk memenuhi kebutuhan (pemenuhan SDM pelaksana teknis dan sasaran, serta jenis daya dukung yang dibutuhkan, misal: bantuan-hibah dan subsidi); 5) tingkat kesiapan petani sawit rakyat (kesiapan lahan, bahan baku/modal (bibit sawit, pupuk, racun hama, dan lain-lain); dan, 6) kegiatan penyuluhan teknis budidaya sawit untuk mencapai produksi sesuai tujuan program pengembangan kelapa sawit rakyat.

c. Proses

Evaluasi proses mencakup sosialisasi, pembinaan dan pendampingan, supervisi/monitoring, dan waktu pelaksanaan, sebagai berikut:

1) Sosialisasi Program

Sosialisasi menurut kamus besar Bahasa Indonesia (kbbi.web.id/sosialisasi/, 8 Agustus 2017) berarti upaya memasyarakatkan sesuatu sehingga menjadi dikenal, dipahami, dihayati oleh masyarakat atau pemasyarakatan. Dalam evaluasi *process* model CIPP, sosialisai digunakan untuk menilai pelaksanaan rencana untuk membantu pelaksana kegiatan menilai kinerja program, dan membuat penafsiran hasilnya. Sosialisasi program pengembangan kelapa sawit rakyat, menurut informan Dinas Pertanian-1, dilakukan oleh beberapa unsur terkait, sebagai berikut:

“Pihak yang terlibat dalam sosialisasi pengembangan perkebunan kelapa sawit rakyat yang ada di Kabupaten Nunukan adalah: a) Dinas Pertanian dan ketahanan Pangan kabupaten Nunukan; b) Pemerinan Kecamatan; c) Kepala Desa atau Lurah; d) Babinsa; e) Tokoh masyarakat; f) dan masyarakat petani (Informan Dinas Pertanian-1, Agustus 2017)”.

Metode sosialisasi sebagaimana hasil wawancara di atas mencakup pemantauan hambatan prosedural dan kekurangan yang tidak diantisipasi, mengidentifikasi diperlukan penyesuaian program dalam proses, mendapatkan informasi tambahan untuk perubahan program yang diperbaiki, mendokumentasikan proses pelaksanaan proyek, dan secara teratur berinteraksi dengan dan mengamati aktivitas peserta proyek (Stufflebeam dan Shinkfield, 2007:351). Sehubungan dengan sosialisasi program pengembangan perkebunan kelapa sawit rakyat kepada masyarakat dilakukan sebelum dan selama pelaksanaan program di Kabupaten Nunukan. Tujuan sosialisasi menurut adalah melakukan komunikasi (pentransmisian informasi) agar masyarakat mengetahui rencana program dengan baik, sehingga bagi mereka yang mempunyai lahan yang

tergabung dalam kelompok tani dapat mengusulkan permohonan untuk menjadi peserta program pengembangan perkebunan kelapa sawit rakyat. Selengkapnya pada hasil wawancara berikut:

Dinas Pertanian dan ketahanan pangan kabupaten Nunukan dalam melaksanakan program pengembangan perkebunan kelapa sawit rakyat akan berkoordinasi ke pada pihak kantor Desa/ Lurah dan Kecamatan sebagai pemegang wilayah yang mengetahui lahan-lahan masyarakat yang diajukan tidak sedang bermasalah, sehingga perlunya melampirkan rekomendasi Desa/Lurah dan Camat sebagai bentuk bahwa kegiatan perkembangan perkebunan kelapa sawit rakyat akan dilaksanakan di wilayah mereka (Informan Dinas Pertanian-1, Agustus 2017)".

Teknis pelaksanaan sosialisasi program di Kabupaten Nunukan melalui komunikasi antar pelaksana lapangan (PPL) dengan masyarakat/petani sawit. Sejauh ini, pelaksanaan sosialisasi berjalan dengan baik dan lancar karena pelaksana lapangan menyampaikan informasi dengan bertatap muka dan dengan bahasa yang mudah dimengerti sehingga masyarakat mengerti maksud dan tujuan program perkebunan sawit rakyat dan mengetahui siapa saja yang melaksanakan program. Pihak yang terlibat dalam sosialisasi pengembangan perkebunan kelapa sawit rakyat yang ada di kabupaten nunukan adalah: 1) Dinas Pertanian dan ketahanan Pangan kabupaten Nunukan; 2) Pemerintah Kecamatan; 3) Kepala Desa atau Lurah; 4) Babinsa; 5) Tokoh masyarakat; dan, 6) Masyarakat/petani. Namun dari sisi petani sawit, sosialisai program hanya dilakukan oleh PPL dengan cuplikan wawancara sebagai berikut:

"Semua informasi tentang perkebunan dan pertanian kami dapat informasi dari petugas lapangan di desa ini yaitu PPL. Petugas aktif dalam setiap kegiatan selama program berlangsung, dan terlaksana dengan baik. Pertemuan dengan kelompok tani, anjang sana secara individual kemudian berdiskusi tentang usaha tani kelapa sawit (Informan Petani Sawit-1, Agustus 2017)".

Proses koordinasi antar instansi terkait diyakini oleh petani sudah dilaknakan dengan baik, namun dari perspektif pelaksanaan program, sebagai berikut:

"Koordinasi antar instansi saling mendukung dengan terlaksananya program pengembangan perkebunan sawit rakyat. Selama ini petugas meninjau calon lokasi/calon petani cukup sekali setelah itu pelaksanaan program bantuan kelokasi (Informan Petani Sawit-2, Agustus 2017)"..

Berdasarkan cuplikan wawancara di atas, diketahui bahwa ada proses koordinasi antar instansi dalam pelaksanaan program dilakukan oleh Dinas Pertanian dan Tanaman Pangan Kabupaten Nunukan bekerjasama dengan instansi-instansi yang terkait. Untuk penyampaian informasi antar instransi dilakukan melalui rapat koordinasi sehingga setiap pelaksana yang terlibat memperoleh informasi yang jelas tentang pembagian tugas dari masing-masing instansi/kelompok. Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kabupaten Nunukan dalam melaksanakan program pengembangan perkebunan kelapa sawit rakyat akan berkoordinasi ke pada pihak kantor Desa/Lurah dan Kecamatan sebagai pemegang wilayah yang mengetahui lahan-lahan masyarakat yang diajukan tidak sedang bermasalah, sehingga perlunya melampirkan rekomendasi Desa/Lurah dan Camat sebagai bentuk bahwa kegiatan perkembangan perkebunan kelapa sawit rakyat akan dilaksanakan diwilayah mereka. Informasi tersebut peneliti peroleh menggunakan teknik evaluasi proses meliputi observasi di tempat, wawancara peserta, skala penilaian, kuesioner, analisis catatan, catatan fotografi, studi kasus peserta, kelompok fokus, dan sesi refleksi diri dengan teman-teman staf di kantor.

Berdasarkan telaah dokumen di atas, peneliti menemukan jalur koordinasi pada semua lini yang terkait dengan perkebunan kelapa sawit, mulai dari organisasi pusat maupun daerah. Koordinasi dimaksud ada yang bersifat fungsional maupun hirarki, misalnya: antara organisasi pelaksanaan kegiatan lingkup unit fungsional pada semua tingkatan mengacu pada ketentuan yang berlaku. Sedangkan organisasi pelaksanaan tingkat kelompok tani diatur sesuai musyawarah kelompok, sementara secara hirarki dibagi berdasarkan kewenangan dan pembagian kerja antara organisasi pusat dalam hal ini Dirjen Perkebunan petugas Dinas Provinsi, Dinas Kabupaten, Puslit/Balit/ Instansi terkait, dan petugas lapang. Pembagian tugas masing-masing disesuaikan dengan jenjang dan kewenangan, antara lain dalam hal:

- a. Pemilihan lokasi/petani/CPCL diusahakan lokasi yang mudah dijangkau dan di monitor oleh petugas, sehingga memudahkan pengadaan dan pengiriman sarana dan prasarana produksi serta evaluasi kegiatan ke daerah tersebut;
- b. Ketepatan waktu pengadaan dan penyaluran sarana dan prasarana produksi lainnya untuk pengembangan tanaman tahunan, sehingga tidak menyebabkan keterlambatan;
- c. Teknologi budidaya yang akan diterapkan harus sesuai dengan baku teknis serta kondisi di lapangan;
- d. Penetapan waktu, frekuensi, parameter pengamatan untuk meningkatkan produktivitas tanaman tahunan;
- e. Ketersediaan bahan tanaman dan saprodi yang akan digunakan sebagai paket teknologi budidaya tanaman tahunan diusahakan tepat waktu dan tepat sasaran (Dirjen Perkebunan, 2015:12).

2) Pembinaan dan Pendampingan

Pembinaan dan pendampingan selama pelaksanaan program pengembangan dilakukan melalui penyuluhan oleh Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan yang diwakilkan kepada PPL setempat. Selain itu, pihak pelaksana juga mengadakan pendidikan atau pelatihan kepada kelompok petani sawit dan anggotanya dengan menghadirkan narasumber yang berkompeten. Faktor pendukung pembinaan dan pendampingan, antara lain: 1) Petugas memberikan pembinaan dengan sabar dan ramah kepada petani peserta, 2) adanya kemauan dan kepedulian petugas dalam melaksanakan program, dan 3) adanya jadwal rutin kegiatan penyuluhan dan pembinaan kepada petani peserta. Keikutsertaan peserta dalam kegiatan pembinaan program oleh petugas, kesediaan peserta untuk melaksanakan apa yang telah diajarkan oleh petugas lapangan, dan partisipasi peserta dalam mengikuti pembinaan. Adapun jenis penyuluhan dan pendidikan yang pernah diberikan, antara lain: 1) Cara budi daya kelapa sawit, dan 2) Pelatihan falsafah kultur teknis kelapa sawit. Hal tersebut dibenarkan oleh petani sawit dalam transkrip wawancara, sebagai berikut:

"Pembinaan dan pendampingan biasanya dilakukan oleh PPL setempat karena antar petani dan PPL telah saling mengenal. Penyuluhan selalu ada yang dilakukan oleh PPL. Penyuluhan tentang budidaya kelapa sawit. Tidak ada supervisi, hanya PPL tempat kami bertanya (Informan Petani Sawit-2, Agustus 2017)".

"Selain sosialisasi kegiatan masyarakat petani kelapa sawit kabupaten Nunukan sebagian merupakan Eks TKI yang bekerja sebagai buruh kelapa sawit yang ada di negara malaysia sehingga petani tersebut mempunyai dasar dalam membudidaya tanaman kelapa sawit, tetapi akan tetap dilakukan pendampingan sebagai bentuk keseriusan pemerintah kabupaten nunukan dalam menjalankan program tersebut (Informan Petani Sawit-2, Agustus 2017)".

Cuplikan wawancara di atas menunjukkan bahwa keberhasilan penyuluhan tersebut sangat ditentukan oleh keberadaan dan kompetensi Penyuluh Pertanian dalam melakukan kegiatan penyuluhannya. Peran aktif PPL dalam membina petani sawit memang sangat menentukan terutama menyangkut tentang edukasi, diseminasi informasi, fasilitasi, konsultasi, dan pembinaan serta pemantauan dan evaluasi. Umumnya, PPL menggunakan metode pembinaan dan pendampingan secara berkelompok dan persuasif. Dalam pelaksanaan program pembangunan perkebunan kelapa sawit rakyat tersebut peran petugas penyuluh lapangan (PPL) sangat penting karena mengingat kondisi masyarakat lokal yang dinilai masih sangat terbelakang, tertinggal dan masih memiliki pola pendidikan yang sangat rendah.

Menurut Undang-Undang No. 16/2006 tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan Pasal 3 dan 4 bahwa peran dan fungsi petugas penyuluh lapangan (PPL) lebih berperan sebagai tenaga pendidik (*educator*) karena kondisi sosial masyarakat yang dinilai masih membutuhkan pembinaan, pelatihan, dan pemberian contoh konkret/nyata bagi masyarakat lokal. Hal tersebut dilakukan oleh petugas penyuluh lapangan (PPL) mengingat masyarakat yang masih memiliki pola hidup sederhana. Pola pendekatan yang dilakukan oleh tenaga penyuluh lapangan adalah pola pendekatan educator (mendidik, membina, melatih). Kendala yang dihadapi masyarakat penerima bantuan belum sepenuhnya tahu cara teknis budidaya kelapa sawit tetapi kendala tersebut dapat di minimalisir dengan memanfaatkan PPL setempat sebagai perpanjangan tangan Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kabupaten Nunukan.

3) Supervisi/monitoring internal dan eksternal selama pelaksanaan program

Pihak yang melaksanakan supervisi/monitoring internal dan eksternal selama pelaksanaan program adalah Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan. Secara operasional dilaksanakan oleh pejabat dan staf lapangan yang mendapat penugasan. Pelaksanaan rutin moneyv dilakukan oleh PPL yang menjalankan tugas penyuluhan (edukasi, diseminasi informasi, fasilitasi, konsultasi, dan pembinaan serta pemantauan dan evaluasi) dan pemantauan perkembangan pembangunan perkebunan kelapa sawit. Pihak atau instansi terkait yang melakukan supervisi/monitoring internal dan eksternal selama pelaksanaan program, antara lain: BPS (Badan Pusat Statistik), petugas Statistik Perkebunan (internal), LSM yang bergerak dibidang Lingkungan. Menurut petani sawit, selain itu petugas atau staf yang ditunjuk dalam pembinaan bertugas dengan baik ini dikarenakan petugas tersebut telah mendapat pelatihan tentang pembinaan dan teknik budidaya kelapa sawit. Namun, petani sawit merasa bahwa bentuk supervisi hanya pengecekan alokasi bantuan, sebagai berikut:

"Mengenai supervisi/monitoring biasanya dilaksanakan pada akhir tahun sekali dari Dinas yang terkait karena untuk melihat secara jelas jika ada bantuan dari pemerintah betul ada dan program tersebut terlaksana dengan baik (Informan Petani Sawit-2, Agustus 2017)".

"Ya pasti di karenakan perkebunan kelapa Sawit merupakan komoditas perkebunan yang menjanjikan di masa depan sehingga pemantauan perkembangan pembangunan perkebunan kelapa sawit terus mendapat perhatian (Informan Dinas Pertanian-1, Agustus 2017)".

Hasil pelaksanaan supervisi/monitoring internal dan eksternal selama pelaksanaan program dilakukan untuk mengetahui perkembangan luas areal kelapa sawit yang berhasil di tanam oleh kelompok tani, jumlah produksi Tandan

Buah Segar (TBS) yang dihasilkan oleh Petani, tingkat kesejahteraan petani, kendala-kendala yang dihadapi petani sawit, dan dampak alam sekitar setelah beralihnya lahan dari hutan sekunder menjadi lahan perkebunan kelapa sawit. Tindak-lanjut hasil supervisi/monitoring tersebut akan menjadi bahan evaluasi terhadap keanggotaan petani sawit, terutama jika terdapat penyimpangan seperti adanya petani yang menanam di areal hutan lindung atau KBK akan menjadi catatan untuk segera dilakukan perbaikan. Namun, ketika peneliti menanyakan tindak-lanjut hasil supervisi, rata-rata petani sawit menjawab "tidak tau". Unsur Dinas Pertanian-1 memberikan keterangan adanya unsur lain yang terlibat dalam monev, antara lain:

Ada beberapa instansi terkait yang sering melakukan supervisi seperti BPS (badan Pusat Statistik), petugas Statistik Perkebunan (internal), LSM yang bergerak dibidang Lingkungan (Informan Dinas Pertanian-1, Agustus 2017)".

Hasil dari supervisi yang dilakukan untuk mengetahui perkembangan luas areal kelapa sawit yang berhasil di tanam oleh kelompok tani, jumlah produksi Tandan Buah Segar (TBS) yang dihasilkan oleh Petani, tingkat kesejahteraan petani, dampak alam sekitar setelah beralihnya lahan dari hutan sekunder menjadi lahan perkebunan kelapa sawit (Informan Dinas Pertanian-1, Agustus 2017)".

Kebijakan Monev yang dilakukan oleh Dinas Pertanian dan Tanaman Pangan di atas sesuai dengan petunjuk teknis Dirjen Perkebunan (2015:16-17) adalah dalam kerangka pembinaan dan pengendalian dan dilaksanakan sesuai ketentuan yang berlaku. Tujuannya adalah agar penyelenggaraan kegiatan dapat menerapkan prinsip-prinsip partisipatif, transparansi dan akuntabel. Monitoring, evaluasi dan pelaporan mengacu kepada Keputusan Menteri Pertanian Nomor: 31/Permentan/OT.140/3/ 2010, tanggal 19 Maret 2010 tentang Pedoman sistem

pemantauan, evaluasi dan pelaporan pembangunan pertanian. Dinas yang membidangi perkebunan kabupaten dan provinsi wajib melakukan monitoring, evaluasi dan pelaporan secara berjenjang dilaporkan kepada Direktorat Jenderal Perkebunan, dengan ketentuan sebagai berikut:

- a) Kemajuan pelaksanaan kegiatan sesuai indikator kinerja;
- b) Perkembangan kelompok sasaran dalam pengelolaan kegiatan lapangan berikut realisasi fisik dan keuangan;
- c) Permasalahan yang dihadapi dan upaya penyelesaian di Kabupaten dan Provinsi;
- d) Laporan perkembangan fisik yang sesuai tahapan pelaksanaan kegiatan dengan materi meliputi: nama petani/kelompok tani, desa/kecamatan/kabupaten, luas areal (target dan realisasi), waktu pelaksanaan, perkembangan, kendala dan permasalahan, upaya pemecahan masalah;
- e) Laporan akhir kegiatan yang menyangkut seluruh pelaksanaan kegiatan.

Menurut informan DinasPertanian-1, bahwa hasil monev ditindaklanjuti sesuai dengan temuan dan jadwal yang ditentukan dalam pelaksanaan program pengembangan perkebunan kelapa sawit, selengkapnya, sebagai berikut:

“Dari hasil supervisi yang dilakukan jika terdapat penyimpangan seperti adanya petani yang menanam di areal hutan lindung atau KBK akan menjadi catatan untuk segera dilakukan perbaikan (Informan Dinas Pertanian-1, Agustus 2017)”.

Pengembangan program perkebunan kelapa sawit di Kabupaten Nunukan telah diprogramkan dan dijadwalkan yang tertuang dalam Renstra Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan kabupaten Nunukanselama 5 Tahun kedepan (Informan Dinas Pertanian-1, Agustus 2017)”.

Waktu Pelaksanaan Program dan monitoring dan evaluasi program pengembangan perkebunan kelapa sawit di Kabupaten Nunukan telah dijadwalkan dan tertuang dalam Renstra Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kabupaten Nunukan selama 5 Tahun ke depan. Rencana program pengembangan kelapa sawit rakyat disusun oleh para pembuat kebijakan telah dijadwalkan dan diketahui ditingkat petani, dan pelaksana lapangan terstruktur, sehingga apapun yang dilakukan di lapangan selalu mengikuti rencana yang telah ditetapkan. Namun, jadwal tersebut ternyata "tidak diketahui oleh petani sawit" ketika peneliti menanyakan jadwal pelaksanaan program. Informan Dinas Pertanian-1 membenarkan keterangan tersebut, sebagai berikut:

“Pengembangan program perkebunan kelapa sawit di Kabupaten Nunukan yang telah dijadwalkan ditingkat petani tidak diketahui (Informan Dinas Pertanian-1, Agustus 2017)”.

“Jadwal yang ditentukan dalam pelaksanaan program pengembangan perkebunan kelapa sawit sangat berpengaruh pada pemerataan pelaksanaan kegiatan di setiap wilayah yang ada di Kabupaten Nunukan dan jumlah anggaran yang tersedia (Informan Dinas Pertanian-1, Agustus 2017)”.

Terlepas dari ketidaktahuan petani sawit, waktu penyampaian laporan hasil monev sebenarnya, selain dalam Renstra juga telah dicantumkan dalam Juknis Pengembangan Kelapa Sawit (2015:16-17) dengan sistem perbulan perbulan dengan ketentuan:

- a) Pelaporan dari dinas yang membidangi perkebunan kabupaten ditujukan kepada provinsi disampaikan paling lambat setiap tanggal 5 bulan laporan;
- b) Pelaporan dari dinas yang membidangi perkebunan provinsi ditujukan kepada kepada Direktorat Tanaman Tahunan disampaikan paling lambat setiap tanggal 7 bulan laporan.

- 4) Laporan Perkembangan Fisik dibuat pertriwulan, ditujukan kepada Direktorat Tanaman Tahunan Direktorat Jenderal Perkebunan, disampaikan paling lambat tanggal 5 bulan laporan;
- 5) Laporan akhir ditujukan kepada Direktorat Tanaman Tahunan, Direktorat Jenderal Perkebunan.

Berdasarkan hasil evaluasi proses sebagaimana diuraikan pada bagian terdahulu, maka pelaksanaan program pengembangan perkebunan kelapa sawit rakyat di Kabupaten Nunukan dapat dinyatakan “cukup berhasil”. Indikator keberhasilan ini dapat dilihat dari: 1) kegiatan yang dilakukan dalam program; 2) penanggungjawab program; 3) jadwal pelaksanaan program; 4) proses pendampingan dan pembinaan bagi petani sawit; 5) proses monitoring dan evaluasi program; 6) program terlaksana sesuai dengan rencana dan pedoman yang ditetapkan; 7) pendokumentasikan proses dan umpan balik; 8) identifikasi permasalahan prosedur baik tata kelola kejadian dan aktivitas; dan, 9) penyesuaian atau revisi rencana oleh pemangku kepentingan yang didasarkan pada kerjasama yang dapat mendorong keberlanjutan jangka panjang program pengembangan. Keefektifan implementasi kebijakan, menurut Grindle (1980:6-11) tergantung dari isi kebijakan dan konteks implementasinya, karakteristik masalah, struktur manajemen program, dan faktor-faktor diluar peraturan.

d. Produk

Evaluasi *product* mengidentifikasi dan menilai hasil program “*jugement outcomes*” dalam hubungannya dengan *context*, masukan, dan *process*, terkait dengan perencanaan, pelaksanaan, dan keberhasilan kegiatan baik jangka pendek

dan jangka panjang. Evaluasi produk dalam konteks penelitian ini mencakup capaian produksi atau produktivitas dibandingkan dengan target yang berdampak pada peningkatan pendapatan petani sawit, sebagai berikut:

1) Produksi dan Produktivitas

Evaluasi *product* dalam konteks produksi dan produktivitas program pengembangan perkebunan kelapa sawit rakyat menunjukkan taraf peningkatan produksi TBS yang signifikan. Informasi tentang peningkatan tersebut dapat disimak dalam hasil wawancara berikut:

“Sangat berpengaruh indikator yang dapat dipakai adalah adanya laporan statistik perkebunan rakyat yang terus meningkat, adanya laporan Perusahaan Besar swasta banyak masyarakat yang menjual TBS mereka di Pabrik Kelapa sawit mereka (Informan Dinas Pertanian-1, Agustus 2017)”.

“Tingkat produksi tandan Buah Segar (TBS) kelapa sawit yang mencapai 31.921.190 Kg data statistik ini diperoleh dari petugas penyuluh lapangan yang ada di wilayah Kabupaten Nunukan (Informan Dinas Pertanian-1, Agustus 2017)”.

Cuplikan hasil wawancara di atas mengindikasikan adanya peningkatan produksi dan produktivitas sesuai dengan laporan statistik TBS hasil perkebunan sawit rakyat yang terus meningkat, dan adanya laporan peningkatan Perusahaan Besar Swasta yang menjual TBS di Pabrik Kelapa Sawit (PKS). Capaian produksi untuk jenis produksi Tandan Buah Segar (TBS) Kabupaten Nunukan merupakan produsen terbesar di Kalimantan Utara mencapai 31.921.190 Kg. atau (72,04%), dari total 3.437 ton diikuti oleh Kabupaten Malinau (23,67%) dan Bulungan (4,29%). Produksi kelapa hanya 484 ton yang sebagian besar berada di Bulungan (40,50%), Nunukan (34,71%) dan Tarakan (22,73%). Data statistik ini diperoleh

dari petugas penyuluh lapangan yang ada di wilayah Kabupaten Nunukan. Sebagai bahan perbandingan produksi perkebunan kelapa sawit dengan komoditas perkebunan lainnya dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

Tabel 4.4 Produksi Tanaman Perkebunan Menurut Kecamatan dan Jenis Tanaman di Kabupaten Nunukan (ton), 2015

	Kecamatan Subdistrict	Karet Rubber	Kelapa Coconut	Kelapa Sawit Oil Palm	Kopi Coffee	Lada Pepper	Kakao Cocoa	Lainnya Others
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
1	Krayan Selatan	0,00	0,42	0,00	3,85	0,00	0,00	0,00
2	Krayan	0,00	1,26	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
3	Lumbis Dgong	0,00	0,42	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
4	Lumbis	0,00	1,26	2 800,00	2,10	0,00	0,00	0,00
5	Sembakung Atulai	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
6	Sembakung	0,00	0,21	6 684,50	2,80	0,00	0,00	0,00
7	Sebuku	0,00	10,50	29 725,00	0,70	0,00	0,00	0,00
8	Tulin Onsol	0,00	7,560	21 750,00	1,40	0,00	0,00	0,00
9	Sel Menggaris	0,00	0,21	81 232,20	0,35	0,00	1,20	0,00
10	Nunukan	0,00	0,42	7 000,00	0,00	0,00	0,24	0,00
11	Nunukan Selatan	0,00	21,00	7 476,00	0,48	0,00	8,40	0,00
12	Sebatik Barat	0,00	3,78	13 262,80	30,46	6,51	270,00	0,00
13	Sebatik	0,00	0,42	14 342,00	24,28	4,20	1 350,00	0,00
14	Sebatik Timur	0,00	28,56	4 757,00	40,335	1,05	247,00	0,00
15	Sebatik Tengah	0,00	6,30	10 802,50	24,75	1,05	3 666,00	0,00
16	Sebatik Utara	0,00	37,80	6 035,00	40,36	0,70	767,00	0,00
	Kabupaten Nunukan	0,00	123,90	205,87	171,87	13,51	6 310,44	0,00

Sumber: Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Nunukan 2015

Tabel di atas menunjukkan sebaran data hasil perkebunan dari beberapa jenis komoditas yang memperlihatkan dominasi sektor perkebunan kelapa sawit dibanding dengan komoditas lain. Selain luas lahan, dominasi kebun kepala sawit juga menunjukkan dominasi dari aspek pencapaian produksi. Untuk itu, Septianita (2009:82) memberikan rambu-rambu penilaian produk bahwa "faktor produksi luas lahan, bibit, berpengaruh sangat nyata terhadap produksi kelapa sawit. Sementara, Faktor produksi tenaga kerja, pupuk urea dan herbisida berpengaruh

tidak nyata terhadap produksi kelapa sawit. Agar capaian lebih maksimal, maka faktor-faktor produksi seperti luas lahan, bibit, dan pupuk harus ditambah dengan peningkatan pengetahuan dan keterampilan tenaga kerja petani kelapa sawit". Hubungan kausal antar faktor produksi tersebut, pada kenyataannya dibenarkan oleh petani sawit yang menjadi informan penelitian ini, dengan cuplikan wawancara sebagai berikut:

Faktor utama yang sangat berpengaruh terhadap produksi tersebut adalah pupuk. Sebelum ada bantuan pupuk produksi hanya 1 ton/ha, tetapi setelah ada bantuan pupuk paling rendah produksinya 1 ton/ha/bulan". Jika ada pupuk produksi tinggi, tetapi jika tidak dipupuk maka produksinya rendah. Pemupukan yang teratur sehingga produksi sawit akan lebih meningkat, jika kalau perlu harapan petani disini, agar ada agen pupuk di Sei Menggaris (Informan Petani Sawit-2, Agustus 2017)".

"Faktor penghambat dalam capaian tersebut adalah banyaknya hama yang menyerang tanaman mereka yang belum menghasilkan (Informan Petani Sawit-2, Agustus 2017)".

"Faktor pendukungnya adalah adanya bantuan bibit kelapa sawit yang bersertifikat dan gratis oleh pemerintah kabupaten Nunukan, adanya bantuan sarana dan Prasarana produksi (Informan Petani Sawit-2, Agustus 2017)".

Berdasarkan cuplikan wawancara di atas diperoleh informasi bahwa produktivitas kebun kelapa sawit tergantung dari pemupukan yang memadai dan ketersediaan bibit unggul kelapa sawit. Kedua komponen tersebut, jika dilakukan dengan benar, maka hasil panen sawit akan sesuai harapan, namun jika tidak, maka hasil panen akan berada dibawah target/Ha.

"Untuk meningkatkan hasil produksi kelapa sawit rakyat adanya dukungan sarana dan prasarana yang disiapkan oleh pemerintah Kabupaten Nunukan seperti penyediaan pupuk yang berkelanjutan, pembangunan jala usaha tani, pendampingan yang terus menerus (Informan Dinas Pertanian-2, Agustus 2017)".

Mencermati masalah tersebut, peneliti menyarankan agar pemerintah daerah mengambil langkah-langkah yang perlu untuk lebih meningkatkan hasil produksi sawit rakyat, antara lain:

- a) Untuk meningkatkan hasil produksi kelapa sawit rakyat perlu adanya dukungan sarana dan prasarana yang disiapkan oleh Pemerintah Kabupaten Nunukan seperti penyediaan pupuk yang kontinyu, pembangunan jalan usaha tani, dan pendampingan yang terus menerus.
- b) Pemda sebaiknya mengundang investor untuk menjadi agen pupuk sawit di Kabupaten Nunukan agar pasokan pupuk untuk petani dapat terpenuhi.
- c) Perlu adanya program pengembangan perkebunan sawit rakyat bersifat berkelanjutan dan melakukan revitalisasi terhadap kebun sawit yang kurang produktif sehingga dapat menjaga kelangsungan produksinya.

2) Peningkatan Pendapatan Petani/Kelompok Tani

Inplementasi program pengembangan perkebunana kelapa sawit rakyat berdampak signifikan terhadap kelompok tani dan anggotanya. Hal tersebut disebabkan oleh selain peningkatan produksi, para petani juga mendapatkan sejumlah bantuan dalam bentuk hibah dan subsidi, sehingga semua hasil penjualan menjadi milik petani sawit.

“Program pengembangan perkebunana kelapa sawit rakyat yang ditawarkan kepada masyarakat diberikan dengan Cuma-Cuma atau hibah tanpa adanya pergantian dengan didukung sarana dan prasarana yang memadai (Informan Dinas Pertanian-2, Agustus 2017)”.

“Peningkatan pendapatan petani sangat beragam sangat tergantung dari keseriusan petani tersebut untuk berusaha dalam memanfaatkan bantuan yang di berikan oleh Pemerintah Kabupaten Nunukan (Informan Dinas Pertanian-2, Agustus 2017)”.

Informasi hasil wawancara di atas mengindikasikan adanya peningkatan pendapatan, namun secara persentase peningkatan pendapatan petani sawit sulit untuk diukur karena sangat beragam, sangat tergantung dari keseriusan petani tersebut untuk berusaha dalam memanfaatkan bantuan yang diberikan oleh Pemerintah Kabupaten Nunukan. Temuan tersebut sejalan dengan hasil penelitian Ahmad et al. (2015:388) bahwa petani sawit memperoleh keuntungan dari usahataniannya namun harga yang ditawarkan oleh pedagang pengumpul ditingkat petani masih rendah karena buah sawit yang dihasilkan belum memenuhi standar yang diharapkan.

Menurut Atmadi (2009:27), untuk mengetahui apakah yang dikerjakan sudah sesuai dengan apa yang diharapkan, maka dibandingkan kondisi sebelum perbaikan dengan keadaan sesudah dilakukan perbaikan. Penilaian secara umum signifikansi persentase peningkatan pendapatan petani yang terlibat dalam program dapat dilihat dari manfaat dengan adanya program perkebunan sawit rakyat, yaitu: penghasilan meningkat, memiliki jaminan hidup, dan mendapatkan pekerjaan tetap, serta memiliki rumah, pekarangan dan lahan pangan. Indikator lainnya adalah persentase peningkatan area/lahan perkebunan sawit petani sebelum dan setelah mengikuti program pengembangan. Luas areal perkebunan sawit rakyat setelah adanya program pengembangan perkebunan kelapa sawit sampai tahun ini yang terdata seluas 9.853 Hektar tanaman kelapa sawit masyarakat yang telah menghasilkan, sebagai berikut:

“Luas areal perkebunan rakyat setelah adanya program pengembangan perkebunan kelapa sawit sampai tahun ini yang terdata seluas 9.853 Ha tanaman kelapa sawit masyarakat yang telah menghasilkan (Informan Dinas Pertanian-1, Agustus 2017)”.

"Adanya program mulai pengadaan bibit sawit dan peningkatan mutu pangan, merupakan awal dari kehidupan masyarakat desa Srinanti, tingkat pendapatan dan kesejahteraan petani yang dirasakan saat ini merupakan hasil dan program pengembangan dari dinas perkebunan. Semua program yang telah dilaksanakan sesuai dengan kebutuhan petani sawit baik pengembangan luas areal maupun peningkatan mutu dan produksi. Faktor Pembatas yang saat ini cukup dirasakan oleh masyarakat adalah tidak adanya agen pupuk yang ada diwilayah kec. Sei Menggaris sehingga kebutuhan akan pupuk sawit sering tidak tersedia (Informan Petani Sawit-2, Juli 2017)".

"Tentu saja bermanfaat dalam pengembangan perkebunan kelapa sawit rakyat karena petani merasa terbantu dalam usahanya. Kalau tujuan peningkatan produksi sepertinya sudah tercapai tetapi berbicara mengenai pengembangan area/lahan dikelompok kami tidak ada lagi penambahan luas lahan (Informan Petani Sawit-3, Juli 2017)".

Cuplikan wawancara di atas menunjukkan peningkatan produktivitas dan pendapatan yang berdampak pada peningkatan kesejahteraan petani sawit. Kesimpulan sementara bahwa program yang dilaksanakan telah berhasil dan mencapai target seperti yang ditetapkan, yaitu: meningkatkan pendapatan masyarakat, meningkatkan kesejahteraan masyarakat, menciptakan lapangan pekerjaan untuk masyarakat dan dapat mengolah sumber daya alam. Indikator keberhasilan masyarakat petani kelapa sawit lainnya, adalah:

- a) memiliki pekerjaan tetap sebagai petani di kebun sawit miliknya sendiri dan hasil dari mengikuti program pengembangan perkebunan sawit rakyat.
- b) memiliki penghasilan tetap dari hasil kebun sawit dan pendapatan masyarakat meningkat menjadi lebih baik dari sebelum masyarakat mengikuti program pengembangan perkebunan sawit rakyat.
- c) beberapa petani sawit sudah mandiri setelah kebun mereka menghasilkan tandan buah segar (TBS), adanya perubahan pola hidup yang lebih baik.

Menurut data hasil observasi, beberapa tujuan yang diharapkan dari program pengembangan perkebunan kelapa sawit rakyat tercapai. Indikator dampak merupakan akumulasi dari beberapa manfaat yang terjadi (kemenkeu.go.id, 2017), sebagai berikut:

- a) Bertambahnya luasan perkebunan kelapa sawit rakyat yang ada di kabupaten Nunukan;
- b) Adanya keberagaman komoditas yang diusahakan oleh petani pekebun yang ada di Kabupaten Nunukan;
- c) Adanya komoditas unggulan yang dapat diharapkan oleh pemerintah Kabupaten Nunukan sebagai salah satu ikon dalam bidang perkebunan;
- d) Adanya peningkatan kesejahteraan petani rakyat yang ada di kabupaten Nunukan.

Pendapat di atas sejalan dengan temuan penelitian ini, sebagaimana hasil wawancara berikut:

"Indikator keberhasilan Masyarakat Petani kelapa sawit diharapkan sudah mandiri setelah kebun mereka menghasilkan tandan buah segar (TBS), adanya perubahan pola hidup yang lebih baik (Informan Dinas Pertanian-2, Agustus 2017)".

Cuplikan wawancara di atas sejalan dengan Wibawa et al. (1994:29) bahwa evaluasi "produk" atau "dampak", memberikan perhatian yang lebih besar kepada *output* dan dampak kebijakan dibandingkan kepada proses pelaksanaannya. Hasil evaluasi "produk" merujuk pada perubahan yang terjadi pada masukan mentah yang dinilai "cukup berhasil". Ukuran keberhasilan pencapaian tujuan program berdasarkan rencana dan kriteria/indikator terutama

pada: 1) peningkatan produk/produktivitas petani sawit rakyat yang dinilai "cukup berhasil"; 2) volume produksi sawit petani berdasarkan target capaian ton/hektar "cukup tinggi"; dan. 3) peningkatan luas lahan petani sawit rakyat "belum memadai" karena terhambat masalah kepemilikan. Semua capaian tersebut berkontribusi terhadap pendapatan yang dinilai "memadai" yang berdampak pula pada peningkatan kesejahteraan petani sawit rakyat. Justifikasi keberhasilan tersebut berdasarkan kriteria kebijakan, menurut Patton and Savicky, (1986:156) dapat ditinjau dari *tehnical feasibility* (kelayakan teknis); *economic and financial possibility* (kemungkinan ekonomi dan financial); *political viability* (pengaruh dari berbagai kelompok kekuasaan); dan, *admininistrative operability* (kemungkinan untuk melaksanakan kebijakan).

Menurut peneliti, keberhasilan dalam evaluasi produk ini memerlukan keterlibatan pemangku kepentingan yang representatif selama proses evaluasi. Selanjutnya, hasil evaluasi produk program pengembangan perkebunan kelapa sawit rakyat memiliki tiga tujuan penting. Pertama, ia menyediakan informasi sumatif yang dapat digunakan untuk menilai manfaat dan dampak dari program. Kedua, menyediakan informasi formatif yang dapat digunakan untuk melakukan penyesuaian dan perbaikan terhadap proyek untuk implementasi di masa depan. Ketiga, menawarkan wawasan tentang keberlanjutan dan kemampuan transformasi, yaitu apakah program dapat dipertahankan dalam jangka panjang, dan apakah metodenya dapat ditransfer ke pengaturan yang berbeda. Selain itu, hasil evaluasi juga memberikan umpan balik yang sangat penting selama untuk semua tahapan program, termasuk kesimpulannya. Stufflebeam dan Shinkfield

(2007) menyarankan untuk menggunakan metode tinjauan panel pemangku kepentingan dan lokakarya umpan balik terstruktur secara teratur. Tujuannya adalah untuk memastikan semua komponen penting hasil evaluasi mulai dari proses evaluasi dan temuan evaluasi dapat digunakan secara tepat oleh stakeholder terkait.

2. Faktor-Faktor Pendukung dan Penghambat dalam Pelaksanaan Program Pengembangan Perkebunan Kelapa Sawit Rakyat

Pelaksanaan Pengembangan Perkebunan Kelapa Sawit Rakyat di Kabupaten Nunukan selama 10 tahun terakhir mengalami masa pasang-surut yang disebabkan oleh berbagai faktor pendukung maupun penghambat, baik bersifat internal maupun eksternal, sebagai berikut:

a. Faktor Pendukung Pelaksanaan Program Pengembangan Perkebunan Kelapa Sawit Rakyat

Berdasarkan hasil angket dan wawancara, peneliti menemukan beberapa faktor pendukung dalam pelaksanaan program pengembangan perkebunan kelapa sawit rakyat yang dihubungkan dengan evaluasi *Context*, *Input*, *Process*, dan *Product* (CIPP), seperti pada paparan berikut ini.

1) Konteks

Menurut hasil isian responden dalam kuesioner dari unsur Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kabupaten Nunukan bahwa faktor pendukung yang terkait dengan konteks, antara lain:

"Kebijakan Pemda Nunukan mendorong investasi di sektor sawit dan telah memasukan industri kelapa sawit kedalam sektor prioritas bersama industri lainnya dalam Renstra Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan. Peningkatan produksi dan ketahanan pangan yaitu pengadaan pupuk, selain itu ada juga pengembangan luas areal kebun sawit (Unsur Dinas Pertanian-1, Juli 2017)".

"Pemda Nunukan menugaskan Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan untuk menjadi penanggungjawab program dan kegiatan, serta melihat peluang investasi dalam perkebunan kelapa sawit (Unsur Dinas Pertanian-2, Juli 2017)".

Transkrip wawancara di atas menunjukkan adanya keseriusan dari pemda setempat untuk memajukan industri kelapa sawit rakyat. Konteks kebijakan tersebut kemudian dituangkan dalam perencanaan jangka menengah yang berlaku selama 5 (lima) tahun diwujudkan dalam bentuk Rencana Strategis SKPD. Rencana Strategis yang digunakan sebagai acuan penelitian adalah Rencana Strategis Dinas Kehutanan dan Perkebunan Tahun 2011-2016 (Renstra Dishutbun 2011-2016). Renstra Dishutbun 2011–2016 memperlihatkan data perencanaan pengembangan perkebunan di Kabupaten Nunukan sebagai berikut:

Tabel 4.5
Indikator Kinerja Dinas Kehutanan dan Perkebunan 2011-2016

Tahun	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Produksi Perkebunan/kg :						
• Sawit	10.179.000	10.204.447,5	10.459.558,69	10.721.047,67	11.257.100,0	11.819.955,05
• Kakao	12.866.500	13.206.662,5	13.536.879,00	13.877.351,04	14.224.284,81	14.579.891,93
• Karet	-	-	-	-	-	98.000,00
Produktifitas Perkebunan/kg/ha						
• Sawit	17.400	17.400	17.600	17.800	17.900	18.000
• Kakao	1.650	1.650	1.660	1.670	1.675	1.680
• Karet	-	-	-	-	-	980
Distribusi sektor perkebunan (tanaman keras) terhadap PDRB	14,61 %	14,81%	15,11%	15,31%	15,51%	15,81%

Sumber: Renstra Dishutbun Kab. Nunukan 2011-2016

Perencanaan Strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) ini dijabarkan lebih lanjut pada perencanaan jangka pendek dalam bentuk Rencana Kerja Tahunan (RKT) yang dituangkan sebagai Rencana Kegiatan dan Anggaran (RKA). Selama periode 2011-2016 perencanaan kegiatan yang berhubungan

dengan pengelolaan pembinaan perkebunan kelapa sawit dimasukkan pada Kegiatan Peningkatan Mutu dan Keamanan Pangan pada Program Peningkatan Ketahanan Pangan. Menurut data Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan (DPKP), sub sektor perkebunan memiliki kontribusi cukup besar dalam pembentukan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) di Kabupaten Nunukan selama periode tahun 2011-2015. Kontribusi sub sektor ini mencapai Rp. 598.683.200.000 pada tahun 2011 dan menjadi Rp 944.512.200.000 pada tahun 2015 seperti terlihat pada tabel berikut in:

Tabel 4.6 Sumbangan antar Sub Sektor Pertanian pada Pembentukan PDRB Kabupaten Nunukan Tahun 2011-2015

Dalam Juta Rupiah

Sub Sektor	2011	2012	2013	2014	2015
Tan. Pangan	61.387.4	65.605.2	68.976.8	77.911.6	75.428.5
Hortikultura	186.952.4	187.876.2	202.032.2	187.397.2	160.279.1
Perkebunan	598.683.2	660.257.7	702.836.1	895.009.4	944.512.2
Peternakan	25.523.3	27.107.9	28.882.2	25.710.7	25.449.9
Pertanian	17.659.7	19.440.2	21.157.9	23.525.3	24.304.1
Kabupaten	10,084.049.60	11.348.649.53	12.846.763.25	14.540.901,16	14.583.704.08

Sumber: Renstra Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kab. Nunukan 2016-2021

Pada Tabel 4.6, dapat dilihat bahwa sub sektor perkebunan memberikan kontribusi paling besar, yaitu; pada tahun 2011 mencapai 67,26 % dari sumbangan PDRB Pertanian. Pada tahun 2015 terlihat sub sektor perkebunan memberikan kontribusi 76,80% dari PDRB Pertanian. Hal ini memberikan gambaran mengenai peran sub sektor perkebunan yang dominan dalam menggerakkan ekonomi masyarakat di Kabupaten Nunukan.

2) Input

Untuk mendukung kebijakan program pengembangan perkebunan kelapa sawit rakyat, peneliti mengidentifikasi sejumlah faktor pendukung input program. Pada tataran kebijakan Pemda dan Pemerintah Pusat mengeluarkan sejumlah kebijakan sebagai payung hukum pelaksanaan program dan kegiatan (UU, PP, Permentan, Juklak/Juknis/SOP). Namun, aturan-aturan tersebut tidak sampai ke petani sawit dalam bentuk dokumen, hanya disampaikan secara lisan oleh petugas lapangan, sebagaimana cuplikan wawancara di bawah ini.

"Sampai saat ini, pembagian petugas teknis/SOP tidak diberikan oleh petugas, namun penyampaian secara lisan dengan melalui pertemuan saya dengan petugas teknis saya kira sudah cukup jelas". "Menurut hemat kami, saya kira aturan yang dilaksanakan telah sesuai dengan program pengembangan tersebut (Informan Petani Sawit-1, Juli, 2017)".

Mengenai proses penyusunan program pada tingkat petani belum tersosialisasi dengan baik, sebagai berikut:

"Proses aturan penyusunan program/kebijakan pengembangan sawit rakyat tentu kami tidak mengetahui, tetapi kami yakin bahwa program ini dilaksanakan berdasarkan kebutuhan sasaran petani. Mengenai pembagian kerja menurut kami telah disusun dengan rapi oleh tim, melalui tahap persiapan sampai implementasi program terlaksana (Informan Petani Sawit-3, Juli, 2017)".

Berdasarkan cuplikan wawancara di atas, diketahui bahwa petani sawit tidak dilibatkan dalam penyusunan kebijakan/program, namun mereka meyakini bahwa Pemerintah Kabupaten Nunukan merumuskan kebijakan sesuai dengan kebutuhan petani. Kebijakan pemda terkait kebun kelapa sawit rakyat lainnya adalah komitmen untuk memberi kemudahan dalam proses perizinan dengan membentuk Badan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (BPTSP) sebagai implementasi

dari pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007. Untuk mendukung pelaksanaan kebijakan, Pemda Nunukan menyiapkan sejumlah pos anggaran yang bersumber dari APBD, APBD-P, dan APBN dalam bentuk pemberian bantuan setiap tahun kepada para petani sawit berupa bibit sawit, pupuk, racun hama, dan pembinaan teknis.

Pembenahan sejumlah sarana infrastruktur yang relatif kondusif, baik transportasi darat maupun air untuk mendukung program dan kegiatan pada umumnya sudah tersedia, namun belum memadai dibanding luas area kebun kelapa sawit. Pemda juga terus berusaha membenahi sarana jalan yang dapat dilalui kendaraan roda empat untuk mengangkut TBS dari kebun ke lokasi pabrik; serta penyiapan sarana pelabuhan untuk tujuan ekspor. Ketersediaan sarana perbankan, listrik, organisasi petani dan sarana telekomunikasi terus diusahakan untuk mendukung semangat berinvestasi dan agar dapat lebih memacu pertumbuhan sektor ini sehingga peran dan kontribusinya dalam perekonomian daerah terus meningkat. Pemda melalui Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan juga menyediakan sejumlah personil administrasi dan Petugas Penyuluh Lapangan (PPL), masing-masing dengan pembagian tugas jelas memberikan penyuluhan dan pembinaan kepada peserta mulai dari penanaman, perawatan hingga panen.

c) Proses

Dalam evaluasi proses, peneliti menemukan sejumlah faktor pendukung program pengembangan kelapa sawit rakyat. Termasuk di dalamnya adalah kegiatan sosialisai program dan kegiatan kepada petani sawit yang intensif dilakukan sehingga para petani mengetahui syarat-syarat untuk menjadi peserta program. Melalui kegiatan ini, rata-rata petani sawit mengetahui persyaratan,

tugas dan tanggungjawab yang harus dipenuhi, termasuk pelaksana atau organisasi yang melaksanakan program. Sosialisasi perlu dilakukan mengingat kebutuhan petani sawit rakyat sangat bervariasi sesuai dengan karakteristik dan kondisi sosio-kultural masyarakat.

"Tingkat kesiapan saya kira cukup karena ada informasi dilapangan tentang kebutuhan petani sebelum program dilaksanakan, seperti legalitas lahan, kebutuhan petani, kelengkapan administrasi petani". Selama pelaksanaan pembinaan program pengembangan tidak ada kesulitan selama kegiatan lahan tidak bermasalah (Informan Petani Sawit-3, Juli, 2017)".

Petani Sawit 2: "Ketersediaan sarana dan prasarana pendukung jika dijadikan acuan parameter kesiapan implementasi program usaha dapat disimpulkan bahwa kesiapan petugas sudah terukur dengan baik (Informan Petani Sawit-2, Juli, 2017)".

Keterangan petani sawit di atas menunjukkan adanya kesiapan sebelum pelaksanaan program, sehingga dalam proses pelaksanaannya tidak mengalami kendala yang berarti. Faktor pendukung lainnya berupa pembinaan dan pendampingan dari Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan dalam bentuk supervisi/monitoring yang rutin dan terjadwal setiap bulan/tahun. Dalam pelaksanaannya, PPL menerapkan metode pengembangan masyarakat (*community development*) dalam program pengembangan kelapa sawit rakyat di mana petani sawit dan pekerja dapat bekerjasama untuk meningkatkan produktivitas kelapa sawit. Jenis pembinaan perawatan kebun sawit bagi petani mulai awal penanaman yang memang memerlukan banyak perhatian, namun menurut petani sawit, semakin tua usianya perawatan akan berkurang dan semakin banyak buahnya serta semakin berat timbangannya.

d) Produk

Evaluasi produk dan produktivitas kelapa sawit yang dihasilkan oleh petani mencakup faktor pendukung, seperti: 1) Peningkatan capaian produksi/produktivitas TBS dibandingkan dengan target, sehingga berdampak pada peningkatan pendapatan petani sawit; 2) Kemandirian berusaha bagi kelompok tani dan anggotanya sehingga memungkinkan perluasan usaha baik secara individu maupun kelompok; 3) Hasil produksi kebun sawit dalam bentuk TBS yang memenuhi standarisasi dan bersertifikat; dan, 4) Menjadikan tanaman kelapa sawit menjadi komoditas utama sektor perkebunan bagi masyarakat dengan sejumlah keuntungan yang diperoleh baik di sektor hulu maupun hilir.

Untuk mewujudkan tujuan program, Pemerintah Kabupaten Nunukan telah mengeluarkan ijin usaha perkebunan khususnya komoditas kelapa sawit kepada 18 (delapan belas) perusahaan besar swasta. Perusahaan tersebut diharapkan dapat bekerjasama dengan pekebun sawit rakyat melalui pola kemitraan dan pendirian PKS. Pembangunan dan pengelolaan perkebunan kelapa sawit saat ini didukung oleh 7 Pabrik Kelapa Sawit (PKS) dengan kapasitas terpasang 265 ton/jam dan hal ini berdampak positif terhadap peluang kerja masyarakat setempat yakni mampu menyerap tenaga kerja 18.730 orang, yang merupakan 24,9% angkatan kerja di Kabupaten Nunukan. Keberadaan PKS di wilayah perbatasan Kecamatan Sebatik, Kabupaten Nunukan juga menurut petani kelapa sawit dapat mengurangi ketergantungan kepada Malaysia untuk menjual hasil panen kebun ke Tawau.

Faktor pendukung di atas, menurut Friendrich (1969) dalam Agustino (2008:10) tidak terlepas dari upaya Pemerintah Kabupaten Nunukan untuk mengambil tindakan/kegiatan yang diperlukan dan mencermati kesulitan/

hambatan dan kemungkinan/kesempatan dalam pelaksanaan program. Keterlibatan semua pemangku kepentingan dalam mengembangkan dan merumuskan kebijakan perkebunan sawit rakyat pada hakekatnya ditujukan untuk mengatur pranata agar berguna dalam mengatasi hambatan untuk mencapai tujuan (Anderson (1979) dalam Suharno (2010:22-23). Prasyarat sukses dalam pencapaian tujuan program, menurut Parsons (2008:66-67) harus ditangani dan dikaji secara holistik (menyeluruh) dengan cara menata dan memanfaatkan pengetahuan, serta memahami bagaimana problem atau masalah bisa dikontekstualisasikan.

b. Faktor Penghambat Pelaksanaan Program Pengembangan Perkebunan Kelapa Sawit Rakyat

Berdasarkan hasil penelitian pada lokasi perkebunan sawit rakyat di beberapa lokasi, peneliti menemukan beberapa faktor penghambat program pengembangan kelapa sawit rakyat di Kabupaten Nunukan mengacu pada model evaluasi CIPP, antara lain:

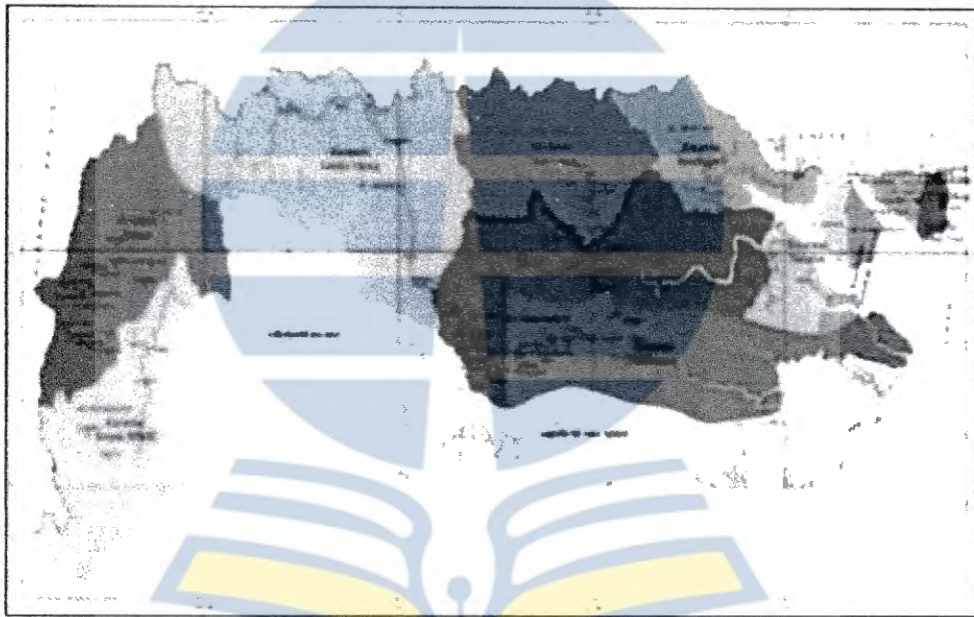
1) Konteks

Pada konteks yang dievaluasi, ditemukan beberapa faktor yang dapat dikategorikan sebagai penghambat program pengembangan perkebunan kelapa sawit di Kabupaten Nunukan, antara lain:

a) Kondisi geografis

Kabupaten Nunukan memiliki 10 sungai dan 17 pulau dengan batas-batas wilayah: di sebelah Utara, Kabupaten Nunukan berbatasan langsung dengan Negara Bagian Sabah, Malaysia; di sebelah timur berbatasan dengan Laut Sulawesi, sementara di sebelah selatan berbatasan dengan Kabupaten Tanah

Tidung dan Kabupaten Malinau; dan, di sebelah barat, Kabupaten Nunukan berbatasan dengan Negara Bagian Serawak, Malaysia. Secara administratif wilayah Kabupaten Nunukan dibagi ke dalam 19 (sembilan belas) wilayah kecamatan dan terus berkembang sesuai kebutuhan masyarakat dan pemerintahan. Kondisi geografis tersebut, memerlukan infrastruktur transportasi penunjang yang memadai, sehingga dapat membuka keterisolasian, dan mempermudah aksesibilitas petani sawit dengan "dunia luar"; dapat menghubungkan pusat kota dengan daerah-daerah potensial akibat kondisi geografis yang sulit dijangkau.



Gambar 4.1: Peta Wilayah Administrasi Kabupaten Nunukan
Sumber: <https://karyanunukan.wordpress.com>

Kondisi geografis kepulauan sebagaimana gambar di atas, mengakibatkan banyak daerah yang masih terisolasi secara sosial. Untuk menjangkau daerah tertentu, misalnya Kecamatan Krayan, harus ditempuh menggunakan pesawat nomad yang tersedia hanya seminggu sekali dan dengan ongkos yang lumayan mahal. Moda transportasi air juga masih belum memadai mengingat luas wilayah yang harus dijangkau belum dapat dipenuhi dengan sarana prasarana yang ada. Kondisi tersebut tentu berdampak pada kehidupan

petani sawit baik langsung maupun tidak langsung. Realisasi dari program pengembangan perkebunan kelapa sawit yang sudah menjangkau wilayah perbatasan seperti ini juga belum dapat sepenuhnya mempercepat terbukanya isolasi daerah. Untuk memperlancar arus transportasi yang diharapkan turut meningkatkan pendapatan masyarakat dan memperlancar interaksi sosial dan komunikasi antar daerah, pemerintah daerah diharapkan membuka isolasi daerah dengan menyiapkan alat transportasi umum dan mendirikan BTS telpon seluler dengan sinyal yang dapat menjangkau sampai ke pelosok pedesaan.

b) Perilaku Pekebun sawit

Kondisi sosial budaya masyarakat dan perilaku pekebun sawit merupakan masalah kontekstual dalam pelaksanaan kebijakan dan program. Contoh kasus, masih banyak ditemukan kelompok tani yang tidak aktif dan hanya sebagai sarana penyalur bantuan atau subsidi dari pemerintah dan perusahaan kepada pekebun sawit rakyat (Agustira et al., 2015:320). Informasi tersebut peneliti peroleh ketika mengadakan kunjungan lapangan di mana rata-rata pekebun kelapa sawit rakyat masih memiliki ketergantungan yang tinggi terhadap "hibah/bantuan" pemerintah dan pemerintah daerah (pupuk, bibit, racun hama, modal usaha, dan lain-lain) untuk menjalankan usaha sawit mereka.

"Kelemahan program peningkatan produksi dan mutu program adalah menjadikan petani sawit terbiasa dengan bantuan, nilai positifnya adalah petani sudah sadar akan pentingnya pemupukan terhadap produksi (Informan Petani Sawit-1, Juli 2017)".

"Program dari Dinas Pertanian yang masuk dikelompok tani adalah bantuan pupuk dan bibit, hambatannya adalah jika bantuan tidak cukup maka ada anggota kelompok yang tidak sepaham". Secara financial manfaat bagi petani adalah tidak mengeluarkan lagi biaya untuk mempertahankan produksi sawitnya demikian pula dengan pengembangan areal (Informan Petani Sawit-2, Juli 2017)".

"Mayoritas Penduduknya bermata pencaharian sebagai petani komoditi unggulan kecamatan Seimanggaris adalah petani perkebunan kelapa sawit. Puluhan kelompok tani yang mengelolah/budidaya kelapa sawit rakyat. Ada kelompok tani yang telah mendapatkan bantuan dari dinas perkebunan dan ada pula tidak mendapatkan bantuan (Informan Petani Sawit-3, Juli 2017)".

Cuplikan wawancara di atas, menunjukkan sisi negatif dari bantuan pemerintah yang diberikan kepada petani sawit yang membuat para petani menjadi ketergantuan terhadap bantuan pemerintah daerah. Selain itu, sebagian pekebun kelapa sawit rakyat yang masih cenderung memiliki budaya konsumtif dan lemah dalam pengelolaan keuangan usaha tani. Masalah lainnya, yaitu perilaku pekebun kelapa sawit yang juga turut berkontribusi terhadap faktor penghambat pencapaian tujuan program. Hasil observasi peneliti pada beberapa lokasi kebun sawit rakyat menemukan fakta bahwa sebagian petani kurangnya memiliki inisiatif dalam melakukan pemeliharaan sesuai dengan *best management practices*; dan rendahnya kesadaran pekebun rakyat dalam menjaga kelestarian lingkungan dan usaha perkebunan kelapa sawit yang berkelanjutan. Rata-rata petani sawit menginginkan produksi TBS yang berlimpah, namun kurang memperhatikan hama tanaman dan kegiatan rutin pemupukan.

Menurut Dirjen Perkebunan (2015) bahwa "bantuan yang diberikan kepada petani pada kegiatan pengembangan tanaman kelapa sawit (perluasan, pemeliharaan model-model peremajaan dan sosialisasi penggunaan benih kelapa sawit unggul bermutu bersertifikat) dimaksud dapat mendorong tumbuhnya kemampuan petani secara swadaya untuk mewujudkan perkebunan kelapa sawit yang layak teknik, maka prinsip pendekatan pelaksanaan kegiatan dan spesifikasi teknisnya". Substansi pernyataan tersebut adalah bantuan pemerintah sifatnya hanya stimulan (sementara dan hanya bersifat rangsangan) untuk mendorong

petani sawit menuju suatu kondisi kemandirian dan bebas dari ketergantungan dari pihak manapun. Penyaluran bantuan kegiatan perluasan kelapa sawit kepada petani atau kelompok tani terpilih dilakukan secara selektif melalui proses identifikasi dan seleksi CP/CL.

Demikian pula petani yang berhak menerima bantuan, menurut Dirjen Perkebunan (2015) memiliki kriteria tersendiri, antara lain petani swadaya, tidak mampu/miskin, dengan luasan lahan maksimal 2 Ha/petani dan untuk benih yang tidak bersertifikat atas dasar informasi petani/dan atau dokumen asal usul benih serta hasil verifikasi UPTD. Wujud bantuan pemerintah pusat yang disalurkan melalui [emerintah daerah/SKPD, antara lain berupa pengadaan benih kelapa sawit yang pelaksanaannya harus melalui produsen benih yang memproduksi benih melalui sistim waralaba benih yang bekerjasama dengan pemberi waralaba atau melalui produsen benih yang memiliki izin atau tanda daftar melalui sistim pengadaan pemerintah. Benih kelapa sawit dalam paket bantuan adalah benih unggul bersertifikat/saprodi/upah kerja, serta pengawalan, sedangkan dana untuk pengutuhan penyelenggaraan diharapkan didukung dari berbagai sumber yang relevan.

2) Input

Faktor penghambat dalam hasil evaluasi input terdiri dari beberapa kategori, namun pada umumnya kebanyakan petani mengalami lima tantangan utama sampai tingkat tertentu, termasuk: tantangan organisasi, produktivitas, keuangan, hukum dan keberlanjutan. Beberapa tantangan ini berbeda antar kelompok dan anggota petani sawit, misalnya; sebagian memiliki kemampuan lebih besar untuk mengakses keuangan, sedangkan legalitas kepemilikan tanah dan keamanan kepemilikan tetap menjadi tantangan untuk semua petani sawit.

a) Organisasi dan manajemen

Masalah yang paling mencolok adalah kemampuan manajemen dan usaha anggota kelompok tani masih tergolong lemah, faktor sumber daya manusia (kurangnya pengetahuan tentang organisasi yang baik dan kebergantungan terhadap tokoh masyarakat). Dampaknya, menurut Agustira et al., (2015:320) jaringan kerja sama anggota juga lemah; tidak ada kegiatan bersama, pemecahan masalah secara individu, serta kepercayaan anggota ke pengurus atau sesama pekebun yang semakin lemah. Masalah tata kelola tersebut berpengaruh terhadap: 1) rendahnya akses pekebun rakyat terhadap input produksi; 2) daya beli rendah terhadap input produksi, dikarenakan produksi TBS masih rendah, lahan yang diusahakan terbatas, serta kurangnya manajemen keuangan usaha tani; 3) perbedaan harga antara pupuk subsidi dan nonsubsidi yang cukup besar; 4) kualitas pupuk rendah karena minimnya pengetahuan masyarakat mengenai pupuk yang berkualitas; 5) peredaran pupuk palsu dengan kandungan hara yang jauh di bawah dosis standar; dan, 6) beredarnya berbagai pupuk majemuk yang menjanjikan kenaikan produksi yang tidak dapat dipertanggungjawabkan.

Rata-rata petani sawit yang dilibatkan dalam pola perkebunan sawit rakyat masih rendah. Informasi tersebut peneliti peroleh ketika menyebarkan kuesioner penelitian dan wawancara di mana sebagian petani mengaku "tidak pandai menulis dan membaca". Hal tersebut mengakibatkan: 1) kualitas pengetahuan petani tentang budidaya kelapa sawit teramat minim sehingga cenderung hanya mampu menanam tetapi tidak mampu merawat dan pada akhirnya menjadi hutan sawit; 2) pengelolaan usaha kurang berorientasi pada

pengembangan usaha; pemilik sering merangkap sebagai pekerja dalam berusaha; dan wilayah operasi dan networking sangat terbatas; dan, 3) pemilihan lokasi calon kebun yang salah sehingga terkadang timbul masalah yang muncul pertama sekali adalah sengketa (jika masuk dalam kawasan hutan atau tumpang tindih dengan lahan perusahaan). Sengketa lahan merupakan masalah utama yang sering muncul dalam pemilihan lokasi kebun sawit, sebagaimana cuplikan wawancara berikut ini.

"Mengenai pengembangan area, diharapkan Dinas terkait dalam menjalankan programnya harus hati-hati karena penguasaan lahan kebun biasa berbenturan antara masyarakat dengan pihak perusahaan setempat (Informan Petani Sawit-2, Juli 2017)".

Hasil wawancara di atas, menunjukkan bahwa masalah tata kelola terkait isu kemilikan lahan yang tumpang-tindih sering dialami oleh petani sawit maupun perusahaan. Pemilikan dan penggunaan lahan serta bagaimana pengalihan haknya belum diatur secara jelas, misalnya: perusahaan dapat mengajukan kepada pemerintah daerah (kabupaten) untuk penggunaan lahan, sementara di lapangan, lahan tersebut sedang digarap oleh petani. Pada kenyataannya, proses pemberian izin memerlukan negosiasi dengan individu dan masyarakat lokal, namun tidak jarang petani sawit dirugikan karena kurangnya pengetahuan tentang hak, proses dan prosedur yang harus diikuti.

Masalah lain adalah kurangnya transparansi program pembangunan kelapa sawit disebabkan oleh kurangnya deseminasi informasi sehingga terkadang menimbulkan berbagai konflik sosial di masyarakat baik konflik horizontal maupun vertikal. Masalah ini pada dasarnya merupakan masalah yang disebabkan oleh rendahnya tingkat pendidikan petani sawit, sehingga walaupun

dukungan perundang-undangan yang ada dianggap cukup komprehensif, namun masih menyisahkan masalah. Rendahnya tingkat pendidikan petani sawit ternyata juga berdampak pada kurangnya respons pekebun terhadap inovasi dan adaptasi teknologi serta penguasaan iptek dan inovasi baru yang mengakibatkan posisi tawar dan daya saing petani sawit rendah.

b) Infrastruktur

Infrastruktur khususnya jalan belum memadai mengakibatkan TBS petani tidak dapat dijual atau diangkut keluar dari kebun karena tidak satupun truk TBS yang mampu sampai ke kebun petani sawit, khususnya pada musim hujan. Dampaknya adalah harga TBS akan jatuh disebabkan oleh tingginya biaya transportasi. Menurut Presilla (2011:107) bahwa ketersediaan infrastruktur merupakan hal utama yang sangat krusial untuk terjadinya pertumbuhan ekonomi pada suatu daerah. Pembangunan infrastruktur yang harus menjadi perhatian utama di Kabupaten Nunukan dalam rangka mengembangkan SDA-nya adalah transportasi, pelabuhan, dan listrik. Marlinawati (2014:5) dalam pembahasannya mengemukakan bahwa alat transportasi diperlukan untuk mempermudah akses dan merupakan infrastruktur daerah yang paling esensial karena dapat menghubungkan antar satu daerah dengan daerah lainnya. Dapat dikatakan bahwa transportasi merupakan akses utama dalam pertumbuhan perekonomian suatu daerah. Dua macam sistem transportasi terpenting di Kabupaten Nunukan, yaitu transportasi darat (jalan) dan air (speedboat).

Terbatasnya sarana dan prasarana dasar, transportasi dan telekomunikasi berdampak pada rendahnya tingkat aksesibilitas petani sawit terhadap sumber-sumber input produksi. Keterisolasian dari wilayah sekitarnya menjadikan petani sawit lebih memilih atau lebih mudah memasarkan hasil panen sawitnya ke para

tengkulak dari Tawau, walaupun harga "dimainkan" oleh para cukong. Berangkat dari masalah tersebut, peneliti mengidentifikasi beberapa solusi untuk meningkatkan pemanfaatan sumberdaya perkebunan sawit rakyat, antara lain: 1) Perlu dibuka jalur transportasi yang menghubungkan wilayah perbatasan dengan daerah-daerah lainnya, baik yang menuju Indonesia maupun Malaysia untuk memudahkan pemasaran hasil-hasil bumi setempat; 2) Pengembangan prasarana wilayah diarahkan untuk mendukung terwujudnya prasarana wilayah yang diarahkan untuk mendukung produktivitas petani sawit rakyat; 3) Pengembangan prasarana transportasi diarahkan untuk menghubungkan antara sentra produksi sawit, pusat pengumpul, dan distribusi serta pasar; dan 4) Penyediaan sarana dan prasarana pendukung, terutama infrastruktur transportasi di dan ke perkebunan kelapa sawit dan infrastruktur pengolahan sawit.

3) Proses

Dalam evaluasi proses, banyak ditemukan faktor penghambat baik yang bersifat internal maupun eksternal yang bersifat kausatif atau sebab-akibat antar berbagai faktor penentu, antara lain:

a) Kinerja dan Jumlah PPL

Kegiatan penyuluhan, bimbingan, dan konsultasi oleh dinas terkait terutama Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan masih kurang memadai disebabkan minimnya dana operasional, terbatasnya kualitas (kompetensi) dan kuantitas (jumlah) serta belum optimalnya kinerja penyuluh pertanian. Persoalan ini peneliti identifikasi ketika melakukan wawancara dengan salah seorang PPL-1 (inisial). Menurut penilaian peneliti oknum PPL-1 belum memiliki kompetensi

yang layak karena beberapa pertanyaan sederhana terkait data dan mekanisme terkait pekebun kelapa sawit dijawab "tidak tahu" atau "lupa". PPL-1 ternyata juga berkinerja "buruk" lebih memilih berkantor daripada mengadakan penyuluhan ke petani sawit; atau turun ke lapangan hanya sekedar menggugurkan kewajiban. Perilaku PPL-1 membawa dampak negatif kepada pekebun kelapa sawit rakyat binaannya. Hasil penelitian observasi dan wawancara di atas menunjukkan bahwa PPL-1 belum optimal melakukan edukasi, diseminasi informasi, dan fasilitasi kepada petani sawit binaannya.

Masalah eksternal merupakan tersebut berpengaruh langsung terhadap pengelolaan usahatani petani kelapa sawit, yang meliputi: ketersediaan sarana dan prasarana usahatani, pembinaan usahatani atau kegiatan penyuluhan penyuluhan, kemampuan petani mengakses sumber informasi dan permodalan, legitimasi masyarakat dan sarana dan prasarana pendukung lainnya yang dapat mendukung kegiatan usahatani petani kelapa sawit. Untuk itu, PPL diharapkan memaksimalkan peran dan fungsi fasilitasi, dan supervisi, serta monitoring dan evaluasi kepada petani sawit binaannya.

Selain itu, PPL juga perlu melakukan peran penyuluhan yang bernuansa edukasi, diseminasi informasi, dan konsultasi agar para petani binaannya mendapatkan pengetahuan teknis tentang cara budidaya kelapa sawit yang benar. Untuk meningkatkan peran penyuluhan ini, pemerintah disarankan untuk terus meningkatkan peran penyuluhan di daerah yang sudah menjalankan peran penyuluhan sehingga peran penyuluhan benar-benar mencapai standar (peningkatan produktivitas hasil panen kelapa sawit).

b) Tingkat Pengetahuan Petani Sawit

PPL yang kurang kompeten dan berkinerja "buruk" berdampak pada tingkat pengetahuan petani sawit masih rendah. Minimnya kegiatan penyuluhan yang menyentuh langsung pekebun rakyat, berupa bimbingan dan konsultasi teknis berakibat pada rendahnya produktivitas perkebunan kelapa sawit rakyat. Terbatasnya pengetahuan teknis pekebun rakyat tidak hanya dalam pemeliharaan tanaman, namun sejak awal pembangunan kebun. Banyak pekebun rakyat yang tidak tahu dan tidak juga memerhatikan kesesuaian lahan sehingga pertumbuhan tanaman tidak optimal, produktivitas rendah, mengganggu lingkungan, serta menghilangkan potensi ekonomi tanaman lainnya.

Masalah lainnya yang sering merugikan petani sawit rakyat adalah penanaman bibit sawit yang tidak jelas asal usulnya. Maraknya bahan tanaman palsu di kalangan perkebunan rakyat disebabkan oleh berbagai faktor, di antaranya 1) kurangnya informasi mengenai pentingnya penggunaan bahan tanaman unggul kepada pekebun; 2) jauhnya sumber benih dengan lokasi perkebunan masyarakat; 3) harga bahan tanaman ilegal yang lebih rendah; 4) propaganda pemalsu bahan tanaman kelapa sawit; serta 5) timbulnya kesan bahwa adanya kesulitan dalam persyaratan administrasi pembelian kecambah langsung dari produsen benih (Agustira et. al., 2015:319). "Minimnya pengetahuan petani disebabkan minimnya kegiatan penyuluhan yang menyentuh langsung pekebun rakyat, bimbingan, dan konsultasi teknis. Minimnya kegiatan penyuluhan, bimbingan, dan konsultasi oleh dinas terkait terutama Dinas Perkebunan dan Balai Penyuluhan Pertanian disebabkan minimnya dana operasional, terbatasnya kualitas, dan kuantitas penyuluh pertanian (Agustira et. al., 2015:319)".

4) Produk

Hasil evaluasi produk program perkebunan kelapa sawit rakyat di Kabupaten Nunukan belum memenuhi target sesuai yang diharapkan karena terhambat oleh beberapa faktor penyebab, antara lain:

a) Modal Usaha

Dalam suatu usahatani kelapa sawit diketahui bahwa investasi yang paling banyak menelan biaya adalah biaya pupuk dan pemupukan yaitu mencapai 60 persen, biaya pemupukan yang tinggi (jika lahannya kurang-tidak subur). Rata-rata kendalanya dari faktor tingginya biaya pemupukan, jika harga pupuk naik atau langka maka petani kelapa sawit akan kelimpungan.

"Salah satu faktor penghambat yang saat ini sangat dirasakan oleh warga adalah keterbatasan ketersediaan pupuk, sehingga penanaman TBS tidak sesuai dengan harapan karena tidak dipupuk (Informan Petani Sawit-3, Juni 2017)".

Modal usaha biasanya berasal dari perorangan, kelompok kecil, dan rumah tangga, serta hibah pemerintah dan pemerintah daerah; volume penjualan, jumlah pekerja, dan keuntungan kotor relatif kecil. Petani hanya dapat memanfaatkan kredit ini sebagai sumber modal operasi jangka pendek dan mensubsidi arus kas keluarga di antara panen. Agustira et al. (2015:316) menjelaskan bahwa rendahnya produktivitas perkebunan kelapa sawit rakyat disebabkan oleh banyak faktor, yaitu: rendahnya penggunaan benih unggul, minimnya pengetahuan pekebun rakyat mengenai kultur teknis kelapa sawit maupun lemahnya kelembagaan petani, serta keterbatasan modal. Berbagai upaya yang dilakukan pemerintah baik pusat maupun daerah dengan berbagai program di antaranya program revitalisasi perkebunan, program penggantian bibit palsu, maupun berbagai program penyuluhan perkebunan. Namun, program-program tersebut belum dirasakan secara langsung kepada pekebun rakyat.

Banyak pekebun rakyat yang mengeluhkan sulitnya mendapatkan benih unggul dan minimnya kegiatan penyuluhan yang secara langsung dan berkala membahas permasalahan mereka dalam melaksanakan kultur teknis". I Ketut Kariyasa (2015:154-155) menemukan bahwa "produktivitas perkebunan sawit rakyat masih rendah akibat masih banyak petani yang menggunakan bibit tidak bersertifikat/palsu/asalan. Masalah tersebut disebabkan oleh: (i) belum tersedianya bibit bersertifikat secara memadai di tingkat petani, (ii) rendahnya pemahaman petani terhadap penggunaan bibit bersertifikat, (iii) kurangnya akses petani terhadap bibit bersertifikat, (iv) harga bibit bersertifikat relatif mahal, (v) bibit tidak bersertifikat bisa beredar dengan cara mudah dan murah, dan (vi) sulit membedakan antara bibit bersertifikat dan tidak bersertifikat/palsu". Pada tingkat petani, masalah tersebut disebabkan oleh kesulitan petani pada pemenuhan modal dasar untuk menjalankan usahanya, sebagaimana hasil wawancara berikut ini.

"Keterbatasan kost/biaya yang dimiliki petani mengakibatkan penanaman lahan sawit yang tidak jelas asal sehingga tiga tahun kemudian hasil tidak sesuai harapan karena banyaknya TBS yang berjenis DURA (cangkalnya lebih tebal) yaitu karena merusak mesin. Jenis DURA ditolak oleh perusahaan jika musim panen produksi berlimpah, namun disaat-saat tertentu jenis DURA diterima oleh perusahaan (Informan Petani Sawit-3, Juli 2017)".

Hasil wawancara di atas menunjukkan bahwa petani sawit rakyat mengalami kesulitan dalam penyediaan modal usaha terutama biaya untuk pembelian bibit unggul sawit. "Kredit perbankan yang ditujukan bagi perkebunan kelapa sawit, hampir tidak ada yang diterima oleh petani mandiri kelapa sawit yang berjumlah 3 juta orang. Pihak perbankan menyatakan mereka tidak berani memberikan kredit kepada petani mandiri, hal ini semakin memperbesar ketimpangan antara petani mandiri dan perkebunan kelapa sawit (Yakub dan

Samon, 2011:13). Namun, sebagian petani belum dapat menjangkau sistem pinjaman modal yang disiapkan oleh pihak bank atau karena dianggap tidak layak menggunakan kredit semacam itu untuk membiayai investasi jangka panjang (apalagi untuk biaya *replanting* atau penanaman kembali).

Sebagai alternatif solusi masalah di atas, Haryana, A. (2010:24) menyebutkan sejumlah langkah operasional yang diperlukan, di antaranya: "(i) modifikasi program revitalisasi perkebunan kelapa sawit melalui penyediaan fasilitas kredit tanpa jaminan, terutama untuk peremajaan perkebunan kelapa sawit rakyat. Hal ini sebagai solusi masalah sertifikat dan avalis yang dijumpai pada program revitalisasi perkebunan kelapa sawit, (ii) pemberian subsidi bunga sehingga tingkat bunga kredit menjadi murah dan terjangkau oleh petani, (iii) penyediaan tenaga pendamping dalam penerapan inovasi teknologi dan kelembagaan. Tenaga pendamping ini adalah tenaga yang kompeten di bidang teknologi budidaya kelapa sawit dan kelembagaan petani, dan (iv) penyediaan lahan bagi petani untuk menguasai lahan-lahan terlantar atau lahan lain sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku".

Selain itu, lebih lanjut Haryana (2010) menyarankan agar pemerintah daerah dan perusahaan mungkin dapat memberikan pinjaman jangka panjang kepada petani dengan pengaturan kemitraan dan persyaratan pinjaman yang relatif mudah serta tingkat suku bunga yang relatif rendah. Selain itu kegiatan Penyuluhan tentang meningkatkan produktivitas usahatani kelapa sawit, Pemerintah dan pemerintah daerah atau pihak terkait agar dapat memfasilitasi petani untuk mendapatkan kemudahan mendapatkan sarana produksi dengan harga yang terjangkau.

b) Pemasaran

Pemasaran hasil perkebunan kelapa sawit dalam bentuk tandan buah segar (TBS) menjadi kendala tersendiri bagi pekebun sawit. Biasanya mereka menjual TBS ke "Broker" atau "Pengepul" yang datang ke lokasi pekebun pada saat panen, sebagaimana hasil wawancara berikut ini:

"Pembeli dari Tawau pada saat panen langsung jemput bola (membeli hasil produksi), jadi petani terima bersih, namun kendalanya pembayarannya lambat, kadang 2 atau 1 bulan baru dibayar (Informan Petani Sawit-3, Juli 2017)".

Petani Sawit-2: "Permasalahan yang dihadapi petani adalah kendala dalam pemasaran karena pembeli dari Tawau datangnya 2 bulan atau 3 bulan sekali (tidak lancar) disebabkan oleh pada tahun 2015/2014 belum ada pabrik sawit terdekat dari kebun petani sawit (Informan Petani Sawit-2, Juli 2017)".

"Harga TBS di PT. BSI belum mengikuti penetapan harga provinsi segingga petani menerima produk dari hasil penjualan lebih rendah dibanding kan petani sawit yang ada di Desa Srinanti dan tabur Lestri (Informan Petani Sawit-3, Juli 2017)".

Hasil wawancara di atas menunjukkan bahwa petani sawit belum dapat menikmati output/produksi kelapa sawitnya secara maksimal karena terhambat masalah penjualan atau pemasaran. Penjualan TBS masih mengandalkan jalur "tidak resmi" melalui "agen/broker/pengepul" (lokal dan non-lokal) yang bersedia membeli TBS petani sesuai dengan harga yang mereka tetapkan sendiri. Agen lokal sering juga merupakan petani dan tokoh terkemuka dalam hirarki sosial dan politik lokal, yang tampaknya memiliki motivasi utama untuk mencari keuntungan dari para petani sawit. Selanjutnya, agen lokal menjual langsung ke penggilingan, mereka melakukannya melalui 'broker'. Broker ini memperoleh biaya persentase tetap untuk menghubungkan agen ke pabrik (biasanya sampai dengan 2%). Mereka menyediakan arus kas penting, karena mereka membayar agen setiap hari sementara pabrik biasanya hanya membayar mereka setiap minggu atau setiap bulan.

Agen TBS semacam ini memiliki resiko yang relatif kecil, tugas mereka dianggap selesai setelah melakukan fungsi pembelian dan pengiriman TBS ke penggilingan sawit. Fenomena seperti ini berpotensi mengakibatkan beberapa agen melakukan spekulasi (misalnya dengan menurangi berat TBS) dalam upaya untuk menutup kerugian. Namun, jalur transaksi untuk agen tampak cukup konsisten, wawancara lapangan awal menunjukkan variasi besar dalam biaya transaksi, baik dalam hal biaya agen dikirimkan ke petani dan biaya yang dikenakan pada agen pada titik penjualan berikutnya. Masalah lainnya adalah ketersediaan Pabrik Kelapa Sawit (PKS) dan harga jual TBS ke "agen/pengepul" yang cenderung fluktuatif atau sesuai dengan kesepakatan, sebagai berikut:

"Harga komoditas hasil kebun sawit (TDS) cenderung fluktuatif, berkisar antara Rp. 900 rb-1 juta/ton. Dalam 1 hari satu juta tapi turun seratus tapi sekarang bertahan 900/ton harga tertinggi pernah dikasi satu juta sama juga harga satu juta baru enam kali (Informan Petani Sawit-2, Juli 2017)".

"Harga jual TBS ke Tawau lebih tinggi dibanding harga jual ke PKS lokal (PT. Sampurna) pada tahun 2016, paling tinggi 600-700 ribu rupiah untuk hasil kebun sawit yang umumnya mau masak 1 tahun produksi selama satu tahun. Sementara, satu kelompok dapat menghasilkan hampir 70 ton satu kali musim panen atau tiap 4 bulan (Informan Petani Sawit-3, Juli 2017)".

Fluktuasi harga penjualan TBS petani sawit sebagaimana wawancara di atas tentu berpengaruh langsung terhadap jumlah pendapatan petani kelapa sawit. Alasan petani di beberapa wilayah di Kabupaten Nunukan menjual TBS ke Tawau karena sedikitnya atau bahkan tidak adanya industri pengolahan TBS, khususnya di sentra perkebunan kelapa sawit di kabupaten ini. Kondisi ini berakibat langsung pada nilai jual produk-produk pertanian yang dihasilkan oleh petani yang pada gilirannya mempengaruhi pendapatan dan kesejahteraan masyarakat yang sebagian besar berprofesi sebagai petani (Presilla, 2011:108).

Yakub dan Samon (2011:15) juga menjelaskan bahwa "fluktuasi harga TBS yang cukup tinggi, cukup menyulitkan petani untuk bisa memastikan keuntungan yang diperoleh. Bagi petani yang menjual produksinya ke tengkulak, harga TBS per kilogram yang diterima bisa lebih rendah 50 persen dari yang ditetapkan perusahaan. Jika dibandingkan dengan pendapatan yang diterima oleh pihak perkebunan dan pabrik kelapa sawit tentu kerja keras para petani dan buruh perkebunan sawit ini sangat tidak sebanding. Besarnya eksploitasi yang dilakukan oleh perusahaan-perusahaan kelapa sawit dirasakan tidak adil dan seringkali menimbulkan konflik antara pihak perkebunan atau perusahaan dengan petani sekitar atau buruh perkebunan".

Untuk mencegah fluktuasi harga yang merugikan petani sawit, pemerintah melalui Kementan telah mengeluarkan Permentan 14//Permentan/OT.140/2/2013 yang intinya mengatur dan memberikan kewenangan bagi Pemerintah Daerah dalam pelaksanaan pembelian TBS kelapa sawit produksi pekebun (Pasal 2). Peraturan ini dimaksudkan sebagai dasar hukum dan bertujuan untuk memberikan perlindungan dalam perolehan harga wajar TBS kelapa sawit produksi pekebun, dan menghindari adanya persaingan tidak sehat diantara Pabrik Kelapa Sawit (PKS). Pada Pasal 4 dan 5 Peraturan ini, diatur pula secara teknis tatacara: 1) penjualan TBS oleh pekebun kepada perusahaan melalui kelembagaan pekebun untuk diolah dan dipasarkan sesuai dengan perjanjian kerjasama; 2) adanya perjanjian kerjasama yang harus dibuat secara tertulis dengan diketahui bupati/walikota atau gubernur; 3) dan, penyerahan kewenangan kepada Kepala Dinas terkait; serta 4) rumus TBS oleh Perusahaan didasarkan rumus harga pembelian TBS: $H\ TBS = K \{H_{ms} \times R_{ms} + H_{is} \times R_{is}\}$.

Permentan tentang Pedoman Penetapan Harga Pembelian Tandan Buah Segar Kelapa Sawit Produksi Pekebun di atas tentu membawa "angin segar" bagi para petani sawit rakyat jika ditindaklanjuti dan dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Nunukan. Namun, sangat di sayangkan, setelah hampir 4 (empat) tahun diterbitkan, peneliti belum menemukan fakta tindaklanjut atau adanya pengaturan yang jelas di tingkat pengambil kebijakan untuk membenahi masalah mekanisme penjualan maupun harga dasar pokok TBS petani. Seandainya, pihak terkait dapat mengatasi tantangan yang disebutkan di atas, tentu hasilnya dapat memberikan perbaikan nyata pada mata pencaharian petani sawit terutama di kalangan rumah tangga karena pentingnya kelapa sawit sebagai sumber pendapatan. Bagi keluarga yang sangat bergantung pada kelapa sawit, fluktuasi harga dan produktivitas dapat memberi dampak besar pada penghidupan.

Perkebunan kelapa sawit petani yang sangat produktif memiliki potensi untuk mengurangi kemiskinan. Untuk itu, Yakub dan Samon (2011:22) menyarankan agar pemerintah daerah mengusahakan "pengolahan TBS menjadi minyak sawit mentah skala mini melalui koperasi-koperasi petani menjadi suatu pilihan yang memungkinkan untuk meningkatkan kesejahteraan petani kelapa sawit di Indonesia. Dengan mesin pengolah berkapasitas 100-300 ton per hari (2000ha), kelompok-kelompok petani kelapa sawit dapat meningkatkan pendapatan mereka cukup tinggi dari lahan yang terbatas, dan mereka pun lebih memiliki kepastian harga yang jelas dibandingkan dengan hanya menjual dalam bentuk bahan mentah (TBS)". Senada dengan pendapat tersebut, Irsyadi Siradjuddin (2015:12) juga menyarankan agar pemerintah daerah mengadakan perbaikan infrastruktur yang memadai untuk memudahkan pemasaran TBS petani sawit rakyat.

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil analisis dan hasil pembahasan, berkaitan dengan Evaluasi program perkebunan kelapa sawit rakyat dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Hasil Evaluasi Program Pengembangan Perkebunan Kelapa Sawit di Kabupaten Nunukan

Hasil evaluasi program CIPP berdasarkan kriteria evaluasi menunjukkan bahwa 1) **Konteks:** Program relevan dengan kondisi dan kebijakan daerah dan kebutuhan petani, mendorong kemandirian petani, meningkatkan PAD; menyediakan lapangan kerja dan kesempatan usaha; meningkatkan produksi, produktivitas, kualitas, nilai tambah, daya saing, dan pangsa pasar; 2) **Input:** Program didukung oleh sejumlah UU, PP, Permentan, dan Panduan Pelaksanaan/Juknis/SOP. Organisasi dan manajemen serta sarana dan prasarana pendukung program "cukup/memadai", ditunjang oleh tim teknis kegiatan dengan pembagian kerja yang jelas dan ketersediaan anggaran (APBN dan APBD); 3) **Proses:** Pelaksanaan program "cukup/memadai", terdapat kegiatan sosialisasi, penyaluran bantuan, pelaksanaan kegiatan, pembinaan dan pendampingan, supervisi/monitoring yang dilakukan oleh penanggungjawab program sesuai dengan jadwal pelaksanaan; dan, 4) **Produk:** Capaian produksi/produktivitas program dibandingkan dengan target program "cukup/memadai" di mana terdapat peningkatan produksi walaupun tidak signifikan, namun berkontribusi positif terhadap peningkatan pendapatan petani sawit rakyat.

2. Faktor Pendukung dan Penghambat

Faktor *pendukung* sesuai hasil evaluasi CIPP, antara lain: 1) dukungan kebijakan sebagai payung hukum pelaksanaan kegiatan dan pendanaan; 2) memiliki sumberdaya pelaksana program memadai, mekanisme pelaksanaan kegiatan lengkap dan tersusun secara sistematis, serta sosialisasi program; 3) partisipasi petani sawit tinggi; 4) adanya bantuan pemerintah; dan 5) pembinaan dan pendampingan budidaya sawit. Sedangkan, faktor *penghambat* yang teridentifikasi sesuai hasil evaluasi CIPP, antara lain: 1) Kondisi geografis dan keterbatasan infrastruktur; 2) ketergantungan terhadap bantuan, motivasi dan kemandirian masih rendah; 3) Organisasi dan manajemen belum optimal; 4) jumlah dan pelayanan PPL belum optimal; 5) tingkat pendidikan dan pengetahuan petani sawit rendah, keterbatasan pengalaman, perilaku kurang mendukung adopsi teknologi, dan produktivitas rendah; 6) Modal usaha dan pupuk subsidi kurang memadai, lahan kebun kecil, tenaga pendamping kurang, dukungan fasilitas pendanaan minim; 7) Biaya pemupukan tinggi, ketersediaan bibit unggulan sawit kurang, pembagian bantuan kurang merata; dan, 8) fluktuasi harga TBS.

B. Saran

Peneliti menyarankan beberapa aspek penting terkait hasil penelitian ini, baik secara teoritis maupun praktis, sebagai berikut:

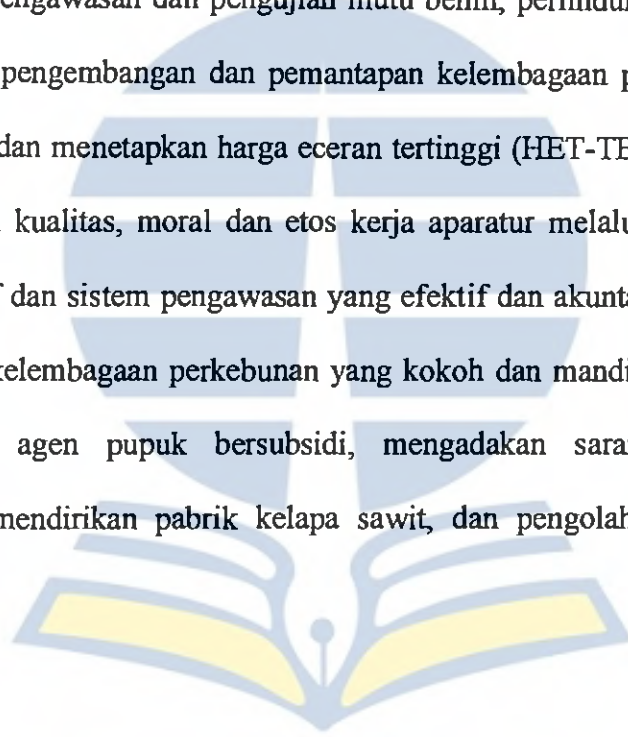
1. Teoritis

Kebijakan pengelolaan dan peningkatan produktivitas dan mutu kelapa sawit secara teoritis disarankan merujuk pada pendapat Dunn (2003:610) agar alternatif kebijakan terpilih harus memperhatikan: *effectiveness*, *efficiency*, *adequacy*, *equity*, *responsiveness*, dan *accuracy*. Pemilihan kebijakan

yang tepat dapat mendukung peningkatan produktivitas tanaman serta mutu kelapa sawit rakyat secara bertahap, dengan pengelolaan yang lebih efektif (waktu), efisien (biaya) dan memenuhi unsur kecukupan baik dari perspektif pelaksana maupun sasaran/target program.

2. Praktis

Secara praktis antara lain: 1) Kebijakan: Menyusun program peremajaan kelapa sawit, pengembangan industri benih yang berbasis teknologi dan pasar, peningkatan pengawasan dan pengujian mutu benih, perlindungan plasma nutfah kelapa sawit, pengembangan dan pementapan kelembagaan petani, memberikan modal usaha, dan menetapkan harga eceran tertinggi (HET-TBS); 2) Manajemen: Meningkatkan kualitas, moral dan etos kerja aparatur melalui lingkungan kerja yang kondusif dan sistem pengawasan yang efektif dan akuntabel; 3) Organisasi: Membangun kelembagaan perkebunan yang kokoh dan mandiri; 4) Infrastruktur: Menyediakan agen pupuk bersubsidi, mengadakan sarana dan prasarana transportasi, mendirikan pabrik kelapa sawit, dan pengolahan minyak kelapa sawit.



DAFTAR PUSTAKA

Sumber Buku:

- Abdul Wahab, Solichin (2008). *Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: PT. Bumi Aksara
- Adi, Isbandi Rukminto (2003). *Pemberdayaan, Pengembangan Masyarakat dan Intervensi Komunitas: Pengantar pada Pemikiran dan Pendekatan Praktis*. Edisi revisi Jakarta: Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia.
- Agustino, Leo. 2008. *Dasar-dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Penerbit Alfabeta.
- Alim Sumarno (2012). *Penelitian Kausalitas Komparatif*. Surabaya: Elearning UNESA.
- Anderson, James E. (1979). *Public Policy Making*. New York : Holt, Rinehart and Winston.
- Arikunto, Suharsimi dan Jabar, Cepi S.A (2009). *Evaluasi Program Pendidikan: Pedoman teoritis Praktis bagi Mahasiswa dan Praktisi Pendidikan*. Jakarta: Bumi Aksara
- Atmadi, Sutrisno (2009). *Panduan Membangun Gugus Mutu*. Jakarta: PT. Bernam Cipta Perkasa.
- BPS Kabupaten Nunukan (2016). *Kabupaten Nunukan Dalam Angka 2016*. Nunukan: Badan Pusat Statistik.
- Danim, Sudarwan (2005). *Pengantar Studi Penelitian Kebijakan*. Jakarta: PT Bumi Aksara).
- Dunn, William N. (2003). *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Diterjemahkan oleh Wibawa dkk. Indonesian Edition. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Dunn, William N. (2000). *Pengantar Analisis Kebijakan Publik (terjemahan)*. Yogyakarta: Penerbit Gajah Mada University Press.
- Dye, Thomas R. (1976). *Policy Analysis*. Alabama: The University of Alabama Press.
- Dye, Thomas R. (1981). *Understanding Public Policy*. New Jersey: Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- Englewood. (1981). *Understanding Public Policy*. New Jersey: Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- Farida Yusuf Tayibnapi, (2008). *Evaluasi Program dan Instrumen Evaluasi Untuk Program Pendidikan dan Penelitian*, Rineka Cipta, Jakarta
- Grindle, Merilee S., ed. (1980). *Political Theory and Policy Implementation in the Third World*. NJ: Princeton University Press, 1980), hh. 6-11.

- Heck, Ronald H. (2004). *Studying Educational and Social Policy. Theoretical Concepts and Research Methods*. Lawrence Erlbaum Associates, Publisher.
- Herjanto, E. (2007). *Manajemen Operasi*. Jakarta: Grasindo
- Hill, Michael (2005). *The Policy Process in the Modern State*. London: Prentice Hall.
- Hogwood, Brian W. dan Lewis E. Gunn (1986). *Policy Analysis for the Real World*, UK: Oxford University Press.
- Hupe, Peter J dan Hill, Michael J. (2006). *The Three Action Levels of Governance: Reframing the Policy Process Beyond the Stages Model* dalam Pieters, B. Guy dan Jon Pierre eds., (2006) "*Handbook of Public Policy*", Sage Publications.
- Indiahono, Dwiyanto. 2009. *Kebijakan Publik Berbasis Dynamic Analisis*. Gava Media: Yogyakarta.
- Irawan (2009). *Modul Metodologi Penelitian: Analisis Data Kualitatif*. Tangerang Selatan: Universitas Terbuka
- Iskandar Wiryokusumo. (2011). *Dasar-dasar Pengembangan Kurikulum*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Lester, James P. and Joseph Stewart, (2000). *Public policy: An evolutionary approach*. Wadsworth CT: Thomson Learning.
- Mazmanian, Daniel A and Paul A. Sabatier (1983). *Implementation and Public Policy*. New York-USA: Scott Foresman and Company.
- Mertens, D. & Wilson, A. (2012). *Program Evaluation Theory and Practice: A Comprehensive Guide*. New York: Guilford Press.
- Mustopadidjadja, AR. (2002). *Manajemen Proses Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan Evaluasi Kinerja*. Jakarta: LAN
- O. Jones, Charles (1984). *An Introduction to the Study of Public Policy*. Third Edition. Monterey: Book/Cole Publishing Company.
- Parsons, Wayne (2009). *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*, Diterjemahkan oleh Tri Wibowo Budi Susanto. (Jakarta: Prenada Media Group.
- Patton, Carl V. & David S.W. (1986). *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*. New Jersey: Prentice Hall.
- Preskill, H., & Torres, R. T. (1999). *Evaluative inquiry for learning in organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Ripley, Randall B. and Grace A. Franklin (1986). *Policy Implementation and Bureaucracy*, second edition. Chicago-Illinois: The Dorsey Press.
- Scriven, M. (1991). *Evaluation thesaurus* (4th ed.). Thousand Oaks, CA: Sage. Publication.

- Setiadi, Elly M. dan Usman Kolip. 2011. *Pengantar Sosiologi*. Jakarta: Kencana Preneda Media Group.
- Stufflebeam L, Daniel cs (1991). *Evaluation Models, viewpoint on Educational and Human Services Evaluation*: Kluwer-Nijhoff Publishing- Boston.
- Stufflebeam, D. L. (2003). *The CIPP model for evaluation*. In D. L. Stufflebeam & T. Kellaghan (Eds.), *The international handbook of educational evaluation* (Chapter 2). Boston, MA: Kluwer Academic Publishers.
- Stufflebeam, D. L. (2003-b). *Institutionalizing evaluation in schools*. In T. Kellaghan & D. L. Stufflebeam (Eds.), *The international handbook of educational evaluation* (Chapter 34). Boston: Kluwer.
- Stufflebeam, D. L., & Shinkfield, A. J. (2007). *Evaluation theory, models, & applications*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Stufflebeam, Daniel L. (2002). The CIPP Model for Evaluation in Evaluation Models: *Viewpoints on Educational and Human Services Evaluation, Second Edition*. Stufflebeam, Daniel L., Madaus, George F., Kellaghan, Thomas (editor). New York: Kluwer Academic Publishers.
- Subarsono, AG. *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Sugiyono (2008). *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R & D*. Bandung: Alfabeta
- Suharno (2010). *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Jogyaakarta: Penerbit UNY Press.
- Suharto, Edi (2005). *Analisis Kebijakan Publik: Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial*. Bandung: Alfabeta.
- Sunggono, Bambang (1994). *Hukum dan Kebijaksanaan Publik*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Suwitri, Sri (2016). *Modul Analisis Kebijakan Publik: Konsep Dasar Kebijakan*. Tangerang Selatan: Universitas Terbuka
- Syamsulbahri (1996). *Bercocok Tanam Tanaman Perkebunan Tahunan*, Yogyakarta: UGM Press.
- Theodoulou, Stella Z, dan Chris Kofinis. (2004). *The Art of The Game: Understanding American Public Policy Making*, Washington DC: Wadsworth.
- Tjokroamidjojo, Bintoro (2000). "Good Governance" *Paradigma Baru Manajemen Pembangunan*, Jakarta.
- Vedung, Evert (1997). *Public Policy and Program Evaluation*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Wahab, Solichin Abdul. 2004. *Analisis Kebijaksanaan; Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Bumi Aksara: Jakarta.
- Wibawa, Samudra (1994). *Evaluasi Kebijakan Publik*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

- Wibowo (2007). *Manajemen Kinerja*. Jakarta: Penerbit PT. Raja Grafindo
- Winarno, Budi (2002). *Teori Dan proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media press.
- Wollmann, Hellmut edited by Frank Fischer, Gerald J. et.al. (2007). *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. Taylor & Francis Group.
- Young, Eoin, and Lisa, Quinn (2002). *Writing Effective Public Policy Paper: A Guide of Advisor in Central and Eastern Europe*. Budapest: Local Government and Public Service reform Initiative.

Sumber Jurnal:

- Agustira, Muhammad Akmal, R. Amalia, R. Nurkhoiry (2015). *Program Sawit Untuk Rakyat (Perkebunan sawit rakyat) Sebagai Upaya Peningkatan Produktivitas, Pemberdayaan, Keberlanjutan, dan Kesejahteraan Pekebun Kelapa Sawit Rakyat*. Prosiding Seminar Nasional: Membangun Daya Tahan Pertanian Dalam Rangka Pemberdayaan Petani dan Perlindungan Pertanian, 2015, hal. 315-324. Medan: Pusat Penelitian Kelapa Sawit.
- Ahmad, Irmayanti, Alimudin Laapo, Rukavina Baksh (2015). *Analisis Kelayakan Investasi Pada Usaha Perkebunan Kelapa Sawit Rakyat di Desa Bambaira Kecamatan Bambaira Kabupaten Mamuju Utara*. e-J. Agrotekbis 3 (3) : 381 - 389 , Juni 2015
- Asro' Laelani (2011). *Analisis Usaha Tani Kelapa Sawit Di Desa Hampalit Kecamatan Katingan Hilir Kabupaten Katingan*. Ziraa'ah, Volume 32 Nomor 3, Oktober 2011 Halaman 225-230 ISSN 1412-1468.
- Badrun, M. (2010). *Konsepsi Pola PIR. Tonggak Perubahan: Melalui PIR Kelapa Sawit Membangun Negeri*. Direktorat Jenderal Perkebunan, Kementerian Pertanian Republik Indonesia.
- Bangun (2010). *Pengembangan Sistem Integrasi Sapi dalam Peningkatan Pendapatan Petani Di Provinsi Riau*. Jurnal Teroka, Agustus 2010, Vol. 10, No.2, pp. 161-174.
- Daemeter Consulting (2015). *Indonesian Oil Palm Smallholder Farmers: A Typology of Organizational Models, Needs, and Investment Opportunities*. Bogor: Daemeter Consulting.
- Dini, Bayu Arti (2011). *Analisis Strategi Kebijakan Pemerintah Terkait dengan Perkembangan Industri Kelapa Sawit Nasional (Studi Kasus di PTPN IV, Medan Sumatera Utara)*. Program Studi Teknologi Industri Pertanian Sekolah Pasca Sarjana Institut Pertanian Bogor.
- Haryana, A., Jarot Indarto, Noor Avianto (2010). *Naskah Kebijakan (Policy Paper): Kebijakan dan Strategi Dalam Meningkatkan Nilai Tambah dan Daya Saing Kelapa Sawit Indonesia Secara Berkelanjutan dan Berkeadilan/ Jakarta, Direktorat Pangan dan Pertanian BAPPENAS*.

- I Ketut Kariyasa (2015). *Analisis Kelayakan Finansial Penggunaan Bibit Bersertifikat Kelapa Sawit di Provinsi Kalimantan Barat*. Jurnal Agro Ekonomi, Volume 33 Nomor 2, Oktober 2015: 141-159.
- Irsyadi Siradjuddin (2015). *Dampak Perkebunan Kelapa Sawit Terhadap Perekonomian Wilayah di Kabupaten Rokan Hulu*. Jurnal Agroteknologi, Vol. 5 No. 2, Februari 2015 : 7-14.
- Karatas Hakan and Fer Seval (2011). *CIPP evaluation model scale: development, reliability and validity*. Procedia Social and Behavioral Sciences 15 (2011) 592–599. Published by Elsevier Ltd.
- Marlinawati (2014). *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Program Revitalisasi Perkebunan Sawit Di Desa Tapung Jaya Kecamatan Tandun Kabupaten Rokan Hulu*. Jom FISIP Volume 1 No.2 - Oktober 2014.
- Ni Wayan Hermayanti, Zainal Abidin, Hurip Santoso (2013). *Analisis Daya Saing Usahatani Kelapa Sawit Di Kecamatan Waway Karya Kabupaten Lampung Timur*. JIIA, Volume 1 No. 1, Januari 2013.
- Presilla, Mayasuri (2011). *Optimalisasi Sumber Daya Alam Menuju Pembangunan Ekonomi dan Kesejahteraan Masyarakat*. Jurnal Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan, Th. 24, Nomor 2, Agustus 2011. Pusat Penelitian Sumber Daya Regional, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI)
- Rutherford, Diana Duff et all. (2016). *“Impact of an Agricultural Value Chain Project on Smallholder Farmers, Households, and Children in Liberia”*. World Development, Vol.83, pp. 70-83.
- Septianita (2009). *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Produksi Kelapa Sawit (Elaeis quinensis Jack) dan Kontribusinya Terhadap Pendapatan Keluarga di Desa Makartitama Kec. Peninjauan Kab. OKU*. AgronobiS, Vol. 1, No. 2, September 2009, Hal; 78 - 85.
- Sismudjito (2016). *Pemberdayaan Sosial Ekonomi Petani di Perkebunan Inti Rakyat: Studi Kasus di Kisaran, Sumatera Utara*. Sodality. Jurnal Sosiologi Pedesaan. April 2016, hal 61-69
- Solihat, Siti (2007). *Pengaruh Motivasi Kerja dan Kemampuan Kerja terhadap Produktivitas Kerja Karyawan PT. Safilinda Permata*. Bandung: FPIPS-UPI.
- Stufflebeam, D. L. (1971). *The use of experimental design in educational evaluation*. Journal of Educational Measurement, 8 (4), 267–274.
- Tumanggor, Delly Yohanna (2012). *Dampak Pemanfaatan Limbah Padat Kelapa Sawit Terhadap Kondisi Sosial Ekonomi Masyarakat di PT Perkebunan Nusantara IV Bah Jambi Kecamatan Jawa Maraja Bah Jambi Kabupaten Simalungun, Sumatera Utara*. Universitas Pendidikan Indonesia Repository.Upi.Edu

- Van Meter, Donald S.; Van Horn, Carl E. (1975). *The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework*. Journal of Administration & Society, Volume 6 (4): 445 SAGE – Feb 1, 1975.
- Yakub, Achmad dan Elisha Kartini Samon (2011). *Policy paper: 100 Tahun Industri dan Perkebunan Sawit di Indonesia: "Saatnya Memajukan Kepentingan Nasional dan Kemakmuran Rakyat Tani"*. Jakarta: Serikat Petani Indonesia (SPI).
- Zhang Guili, Nancy Zeller, Robin Griffith, Debbie Metcalf, Jennifer Williams, Christine Shea, and Katherine Misulis (2011). *Using the Context, Input, Process, and Product Evaluation Model (CIPP) as a Comprehensive Framework to Guide the Planning, Implementation, and Assessment of Service-learning Programs*. Journal of Higher Education Outreach and Engagement, Volume 15, Number 4, p. 57, (2011)

Sumber Tesis:

- Andi Hilda (2009). *Evaluasi Kebijakan Pengawasan Pestisida di Kabupaten Sigi*. Tesis: Program Studi Administrasi Publik Universitas Tadulako.
- Ariyanto, .Gamar. (2001). *Pendampingan Sebagai Salah Satu Alternatif Pemberdayaan Masyarakat (Studi Kasus Pendampingan Masyarakat Suku Nawaripi di Kabupaten Mimika, Propinsi Irian Jaya)*. Tesis Program Pascasarjana Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UI.
- Nurleli (2008). *Pengembangan Komoditas Unggulan Perkebunan di Kabupaten Tanggamus Propinsi Lampung*. Tesis: Program Pasca Sarjana Institut Pertanian Bogor.

Sumber Dokumen Peraturan:

- Direktorat Jenderal Perkebunan (2015). *Statistik Perkebunan Indonesia Komoditas Kelapa Sawit 2014 - 2016*. Jakarta: Direktorat Jenderal Perkebunan, Kementan.
- Dirjen Perkebunan (2013). *Pedoman Teknis Pengembangan Tanaman Kelapa Sawit Tahun 2014*. Jakarta: Kementerian Pertanian, Direktorat Jenderal Perkebunan.
- Dirjen Perkebunan (2015). *Peningkatan Produksi dan Produktivitas Tanaman Tahunan: Pedoman Teknis Pengembangan Tanaman Kelapa Sawit*: Jakarta: Kementerian Pertanian, Direktorat Jenderal Perkebunan.
- Keputusan Menteri Pertanian Nomor: 31/Permentan/OT.140/3/ 2010, tanggal 19 Maret 2010 tentang Pedoman sistem pemantauan, evaluasi dan pelaporan pembangunan pertanian.
- Dinas Kehutanan dan Perkebunan (2016). *Laporan Akhir Tahun Anggaran 2011-2016 Kabupaten Nunukan*.
- Dinas Kehutanan dan Perkebunan (2016). *Rencana Strategis Tahun 2015-2016*. Nunukan: Dishutbun

Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan (2016). Rencana Strategis Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kabupaten Nunukan Tahun 2016-2021. Nunukan: DPKP.

Pemerintah Daerah Nunukan (2016). Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Nunukan 2016-2021. Nunukan: Pemda Nunukan.

Permentan Nomor 14/Permentan/OT.140/2/2013 *tentang Pedoman Penetapan Harga Pembelian Tandan Buah Segar Kelapa Sawit Produksi Pekebun.*

Permentan RI Nomor: 18/Permentan/KB.330/5/2016 *tentang Pedoman Peremajaan Perkebunan Kelapa Sawit.*

Undang-Undang Republik Indonesia No. 16 Th 2006 tentang Sistem Penyuluhan Pertanian Perikanan dan Kehutanan.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 tahun 2004 Tentang Perkebunan

Sumber Website:

http://effectivecooperation.org/wp-content/uploads/2015/12/Indonesia_inclusive-development-results-for-small-holder-farmers-in-the-palm-oil-sector_final.pdf, diakses 13 Agustus 2017.

Robinson, Bernadette. The CIPP Approach to Evaluation. www.cedmaeurope.org/.../Summary%20ROI%20on%20Training%20fo, diakses 14 Juli 2017.

<http://www.kbbi.web.id/sosialisasi/>, diakses 8 Agustus 2017.

<http://www.anggaran.kemenkeu.go.id/dja//edef-konten-view.asp?id=628>, diakses 16 September 2017.

Lampiran 1: Pedoman Wawancara

KOMPONEN DAN DIMENSI MODEL CIPP
PROGRAM PENGEMBANGAN PERKEBUNAN KELAPA SAWIT RAKYAT
DI KABUPATEN NUNUKAN

No	Aspek	Komponen	Indikator Keberhasilan Program	Sumber Informasi/ Informan	Pertanyaan Wawancara
1.	Context	Latar belakang dan relevansi dengan program	Adanya relevansi program dengan pihak/instansi terkait	Kepala Dinas, Kepala Bidang	1. Apakah terdapat program/kebijakan pengembangan perkebunan kelapa sawit rakyat di Kab. Nunukan? 2. Apa saja yang menjadi latar belakang penyusunan program pengembangan tersebut? 3. Apa nama program pengembangan perkebunan kelapa sawit rakyat tersebut? 4. Apa maksud dan tujuan pengembangan program tersebut? 5. Apa kelemahan dan kekuatan program baru yang dapat diidentifikasi dibanding program terdahulu? 6. Bagaimana program tersebut relevan dengan kebutuhan petani? 7. Siapa saja yang bertanggungjawab dan terlibat dalam program pengembangan tersebut?
2.	Input	Panduan Pelaksanaan/ Juknis/SOP	- Adanya Pedoman dari Pusat - Tersedianya Panduan Pelaksanaan/ Juknis / SOP	Kepala Bidang, Kasi,	1. Bagaimana dasar aturan penyusunan program/kebijakan pengembangan perkebunan kelapa sawit rakyat di Kab. Nunukan? 2. Apakah terdapat Panduan/pedoman Pelaksanaan dan/atau Petunjuk Teknis/SOP yang menjadi acuan dalam implementasi program? 3. Bagaimana aturan tersebut berpengaruh pada penyusunan program pengembangan?
		Organisasi / Manajemen	- Adanya sarana dan prasarana yang memadai	Kepala Bidang, Kasi, Kasubag Umum	1. Bagaimana kesiapan implementasi program ditinjau dari ketersediaan sarana dan prasarana pendukung? 2. Apakah terdapat personil/tim teknis yang khusus bertugas dalam implementasi

No	Aspek	Komponen	Indikator Keberhasilan Program	Sumber Informasi/ Informan	Pertanyaan Wawancara
			- Adanya tim teknis kegiatan - Adanya pembagian kerja yang jelas - Ketersediaan Anggaran		program? 3. Apakah terdapat <i>job description</i> (pembagian kerja) yang jelas dalam pelaksanaan program dan kegiatan? 4. Bagaimana metode dan strategi pelaksanaan program pengembangan? 5. Apakah tersedia anggaran yang memadai untuk menunjang pelaksanaan program? 6. Bagaimana strategi pengelolaan anggaran dalam pelaksanaan program pengembangan?
3.	Proses	Sosialisasi	Adanya sosialisasi	Kabid, Kasie, Poktan/ petani	1. Apakah terdapat proses sosialisasi sebelum dan selama pelaksanaan program pengembangan perkebunana kelapa sawit rakyat di Kab. Nunukan? 2. Pihak mana saja yang terlibat dalam sosialisai pengembangan dan pelaksanaan program? 3. Bagaimana koordinasi antar instansi dalam pelaksanaan program?
		Pembinaan dan Pendampingan	Adanya pembinaan dan pendampingan yang dilakukan penanggungjawab program	Kabid, Kasie, Poktan/ petani	1. Apakah terdapat pembinaan dan pendampingan selama pelaksanaan program pengembangan perkebunana kelapa sawit rakyat di Kab. Nunukan? 2. Bagaimana model pembinaan dan pendampingan selama pelaksanaan program? 3. Apa kendala/kesulitan yang dihadapi dalam pelaksanaan pembinaan program pengembangan?
		Supervisi /monitoring	Adanya supervisi/ monitoring internal/eksternal	Kepala Dinas, Kabid, Inspektorat	1. Apakah terdapat supervisi/monitoring internal dan eksternal selama pelaksanaan program pengembangan perkebunana kelapa sawit rakyat di Kab. Nunukan? 2. Pihak atau siapa saja yang melakukan supervisi/monitoring internal dan eksternal selama pelaksanaan program? 3. Apa hasil pelaksanaan supervisi internal dan eksternal selama pelaksanaan program? 4. Apa tindak-lanjut hasil supervisi internal dan eksternal selama pelaksanaan

No	Aspek	Komponen	Indikator Keberhasilan Program	Sumber Informasi/ Informan	Pertanyaan Wawancara
					program?
		Waktu pelaksanaan	Ketepatan waktu pelaksanaan	Kabid, Kasubag Sunggram	1. Apakah pelaksanaan program pengembangan perkebunana kelapa sawit rakyat di Kab. Nunukan memiliki jadwal yang telah disepakati? 2. Apakah jadwal tersebut juga diketahui dan dipatuhi oleh petani perkebunan kelapa sawit? 3. Bagaimana jadwal tersebut berpengaruh terhadap pelaksanaan program pengembangan perkebunana kelapa sawit rakyat di Kab. Nunukan?
4.	Produk	Produksi / Produktivitas	Capaian produksi/produktivitas dibandingkan dengan target	Kepala Dinas, Kabid, BPS	1. Bagaimana program pengembangan perkebunana kelapa sawit rakyat berpengaruh terhadap peningkatan produksi kelapa sawit di Kab. Nunukan? 2. Seberapa besar capaian produksi sawit rakyat sebelum dan sesudah program tersebut dilaksanakan? 3. Faktor-faktor pendukung apa saja yang berpengaruh terhadap capaian tersebut? 4. Kendala atau faktor penghambat apa saja yang berpengaruh terhadap capaian tersebut? 5. Hal-hal apa saja yang perlu dilakukan untuk lebih meningkatkan hasil produksi sawit?
		Pendapatan	- Peningkatan pendapatan	Kepala Dinas, Kabid, BPS, Poktan/ petani	1. Bagaimana implementasi program pengembangan perkebunana kelapa sawit rakyat berpengaruh terhadap peningkatan pendapatan petani/kelompok tani di Kab. Nunukan? 2. Seberapa besar persentase peningkatan pendapatan petani setelah mengikuti program pengembangan? 3. Seberapa besar persentase peningkatan area/lahan perkebunan sawit petani sebelum dan setelah mengikuti program pengembangan? 4. Dalam hal apa saja peningkatan produktivitas dan pendapatan berdampak pada peningkatan kesejahteraan petani sawit?

Lampiran 2: Matriks Hasil Penelitian Wawancara dari Informan

A. Hasil Wawancara Informan Dinas Pertanian

No	Pertanyaan Wawancara	Jawaban/Keterangan	
		Informan Dinas Pertanian-1	Informan Dinas Pertanian-2
A	CONTEXT		
1	Apakah terdapat program/kebijakan pengembangan perkebunan kelapa sawit rakyat di Kab. Nunukan?	Ada... program pengembangan perkebunan kelapa sawit rakyat ada sejak tahun 2004 di Kabupaten Nunukan.	Ada, program lain juga
2	Mengapa atau apa saja yang menjadi latarbelakang penyusunan program pengembangan tersebut?	Pada saat itu adanya wacana dari Gubernur Kalimantan Timur yang akan melaksanakan 1 Juta Ha kelapa sawit di seluruh wilayah Kalimantan timur termasuk Kabupaten Nunukan, dengan melihat nilai ekonomis yang dapat dihasilkan oleh kelapa sawit tersebut.	a. Antusias masyarakat untuk mengembangkan kelapa sawit. b. Prospek jangka panjang menjanjikan (pasar tersedia). c. Produktifitas kebun masyarakat rendah.
3	Apa nama program pengembangan perkebunan kelapa sawit rakyat tersebut?	Program ketahanan pangan dengan kegiatan pengembangan Bibit Unggul pertanian perkebunan, kegiatan diversifikasi tanaman, kegiatan peningkatan mutu dan keamanan pangan.	Program peningkatan produksi pertanian, perkebunan.
4	Apa maksud dan tujuan pengembangan program tersebut?	Maksud dari program pengembangan perkebunan kelapa sawit rakyat tersebut adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, menambah keragaman komoditas perkebunan yang unggulan.	Meningkatkan perekonomian masyarakat melalui pembangunan perkebunan.
5	Apa kelemahan dan kekuatan program baru yang dapat diidentifikasi dibanding program terdahulu?	Dengan keterbatasan pengalaman dalam menjalankan pengembangan perkebunan kelapa sawit rakyat sehingga identifikasi calon lahan dan calon petani mengalami hambatan.	Kelemahan : a. Kemampuan keuangan pemerintah terbatas b. Menjadikan petani tdk mandiri dan selalu bergantung atau berharap bantuan pemerintah. Kekuatan : a. Dapat meningkatkan produksi n produktifitas kebun kelapa sawit petani. b. Petani merasa adanya perhatian dr pemerintah c. Kerjasama menjadikan daerah memiliki daya saing.

No	Pertanyaan Wawancara	Jawaban/Keterangan	
		Informan Dinas Pertanian-1	Informan Dinas Pertanian-2
6	Bagaimana program tersebut relevan dengan kebutuhan petani?	a. Program pengembangan perkebunan kelapa sawit rakyat yang ditawarkan oleh masyarakat sangat bermanfaat karena banyaknya lahan masyarakat yang belum tergarap, komoditas kelapa sawit yang mempunyai nilai ekonomis tinggi, adanya pengolahan pabrik kelapa sawit (PKS).	Relevan dgn kebutuhan petani: Karena program ini ada hasil dr musrembang yaitu berdasarkan permohonan dari para petani yg ada melalui kegiatan musrembang.
7	Siapa saja yang bertanggung jawab dan terlibat dalam program pengembangan tersebut?	b. Program yang dibuat adalah hasil dari dukungan dari pemerintah daerah, pemerintah provinsi dan pemerintah pusat c. Untuk penanggung jawab dalam program kegiatan adalah Kepala Dinas selaku Pengguna Anggaran, PPK Pejabat Pembuat komitmen dan PPTK.	Yang terlibat: Pemerintah, DPRD, Petani, dan swasta
8	Bagaimana dasar aturan penyusunan program/kebijakan pengembangan perkebunan kelapa sawit rakyat di Kab. Nunukan?	Dasar dari penyusunan program pengembangan perkebunan kelapa sawit rakyat di Kabupaten Nunukan adalah permentan 18 tahun 2016 tentang Pedoman Peremajaan Perkebunan kelapa sawit, dengan dasar tersebut pemerintah kabupaten Nunukan dapat membuat program yang berkelanjutan yang dituangkan dalam rencana strategis (Renstra). Kabupaten Nunukan hingga 5 tahun kedepan.	Musrembang-RKPD-RRJM-Renstra.
9	Apakah terdapat Panduan/pedoman Pelaksanaan dan/atau Petunjuk Teknis/SOP yang menjadi acuan dalam implementasi program?	a. Permentan Nomor 18 tahun 2016 Tentang Pedoman Peremajaan perkebunan kelapa sawit b. Pedoman teknis/ Petunjuk teknis Kegiatan Pengembangan kelapa sawit	DPA- Petunjuk teknis
10	Bagaimana aturan tersebut berpengaruh pada penyusunan program pengembangan?	Sanagat berpengaruh karena Aturan tersebut merupakan pedoman dalam menyusun program dan kegiatan yang kemudian diharapkan tidak terjadinya penyimpangan – penyimpangan yang akan bertentangan dengan hukum.	Merupakan ketentuan yg harus diikuti
B	INPUT		
1	Bagaimana kesiapan implementasi program ditinjau dari ketersediaan sarana dan prasarana pendukung?	Sarana dan prasarana merupakan hal yang utama dalam upaya mendukung terlaksananya program pengembangan perkebunan kelapa sawit rakyat yang ada di Kab. Nunukan	Dari ketersediaan sarana sudah cukup memadai sehingga implementasinya masih ditemui kendala-kendala..

No	Pertanyaan Wawancara	Jawaban/Keterangan	
		Informan Dinas Pertanian-1	Informan Dinas Pertanian-2
		seperti: a. Adanya jalan penghubung seperti jalan usaha tani, jalan produksi pada kebun-kebunkelapa sawit. b. Penyediaan kebutuhan pupuk baik yang subsidi maupun pupuk non subsidi, penyediaan obat-obatan. c. Adanya alat pengolahan kelapa sawit dalam hal ini adanya beberapa PKS (Pabrik kelapa Sawit) yang tersebar di kabupaten Nunukan yang siap menerima Tandan Buah segar dari masyarakat setempat. Adanya dukungan ketersediaan terminal ataupun pelabuhan.	
2	Apakah terdapat personil atau tim teknis yang khusus bertugas dalam implementasi program?	Ada... petugas yang melaksanakan kegiatan tersebut yang berasal dari Dinas Pertanian dan Ketahanan pangan kabupaten Nunukan yang mengawal kegiatan tersebut	Ada, Dinas Pertanian bidang perkebunan
3	Apakah terdapat <i>job description</i> (pembagian kerja) yang jelas dalam pelaksanaan program dan kegiatan?	Pembagian tugas atau <i>job description</i> harus dilakukan sebagai bentuk kerja tim sehingga pelaksanaan kegiatan dapat terlaksana dengan baik sesuai dengan petunjuk teknis yang dibuat.	Ada (SK, PPTK, Tim CP/CL)
4	Bagaimana metode dan strategi pelaksanaan program pengembangan?	Strategi yang dilakukan dalam pelaksanaan program pengembangan perkebunan kelapa sawit rakyat dengan melakukan koordinasi ketingkat Desa dan Kecamatan serta petugas penyuluh lapangan tentang kesiapan lahan yang akan digunakan untuk pengembangan perkebunan kelapa sawit, kesiapan petani sebagai penerima bantuan	Melakukan pendataan dst.
5	Apakah tersedia anggaran yang memadai untuk menunjang pelaksanaan program?	Anggaran pengembangan perkebunan kelapa sawit rakyat mempunyai beberapa sumber anggaran seperti APBD I, APBD II dan Dana APBN Pusat	Tidak dapat dipastikan.
6	Bagaimana strategi pengelolaan anggaran dalam pelaksanaan program pengembangan?	Strategi pengolahan anggaran yang dilakukan pemerintah Kabupaten Nunukan dalam hal ini Dinas Pertanian dan Ketahanan pangan telah berkoordinasi baik tingkat Provinsi dan Pusat untuk melakukan pengelolaan anggaran untuk kelapa sawit yang ada di Kabupaten Nunukan	RKPD-RKA-DPA

No	Pertanyaan Wawancara	Jawaban/Keterangan	
		Informan Dinas Pertanian-1	Informan Dinas Pertanian-2
C	PROSES		
1	Apakah terdapat proses sosialisasi sebelum dan selama pelaksanaan program pengembangan perkebunana kelapa sawit rakyat di Kab. Nunukan?	Pelaksanaan program perkembangan kelapa sawit rakyat yang ada dikabupaten nunukan akan selalu di sosialisasikan di masyarakat, sehingga masyarakat yang mempunyai lahan yyang tergabung dalam kelompok tani dapat mengusulkan permohonan untuk menjadi peserta program pengembangan perkebuna kelapa sawitrakyat di kabupaten Nunukan.	Ada
2	Pihak mana saja yang terlibat dalam sosialisai pengembangan dan pelaksanaan program?	Pihak yang terlibat dalam sosialisasi pengembangan perkebunan kelapa sawit rakyat yang ada dikabupaten nunukan adalah: a. Dinas Pertanian dan ketahanan Pangan kabupaten Nunukan. b. Pemerinan Kecamatan c. Kepala Desa atau Lurah d. Babinsa e. Tokoh masyarakat f. dan masyarakat petani	Dinas PLKP, Petani, aparat pemerintah (kec, Desa)
3	Bagaimana koordinasi antar instansi dalam pelaksanaan program?	Dinas Pertanian dan ketahanan pangan kabupaten Nunukan dalam melaksanakan program pengembangan perkebunan kelapa sawit rakyat akan berkoordinasi ke pada pihak kantor Desa/ Lurah dan Kecamatan sebagai pemegang wilayah yang mengetahui lahan-lahan masyarakat yang diajukan tidak sedang bermasalah, sehingga perlunya melampirkan rekomendasi Desa/ Lurah dan Camat sebagai bentuk bahwa kegiatan perkembangan perkebunan kelapa sawit rakyat akan dilaksanakan diwilayah mereka.	Cukup baik
4	Apakah terdapat pembinaan dan pendampingan selama pelaksanaan program pengembangan perkebunana kelapa sawit rakyat di	Selain sosialisasi kegiatan masyarakat petani kelapa sawit kabupaten Nunukan sebagian merupakan Eks TKI yang bekerja sebagai buruh kelapa sawit yang ada di negara malaysia sehingga petani tersebut mempunyai dasar dalam	Ada, mengadakan sosialisasi

No	Pertanyaan Wawancara	Jawaban/Keterangan	
		Informan Dinas Pertanian-1	Informan Dinas Pertanian-2
	Kab. Nunukan?	membudidaya tanaman kelapa sawit, tetapi akan tetap dilakukan pendampingan sebagai bentuk keseriusan pemerintah kabupaten nunukan dalam menjalankan program tersebut.	
5	Bagaimana model pembinaan dan pendampingan selama pelaksanaan program?	Metode pembinaan dan pendampingan yang dilakukan secara berkelompok dan persusif oleh dinas pertanian dan ketahanan pangan dalam hal ini adalah PPL	PPL Tim
6	Apa kendala/kesulitan yang dihadapi dalam pelaksanaan pembinaan program pengembangan?	Kendala yang dihadapi masyarakat penerima bantuan belum sepenuhnya tau cara teknis budidaya kelapa sawit tetapi kendala tersebut dapat di minimalis dengan memanfaatkan PPL setempat sebagai perpanjangan tangan Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan kabupaten Nunukan.	Kerjasama dari petani, PPL
7	Apakah terdapat supervisi/ monitoring internal dan ekseternal selama pelaksanaan program?	Ya pasti di karenakan perkebunan kelapa Sawit merupakan komoditas perkebunan yang menjanjikan di masa depan sehingga pemantauan perkembangan pembangunan perkebunan kelapa sawit terus mendapat perhatian.	Ada, biasanya setelah fisik kegiatan tersebut selesai tim dari dinas monitoring kelapangan untuk pemeriksaaan, agar program kegiatan tersebut tercapai sesuai aturan yang ada.
8	Pihak atau siapa saja yang melakukan supervisi/monitoring internal dan ekseternal selama pelaksanaan program?	Ada beberpa instansi terkait yang sering melakukan supervisi seperti BPS (badan Pusat Statistik), petugas Statistik Perkebunan (internal), LSM yang bergerak dibidang Lingkungan	Pemerintah setempat a. Dinas terkait b. Tim Pemda c. DPRD
9	Apa hasil pelaksanaan supervisi/monitoring internal dan ekseternal selama pelaksanaan program?	Hasil dari supervisi yang dilakukan untuk mengetahui perkembangan luas areal kelapa sawit yang berhasil di tanam oileh kelompok tani, jumlah produksi Tandan Buah Segar (TBS) yang dihasil kan oleh Petani, tingkat kesejahteraan petani, dampak alam sekitar stelah beralihnya lahan dari hutan sekunder menjadi lahan perkebunan kelapa sawit.	Pelaksanaan target tercapai melalui monitoring internal, hasil monitoring internal semua pihak terkaittberkoordinasi dgn baik, yg meliputi PPL, kecamatan dan instansi terkait yg ada dilapangan. Untuk monitoring eksternalnya program atau kegiatan telah terlaksana sesuai petunjuk teknis
10	Apa tindak-lanjut hasil supervisi/monitoring internal dan ekseternal selama pelaksanaan program?	Dari hasil supervisi yang dilakukan jika terdapat penyimpangan seperti adanya petani yang menanam di areal hutan lindung atau KBK akan menjadi catatan untuk segera dilakukan perbaikan.	Perbaikan jika ada yg perlu diperbaiki

No	Pertanyaan Wawancara	Jawaban/Keterangan	
		Informan Dinas Pertanian-1	Informan Dinas Pertanian-2
11	Apakah pelaksanaan program pengembangan perkebunan kelapa sawit rakyat di Kab. Nunukan memiliki jadwal yang telah disepakati?	Pengembangan program perkebunan kelapa sawit dikabupaten nunukan telah diprogramkan dan dijadwalkan yang tertuang dalam Renstra Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan kabupaten Nunukan selama 5 Tahun kedepan.	Telah memiliki jadwal pelaksanaan yg sesuai dengan rencana pembangunan jangka menengah.
12	Apakah jadwal tersebut juga diketahui dan dipatuhi oleh petani perkebunan kelapa sawit?	Pengembangan program perkebunan kelapa sawit di Kabupaten Nunukan yang telah dijadwalkan ditingkat petani tidak diketahui.	Jadwal tsb kurang diketahui oleh petani sawit dikarenakan blum optimalnya komunikasi dgn koordinasi antara petani dan penyelenggara kegiatan.
13	Bagaimana jadwal tersebut berpengaruh terhadap pelaksanaan program pengembangan perkebunan kelapa sawit rakyat di Kab. Nunukan?	Jadwal yang ditentukan dalam pelaksanaan program pengembangan perkebunan kelapa sawit sangat berpengaruh pada pemerataan pelaksanaan kegiatan di setiap wilayah yang ada di Kabupaten nunukan dan jumlah anggaran yang tersedia.	Jadwal pengembangan perkebunan cukup berpengaruh terhadap pelaksanaan program dikarenakan cepat atw lambat pelaksanaannya dipengaruhi oleh petani dalam menerapkan kegiatan dilahan kebun mereka.
D	PRODUK		
1	Bagaimana program pengembangan perkebunan kelapa sawit rakyat berpengaruh terhadap peningkatan produksi kelapa sawit di Kab. Nunukan?	Sangat berpengaruh indikator yang dapat dipakai adalah adanya laporan statistik perkebunan rakyat yang terus meningkat, adanya laporan Perusahaan Besar swasta banyak masyarakat yang menjual TBS mereka di Pabrik Kelapa sawit mereka.	Bentuk program atw kegiatan berupa bibit unggul, pupuk dan sapras, hal ini membantu peningkatan produksi kelapa sawit
2	Seberapa besar capaian produksi sawit rakyat sebelum dan sesudah program tersebut dilaksanakan?	Tingkat produksi tandan Buah Segar (TBS) kelapa sawit yang mencapai 31.921.190 Kg data statistik ini diperoleh dari petugas penyuluh lapangan yang ada di wilayah Kabupaten Nunukan	Capaian produksi sawit rakyat hampir mendekati target renstra.
3	Kendala atau faktor-faktor penghambat apa saja yang berpengaruh terhadap capaian tersebut?	Faktor penghambat dalam capaian tersebut adalah banyaknya hama yang menyerang tanaman mereka yang belum menghasilkan	Capaian program ditentukan oleh beberapa hal sesuai juknis kegiatan, antara lain: sosialisasi kegiatan sebagai langkah awal, koordinasi dan melakukan identifikasi atau CP/CL.

No	Pertanyaan Wawancara	Jawaban/Keterangan	
		Informan Dinas Pertanian-1	Informan Dinas Pertanian-2
4	Faktor-faktor pendukung apa saja yang berpengaruh terhadap capaian tersebut?	Faktor pendukungnya adalah adanya bantuan bibit kelapa sawit yang bersertifikat dan gratis oleh pemerintah kabupaten Nunukan, adanya bantuan sarana dan Prasarana produksi	Kendalanya : kondisi geografis, motifasi dan tingkat pendidikan dan pengetahuan petani masih rendah.
5	Hal-hal apa saja yang perlu dilakukan untuk lebih meningkatkan hasil produksi sawit rakyat?	Untuk meningkatkan hasil produksi kelapa sawit rakyat adanya dukungan sarana dan prasarana yang disiapkan oleh pemerintah kabupaten nunukan seperti prnyediaan pupuk yang ber kontinyu, pembangunan jala usaha tani, pendampingan yang terus menerus.	Menstimulasi petani atw merangsang petani agar dalam berbudidaya kelapa sawit menggunakan pupuk dalam pemeliharaannya dgn memberikan bantuan pupuk, kemudian menginformasikan kepetani agar selalu menggunakan bibit yang bersertifikat (unggul).
6	Bagaimana implementasi program pengembangan perkebunana kelapa sawit rakyat berpengaruh terhadap peningkatan pendapatan petani/kelompok tani di Kab. Nunukan?	Program pengembangan perkebunana kelapa sawit rakyat yang ditawarkan kepada masyarakat diberikan dengan Cuma-Cuma atau hibah tanpa adanya pergantian dengan didukung sarana dan prasarana yang memadai	Dengan diimplementasikannya perkebunan kelapa sawit rakyat membantu meningkatkan pendapatan petani sawit dimana harga rata2 kelapa sawit berkisar antara 1.400 – 1.800/kg TBS dan perhektarnya produksi kelapa sawit rakyat sebesar 15 – 17 ton/ha/tahun.
7	Seberapa besar persentase peningkatan pendapatan petani setelah mengikuti program pengembangan?	Peningkatan pendapatan petani sangat beragam sangat tergantung dari keseriusan petani tersebut untuk berusaha dalam memanfaatkan bantuan yang di berikan oleh Pemerintah Kabupaten Nunukan.	Dengan adanya program tersebut membantu meningkatkan pendapatan petani, ditinjau dari segi pemeliharaan kelapa sawit adanya bantuan pupuk yag diberikan dan bibit unggul yang diperoleh meningkatkan produktifitas hasil kebun.
8	Seberapa besar persentase peningkatan area/lahan perkebunan sawit petani sebelum dan setelah mengikuti program pengembangan?	Luas areal perkebunan rakyat setelah adanya program pengembangan perkebunan kelapa sawit sampai tahun ini yang terdata seluas 9.853 Ha tanaman kelapa sawit masyatrakat yang telah menghasilkan	Sebelum program luas perkebunan kelapa sawit ±11.000 ha dan setelah program dilaksanakan menjadi 23.000 ha.
9	Dalam hal apa saja peningkatan produktivitas dan pendapatan berdampak pada peningkatan kesejahteraan petani sawit?	Indikator keberhasilan Masyarakat Petani kelapa sawit di harapkan sudah mandiri setelah kebun mereka menghasilkan tandan buah segar (TBS), adanya perubahan pola hidup yang lebih baik.	Semakin meningkat produksi TBS kelapa sawit dan harga jualnya maka semakin meningkat pendapatan petani yang berdampak kepada meningkatkan kesejahteraannya.

B. Hasil Wawancara Informan Petani Sawit

No	Pertanyaan Wawancara	Jawaban/Keterangan Informan		
		Petani Sawit-1	Petani Sawit-2	Petani Sawit-3
A	CONTEXT			
1	Apakah Bapak/Ibu mengetahui informasi tentang program pengembangan perkebunan kelapa sawit rakyat dari Pemerintah Kab. Nunukan?	Iya, saya mengetahui informasi tentang program yang akan membantu perkebunan kelapa sawit rakyat.	Ya tau..program perencanaan pengembangan perkebunan tertuang dalam rencana strategis Dinas Pertanian dan ketahanan Pangan kabupaten Nunukan selama 5 tahun kedepan.	Iya Tahu
2	Jika "Iya", dari mana Bapak/Ibu memperoleh informasi tersebut?	Semua informasi tentang perkebunan dan pertanian kami dapat informasi dari petugas lapangan didesa ini yaitu PPL.	Informasi kegiatan pengembangan perkebunan kelapa sawit di Kabupaten Nunukan yang terertuang dalam Rencana Strategis Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan kabupaten Nunukan yang diencanakan selama 5 tahun, perencanaan pengembangan perkebunan kelapa sawit bersumber dari usulan proposal kelompok tani atau pun swadaya masyarakat baik yang di sampaikan kepada dinas pertanian dan ketahanan pangan ataupun melalui musrembang Desa ataupun Kecamatan yang selanjutnya diteruskan ke musrembang Kabupaten dengan mempertimbangkan alokasi sumber anggaran yang tersedia.	Dari Penyuluh Pertanian
3	Apa nama program pengembangan perkebunana kelapa sawit rakyat tersebut?	Peningkatan produksi dan ketahanan pangan yaitu pengadaan pupuk, selain itu ada juga pengembangan luas areal kebun sawit.	Kegiatan pengembangan perkebunan kelapa sawit masuk dalam kegiatan a. Pengembangan Bibit unggul Pertanian/ perkebunan dengan pengadaan bibit kelapa sawit yang bersertifikat b. Peningkatan Mutu dan keamanan pangan dengan pengadaan sarana produksi pertanian perkebunan seperti penyediaan pupuk NPK.	Program Pengembangan Agribisnis Tanaman Kelapa Sawit

No	Pertanyaan Wawancara	Jawaban/Keterangan Informan		
		Petani Sawit-1	Petani Sawit-2	Petani Sawit-3
4	Apakah Bapak/Ibu tahu maksud dan tujuan program pengembangan tersebut?	Menurut kami program tersebut bertujuan untuk meningkatkan produksi TBS (Tandan Buah Segar) kelapa sawit dan meningkatkan pendapatan petani sawit.	a. Maksud dari program pengembangan kegiatan perkebunan kelapa sawit yaitu menambah luasan perkebunan kelapa sawit yang ada di kabupaten nunukan b. Adapun tujuan dari program pengembangan perkebunan kelapa sawit tidak lain adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui pengembangan perkebunan kelapa sawit ayang terarah.	Tahu, untuk meningkatkan pendapatan dari masyarakat petani
5	Apakah Bapak/Ibu memanfaatkan atau terlibat dalam program tersebut?	Kami sebagai petani sawit mendapat dan memanfaatkan program tersebut.	Dengan adanya program ini akan lebih mudah dalam proses pengambilan data	Terlihat dalam program tersebut mulai buka lahan sampai tanam
6	Apakah Bapak/Ibu merasa program tersebut bermanfaat dalam pengembangan perkebunan kelapa sawit rakyat?	Tentu saja bermanfaat dalam pengembangan perkebunan kelapa sawit rakyat karena petani merasa terbantu dalam usahanya.	Iya sangat bermanfaat, dikarenakan dengan adanya program pengembangan program perkebunan kelapa sawit rakyat tersebut masyarakat akan mendapatkan pendapatan atau income lebih, dengan berkebun kelapa sawit yang terarah dengan maksud penggunaan plasma nutfah atau bibit kelapa sawit yang bersertifikat, cara budidaya kelapa sawit hingga cara panen yang benar ada di program yang telah direncanakan, sehingga akan menjadikan petani sawit yang profesional.	Sangat bermanfaat karena bisa mengurangi pengangguran di masyarakat
7	Menurut Bapak/Ibu, apa kelemahan dan kekuatan program baru yang dapat diidentifikasi dibanding program terdahulu?	Kelemahan program peningkatan produksi dan mutu program adalah menjadikan petani sawit terbiasa dengan bantuan, nilai positifnya adalah petani sudah sadar akan pentingnya pemupukan terhadap produksi.	Kelemahan program pengembangan perkebunan kelapa sawit dari sisi pendanaan yang sangat terbatas sehingga bantuan yang disalurkan ke masyarakat juga terbatas. Kekuatan dari program pengembangan perkebunan kelapa sawit saat ini adalah penentuan lahan yang akan digunakan atau dibantu lebih terorganisir dan terarah.	Kelemahan petani penerima program belum

No	Pertanyaan Wawancara	Jawaban/Keterangan Informan		
		Petani Sawit-1	Petani Sawit-2	Petani Sawit-3
8	Apakah program tersebut sesuai dengan kebutuhan petani sawit?	Semua program yang telah dilaksanakan sesuai dengan kebutuhan petani sawit baik pengembangan luas areal maupun peningkatan mutu dan produksi.	Iya sangat sesuai dengan kebutuhan masyarakat ini dikarenakan banyaknya lahan masyarakat yang belum dimanfaatkan, bahwa tanaman kelapa sawit sangat menjanjikan dikarenakan adanya pengolahan pabrik kelapa sawit yang telah ada di kabupaten nunukan.	Semua program yang telah dilaksanakan sesuai dengan kebutuhan petani sawit baik pengembangan luas areal maupun peningkatan mutu dan produksi.
9	Dalam hal apa saja program tersebut bermanfaat bagi petani sawit?	Secara financial manfaat bagi petani adalah tidak mengeluarkan lagi biaya untuk mempertahankan produksi sawitnya demikian pula dengan pengembangan areal.	Adapun indikator bermafaatnya adalah : a. Dari segi plasma nutfa atau bibit kelapa sawit bahwa petani rakyat sangat terbatas pengetahuannya dalam memilih dan dan memperoleh bibit yang baik dan benar yang disesuaikan dengan standar serta harga bibit yang tidak bisa dijangkau oleh petani rakyat. b. Cara budidaya kelapa sawit, banyak petani yang bisa bertani tapi untuk membudidayakan kelapa sawit harus mempunyai keahlian khusus, baik cara membibit, memilih bibit, pemupukan, cara panen. c. Penyediaan saprodi dalam hal ini adalah penggunaan pupuk yang baik dan benar, yang sesuai dengan standar pemupukan kelapa sawit.	Secara financial manfaat bagi petani adalah tidak mengeluarkan lagi biaya untuk mempertahankan produksi sawitnya demikian pula dengan pengembangan areal.
10	Berikan tanggapan Bapak/Ibu terhadap tingkat kesiapan program	Tingkat kesiapan saya kira cukup karena ada informasi dilapangan tentang kebutuhan petani sebelum program dilaksanakan, seperti legalitas lahan, kebutuhan petani, kelengkapan administrasi petani.	Tingkat kesiapan program pengembangan kelapa sawit di Kabupaten Nunukan sudah di persiapkan dan direncanakan hingga 5 tahun kedepan dengan mencakup luas beberapa wilayah yang ada di Kabupaten Nunukan	Tingkat kesiapan saya kira cukup karena ada informasi dilapangan tentang kebutuhan petani sebelum program dilaksanakan, seperti legalitas lahan, kebutuhan petani , kelengkapan administrasi petani.

No	Pertanyaan Wawancara	Jawaban/Keterangan Informan		
		Petani Sawit-1	Petani Sawit-2	Petani Sawit-3
B	INPUT			
1	Apakah Bapak/Ibu mengetahui dasar aturan penyusunan program/kebijakan pengembangan perkebunan kelapa sawit rakyat di Kab. Nunukan?	Proses aturan penyusunan program/kebijakan pengembangan sawit rakyat tentu kami tidak mengetahui, tetapi kami yakin bahwa program ini dilaksanakan berdasarkan kebutuhan sasaran petani.	Dasar dari penyusunan program pengembangan perkebunan kelapa sawit rakyat di Kabupaten Nunukan adalah permentan 18 tahun 2016 tentang Pedoman Peremajaan Perkebunan kelapa sawit, dengan dasar tersebut pemerintah kabupaten Nunukan dapat membuat program yang berkelanjutan yang dituangkan dalam rencana strategis (Renstra). Kabupaten Nunukan hingga 5 tahun kedepan.	Proses aturan penyusunan program/kebijakan pengembangan sawit rakyat tentu kami tidak mengetahui, tetapi kami yakin bahwa program ini dilaksanakan berdasarkan kebutuhan sasaran petani.
2	Apakah Bapak/Ibu memperoleh Panduan/pedoman Pelaksanaan dan/atau Petunjuk Teknis/SOP yang menjadi acuan dalam implementasi program dari petugas?	Sampai saat ini, pembagian petugas teknis/SOP tidak diberikan oleh petugas, namun penyampaian secara lisan dengan melalui pertemuan saya dengan petugas teknis saya kira sudah cukup jelas.	Ya...ada yaitu : a. Permentan Nomor 18 tahun 2016 Tentang Pedoman Peremajaan perkebunan kelapa sawit b. Pedoman teknis/ Petunjuk teknis Kegiatan Pengembangan kelapa sawit.	Sampai saat ini, pembagian petugas teknis/SOP tidak diberikan oleh petugas, namun penyampaian secara lisan dengan melalui pertemuan saya dengan petugas teknis saya kira sudah cukup jelas.
3	Apakah Bapak/Ibu merasa aturan tersebut sesuai dengan program pengembangan?	Menurut hemat kami, saya kira aturan yang dilaksanakan telah sesuai dengan program pengembangan tersebut.	Permentan Nomor 18 tahun 2016 Tentang Pedoman Peremajaan perkebunan kelapa sawit merupakan dasar sehingga harus di padukan dengan program pengembangan perkebunan kelapa sawit rakyat yang akan dibuat oleh pemerintah kabupaten nunukan.	Menurut hemat kami, saya kira aturan yang dilaksanakan telah sesuai dengan program pengembangan tersebut.
4	Menurut Bapak/Ibu, bagaimana kesiapan implementasi program ditinjau dari ketersediaan sarana dan prasarana pendukung?	Ketersediaan sarana prasarana pendukung jika dijadikan acuan parameter kesiapan implementasi program usaha dapat disimpulkan bahwa kesiapan petugas sudah terukur dengan baik.	Sarana dan prasarana merupakan hal yang utama dalam upaya mendukung terlaksananya program pengembangan perkebunan kelapa sawit rakyat yang ada di kabupaten Nunukan seperti: a. Adanya jalan penghubung seperti jalan usaha tani, jalan produksi pada kebun-kebun kelapa sawit.	Ketersediaan sarana dan prasarana pendukung jika dijadikan acuan parameter kesiapan implementasi program usaha dapat disimpulkan bahwa kesiapan petugas sudah terukur dengan baik.

No	Pertanyaan Wawancara	Jawaban/Keterangan Informan		
		Petani Sawit-1	Petani Sawit-2	Petani Sawit-3
			b. Penyediaan kebutuhan pupuk baik yang subsidi maupun pupuk non subsidi, penyediaan obat-obatan. c. Adanya alat pengolahan kelapa sawit dalam hal ini adanya beberapa PKS (Pabrik kelapa Sawit) yang tersebar di kabupaten Nunukan yang siap menerima Tandan Buah segar dari masyarakat setempat. d. Adanya dukungan ketersediaan terminal ataupun pelabuhan	
5	Apakah sarana dan prasarana yang disediakan dimanfaatkan secara maksimal?	Pemanfaatan sarana dan prasarana menurut kami telah terlaksana dengan baik.	Semakin berkembangnya perkebunan kelapa sawit yang ada di Kabupaten Nunukan dan dengan sarana dan prasarana yang tersedia akan sangat membantu petani kelapa sawit dan akan digunakan semaksimal mungkin.	Pemanfaatan sarana dan prasarana menurut kami telah terlaksana dengan baik.
6	Apakah terdapat personil atau tim teknis/petugas yang khusus bertugas dalam implementasi program?	Tentu saja ada karena program tidak akan terlaksana jika tidak ada tim teknis.	Ada... petugas yang melaksanakan kegiatan tersebut yang berasal dari Dinas Pertanian dan Ketahanan pangan kabupaten Nunukan yang mengawal kegiatan tersebut	Tentu saja ada karena program tidak akan terlaksana jika tidak ada tim teknis.
7	Apakah terdapat <i>job description</i> (pembagian kerja) yang jelas dalam pelaksanaan program dan kegiatan?	Mengenai pembagian kerja menurut kami telah disusun dengan rapi oleh tim, melalui tahap persiapan sampai implementasi program terlaksana.	Pembagian tugas atau <i>job description</i> harus dilakukan sebagai <i>bentuk kerja</i> tim sehingga pelaksanaan kegiatan dapat terlaksana dengan baik sesuai dengan petunjuk teknis yang dibuat.	Mengenai pembagian kerja menurut kami telah disusun dengan rapi oleh tim, melalui tahap persiapan sampai implementasi program terlaksana.
8	Bagaimana metode dan strategi pelaksanaan program pengembangan?	Kami berpikir bahwa tahap awal sebelum diprogramkan suatu kegiatan adalah pendataan dilapangan tentang kebutuhan petani	Strategi yang dilakukan dalam pelaksanaan program dengan melakukan koordinasi ketingkat Desa dan Kecamatan serta petugas penyuluh lapangan tentang kesiapan lahan yang akan digunakan dan, kesiapan petani sebagai penerima bantuan	Kami berpikir bahwa tahap awal sebelum diprogramkan suatu kegiatan adalah pendataan dilapangan tentang kebutuhan petani

No	Pertanyaan Wawancara	Jawaban/Keterangan Informan		
		Petani Sawit-1	Petani Sawit-2	Petani Sawit-3
9	Apakah tersedia anggaran yang memadai untuk menunjang pelaksanaan program?	Tentu saja tersedia anggaran tersebut karena program tidak akan terlaksana jika anggaran tidak cukup, karena petani masih mengharapkan bantuan dari pemerintah.	Anggaran pengembangan perkebunan kelapa sawit rakyat mempunyai beberapa sumber anggaran seperti APBD I, APBD II dan Dana APBN	Tentu saja tersedia anggaran tersebut karena program tidak akan terlaksana jika anggaran tidak cukup, karena petani masih mengharapkan bantuan dari pemerintah.
10	Menurut Bapak/Ibu, bagaimana strategi pengelolaan anggaran dalam pelaksanaan program pengembangan sawit?	Tidak tau	Strategi pengolahan anggaran yang dilakukan pemerintah Kabupaten Nunukan dalam hal ini Dinas Pertanian dan Ketahanan pangan telah berkoordinasi baik tingkat Provinsi dan Pusat untuk melakukan pengelolaan anggaran untuk kelapa sawit yang ada di Kabupaten Nunukan	Tidak tau
C	PROSES			
1	Apakah terdapat proses sosialisasi sebelum dan selama pelaksanaan program pengembangan perkebunan kelapa sawit rakyat di Kab. Nunukan?	Ada sosialisasi, karena adanya sosialisasi maka petani dapat mengetahui manfaat dan tujuan program yang akan dilaksanakan.	Pelaksanaan program perkembangan kelapa sawit rakyat yang ada di kabupaten nunukan akan selalu di sosialisasikan di masyarakat, sehingga masyarakat yang mempunyai lahan yyang tergabung dalam kelompok tani dapat mengusulkan permohonan untuk menjadi peserta program pengembangan perkebuna kelapa sawitrakyat di kabupaten Nunukan.	Ada sosialisasi, karena adanya sosialisasi maka petani dapat mengetahui manfaat dan tujuan program yang akan dilaksanakan.
2	Pihak mana saja yang terlibat dalam sosialisai pengembangan dan pelaksanaan program?	Biasanya pihak yang terlibat adalah dari dinas pertanian bidang perkebunan, pemerintah setempat yang terkait, PPL serta petani sebagai sasaran program.	Pihak yang terlibat dalam sosialisasi pengembangan perkebunan kelapa sawit rakyat yang ada di kabupaten nunukan adalah : a. Dinas Pertanian dan ketahanan Pangan b. Pemerinan Kecamatan c. Kepala Desa atau Lurah d. Babinsa e. Tokoh masyarakat, dan masyarakat petani	Biasanya pihak yang terlibat adalah dari dinas pertanian bidang perkebunan, pemerintah setempat yang terkait, PPL serta petani sebagai sasaran program.

No	Pertanyaan Wawancara	Jawaban/Keterangan Informan		
		Petani Sawit-1	Petani Sawit-2	Petani Sawit-3
3	Bagaimana koordinasi antar instansi dan instansi kepada petani dalam pelaksanaan program?	Koordinasi antar instansi saling mendukung dengan terlaksananya program pengembangan perkebunan sawit rakyat.	Dinas Pertanian dan ketahanan pangan kabupaten Nunukan dalam melaksanakan program pengembangan perkebunan kelapa sawit rakyat akan berkoordinasi ke pada pihak kantor Desa/ Lurah dan Kecamatan sebagai pemegang wilayah yang mengetahui lahan-lahan masyarakat yang diajukan tidak sedang bermasalah, sehingga perlunya melampirkan rekomendasi Desa/ Lurah dan Camat sebagai bentuk bahwa kegiatan perkembangan perkebunan kelapa sawit rakyat akan dilaksanakan di wilayah mereka.	Koordinasi antar instansi saling mendukung dengan terlaksananya program pengembangan perkebunan sawit rakyat.
4	Apakah terdapat pembinaan dan pendampingan selama pelaksanaan program pengembangan perkebunan kelapa sawit rakyat di Kab. Nunukan?	Pembinaan dan pendampingan biasanya dilakukan oleh PPL setempat karena antar petani dan PPL telah saling mengenal.	Selain sosialisasi kegiatan masyarakat petani kelapa sawit kabupaten Nunukan sebagian merupakan Eks TKI yang bekerja sebagai buruh kelapa sawit yang ada di negara Malaysia sehingga petani tersebut mempunyai dasar dalam membudidayakan tanaman kelapa sawit, tetapi akan tetap dilakukan pendampingan sebagai bentuk keseriusan pemerintah kabupaten Nunukan dalam menjalankan program tersebut.	Pembinaan dan pendampingan biasanya dilakukan oleh PPL setempat karena antar petani dan PPL telah saling mengenal.
5	Adakah penyuluhan dan pendidikan yang diberikan untuk meningkatkan produktivitas?	Penyuluhan selalu ada yang dilakukan oleh PPL.	Penyuluhan yang dilakukan oleh Dinas Pertanian dan ketahanan pangan terus dilakukan baik melalui PPL setempat dan pendidikan atau pelatihan yang diadakan oleh Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kabupaten Nunukan dengan menghadirkan nara sumber yang berkompeten.	Penyuluhan selalu ada yang dilakukan oleh PPL.
6	Jenis penyuluhan dan pendidikan apa saja yang telah diberikan oleh petugas?	Penyuluhan tentang budidaya kelapa sawit.	Adapun jenis penyuluhan dan pendidikan yang pernah diberikan adalah sebagai berikut : a. Cara budidaya kelapa sawit b. Pelatihan Falsafah Kultur Teknis kelapa sawit	Penyuluhan tentang budidaya kelapa sawit.

No	Pertanyaan Wawancara	Jawaban/Keterangan Informan		
		Petani Sawit-1	Petani Sawit-2	Petani Sawit-3
7	Bagaimana model pembinaan dan pendampingan selama pelaksanaan program?	Pertemuan dengan kelompok tani, anjang sana secara individual kemudian berdiskusi tentang usaha tani kelapa sawit.	Metode pembinaan dan pendampingan yang dilakukan secara berkelompok dan persusif	Pertemuan dengan kelompok tani, anjang sana secara individual kemudian berdiskusi tentang usaha tani kelapa sawit.
8	Apakah staf/petugas yang terlibat dalam pelaksanaan program menangani kegiatan selama program berlangsung dengan baik?	Petugas aktif dalam setiap kegiatan selama program berlangsung, dan terlaksana dengan baik.	Petugas atau staf yang ditunjuk dalam pembinaan bertugas dengan baik ini dikarenakan petugas tersebut telah mendapat pelatihan tentang pembinaan dan teknik budidaya kelapa sawit.	Petugas aktif dalam setiap kegiatan selama program berlangsung, dan terlaksana dengan baik.
9	Apa kendala/kesulitan yang dihadapi dalam pelaksanaan pembinaan program pengembangan?	Selama pelaksanaan pembinaan program pengembangan tidak ada kesulitan selama kegiatan lahan tidak bermasalah.	Kendala pasti ada tetapi kendala tersebut dapat di minimalis dengan memanfaatkan PPL setempat sebagai perpanjangan tangan Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan kabupaten Nunukan.	Selama pelaksanaan pembinaan program pengembangan tidak ada kesulitan selama kegiatan lahan tidak bermasalah.
10	Apakah terdapat supervisi/monitoring internal dan eksternal selama pelaksanaan program pengembangan perkebunan kelapa sawit rakyat di Kab. Nunukan?	Selam ini petugas meninjau calon lokasi/calon petani cukup sekali setelah itu pelaksanaan program bantuan kelokasi. Mengenai supervisi/monitoring biasanya dilaksanakan pada akhir tahun sekali dari Dinas yangbterkait karena untuk melihat secara jelas jika ada bantuan dari pemerintah betul ada dan program tersebut terlaksana dengan baik	Ya pasti di karenakan perkebunan kelapa Sawit merupakan komoditas perkebunan yang menjanjikan di masa depan sehingga pemantauan perkembangan pembangunan perkebunan kelapa sawit terus mendapat perhatian.	Selam ini petugas meninjau calon lokasi/calon petani cukup sekali setelah itu pelaksanaan program bantuan kelokasi . Mengenai supervisi/monitoring biasanya dilaksanakan pada akhir tahun sekali dari Dinas yang terkait karena untuk melihat secara jelas jika ada bantuan dari pemerintah betul ada dan program tersebut terlaksana dengan baik
11	Pihak atau siapa saja yang melakukan supervisi selama pelaksanaan program?	Tidak ada supervisi, hanya PPL tempat kami bertanya.	Ada beberapa instansi terkait yang sering melakukan supervisi seperti BPS, petugas Statistik Perkebunan (internal), LSM Lingkungan	Tidak ada supervise, hanya PPL tempat kami bertanya.

No	Pertanyaan Wawancara	Jawaban/Keterangan Informan		
		Petani Sawit-1	Petani Sawit-2	Petani Sawit-3
12	Apa hasil pelaksanaan supervisi/monitoring internal dan ekseternal selama pelaksanaan program?	Tidak ada /	Hasil dari supervisi yang dilakukan untuk mengetahui perkembangan luas areal kelapa sawit yang berhasil di tanam oleh kelompok tani, jumlah produksi Tandan Buah Segar (TBS) yang dihasilkan oleh Petani, tingkat kesejahteraan petani, dampak alam sekitar setelah beralihnya lahan dari hutan sekunder menjadi lahan perkebunan kelapa sawit.	Tidak ada /
13	Apa tindak-lanjut hasil supervisi/monitoring internal dan ekseternal selama pelaksanaan program?	Tidak ada	Dari hasil supervisi yang dilakukan jika terdapat penyimpangan seperti adanya petani yang menanam di areal hutan lindung atau KBK akan menjadi catatan untuk segera dilakukan perbaikan.	Tidak ada
14	Apakah pelaksanaan program pengembangan perkebunan kelapa sawit rakyat di Kab. Nunukan memiliki jadwal yang telah disepakati?	Tidak tau	Pengembangan program perkebunan kelapa sawit di kabupaten Nunukan telah diprogramkan dan dijadwalkan yang tertuang dalam Renstra Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan kabupaten Nunukan selama 5 Tahun kedepan.	Tidak tau
15	Apakah jadwal tersebut juga diketahui dan dipatuhi oleh petani perkebunan kelapa sawit?	Tidak diketahui	Pengembangan program perkebunan kelapa sawit di Kabupaten Nunukan yang telah dijadwalkan ditingkat petani tidak diketahui.	Tidak diketahui
16	Apakah pelaksanaan program sesuai dengan jadwal?	Tidak tau	Ya sesuai dengan jadwal yang ditentukan dalam renstra Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kabupaten Nunukan.	Tidak tau
17	Bagaimana jadwal tersebut berpengaruh terhadap pelaksanaan program pengembangan perkebunan kelapa sawit rakyat di Kab. Nunukan?	Tidak tau	Jadwal yang ditentukan dalam pelaksanaan program pengembangan perkebunan kelapa sawit sangat berpengaruh pada pemerataan pelaksanaan kegiatan di setiap wilayah yang ada di Kabupaten Nunukan dan jumlah anggaran yang tersedia.	Tidak tau

No	Pertanyaan Wawancara	Jawaban/Keterangan Informan		
		Petani Sawit-1	Petani Sawit-2	Petani Sawit-3
18	Hambatan-hambatan apa saja yang dijumpai selama pelaksanaan program dan kemungkinan jika program dilanjutkan?	Program dari Dinas Pertanian yang masuk dikelompok tani adalah bantuan pupuk dan bibit, hambatannya adalah jika bantuan tidak cukup maka ada anggota kelompok yang tidak sepaham.	Hambatan yang sering dijumpai seperti kurangnya ketersediaan bibit yang bersertifikat yang ada di penangkar setempat, sehingga perlu keluar daerah untuk mendapatkan bibit yang bersertifikat, adanya petani yang menjual bantuan yang diberikan.	Program dari Dinas Pertanian yang masuk dikelompok tani adalah bantuan pupuk dan bibit, hambatannya adalah jika bantuan tidak cukup maka ada anggota kelompok yang tidak sepaham.
D	PRODUK			
1	Bagaimana program pengembangan perkebunan kelapa sawit rakyat berpengaruh terhadap peningkatan produksi kelapa sawit di Kab. Nunukan?	Produksi sawit meningkat.	Sangat berpengaruh indikator yang dapat dipakai adalah adanya laporan statistik perkebunan rakyat yang terus meningkat, adanya laporan Perusahaan Besar swasta banyak masyarakat yang menjual TBS mereka di Pabrik Kelapa sawit mereka.	Produksi sawit meningkat.
2	Seberapa besar capaian produksi sawit rakyat sebelum dan sesudah program tersebut dilaksanakan?	Sebelum ada bantuan pupuk produksi hanya 1 ton/ha, tetapi setelah ada bantuan pupuk paling rendah produksinya 1 ton/ha/bulan.	Tingkat produksi tandan Buah Segar (TBS) kelapa sawit yang mencapai 31.921.190 Kg data statistik ini diperoleh dari petugas penyuluh lapangan yang ada di wilayah Kabupaten Nunukan	Sebelum ada bantuan pupuk produksi hanya 1 ton/ha, tetapi setelah ada bantuan pupuk paling rendah produksinya 1 ton/ha/bulan.
3	Faktor-faktor pendukung apa saja yang berpengaruh terhadap capaian tersebut?	Faktor utama yang sangat berpengaruh terhadap produksi tersebut adalah pupuk.	Faktor pendukungnya adalah adanya bantuan bibit kelapa sawit yang bersertifikat dan gratis oleh pemerintah kabupaten Nunukan, adanya bantuan sarana dan Prasarana produksi	Faktor utama yang sangat berpengaruh terhadap produksi tersebut adalah pupuk.
4	Kendala atau faktor-faktor penghambat apa saja yang berpengaruh terhadap capaian tersebut?	Jika ada pupuk produksi tinggi, tetapi jika tidak dipupuk maka produksinya rendah.	Faktor penghambat dalam capaian tersebut adalah banyak nya hama yang menyerang tanaman mereka yang belum menghasilkan	Jika ada pupuk produksi tinggi, tetapi jika tidak dipupuk maka produksinya rendah.
5	Hal-hal apa saja yang perlu dilakukan untuk lebih meningkatkan hasil produksi	Pemupukan yang teratur sehingga produksi sawit akan lebih meningkat, jika kalau	Untuk meningkatkan hasil produksi kelapa sawit rakyat adanya dukungan sarana dan prasarana yang disiapkan oleh pemerintah kabupaten	Pemupukan yang teratur sehingga produksi sawit akan lebih meningkat, jika kalau

No	Pertanyaan Wawancara	Jawaban/Keterangan Informan		
		Petani Sawit-1	Petani Sawit-2	Petani Sawit-3
	sawit rakyat?	perlu harapan petani disini, agar ada agen pupuk di Sei Menggaris.	nunukan.	perlu harapan petani disini, agar ada agen pupuk di Sei Menggaris.
6	Bagaimana implementasi program pengembangan perkebunan kelapa sawit rakyat berpengaruh terhadap peningkatan pendapatan petani/kelompok tani di Kab. Nunukan?	Didesa Srinanti, adanya program dari Dinas Pertanian bidang perkebunan sangat dirasakan oleh kelompok tani dengan peningkatan produksi buah sawit sehingga meningkatkan pendapatan petani.	Program pengembangan perkebunan kelapa sawit rakyat yang ditawarkan kepada masyarakat diberikan dengan Cuma-Cuma atau hibah tanpa adanya penggantian dengan didukung sarana dan prasarana yang memadai.	Didesa Srinanti, adanya program dari Dinas Pertanian bidang perkebunan sangat dirasakan oleh kelompok tani dengan peningkatan produksi buah sawit sehingga meningkatkan pendapatan petani.
7	Seberapa besar persentase peningkatan pendapatan petani setelah mengikuti program pengembangan?	Ada peningkatan 50 persen.	Peningkatan pendapatan petani sangat beragam sangat tergantung dari keseriusan petani tersebut untuk berusaha dalam memanfaatkan bantuan yang di berikan oleh Pemerintah Kabupaten Nunukan.	Ada peningkatan 50 persen.
8	Seberapa besar persentase peningkatan area/lahan perkebunan sawit petani sebelum dan setelah mengikuti program pengembangan?	Disini hanya peningkatan mutu dan kuantitas produksi, tidak ada penambahan area/lahan karena terbatas.	Luas areal perkebunan rakyat setelah adanya program pengembangan perkebunan kelapa sawit sampai tahun ini yang terdata seluas 9.853 Ha atau mencapai.....%	Disini hanya peningkatan mutu dan kuantitas produksi, tidak ada penambahan area/lahan karena terbatas.
9	Dalam hal apa saja peningkatan produktivitas dan pendapatan berdampak pada peningkatan kesejahteraan petani sawit?	Adanya peningkatan pendapatan maka sebagian petani dapat berusaha disektor lain, misalnya usaha klatungan.	Indikator keberhasilan Masyarakat Petani kelapa sawit di harapkan sudah mandiri setelah kebun mereka menghasilkan tandan buah segar (TBS)	Adanya peningkatan pendapatan maka sebagian petani dapat berusaha disektor lain, misalnya usaha klatungan.
10	Apakah tujuan-tujuan yang ditetapkan dalam program sudah tercapai?	Kalau tujuan peningkatan produksi sepertinya sudah tercapai tetapi berbicara	Ya ...tercapai adapun beberapa tujuan yang diharapkan dari program pengembangan perkebunan kelapa sawit rakyat sebagai berikut :	Kalau tujuan peningkatan produksi sepertinya sudah tercapai tetapi berbicara

No	Pertanyaan Wawancara	Jawaban/Keterangan Informan		
		Petani Sawit-1	Petani Sawit-2	Petani Sawit-3
		mengenai pengembangan area/lahan dikelompok kami tidak ada lagi penambahan luas lahan.	a. Bertambahnya luasan perkebunan kelapa sawit rakyat yang ada di kabupaten Nunukan b. Adanya keberagaman komoditas yang diusahakan oleh petani pekebun yang ada di Kabupaten Nunukan. c. Adanya komoditas unggulan yang dapat diharapkan oleh pemerintah Kabupaten Nunukan sebagai salah satu ikon dalam bidang perkebunan. d. Adanya peningkatan kesejahteraan petani rakyat yang ada di kabupaten Nunukan.	mengenai pengembangan area/lahan dikelompok kami tidak ada lagi penambahan luas lahan.
11	Apakah dampak yang diperoleh petani dalam waktu yang relatif panjang dengan adanya program pengembangan sawit dari Pemerintah Kabupaten Nunukan?	Adanya program mulai pengadaan bibit sawit dan peningkatan mutu pangan, merupakan awal dari kehidupan masyarakat desa Srinanti, tingkat pendapatan dan kesejahteraan petani yang dirasakan saat ini merupakan hasil dan program pengembangan dari dinas perkebunan.	Program Pengembangan perkebunan kelapa sawit rakyat yang dilaksanakan oleh pemerintah Kabupaten Nunukan dengan sasaran petani rakyat diharapkan berdampak jangka panjang, dengan sistem budidaya kelapa sawit yang benar dipastikan kebun yang dirawat dapat mencapai usia 30 tahun.	Adanya program mulai pengadaan bibit sawit dan peningkatan mutu pangan, merupakan awal dari kehidupan masyarakat desa Srinanti, tingkat pendapatan dan kesejahteraan petani yang dirasakan saat ini merupakan hasil dan program pengembangan dari dinas perkebunan.

Lampiran 3: Matriks Hasil Rekapitulasi Faktor Pendukung dan Penghambat

A. Faktor Pendukung Program Pengembangan Perkebunan Kelapa Sawit Rakyat

No	Kategori/Aspek	Deskripsi
1	Kebijakan Umum Budidaya Sawit	Program pengembangan perkebunan kelapa sawit rakyat di wilayah Kabupaten Nunukan bertujuan untuk membangun industri hulu dan hilir kelapa sawit untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.
		Kebijakan Pemda Nunukan mendorong investasi di sektor sawit dan telah memasukan industri kelapa sawit kedalam sektor prioritas bersama industri lainnya dalam Renstra Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan.
		Pemda Nunukan menugaskan Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan untuk menjadi penanggungjawab program dan kegiatan, serta melihat peluang investasi dalam perkebunan kelapa sawit.
		Untuk mendukung kebijakan program pengembangan perkebunan kelapa sawit rakyat, Pemda dan Pemerintah Pusat mengeluarkan sejumlah kebijakan sebagai payung hukum pelaksanaan program dan kegiatan (UU, PP, Permentan, Juklak/Juknis/SOP).
		Pemerintah Kabupaten Nunukan berkomitmen memberi kemudahan dalam proses perizinan dengan membentuk Badan Pelayanan Terpadu Tatu Pintu (BPTSP) sebagai implementasi dari pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007.
2	Dukungan dalam Implementasi Program dan Kegiatan	Pembenahan sejumlah sarana infrastruktur yang relatif kondusif, baik transportasi darat maupun air untuk mendukung program dan kegiatan pada umumnya sudah tersedia, seperti: jalan yang dapat dilalui kendaraan roda empat untuk mengangkut TBS dari kebun ke lokasi pabrik; serta penyiapan sarana pelabuhan untuk tujuan ekspor.
		Ketersediaan sarana perbankan, listrik, organisasi petani dan sarana telekomunikasi cukup tersedia untuk mendukung berinvestasi dapat lebih memacu pertumbuhan sektor ini sehingga peran dan kontribusinya dalam perekonomian daerah terus meningkat.
		Ketersediaan personil administrasi dan Petugas Penyuluh Lapangan (PPL) masing-masing dengan pembaguan tugas jelas memberikan penyuluhan dan pembinaan kepada peserta mulai dari penanaman, perawatan hingga panen.
3	Operasionalisasi program dan Kebijakan	Menerapkan metode pengembangan masyarakat (community development) dalam program pengembangan kelapa sawit rakyat di mana petani sawit dan pekerja dapat saling untuk meningkatkan produktivitas kelapa sawit.
		Pemda Nunukan menyiapkan sejumlah pos anggaran yang bersumber dari APBD, APBD-P, dan APBN untuk menunjang pelaksanaan kegiatan.

No	Kategori/Aspek	Deskripsi
		Sosialisai program dan kegiatan kepada petani sawit intensi dilakukan sehingga para petani mengetahui syarat-syarat untuk menjadi peserta program, rata-rata petani memenuhi persyaratan untuk menjadi peserta, dan mengetahui pelaksana atau organisasi yang melaksanakan program.
		Pembinaan dan pendampingan dari Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan dalam bentuk supervisi/ monitoring yang rutin dan terjadwal setiap bulan/tahun.
		Pemberian bantuan setiap tahun berupa bibit sawit, pupuk, racun hama, dan pembinaan teknis dari Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan dan Pemerintah Pusat lewat APBN.
		Pembinaan perawatan kebun sawit bagi petani mulai awal penanaman yang memang banyak perhatian, namun semakin tua usianya perawatan akan berkurang dan semakin banyak buahnya serta semakin berat timbangannya.
4	Dampak Program yang Diharapkan	Peningkatan capaian produksi/produktivitas TBS dibandingkan dengan target, sehingga berdampak pada peningkatan pendapatan petani sawit.
		Menjadikan tanaman kelapa sawit menjadi komoditas utama sektor perkebunan bagi masyarakat dengan sejumlah keuntungan yang diperoleh baik di sektor hulu maupun hilir.
		Keinandirian berusaha bagi kelompok tani dan anggotanya sehingga memungkinkan perluasan usaha baik secara individu maupun kelompok.
		Hasil produksi kebun sawit dalam bentuk TBS yang memenuhi standarisasi dan bersertifikat.

B. Faktor Penghambat Program Pengembangan Perkebunan Kelapa Sawit Rakyat

No	Kategori/Aspek	Deskripsi
1	Kelemahan Tata Kelola dan Kelembagaan	Kemampuan manajemen dan usaha anggota kelompok tani masih lemah, faktor sumber daya manusia (kurangnya pengetahuan tentang organisasi yang baik dan kebergantungan terhadap tokoh masyarakat).
		Jaringan kerja sama anggota juga lemah (tidak ada kegiatan bersama, pemecahan masalah secara individu, serta kepercayaan anggota ke pengurus atau sesama pekebun yang semakin lemah).
		Pengelolaan usaha kurang berorientasi pada pengembangan usaha; pemilik sering merangkap sebagai pekerja dalam berusaha; dan wilayah operasi dan networking sangat terbatas.

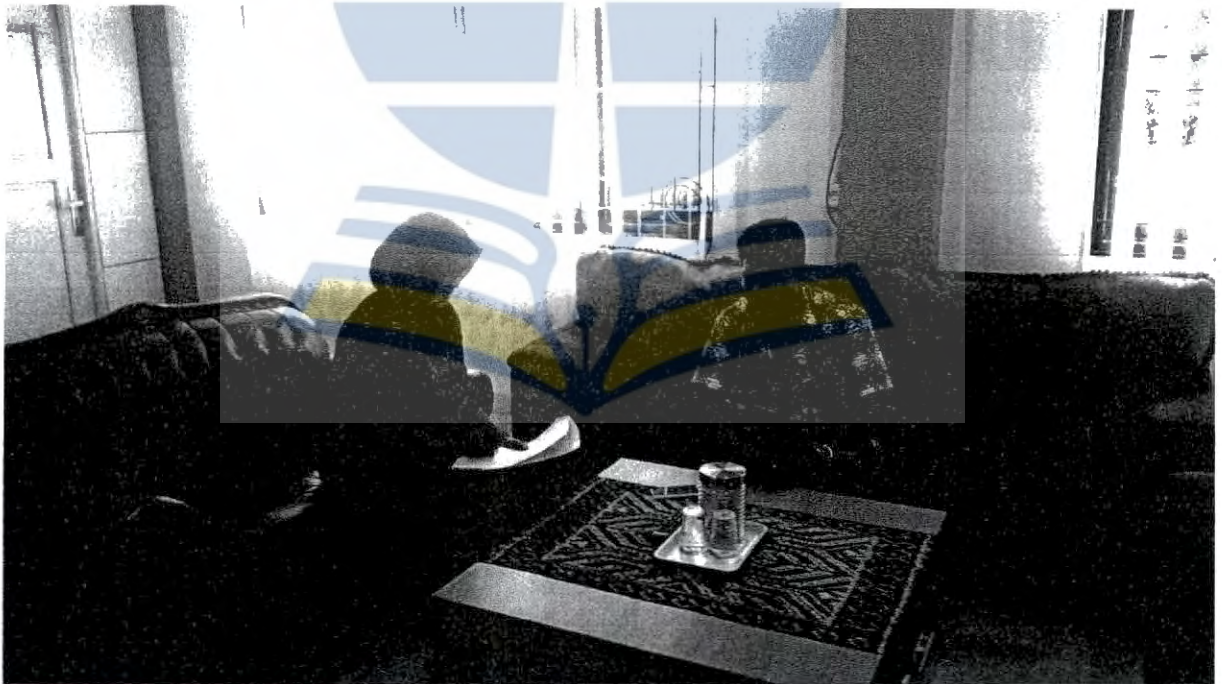
		Banyak ditemui kelompok tani yang tidak aktif dan hanya sebagai sarana penyalur bantuan atau subsidi dari pemerintah dan perusahaan kepada pekebun rakyat.
		Salah memilih lokasi calon kebun terkadang persoalan yang muncul pertama sekali adalah sengketa (jika masuk dalam kawasan hutan atau tumpang tindih)
2	Tingkat Pendidikan (Pengetahuan Teknis Pekebun Sawit) Intensitas Pembinaan Teknis	Tingkat pendidikan petani sawit yang dilibatkan dalam pola perkebunan sawit rakyat masih rendah mengakibatkan kualitas pengetahuan masyarakat tentang budidaya kelapa sawit teramat minim sehingga cenderung hanya mampu menanam tetapi tidak mampu merawat dan pada akhirnya menjadi hutan sawit. Terbatasnya pengetahuan teknis pekebun rakyat tidak hanya dalam pemeliharaan tanaman, namun sejak awal pembangunan kebun. Banyak pekebun rakyat yang tidak tahu dan tidak juga memerhatikan kesesuaian lahan sehingga pertumbuhan tanaman tidak optimal, produktivitas rendah, mengganggu lingkungan, serta menghilangkan potensi ekonomi tanaman lainnya. Kegiatan penyuluhan, bimbingan, dan konsultasi oleh dinas terkait terutama Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan masih kurang memadai disebabkan minimnya dana operasional, terbatasnya kualitas, dan kuantitas penyuluh pertanian. Pengetahuan petani masih rendah disebabkan minimnya kegiatan penyuluhan yang menyentuh langsung pekebun rakyat, bimbingan, dan konsultasi teknis.
3	Sosial Budaya dan Perilaku Pekebun Sawit	Rendahnya produktivitas perkebunan kelapa sawit rakyat tidak lepas dari faktor sosial budaya merupakan suatu kendala terbesar dalam memacu tingkat perkembangan yang sejalan dengan kebijakan pembangunan nasional. Sulitnya melakukan penataan pemukiman masyarakat dalam suatu lokasi strategis untuk memudahkan pelayanan, akibat faktor budaya masyarakat yang tidak menghendaki pembauran/penyatuan pemukiman. Perilaku pekebun kelapa sawit rakyat yang masih cenderung memiliki budaya konsumtif dan lemah dalam pengelolaan keuangan usaha tani; Petani sawit menginginkan produksi TBS yang berlimpah, namun kurang memperhatikan hama tanaman dan kegiatan rutin pemupukan.
4	Kreativitas dan Inovasi Pekebun	Tingkat pendidikan dan usia pekebun rakyat menyebabkan kurangnya respons pekebun terhadap inovasi dan adaptasi teknologi yang rendah; penguasaan iptek dan inovasi baru kurang mengakibatkan posisi tawar dan persaingan rendah; Kurangnya inisiatif petani dalam melakukan pemeliharaan sesuai dengan best managemet practices; dan rendahnya kesadaran pekebun rakyat dalam menjaga kelestarian lingkungan dan usaha perkebunan kelapa sawit yang berkelanjutan.
5	Infrastruktur (Jalan, Jembatan, dan Moda	Kondisi geografis kepulauan mengakibatkan terbatasnya aksesibilitas yang dapat menghubungkan pusat kota dengan daerah-daerah potensial akibat kondisi geografis yang sulit dijangkau, sehingga panen tidak dapat keluar jika infrastruktur

	Transportasi)	penunjang kurang memadai. Infrastruktur khususnya jalan belum memadai sehingga TBS masyarakat akan jatuh harganya karena tingginya biaya transportasi, dan jika musim hujan cenderung TBS petani swadaya tidak dapat dijual karena tidak satupun truk TBS yang mampu sampai ke kebun petani swadaya. Infrastruktur yang kurang memadai mengakibatkan TBS tidak dapat diangkut keluar dari kebun maka akan mengganggu sistem manajemen perkebunan secara menyeluruh dan lama-kelamaan faktor satu dan dua akan terimbas dan pada akhirnya akan bangkrut.
6	Modal Usaha dan Pembiayaan operasional	Dalam suatu usahatani kelapa sawit diketahui bahwa investasi yang paling banyak menelan biaya adalah biaya pupuk dan pemupukan yaitu mencapai 60 persen, biaya pemupukan yang tinggi (jika lahannya kurang-tidak subur). Modal usaha biasanya berasal dari perorangan, kelompok kecil, dan rumah tangga, serta hibah pemerintah dan pemerintah daerah; volume penjualan, jumlah pekerja, dan keuntungan kotor relatif kecil; Rata-rata kendalanya dari faktor tingginya biaya pemupukan, jika harga pupuk naik atau langka maka petani kelapa sawit akan kelimpungan. Petani sawit mengaku pernah mendapatkan bantuan bibit dan pupuk dari Dinas Perkebunan tahun 2009, namun belum mencukupi karena dibagi ke semua kelompok tani yang ada.
7	Pemasaran Hasil Produksi Sawit	Kendala dalam pemasaran karena pembeli dari Tawau datangnya 2 bulan atau 3 bulan sekali (tidak lancar) pada tahun 2015/2014 belum ada pabrik sawit terdekat dari kebun petani sawit. PKS yang ada di Kabupaten Nunukan merupakan pabrik baru, sehingga petani sawit cenderung masih menunggu pembeli sawit dari Tawau Pembeli dari Tawau pada saat panen langsung jemput bola (membeli hasil produksi), jadi petani terima bersih, namun kendalanya pembayarannya lambat, kadang 2 atau 1 bulan baru dibayar. Harga komoditas hasil kebun sawit (TDS) cenderung fluktuatif, berkisar antara Rp. 900 rb-1 juta/ton. 1 hari satu juta tapi turun seratus tapi sekarang bertahan 900/ton harga tertinggi pernah dikasi satu juta sama juga harga satu juta baru enam kali. Harga jual TDS ke Tawau lebih tinggi dibanding harga jual ke PKS lokal (PT. Sampurna) pada tahun 2016, paling tinggi 600-700 ribu rupiah untuk hasil kebun sawit yang umurnya mau masak 1 tahun produksi selama satu tahun. Sementara, satu kelompok dapat menghasilkan hampir 70 ton satu kali musim panen (tiap 4 bulan).

DOKUMENTASI PADA DINAS PERTANIAN DAN KETAHANAN PANGAN



Wawancara dengan Kepala Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kabupaten Nunukan



Wawancara dengan Sekretaris Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kabupaten Nunukan

DOKUMENTASI PADA DINAS PERTANIAN DAN KETAHANAN PANGAN



Wawancara dengan Kabid Perkebunan

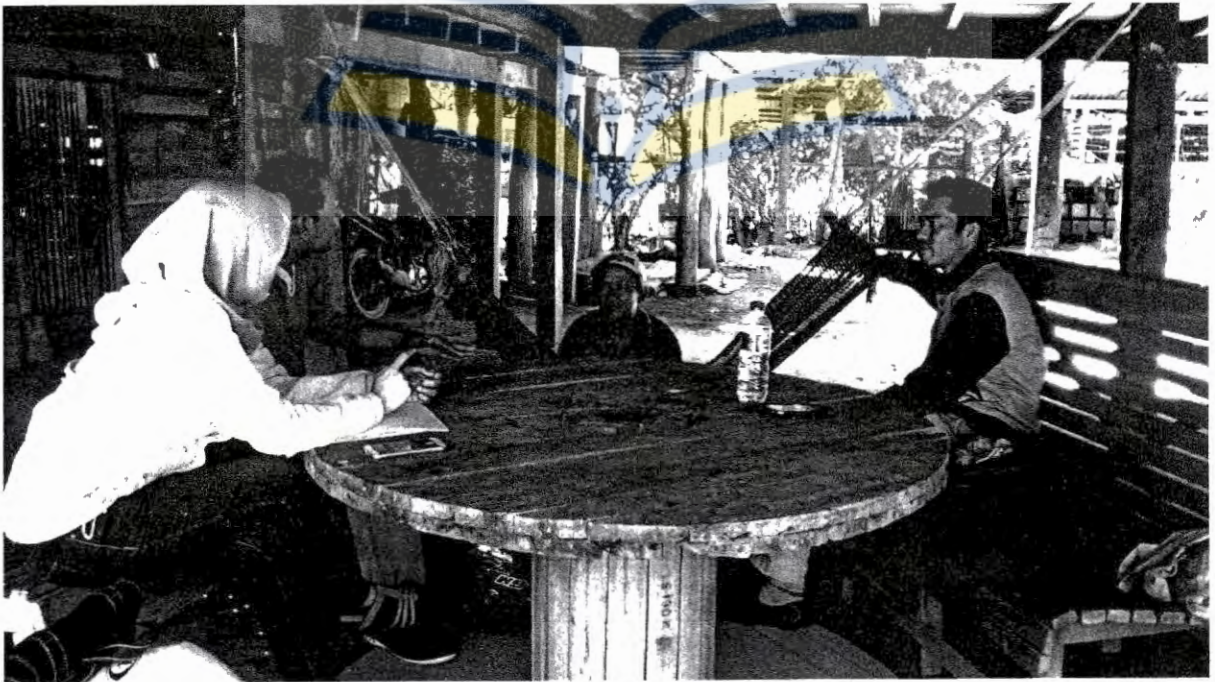


Wawancara dengan Kepala Seksi Pengolahan dan Pemasaran Hasil Perkebunan (PPHP)

DOKUMENTASI PADA KELOMPOK TANI



Wawancara pada Kelompok Tani Fajar



Wawancara pada Kelompok Tani Bersatu

DOKUMENTASI PADA KELOMPOK TANI



Wawancara pada Kelompok Tani Sumber Sawit Maspul



Wawancara pada Kelompok Tani Ilham Jaya