



TUGAS AKHIR PROGRAM MAGISTER (TAPM)

**FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI
HASIL IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PROGRAM BERAS
SEJAHTERA (RASTRA) DI KABUPATEN BULUNGAN
PROVINSI KALIMANTAN UTARA**



UNIVERSITAS TERBUKA

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

Disusun Oleh :

SUMAENAH

NIM. 500025324

PROGRAM PASCASARJANA

UNIVERSITAS TERBUKA

JAKARTA

2018

**UNIVERSITAS TERBUKA
PROGRAM PASCA SARJANA
MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK**

PERNYATAAN

TAPM yang berjudul “ Faktor-faktor yang mempengaruhi hasil Implementasi Kebijakan Program Beras Sejahtera (Rastra) di Kabupaten Bulungan Provinsi Kalimantan Utara ” 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

Tanjung Selor, Juli 2018

Yang Menyatakan

**METERAI
TEMPEL**

99A4BADF979189709

6000
ENAM RIBURUPIAH



SUMAENAH
NIM. 500025324

ABSTRACT

FACTORS THAT INFLUENCE THE IMPLEMENTATION OF PROSPEROUS RICE PROGRAM (PROGRAM RASTRA) POLICY IN BULUNGAN DISTRICT, NORTH KALIMANTAN PROVINCE

SUMAENAH

nanakaltara@gmail.com

Post-Graduate Program of Universitas Terbuka

This study was conducted to find out and analyze the factors that influence the results of the Prosperous Rice Program (Rastra) Implementation Policy and analyze the efforts of the Bulungan District Government to solve the inhibiting factors for the results of the Rastra Program policy implementation in Bulungan District. This study uses a framework of thought by adopting the concept of George C. Edward, Daniel A. Mazmanian and Paul Sebatier. This study uses a qualitative and descriptive approach with the research sources consisting of main informants and supporting informants. The method used is a data collecting carried out by interview, observation and documentation methodology. The Data analysis used is a triangulation analysis. This study shows the results of the implementation of Rastra policy in Bulungan District has the support of the Bulungan District Government, which made the The highest retail price (HET) for the Beneficiary Family (KPM) become free, but the implementation is not optimal yet. This is because there are still deficiencies in the implementation process which include the right target, right amount, on time and right quality. Factors that influenced the results of the Rastra Program policy implementation problem emphasized on 4 (four) variables, namely: communication, bureaucratic structure, characteristics of problems and environmental variables. The efforts made by the Regional Government of Bulungan Regency on the inhibiting factors in the Results of the Implementation of the Rastra Program policy in Bulungan Regency are ; (1) Communication through increasing socialization to the community, (2) The bureaucratic structure, The need of Standard operating procedure (SOP) and improvement of the coordination of each related agencies (OPD) in Bulungan Regency and Vertical agencies related to the implementation of the Rastra Program, (3) Characteristics of the problem, the need for updating the data of the Rastra Program Beneficiary Family to be right on target, (4) environmental variables, the need to increase community capacity in understanding the Rastra Program through socialization and counseling in order to support the implementation of the Rastra Program in Bulungan District.

Keywords: Policy, Implementation, Prosperous Rice Program

ABSTRAK

FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI HASIL IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PROGRAM BERAS SEJAHTERA (RASTRA) DI KABUPATEN BULUNGAN PROVINSI KALIMANTAN UTARA

SUMAENAH

nanakaltara@gmail.com

Program Pasca Sarjana Universitas Terbuka

Penelitian ini dilakukan untuk mengetahui dan menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi terhadap hasil Implementasi Kebijakan Program Beras Sejahtera (Rastra) dan menganalisis usaha-usaha yang dilakukan Pemerintah Daerah kabupaten Bulungan terhadap faktor-faktor penghambat dalam hasil implementasi kebijakan Program Rastra di Kabupaten Bulungan. Penelitian ini menggunakan kerangka pemikiran dengan mengadopsi konsep *George C. Edward III dan Daniel A. Mazmanian dan Paul Sabatier*. Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif dengan sumber penelitian terdiri dari informan utama dan informan pendukung. Metode yang digunakan adalah metode pengumpulan data dilakukan dengan cara wawancara, observasi dan dokumentasi. Analisis data yang digunakan adalah analisis triangulasi. Penelitian ini menunjukkan Hasil Implementasi Kebijakan Program Rastra di Kabupaten Bulungan mendapat dukungan dari Pemerintah Daerah Kabupaten Bulungan, yaitu menganggarkan Harga Tebus Rastra (HTR) gratis untuk KPM, namun pelaksanaannya dirasakan belum optimal. Hal ini disebabkan masih terdapat kekurangan pada proses pelaksanaannya yang meliputi tepat sasaran, tepat jumlah, tepat waktu dan tepat kualitas. Faktor-faktor yang mempengaruhi terhadap hasil implementasi kebijakan Program Rastra penekanan permasalahan dititikberatkan pada 4 (empat) variabel yaitu: komunikasi, struktur birokrasi, karakteristik masalah dan variabel lingkungan. Usaha-usaha yang dilakukan Pemerintah Daerah Kabupaten Bulungan terhadap faktor-faktor penghambat dalam Hasil Implementasi Kebijakan Program Rastra di Kabupaten Bulungan yaitu : (1) komunikasi melalui peningkatan sosialisasi kepada masyarakat, (2) struktur birokrasi perlunya penyusunan SOP dan peningkatan koordinasi OPD Kabupaten Bulungan dan instansi vertikal terkait pelaksanaan Program Rastra, (3) karakteristik masalah perlunya pemutakhiran data penerima KPM Program Rastra agar tepat sasaran, (4) variabel lingkungan perlunya peningkatan kemampuan masyarakat dalam pemahaman terhadap Program Rastra melalui sosialisasi dan penyuluhan-penyuluhan agar mendukung kebijakan implementasi Program Rastra di Kabupaten Bulungan.

Kata Kunci : Kebijakan, Implementasi, Program Beras Sejahtera

PERSETUJUAN TAPM

Judul TAPM : Faktor-faktor yang mempengaruhi hasil
Implementasi Kebijakan Program Beras
Sejahtera (Rastra) di Kabupaten Bulungan
Provinsi Kalimantan Utara

Penyusun TAPM : Sumaenah

NIM : 500025324

Program Studi : Magister Administrasi Publik

Hari, Tanggal :

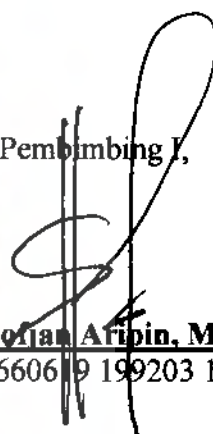
Menyetujui :

Pembimbing II,


Dr. Darmanto, M.Ed.

NIP. 19591027 198603 1 003

Pembimbing I,


Dr. Sofjan Aripin, M.Si.

NIP. 19660619 199203 1 002

Mengetahui :

Ketua Pascasarjana Hukum, Sosial &
Ilmu Politik dan Program Magister
Administrasi Publik pada Fakultas
Hukum, Ilmu Sosial, dan Ilmu Politik


Dr. Darmanto, M.Ed.

NIP. 19591027 198603 1 003

Dekan Fakultas Hukum, Ilmu Sosial
& Ilmu Politik

**Prof. Darsono, S.H., M.A., Ph.D.**

NIP. 19581215 198601 1 009

UNIVERSITAS TERBUKA
PROGRAM PASCASARJANA
MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK

PENGESAHAN

Nama	: Sumaenah
NIM	: 500025324
Program Studi	: Magister Administrasi Publik
Judul TAPM	: Faktor-faktor yang mempengaruhi hasil Implementasi Kebijakan Program Beras Sejahtera (Rastra) di Kabupaten Bulungan Provinsi Kalimantan Utara

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Penguji Tugas Akhir Program Magister (TAPM) Administrasi Publik Program Pascasarjana Universitas Terbuka pada :

Hari/Tanggal	: Sabtu/21 Juli 2018
W a k t u	:

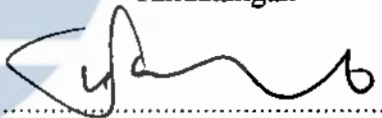
dan telah dinyatakan

PANITIA PENGUJI TAPM :

Ketua Komisi Penguji :

Tandatangan

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



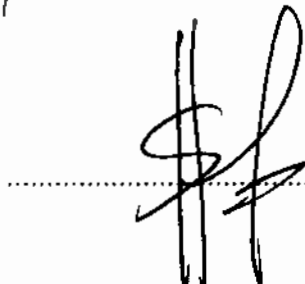
Penguji Ahli :

Prof. Dr. Azhar Kasim, M.P.A.



Pembimbing I :

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



Pembimbing II :

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



KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kepada Tuhan Yang Maha kuasa atas pertolonganNya sehingga penulis dapat menyelesaikan Tesis ini dengan judul: **Faktor-faktor yang mempengaruhi hasil Implementasi Kebijakan Program Beras Sejahtera (Rastra) di Kabupaten Bulungan Provinsi Kalimantan Utara.**

Tugas Akhir Program Magister (TAPM) ini diajukan guna memenuhi persyaratan untuk memperoleh Gelar Strata 2 di Program Studi Magister Ilmu Administrasi Publik dengan bidang minat Administrasi Publik di Universitas Terbuka. TAPM ini tidak dapat terwujud tanpa adanya bantuan dari berbagai pihak yang telah memberikan saran, bimbingan, dorongan dan motivasi. Oleh karena itu, penulis menyampaikan terima kasih yang tak terhingga kepada :

1. Rektor Universitas Terbuka.
2. Dekan Fakultas Hukum, Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Terbuka.
3. Kepala Pusat Pengembang Program Pascasarjana Universitas Terbuka, Sebagai penyelenggara program Pascasarjana.
4. Dr. Sofjan Aripin, M.Si. selaku Dosen Pembimbing I, yang telah banyak membantu penulis dalam memberikan ide, saran dan kritiknya.
5. Dr. Darmanto, M.Ed. selaku selaku Dosen Pembimbing II yang juga banyak memberikan kemudahan dan bimbingan selama penulisan.
6. Seluruh dosen dan staf administrasi pada Program Studi Magister Administrasi Publik Universitas Terbuka yang banyak membantu dalam kesuksesan menempuh pendidikan di Universitas Terbuka.

7. Pemerintah Daerah Kabupaten Bulungan dan OPD beserta seluruh pegawai yang telah banyak membantu demi kelancaran dalam menempuh pendidikan di Universitas Terbuka.
8. Suami (H. Hamlis, SE, M.AP) dan anak-anak tercinta (Rafly Dzaky Rizqullah dan Fakhri Dzaky Fadhilah) yang telah memberikan dukungan moril dan doa restu selama mengikuti pendidikan S2 di Program Magister Administrasi Publik Universitas Terbuka.
9. Ibunda (Hj. Sitti Murni) dan saudara(i) beserta saudara ipar yang banyak memberikan dorongan dan masukan yang sifatnya membangun.

Akhirnya penulis menyadari masih banyak kekurangan dan kelemahan. Untuk itu saran dan kritik yang konstruktif akan sangat membantu dalam penulisan TAPM agar dapat menjadi lebih baik.

Tanjung Selor, Juli 2018

Penulis,

Hj. Sumaenah

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
ABSTRACT.....	ii
ABSTRAK.....	iii
LEMBAR PERNYATAAN BEBAS PLAGIASI.....	iv
LEMBAR PERSETUJUAN TAPM.....	v
LEMBAR PENGESAHAN TAPM.....	vi
KATA PENGANTAR.....	vii
DAFTAR ISI.....	ix
DAFTAR TABEL.....	xi
DAFTAR GAMBAR.....	xii
DAFTAR LAMPIRAN.....	xiii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	9
C. Tujuan Penelitian.....	9
D. Kegunaan Penelitian.....	10
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	11
A. Kajian Teoritis.....	11
1. Kebijakan Publik.....	11
2. Implementasi Kebijakan Publik.....	14
3. Model-Model Implementasi.....	18
4. Program.....	32
5. Tahap-tahap Implementasi Kebijakan Program.....	33
6. Konsep Kesejahteraan.....	34
7. Penelitian terdahulu.....	36
B. Kerangka berpikir.....	49
C. Definisi Operasional.....	51
BAB III. METODE PENELITIAN.....	52
A. Desain Penelitian.....	52
B. Sumber Informasi dan Pemilihan Informan.....	52
C. Instrumen Penelitian.....	54
D. Prosedur Pengumpulan Data.....	55

E. Metode Analisis Data	56
BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN	57
A. Gambaran Umum Lokus Penelitian	57
1. Profil	57
2. Gambaran Umum Program Rastra Kabupaten Bulungan	60
B. Hasil dan Pembahasan	63
1. Implementasi Kebijakan Program Beras Sejahtera (Rastra) di Kabupaten Bulungan Provinsi Kalimantan Utara	63
2. Faktor-faktor yang mempengaruhi hasil Implementasi Kebijakan Program Rastra di Kabupaten Bulungan Provinsi Kalimantan Utara	67
3. Usaha-usaha yang dilakukan Pemerintah Daerah Kabupaten Bulungan terhadap faktor-faktor penghambat dalam hasil Implementasi Kebijakan Program Rastra.....	117
BAB V KESIMPULAN DAN SARAN.....	125
A. Kesimpulan	125
B. Saran	128
1. Saran teoritis.....	128
2. Saran Praktis	128
DAFTAR PUSTAKA	130
LAMPIRAN-LAMPIRAN	



DAFTAR TABEL

Tabel 1.1	Penerima Program Beras Sejahtera (Rastra) Per Kecamatan Kabupaten Bulungan Tahun 2017	5
Tabel 2.1	Penelitian Terdahulu.....	36
Tabel 4.1	Banyaknya Desa/Kelurahan dan Luas Wilayah menurut Kecamatan Tahun 2015.....	58
Tabel 4.2	Jumlah Penduduk, Kepadatan Penduduk Rata-rata Penduduk Per Keluarga Tahun 2015.....	59
Tabel 4.3	Jumlah Pagu Keluarga Penerima Manfaat (KPM) Beras Sejahtera menurut Kecamatan Tahun 2017.....	62



DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1 Model Kerangka Berfikir.....	50
---	----



DAFTAR LAMPIRAN

- Lampiran 1 Pedoman Wawancara
Lampiran 2 Transkrip Hasil Wawancara



BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pembangunan merupakan proses yang terus-menerus dan dinamis dalam pelaksanaannya; untuk mencapai tujuan yang diharapkan yaitu kesejahteraan masyarakatnya dalam berbagai bidang pembangunan. Kedaulatan pangan merupakan salahsatu bidang prioritas pembangunan unggulan yang dilaksanakan oleh Pemerintah dalam memenuhi kebutuhan pokok masyarakat Indonesia.

Menurut Pedum Program Beras Sejahtera (Rastra) 2017, sebagian besar penduduk Indonesia mengkonsumsi beras sebagai pangan utama, beras menjadi komoditas nasional yang sangat strategis. Instabilitas perberasan nasional dapat mengakibatkan gejolak dalam berbagai aspek kehidupan baik sosial, politik maupun ekonomi. Peranan komoditi makanan terhadap garis kemiskinan jauh lebih besar dibandingkan dengan komoditas bukan makanan seperti perumahan, sandang, pendidikan dan kesehatan. Komoditas makanan yang berpengaruh paling besar terhadap garis kemiskinan adalah beras yang merupakan komoditas yang sangat penting khususnya bagi masyarakat berpendapatan rendah.

Program Beras Miskin (Raskin) dikeluarkan oleh pemerintah dengan tujuan untuk mengurangi pengeluaran Rumah Tangga Miskin (RTM) melalui pemenuhan sebagian kebutuhan pangan pokok dalam bentuk beras. Instrumen kebijakan dari program Raskin ini adalah PP No.68 Tahun 2002 tentang ketahanan pangan. PP tersebut dinyatakan bahwa dalam hal kegiatan pencegahan dan penanggulangan masalah pangan dilakukan perencanaan dan pelaksanaan program, salah satunya adalah dengan menyelenggarakan penyaluran pangan secara khusus yang

diutamakan bagi ketidakmampuan rumah tangga dalam memenuhi kebutuhan pangan, dan memberikan bantuan pangan kepada penduduk miskin. Dengan terpenuhinya kebutuhan pangan mereka, maka diharapkan ketahanan pangan di tingkat rumah tangga sasaran meningkat serta terlindungi dari rawan pangan dan kekurangan nutrisi khususnya karbohidrat. Program Raskin pada dasarnya merupakan kelanjutan dari program Operasi pasar (OPK) yang diluncurkan pada Juli 1998, dibawah program Khusus Jaring Pengaman Sosial (JPS). Namun pada tahun 2002, Pemerintah mengganti nama OPK menjadi Program Raskin dengan tujuan agar lebih tepat sasaran. Raskin merupakan subsidi pangan dalam bentuk beras yang diperuntukkan bagi rumah tangga berpenghasilan rendah sebagai upaya dari pemerintah untuk meningkatkan ketahanan pangan dan memberikan perlindungan sosial pada rumah tangga sasaran.

Dalam perspektif ketahanan pangan maka Raskin juga tidak hanya membantu pada tingkat penerima Raskin tetapi juga pada level nasional dengan adanya pembelian terhadap gabah dan beras. Pembelian tersebut diharapkan dapat memacu produksi beras dalam negeri, dan Raskin sebagai outlet dari produksi petani dalam hal ini beras. Beras dibeli dari produksi petani yang rentan terhadap fluktuasi harga pada saat panen. Pembelian beras oleh Badan Urusan Logistik (BULOG) dengan harga yang telah ditetapkan pemerintah juga merupakan bentuk perlindungan terhadap petani kecil. Jadi ada keterkaitan yang kuat antara program kesejahteraan petani melalui pembelian pemerintah dan pemberian subsidi beras murah kepada Rumah Tangga Sasaran.

Program Raskin kini berganti nama menjadi Rastra (Beras Sejahtera), menurut Menteri Sosial Khofifah Indar Parawansa mengungkapkan bahwa

penggantian nama beras bantuan bagi masyarakat miskin atau beras miskin (raskin) menjadi beras sejahtera atau rastra. Pemikiran ini untuk mengubah nama beras yang disubsidi oleh pemerintah ini bermula ketika Menteri Sosial mengunjungi Gudang Bulog Divre Alor, Nusa Tenggara Timur (NTT). Pergantian nama dari Raskin menjadi Rastra, beras sejahtera, disampaikan oleh Menteri Sosial setelah meninjau pembagian uang bantuan Program Keluarga Harapan di Kantor Pos Alor, NTT, Jumat (28/8/2015). Menurut Khofifah, penggantian nama ini untuk mengubah pemikiran yang sebelumnya beras ini untuk membantu masyarakat miskin, agar kini beras yang disubsidi pemerintah untuk mengubah kehidupan masyarakat menjadi lebih sejahtera.

Menurut Pedum Rastra 2017, Kebijakan program Rastra juga merupakan bagian dari sistem Ketahanan Pangan Nasional, yang dilaksanakan dalam rangkaian upaya kemandirian dan kedaulatan pangan, karena pangan adalah salah satu dari hak asasi manusia dan sebagai komoditas strategis yang dilindungi oleh Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemerintah Indonesia memberikan prioritas yang besar terhadap kebijakan ketahanan pangan nasional.

Rastra merupakan implementasi dari instruksi Presiden tentang kebijakan perberasan nasional. Presiden menginstruksikan kepada Menteri dan Kepala Lembaga Pemerintah non Kementerian tertentu, serta Gubernur dan Bupati atau Walikota diseluruh Indonesia untuk melakukan upaya peningkatan pendapatan petani, ketahanan pangan, pengembangan ekonomi pedesaan dan stabilitas ekonomi nasional. Secara khusus kepada Perum BULOG diinstruksikan untuk menyediakan beras bersubsidi bagi kelompok masyarakat berpendapatan rendah,

yang penyediaanya mengutamakan pengadaan gabah/beras dari petani dalam negeri. Penyaluran beras bersubsidi bagi kelompok masyarakat berpendapatan rendah bertujuan untuk mengurangi beban keluarga sasaran penerima manfaat (KPM) dalam memenuhi kebutuhan pangan.

Program Beras untuk Keluarga Sejahtera (Program Rastrea) merupakan Program Nasional lintas sektoral yang diperuntukkan bagi Keluarga Penerima Manfaat sebagai upaya dari pemerintah untuk meningkatkan ketahanan pangan dan memberikan perlindungan sosial. Dalam pelaksanaannya, pemerintah telah mengambil berbagai kebijakan penyesuaian terhadap kondisi yang berkembang, misalnya penyesuaian Keluarga Penerima Manfaat (KPM), durasi penyaluran, alokasi jumlah beras untuk setiap KPM dan Harga Tebus Rastrea (HTR).

Berdasarkan TNP2K (Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan) 2012, bahwa Raskin adalah salah satu program penanggulangan kemiskinan dan perlindungan sosial di bidang pangan yang diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat berupa bantuan beras bersubsidi kepada rumah tangga berpendapatan rendah (rumah tangga miskin). Program Raskin adalah program nasional lintas sektoral baik vertikal (Pemerintah Pusat sampai dengan Pemerintah Daerah) maupun horizontal (lintas Kementerian atau Lembaga, sehingga semua pihak yang terkait bertanggung jawab sesuai dengan tugas pokok dan fungsi masing-masing untuk kelancaran pelaksanaan dan pencapaian tujuan Rastrea.

Berdasarkan Pedum Rastrea 2017, jumlah beras yang diberikan kepada setiap Keluarga Penerima Manfaat adalah 15 Kg/KPM/bulan atau sesuai kebijakan Pemerintah Daerah, dengan harga 1.600/Kg, harga tersebut adalah harga dititik distribusi, ketitik bagi ditanggung oleh masing-masing penerima.

Namun pelaksanaan Program Rastra di wilayah Provinsi Kalimantan Utara, masih terdapat banyak kendala dan permasalahan dalam pelaksanaan pendistribusian Rastra yang tidak berjalan sesuai yang diharapkan. Di Provinsi Kalimantan Utara mendapatkan alokasi pagu Program Rastra Tahun Anggaran 2017 dari Menteri Koordinator Pembangunan Manusia dan Kebudayaan Republik Indonesia sebesar 4.155.480 Kg untuk 23.086 Keluarga Penerima Manfaat (KPM), Pagu Rastra Provinsi Kalimantan Utara tahun 2017 ditetapkan berdasarkan Surat Keputusan Gubernur Kalimantan Utara nomor: 188.44/K.179/2017, dan khususnya alokasi pagu Rastra di Kabupaten Bulungan sebesar 768.240 Kg untuk 4.268 KPM.

Tabel 1.1
Penerima Program Beras Sejahtera (Rastra) Per Kecamatan di
Kabupaten Bulungan Tahun 2017

No	Kecamatan	Jumlah KPM
1	Peso	313
2	Peso Hilir	333
3	Sekatak	589
4	Tanjung Palas	539
5	Tanjung Palas Barat	343
6	Tanjung Palas Tengah	419
7	Tanjung Palas Timur	498
8	Tanjung Palas Utara	352
9	Tanjung Selor	777
10	Bunyu	105
Jumlah		4.268

Sumber Data : Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa (DPMD) Kabupaten Bulungan Tahun 2017

Kabupaten Bulungan sebagai salahsatu Kabupaten di Provinsi Kalimantan Utara juga tidak lepas dari persoalan kemiskinan. Program penanggulangan kemiskinan sudah menjadi prioritas pembangunan di Kabupaten Bulungan. Berbagai program penanggulangan kemiskinan telah dilaksanakan oleh Pemerintah

Kabupaten Bulungan melalui SKPD teknis, mulai dari dimensi pendidikan, kesehatan, sosial, kewirausahaan, infrastruktur maupun dimensi ketahanan pangan. Program Pemerintah Kabupaten Bulungan dalam upaya mengentaskan kemiskinan dibidang ketahanan pangan adalah Program Rastra. Pagu Rastra Kabupaten Bulungan tahun 2017 ditetapkan oleh Bupati Bulungan berdasarkan Keputusan Bupati Bulungan Nomor : 246/k-IV/140 Tahun 2017 tentang Pagu Keluarga Penerima Manfaat Beras Sejahtera Kabupaten Bulungan Tahun Anggaran 2017.

Program Rastra tersebut untuk pemenuhan kebutuhan pangan bagi masyarakat berpenghasilan rendah di Kabupaten Bulungan, diperlukan peran aktif pemerintah daerah agar dapat mendukung Program Rastra dengan penetapan Keputusan Bupati Bulungan Nomor: 152/k-II/140 Tahun 2017 Tentang Tim Koordinasi Monitoring dan Evaluasi Program Beras Sejahtera Untuk Keluarga Penerima Manfaat (KPM) Rastra di Kabupaten Bulungan Tahun 2017.

Berdasarkan hasil pemantauan dan evaluasi Tim Koordinasi Program Rastra Kabupaten Bulungan tahun 2017 diperoleh data bahwa Program Rastra mengalami permasalahan dalam penyalurannya. Indikasi Permasalahan penyaluran Program Rastra di Kabupaten Bulungan Provinsi Kalimantan Utara sebagai berikut:

1. Adanya KPM Rastra yang tidak tepat sasaran, akibatnya banyak masyarakat yang seharusnya menerima Rastra tidak menerima, (sumber data Kasi Pemberdayaan Swadaya Masyarakat Desa dan Usaha Ekonomi Desa Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Bulungan tahun 2017).
2. Keterlambatan distribusi Rastra, akibatnya KPM Rastra tidak menerima Rastra setiap bulannya, pada prinsipnya penyaluran Rastra dilakukan setiap

bulan, keterlambatan Rastra diseluruh Kecamatan di Kabupaten Bulungan, (sumber data Kasi Pemberdayaan Swadaya Masyarakat Desa dan Usaha Ekonomi Desa DPMD Kabupaten Bulungan tahun 2017).

3. Jumlah beras yang diterima KPM Rastra tidak sesuai dengan ketentuan sebesar 15 Kg/KPM, dikarenakan pembagian Rastra yang seharusnya diberikan kepada KPM Rastra dibagi rata kepada seluruh masyarakat yang menginginkan Rastra. Mengingat sasaran program Rastra adalah berkurangnya beban pengeluaran KPM dalam mencukupi kebutuhan pangan melalui penyaluran beras bersubsidi dengan alokasi sebanyak 15 Kg/KPM/Bulan. Ketidaktepatan Jumlah pembagian Rastra seperti; di Kecamatan Peso Hilir, (sumber data Kasi Pemberdayaan Swadaya Masyarakat Desa dan Usaha Ekonomi Desa DPMD Kabupaten Bulungan tahun 2017).
4. Kualitas beras Rastra yang diterima KPM masih ditemukan dalam kondisi beras kurang baik seperti; di Kecamatan Sekatak, Peso dan Tanjung Palas Timur, (sumber data Kasi Pemberdayaan Swadaya Masyarakat Desa dan Usaha Ekonomi Desa DPMD Kabupaten Bulungan tahun 2017).
5. Kurang memadainya sumberdaya untuk distribusi Program Rastra ditingkat Kecamatan/Desa yaitu: sumberdaya manusia, sarana seperti alat transportasi, dan prasarana seperti gedung, listrik untuk mendukung Program Rastra seperti; di Kecamatan Peso Hilir dan Kecamatan Peso, (sumber data Kasi Pemberdayaan Swadaya Masyarakat Desa dan Usaha Ekonomi Desa DPMD Kabupaten Bulungan tahun 2017).

6. Kurang efektifnya sosialisasi Program Rastra oleh Tim Koordinasi Program Rastra Provinsi Kalimantan Utara yang dilaksanakan Biro Perekonomian Setda Prov.Kalimantan Utara, dan Tim Koordinasi Monitoring dan Evaluasi Program Rastra KPM Rastra Kabupaten Bulungan Tahun 2017 yang dilaksanakan oleh DPMD Kabupaten Bulungan, sosialisasi dilaksanakan hanya 1 (satu) kali per Kecamatan (sumber data Kasi Pemberdayaan Swadaya Masyarakat Desa dan Usaha Ekonomi Desa DPMD Kabupaten Bulungan tahun 2017).

Berbagai permasalahan tersebut yang menyebabkan Program Rastra belum berjalan sesuai yang diharapkan dan temuan empirik diindikasikan bahwa Program Rastra belum maksimal berperan dalam pemenuhan kebutuhan pangan masyarakat berpenghasilan rendah di Kabupaten Bulungan, diindikasikan berkaitan dengan:

1. Sosialisasi Program Rastra kurang efektif dalam implementasinya, hal ini berkaitan dengan pemahaman para pelaksana program dan KPM.
2. Kurangnya staf pelaksana yang memadai, berkualitas dan memiliki kompetensi yang dibutuhkan dalam pelaksanaan Program Rastra, serta kurangnya fasilitas penunjang sarana dan prasarana yang diperlukan untuk melancarkan tugas aparat.
3. Penyaluran Rastra masih tidak tepat sasaran, berkaitan dengan waktu, kualitas dan jumlah sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan, pelaksana program dan distribusi Rastra belum optimal, dan kurang mengacu pada pedoman dan ketentuan yang berlaku.
4. Panjangnya birokrasi penyaluran Program Rastra, akibatnya Program Beras Sejahtera untuk KPM tidak maksimal, yang dalam hal ini melibatkan

dari Tim Koordinasi Pusat sampai Tim Koordinasi Kecamatan dan pelaksana distribusi.

Indikasi tersebut di atas disebabkan Implementasi Program Rastra di Kabupaten Bulungan yang belum maksimal sesuai dengan kebijakan Pemerintah, Instrumen dari kebijakan Program Rastra adalah PP No.17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi. Hal ini mendorong penulis menjadikan dasar perlunya dilakukan penelitian terhadap Program Rastra di Kabupaten Bulungan yang merupakan program Pemerintah untuk mengentaskan kemiskinan, dengan topik “Faktor-faktor yang mempengaruhi hasil implementasi kebijakan Program Beras Sejahtera (Rastra) di Kabupaten Bulungan Provinsi Kalimantan Utara”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, peneliti dapat merumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana implementasi kebijakan Program Rastra di Kabupaten Bulungan Provinsi Kalimantan Utara?
2. Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi hasil implementasi kebijakan Program Rastra di Kabupaten Bulungan Provinsi Kalimantan Utara?
3. Usaha-usaha yang dilakukan Pemerintah Daerah Kabupaten Bulungan terhadap faktor-faktor penghambat dalam hasil implementasi kebijakan Program Rastra di Kabupaten Bulungan?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian latar belakang dan rumusan masalah tersebut tujuan penelitiannya adalah :

1. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis implementasi kebijakan Program Rastra di Kabupaten Bulungan Provinsi Kalimantan Utara.
2. Untuk menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi hasil implementasi kebijakan Program Rastra di Kabupaten Bulungan Provinsi Kalimantan Utara.
3. Untuk menganalisis usaha-usaha yang dilakukan Pemerintah Daerah Kabupaten Bulungan terhadap faktor-faktor penghambat dalam hasil implementasi kebijakan hasil Program Rastra.

D. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat secara teoritis maupun praktis sebagai berikut:

1. **Implikasi Teoritis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu implementasi kebijakan publik. Menjadi sumber wawasan dan pengetahuan untuk pembaca berkaitan dengan faktor-faktor yang mempengaruhi hasil implementasi kebijakan Program Rastra dan diharapkan menjadi acuan bagi penelitian selanjutnya.

2. **Implikasi Praktis**

Hasil penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi masukan positif dan manfaat bagi pemerintah khususnya pada bidang pelaksanaan Program Rastra, untuk menjadi bahan masukan pada perbaikan pelaksanaan Program Rastra di Kabupaten Bulungan Provinsi Kalimantan Utara.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Kajian Teoritis

Kajian teoritis merupakan bagian penting dalam pelaksanaan penelitian ini, yaitu untuk menjadi acuan dan pedoman peneliti dalam memahami aspek-aspek empiris dalam meneliti Implementasi Kebijakan Program Rastra ini.

1. Kebijakan Publik

Anderson sebagaimana dikutip oleh Tangkilisan (2003:2) mendefinisikan kebijakan publik sebagai kebijakan-kebijakan yang dibangun oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah, dimana implikasi dan kebijakan itu adalah:

- a. Kebijakan publik selalu mempunyai tujuan tertentu atau mempunyai tindakan-tindakan yang berorientasi pada tujuan.
- b. Kebijakan publik berisi tindakan-tindakan pemerintah.
- c. Kebijakan publik merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang masih dimaksudkan untuk dilakukan.
- d. Kebijakan publik yang diambil bisa bersifat positif dalam arti merupakan tindakan pemerintah mengenai segala sesuatu masalah tertentu, atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu.
- e. Kebijakan pemerintah setidaknya-tidaknya dalam arti yang positif didasarkan pada peraturan perundangan yang bersifat mengikat dan memaksa.

Thomas R Dye sebagaimana dikutip oleh Islamy (2009:19) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “*is whatever government choose to do or not to do*” (apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau untuk tidak dilakukan).

Definisi ini menekankan bahwa kebijakan publik adalah mengenai perwujudan “tindakan” dan bukan merupakan pernyataan

keinginan pemerintah atau pejabat publik semata. Tidak melakukan sesuatu apapun juga merupakan suatu kebijakan publik karena merupakan upaya pencapaian tujuan dan pilihan tersebut memberikan dampak yang sama besarnya dengan pilihan untuk melakukan sesuatu.

Frederickson dan *Hart* dalam Tangkilisan (2003:19), mengemukakan kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan adanya hambatan-hambatan tertentu sambil mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.

Sehubungan dengan berbagai argumentasi tersebut di atas maka pada dasarnya kebijakan publik merupakan serangkaian tindakan yang dilakukan pemerintah yang berorientasi pada tujuan tertentu dalam mengatasi masalah-masalah publik guna kepentingan publik.

Menurut Winarno (2012:35) mengemukakan proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Oleh karena itu, beberapa ahli politik yang menaruh minat untuk mengkaji kebijakan publik membagi proses-proses penyusunan kebijakan publik ke dalam beberapa tahap. Tujuan pembagian seperti ini adalah untuk memudahkan kita dalam mengkaji kebijakan publik. Namun demikian, beberapa ahli mungkin membagi tahap-tahap ini dengan urutan yang berbeda.

Proses analisis kebijakan adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan di dalam proses kegiatan yang pada dasarnya bersifat politis. Aktivitas politis tersebut dijelaskan sebagai proses pembuatan kebijakan dan divisualisasikan sebagai serangkaian tahap yang saling bergantung yang diatur menurut urutan waktu: penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan (Dunn, 2003 :22).

Selanjutnya menurut Dunn (2003:24-25) Tahap-tahap dalam proses pembuatan kebijakan, yaitu :

- 1) **Penyusunan Agenda**
Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Banyak masalah tidak disentuh sama sekali, sementara lainnya ditunda untuk waktu lama.
- 2) **Formulasi Kebijakan**
Para pejabat merumuskan alternatif kebijakan untuk mengatasi masalah. Alternatif kebijakan melihat perlunya membuat perintah eksekutif, keputusan peradilan dan tindakan legislatif.
- 3) **Adopsi Kebijakan**
Alternatif kebijakan yang diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus diantara direktur lembaga, atau keputusan peradilan.
- 4) **Implementasi Kebijakan**
Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumberdaya finansial dan manusia.
- 5) **Penilaian Kebijakan**
Unit-unit pemeriksaan dan akuntansi dalam pemerintahan menentukan apakah badan-badan eksekutif, legislatif, dan peradilan memenuhi persyaratan undang-undang dalam pembuatan kebijakan dan pencapaian tujuan.

Beberapa tahap-tahap kebijakan di atas bisa diartikan bahwa tahap-tahap kebijakan merupakan suatu proses terbentuknya suatu kebijakan dimana pada setiap tahapan satu dengan yang lainnya sangat berkaitan. Untuk penelitian ini penulis lebih memfokuskan pada proses

Implementasi Kebijakan. Tahapan ini dipilih untuk mengetahui Bagaimana Implementasi Program Beras Sejahtera di Kabupaten Bulungan Provinsi Kalimantan Utara.

2. Implementasi Kebijakan Publik

Menurut Winarno (2012:146-147) Implementasi kebijakan merupakan tahap yang krusial dalam proses kebijakan publik. Suatu program kebijakan harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi secara luas mempunyai makna pelaksanaan undang-undang di mana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih tujuan-tujuan kebijakan atau program-program.

Berdasarkan definisi diatas dapat disimpulkan bahwa tujuan kebijakan dapat diraih apabila aktor, organisasi, prosedur dan teknik bekerja secara bersama-sama untuk menjalankan kebijakan.

Rifley dan Franklin dalam Winarno (2012:148) berpendapat bahwa implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (*benefit*), atau suatu jenis keluaran yang nyata (*tangible output*). Istilah implementasi menunjuk pada sejumlah kegiatan yang mengikuti pernyataan maksud tentang tujuan-tujuan program dan hasil-hasil yang diinginkan oleh para pejabat pemerintah.

Berdasarkan definisi di atas dapat disimpulkan bahwa implementasi merupakan kegiatan yang dilaksanakan menyesuaikan dengan tujuan program yang diinginkan oleh pemerintah.

Grindle dalam Winarno (2012:149) mengatakan bahwa secara umum tugas implementasi adalah membentuk suatu kaitan (*linkage*) yang memudahkan tujuan-tujuan kebijakan bisa direalisasikan sebagai dampak dari suatu kegiatan pemerintah. Oleh karena itu, tugas implementasi mencakup terbentuknya "a policy delivery system" di mana sarana-sarana tertentu dirancang dan dijalankan dengan harapan sampai pada tujuan-tujuan yang diinginkan.

Berdasarkan definisi di atas dapat disimpulkan bahwa implementasi merupakan keterkaitan sarana-sarana tertentu yang dirancang dan dijalankan untuk memudahkan tujuan kebijakan dapat direalisasikan.

Van Meter dan *Van Horn* dalam Abdul Wahab (1997:65), menyatakan bahwa : Proses implementasi adalah "*those achivemen by public or private individuals groups that are directed the achievement of objecteves set forth in prior decision*" (tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan).

Berdasarkan definisi di atas dapat disimpulkan bahwa proses implementasi merupakan pelaksanaan tujuan kebijakan yang telah

ditetapkan, dilaksanakan oleh individu, pejabat, pemerintah atau swasta melalui tindakan-tindakan dalam rangka tercapainya tujuan.

Daniel A. Mazmanian dan Paul Sabatier dalam Agustino (2016:128), menjelaskan makna implementasi sebagai pelaksanaan keputusan biasanya dalam bentuk undang-undang, tapi dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan badan peradilan. Lazimnya keputusan tersebut mengidentifikasikan masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk mengatur proses implementasinya.

Berdasarkan definisi di atas dapat disimpulkan bahwa implementasi merupakan keputusan kebijakan yang ditetapkan berdasarkan undang-undang yang mengatur tujuan atau sasaran yang ingin dicapai dan cara implementasinya.

Goggin et.al dalam Agustino (2016:128), bahwa tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan.

Berdasarkan definisi di atas dapat disimpulkan bahwa pendapat diatas sejalan dengan pendapat *Van Meter dan Van Horn* bahwa tujuan kebijakan yang telah ditetapkan, dilaksanakan oleh individu, pejabat, pemerintah atau swasta melalui tindakan-tindakan dalam rangka tercapainya tujuan.

Implementasi kebijakan merupakan suatu upaya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dengan saran-sarana tertentu dan dalam urutan waktu tertentu (Sunggono 1994:137). Proses implementasi kebijakan publik baru dapat dimulai apabila tujuan-tujuan kebijakan publik telah ditetapkan, program-program telah dibuat, dan dana telah dialokasikan untuk pencapaian tujuan kebijakan tersebut. Hasil proses implementasi terdiri dari hasil kebijakan yang segera atau disebut sebagai "*policy performance*". Secara konkrit antara lain dapat kita lihat jumlah dan isi barang dan jasa yang dihasilkan pemerintah dalam jangka waktu tertentu untuk menaikkan taraf kesejahteraan warga masyarakat, misalnya. Perubahan dalam taraf kesejahteraan warga masyarakat dapat dianggap sebagai hasil akhir kebijakan yang disebut juga sebagai "*policy outcome*" atau "*policy impac*".

Berdasarkan definisi di atas dapat disimpulkan bahwa perubahan dalam taraf kesejahteraan masyarakat lebih baik merupakan tujuan kebijakan publik melalui program pemerintah dengan dukungan alokasi dana untuk tercapai tujuan.

Menurut Syauckani dkk (2004:295) Implementasi merupakan suatu rangkaian aktivitas dalam rangka menghantarkan kebijakan kepada masyarakat sehingga kebijakan tersebut dapat membawa hasil sebagaimana diharapkan.

Berdasarkan definisi di atas dapat disimpulkan bahwa tujuan kebijakan publik kepada masyarakat dapat tercapai melalui proses implementasi.

Jadi tahapan implementasi merupakan peristiwa yang berhubungan dengan apa yang terjadi setelah suatu perundang-undangan ditetapkan dengan memberikan otoritas pada suatu kebijakan dengan membentuk output yang jelas dan dapat diukur. Dengan demikian tugas implementasi kebijakan sebagai suatu penghubung yang memungkinkan tujuan-tujuan kebijakan mencapai hasil melalui aktivitas atau kegiatan dan program pemerintah (Tangkilisan, 2003:9).

Berdasarkan definisi-definisi di atas dapat diketahui bahwa implementasi kebijakan adalah merupakan suatu proses yang dinamis, dimana pelaksanaan kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapat suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri.

3. Model-Model Implementasi

Kebijakan publik selalu mengandung setidaknya-tidaknya tiga komponen dasar, yaitu tujuan yang jelas, sasaran yang spesifik, dan cara mencapai sasaran tersebut. Komponen yang ketiga biasanya belum dijelaskan secara rinci dan birokrasi yang harus menerjemahkannya sebagai program aksi dan proyek. Komponen cara berkaitan siapa pelaksananya, berapa besar dan dari mana dana diperoleh, siapa kelompok sasarannya, bagaimana program dilaksanakan atau bagaimana sistem manajemennya dan bagaimana keberhasilan atau kinerja kebijakan diukur. Komponen inilah yang disebut dengan implementasi (Wibawa, dkk., 1994:15).

Van Meter dan *Van Horn* dalam Winarno (2012:149) mendefinisikan implementasi kebijakan publik sebagai tindakan-tindakan dalam keputusan-keputusan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan yang dilakukan oleh organisasi publik yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan. Adapun implementasi kebijakan menyangkut tiga hal, yaitu sebagai berikut: 1) adanya tujuan atau sasaran kebijakan, 2) adanya aktivitas atau kegiatan pencapaian tujuan, dan 3) adanya hasil kegiatan.

Adapun makna implementasi menurut *Daniel A. Mazmanian* dan *Paul Sabatier* (1979) sebagaimana dikutip dalam buku Abdul Wahab (2008:65), mengatakan bahwa: "Implementasi adalah memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan negara yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadminstrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian".

Dari penjelasan-penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan tidak akan dimulai sebelum tujuan-tujuan dan

sasaran-sasaran ditetapkan atau diidentifikasi oleh keputusan-keputusan kebijakan. Jadi implementasi merupakan suatu proses kegiatan yang dilakukan oleh berbagai aktor, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan-tujuan atau sasaran-sasaran kebijakan itu sendiri.

Terdapat beberapa teori dari beberapa ahli mengenai implementasi kebijakan, yaitu:

a. Teori *Merilee S. Grindle*

Keberhasilan implementasi menurut *Merilee S. Grindle* dalam Subarsono (2016:93) dipengaruhi oleh dua variabel besar, yakni isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*). Variabel tersebut mencakup sejauhmana kepentingan kelompok sasaran atau target group termuat dalam isi kebijakan, jenis manfaat yang diterima oleh target group, dan sejauhmana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan, apakah letak sebuah program sudah tepat, apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementasinya dengan rinci, dan apakah sebuah program didukung oleh sumber daya yang memadai.

Menurut Wibawa dkk (1994:22-23) mengemukakan model *Grindle* ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, barulah implementasi kebijakan dilakukan. Keberhasilannya ditentukan oleh derajat *implementability* dari kebijakan tersebut. Isi kebijakan tersebut mencakup hal-hal berikut:

Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan:

- 1) Jenis manfaat yang akan dihasilkan.
- 2) Derajat perubahan yang diinginkan.
- 3) Kedudukan pembuat kebijakan.
- 4) Siapa pelaksana program.
- 5) Sumber daya yang dihasilkan .

Sementara, konteks implementasinya adalah:

- 1) Kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat.
- 2) Karakteristik lembaga dan penguasa.
- 3) Kepatuhan dan daya tanggap.

Keunikan dari model *Grindle* terletak pada pemahamannya yang komprehensif akan konteks kebijakan, khususnya yang menyangkut dengan implementor, penerima implementasi, dan arena konflik yang mungkin terjadi di antara para aktor implementasi, serta kondisi-kondisi sumber daya implementasi yang diperlukan.

Berdasarkan definisi di atas dapat diketahui bahwa model implementasi *Merilee S. Grindle* dipengaruhi oleh dua variabel besar, yakni isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*).

b. Teori *Daniel A. Mazmanian* dan *Paul A. Sabatier*

Menurut *Mazmanian* dan *Sabatier* (dalam Subarsono, 2016: 94-99) ada tiga kelompok variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi, yakni:

- 1) Karakteristik dari masalah (*tractability of the problems*);
 - a) Tingkat kesulitan teknis dari masalah yang bersangkutan. Disatu pihak ada beberapa masalah sosial secara teknis mudah dipecahkan, dilain pihak terdapat masalah-masalah sosial yang relatif sulit dipecahkan. Oleh karena itu, sifat

masalah itu sendiri akan mempengaruhi mudah tidaknya suatu program diimplementasikan.

- b) Tingkat kemajemukan dari kelompok sasaran. Ini berarti bahwa suatu program akan relatif mudah diimplementasikan apabila kelompok sasatrannya adalah homogen. Sebaliknya, apabila kelompok sasatrannya heterogen, maka implementasi program akan relatif lebih sulit, karena tingkat pemahaman setiap anggota kelompok sasaran terhadap program relatif berbeda.
 - c) Proporsi kelompok sasaran terhadap total populasi. Sebuah program akan relatif sulit diimplementasikan apabila sasatrannya mencakup semua populasi. Sebaliknya sebuah program relatif mudah diimplementasikan apabila jumlah kelompok sasatrannya tidak terlalu besar.
 - d) Cakupan perubahan perilaku yang diharapkan. Sebuah program yang bertujuan memberikan pengetahuan atau bersifat kognitif akan relatif mudah diimplementasikan daripada program yang bertujuan untuk mengubah sikap dan perilaku masyarakat.
- 2) Karakteristik kebijakan/undang-undang (*ability of statute to structure implementation*);
- a) Kejelasan isi kebijakan. Ini berarti semakin jelas dan rinci isi sebuah kebijakan akan mudah diimplementasikan karena implementor mudah memahami dan menterjemahkan dalam tindakan nyata. Sebaliknya ketidakjelasan isi kebijakan merupakan potensi lahirnya distorsi dalam implementasi kebijakan.
 - b) Seberapa jauh kebijakan tersebut memiliki dukungan teoritis. Kebijakan yang memiliki dasar teoritis memiliki sifat lebih mantap karena sudah teruji, walaupun untuk beberapa lingkungan sosial tertentu perlu ada modifikasi
 - c) Besarnya alokasi sumberdaya finansial terhadap kebijakan tersebut. Sumberdaya keuangan adalah faktor krusial untuk setiap program sosial. Setiap program juga memerlukan dukungan staf untuk melakukan pekerjaan-pekerjaan administrasi dan teknis, serta memonitor program, yang semuanya itu perlu biaya.
 - d) Seberapa besar adanya keterpautan dan dukungan antar berbagai instansi pelaksana. Kegagalan program sering disebabkan kurangnya koordinasi vertikal dan horizontal antarinstansi yang terlibat dalam implementasi program.
 - e) Kejelasan dan konsistensi aturan yang ada pada badan pelaksana.
 - f) Tingkat komitmen aparat terhadap tujuan kebijakan.
 - g) Seberapa luas akses kelompok-kelompok luar untuk berpartisipasi dalam implementasi kebijakan. Suatu program yang memberikan peluang luas bagi masyarakat untuk terlibat akan relatif mendapat dukungan daripada

program yang tidak melibatkan masyarakat. Masyarakat akan menjadi terasing atau teralienasi apabila hanya menjadi penonton terhadap program yang ada di wilayahnya.

3) Variabel lingkungan (*nonstatutory variables affecting implementation*).

- a) Kondisi sosial ekonomi masyarakat dan tingkat kemajuan teknologi. Masyarakat yang sudah terbuka dan terdidik akan relatif mudah menerima program-program pembaruan dibanding dengan masyarakat yang masih tertutup dan tradisional. Demikian juga, kemampuan teknologi akan membantu dalam proses keberhasilan implementasi program, karena program-program tersebut dapat disosialisasikan dan diimplementasikan dengan bantuan teknologi modern.
- b) Dukungan publik terhadap sebuah kebijakan. Kebijakan yang memberikan insentif biasanya mudah mendapat dukungan publik. Sebaliknya kebijakan yang bersifat disinsentif akan kurang mendapat dukungan publik.
- c) Sikap dari kelompok pemilih (*constituency groups*). Kelompok pemilih yang ada dalam masyarakat dapat mempengaruhi implementasi kebijakan melalui berbagai cara antara lain: (1) kelompok pemilih dapat melakukan intervensi terhadap keputusan-keputusan yang dibuat badan-badan pelaksana melalui berbagai komentar dengan maksud untuk mengubah keputusan; (2) kelompok pemilih dapat memiliki kemampuan untuk mempengaruhi badan-badan pelaksana secara tidak langsung melalui kritik yang dipublikasikan terhadap kinerja badan-badan pelaksana, dan membuat pernyataan yang ditujukan kepada badan legislatif.
- d) Tingkat komitmen dan ketrampilan dari aparat implementor. Pada akhirnya, komitmen aparat pelaksana untuk merealisasikan tujuan yang telah tertuang dalam kebijakan adalah variabel yang paling krusial. Aparat badan pelaksana harus memiliki ketrampilan dalam membuat prioritas tujuan dan selanjutnya merealisasikan prioritas tujuan tersebut.

Berdasarkan definisi di atas dapat diketahui bahwa ada 3 (tiga) variabel yang memengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan publik model *Daniel A. Mazmanian* dan *Paul Sabatier* yaitu: (1) karakteristik dari masalah; (2) karakteristik kebijakan/undang-undang; (3) variabel lingkungan.

c. Teori *Donald Van Meter* dan *Carl Van Horn*

Model pendekatan implementasi kebijakan yang dirumuskan *Van Meter* dan *Van Horn* disebut dengan "*A Model of the Policy Implementation*" dalam Agustino (2016:133). Proses implementasi ini merupakan sebuah abstraksi atau performansi dari suatu pelaksanaan kebijakan yang pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan publik yang tinggi yang tinggi yang berlangsung dalam hubungan dengan berbagai variabel. Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linear dari keputusan politik yang tersedia, pelaksana dan kinerja kebijakan publik. Model ini menjelaskan bahwa kinerja kebijakan dipengaruhi oleh beberapa variabel yang saling berkaitan. Menurut Agustino (2016:133-136) secara rinci variabel-variabel implementasi kebijakan publik model *Van Meter* dan *Van Horn* dijelaskan dalam 6 (enam) poin sebagai berikut:

- 1) **Ukuran dan Tujuan Kebijakan.**
Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya jika dan hanya jika ukuran dan tujuan dari kebijakan memang realistis dengan sosio-kultur yang mengada di tingkat pelaksan kebijakan. Ketika ukuran kebijakan atau tujuan kebijakan terlalu ideal (bahkan terlalu utopis) untuk dilaksanakan di tingkat warga, maka akan sulit merealisasikan kebijakan publik hingga titik yang dapat dikatakan berhasil.
- 2) **Sumber daya**
Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi. Tahap-tahap tertentu dari keseluruhan proses implemtasi menuntut adanya sumber daya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara apolitik. Tetapi ketika kompetensi dan kapabilitas dari sumber-

sumber daya itu nihil, maka kinerja kebijakan publik sangat sulit untuk diharapkan.

- 3) **Karakteristik organisasi pelaksana**
Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat pengimplementasian kebijakan publik. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksananya.
- 4) **Sikap atau Kecenderungan (*Disposition*) Para Pelaksana**
Sikap penerimaan atau penolakan dari (agen) pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi oleh karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul persoalan dan permasalahan yang mereka rasakan. Tetapi kebijakan yang akan implementor laksanakan adalah kebijakan “dari atas” (*top down*) yang sangat mungkin para pengambil keputusan-nya tidak pernah mengetahui (bahkan tak mampu menyentuh) kebutuhan, keinginan, atau permasalahan yang warga ingin selesaikan”.
- 5) **Komunikasi Antar-Organisasi dan Aktivitas Pelaksana**
Koordinasi merupakan mekanisme sekaligus syarat utama dalam menentukan keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Semakin baik koordinasi dan komunikasi di antara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil terjadi; dan begitu pula sebaliknya.
- 6) **Lingkungan Ekonomi, Sosial dan Politik**
Hal terakhir yang perlu diperhatikan guna menilai kinerja implementasi publik dalam perspektif yang ditawarkan oleh *Van Meter* dan *Van Horn* adalah sejauhmana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Lingkungan yang dimaksud termasuk lingkungan sosial, ekonomi dan politik. Dan lingkungan yang tidak kondusif dapat menjadi biang keladi dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Oleh sebab itu, upaya untuk mengimplementasikan kebijakan harus pula memperhatikan kondusifitas kondisi lingkungan eksternal.

Berdasarkan definisi di atas dapat diketahui bahwa model implementasi *Van Meter* dan *Van Horn* menjelaskan bahwa kinerja kebijakan publik dipengaruhi oleh 6 (enam) variabel yang saling berkaitan yaitu: (1) ukuran dan tujuan kebijakan; (2) sumber daya; (3) karakteristik organisasi pelaksana; (4) sikap atau kecenderungan para pelaksana; (5) komunikasi antar-organisasi dan aktivitas pelaksana; (6)

lingkungan ekonomi, sosial dan politik.

d. *Teori George C. Edward III*

Adapun faktor-faktor yang berpengaruh dalam implementasi menurut *George C. Edward III* adalah sebagai berikut :

1). **Komunikasi**

Menurut Agustino (2016:137) "komunikasi merupakan salah-satu variabel penting yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik, komunikasi sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik." Implementasi yang efektif akan terlaksana, jika para pembuat keputusan mengetahui mengenai apa yang akan mereka kerjakan. Informasi yang diketahui para pengambil keputusan hanya bisa didapat melalui komunikasi yang baik. *George C. Edward III* dalam Agustino (2016:137-138) mengemukakan tiga indikator yang dapat digunakan dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi tersebut yaitu :

a) **Transmisi**

Penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Seringkali terjadi masalah dalam penyaluran komunikasi yaitu adanya salah pengertian (miskomunikasi) yang disebabkan karena komunikasi telah melalui beberapa tingkatan birokrasi, sehingga apa yang diharapkan terdistorsi di tengah jalan.

b) **Kejelasan**

Komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan (*street-level-bureaucrats*) harus jelas dan tidak membingungkan atau tidak ambigu/mendua. Ketidakjelasan pesan kebijakan tidak selalu menghalangi implementasi, pada tataran tertentu, namun para pelaksana membutuhkan kejelasan informasi dalam melaksanakan kebijakan agar tujuan yang hendak dicapai dapat diraih sesuai konten kebijakan.

c) **Konsistensi**

Perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi harus konsisten dan jelas untuk ditetapkan atau

dijalankan. Jika perintah yang diberikan sering berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan. Implementasi akan berjalan efektif apabila ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan kebijakan dipahami oleh individu-individu yang bertanggungjawab dalam pencapaian tujuan kebijakan.

Faktor komunikasi sangat berpengaruh terhadap penerimaan kebijakan oleh kelompok sasaran, sehingga kualitas komunikasi akan mempengaruhi dalam mencapai efektivitas implementasi kebijakan publik. Dengan demikian, penyebaran isi kebijakan melalui proses komunikasi yang baik akan mempengaruhi terhadap implementasi kebijakan. Dalam hal ini, media komunikasi yang digunakan untuk menyebarluaskan isi kebijakan kepada kelompok sasaran akan sangat berperan.

2) Sumber daya

“Sumber daya diposisikan sebagai input dalam organisasi sebagai suatu sistem yang mempunyai implikasi yang bersifat ekonomis dan teknologis. Secara ekonomis, sumber daya bertalian dengan biaya atau pengorbanan langsung yang dikeluarkan oleh organisasi yang merefleksikan nilai atau kegunaan potensial dalam transformasinya ke dalam output. Sedang secara teknologis, sumber daya bertalian dengan kemampuan transformasi dari organisasi.” (Tachjan, 2006:135)

Menurut George C. Edward III dalam Agustino (2016:138-139), sumberdaya merupakan hal penting dalam implementasi kebijakan yang baik. Aspek yang digunakan untuk melihat sejauhmana sumberdaya mempengaruhi implementasi kebijakan terdiri dari :

a) Staf

Sumber daya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf atau pegawai (*street-level bureaucrats*). Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan, salah-satunya disebabkan oleh staf/pegawai yang tidak cukup memadai, mencukupi, ataupun tidak kompeten dalam bidangnya. Penambahan jumlah

staf dan implementor saja tidak cukup menyelesaikan persoalan implementasi kebijakan, tetapi diperlukan sebuah kecukupan staf dengan keahlian dan kemampuan yang diperlukan (kompeten dan kapabilitas) dalam mengimplementasikan kebijakan

b) Informasi.

Dalam implementasi kebijakan, informasi mempunyai dua bentuk yaitu: pertama, informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. Kedua, informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan.

c) Wewenang

Pada umumnya kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan secara efektif. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik. Ketika wewenang tidak ada, maka kekuatan para implementor di mata publik tidak dilegitimasi, sehingga dapat menggagalkan implementasi kebijakan publik. Tetapi dalam konteks yang lain, ketika wewenang formal tersedia, maka sering terjadi kesalahan dalam melihat efektivitas kewenangan. Di satu pihak, efektivitas kewenangan diperlukan dalam implementasi kebijakan; tetapi di sisi lain, efektivitas akan menyusut manakala wewenang diselewengkan oleh para pelaksana demi kepentingannya sendiri atau kelompoknya.

d) Fasilitas

Fasilitas fisik merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Implementor mungkin mempunyai staf yang mencukupi, kapabel dan kompeten, tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung (sarana dan prasarana) maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil).

3) Disposisi atau Sikap

Menurut *George C. Edward III* dalam Winarno (2012:197)

mengemukakan "kecenderungan-kecenderungan atau disposisi merupakan salah-satu faktor yang mempunyai konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif." Jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu, dan hal ini berarti adanya dukungan, kemungkinan besar mereka melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh para

pembuat keputusan awal. Demikian pula sebaliknya, bila tingkah laku-tingkah laku atau perspektif-perspektif para pelaksana berbeda dengan para pembuat keputusan, maka proses pelaksanaan suatu kebijakan menjadi semakin sulit.

Dampak dari kecenderungan-kecenderungan seperti yang dikemukakan *George C. Edward III* banyak kebijakan masuk ke dalam "zona ketidakacuhan". Ada kebijakan yang dilaksanakan secara efektif karena mendapat dukungan daripada pelaksana kebijakan, namun kebijakan-kebijakan lain mungkin akan bertentangan secara langsung dengan pandangan-pandangan pelaksana kebijakan atau kepentingan-kepentingan pribadi atau organisasi dari pelaksana. Faktor-faktor yang menjadi perhatian *George C. Edward III* dalam Agustino (2016:159-160) mengenai disposisi dalam implementasi kebijakan terdiri dari:

- a) **Efek Disposisi**
Disposisi atau sikap pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila personil yang ada tidak melaksanakan kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat yang lebih tinggi. Oleh karena itu, pemilihan dan pengangkatan personil pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan, lebih khusus lagi pada kepentingan warga.
- b) **Melakukan Pengaturan Birokrasi**
Dalam konteks ini *Edward III* mensyaratkan bahwa implementasi kebijakan harus dilihat juga dalam hal pengaturan birokrasi. Ini merujuk pada penunjukan dan pengangkatan staf dalam birokrasi yang sesuai dengan kemampuan, kapabilitas, dan kompetensinya. Selain itu, pengaturan birokrasi juga bermuara pada "pembentukan" sistem pelayanan publik yang optimal, penilaian personil dalam bekerja.
- c) **Insentif**
Insentif merupakan salah-satu teknik yang disarankan

untuk mengatasi masalah sikap para pelaksana kebijakan dengan memanipulasi insentif. Pada dasarnya orang bergerak berdasarkan kepentingan dirinya sendiri, maka memanipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana menjalankan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi atau organisasi.

4) Struktur Birokrasi

Menurut Winarno (2012:205) Birokrasi merupakan salah-satu badan yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kegiatan. Keberadaan birokrasi tidak hanya dalam struktur pemerintah, tetapi juga ada dalam organisasi-organisasi swasta, institusi pendidikan dan sebagainya. Bahkan dalam kasus-kasus tertentu birokrasi diciptakan hanya untuk menjalankan suatu kebijakan tertentu. Implementasi kebijakan yang bersifat kompleks menuntut adanya kerjasama banyak pihak. Ketika struktur birokrasi tidak kondusif terhadap implementasi suatu kebijakan, maka hal ini akan menyebabkan ketidakefektifan dan menghambat jalannya pelaksanaan kebijakan.

Menurut *George C. Edward III* dalam Winarno (2012:150) terdapat dua karakteristik utama dari birokrasi yakni:

a) *Standard Operational Procedures (SOP)*

Standard operational procedures (SOP) merupakan perkembangan dari tuntutan internal akan kepastian waktu, sumber daya serta kebutuhan penyeragaman dalam organisasi kerja yang kompleks dan luas. Ukuran dasar SOP biasa

digunakan untuk menanggulangi keadaan-keadaan umum diberbagai sektor publik dan swasta. Dengan menggunakan SOP, para pelaksana dapat mengoptimalkan waktu yang tersedia dan dapat berfungsi untuk menyeragamkan tindakan-tindakan pejabat dalam organisasi yang kompleks dan tersebar luas, sehingga dapat menimbulkan fleksibilitas yang besar dan kesamaan yang besar dalam penerapan peraturan.

b) Fragmentasi

George C. Edward III dalam Winarno (2012:209) menjelaskan bahwa "fragmentasi merupakan penyebaran tanggung jawab suatu kebijakan kepada beberapa badan yang berbeda sehingga memerlukan koordinasi." Pada umumnya, semakin besar koordinasi yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan, semakin berkurang kemungkinan keberhasilan program atau kebijakan. Fragmentasi mengakibatkan pandangan-pandangan yang sempit dari banyak lembaga birokrasi. Hal ini akan menimbulkan konsekuensi pokok yang merugikan bagi keberhasilan implementasi kebijakan. Ada beberapa hambatan yang terjadi dalam fragmentasi birokrasi berhubungan dengan implementasi kebijakan publik (Winarno,2012:210) yaitu :

- (1) Tidak ada orang yang akan mengakhiri implementasi kebijakan dengan melaksanakan fungsi-fungsi tertentu karena tanggung jawab suatu bidang terpecah-pecah.
- (2) Pandangan-pandangan yang sempit dari badan-badan juga akan menghambat perubahan. Jika suatu badan mempunyai fleksibilitas yang rendah dalam misi-misinya, maka badan itu akan berusaha mempertahankan esensinya dan besar kemungkinan akan menentang kebijakan-kebijakan baru yang membutuhkan perubahan.

Implementasi kebijakan adalah suatu proses dinamik yang mana meliputi interaksi banyak faktor. Oleh karena itu, untuk meningkatkan pemahaman tentang implementasi kebijakan, keempat faktor di atas harus dilaksanakan secara simultan karena antara satu dengan yang lainnya memiliki hubungan yang erat. Sub kategori dari faktor-faktor

mendasar harus ditampilkan sehingga dapat diketahui pengaruhnya terhadap implementasi kebijakan.

Model implementasi yang dikemukakan oleh *George C. Edward III* di atas jelas bahwa terdapat empat faktor yang mempengaruhi implementasi, yaitu *Communication, Resources, Dispositions dan Bureacratic Structure*. Masing-masing faktor tersebut saling berhubungan satu sama lainnya, kemudian secara bersama-sama mempengaruhi terhadap implementasi. Keterkaitan antara keempat struktur dapat menjadikan keselarasan fungsi dari masing-masing struktur, yang akan mengakibatkan keberlangsungan implementasi suatu kebijakan. Terdapat banyak model yang dapat dipakai untuk menganalisis sebuah implementasi kebijakan, namun menurut penulis konsep yang dikemukakan oleh *George C. Edward III dan Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier* akan bisa menjelaskan proses faktor-faktor yang dapat mempengaruhi hasil implementasi kebijakan Program Rastra di Kabupaten Bulungan Provinsi Kalimantan Utara.

4. Program

Menurut Arikunto dkk (2008:3), program dapat diartikan menjadi dua istilah yaitu program dalam arti khusus dan program dalam arti umum. Pengertian secara umum dapat diartikan bahwa program adalah sebuah bentuk rencana yang akan dilakukan. Apabila "program" ini dikaitkan langsung dengan evaluasi program maka program didefinisikan sebagai unit atau kesatuan kegiatan yang merupakan realisasi atau implementasi dari kebijakan, berlangsung dalam proses

yang berkesinambungan dan terjadi dalam suatu organisasi yang melibatkan sekelompok orang. Selanjutnya Arikunto dkk (2008:4-5) juga menekankan bahwa program terdapat 3 (tiga) unsur penting yaitu :

- a. Program adalah realisasi atau implementasi dari suatu kebijakan.
- b. Terjadi dalam kurun waktu yang lama dan bukan kegiatan tunggal tetapi jamak berkesinambungan.
- c. Terjadi dalam organisasi yang melibatkan sekelompok orang.

Sebuah program bukan hanya kegiatan tunggal yang dapat diselesaikan dalam waktu singkat, tetapi merupakan kegiatan yang berkesinambungan karena melaksanakan suatu kebijakan. Oleh karena itu, sebuah program dapat berlangsung dalam kurun waktu relatif lama. Pengertian program adalah suatu unit atau kesatuan kegiatan maka program sebuah sistem, yaitu rangkaian kegiatan yang dilakukan bukan hanya satu kali tetapi berkesinambungan. Pelaksanaan program selalu terjadi dalam sebuah organisasi yang artinya harus melibatkan sekelompok orang.

Berdasarkan uraian di atas, dapat diketahui bahwa Program merupakan implementasi dari suatu kebijakan publik yang terjadi dalam suatu organisasi secara berkesinambungan.

5. Tahap-Tahap Implementasi Kebijakan Program

Menurut Islamy (2009,102-106) untuk mengefektifkan implementasi kebijakan yang ditetapkan, sangat diperlukan adanya tahap-tahap implementasi kebijakan yaitu :

- a. Bersifat *self-executing*, yang berarti bahwa dengan dirumuskannya dan disahkannya suatu kebijakan maka kebijakan tersebut akan terimplementasikan dengan sendirinya, misalnya pengakuan suatu negara terhadap kedaulatan negara lain;
- b. Bersifat *non self-executing* yang berarti bahwa suatu kebijakan publik perlu diwujudkan dan dilaksanakan oleh berbagai pihak supaya tujuan pembuatan kebijakan tercapai.

Selain itu, *Brian W. Hogwood* dan *Lewis A. Gunn* (dalam Abdul Wahab, 1997:36) menyebutkan tahap implementasi adalah sebagai berikut :

Tahap I: Terdiri atas kegiatan-kegiatan: (1). Menggambarkan rencana suatu program dengan penetapan tujuan secara jelas; (2). Menentukan standar pelaksanaan; (3). Menentukan biaya yang akan digunakan beserta waktu pelaksanaan;

Tahap II: Merupakan pelaksanaan program dengan mendayagunakan struktur staf, sumber daya, prosedur, biaya serta metode;

Tahap III: Merupakan kegiatan-kegiatan : Menentukan jadwal, Melakukan pemantauan, Mengadakan pengawasan untuk menjamin kelancaran pelaksanaan program.

Dari pendapat para ahli tersebut implementasi kebijakan akan selalu berkaitan dengan perencanaan, penetapan waktu dan pengawasan. Sehingga apabila terdapat penyimpangan atau pelanggaran dapat diambil tindakan yang sesuai dan segera dapat dilaksanakan.

6. Konsep Kesejahteraan

Menurut *Durham* dalam *Suud* (2006:7), kesejahteraan sosial dapat didefinisikan sebagai kegiatan-kegiatan yang terorganisasi bagi peningkatan kesejahteraan sosial melalui menolong orang untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan dalam beberapa bidang seperti kehidupan keluarga dan anak, kesehatan, penyesuaian sosial, waktu senggang, standar-standar kehidupan, dan hubungan-hubungan sosial. Pelayanan-pelayanan kesejahteraan sosial memberi perhatian terhadap

individu-individu, kelompok-kelompok, komunitas-komunitas, dan kesatuan penduduk-penduduk yang lebih luas. Pelayanan-pelayanan ini meliputi perawatan, penyembuhan dan pencegahan. Hal ini merupakan salah satu kegiatan yang mencerminkan bahwa manusia adalah makhluk sosial dan harus saling membantu agar kehidupan ini berjalan selaras dan harmonis menciptakan suasana yang sejahtera.

Selanjutnya *Wilensky* dan *Lebeaux* dalam Suud (2006:7) merumuskan kesejahteraan sosial sebagai sistem yang terorganisir demi pelayanan-pelayanan dan lembaga-lembaga sosial, yang dirancang untuk membantu individu-individu dan kelompok-kelompok agar mencapai tingkat hidup dan kesehatan yang memuaskan. Maksudnya agar tercapai hubungan-hubungan personal dan sosial yang memberi kesempatan kepada individu-individu pengembangan kemampuan-kemampuan mereka seluas-luasnya dan meningkatkan kesejahteraan mereka sesuai dengan kebutuhan-kebutuhan masyarakat.

Menurut *Wickeden* dalam Suud (2006:8) mengemukakan bahwa: kesejahteraan sosial adalah suatu sistem peraturan, program-program, kebaikan-kebaikan, pelayanan-pelayanan yang memperkuat atau menjamin penyediaan pertolongan untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan sosial yang diakui sebagai dasar bagi penduduk dan keteraturan sosial.

Menurut *Segal* dan *Brzuzy* dalam Suud (2006:90) kesejahteraan sosial merupakan bagian dari sistem kesejahteraan sosial terdiri dari usaha-usaha dan struktur-struktur yang terorganisasi untuk

menyediakan kesejahteraan masyarakat. Dalam bentuk sederhana, sistem kesejahteraan masyarakat sosial dapat dikonseptualisasikan sebagai empat bagian yang saling berhubungan sebagai berikut:

- a. Isu-isu sosial
- b. Tujuan-tujuan kebijakan
- c. Perundangan/peraturan
- d. Program kesejahteraan sosial

7. Penelitian Terdahulu

Dalam penulisan tesis ini, penulis melakukan studi analisis terhadap penelitian sebelumnya yang bersinggungan dengan variabel penelitian dalam tesis ini. Beberapa penelitian tersebut dideskripsikan pada tabel dibawah ini:

Tabel 2.1
Penelitian terdahulu

No	Peneliti/Judul	Tujuan Penelitian	Metode Penelitian	Hasil
1.	Ekoman Suryadi (2015)/Implementasi Program Beras Miskin (Raskin) Tahun 2015 di Kelurahan Pringsewu Barat Kecamatan Pringssewu Kabupaten Pringsewu.	1. Untuk mengetahui bagaimana Implementasi Program Raskin tahun 2015 di Kelurahan Pringsewu Barat 2. Mengetahui apa saja faktor pendukung dan penghambat Implementasi Program Raskin di	Penelitian Kualitatif	1. Implementasi program Beras Miskin (Raskin) di Kelurahan Pringsewu Barat Kecamatan Pringsewu Kabupaten Pringsewu Tahun 2015 belum berjalan dengan baik seperti yang diharapkan, hal ini dikarenakan indikator keberhasilan

Kelurahan
Pringsewu
Barat tahun
2015



raskin 5T yakni
tepat jumlah,
harga, kualitas,
sasaran, dan
waktu yang
belum
sepenuhnya
tercapai

2. Aspek-aspek
yang
mempengaruhi
keberhasilan
implementasi
Rastra terdapat
aspek yang
sudah berjalan
dengan baik dan
belum baik. Pada
aspek
komunikasi,
konsistensi dan
kejelasan
informasi sudah
sesuai SOP dan
poin transmisi
pesan belum
sepenuhnya
sampai ke
daerah. Aspek
sumberdaya
yakni SDM dari
sisi kualitas dan
kuantitas
sebagian besar
memenuhi
kualifikasi,
namun sebagian
aparatur
Kelurahan belum
disiplin dalam
menjalankan
program Raskin,

sumberdaya dana belum mencukupi di tingkat Kelurahan dan Pekon serta sumberdaya fasilitas yang kurang mendukung. Aspek disposisi kurang memperoleh dukungan sepenuhnya dari aparat Kelurahan. Aspek struktur birokrasi dalam hal koordinasi di daerah dan pelaksanaan SOP belum maksimal.

- | | | | |
|--|---|------------------------------|--|
| <p>2 Megayana Masta (2015)/ "Implementasi Distribusi Beras Sejahtera (Rastra di Desa Tanjung Jati Kecamatan Kota Agung Timur Kabupaten Temanggung"</p> | <p>1. Untuk mengetahui dan menjelaskan implementasi distribusi Rastra di Desa Tanjung Jati Kecamatan Kotaagung Timur Kabupaten Tanggamus.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang menghambat implementasi distribusi Rastra di Desa Tanjung Jati</p> | <p>Penelitian Kualitatif</p> | <p>1. Implementasi distribusi Rastra di Desa Tanjung Jati Kecamatan Kotaagung Timur Kabupaten Tanggamus, yaitu secara umum belum sepenuhnya mengacu pada ketentuan 6T. Karena pertama, belum tepatnya mengenai sasaran penerima Rastra, ini karena Rastra dibagi rata dengan seluruh masyarakat Desa</p> |
|--|---|------------------------------|--|

Kecamatan
Kotaagung
Timur
Kabupaten
Tanggamus.



Tanjung Jati.
Kedua, belum
tepatnya jumlah
yang harus
didistribusikan
karena
masyarakat
hanya menerima
6 kg. Ketiga,
belum tepatnya
harga beras yang
didistribusikan,
meskipun
masyarakat tidak
mempermasalah
kan hal tersebut
namun harga
yang
didistribusikan
tidak sesuai
dengan
ketentuan
pemerintah.
Keempat, waktu
pendistribusian
masih belum
berjalan dengan
yang seharusnya
artinya beras
yang
didistribusikan
masih sering
terjadi
keterlambatan
atau tidak rutin
dalam
pendistribusikan
setiap bulannya,
dan ini
menandakan
belum tepatnya
waktu
pendistribusian
beras. Kelima,
kualitas beras
masih sangat
rendah, mutu
beras yang



diterima RTS
berbau, pecah-
pecah ini
artinya belum
tepatnya
kualitas beras
yang
didistribusikan.
Keenam, yaitu
mengenai
ketepatan
prosedur
administrasi
yang belum tepat
meskipun
informan
mengatakan
tepat tetapi
belum mengacu
kepada indikator
ketepatan
administrasi
bahwa penetapan
administrasi
distribusi Rastra
dengan
terpenuhinya
prosedur
persyaratan
administrasi
secara benar,
lengkap dan
tepat waktu
seperti Kartu
Jamin Rastra dll.

2. Faktor-faktor
yang menjadi
penghambat
implementasi
distribusi Rastra
di Desa Tanjung
Jati Kecamatan
Kotaagung
Timur
Kabupaten
Tanggamas yaitu
terdiri dari faktor
internal dan



eksternal. Pertama, Faktor internal berasal dari dalam diri SDM, yakni faktor dari masyarakat sendiri, faktor internal yang menghambat pendistribusian Rastra di Desa Tanjung Jati yaitu faktor rendahnya pengetahuan masyarakat, rendahnya pengaduan masyarakat dan faktor kecemburuan sosial yang tinggi. Kedua, Faktor eksternal yaitu faktor yang berasal dari luar masyarakat itu sendiri, seperti faktor kurangnya pengawasan dari pemerintah untuk mengontrol pelaksanaan Rastra, kurangnya sosialisasi mengenai Rastra, tidak adanya pendataan ulang setiap tahun oleh pemerintah, dan faktor diluar batas kemampuan aparat desa.

- | | | | |
|---|---|------------------------------|---|
| <p>3 Aswardi (2014) Implementasi Program Beras Miskin di Kecamatan Tanete Riattang Barat Kabupaten Bone</p> | <p>1. Untuk mengetahui implementasi kebijakan Program Raskin (Beras Untuk Rakyat Miskin) di Kecamatan Tanete Riattang Barat Kabupaten Bone.</p> <p>2. Untuk mengetahui masalah-masalah dalam implementasi kebijakan Program Raskin (Beras Untuk Rakyat Miskin) di Kecamatan Tanete Riattang Barat Kabupaten Bone.</p> | <p>Penelitian Kualitatif</p> | <p>1. Implementasi program Beras Untuk Rakyat Miskin (Raskin) di Kecamatan Tanete Riattang Barat Kabupaten Bone belum berjalan sesuai dengan yang diharapkan, Hal ini ditandai dengan kurangnya antusiasme warga miskin sasaran Raskin yang menyambut baik program ini, dimana hal tersebut tentu saja tidak lepas dari peran serta Pemerintah Daerah selaku pelaksana Teknis kegiatan penyaluran beras Raskin tersebut baik itu Pemerintah Pusat, Provinsi, Kabupaten, Kecamatan Kelurahan hingga sampainya ketangan masyarakat miskin, termaksud juga kurangnya peran baik dari Perum BULOG itu sendiri yang menyediakan stok beras serta mendistribusikan kepada</p> |
|---|---|------------------------------|---|



Kelurahan.
Adapun
2. Permasalahan yang timbul dalam Implementasi Program Beras Untuk Rakyat Miskin (Raskin) di Kecamatan Tanete Riattang adalah sebagai berikut: Pertama, Penetapan Daftar nama-nama RTMS Raskin yang tidak sesuai, Kedua, Kurangnya koordinasi antara pihak penyelenggara pelaksanaan distribusi Beras Raskin, Ketiga, Kurangnya pengawasan dari Pejabat yang berwenang terhadap proses penyaluran Raskin, dan yang terakhir, Kurangnya sosialisasi dalam rangka program penyaluran Raskin.

4	Rt.Nina Maryana (2011) Implementasi Program Beras Miskin (raskin) di Kelurahan Kabayan	1. Mengetahui sejauhmana Implementasi ProgramBeras Miskin (Raskin) di Kelurahan Kabayan Kecamatan PandeglangKab	Penelitian Kualitatif	1. Implementasi Program Beras Miskin (Raskin) di Kelurahan Kabayan Kecamatan Pandeglang Kabupaten Pandeglang tahun
---	--	---	-----------------------	--

kecamatan
Pandeglang
Kabupaten
pandeglang.

upaten
Pandeglang
pada tahun
2010.

2. Mengetahui faktor pendukung dan penghambat Implementasi Program Raskin di Kelurahan Kabayan Kecamatan Pandeglang Kabupaten Pandeglang



2010 belum berjalan dengan baik seperti yang diharapkan, karena pendistribusian Raskin di Kelurahan Kabayan tahun 2010 terlambat. Hal ini disebabkan karena pembayaran Beras Miskin dari Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat (RTS-PM) kepada Pihak Kelurahan Kabayan tersendat.

2. Faktor pendukung Program Beras Miskin (Raskin) di Kelurahan Kabayan Kecamatan Pandeglang Kabupaten Pandeglang tahun 2010 adalah :
 - a). Partisipasi masyarakat RTS-PM untuk mengambil Beras Miskin cukup tinggi.
 - b) Wilayah demografi Kelurahan Kabayan mendukung, lokasi strategis dekat dengan Kantor Kecamatan Pandeglang yaitu 0,2 KM dan dekat



dengan pusat
Pemerintah Setda
Kabupaten
Pandeglang
hanya 0,5
KM, lokasi RTS-
PM tinggal sudah
terjangkau
kendaraan,
sumber daya
cukup memadai,
jarak antara
Kelurahan
Kabayan dengan
Dolog Divisi
Regional I
Rangkas Bitung
tidak begitu jauh
yaitu + 10 KM.

3. Faktor yang menghambat Program Beras Miskin (Raskin) di Kelurahan Kabayan Kecamatan Pandeglang Kabupaten Pandeglang tahun 2010 adalah sebagai berikut :
- a). Faktor ekonomi Masyarakat Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat (RTS-PM) Kelurahan Kabayan Kecamatan Pandeglang Kabupaten Pandeglang masih rendah, dan RTS-PM tersebut berasal dari kalangan bawah.
 - b).



Sistim kolektif yang belum maksimal.c).
 Pembentukan tim yang belum berkompeten belum bekerja sesuai harapan.d).
 Ada sebagian dari RTS-PM yang kesadaran untuk membayar Raskinnya masih rendah.e).
 Biaya operasional Raskin belum maksimal dan masih ditemukannyaber as Raskin dengan kualitas rendah.f).
 Sumber daya aparatur di Kelurahan Kabayan belum maksimal.g).
 Fungsi kontrol terhadap pelaksanaan Program Raskin masih lemah.h).
 Menegakan aturan kepada Aparatur di Kelurahan Kabayan sampai ketingkat RT tidak tegas.i).
 Masih ditemukannya Beras Miskin (Raskin) dengan kualitas rendah,beras Raskin tersebut berbau apek,

			berkutu dan berwarna kuning
5	Rahmin Rahim (2016) Kebijakan Pemerintah Dan Penanganan Kemiskinan (Studi Tentang Implementasi Program Beras Miskin (Raskin) Di Kelurahan Romang Polong Kecamatan Somba Opu Kabupaten Gowa Tahun 2014)	1. Untuk mengetahui implementasi program beras miskin (Raskin) Di Kel. Romang Polong Kec. Somba Opu Kab. Gowa. 2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang menjadi pendukung dan penghambat dalam implementasi program beras miskin (Raskin) Di Kel. Romang Polong Kec. Somba Opu Kab. Gowa.	Penelitian Kualitatif 1. Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang telah diuraikan, maka dapat disimpulkan sebagai berikut implementasi Program Beras untuk Keluarga miskin (Raskin) di Kelurahan Romang Polong Kecamatan Somba Opu Kabupaten Gowa belum berjalan sesuai dengan yang di harapkan, seperti 6 T sebagai patokan keberhasilan pemerintah dalam menjalankan kebijakan yaitu tepat sasaran, tepat jumlah, tepat harga, tepat waktu, tepat kualitas, dan tepat administrasi. Pembagian beras tidak tepat waktu dikarenakan struktur birokrasi yang terlalu panjang, dan rumit, serta mutu beras yang rendah akibat kurangnya pengawasan pemerintah terhadap standar mutu beras yang

kemudian di distribusikan ke masyarakat.

2. Adapun permasalahan yang timbul dalam Implementasi Program Beras Untuk Rakyat miskin (Raskin) di Kelurahan Romang Polong yaitu Penetapan Daftar nama-nama RTMS Raskin yang tidak sesuai, Kurangnya koordinasi antara pihak penyelenggara pelaksanaan distribusi beras Raskin, Kurangnya pengawasan dari Pejabat yang berwenang terhadap proses penyaluran Raskin.

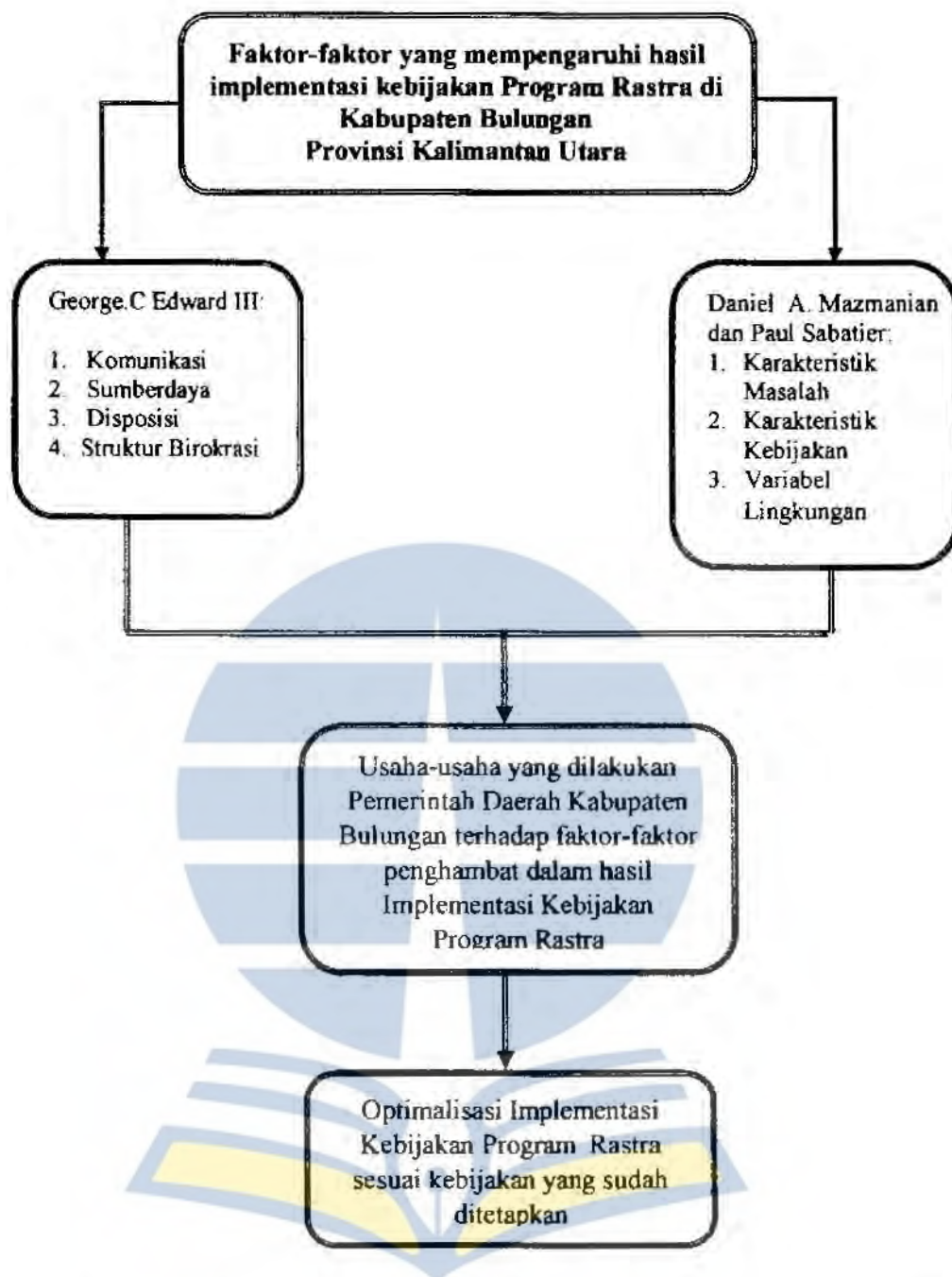
Berdasarkan penelitian terdahulu pada tabel di atas, penulis mengangkat beberapa penelitian sebagai referensi serta bahan kajian pada penelitian penulis. Terdapat persamaan pada tujuan penelitian terdahulu dengan penelitian yang akan dilaksanakan yaitu untuk mengetahui implementasi Program Raskin dan metode penelitian yang digunakan menggunakan metode penelitian kualitatif, sedangkan perbedaan pada tujuan penelitian terdahulu dengan penelitian yang akan dilaksanakan yaitu pada penelitian

terdahulu tidak ada analisis usaha-usaha yang dilakukan Pemerintah Daerah terhadap faktor-faktor penghambat dalam hasil implementasi kebijakan Program Rastra.

B. Kerangka Berpikir

Kerangka berpikir merupakan alur pemikiran penulis sendiri atau juga mengambil dan suatu teori yang dianggap relevan dengan fokus/judul penelitian dalam upaya menjawab masalah-masalah yang ada dirumusan penelitian tersebut. Dalam penelitian ini, penulis meneliti mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi hasil implementasi kebijakan Program Rastra di Kabupaten Bulungan Provinsi Kalimantan Utara. Dalam upaya menjawab rumusan masalah dalam penelitian ini peneliti mengambil teori dan model implementasi kebijakan dari *George C. Edward III* dan teori *Daniel A. Mazmanian* dan *Paul A. Sabatier*.

Dalam pendekatan yang diterjemahkan oleh *George C Edward III*, terdapat empat aspek yang sangat mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu aspek komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi, sedangkan menurut teori *Daniel A. Mazmanian* dan *Paul A. Sabatier*, ada 3 (tiga) kelompok variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi, yakni karakteristik masalah (*tractability of the problems*), karakteristik kebijakan/undang-undang (*ability of statute implementation*) dan variabel lingkungan (*nonstatutory affecting implementation*), sehingga dapat diinterpretasikan pada diagram kerangka berpikir berikut ini:

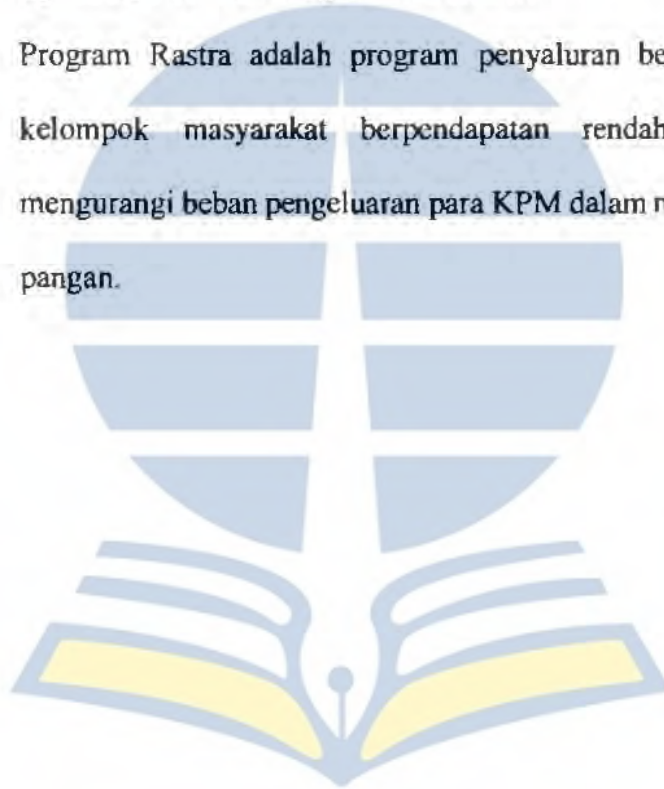


Gambar. 2.1 Kerangka Berpikir Faktor-faktor yang mempengaruhi Hasil Implementasi Kebijakan Program Rastra di Kabupaten Bulungan Provinsi Kalimantan Utara

Sumber : diadopsi dari Agustino (2016) , Winarno (2012), Subarsono (2016)

C. Definisi Operasional

1. Kebijakan Publik adalah merupakan serangkaian tindakan yang dilakukan pemerintah yang berorientasi pada tujuan tertentu dalam mengatasi masalah-masalah publik guna kepentingan publik.
2. Implementasi adalah merupakan suatu proses yang dinamis, dimana pelaksanaan kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapat suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri.
3. Program Rastra adalah program penyaluran beras bersubsidi bagi kelompok masyarakat berpendapatan rendah bertujuan untuk mengurangi beban pengeluaran para KPM dalam memenuhi kebutuhan pangan.



BAB III METODE PENELITIAN

A. Desain Penelitian

Desain penelitian adalah rancangan atau gambaran tentang penelitian yang akan dilakukan oleh peneliti selama proses penelitian. Jadi desain penelitian merupakan gambaran mengenai semua proses yang diperlukan dalam pelaksanaan penelitian. Umar (2005:54) menyatakan bahwa “desain penelitian merupakan suatu ceta biru (blue print) bagi pengumpulan, pengukuran dan penganalisaan data.” Desain penelitian adalah suatu rencana dan struktur penyelidikan yang dibuat sedemikian rupa agar diperoleh jawaban atas pertanyaan-pertanyaan penelitian.

Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif, yang dimaksudkan untuk menganalisis dan menggambarkan implementasi Program Beras Sejahtera (Rastra), tanpa memberikan perlakuan pada variabel-variabel yang diteliti serta mengungkap fakta, fenomena, variabel, dan keadaan yang alamiah (*natural setting*) terjadi saat penelitian berlangsung serta menyuguhkan apa adanya, serta menggunakan analisis data kualitatif yang merujuk pada prosedur analisa non matematis.

B. Sumber Informasi dan Pemilihan Informan

Lokasi penelitian perlu ditetapkan karena merupakan hal yang sangat penting untuk mempersempit ruang lingkup permasalahan yang ingin dikaji. Oleh karena itu, lokasi dalam penelitian ini adalah Kabupaten Bulungan Provinsi Kalimantan Utara. Menetapkan Kabupaten Bulungan sebagai lokasi penelitian adalah karena

Kabupaten Bulungan merupakan salahsatu Kabupaten/Kota di Provinsi Kalimantan Utara yang melaksanakan Program Rastra dan ditemukan beberapa permasalahan.

Menurut Lofland dan Lofland dalam Moeloeng (2006:157) sumber data utama dalam penelitian kualitatif ialah kata-kata dan tindakan yang didapat dari informan melalui wawancara, selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen dan lain-lain.

Penentuan informan dalam penelitian ini purposive sampling, dimana penentuan informan dipilih dengan pertimbangan khusus dari peneliti, dengan mempertimbangkan karakteristik data berdasarkan kebutuhan analisis dalam penelitian ini. Menurut Iskandar (2010:74) Purposive sampling adalah teknik penentuan berdasarkan penilaian, subjektif peneliti, karakteristik tertentu yang dianggap mempunyai sangkut paut dengan karakteristik populasi yang sudah diketahui sebelumnya dengan pertimbangan tertentu.

Informan dalam penelitian ini dipilih dengan beberapa kriteria yang dianggap memahami atau mengetahui pelaksanaan Rastra dengan informan sebanyak 10 (sepuluh) orang yaitu sebagai berikut :

1. *Informan Utama* : Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Bulungan
2. *Informan Pendukung*:

Informan Internal :

- a. Kepala Bidang Pemberdayaan Masyarakat DPMD Kabupaten Bulungan.
- b. Kasi Pemberdayaan Swadaya Masyarakat Desa dan Usaha Ekonomi Desa DPMD Kab.Bulungan .

Informan Eksternal:

- a. Kepala Bidang Sosial Budaya Bappeda dan Litbang Kabupaten Bulungan
- b. Kepala Perum Bulog Sub Divre Tarakan
- c. Kasi Harga Pasar, Pengadaan dan Pelayanan Publik Subdivre Tarakan
- d. Kepala Gudang BULOG Tanjung Selor
- e. Kasi Sosial Ekonomi dan Kesejahteraan Rakyat di Kecamatan
- f. Aparat Desa
- g. KPM

C. Instrumen Penelitian

Instrumen penelitian adalah alat ukur yang digunakan dalam penelitian. Menurut Sugiyono (2008:119), instrumen adalah suatu alat yang digunakan mengukur fenomena alam maupun sosial yang diamati. Secara spesifik semua fenomena ini disebut variabel penelitian. Jadi Instrumen penelitian digunakan untuk mengukur nilai variabel yang diteliti sehingga jumlah instrument yang akan digunakan untuk penelitian akan tergantung pada jumlah variabel yang diteliti.

Instrumen penelitian sebagai alat pengumpul data harus betul-betul dirancang dan dibuat sedemikian rupa sehingga menghasilkan data empiris sebagai datanya. Data penelitian ini, penulis menggunakan data sebagai berikut:

1. Data Primer

Data yang dikumpulkan sendiri oleh perorangan secara langsung dari objek yang diteliti untuk kepentingan studi yang bersangkutan yang dapat berupa hasil interview (wawancara), kuisioner dan observasi.

2. Data Sekunder

Data yang diperoleh melalui data-data dan dokumen-dokumen yang relevan dengan masalah yang diteliti, studi-studi sebelumnya atau yang diterbitkan

oleh instansi lain. Biasanya tidak dari sumber data langsung yaitu berupa buku, laporan dan dokumentasi.

D. Prosedur Pengumpulan Data

Penulis menggunakan beberapa teknik pengumpulan data yang disesuaikan dengan tujuan penelitian. Prosedur pengumpulan data menurut Sugiyono (2008:63) ada 4 macam teknik pengumpulan data yaitu observasi, wawancara, dokumentasi dan gabungan/triangulasi. Prosedur pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik wawancara dan dokumentasi.

1 Wawancara

Dalam penelitian ini wawancara difokuskan kepada key informan dan informan lainnya, dimana wawancara mendalam dilakukan secara terbuka dan memberikan kebebasan kepada key informan dan informan lainnya untuk berbicara secara luas dan mendalam.

2. Dokumentasi

Teknik dokumentasi difokuskan untuk mengkaji dan menggali data sekunder berupa peraturan-peraturan, surat-surat, keputusan, buku pedoman/petunjuk, catatan, kegiatan dan data sekunder lainnya yang relevan.

Menurut Sugiyono (2008:83) studi dokumen merupakan pelengkap dari penggunaan metode observasi dan wawancara dalam penelitian kualitatif. Bahkan kredibilitas hasil penelitian kualitatif ini akan semakin tinggi jika melibatkan studi dokumen ini dalam penelitian kualitatifnya.

E. Metode Analisis Data

Analisis data yang diterapkan dalam penelitian ini adalah analisis data model triangulasi. Menurut Lexy Moleong, triangulasi adalah teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain di luar data itu untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembanding terhadap data itu. Triangulasi sebagai salah satu tehnik pemeriksaan data secara sederhana dapat disimpulkan sebagai upaya untuk mengecek data dalam suatu penelitian, dimana peneliti tidak hanya menggunakan satu sumber data. Hasil wawancara dari informan dianalisis dan akan dikonfirmasi kepada informan berikutnya agar diperoleh kesimpulan.



BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Lokus Penelitian

1. Profil

Kabupaten Bulungan sebagai salah satu kabupaten di bagian Utara Pulau Kalimantan mempunyai luas 18.010,50 km², terletak antara 116°04'41" sampai dengan 117°57'56" Bujur Timur dan 2°09'19" sampai dengan 3°34'49" Lintang Utara.

Berdasarkan Undang-undang Republik Indonesia No.34 Tahun 2007 Tentang Pembentukan Kabupaten Tana Tidung di Provinsi Kalimantan Utara maka Luas Kabupaten Bulungan menjadi 13.181,9 km².

Kabupaten Bulungan memiliki beberapa pulau yang dialiri puluhan sungai besar dan kecil, serta secara topografi memiliki daratan yang berbukit-bukit dan bergunung-gunung dengan tebing terjal dan kemiringan yang tajam.

Adapun batas-batas Kabupaten Bulungan; sebelah Utara berbatasan dengan Kabupaten Tana Tidung dan Kabupaten Nunukan, sebelah Timur berbatasan dengan Laut Sulawesi dan Kota Tarakan, sebelah Selatan berbatasan dengan Kabupaten Berau (Provinsi Kalimantan Timur) dan sebelah Barat berbatasan dengan Kabupaten Malinau.

Kabupaten Bulungan meliputi 10 (sepuluh) wilayah administrasi, yaitu Kecamatan Peso, Kecamatan Peso Hilir, Kecamatan Tanjung

Palas, Kecamatan Tanjung Palas Barat, Kecamatan Tanjung Palas Utara, Kecamatan Tanjung Palas Timur, Kecamatan Tanjung Selor, Kecamatan Tanjung Palas Tengah, Kecamatan Sekatak dan Kecamatan Bunyu. Untuk data jumlah desa/kelurahan berdasarkan luas wilayah menurut kecamatan dapat dilihat pada tabel 4.1.

Tabel 4.1
BANYAKNYA DESA/KELURAHAN DAN LUAS WILAYAH
MENURUT KECAMATAN TAHUN 2015

NO	Kecamatan	Luas Wilayah		Jumlah Desa
		Km ²	%	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1	Peso	3142,79	23,84	10
2	Peso Hilir	1639,71	12,44	6
3	Tanjung Palas	1755,54	13,31	9
4	Tanjung Palas Barat	1064,51	8,08	5
5	Tanjung Palas Utara	806,34	6,12	6
6	Tanjung Palas Timur	1277,81	9,69	8
7	Tanjung Selor	677,77	5,14	9
8	Tanjung Palas Tengah	624,95	4,74	3
9	Sekatak	1993,98	15,13	22
10	Bunyu	198,32	1,50	3
Jumlah 2015		13181,92	100,00	81

Sumber : Data Pembangunan Kabupaten Bulungan Tahun 2016

Jumlah penduduk Kabupaten Bulungan untuk tahun 2015 tercatat sebesar 138.227 jiwa. Adapun pola persebaran penduduk Kabupaten Bulungan per kecamatan berdasarkan luas wilayah, tercatat untuk kepadatannya adalah berkisar antara 1,39 jiwa/km² (Kecamatan Peso) sampai 72,65 jiwa/km² (Kecamatan Tanjung Selor). Untuk data jumlah penduduk, kepadatan penduduk dan rata-rata penduduk per keluarga menurut kecamatan tahun 2015 dapat dilihat pada tabel 4.2.

Tabel 4.2
JUMLAH PENDUDUK, KEPADATAN PENDUDUK DAN
RATA-RATA PENDUDUK PER KELUARGA TAHUN 2015

No	Kecamatan	Jumlah			Kepadatan Penduduk/ Jiwa/km ²	Rata-rata Penduduk/ keluarga
		Desa	Keluarga	Penduduk (Jiwa)		
1	Peso	10	1059	4364	1,39	4,12
2	Peso Hilir	6	1069	4365	2,66	4,08
3	Tanjung Palas	9	4209	16416	9,35	3,90
4	Tanjung Palas Barat	5	1777	7139	6,71	4,02
5	Tanjung Palas Utara	6	2975	10885	13,50	3,66
6	Tanjung Palas Timur	8	3073	12771	10,00	4,16
7	Tanjung Selor	9	12199	49242	72,65	4,04
8	Tanjung Palas Tengah	3	2789	10550	16,88	3,78
9	Sekatak	22	2319	9767	4,90	4,21
10	Bunyu	3	3339	12278	64,18	3,81
	Jumlah	81		138227	10,47	3,97

Sumber :Data Pembangunan Kabupaten Bulungan Tahun 2016

2. Gambaran Umum Program Rastra di Kabupaten Bulungan

Kabupaten Bulungan merupakan salah satu kabupaten di Provinsi Kalimantan Utara penerima Program Beras Sejahtera (Rastra) tahun 2017. Program Rastra bertujuan mengurangi beban pengeluaran KPM melalui pemenuhan sebagian kebutuhan pangan beras.

Manfaat Program Beras Sejahtera adalah:

- a. Peningkatan ketahanan pangan di tingkat Keluarga Penerima Manfaat, sekaligus sebagai mekanisme perlindungan sosial dan penanggulangan kemiskinan.
- b. Peningkatan akses pangan baik secara fisik (beras tersedia di TD), maupun ekonomi (harga jual yang terjangkau) kepada KPM.
- c. Sebagai pasar bagi hasil usaha tani padi.
- d. Stabilisasi harga beras di pasaran.
- e. Pengendalian inflasi melalui intervensi Pemerintah dengan menetapkan harga beras bersubsidi sebesar Rp.1.600,-/kg atau sesuai dengan kebijakan Pemerintah Pusat, dan menjaga stok pangan nasional.
- f. Membantu pertumbuhan ekonomi di daerah.

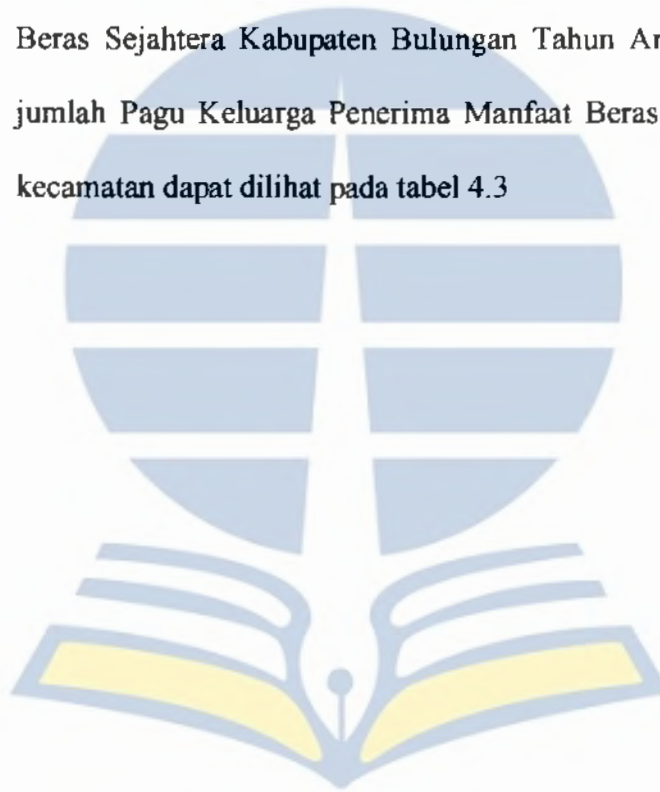
Pemerintah Kabupaten Bulungan sangat mendukung Program Beras Sejahtera. Sesuai dengan Visi Pembangunan Kabupaten Bulungan yaitu : Mewujudkan Kabupaten Bulungan Sebagai Pusat Pangan Berbasis Industri dengan Misi Pembangunan Kabupaten Bulungan Tahun 2016-2021 antara lain :

- a. Mewujudkan kabupaten sebagai salah satu pusat pangan nasional.
- b. Mewujudkan industri berbasis masyarakat yang berdaya saing tinggi.
- c. Meningkatkan aksesibilitas infrastruktur dalam upaya mendorong percepatan pembangunan ekonomi rakyat, investasi daerah, wilayah pedalaman dan terpencil serta pemerataan pembangunan antar wilayah.
- d. Pemantapan kualitas sumber daya manusia (SDM) melalui pembangunan di bidang pendidikan, kesehatan dan perluasan lapangan pekerjaan serta penerapan teknologi maju berbasis agribisnis.

- e. Mewujudkan kualitas hidup masyarakat yang tinggi, maju dan sejahtera.
- f. Reformasi birokrasi dan revitalisasi lembaga-lembaga pemerintahan menuju tata pemerintahan yang bersih, transparan dan profesional serta berorientasi pada pelayanan publik.

Berdasarkan uraian Misi Pembangunan Kabupaten Bulungan diatas maka Program Beras Sejahtera (Rastra) selaras dengan misi yaitu mewujudkan kualitas hidup masyarakat yang tinggi dan sejahtera.

Berdasarkan Surat Keputusan Bupati Bulungan Nomor 246/K-IV/140 Tahun 2017 tentang Pagu Keluarga Penerima Manfaat (KPM) Beras Sejahtera Kabupaten Bulungan Tahun Anggaran 2017, maka jumlah Pagu Keluarga Penerima Manfaat Beras Sejahtera menurut kecamatan dapat dilihat pada tabel 4.3



Tabel 4.3
JUMLAH PAGU KELUARGA PENERIMA MANFAAT (KPM)
BERAS SEJAHTERA MENURUT KECAMATAN TAHUN 2017

No	Kecamatan	Jumlah KPM	Jumlah Pagu	
			Pagu 1 bulan (15kg)	Pagu 1 tahun
1	Peso	313	4695	56340
2	Peso Hilir	333	4995	59940
3	Tanjung Palas	539	8065	97020
4	Tanjung Palas Barat	343	5145	61740
5	Tanjung Palas Utara	352	5280	63360
6	Tanjung Palas Timur	498	7470	89640
7	Tanjung Selor	777	11655	139860
8	Tanjung Palas Tengah	419	6285	75420
9	Sekatak	589	8835	106020
10	Bunyu	105	1575	18900
	Jumlah	4268	64020	768240

Sumber Data : Laporan Program Rastra Kab. Bulungan Tahun 2017

Tabel di atas menunjukkan bahwa Kecamatan Tanjung Selor mendapatkan alokasi pagu terbesar sebanyak 139.860 kg dengan 777 KPM, sedangkan Kecamatan Bunyu mendapatkan alokasi pagu terkecil 18.900 kg dengan 105 KPM. Hal ini menunjukkan bahwa indikasi tingkat kesejahteraan masyarakat di Kecamatan Tanjung Selor masih tinggi dibandingkan dengan kecamatan lainnya.

B. Hasil dan Pembahasan

1. Implementasi Kebijakan Program Rastra di Kabupaten Bulungan Provinsi Kalimantan Utara

a. Dasar Hukum

Dasar hukum Program Rastra di Kabupaten Bulungan mengacu pada:

- 1) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 227, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5360);
- 2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587);
- 3) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2016 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 2017;
- 4) Peraturan Pemerintah Nomor 17 tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 60, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5680);
- 5) Peraturan Presiden Nomor 15 Tahun 2010 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan sebagaimana diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 15 Tahun 2010 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan;

- 6) Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2016 tentang Penugasan Kepada Perusahaan Umum (Perum) Bulog Dalam Rangka Ketahanan Pangan Nasional;
- 7) Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2015 tentang Kebijakan Pengadaan Gabah/Beras dan Penyaluran Beras oleh Pemerintah;
- 8) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 42 Tahun 2010 tentang Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Provinsi Kabupaten/Kota;

b. Implementasi Program Rastra

Sasaran program Rastra di Kabupaten Bulungan banyak 4.268 KPM dalam mencukupi kebutuhan pangan beras melalui penyaluran beras bersubsidi dengan alokasi sebanyak 15 kg/KPM/bulan.

Berdasarkan hasil penelitian diketahui bahwa Program Rastra telah diimplementasikan di Kabupaten Bulungan yang tersebar di 10 (sepuluh) kecamatan, 81 (delapan puluh satu) kelurahan/desa.

Program Rastra yang diimplementasikan di Kabupaten Bulungan dilaksanakan berdasarkan ketentuan sebagaimana tercantum dalam Pedoman Umum Program Rastra 2017 yaitu tepat sasaran, tepat jumlah, tepat harga, tepat waktu dan tepat kualitas, namun pada pelaksanaannya belum optimal. Sesuai hasil wawancara dengan Kepala Bidang Pemberdayaan Masyarakat DPMD Kabupaten Bulungan sebagai berikut:

“ Terdapat KPM Rastra di Kabupaten Bulungan yang tidak tepat sasaran, pembagian Rastra yang tidak tepat jumlah karena dibagi rata, keterlambatan distribusi Rastra, kualitas beras yang kurang baik dalam penyalurannya. Sedangkan untuk Harga Tebus Rastra (HTR)

gratis bagi KPM di Kabupaten Bulungan (hasil wawancara pada tanggal 19 Januari 2018).

Pernyataan di atas dipertegas dengan wawancara berikut:

“ KPM Rastra di Kabupaten Bulungan berdasarkan ketentuan Rastra hanya diberikan kepada KPM yang terdaftar dalam Daftar Penerima Manfaat Rastra (DPM-1) sesuai data *By Name By Addres* (BNBA) yang dikelola oleh Kementerian Sosial RI dan ditetapkan oleh Kementerian Koordinator Pembangunan Manusia dan Kebudayaan RI. Data BNBA yang digunakan terdapat data yang sudah tidak sesuai dengan kondisi sekarang, terdapat KPM Rastra yang meninggal dunia, pindah tempat tinggal dan perubahan status yang sudah tidak layak/layak mendapatkan Rastra. Berdasarkan ketentuan jumlah beras Rastra yang merupakan hak KPM sesuai dengan ketentuan yang berlaku, yaitu 15 kg/KPM/bulan. Hal tersebut disebabkan data yang tidak tepat sasaran, sehingga yang tidak termasuk Daftar Penerima Manfaat Rastra (DPM-1) menginginkan juga Rastra. Menyikapi hal tersebut untuk menghindari kecemburuan sosial maka beras Rastra dibagi rata kepada yang menginginkan Rastra. Penyaluran Rastra sering dirapel setiap bulannya, berdasarkan ketentuan waktu pelaksanaan distribusi beras kepada KPM sesuai dengan rencana distribusi Rastra yang disalurkan setiap bulan. Hal tersebut disebabkan kurangnya sumber daya, kondisi geografis Kabupaten Bulungan serta panjangnya birokrasi penyaluran Rastra yang melibatkan Pemerintah Pusat, Provinsi, Kabupaten, Kecamatan dan pelaksana Distribusi. Tidak terpenuhinya persyaratan kualitas beras sesuai dengan kualitas beras BULOG, hal tersebut disebabkan karena faktor geografis dan cuaca di Kabupaten Bulungan yang sebagian besar menggunakan jalur sungai serta panjangnya birokrasi sampai Rastra di terima KPM, hal ini disebabkan Program Rastra melibatkan Pusat, Provinsi, Kabupaten, Kecamatan sampai pelaksana distribusi, mengakibatkan beras terlalu lama disimpan digudang sehingga kualitas Rastra kurang baik (hasil wawancara dengan Kepala Seksi Pemberdayaan Swadaya Masyarakat Desa dan Usaha Ekonomi Desa DPMD pada tanggal 19 Januari 2018).

Pernyataan di atas dipertegas dengan wawancara berikut:

“ Pembagian Rastra yang tidak tepat jumlah karena dibagi rata, hal tersebut disebabkan karena KPM Rastra sebagai penerima dan yang tidak menerima mempunyai taraf hidup yang sama, apabila yang terdaftar sebagai KPM menerima Rastra, hal tersebut akan menimbulkan kecemburuan sosial dan merasa dibeda-bedakan, keterlambatan distribusi Rastra dan terkadang dirapel salah satu penyebab kualitas beras yang kurang baik, (hasil wawancara dengan

Kepala Seksi Sosial Ekonomi dan Kesejahteraan Rakyat Kec.Peso Hilir pada tanggal 24 Januari 2018).

Pernyataan di atas dipertegas dengan wawancara berikut:

“ Kami menerima Rastra tidak setiap bulannya, biasanya untuk beberapa bulan sekaligus, dan terkadang kualitas beras yang kami terima kurang baik (hasil wawancara dengan KPM Kec. Peso Hilir pada tanggal 24 Januari 2018).

Pemerintah Daerah Kabupaten Bulungan mengalokasikan anggaran untuk mendukung Program Rastra setiap tahunnya. Berdasarkan hasil wawancara dengan kepala DPMD Kabupaten Bulungan sebagai berikut :

“Pemerintah Kabupaten Bulungan mengalokasikan anggaran untuk Program Rastra melalui DPA DPMD Kabupaten Bulungan, anggaran yang dialokasikan untuk HTR gratis sebesar Rp. 1.600/kg dan subsidi ongkos angkut dari jumlah pagu Rastra di Kabupaten Bulungan sebanyak 768.240 kg. HTR gratis sangat membantu bagi KPM, dalam hal ini KPM tidak berkewajiban membayar Rastra sebesar Rp. 1.600/Kg(hasil wawancara pada tanggal 19 Januari 2018).

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa Program Rastra telah diimplementasikan di Kabupaten Bulungan dan Pemerintah Kabupaten Bulungan mendukung Program Rastra dengan mengalokasikan anggaran pada APBD untuk HTR gratis dan subsidi ongkos angkut sebesar Rp. 1.600 /kg berdasarkan pagu Rastra di Kabupaten Bulungan, namun pada pelaksanaannya belum optimal, masih terdapat kekurangan pada proses pelaksanaannya yang meliputi tepat sasaran, tepat jumlah, tepat waktu dan tepat kualitas.

2. **Faktor-faktor yang mempengaruhi hasil implementasi Kebijakan Program Rastra di Kabupaten Bulungan Provinsi Kalimantan Utara.**

Hasil informasi dari sumberdata para informan dalam penelitian ini, bahwa faktor-faktor yang memepengaruhi hasil implementasi kebijakan Program Rastra di Kabupaten Bulungan, sesuai dengan kerangka berpikir pada gambar 2.1 halaman 50, dilihat dari aspek teoritis yang dikemukakan oleh *George C.Edward III dan Daniel A. Mazmanian & Paul Sabatier* , adalah sebagai berikut:

Faktor-faktor yang memepengaruhi keberhasilan implementasi menurut *George C. Edward III* yaitu :

a. **Komunikasi**

Penelitian mengenai Implementasi Program Rastra di Kabupaten Bulungan Provinsi Kalimantan Utara, faktor komunikasi akan diuraikan lebih lanjut :

1) **Transmisi**

Aspek transmisi dalam implementasi Program Rastra di Kabupaten Bulungan Provinsi Kalimantan Utara dilihat dari proses sosialisasi. Kurang epektifnya sosialisasi Program Rastra yang dilaksanakan oleh Biro Perekonomian Sekretariat Daerah Provinsi Kalimantan Utara dan DPMD Kabupaten Bulungan. Berikut hasil pernyataan wawancara terkait permasalahan di atas:

“ Pemerintah Kabupaten Bulungan melaksanakan sosialisasi Program Rastra diwilayah Kabupaten Bulungan setelah Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara melaksanakan sosialisasi dan peluncuran Program Rastra Provinsi Kalimantan Utara (hasil wawancara dengan

Kepala DPMD Kabupaten Bulungan pada tanggal 19 Januari 2018).

Pernyataan di atas dipertegas dengan wawancara berikut:

“ Dalam hal ini Sosialisasi Program Rastra yang dilaksanakan oleh Biro Perekonomian Sekretariat Daerah Provinsi Kalimantan Utara selaku sekretariat Tim Koordinasi Program Rastra Provinsi Kalimantan Utara, dengan mengundang Tim Koordinasi Program Rastra Provinsi Kalimantan Utara dan Tim Koordinasi Program Rastra Kabupaten/Kota se-Kaltara, yang dilaksanakan pada bulan April 2017 di Tarakan (hasil wawancara dengan Kepala Bidang Pemberdayaan Masyarakat Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Bulungan pada tanggal 22 Januari 2018).

Pernyataan di atas dipertegas dengan wawancara berikut:

“ Acara sosialisasi sekaligus Peluncuran Program Rastra Provinsi Kalimantan Utara Tahun 2017. Nara Sumber kegiatan Sosialisasi Program Rastra Provinsi Kalimantan Utara sebanyak 2 (dua) orang yang berasal dari Kementerian Koordinator Pembangunan Manusia dan Kebudayaan Kementerian Republik Indonesia dan berasal dari Bappenas, berdasarkan Undangan Sosialisasi Program Rastra Provinsi Kalimantan Utara tahun 2017. Narasumber dari Kementerian Koordinator Pembangunan Manusia dan Kebudayaan Republik Indonesia selaku Tim Koordinasi Program Beras Sejahtera Pusat berhalangan hadir, dikarenakan tugas yang tidak dapat ditinggalkan, narasumber hanya dari Bappenas yang menyampaikan materi sosialisasi, sehingga peserta yang hadir acara sosialisasi tidak dapat menerima materi sosialisasi Program Rastra maksimal. Selanjutnya Tim Koordinasi Program Rastra Kabupaten Bulungan Tahun 2017 melaksanakan Rapat koordinasi Program Rastra dengan mengundang anggota Tim Koordinasi Program Rastra Kabupaten Bulungan yang dilaksanakan pada bulan Mei 2017 di Tanjung Selor. Sosialisasi Program Rastra dilaksanakan di setiap Kecamatan sebelum penyaluran Rastra, sosialisasi dilaksanakan 1 (kali) di setiap kecamatan di Kabupaten Bulungan, dengan melibatkan anggota Tim Koordinasi Program Rastra Kabupaten Bulungan. Sosialisasi Program Rastra hanya dilaksanakan di Kota kecamatan di Kabupaten Bulungan (Kepala Seksi Pemberdayaan Swadaya Masyarakat Desa dan Usaha Ekonomi Desa DPMD pada tanggal 22 Januari 2018).

Hasil pernyataan di atas, dipertegas dengan wawancara berikut:

“ Sosialisasi Program Rastra dilaksanakan oleh Tim Koordinasi Program Rastra kabupaten Bulungan di Kantor Kecamatan, Nara sumber berasal dari Tim Koordinasi Program Rastra kabupaten

Bulungan. Sosialisasi Program Rastra dihadiri Anggota Tim Koordinasi Program Rastra Kabupaten Bulungan yang berasal dari DPMD Kabupaten Bulungan, Bappeda dan Litbang Kabupaten Bulungan, Badan Pusat Statistik (BPS) Kabupaten Bulungan, Perum BULOG Subdivre Tarakan dan kepala Gudang BULOG Tanjung Selor. Untuk peserta sosialisasi dihadiri aparat kecamatan dan desa, Ketua RT, Keluarga Penerima Manfaat Rastra (KPM), sebagian kecil saja yang menghadiri Sosialisasi Program Rastra, dikarenakan pekerjaan KPM sebagian besar petani, pekebun dan lainnya bekerja di Perusahaan Perkebunan, serta kondisi geografis dari desa ke kecamatan yang cukup jauh, salah satu faktor penyebab Tim Koordinasi Program Rastra Kecamatan tidak melaksanakan Sosialisasi Program Rastra ditingkat desa. (hasil wawancara dengan Kasi Sosial Ekonomi dan Kesejahteraan Rakyat Kecamatan Peso Hilir pada tanggal 24 Januari 2018)

Hasil pernyataan di atas, dipertegas dengan wawancara berikut:

“ Dalam pelaksanaan Sosialisasi Program Rastra yang dilaksanakan oleh Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara, Subdivre Perum BULOG Tarakan menghadiri acara tersebut, sedangkan untuk acara sosialisasi Program Rastra di Kabupaten Bulungan yang diselenggarakan oleh Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Bulungan, salah satu narasumbernya berasal dari Perum BULOG Subdivre Tarakan (hasil wawancara dengan Kepala Subdivre Perum BULOG Tarakan pada tanggal 26 Januari 2018).

Hasil pernyataan di atas, dipertegas dengan wawancara berikut:

“ Telah dilaksanakan Sosialisasi Program Rastra tahun 2017 dan hadir diacara Sosialisasi Program Rastra di Kecamatan (hasil wawancara aparat desa Long Tunggu Kecamatan Peso Hilir Kabupaten Bulungan pada tanggal 24 Januari 2018).

Hasil pernyataan di atas, dipertegas dengan wawancara berikut:

“ Sosialisasi Rastra yang dilaksanakan di Kantor Kecamatan, saya tidak datang, karena saya lagi dikebun/ladang yang lumayan jauh (hasil wawancara dengan KPM Program Rastra Kecamatan Peso Hilir Kab.Bulungan pada tanggal 24 Januari 2018).

Hasil uraian di atas dapat diketahui bahwa sosialisasi program Rastra telah dilaksanakan oleh DPMD Kabupaten Bulungan selaku sekretariat Tim Koordinasi Program Rastra Kabupaten Bulungan, untuk penyampaian informasi tentang sasaran program kepada Tim

Koordinasi Program Rastra Kabupaten/Kecamatan, aparat desa dan KPM. Sejalan dengan konsep komunikasi, dalam hal ini transmisi bahwa penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Seringkali terjadi masalah dalam penyaluran komunikasi yaitu adanya salah pengertian (miskomunikasi) yang disebabkan banyaknya tingkatan birokrasi yang harus dilalui dalam proses komunikasi, sehingga apa yang diharapkan tertidori di tengah jalan sebagaimana dikemukakan oleh Agustino (2016:137), dalam hal ini pelaksanaan sosialisasi Program Rastra Kabupaten Bulungan kurang efektif di dalam proses pelaksanaannya. Hal ini tentu harus ada perbaikan-perbaikan terhadap komunikasi yaitu aspek transmisi untuk komunikasi yang baik.

2) Kejelasan

Pertemuan pelaksana Program Rastra merupakan media penyampaian informasi tentang Rastra. Sesuai hasil wawancara dengan tim Koordinasi Program Rastra Kabupaten Bulungan yang menyatakan bahwa:

“ Dilaksanakan pertemuan melalui sosialisasi yang sekaligus bertujuan penyampaian informasi petunjuk teknis (Juknis) Program Rastra yang disusun oleh Tikor Rastra Kabupaten Bulungan dan Rapat Koordinasi (Rakor) yang bertujuan untuk monitoring evaluasi pelaksanaan Program Rastra dimasing-masing kecamatan di Kabupaten Bulungan sehingga data diidentifikasi permasalahan-permasalahan atau kendala permasalahan pelaksanaan Program Rastra ditahun sebelumnya (hasil wawancara dengan Kepala Bidang Pemberdayaan Masyarakat DPMD Kabupaten Bulungan pada tanggal 22 Januari 2018).

Hasil pernyataan di atas, dipertegas dengan wawancara berikut:

“ Untuk koordinasi dan mendapatkan perkembangan informasi mengenai Program Rastra di Kabupaten Bulungan, sosialisasi dan Rakor Program Rastra sangat penting dilakukan, pada rakor dapat didengarkan permasalahan-permasalahan dan keluhan-keluhan dari masing-masing pelaksana Program Rastra Kecamatan, walaupun pada setiap Rakor tidak semua peserta dapat hadir, hasil sosialisasi dan Rapat Koordinasi (Rakor) oleh Tim Koordinasi Program Rastra Kabupaten Bulungan akan disampaikan pada pelaksana Program Rastra di kecamatan (hasil wawancara Kepala Seksi Pemberdayaan Swadaya Masyarakat Desa dan Usaha Ekonomi Desa DPMD Kabupaten Bulungan pada tanggal 22 Januari 2018).

Setelah dilaksanakan pertemuan sosialisasi dan Rapat Koordinasi Program Rastra Kabupaten Bulungan yang dihadiri oleh Timor Program Rastra Kabupaten Bulungan, hasil pertemuan akan disampaikan kepada Bupati Bulungan, Timor Rastra Provinsi Kalimantan Utara dan pelaksana distribusi Program Rastra, hal ini dipertegas dengan wawancara sebagai berikut :

“ Hasil Sosialisasi dan penyampaian Juknis Program Rastra Kabupaten Bulungan, dan Rapat Koordinasi (Rakor) oleh Tim Koordinasi Program Rastra Kabupaten Bulungan, yang disampaikan kepada pada pelaksana Program Rastra di kecamatan sebagai dasar pelaksanaan Program Rastra, yang selanjutnya akan disampaikan kepada pelaksana distribusi di desa (hasil wawancara dengan Kepala Seksi Sosial Ekonomi dan Kesejahteraan Rakyat Kecamatan Peso Hilir pada tanggal 24 Januari 2018).

Hasil pernyataan di atas, dipertegas dengan wawancara berikut:

“ Biasanya apabila ada bantuan Rastra diumumkan juga pada hari minggu di gereja, masyarakat pada hari minggu tidak keladang/kebun karena waktunya ibadah. (hasil wawancara dengan KPM Program Rastra Kec.Peso Hilir Kab.Bulungan pada tanggal 24 Januari 2018).

Hasil pernyataan di atas, dipertegas dengan wawancara berikut:

“ Informasi untuk pelaksanaan Program Rastra setiap tahunnya disampaikan melalui sosialisasi dan koordinasi dengan pelaksana Program Rastra di Kecamatan (hasil wawancara dengan aparat desa Long Tunggu Kecamatan Peso Hilir pada tanggal 24 Januari 2018).

Hasil uraian di atas dapat diketahui bahwa untuk kejelasan informasi tentang Program Rastra melalui sosialisasi yang dilaksanakan setiap tahunnya sebanyak 1 (satu) kali dimasing-masing kecamatan dan Rapat koordinasi (Rakor) Program Rastra Kabupaten Bulungan yang dilaksanakan hanya 1 (satu) kali dalam setahun dilaksanakan diawal tahun pelaksanaan Program Rastra di Kabupaten Bulungan sejalan dengan aspek komunikasi berkaitan dengan faktor kejelasan bahwa komunikasi yang diterima oleh pelaksana kebijakan harus jelas dan tidak membingungkan atau tidak ambigu/mendua sebagaimana yang dikemukakan oleh Agustino (2016: 137), tetapi hal tersebut menjadi masalah juga karena tujuan komunikasi kurang tercapai. Hal ini tentu harus ada perbaikan-perbaikan terhadap komunikasi yaitu aspek kejelasan untuk menghindari informasi yang salah dan tidak jelas.

3) Konsistensi

Yaitu keseragaman ukuran dasar dan tujuan. Adanya konsistensi dalam pelaksanaan program akan memudahkan implementor dalam pelaksanaan tugas dilapangan sehingga akan ditemukan kesatuan pemahaman dalam pelaksanaan Program Rastra sampai ke tingkat KPM. Sejak Program Rastra dilaksanakan di Kabupaten Bulungan, banyak perubahan yang terjadi selama proses pelaksanaannya, diantaranya sesuai hasil wawancara dengan Tim Koordinasi Program Rastra Kabupaten Bulungan sebagai berikut:

“ Aturan atau mekanisme dalam pelaksanaan Program Rastra mengalami perubahan, contohnya KPM Rastra pada tahun 2015

adalah RTS (Rumah Tangga Sasaran), sedangkan pada tahun 2016-2017 KPM Rastra adalah berdasarkan KK, (hasil wawancara dengan Kepala Bidang Pemberdayaan Masyarakat DPMD Kabupaten Bulungan pada tanggal 22 Januari 2018).

Hasil pernyataan di atas, dipertegas dengan wawancara berikut:

“ Terjadi banyak perubahan mekanisme penyaluran bantuan Rastra, salahsatunya adalah istilah Program Raskin berubah menjadi Program Rastra sejak tahun 2017, dan mekanisme pengantian DPM-Rastra yang mengalami perubahan dari tahun sebelumnya (hasil wawancara dengan Kepala Seksi Pemberdayan Swadaya Masyarakat Desa dan Usaha Ekonomi Desa DPMD Kabupaten Bulungan pada tanggal 22 Januari 2018).

Hasil pernyataan di atas, dipertegas dengan wawancara berikut:

“ Aturan pelaksanaan Program Rastra mengalami beberapa perubahan dalam proses pelaksanaannya, pada saat sosialisasi yang dilaksanakan di Kecamatan Peso Hilir di Kabupaten Bulungan disampaikan secara umum, walaupun pada pelaksanaannya perubahan-perubahan yang disampaikan belum dijelaskan secara terperinci sehingga kurang dimengerti dan karena keterbatasan waktu dan ketidakhadiran peserta sosialisasi (hasil wawancara dengan Kepala Seksi Sosial Ekonomi dan Kesejahteraan Rakyat Kecamatan Peso Hilir pada tanggal 24 Januari 2018).

Hasil uraian di atas dapat diketahui bahwa untuk aturan atau mekanisme tentang Program Rastra mengalami perubahan pada proses pelaksanaan Program Rastra di Kabupaten Bulungan sejalan dengan konsep komunikasi berkaitan dengan aspek konsistensi adalah perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi harus konsisten dan jelas untuk ditetapkan atau dijalankan sebagaimana yang dikemukakan oleh Agustino (2016: 138), tetapi hal tersebut menjadi masalah juga apabila tujuan komunikasi kurang tercapai, perubahan-perubahan aturan dan tujuan yang terjadi tidak dapat diterima dengan baik pada proses komunikasi.

Berdasarkan uraian tentang faktor yang mempengaruhi implementasi dengan 3 (tiga) aspek komunikasi di atas dapat diketahui bahwa implementasi akan berjalan efektif apabila ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan kebijakan dipahami oleh individu-individu pelaksana kebijakan Program Rastra sehingga dapat diterima dengan baik oleh pelaksana distribusi dan kelompok sasaran, dalam hal ini aspek transmisi melalui sosialisasi, namun pelaksanaannya kurang efektif. Hal ini sejalan dengan faktor-faktor penentu implementasi kebijakan menurut Agustino (2016:161) pada aspek sosialisasi bahwa yang dapat digunakan untuk menilai efektif tidaknya suatu implementasi kebijakan adalah dilaksanakan atau tidaknya sosialisasi. Sosialisasi merupakan salah satu cara untuk mendistribusikan pelbagai hal yang akan dilakukan dan ditempuh oleh pemerintah melalui kebijakan yang diformulasinya. Tanpa sosialisasi yang cukup baik, maka tujuan kebijakan bisa jadi tidak tercapai. Hal ini sesuai dengan penelitian terdahulu "Implementasi Program Beras Miskin (Raskin) tahun 2015 di Kelurahan Pringsewu Barat Kecamatan Pringsewu Kabupaten Pringsewu" dinyatakan bahwa aspek komunikasi belum berjalan baik, pada poin transmisi pesan belum sepenuhnya sampai kedacrah.

b. Sumber daya

1) Staf

Sumber daya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf atau pegawai (*street-level bureaucrats*). Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan, salahsatunya disebabkan oleh

staf/pegawai yang tidak cukup memadai, atau tidak kompeten dalam bidangnya.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Bidang Pemberdayaan Masyarakat DPMD Kabupaten Bulungan sebagai berikut:

“ Terjadi perubahan struktur Organisasi Perangkat Daerah DPMD Kabupaten Bulungan sebagai pelaksana Program Rastra serta mutasi pejabat struktural yang sebelumnya termasuk dalam Tim Koordinasi Program Rastra tahun sebelumnya, sehingga sebagian pelaksana Program Rastra Kabupaten Bulungan yang melekat pada jabatan struktural merupakan personil baru “

“ Adanya keterlambatan distribusi dikarenakan faktor staf yang kurang memadai yaitu proses terkait dengan administrasi di kantor karena membutuhkan proses yang panjang, hal ini sangat mempengaruhi kualitas beras karena terjadi penumpukan di dalam gudang yang disebabkan keterlambatan dalam penyaluran ke KPM (hasil wawancara pada tanggal 22 Januari 2018).

Dengan adanya perubahan struktur Organisasi Perangkat Daerah maka Tim Koordinasi pelaksana Program Rastra juga akan mengalami perubahan dalam susunan keanggotaannya.

Hasil pernyataan di atas, dipertegas dengan wawancara berikut:

“ Struktur Organisasi Perangkat Daerah DPMD Kabupaten Bulungan mengalami perubahan selain itu juga ada mutasi pejabat struktural yang menjadi pelaksana Program Rastra (hasil wawancara Kepala Seksi Pemberdayaan Swadaya Masyarakat Desa dan Usaha Ekonomi Desa DPMD Kabupaten Bulungan pada tanggal 22 Januari 2018).

Hasil pernyataan di atas, dipertegas dengan wawancara berikut:

“ Terjadi pergantian pejabat Kasubdivrc Perum BULOG Tarakan sebanyak 3 (tiga) kali dalam 1 tahun pada tahun 2017 yang disebabkan mutasi dan pejabat memasuki masa pensiun (hasil wawancara dengan Kepala Subdivre Perum BULOG Tarakan pada tanggal 26 Januari 2018)

Hasil pernyataan di atas, dipertegas dengan wawancara berikut:

“ Terjadi mutasi pejabat struktural pada Kantor Kecamatan Peso Hilir pada tahun 2017 dan tidak ada staf pada seksi Sosial Ekonomi dan Kesejahteraan Rakyat yang menangani pelaksanaan Program Rastra di Kecamatan (hasil wawancara dengan Kepala Seksi Sosial Ekonomi dan Kesejahteraan Rakyat Kecamatan Peso Hilir pada tanggal 24 Januari 2018).

Berdasarkan hasil wawancara di atas, terdapat kekurangan staf pada pelaksanaan Program Rastra sejalan dengan aspek staf bahwa kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan, salah-satunya disebabkan oleh staf/pegawai yang tidak cukup memadai, mencukupi, ataupun tidak kompeten dalam bidangnya sebagaimana dikemukakan Agustino (2016:138). Adapun Upaya untuk mengisi kekosongan staf pada seksi Sosial Ekonomi dan Kesejahteraan Rakyat Kantor Kecamatan Peso Hilir ditindaklanjuti dengan diajukannya surat ke BKD Kabupaten Bulungan untuk penambahan staf di Kantor Kecamatan Peso Hilir dan belum ada penambahan staf sampai sekarang.

2) Informasi

Informasi dalam implementasi kebijakan berupa informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan dan kepatuhan para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan.

“ Aturan atau ketentuan dalam pelaksanaan Program Rastra di Kabupaten Bulungan berdasarkan Pedoman Umum (Pedum) Program Rastra yang disusun oleh Kementerian Koordinator Pembangunan Manusia dan Kebudayaan (Menko PMK) Republik Indonesia, Pemerintah Kabupaten Bulungan dalam hal ini Tim Koordinasi Program Rastra Kabupaten Bulungan menyusun Petunjuk Teknis Program Rastra kabupaten Bulungan berdasarkan Petunjuk Pelaksanaan (Juklak) Program Rastra Provinsi Kalimantan Utara (hasil wawancara dengan Kepala Bidang Pemberdayaan

Masyarakat DPMD Kabupaten Bulungan pada tanggal 22 Januari 2018).

Hasil pernyataan di atas, dipertegas dengan wawancara berikut:

“ Petunjuk Teknis Program Rastra Kabupaten Bulungan disusun setiap tahun berdasarkan Petunjuk Pelaksanaan (Juklak) Program Rastra Provinsi Kalimantan Utara dan kondisi daerah setempat (hasil wawancara dengan Kepala Seksi Pemberdayaan Swadaya Masyarakat Desa dan Usaha Ekonomi Desa DPMD Kabupaten Bulungan pada tanggal 22 Januari 2018).

Hasil pernyataan di atas, dipertegas dengan wawancara berikut:

“ Petunjuk Teknis (Juknis) Program Rastra Kabupaten Bulungan sebagai dasar pelaksanaan Program Rastra bagi pelaksanaan Program Rastra di Kecamatan/Desa (hasil wawancara dengan Kepala Seksi Sosial Ekonomi dan Kesejahteraan Rakyat Kecamatan Peso Hilir pada tanggal 24 Januari 2018).

Hasil pernyataan di atas, dipertegas dengan wawancara berikut:

“ Perum BULOG Subdivre Tarakan selaku penyedia beras sejahtera untuk KPM Rastra di Kabupaten Bulungan akan menyalurkan rastra sesuai ketentuan di Petunjuk Teknis Program Rastra Kabupaten Bulungan (hasil wawancara dengan Kepala Seksi Harga Pasar, Pengadaan dan Pelayanan Publik Perum BULOG Divre Tarakan pada tanggal 26 Januari 2018).

Berdasarkan hasil wawancara di atas dapat disimpulkan bahwa buku Pedoman Umum Program Rastra, Petunjuk Pelaksanaan (Juklak) Program Rastra dan Petunjuk Teknis (Juknis) program Rastra merupakan panduan wajib bagi pelaksana Program Rastra. Selain itu juga informasi lainnya dapat diperoleh melalui kegiatan rapat koordinasi dan bimtek yang dilaksanakan oleh Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara sejalan dengan aspek informasi dalam implementasi kebijakan, informasi mempunyai dua bentuk yaitu: pertama, informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. Kedua, informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap

peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan (Agustino 2016:138). Dalam hal ini pemerintah Kabupaten Bulungan telah menyusun petunjuk teknis Program Rastra Kabupaten Bulungan sebagai cara untuk melaksanakan kebijakan dengan harapan para pelaksana Program Rastra patuh terhadap peraturan yang telah ditentukan.

3) Wewenang

Penggunaan wewenang yang memadai sangat penting dalam implementasi kebijakan yang efektif. Hal ini menjadi sangat penting ketika mekanisme pelaksanaan melibatkan berbagai unit pelaksana dan dari berbagai tingkatan organisasi.

Berdasarkan kondisi di atas berikut hasil wawancara adalah:

“ Program Rastra merupakan program nasional, wewenang dimiliki oleh Kementerian Sosial Republik Indonesia misalnya dalam menentukan Keluarga Penerima Manfaat Rastra (KPM) Kab/Kota/Provinsi se-Indonesia, Penetapan pagu Program Rastra Kab/Kota/Provinsi se-Indonesia ditetapkan oleh Kementerian Koordinator Pembangunan Manusia dan Kebudayaan Republik Indonesia (hasil wawancara dengan Kepala Bidang Pemberdayaan Masyarakat DPMD Kabupaten Bulungan pada tanggal 22 Januari 2018).

Hasil pernyataan di atas, dipertegas dengan wawancara berikut:

“ Gubernur Kalimantan Utara menetapkan SK Pagu Program Rastra Kabupaten /Kota se-Kalimantan Utara berdasarkan Surat penetapan Pagu Rastra Provinsi oleh Kementerian Koordinator Pembangunan Manusia dan Kebudayaan Republik Indonesia, SK Pagu Rastra Provinsi Kalimantan Utara sebagai dasar pembuatan SK Pagu Rastra Kabupaten Bulungan (hasil wawancara dengan Kepala Seksi Pemberdayaan Swadaya Masyarakat Desa dan Usaha Ekonomi Desa DPMD Kabupaten Bulungan pada tanggal 22 Januari 2018).

Pernyataan di atas, ditambahkan wawancara berikut:

“ Perum BULOG Subdivre Tarakan mempunyai wewenang dalam hal menyediakan dan menyalurkan beras bersubsidi bagi kelompok masyarakat berpendapatan rendah (hasil wawancara dengan Kepala Subdivre Perum BULOG Tarakan pada tanggal 26 Januari 2018).

Uraian di atas dapat disimpulkan bahwa penyaluran Program Rastra merupakan wewenang dari pusat sampai kedaerah yaitu Kementerian Sosial RI, Menteri Koordinator Pembangunan Manusia dan Kebudayaan RI, Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara, Pemerintah Kabupaten Bulungan dan Perum BULOG sejalan dengan aspek aspek yang memepengaruhi implementasi menurut Agustino (2016:139) bahwa pada umumnya kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan secara efektif. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik. Ketika wewenang tidak ada, maka kekuatan para implementor di mata publik tidak dilegitimasi, sehingga dapat menggagalkan implementasi kebijakan. Dalam hal ini Pemerintah Kabupaten Bulungan melaksanakan Program Rastra berdasarkan wewenang yang telah ditetapkan.

4) Fasilitas

Fasilitas dalam hal ini adalah ketersediaan sarana dan prasarana untuk menunjang implementasi Program Rastra. Fasilitas yang ada masih dianggap belum cukup mendukung Program Rastra di Kabupaten Bulungan. Hal ini tertuang dalam wawancara sebagai berikut:

“ Fasilitas sarana pendukung Program Rastra dirasakan masih kurang adalah alat transportasi, untuk kecamatan-kecamatan di kabupaten Bulungan sebagian ada yang menggunakan transportasi

darat dan sebagian hanya bisa menggunakan transportasi air karena dikarenakan kondisi geografis, menggunakan alat transportasi air harga relatif mahal karena menggunakan BBM dan terbatasnya jumlah alat transportasi, selain itu kurangnya prasarana pendukung Program Rastra adalah sebagian besar kecamatan-kecamatan di Kabupaten Bulungan belum tersedia gedung penyimpanan beras dan fasilitas listrik dari PLN, dan hanya mengandalkan Genset dan PLTS (hasil wawancara dengan Kepala Seksi Pemberdayaan Swadaya Masyarakat Desa dan Usaha Ekonomi Desa DPMD Kabupaten Bulungan pada tanggal 22 Januari 2018).

Hasil pernyataan di atas, hal yang sama dipertegas dengan pendapat yang kurang lebih sama dengan pernyataan diatas wawancara berikut:

“ Kurangnya sarana pendukung alat transportasi dan prasarana listrik menyebabkan aparat kecamatan kurang maksimal melaksanakan tugasnya selaku pelaksana di Kecamatan dalam hal administrasi dan monitoring Program Rastra didesa, sedangkan kurangnya prasarana gedung khusus penyimpanan beras menyebabkan beras yang belum didistribusikan ke KPM sedikit mengalami kerusakan, beras Rastra belum didistribusikan karena KPM tidak berada ditempat dikarenakan karena sedang bekerja ditempat dan daerah lain (hasil wawancara dengan Kepala Seksi Sosial Ekonomi dan Kesejahteraan Rakyat Kecamatan Peso Hilir pada tanggal 24 Januari 2018).

Berdasarkan wawancara di atas diperoleh kesimpulan bahwa sarana dan prasarana pendukung Program Rastra masih terdapat kekurangan dalam pelaksanaannya, yang menyebabkan implementasi Program Rastra di Kabupaten Bulungan belum maksimal. Hal ini sejalan dengan aspek yang mempengaruhi implementasi menurut Agustino (2016:139) yang berkaitan dengan fasilitas bahwa fasilitas fisik merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Implementor mungkin mempunyai staf yang mencukupi, kapabel dan kompeten, tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung sarana dan prasarana maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil, tetapi hal tersebut menjadi masalah karena tujuan implementasi tidak

tercapai. Hal ini tentu harus ada perbaikan-perbaikan dan peningkatan prasarana dan sarana yang mendukung implementasi Program Rastra.

Berdasarkan uraian di atas tentang faktor yang mempengaruhi implementasi dengan 4 (empat) aspek sumberdaya dapat diketahui bahwa implementasi akan berjalan efektif apabila didukung SDM memadai dan berkompeten, informasi melaksanakan kebijakan, wewenang melaksanakan tugasnya dan ketersediaan fasilitas pendukung. Hal ini sejalan dengan variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi menurut *Van Meter Van Horn* dalam Agustino (2016:134) yang berkaitan dengan sumberdaya bahwa keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumberdaya yang tersedia. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan implementasi, hal tersebut juga sesuai dengan penelitian terdahulu “Implementasi Program Beras Miskin (Raskin) tahun 2015 di Kelurahan Pringsewu Barat Kecamatan Pringsewu Kabupaten Pringsewu” dinyatakan bahwa aspek sumberdaya yakni SDM dari sisi kualitas dan kuantitas sebagian besar memenuhi kualifikasi serta fasilitas yang kurang mendukung.

c. Disposisi atau sikap pelaksana

Disposisi diartikan sebagai sikap para pelaksana untuk mengimplementasikan kebijakan. Dalam implementasi kebijakan, jika ingin berhasil secara efektif dan efisien, para implementor tidak hanya harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan dan mempunyai

kemampuan untuk implementasi kebijakan, tetapi mereka juga harus mempunyai kemauan untuk mengimplementasikan kebijakan tersebut. Dalam penelitian ini faktor disposisi akan diuraikan lebih lanjut dari aspek:

1) Efek Disposisi

Implementasi Program Rastra harus direkrut aparat pelaksana yang memiliki kemauan untuk bekerja keras, sehingga apapun tantangan yang akan ditemuinya dilapangan dapat diatasi dengan suatu komitmen untuk pencapaian tujuan Program Rastra. Berikut hasil wawancara dengan Kepala DPMD Kabupaten Bulungan :

“Aparat pelaksana program Rastra di Kabupaten Bulungan sebagai penentu keberhasilan Program Ratra di Kabupaten Bulungan, diharapkan para pelaksana dapat melaksanakan kebijakan program Rastra dengan penuh tanggung jawab sesuai dengan jabatannya, agar tercapai tujuan Program Rastra (wawancara pada tanggal 19 Januari 2018).

Hasil pernyataan di atas, dipertegas dengan wawancara berikut:

“Tidak semua pelaksana Program Rastra di Kabupaten Bulungan sepenuhnya menjalankan kebijakan-kebijakan Program Rastra karena beranggapan lebih mementingkan kepentingan warga lainnya dengan azas kebersamaan dan bertujuan menghindari konflik masyarakat. (hasil wawancara dengan Kepala Bidang Pemberdayaan Masyarakat DPMD Kabupaten Bulungan pada tanggal 22 Januari 2018)

Hasil pernyataan di atas, dipertegas dengan wawancara berikut:

“ Pemerintah Daerah Kecamatan menyikapi sikap Pelaksana kecamatan dan pelaksana distribusi di desa yang tidak melaksanakan aturan dan ketentuan yang ditetapkan berpendapat bahwa hal tersebut merupakan solusi terbaik di dalam menghadapi permasalahan dalam Program Rastra (hasil wawancara dengan Kepala Seksi Sosial Ekonomi dan Kesejahteraan Rakyat Kecamatan Peso Hilir Kabupaten Bulungan pada tanggal 24 Januari 2018).

Berdasarkan hasil wawancara di atas diperoleh bahwa para pelaksana

Program Rastra diharapkan melaksanakan tugas yang dibebankan dengan penuh rasa tanggung jawab, namun pada kenyataannya para pelaksana tidak sepenuhnya menjalankan kebijakan-kebijakan Program Rastra. Hal ini sejalan dengan dengan aspek-aspek yang mempengaruhi implementasi menurut Agustino (2016:139) yang berkaitan dengan efek disposisi bahwa disposisi atau sikap pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila personil yang ada tidak melaksanakan kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat yang lebih tinggi. Karena itu, pengangkatan dan pemilihan personel pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan, lebih khusus lagi pada kepentingan warga masyarakat. Hal ini perlu pemahaman yang baik dan dedikasi agar para pelaksana dapat melaksanakan kebijakan-kebijakan Program Rastra.

2) Pengaturan Birokrasi (*Staffing the bureaucracy*)

Implementasi kebijakan juga dilihat dalam hal pengaturan birokrasi. Staf pelaksana yang memiliki kemampuan, kapabilitas dan berkompetensi dalam birokrasi mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi kebijakan Program Rastra. Berikut hasil wawancara dengan Kepala DPMD Kabupaten Bulungan :

“ Aparat pelaksana program Rastra di Kabupaten Bulungan berdasarkan Tim koordinasi Program Rastra Kabupaten Bulungan yang ditetapkan berdasarkan SK Bupati Bulungan (wawancara pada tanggal 19 Januari 2018).

Hasil pernyataan di atas, dipertegas dengan wawancara berikut:

“ Tim Koordinasi Program Rastra Kabupaten Bulungan beranggotakan dari Organisasi Perangkat Daerah OPD dan instansi vertikal terkait pelaksanaan Program Rastra (hasil wawancara dengan Kepala Bidang Pemberdayaan Masyarakat DPMD Kabupaten Bulungan pada tanggal 22 Januari 2018).

Hasil pernyataan di atas, dipertegas dengan wawancara berikut:

“ Staf/Aparat Kecamatan termasuk anggota Tim Program Rastra kabupaten Bulungan, yang selanjutnya Pemerintah Kecamatan akan menetapkan SK Camat tentang pelaksana Program Rastra di Kecamatan, yang selanjutnya kepala Desa akan menetapkan pelaksana distribusi Rastra di tingkat desa (hasil wawancara dengan Kepala Seksi Sosial Ekonomi dan Kesejahteraan Rakyat Kecamatan Peso Hilir pada tanggal 24 Januari 2018).

Berdasarkan hasil wawancara di atas diperoleh informasi bahwa pengangkatan birokrasi pelaksana berdasarkan jabatan/kedudukan pada Organisasi Perangkat Daerah (OPD) terkait dan instansi Vertikal yang terkait dengan Program Rastra. Hal ini sejalan dengan dengan aspek-aspek yang mempengaruhi implementasi menurut Agustino (2016:140) yang berkaitan dengan pengaturan birokrasi bahwa implementasi kebijakan harus dilihat juga dalam hal pengaturan birokrasi. Hal ini merujuk pada penunjukan dan pengangkatan staf dalam birokrasi yang sesuai dengan kemampuan, kapabilitas dan kompetensinya. Hal ini berlaku pada penetapan anggota pelaksana Program Rastra Kabupaten Bulungan yang ditetapkan berdasarkan jabatan/kedudukan pada Organisasi Perangkat Daerah (OPD) terkait dan instansi vertikal yang terkait dengan Program Rastra dengan tujuan agar pelaksanaan Program Rastra di Kabupaten Bulungan tercapai.

3) Insentif

Berupa tunjangan sebagai bentuk penghargaan sebagai konsekuensi dari hasil pekerjaan yang dilaksanakan oleh setiap aparat pelaksana tersebut. Hal ini tentunya semakin mendorong semangat dan memperkuat komitmen dari aparat pelaksana dalam pelaksanaan Program Rastra. Berikut hasil wawancara terkait pernyataan di atas:

“ Dianggarkan honorarium/insentif untuk Tim Koordinasi Program Rastra Kabupaten Bulungan pada APBD Kabupaten Bulungan (hasil wawancara dengan Kepala Bidang Pemberdayaan Masyarakat DPMD Kabupaten Bulungan pada tanggal 22 Januari 2018).

Hasil pernyataan di atas, dipertegas dengan wawancara berikut:

“ Belanja Honorarium Tim Koordinasi Program Rastra Kabupaten Bulungan dianggarkan pada DPA Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Bulungan tahun 2017 (hasil wawancara dengan Kepala Seksi Pemberdayaan Swadaya Masyarakat Desa dan Usaha Ekonomi Desa DPMD Kabupaten Bulungan pada tanggal 22 Januari 2018).

Hasil pernyataan di atas, dipertegas dengan wawancara berikut:

“ Honorarium/insentif untuk pelaksana distribusi Rastra di desa dianggarkan oleh Pemerintah Kabupaten Bulungan pada DPMD Kabupaten Bulungan (hasil wawancara dengan Kepala Seksi Sosial Ekonomi dan Kesejahteraan Rakyat Kecamatan Peso Hilir pada tanggal 24 Januari 2018).

Berdasarkan hasil wawancara di atas telah dianggarkan insentif/honorarium untuk pelaksana Program Rastra di Kabupaten Bulungan. Hal ini sejalan dengan aspek-aspek yang mempengaruhi implementasi yang dikemukakan oleh Agustino (2016:140) bahwa insentif merupakan salahsatu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah sikap para pelaksana kebijakan dengan memanipulasi insentif. Pada dasarnya orang bergerak berdasarkan kepentingan dirinya sendiri, maka memanipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan

mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana menjalankan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi atau organisasi. Dalam hal ini Pemerintah Kabupaten Bulungan telah mangganggarkan insentif/honorarium untuk pelaksana Program Rastra.

Berdasarkan uraian tentang faktor yang mempengaruhi implementasi dengan 3 (tiga) aspek disposisi/sikap pelaksana yakni efek disposisi, pengaturan birokrasi dan insentif di atas dapat diketahui bahwa implementasi kebijakan akan efektif apabila pelaksana kebijakan memiliki dedikasi, pengangkatan staf yang sesuai kapabilitas dan honorarium pelaksana. Hal ini sejalan dengan variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi menurut *Van Meter Van Horn* dalam Agustino (2016:135) yang berkaitan dengan sikap atau kecenderungan (*Disposition*) para pelaksana bahwa sikap penerimaan atau penolakan dari pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik, hal tersebut juga sesuai dengan penelitian terdahulu “Implementasi Program Beras Miskin (Raskin) tahun 2015 di Kelurahan Pringsewu Barat Kecamatan Pringsewu Kabupaten Pringsewu” dinyatakan bahwa aspek disposisi yakni kurang memperoleh dukungan sepenuhnya dari aparatur.

d. *Struktur Birokrasi*

Struktur birokrasi adalah karakteristik, norma-norma dan pola-pola hubungan yang terjadi berulang-ulang dalam badan-badan eksekutif yang mempunyai hubungan baik potensial maupun nyata apa yang mereka miliki dalam menjalankan kebijakan.

Walaupun sumber-sumber untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia atau para pelaksana kebijakan mengetahui apa yang seharusnya dilakukan dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, kemungkinan kebijakan tersebut tidak dapat terlaksana atau teralisasi karena terdapatnya kelemahan dalam struktur birokrasi. Dalam penelitian ini faktor struktur birokrasi akan diuraikan lebih lanjut dari aspek:

1) *Standar Operating Procedures (SOP)*

Berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Bidang Pemberdayaan Masyarakat DPMD Kabupaten Bulungan menyatakan sebagai berikut:

“ SOP belum ada dalam pelaksanaan Program Rastra. Untuk pelaksanaan Program Rastra hanya mengacu Pedoman Umum Program Rastra, Petunjuk Pelaksanaan (Juklak) dan Petunjuk Teknis (Juknis) Program Rastra Kabupaten Bulungan, dimulai dari Penetapan Pagu Rastra dan KPM Kabupaten Bulungan. Berdasarkan juknis Program Rastra, Data KPM Rastra berasal dari data *by name by addres* (BNBA) yang ditetapkan oleh Kementerian Sosial Republik bersumber dari PPLS 2015. Data disampaikan oleh Kementerian Koordinator Pembangunan Manusia dan Kebudayaan RI kepada Gubernur/cq. Ketua Tikor Rastra masing-masing Provinsi, selanjutnya Tikor Rastra Provinsi menyampaikan data tersebut kepada Bupati/cq. Tikor Rastra Kabupaten Bulungan. Untuk selanjutnya data BNBA KPM Rastra di sampaikan kepada Camat se-Kabupaten Bulungan untuk di validasi. Pada BNBA terdapat data KPM Rastra data penerima akibatnya banyak masyarakat yang

seharusnya menerima Rastra tidak menerima (hasil wawancara pada tanggal 22 Januari 2018).

Pernyataan di atas diperkuat dengan wawancara berikut:

“ Untuk menghadapi kondisi tersebut dimungkinkan perubahan DPM Rastra yang tidak didukung SOP, hanya berdasarkan juknis sebagai berikut:

- Perubahan/pembaharuan DPM Rastra dilakukan melalui Mudes/Muskel pada tahun berjalan/pada tahun pelaksanaan Program Rastra.
- Melalui Mudes/Muskel ditetapkan keluarga yang diganti/disalurkan dari DPM dan keluarga pengganti/masuk kedalam DPM.
- Kelurga Peserta Program Keluarga Harapan harus mendapatkan Rastra dan tidak oleh dikeluarkan dari DPM Rastra.
- KPM Rastra yang dapat diganti /dikeluarkan dari DPM adalah KPM yang pindah alamat keluar desa/kel, KPM yang seluruh anggotanya meninggal dan KPM yang dilai oleh Musdes/Muskel sudah tidak layak sebagai penerima Rastra.
- Keluarga yang dinilai layak sebagai KPM pengganti diprioritaskan kepada keluarga miskin/kurangmampu.

Namun pada kenyataannya yang terjadi pada penyaluran Program Rastra di beberapa kecamatan, banyak juga yang menginginkan Rastra, sedangkan Pagu Rastra yang tersedia tidak mencukupi yang pada akhirnya Rastra dibagi rata untuk menghindari kecemburuan sosial antar sesama warga (hasil wawancara dengan Kepala Seksi Pemberdayaan Swadaya Masyarakat Desa dan Usaha Ekonomi Desa DPMD Kabupaten Bulungan pada tanggal 22 Januari 2018).

Berdasarkan hasil wawancara di atas diperoleh informasi bahwa pelaksanaan Program Rastra tidak didukung oleh SOP. Pelaksanaan Program Rastra hanya mengacu pada Pedum, Juklak dan Juknis Program Rastra, proses yang dilakukan cukup panjang sampai disalurkannya Rastra ke KPM. Hal ini sejalan dengan aspek-aspek yang mempengaruhi implementasi yang dikemukakan oleh Winarno bahwa SOP merupakan perkembangan dari tuntutan internal akan kepastian waktu, sumber daya serta kebutuhan penyeragaman dalam organisasi kerja yang kompleks dan luas. Ukuran dasar SOP biasa

digunakan untuk menanggulangi keadaan-keadaan umum diberbagai sektor publik dan swasta. Dengan menggunakan SOP, para pelaksana dapat mengoptimalkan waktu yang tersedia dan dapat berfungsi untuk menyeragamkan tindakan-tindakan pejabat dalam organisasi yang kompleks dan tersebar luas, sehingga dapat menimbulkan fleksibilitas yang besar dan kesamaan yang besar dalam penerapan peraturan.

Berdasarkan hasil penelitian *George C. Edward III* yang dirangkum oleh Winarno (2012:161) menjelaskan bahwa: "SOP sangat mungkin dapat menjadi kendala bagi implementasi kebijakan baru yang membutuhkan cara-cara kerja baru atau tipe-tipe personil baru untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan. Dengan begitu, semakin besar kebijakan membutuhkan perubahan dalam cara-cara yang lazim dalam suatu organisasi, semakin besar pula probabilitas SOP menghambat implementasi." Disamping menghambat implementasi kebijakan SOP juga mempunyai manfaat. Hal ini menjadi masalah apabila tujuan implementasi tidak tercapai karena tidak didukung SOP. Untuk itu sebaiknya perlu disusun SOP Program Rastra di Kabupaten Bulungan sebagai petunjuk operasional dilapangan agar tujuan implementasi Program Rastra tercapai.

2) Fragmentasi

Pemerintah Daerah Kabupaten Bulungan melalui DPMD menyediakan fasilitas dan menganggarkan biaya pendampingan sebagai dukungan terhadap Program Rastra di Kabupaten Bulungan.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala DPMD kabupaten Bulungan disampaikan sebagai berikut:

“ DPMD Kabupaten Bulungan sebagai sekretariat Tim Koordinasi Program Rastra, memfasilitasi rapat-rapat atau pertemuan serta menyediakan dana operasional. Sesuai komitmen pemerintah daerah pada Program Rastra, maka Pemerintah Daerah melalui DPMD Kabupaten Bulungan menganggarkan biaya operasional untuk mendukung pelaksanaan Program Rastra (hasil wawancara pada tanggal 19 Januari 2018)

Anggaran untuk biaya operasional Program Rastra dimaksudkan untuk melaksanakan tugas tim pelaksana Program Rastra dalam penyediaan informasi, sosialisasi, monitoring dan pembinaan diseluruh wilayah Kabupaten Bulungan.

Mengenai tugas pelaksana Program Rastra Kabupaten Bulungan, sesuai hasil wawancara dengan Kepala Bidang Pemberdayaan Masyarakat dan Desa DPMD Kabupaten Bulungan sebagai berikut:

“ Tugas Tim Koordinasi Program Rastra Kabupaten Bulungan adalah melaksanakan koordinasi dan monitoring Program Rastra, koordinasi antar anggota yang termasuk tim dari berbagai OPD Kabupaten Bulungan yaitu: DPMD, Bappeda dan Litbang, Dinas Sosial, Bagian Hukum Setda, Kecamatan se-Kabupaten Bulungan dan Instansi vertikal yaitu: BPS, Subdivre Perum BULOG Tarakan yang terkait dengan pelaksanaan Program Rastra (wawancara dengan Kepala Bidang Pemberdayaan Masyarakat DPMD Kabupaten Bulungan pada tanggal 22 Januari 2018).

Pernyataan di atas diperkuat dengan wawancara berikut:

“ Koordinasi pelaksana Program Rastra dilaksanakan dalam bentuk pertemuan atau rapat koordinasi untuk menyampaikan permasalahan dalam pelaksanaan Program Rastra, koordinasi saat ini selain melalui pertemuan juga menggunakan media telepon (hasil wawancara dengan Kepala Seksi Pemberdayaan Swadaya Masyarakat Desa dan Usaha Ekonomi Desa DPMD Kabupaten Bulungan pada tanggal 22 Januari 2018).

Pernyataan di atas diperkuat dengan wawancara berikut:

“ Perum BULOG Dubdivre Tarakan selaku peyedia dan pendistribusian beras dari Gudang BULOG sampai keTitik Distribusi (TD) yang telah disepakati, akan menyalurkan Rastra setelah berkoordinasi dengan pelaksana Program Rastra di Kecamatan tentang kesiapan pelaksana Rastra di Kecamatan, kondisi geografis setempat apakah siap disalurkan atau ditunda penyalurannya menunggu kondisi geografis dan cuaca yang baik di Kecamatan (hasil wawancara dengan Kasubdivre Perum BULOG Tarakan pada tanggal 26 Januari 2018).

Pernyataan di atas diperkuat dengan wawancara berikut:

“ Rastra yang disalurkan sampai ke Titik Distribusi (TD) selanjutnya akan disampaikan oleh pelaksana Rastra di Kecamatan sampai ke Titik Bagi (TB) (hasil wawancara dengan Kepala Seksi Sosial Ekonomi dan Kesejahteraan Rakyat Kecamatan Pesohilir pada tanggal 24 Januari 2018).

Berdasarkan hasil wawancara di atas diperoleh informasi bahwa koordinasi antar pelaksana Program Rastra dari berbagai OPD Kabupaten Bulungan dan instansi vertikal terjalin melalui rapat koordinasi, walaupun pada pelaksanaan rapat koordinasi dirasakan kurang efektif yang disebabkan hanya dilaksanakan 1 (satu) kali dalam setahun, selain melalui rapat koordinasi, dilaksanakan koordinasi antar pelaksana program Rastra dilaksanakan melalui telepon, dan diantara pelaksana Program Rastra ada anggota yang pasif. Untuk anggaran pelaksanaan Program Rastra tersedia dalam hal penyediaan informasi, honorarium, sosialisasi, monitoring dan pembinaan untuk pelaksanaan Program Rastra Kabupaten Bulungan. Hal ini sejalan dengan aspek-aspek yang mempengaruhi implementasi yang dikemukakan *George C. Edward III* dalam Winarno (2012:209) menjelaskan bahwa ”fragmentasi merupakan penyebaran tanggung jawab suatu kebijakan kepada beberapa badan yang berbeda sehingga

memerlukan koordinasi.” Pada umumnya, semakin besar koordinasi yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan, semakin berkurang kemungkinan keberhasilan program atau kebijakan.

Fragmentasi mengakibatkan pandangan-pandangan yang sempit dari banyak lembaga birokrasi. Hal ini akan menimbulkan konsekuensi pokok yang merugikan bagi keberhasilan implementasi kebijakan. Ada beberapa hambatan yang terjadi dalam fragmentasi birokrasi berhubungan dengan implementasi kebijakan publik (Winarno, 2012: 210) yaitu :

- a. Tidak ada otoritas yang kuat dalam implementasi kebijakan karena terpecahnya fungsi-fungsi tertentu ke dalam lembaga atau badan yang berbeda-beda. Di samping itu, masing-masing badan mempunyai yurisdiksi yang terbatas atas suatu bidang, maka tugas-tugas yang penting mungkin akan terlantarkan dalam berbagai agenda birokrasi yang menumpuk.
- b. Pandangan yang sempit dari badan yang mungkin juga akan menghambat perubahan. Jika suatu badan mempunyai fleksibilitas yang rendah dalam misi-misinya, maka badan itu akan berusaha mempertahankan esensinya dan besar kemungkinan akan menentang kebijakan-kebijakan baru yang membutuhkan perubahan.

Berdasarkan uraian di atas tentang faktor yang mempengaruhi implementasi dengan 2 (dua) aspek struktur birokrasi yakni *Standar Operating Procedures (SOP)* dan penyebaran tanggung jawab suatu kebijakan kepada beberapa badan yang berbeda sehingga memerlukan koordinasi (fragmentasi) di atas dapat diketahui bahwa pelaksanaan Program Rastra tanpa menggunakan SOP dan koordinasi antar pelaksana Program Rastra di Kabupaten Bulungan dinilai masih kurang untuk pelaksanaan Program Rastra. Hal ini sejalan dengan variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi menurut Van

Meter Van Horn dalam Agustino (2016:135) yang berkaitan dengan komunikasi antar organisasi dan aktivitas pelaksana bahwa koordinasi merupakan mekanisme sekaligus syarat utama dalam menentukan keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Semakin baik koordinasi dan komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil terjadi; dan begitu pula sebaliknya. Hal tersebut juga sesuai dengan penelitian terdahulu “Implementasi Program Beras Miskin (Raskin) tahun 2015 di Kelurahan Pringsewu Barat Kecamatan Pringsewu Kabupaten Pringsewu” dinyatakan bahwa aspek struktur birokrasi dalam hal koordinasi di daerah dan pelaksanaan SOP belum maksimal.

Menurut *George C. Edward III* dalam Agustino (2016-137) terdapat 4 (empat) variabel yang berpengaruh terhadap implementasi yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi, dalam hal Implementasi Program Rastra di Kabupaten Bulungan Provinsi Kalimantan Utara terdapat 2 (dua) titik berat permasalahan faktor penghambat yang lebih utama dari ke 4 (empat) variabel tersebut yaitu pada komunikasi (aspek transmisi) dan struktur birokrasi (aspek SOP dan fragmentasi).

Menurut *Daniel A.Mazmanian* dan *Paul Sabatier* dalam penelitian mengenai Faktor-faktor yang dapat mempengaruhi hasil implementasi kebijakan Program Rastra di Kabupaten Bulungan Provinsi Kalimantan Utara, faktor-faktor yang mempengaruhi hasil

implementasi kebijakan Program Rastra akan diuraikan lebih lanjut sebagai berikut:

a. Karakteristik Masalah

1) Tingkat kesulitan teknis dari masalah yang bersangkutan.

Masalah-masalah sosial relatif sulit dipecahkan, dalam hal ini seperti kemiskinan. Oleh karena itu, sifat masalah itu sendiri akan mempengaruhi mudah tidaknya suatu program diimplementasikan (Subarsono 2016:96).

Berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Bidang Sosial Budaya Bappeda & Litbang Kabupaten Bulungan menyatakan sebagai berikut:

“ Program Rastra merupakan salahsatu program untuk penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Bulungan, permasalahan yang dihadapi dalam penanganan kemiskinan cukup rumit, salahsatunya adalah permasalahan data penerima Program Rastra (wawancara pada tanggal 30 Januari 2018).

Pernyataan di atas diperkuat dengan wawancara berikut:

“ Pada pelaksanaan Program Rastra di Kabupaten Bulungan, salahsatu permasalahan yang dihadapi adalah data penerima Program Rastra (KPM), adanya KPM Rastra yang tidak tepat sasaran yang mempengaruhi ketepatan waktu penyaluran Rastra, dan hal ini menjadi permasalahan setiap tahunnya dalam Program Rastra. Adapun permasalahan lain yang dihadapi dalam pelaksanaan Program Rastra adalah keterlambatan distribusi Rastra yang disebabkan birokrasi yang panjang dan juga disebabkan kondisi geografis Kabupaten Bulungan (hasil wawancara dengan Kepala Bidang Pemberdayaan Masyarakat & Desa DPMD Kabupaten Bulungan pada tanggal 5 Februari 2018).

Pernyataan di atas diperkuat dengan wawancara berikut:

“ Data KPM tidak tepat sasaran disebabkan karena data yang kurang akurat, data KPM Rastra berdasarkan data PPLS 2015 yang dikelola oleh kementerian Sosial RI yang selanjutnya disampaikan ke Provinsi Kalimantan Utara dan diteruskan ke Kabupaten Bulungan,

banyak data penerima Rastra yang tidak sesuai karena pindah tempat, meninggal dunia atau sudah sejahtera (Hasil wawancara dengan Kepala Seksi Pemberdayaan Swadaya Masyarakat Desa dan Usaha Ekonomi Desa DPMD Kabupaten Bulungan pada tanggal 7 Februari 2018).

Berdasarkan hasil wawancara di atas, terdapat permasalahan data penerima KPM Rastra yang tidak tepat sasaran yang disebabkan data yang kurang akurat dan keterlambatan distribusi Rastra yang disebabkan faktor struktur birokrasi, hal ini sejalan dengan aspek tingkat kesulitan teknis dari masalah yang bersangkutan. Oleh karena itu, sifat masalah itu sendiri akan mempengaruhi mudah tidaknya suatu program diimplementasikan sebagaimana dikemukakan Subarsono (2016:96). Program Rastra merupakan salahsatu program nasional yang dilaksanakan di Kabupaten Bulungan dengan kesulitan teknis yang dihadapi dalam proses pelaksanaannya

2) Tingkat kemajemukan dari kelompok sasaran.

Suatu program akan relatif mudah diimplementasikan apabila kelompok sasarnya homogen. (Subarsono 2016:96).

Berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Bidang Sosial Budaya Bappeda & Litbang Kabupaten Bulungan menyatakan sebagai berikut:

“ Kelompok Sasaran dalam hal ini KPM berasal dari suku bangsa dan agama yang berbeda. Penduduk Kabupaten Bulungan terdiri dari suku asli yaitu, Bulungan, Tidung dan Dayak serta penduduk pendatang yang terdiri suku Bugis, Jawa, Melayu dan suku lainnya yang tersebar di kabupaten Bulungan. Penduduk suku asli terkadang masih mempertahankan kebudayaan yang menjadi tradisi yaitu gotong royong dan masih mempertahankan kebiasaan-kebiasaan yang sering dilakukan didaerahnya (wawancara pada tanggal 30 Januari 2018).

Pernyataan di atas diperkuat dengan wawancara berikut:

“Beras Rastra untuk KPM dengan ketentuan 15 Kg/KPM/Bulan, hal tersebut terkadang tidak berlaku disemua Kecamatan di Kabupaten Bulungan, hal ini disebabkan warga yang tidak termasuk KPM Rastra juga menginginkan Rastra, untuk menghindari kecemburuan social dan untuk kebersamaan masyarakat. Tradisi gotong royong masyarakat desa apabila ada kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan didesa, beberapa warga tidak mau ikut gotong-royong lagi apabila tidak mendapatkan Rastra. Menindaklanjuti tersebut pelaksana Program Rastra di Kecamatan dan Desa menyetujui hal tersebut untuk ketentraman masyarakat (hasil wawancara dengan Kepala Bidang Pemberdayaan Masyarakat & Desa DPMD Kabupaten Bulungan pada tanggal 5 Februari 2018).

Pernyataan di atas diperkuat dengan wawancara berikut:

“Menanggapi hal tersebut beras Rastra dibagi rata kepada semua warga yang menginginkan Rastra, menyebabkan beras Rastra yang diterima tidak tepat jumlah sesuai dengan ketentuan 15/Kg/KPM/Bulan (hasil wawancara dengan Kepala Seksi Pemberdayaan Swadaya Masyarakat Desa dan Usaha Ekonomi Desa DPMD Kabupaten Bulungan pada tanggal 7 Februari 2018)

Berdasarkan hasil wawancara di atas, diperoleh informasi bahwa KPM Rastra di Kabupaten Bulungan adalah penduduk asli dan penduduk pendatang. Adapun penduduk asli masih mempertahankan adat dan budaya daerahnya salahsatunya gotong royong dan kebersamaan. Pembagian rastra tidak tepat jumlah karena masih mempertimbangkan unsur kebersamaan dan untuk menghindari kecemburuan sosial, hal ini sejalan dengan aspek tingkat kemajemukan dari kelompok sasaran bahwa apabila kelompok sasarnya heterogen, maka implementasi program akan relatif lebih sulit, karena tingkat pemahaman setiap anggota kelompok sasaran terhadap program relatif lebih sulit sebagaimana yang dikemukakan Subarsono (2016:96). Kesimpulan

tentang kelompok sasaran masyarakat yang heterogen tergolong masih kurang dalam pemahaman terhadap program Rastra

3) Proporsi kelompok sasaran terhadap total populasi

Sebuah program akan relatif sulit diimplementasikan apabila sasarannya mencakup semua populasi (Subarsono 2016:96).

Berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Bidang Sosial Budaya Bappeda & Litbang Kabupaten Bulungan menyatakan sebagai berikut:

“ Program Rastra dilaksanakan disetiap kecamatan di Kabupaten Bulungan, terdiri dari 10 (sepuluh) kecamatan. Kondisi geografis Kabupaten Bulungan, serta lokasi antar kecamatan/desa berjauhan agak mempersulit pengawasan Program Rastra (wawancara pada tanggal 30 Januari 2018).

Pernyataan di atas diperkuat dengan wawancara berikut:

“ Program Rastra yang mencakup seluruh wilayah Kecamatan di Kabupaten Bulungan, didalam pelaksanaannya terdapat hambatan-hambatan yang menyebabkan program Rastra tidak tepat waktu pendistribusiannya, tidak tepat jumlah serta tidak tepat kualitas didalam pendistribusiannya, hal-hal tersebut disebabkan berbagai macam hambatan-hambatan (hasil wawancara dengan Kepala Bidang Pemberdayaan Masyarakat DPMD Kabupaten Bulungan pada tanggal 5 Februari 2018).

Berdasarkan hasil wawancara di atas, diperoleh informasi bahwa KPM Rastra di Kabupaten Bulungan tersebar di 10 (sepuluh) kecamatan.

Kondisi geografis Kabupaten Bulungan turut mempengaruhi pengawasan distribusi Program Rastra, hal ini sejalan dengan aspek tingkat kelompok sasaran terhadap total populasi sebagaimana yang dikemukakan Subarsono (2016:96). Hasil analisa terhadap proporsi kelompok sasaran terhadap total populasi berpengaruh, hal ini terlihat dari KPM Rastra yang tersebar di seluruh Kecamatan di Kabupaten

Bulungan dengan kondisi geografis yang berbeda, hal ini menyebabkan keterlambatan distribusi dan kurangnya pengawasan program Rastra.

Berdasarkan uraian di atas tentang faktor yang menghambat implementasi dengan 3 (tiga) aspek karakteristik masalah dapat diketahui bahwa yaitu : (1) tingkat kesulitan teknis dari masalah yang bersangkutan, dalam hal ini data penerima KPM Rastra yang tidak tepat sasaran yang disebabkan data yang kurang akurat, dan keterlambatan distribusi Rastra yang disebabkan faktor struktur birokrasi dan kondisi geografis; (2) Tingkat kemajemukan dari kelompok sasaran, dalam hal ini kelompok sasaran masyarakat yang heterogen tergolong masih kurang dalam pemahaman terhadap Program Rastra; (3) Proporsi kelompok sasaran terhadap total populasi, dalam hal ini kondisi geografis Kabupaten Bulungan mempengaruhi kurangnya pengawasan terhadap Program Rastra.

b. Karakteristik Kebijakan

Karakteristik kebijakan merupakan salah satu variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi. Adapun variabel dari karakteristik kebijakan yang mempengaruhi keberhasilan implementasi Program Rastra yakni :

1) Kejelasan isi kebijakan

Semakin jelas dan rinci isi sebuah kebijakan akan mudah diimplementasikan karena implementor mudah memahami dan menterjemahkan dalam tindakan nyata (Subarsono 2016:97).

Berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala DPMD Kabupaten Bulungan menyatakan sebagai berikut:

“ Program Rastra merupakan program nasional yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Bulungan, dasar pelaksanaan Program Rastra di Kabupaten Bulungan berdasarkan SK Pagu Rastra dan KPM Rastra serta Petunjuk Teknis (Juknis) Program Rastra (wawancara pada tanggal 1 Februari 2018).

Pernyataan di atas diperkuat dengan wawancara berikut:

“ Juknis Program Rastra disusun setiap tahunnya yang berdasarkan Petunjuk Pelaksanaan (Juklak) yang disusun oleh Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara, yang mengatur ketentuan-ketentuan dalam pelaksanaan Program Rastra, namun tidak ada Standar Operational Prosedur (SOP) dalam pelaksanaan Program Rastra (hasil wawancara dengan Kepala Bidang Pemberdayaan Masyarakat & Desa DPMD Kabupaten Bulungan pada tanggal 5 Februari 2018).

Pernyataan di atas diperkuat dengan wawancara berikut:

“ Juknis Program Rastra memuat ketentuan pelaksanaan Program Rastra Kabupaten Bulungan di tahun berjalan (hasil wawancara dengan Seksi Pemberdayaan Swadaya Masyarakat Desa dan Usaha Ekonomi Desa DPMD Kabupaten Bulungan pada tanggal 7 Februari 2018)

Pernyataan di atas diperkuat dengan wawancara berikut:

“ Juknis Program Rastra Kabupaten Bulungan yang disusun Pemerintah Kabupaten Bulungan disampaikan kepada Pemerintah Kecamatan sebagai dasar pelaksanaan Program Rastra (hasil wawancara Kepala Seksi Sosial Ekonomi dan Kesejahteraan Rakyat Kecamatan Peso Hilir tanggal 24 Januari 2018)

Hasil wawancara di atas, diperoleh informasi bahwa kebijakan Program Rastra di kabupaten Bulungan dilaksanakan berdasarkan Petunjuk Teknis yang telah disusun setiap tahun pelaksanaan, namun tidak terdapat SOP dalam pelaksanaan Program Rastra.

Dari pernyataan di atas ditambahkan dengan wawancara berikut:

“ Subdivre Perum BULOG Tarakan selaku penyedia beras Rastra kepada KPM akan mendistribusikan beras Rastra berdasarkan SK

Bupati Bulungan tentang Pagu Rastra dan KPM Rastra Kabupaten Bulungan (hasil wawancara dengan Kepala Subdivre Perum BULOG Tarakan pada tanggal 9 Februari 2018).

Pernyataan di atas diperkuat dengan wawancara berikut:

“ Rastra siap didistribusikan oleh Perum BULOG Subdivre Tarakan setelah menerima Surat Permintaan Alokasi (SPA) Rastra dari Bupati Bulungan yang ditujukan kepada Perum BULOG Subdivre Tarakan, selanjutnya Perum BULOG Subdivre Tarakan akan mendistribusikan Rastra sampai ke TD yang telah disepakati dan menunggu kesiapan pelaksana Program Rastra dilapangan dan kondisi alam dan cuaca yang mendukung untuk pendistribusiannya (hasil wawancara dengan Kepala Seksi Harga Pasar, Pengadaan dan Pelayanan Publik Perum BULOG Subdivre Tarakan pada tanggal 9 Februari 2018).

Pernyataan di atas diperkuat dengan wawancara berikut:

“ Stock Rastra yang akan didistribusikan di Kabupaten Bulungan tersedia dan tersimpan di Gudang Bulog Tanjung Selor, terkecuali untuk Rastra Kecamatan Bunyu, Rastra berasal dari Gudang BULOG Tarakan karena jarak yang lebih dekat dengan Gudang BULOG Tarakan, (hasil wawancara dengan Kepala Gudang BULOG Tanjung Selor pada tanggal 12 Februari 2018).

Hasil wawancara di atas, diperoleh informasi bahwa Perum BULOG Subdivre Tarakan selaku penyedia Rastra akan menyalurkan Rastra kepada KPM berdasarkan SK Bupati Bulungan tentang Pagu Rastra dan KPM Rastra Kabupaten Bulungan dan Juknis Program Rastra Kabupaten Bulungan, hal ini sejalan dengan variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi adalah karakteristik kebijakan, yang dalam hal ini terkait kejelasan isi kebijakan akan mudah diimplementasikan karena implementor mudah memahami dan menterjemahkan dalam tindakan nyata sebagaimana dikemukakan *Daniel A. Mazmanian* dan *Paul Sabatier* dalam Subarsono (2011:97). Dalam hal ini kejelasan dan isi kebijakan harus dipahami para

pelaksana Program Rastra agar mudah diterjemahkan dalam pelaksanaan Program Rastra di Kabupaten Bulungan.

2) Besarnya alokasi sumberdaya finansial terhadap kebijakan.

Sumberdaya keuangan adalah faktor krusial untuk setiap program sosial (Subarsono 2016:97). Program Rastra merupakan salahsatu program sosial yang memerlukan dana pada pelaksanaannya.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Bidang Sosial & Budaya Bappeda dan Litbang Kabupaten Bulungan menyatakan sebagai berikut:

“ Pemerintah Kabupaten Bulungan dalam hal ini Bappeda dan Litbang Kabupaten Bulungan mendukung program nasional yang dicanangkan Pemerintah Pusat, dalam hal ini untuk pengalokasian dana pendampingan Program Rastra (wawancara pada tanggal 30 Januari 2018).

Pernyataan di atas diperkuat dengan wawancara berikut:

“ Dana pendampingan Program Rastra di Kabupaten Bulungan diakomodir pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Bulungan pada Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) DPMD Kabupaten Bulungan kegiatan Fasilitas Raskin dan Subsidi Ongkos Angkut (SOA) (hasil wawancara dengan Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat & Desa DPMD Kabupaten Bulungan pada tanggal 1 Februari 2018).

Pernyataan di atas ditambahkan dengan wawancara berikut:

“ Dana pendampingan mengalami fluktuasi anggaran setiap tahunnya, hal ini juga disebabkan Kabupaten Bulungan mengalami defisit anggaran APBD, sehingga OPD menganggarkan Program Rastra sesuai dengan anggaran yang disediakan (hasil wawancara dengan Kepala Bidang Pemberdayaan Masyarakat & Desa DPMD Kabupaten Bulungan pada tanggal 5 Februari 2018).

Berdasarkan hasil wawancara di atas, diperoleh informasi bahwa Pemerintah Kabupaten Bulungan mengalokasikan dana pendampingan Program Rastra pada APBD Kabupaten Bulungan setiap tahunnya,

besaran anggaran dana pendampingan tergantung besaran yang dialokasikan OPD terkait, hal ini sejalan dengan variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi adalah karakteristik kebijakan, dalam hal ini karakteristik kebijakan terkait besarnya alokasi sumberdaya finansial terhadap kebijakan sebagaimana dikemukakan *Daniel A.Mazmanian* dan *Paul Sabatier* dalam Subarsono (2016:97). Untuk hal ini dapat disimpulkan bahwa seberapa besar dana pendampingan sangat berperan dalam keberhasilan Program Rastra di Kabupaten Bulungan.

- 3) Seberapa besar adanya keterpautan dan dukungan antar berbagai institusi pelaksana.

Kegagalan program sering disebabkan kurangnya koordinasi vertikal dan horizontal antarinstansi yang terlibat dalam implementasi program (Subarsono 2016:97).

Berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Bidang Sosial & Budaya Bappeda dan Litbang Kabupaten Bulungan menyatakan sebagai berikut:

“ Pemerintah Kabupaten Bulungan mendukung Program nasional yang dalam hal ini Program Rastra, Keberhasilan program tersebut perlu dukungan dari berbagai pihak, yang dalam hal ini OPD terkait dan instansi vertikal terkait dengan Program Rastra (wawancara pada tanggal 30 Januari 2018).

Pernyataan di atas diperkuat dengan wawancara berikut:

“ Dukungan antar berbagai OPD Kabupaten Bulungan dan instansi vertikal tertuang pada SK Tim Koordinasi Program Rastra Kabupaten Bulungan, berdasarkan tugas dan fungsi dari Jabatan struktural yang diemban dalam suatu OPD di Kabupaten Bulungan dan di instansi vertikal, namun pada pelaksanaannya tidak semua anggota tim menjalankan tugas dan fungsinya pada Tim Koordinasi Program

Rastra, hal ini menyebabkan koordinasi antar berbagai instansi pelaksana kurang optimal (hasil wawancara dengan Kepala Bidang Pemberdayaan Masyarakat & Desa DPMD Kabupaten Bulungan pada tanggal 5 Februari 2018).

Berdasarkan hasil wawancara di atas, dapat diketahui bahwa Program Rastra di Kabupaten Bulungan didukung OPD terkait dan instansi vertikal terkait dalam pelaksanaan Program Rastra, hal ini sejalan dengan variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi adalah karakteristik kebijakan, dalam hal ini karakteristik kebijakan terkait seberapa besar adanya keterpautan dan dukungan antar berbagai instansi pelaksana sebagaimana dikemukakan *Daniel A. Mazmanian* dan *Paul Sabatier* dalam Subarsono (2016:97). Dalam hal ini dukungan OPD terkait dan instansi vertikal belum optimal yang disebabkan intitusi pelaksana dalam hal ini OPD terkait tidak menjalankan peran secara maksimal.

4) Kejelasan dan konsistensi aturan yang ada pada badan pelaksana.

Badan pelaksana Program Rastra perlu kejelasan dan konsistensi untuk melaksanakan Program Rastra agar tujuan pelaksanaan dapat tercapai.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Bidang Pemberdayaan Masyarakat DPMD Kabupaten Bulungan menyatakan sebagai berikut:

“Program Rastra yang dilaksanakan OPD Kabupaten Bulungan dan instansi vertikal terkait berdasarkan ketentuan-ketentuan dan aturan-aturan yang telah ditetapkan. Ketentuan dan aturan tersebut tertuang dalam Juknis Program Rastra dan SK Bupati Bulungan (wawancara pada tanggal 5 Februari 2018).

Pernyataan di atas diperkuat dengan wawancara berikut:

“Juknis Program Rastra mengatur pelaksanaan Program Rastra di Kabupaten Bulungan, OPD Kabupaten Bulungan terkait dan instansi vertikal terkait mempunyai peranan masing-masing dalam pelaksanaan Program Rastra (hasil wawancara dengan Kepala Seksi Pemberdayaan Swadaya Masyarakat Desa dan Usaha Ekonomi Desa DPMD Kabupaten Bulungan pada tanggal 7 Februari 2018).

Berdasarkan hasil wawancara di atas, dapat diketahui bahwa OPD terkait dan instansi vertikal terkait mempunyai peranan masing-masing menjalankan aturan atau ketentuan dalam pelaksanaan Program Rastra di Kabupaten Bulungan yang tertuang dalam juknis Program Rastra, hal ini sejalan dengan variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi adalah karakteristik kebijakan, dalam hal ini karakteristik kebijakan terkait seberapa besar kejelasan dan konsistensi aturan yang ada pada badan pelaksana sebagaimana dikemukakan *Daniel A. Mazmanian* dan *Paul Sabatier* dalam *Subarsono* (2016:97). Dalam hal ini OPD terkait dan instansi vertikal terkait belum optimal dalam menjalankan peranannya sesuai dengan petunjuk teknis dalam menjalankan ketentuan dan aturan dalam pelaksanaan Program Rastra Kabupaten Bulungan.

5) Tingkat komitmen aparat terhadap tujuan kebijakan.

Pelaksana Program Rastra perlu mempunyai komitmen yang kuat dalam melaksanakan tugas/aturan-aturan Program Rastra agar tujuan kebijakan Program Rastra dapat tercapai.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Bidang Pemberdayaan Masyarakat DPMD Kabupaten Bulungan menyatakan sebagai berikut:

“ Aparat pelaksana Program Rastra pada dasarnya berkomitmen ingin melaksanakan semua aturan dan ketentuan yang berlaku pada Program Rastra, namun terkadang aturan atau ketentuan tidak dapat diterapkan (wawancara pada tanggal 5 Februari 2018).

Pernyataan di atas diperkuat dengan wawancara berikut:

“ Aturan dan ketentuan yang tertuang didalam Pedum, Juklak dan Juknis Program Rastra tidak semua dapat dijalankan diseluruh wilayah Kabupaten Bulungan sebagai berikut :

- Rastra yang didistribusikan ke KPM tidak tepat jumlah yang seharusnya 15 Kg/KPM/Bulan yang pada kenyataannya Rastra yang diterima tidak tepat jumlah karena dibagi rata dengan masyarakat yang juga menginginkan Rastra Rastra
- Rastra yang didistribusikan ke KPM tidak tepat waktu yang seharusnya diterima setiap bulan, yang pada kenyataannya Rastra yang diterima mengalami keterlambatan (dirapel)
- Rastra yang didistribusikan ke KPM tidak tepat kualitas yang seharusnya Rastra diterima sesuai dengan kualitas yang telah ditentukan (hasil wawancara dengan Kepala Seksi Pemberdayaan Swadaya Masyarakat Desa dan Usaha Ekonomi Desa DPMD Kabupaten Bulungan pada tanggal 7 Februari 2018).

Pernyataan di atas diperkuat dengan wawancara berikut:

“ Perum BULOG Subdivre Tarakan selaku penyedia Rastra berkomitmen menyalurkan Ratra sesuai aturan dan ketentuan, namun hambatan yang dialami dalam hal ini kualitas Rastra ditemukan kondisi Rastra yang kurang baik, banyak faktor penyebab kualitas Rastra kurang baik yaitu, terlalu lama disimpan digudang menunggu kesiapan administrasi dan kesiapan di Titik Distribusi dan pendistribusian Rastra ke beberapa wilayah Kecamatan mengalami kerusakan yang salah satu penyebabnya terkena air hujan karena melewati alur sungai yang ditentukan pasang surut air dan faktor cuaca (hasil wawancara dengan Kepala Subdivre Perum BULOG Tarkan pada tanggal 9 Februari 2018).

Pernyataan di atas diperkuat dengan wawancara berikut:

“ Perum BULOG Subdivre Tarakan selaku penyedia Rastra mempunyai gudang BULOG di Tanjung Selor ibukota Kabupaten Bulungan. Beras Rastra tersedia di gudang untuk didistribusikan sesuai dengan aturan dan ketentuan yang telah ditetapkan (hasil wawancara dengan Kepala Kepala Gudang BULOG Tanjung Slor pada tanggal 12 Februari 2018)

Berdasarkan hasil wawancara di atas, dapat diketahui pelaksana Program Rastra pada dasarnya berkomitmen ingin melaksanakan semua aturan dan ketentuan dalam pelaksanaan Program Rastra, namun pada kenyataannya aturan atau ketentuan tersebut tidak semuanya dapat dijalankan oleh pelaksana Program Rastra karena hambatan-hambatan yang dihadapi dalam pelaksanaannya, hal ini sejalan dengan variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi adalah karakteristik kebijakan, dalam hal ini karakteristik kebijakan terkait tingkat komitmen aparat terhadap kebijakan Program Rastra sebagaimana dikemukakan *Daniel A. Mazmanian* dan *Paul Sabatier* dalam Subarsono (2016:97). Dalam hal ini tingkat komitmen aparat terhadap kebijakan Program Rastra dirasakan kurang optimal, walaupun aparat pelaksana telah berkomitmen untuk melaksanakan aturan dan ketentuan yang telah ditetapkan.

Berdasarkan uraian di atas tentang faktor yang menghambat implementasi dengan 6 (enam) aspek karakteristik kebijakan dapat diketahui bahwa yaitu : (1) Kejelasan isi kebijakan, dalam hal ini kejelasan dan isi kebijakan harus dipahami para pelaksana Program Rastra; (2) Besarnya alokasi sumberdaya finansial terhadap kebijakan tersebut, dalam hal ini seberapa besar dana pendampingan sangat berperan dalam keberhasilan Program Rastra; (3) Seberapa besarnya adanya keterpautan dan dukungan antar berbagai institusi pelaksana, dalam hal ini Program Rastra di Kabupaten Bulungan didukung OPD terkait dan instansi vertikal terkait; (4) Kejelasan dan konsistensi

aturan yang ada pada badan pelaksana, dalam hal ini OPD terkait dan instansi vertikal terkait belum optimal dalam menjalankan peranannya;

(5) Tingkat komitmen aparat terhadap tujuan kebijakan, dalam hal ini tingkat komitmen aparat terhadap kebijakan dirasakan kurang optimal, walaupun aparat pelaksana telah berkomitmen untuk melaksanakan aturan atau ketentuan yang telah ditetapkan. Hal ini juga sejalan dengan variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi yakni : komunikasi antarorganisasi dan penguatan aktivitas bahwa implementasi sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain. Untuk itu, diperlukan koordinasi dan kerjasama antar instansi bagi keberhasilan suatu program sebagaimana dikemukakan *Van Meter Van Horn* dalam Subarsono (2016:100). Hal tersebut juga sejalan dengan dengan salah satu indikator dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi yaitu terkait kejelasan bahwa para pelaksana membutuhkan kejelasan informasi dalam melaksanakan kebijakan agar tujuan yang hendak dicapai dapat diraih sesuai konten kebijakan sebagaimana dikemukakan *Edwards* dalam Agustino (2016:138).

c. Variabel Lingkungan

Variabel Lingkungan merupakan salahsatu variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi. Adapun variabel lingkungan yang mempengaruhi keberhasilan implementasi Program Rastra yakni :

1) Kondisi sosial ekonomi dan tingkat kemajuan teknologi.

Masyarakat yang sudah terbuka dan terdidik akan relatif mudah menerima program-program pembaruan dibanding dengan masyarakat yang tertutup dan tradisonal (Subarsono 2016:98).

Berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Bidang Sosial & Budaya Bappeda dan Litbang Kabupaten Bulungan menyatakan sebagai berikut:

“ Kondisi sosial ekonomi KPM Rastra di Kabupaten Bulungan dilihat berdasarkan pekerjaan, pendidikan, dan penghasilannya. Pekerjaan KPM Rastra di Kabupaten Bulungan terdiri dari nelayan, petani, buruh di perusahaan perkebunan serta ada yang bekerja tidak tetap. Untuk pendidikan KPM Rastra adalah masih rendah. Penghasilan KPM Rastra hanya pas-pasan yang terkadang tidak mencukupi karena besarnya kebutuhan hidup (wawancara pada tanggal 30 Januari 2018).

Pernyataan di atas diperkuat dengan wawancara berikut:

“ Program Rastra yang bertujuan untuk pemenuhan kebutuhan pangan masyarakat berpenghasilan rendah merupakan program yang tepat dilaksanakan di Kabupaten Bulungan karena ada masyarakat kabupaten Bulungan yang layak mendapatkan Rastra (hasil wawancara dengan Kepala Bidang Pemberdayaan Masyarakat DPMD Kabupaten Bulungan pada tanggal 5 Februari 2018).

Pernyataan di atas diperkuat dengan wawancara berikut:

“ Masyarakat yang berdomisi cukup jauh dari ibukota kabupaten Bulungan yaitu Tanjung Selor terkadang mengandalkan alam untuk kelangsungan hidup mereka, sebagian besar mereka mempunyai pekerjaan sebagai petani, tetapi hasil yang diperoleh tidak seberapa karena masih bercocok tanam secara tradisonal dan yang berprofesi nelayan apabila berdomisi dipesisir (hasil wawancara dengan Kepala Seksi Pemberdayaan Swadaya Masyarakat Desa dan Usaha Ekonomi Desa DPMD Kabupaten Bulungan pada tanggal 7 Februari 2018).

Pernyataan di atas diperkuat dengan wawancara berikut:

“ Kondisi masyarakat di kecamatan Peso Hilir sebagian besar berprofesi sebagai petani yang masih bercocok tanam secara

tradisional, hasil pertanian selain dikonsumsi sendiri juga ada yang dijual, profesi lainnya adalah buruh di perusahaan perkebunan (hasil wawancara dengan Kepala Seksi Sosial Ekonomi dan Kesejahteraan Rakyat Kecamatan Peso Hilir pada tanggal 13 Februari 2018).

Pernyataan wawancara di atas ditambahkan dan dipertegas dengan wawancara sebagai berikut :

“ Pekerjaan kami petani, pekebun, karena lahan kami jauh dari tempat tinggal, biasanya 1 minggu di kebun/ladang baru kembali ke rumah di desa, karena BBM mahal apabila bolak-balik rumah ke kebun/ladang setiap harinya (hasil wawancara KPM Program Rastra Kec.Peso Hilir Kab.Bulungan pada tanggal 24 Januari 2018).

Berdasarkan hasil wawancara di atas, dapat diketahui kondisi sosial ekonomi KPM Rastra di Kabupaten Bulungan sebagian besar berprofesi sebagai petani, nelayan, buruh perusahaan perkebunan, masyarakat dalam hal ini KPM mempunyai pendidikan yang masih rendah dan tradisional, hal ini sejalan dengan variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi adalah variabel lingkungan, dalam hal ini variabel lingkungan terkait kondisi sosial ekonomi dan teknologi bahwa masyarakat yang sudah terbuka dan terdidik akan relatif mudah menerima program-program pembaruan dibanding dengan masyarakat yang masih tertutup dan tradisional. Demikian juga, kemajuan teknologi akan membantu dalam proses keberhasilan implementasi kebijakan sebagaimana dikemukakan *Daniel A. Mazmanian* dan *Paul Sabatier* dalam Subarsono (2016:978). Dalam hal ini kondisi sosial ekonomi KPM Rastra dengan tingkat pendidikan yang masih rendah dan tradisional merupakan hambatan terhadap keberhasilan Program Rastra di Kabupaten Bulungan.

2) Dukungan publik terhadap sebuah kebijakan.

Untuk mendorong tingkat keberhasilan suatu implementasi kebijakan sangat dibutuhkan adanya sentuhan dukungan dari warga. Karena itu mekanisme partisipasi publik sangat penting artinya dalam proses pelaksanaan kebijakan publik di lapangan (Agustino, 2016:150)

Berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala DPMD Kabupaten Bulungan menyatakan sebagai berikut:

“ Dalam pelaksanaan program Rastra yang bertujuan pemenuhan kebutuhan pangan bagi masyarakat berpendapatan rendah, tidak dapat dipungkiri dukungan masyarakat mempunyai peran dalam keberhasilan Implementasi Program Rastra di kabupaten Bulungan (wawancara pada tanggal 1 Februari 2018).

Pernyataan di atas diperkuat dengan wawancara berikut:

“ Dukungan publik dalam hal ini masyarakat disekitar KPM Rastra yang turut mendukung pelaksanaan Program Rastra diwujudkan dengan dukungan tokoh-tokoh agama, tokoh masyarakat dan pemuka adat setempat (hasil wawancara dengan Kepala Bidang Pemberdayaan Masyarakat DPMD Kabupaten Bulungan pada tanggal 5 Februari 2018).

Pernyataan di atas diperkuat dengan wawancara berikut:

“ Tokoh masyarakat, tokoh agama dan pemuka adat sebagai penengah dan dapat memberikan masukan pendapat apabila ada permasalahan permasalahan atau hambatan yang dihadapi dalam pelaksanaan Program Rastra (hasil wawancara dengan Kepala Seksi Pemberdayaan Swadaya Masyarakat Desa dan Usaha Ekonomi Desa DPMD Kabupaten Bulungan pada tanggal 7 Februari 2018).

Berdasarkan hasil wawancara di atas, dapat diperoleh informasi bahwa masyarakat di Kabupaten Bulungan mendukung pelaksanaan Program Rastra, hal ini sejalan dengan variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi adalah variabel lingkungan, dalam hal ini variabel lingkungan terkait dukungan publik terhadap suatu kebijakan

bahwa untuk mendorong tingkat keberhasilan suatu implementasi kebijakan sangat dibutuhkan adanya sentuhan dukungan dari warga sebagaimana dikemukakan *Daniel A.Mazmanian* dan *Paul Sabatier* dalam Agustino (2016:150). Dalam hal ini Program Rastra bertujuan untuk pemenuhan kebutuhan pangan bagi masyarakat berpendapatan rendah mendapat dukungan dari masyarakat walaupun masih terdapat hambatan-hambatan pada proses pelaksanaannya.

3) Sikap dari kelompok pemilih (*constituency groups*)

Kelompok pemilih yang ada dalam masyarakat dapat mempengaruhi implementasi kebijakan (Subarsono, 2016:98).

Berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala DPMD Kabupaten Bulungan menyatakan sebagai berikut:

“ Program Rastra merupakan program yang mendapat perhatian besar dari Pemerintah Daerah Kabupaten Bulungan Karena berkaitan erat dengan permasalahan penanggulangan kemiskinan. Pada setiap kegiatan pelaksanaan suatu program terkadang ada yang pro dan kontra terhadap aturan atau ketentuan suatu program, begitu juga halnya dengan Program Rastra yang dilaksanakan (wawancara pada tanggal 1 Februari 2018).

Pernyataan di atas diperkuat dengan wawancara berikut:

“ Masyarakat yang kontra dan tidak sependapat dengan adanya ketentuan dan aturan pada program Rastra melakukan intervensi terhadap pelaksana Program Rastra, dalam hal ini mengenai penerima Rastra yang dianggap tidak tepat sasaran dan yang juga menginginkan Rastra agar dimasukkan dalam daftar penerima dan hal ini berpengaruh dari jumlah Rastra yang diterima setiap KPM juga mengalami perubahan yang sudah tidak sesuai keketentuan yang ditetapkan, menanggapi hal tersebut pelaksana Program Rastra tidak dapat menerapkan aturan atau ketentuan yang ditetapkan berdasarkan indikator keberhasilan Rastra, dengan persetujuan aparat desa ketentuan dan aturan tidak dapat dilaksanakan, dan menyetujui tuntutan dari kelompok pemilih (hasil wawancara dengan Kepala Seksi Pemberdayaan Swadaya

Masyarakat Desa dan Usaha Ekonomi Desa DPMD Kabupaten Bulungan pada tanggal 7 Februari 2018).

Pernyataan di atas diperkuat dengan wawancara berikut:

“ Untuk KPM Rastra di Kecamatan Peso Hilir ada beberapa desa yang membagi rata Rastra kepada semua warga, hal tersebut dilakukan untuk menghindari kecemburuan sosial karena data KPM yang tidak tepat sasaran, yang masuk dalam daftar KPM dan yang tidak masuk daftar KPM tingkat kesejahteraan sama dan malah ada yang dibawah tingkat kesjahteraannya, agar tidak merasa dibedakan dan juga tingkat pemahaman yang masih kurang dan tingkat pendidikan yang masih rendah, sehingga para pelaksana tidak melaksanakan sesuai ketentuan dan aturan (hasil wawancara dengan Kepala Seksi Sosial Ekonomi dan Kesejahteraan Rakyat kecamatan Peso Hilir pada tanggal 13 Februari 2018).

Berdasarkan hasil wawancara di atas, dapat diperoleh informasi bahwa kelompok pemilih dalam hal ini masyarakat yang kontra dengan keputusan dari pelaksana Program Rastra menyampaikan intervensi dan dengan berbagai pertimbangan keinginan kelompok pemilih dapat disetujui para pelaksana Program Rastra, hal ini sejalan dengan variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi adalah variabel lingkungan, dalam hal ini variabel lingkungan terkait sikap dari kelompok pemilih bahwa untuk kelompok pemilih yang ada dalam masyarakat dapat mempengaruhi implementasi kebijakan melalui berbagai cara yaitu kelompok pemilih dapat melakukan intervensi terhadap keputusan yang dibuat badan-badan pelaksana melalui berbagai kometer dengan maksud mengubah keputusan sebagaimana dikemukakan *Daniel A. Mazmanian* dan *Paul Sabatier* dalam Subarsono (2016:98-99). Dalam hal ini aturan dan ketentuan Program Rastra tidak dapat dilaksanakan sepenuhnya yang disebabkan

hambatan-hambatan dari sikap kelompok pemilih dalam proses pelaksanaan Program Rastra.

4) Tingkat komitmen dan ketrampilan dari aparat dan implementor.

Komitmen aparat pelaksana untuk merealisasikan tujuan yang telah tertuang dalam kebijakan adalah variabel krusial (Subarsono, 2016:99).

Berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Bidang Pemberdayaan Masyarakat DPMD Kabupaten Bulungan menyatakan sebagai berikut:

“ DPMD Kabupaten Bulungan selaku sekretariat Tikor Rastra Kabupaten Bulungan melaksanakan Rapat Koordinasi Program Rastra Kabupaten Bulungan dengan mengundang anggota Tim Koordinasi Program Rastra Kabupaten Bulungan dengan tujuan keberhasilan Program Rastra di Kabupaten Bulungan, maka komitmen dan kesepakatan dari pelaksana Program Rastra merupakan hal yang utama agar tujuan tersebut dapat tercapai (wawancara pada tanggal 5 Februari 2018).

Pernyataan di atas diperkuat dengan wawancara berikut:

“ Anggota Tim Koordinasi Program Rastra Kabupaten Bulungan berasal dari OPD terkait dan instansi vertikal terkait dengan Program Rastra. Anggota tim koordinasi Program Rastra selaku pelaksana Program Rastra ditetapkan berdasarkan jabatan yang diemban dalam stuktur organisasi OPD terkait dan instansi terkait, perlu komitmen dan untuk merealisasikan tujuan program Rastra (hasil wawancara dengan Kepala Seksi Pemberdayaan Swadaya Masyarakat Desa dan Usaha Ekonomi Desa DPMD Kabupaten Bulungan pada tanggal 7 Februari 2018).

Pernyataan di atas diperkuat dengan wawancara berikut:

“ Koordinasi antar pelaksana Program Rastra Kabupaten Bulungan sebagai interaksi antar berbagai instansi dan OPD terkait mempunyai peran yang penting, namun koordinasi yang dilaksanakan dengan mengumpulkan seluruh instansi dan OPD terkait dirasakan masih kurang karena hanya dilaksanakan 1 kali dalam 1 tahun (hasil wawancara dengan Kepala Seksi Sosial Ekonomi dan Kesejahteraan Rakyat kecamatan Peso Hilir pada tanggal 13 Februari 2018)

Pernyataan di atas diperkuat dengan wawancara berikut:

“ Perum BULOG Subdivre Tarakan selaku instansi vertikal terkait dengan Program Rastra Kabupaten Bulungan berkomitmen akan melaksanakan sesuai aturan dan ketentuan agar tujuan pelaksanaan tercapai namun hal tersebut tidak akan tercapai tanpa dukungan OPD terkait lainnya dengan Program Rastra (hasil wawancara dengan Kepala Subdivre Perum BULOG Tarakan pada tanggal 9 Februari 2018)

Hasil wawancara di atas, dapat diketahui bahwa rapat koordinasi Tim Koordinasi Kabupaten Bulungan dilaksanakan bertujuan untuk menghasilkan kesepakatan dan komitmen antar para pelaksana Program Rastra di Kabupaten Bulungan yang berasal dari OPD terkait Kabupaten Bulungan dan instansi vertikal terkait dengan keberhasilan Program Rastra, namun frekuensi pelaksanaan rakor tersebut dirasakan masih kurang karena hanya dilaksanakan 1 kali dalam 1 tahun, perlu interaksi (koordinasi) yang intens antar para pelaksana se-kabupaten Bulungan untuk menghadapi hambatan-hambatan yang dihadapi, hal ini sejalan dengan variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi adalah variabel lingkungan, dalam hal ini variabel lingkungan terkait tingkat komitmen dan ketrampilan dari aparat dan implementor bahwa komitmen aparat pelaksana untuk merealisasikan tujuan yang telah tertuang dalam kebijakan adalah variabel yang paling krusial. Aparat badan pelaksana harus memiliki ketrampilan dalam membuat prioritas tujuan dan selanjutnya merealisasikan prioritas tujuan tersebut sebagaimana dikemukakan *Daniel A. Mazmanian* dan *Paul Sabatier* dalam Subarsono (2016:99). Dalam hal ini kesepakatan dan komitmen yang telah disepakati pada pelaksanaan Rakor Tim

Koordinasi Program Rastra Kabupaten Bulungan yang dilaksanakan di awal tahun pelaksanaan Program Rastra merupakan langkah yang baik dalam pelaksanaan Program Rastra, namun hambatan atau permasalahan yang dihadapi pada proses pelaksanaannya pada tahun berjalan tetap memerlukan interaksi dan koordinasi yang intens antar pelaksana Program Rastra.

Berdasarkan uraian di atas tentang faktor yang mempengaruhi implementasi dengan 4 (empat) aspek variabel lingkungan dapat diketahui bahwa yaitu: (1) Kondisi sosial ekonomi dan tingkat kemajuan teknologi, dalam hal ini masyarakat KPM Rastra dengan tingkat pendidikan masih rendah dan tradisional; (2) Dukungan publik terhadap sebuah kebijakan, dalam hal ini Program Rastra mendapat dukungan dari sebagian besar masyarakat; (3) Sikap dari kelompok pemilih, dalam hal ini masyarakat yang kontra dengan keputusan melakukan intervensi terhadap keputusan yang dibuat badan pelaksana; (4) Tingkat komitmen dan ketrampilan aparat dan implementor, dalam hal ini komitmen yang telah disepakati pada pelaksanaan rapat koordinasi agar direalisasikan melalui ketrampilan yang dimiliki pelaksana Program. Hal ini sejalan dengan salah satu variabel besar yang dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu program yakni kemampuan implementor kebijakan bahwa keberhasilan suatu kebijakan dapat dipengaruhi oleh tingkat kompetensi dan ketrampilan dari para implementor kebijakan sebagaimana dikemukakan *David L. Weimer dan Aidan R. Vining*

dalam Subarsono (2016: 103-104). Hal tersebut juga sejalan dengan salahsatu variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi yakni kondisi sosial, ekonomi dan politik sebagaimana dikemukakan *Van Meter Van Horn* dalam Subarsono (2016:101) yang menyatakan bahwa variabel ini mencakup sumberdaya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan; sejauhmana kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan; karakteristik para partisipan, yakni mendukung atau menolak; bagaimana sifat opini publik yang ada dilingkungan.

Berdasarkan hasil wawancara berkaitan dengan faktor-faktor yang mempengaruhi hasil implementasi kebijakan Program Rastra di Kabupaten Bulungan sudah sejalan dengan konsep implementasi berkaitan dengan variabel karakteristik masalah, karakteristik kebijakan dan variabel lingkungan, tetapi titik berat permasalahan ada pada aspek karakteristik masalah dan variabel lingkungan sebagaimana yang dikemukakan oleh *Daniel A. Mazmanian* dan *Paul Sabatier* (Subarsono 2016:95) yaitu karakteristik masalah pada aspek tingkat kesulitan teknis dari masalah yang bersangkutan dan variabel lingkungan pada aspek kondisi ekonomi masyarakat dan tingkat kemajuan teknologi. Hal ini terlihat dari karakteristik masalah yaitu data penerima KPM Rastra yang tidak tepat sasaran yang disebabkan data yang kurang akurat sedangkan pada variabel lingkungan yaitu KPM mempunyai pendidikan yang masih rendah dan tradisional. Hal

ini sejalan dengan aspek-aspek yang mempengaruhi implementasi menurut *Daniel A. Mazmanian* dan *Paul Sabatier*, maka dari itu perlu ada perbaikan-perbaikan Implementasi Program Rastra di Kabupaten Bulungan untuk menghindari Implementasi Program Rastra yang tidak sesuai dengan harapan Pemerintah.

Menurut *George C. Edward III* dalam Agustino (2016-137) terdapat 4 (empat) variabel yang berpengaruh terhadap implementasi yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi, dalam hal Implementasi kebijakan Program Rastra di Kabupaten Bulungan Provinsi Kalimantan Utara terdapat 2 (dua) titik berat permasalahan faktor penghambat yang lebih utama dari ke 4 (empat) variabel tersebut yaitu pada komunikasi (aspek transmisi) dan struktur birokrasi (aspek SOP dan fragmentasi). Sedangkan menurut *Daniel A. Mazmanian* dan *Paul Sabatier* variabel yang mempengaruhi implementasi berkaitan dengan variabel karakteristik masalah, karakteristik kebijakan dan variabel lingkungan berpengaruh terhadap implementasi kebijakan Program Rastra di Kabupaten Bulungan, tetapi titik berat permasalahan pada variabel lingkungan pada aspek karakteristik masalah dan variabel lingkungan.

3. Usaha-usaha yang dilakukan Pemerintah Daerah Kabupaten Bulungan terhadap faktor-faktor penghambat dalam hasil Implementasi Kebijakan Program Rastra.

Implementasi Program Rastra di Kabupaten Bulungan terdapat 4 (empat) permasalahan yaitu:

1. Komunikasi

Menurut *George C. Edward III* dalam Agustino (2016-137) terdapat tiga indikator dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi yaitu:

- a. Transmisi
- b. Kejelasan
- c. Konsistensi

Titik berat pada permasalahan implementasi Program Rastra di Kabupaten Bulungan pada aspek transmisi yaitu kurang efektifnya sosialisasi Program Rastra di Kabupaten Bulungan, yang menyebabkan informasi tentang Program Rastra tidak dapat diterima dengan baik. Hal ini tentu harus ada perbaikan-perbaikan pada implementasi program Rastra tersebut untuk menghindari kegagalan penyampaian informasi lebih lanjut di samping dengan efektifnya sosialisasi yang dilakukan sehingga informasi yang disampaikan dapat diketahui/dipahami.

Berikut hasil wawancara terkait masalah transmisi yaitu :

“ Sosialisasi Program Rastra kurang efektif, hal ini dikarenakan kurangnya sosialisasi, maka dari itu perlunya perbaikan terhadap komunikasi yaitu sosialisasi agar dapat ditingkatkan sehingga program Rastra dapat dipahami (hasil wawancara dengan Kepala Bidang Pemberdayaan Masyarakat DPMD Kabupaten Bulungan pada tanggal 18 Februari 2018)

Pernyataan wawancara di atas dipertegas dengan wawancara berikut:

“Sosialisasi yang kurang efektif yang menyebabkan kurangnya penyampaian informasi, maka dari itu tim koordinasi Program Rastra perlu mempertimbangkan kembali langkah-langkah yang harus ditempuh untuk komunikasi yang baik (hasil wawancara dengan Kepala DPMD Kabupaten Bulungan pada tanggal 18 Februari 2018)

Berdasarkan uraian hasil wawancara di atas dapat diketahui bahwa faktor yang mempengaruhi implementasi Program Rastra pada faktor transmisi dalam hal ini sosialisasi kurang efektif sehingga mengakibatkan kurangnya penyampaian informasi, sehingga perlu dilakukan perbaikan transmisi (sosialisasi) dan tim perlu mempertimbangkan kembali langkah-langkah komunikasi yang baik. Hal ini sejalan dengan aspek-aspek yang mempengaruhi implementasi menurut *George C. Edwards III* bahwa penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Terkait untuk usaha-usaha mengatasi permasalahan yang dihadapi yaitu faktor komunikasi dalam hal ini transmisi maka usaha yang dilakukan terkait dengan pada faktor komunikasi perlu perbaikan-perbaikan untuk menghindari kurangnya penyampaian informasi melalui penambahan frekuensi sosialisasi agar tujuan dapat tercapai.

2. Struktur Birokrasi

Menurut *Edwards* dalam Winarno (2012:206) ada dua karakteristik utama dari birokrasi yaitu:

a. *Standard Operating Procedures (SOP)*

SOP yakni prosedur-prosedur kerja ukuran-ukuran dasar. SOP berkembang sebagai tanggapan internal terhadap waktu yang terbatas dan sumber-sumber dari para pelaksana serta keinginan untuk keseragaman dalam bekerjanya organisasi-organisasi yang kompleks dan tersebar luas. SOP menjadi masalah dalam pelaksanaan Program Rastra. Hal ini tentu harus ada perbaikan pada struktur birokrasi

pelaksana kebijakan untuk keberhasilan Program Rastra. Berikut hasil wawancara terkait masalah di atas yaitu :

“Pelaksanaan Program Rastra di Kabupaten Bulungan mengacu pada Pedoman Umum, Juklak dan Juknis Program Rastra, tidak didukung SOP dalam pelaksanaan Program Rastra, maka dari itu perlu perbaikan pada prosedur Program Rastra untuk proses pelaksanaannya (hasil wawancara dengan Kepala DPMD Kabupaten Bulungan pada tanggal 18 Februari 2018).

Berdasarkan wawancara di atas dapat diketahui pelaksana Program Rastra melaksanakan kebijakan tanpa menggunakan SOP. Hal ini sejalan dengan aspek yang mempengaruhi implementasi yang berkaitan dengan SOP bahwa dengan menggunakan SOP para pelaksana dapat memanfaatkan waktu yang tersedia. Selain itu SOP juga menyeragamkan tindakan-tindakan dari para pejabat dalam organisasi-organisasi yang kompleks dan tersebar luas, yang pada gilirannya dapat menimbulkan fleksibilitas yang besar dan kesamaan yang besar dalam penerapan peraturan-peraturan (Winarno (2012:206). Hal ini tentu harus ada perbaikan-perbaikan prosedur pelaksanaan Program Rastra di Kabupaten Bulungan agar aturan-aturan dapat diterapkan.

b. Fragmentasi

Menurut *Edwards* dalam Winarno (2012:209) sifat kedua dari struktur birokrasi yang berpengaruh dalam pelaksanaan kebijakan adalah fragmentasi organisasi, seringkali pula terjadi desentralisasi kekuasaan tersebut dilakukan secara radikal guna mencapai tujuan-tujuan kebijakan. Tanggung jawab bagi suatu bidang kebijakan sering tersebar diantara berbagai organisasi. Fragmentasi menjadi masalah

dalam pelaksanaan Program Rastra di Kabupaten Bulungan karena koordinasi antar OPD dan instansi terkait dinilai masih kurang. Hal ini tentu harus ada perbaikan pada fragmentasi organisasi untuk keberhasilan Program Rastra. Berikut hasil wawancara terkait masalah di atas yaitu :

“OPD Kabupaten Bulungan dan instansi teknis terkait Program Rastra saling berkoordinasi terkait tugas dalam pelaksanaan Program Rastra, namun hal tersebut dirasakan kurang, maka dari itu perlu perbaikan koordinasi antar OPD Kabupaten Bulungan dan instansi vertikal terkait agar tujuan dapat tercapai (hasil wawancara dengan Kepala DPMD Kabupaten Bulungan pada tanggal 18 Februari 2018).

Berdasarkan wawancara di atas dapat diketahui koordinasi antar OPD kabupaten Bulungan dan instansi vertikal terkait telah terjalin, walaupun pada pelaksanaannya masih dirasakan kurang. Hal ini sejalan dengan aspek yang mempengaruhi implementasi yang berkaitan dengan fragmentasi bahwa fragmentasi merupakan penyebaran tanggung jawab suatu kebijakan kepada beberapa badan yang berbeda sehingga memerlukan koordinasi (Winarno (2012:20). Hal ini tentu harus ada perbaikan-perbaikan dalam hal koordinasi antar OPD Kabupaten Bulungan dan instansi vertikal terkait pelaksanaan Program Rastra di Kabupaten Bulungan agar tujuan pelaksanaan program Rastra dapat tercapai.

3. Karakteristik Masalah

Menurut *Daniel A. Mazmanian* dan *Paul Sabatier* dalam Subarsono (2016:95-96) variabel-variabel mempengaruhi implementasi berdasarkan karakteristik dari masalah yaitu :

- a. Tingkat kesulitan teknis dari masalah yang bersangkutan.
- b. Tingkat kemajemukan dari kelompok sasaran
- c. Proporsi kelompok sasaran terhadap total populasi

Titik berat permasalahan terdapat pada Tingkat kesulitan teknis dari masalah yang bersangkutan yaitu masalah-masalah sosial yang relatif sulit dipecahkan, seperti kemiskinan (Subarsono 2016:95). Program Rastra merupakan program yang berhubungan dengan kemiskinan. Permasalahan Program Rastra yang dihadapi dari data yang tidak tepat sasaran yang disebabkan data kurang akurat yang merupakan salah satu penyebab keterlambatan distribusi Rastra.

Berikut hasil wawancara terkait masalah di atas yaitu :

“ Program Rastra merupakan salah satu program untuk mendukung misi Pembangunan Kabupaten Bulungan mewujudkan kualitas hidup masyarakat yang tinggi, maju dan sejahtera di Kabupaten Bulungan, adapun permasalahan yang dihadapi terkait dengan data kemiskinan yang tidak akurat, maka dari perlu perbaikan-perbaikan terhadap data penerima Program Rastra agar tepat sasaran (hasil wawancara dengan Kepala Bidang Sosial Budaya Bappeda & Litbang Kabupaten Bulungan pada tanggal 22 Februari 2018).

Pernyataan wawancara di atas dipertegas dengan pernyataan Kepala DPMD Kabupaten Bulungan yaitu :

“Terdapat kesulitan dalam proses pelaksanaannya selain dengan data penerima yang tidak tepat sasaran, maka perlu perbaikan-perbaikan dalam hal tersebut guna kelancaran Program Rastra (hasil wawancara pada tanggal 18 Februari 2018).

Berdasarkan wawancara di atas dapat diketahui tingkat kesulitan Program Rastra pada data penerima yang tidak tepat sasaran dan keterlambatan distribusi Rastra, hal ini disebabkan karena pendataan yang tidak akurat mempengaruhi kelancaran penyaluran Rastra. Hal

ini sejalan dengan aspek yang mempengaruhi implementasi yaitu berdasarkan variabel karakteristik dari masalah yaitu: tingkat kesulitan teknis dari masalah yang bersangkutan bahwa sifat masalah itu sendiri akan mempengaruhi mudah atau tidaknya suatu program diimplementasikan (Suharsono 2016:95-96). Hal ini tentu harus ada perbaikan-perbaikan dalam hal ini pemutakhiran data penerima/KPM Program Rastra Bulungan Program Rastra di Kabupaten Bulungan agar tepat sasaran.

4. Variabel Lingkungan.

Menurut *Daniel A Mazmanian* dan *Paul Sabatier* dalam Subarsono (2016:98-99) variabel-variabel yang mempengaruhi implementasi berdasarkan lingkungan kebijakan yaitu :

- a. Kondisi sosial ekonomi masyarakat dan tingkat kemajuan teknologi.

Masyarakat yang sudah terbuka dan terdidik akan relatif mudah menerima program-program pembaruan dibanding dengan masyarakat yang masih tertutup dan tradisional (Subarsono 2016:98). Kondisi sosial ekonomi masyarakat yang bekerja sebagai petani, nelayan, buruh diperusahaan perkebunan dan pekerja yang tidak menetap berpengaruh terhadap pelaksanaan Program Rastra. Berikut hasil wawancara terkait masalah di atas yaitu :

“ Kondisi sosial ekonomi masyarakat dilihat dari pekerjaan dan tingkat pendidikan KPM Rastra yang masih rendah berpengaruh pada keberhasilan program Rastra, maka dari itu perlu peningkatan kemampuan KPM dalam meningkatkan pemahaman terhadap program (hasil wawancara dengan Kepala Bidang Sosial

Budaya Bappeda & Litbang Kabupaten Bulungan pada tanggal 18 Februari 2018).

Pernyataan wawancara di atas ditambahkan dan dipertegas dengan pernyataan Kepala DPMD Kabupaten Bulungan yaitu :

“Kondisi masyarakat yang masih mempertahankan adat-istiadat dan hidup secara tradisional berpengaruh terhadap taraf hidupnya dan belum memanfaatkan teknologi mempunyai pengaruh dalam hal penerimaan informasi program Rastra, maka dari itu perlu peningkatan kemampuan masyarakat dalam pemahaman terhadap program rastra melalui sosialisasi dan penyuluhan-penyuluhan kepada masyarakat demi peningkatan kehidupan masyarakat yang lebih baik (hasil wawancara pada tanggal 18 Februari 2018).

Berdasarkan wawancara di atas dapat diketahui bahwa kondisi sosial ekonomi masyarakat khususnya KPM Rastra mempunyai tingkat pendidikan yang masih rendah berpengaruh terhadap pekerjaan dan besarnya penghasilannya, hal ini disebabkan masyarakat hidup secara tradisonal dan memepertahankan adat-istiadatnya. Hal ini sejalan dengan aspek yang mempengaruhi implementasi yaitu berdasarkan lingkungan kebijakan adalah kondisi sosial ekonomi masyarakat dan tingkat kemajuan teknologi bahwa masyarakat yang sudah terbuka dan terdidik akan relatif mudah menerima program-program pembaruan dibanding dengan masyarakat yang masih tertutup (Subarsono 2016:98). Dalam hal ini usaha-usaha yang dilakukan Pemerintah Daerah Kabupaten Bulungan yaitu perbaikan-perbaikan dalam hal ini peningkatan kemampuan masyarakat dalam pemahaman terhadap Program Rastra melalui sosialisasi dan penyuluhan-penyuluhan kepada masyarakat agar mendukung implementasi Program Rastra di Kabupaten Bulungan.

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil analisis yang dilakukan terhadap data penelitian Faktor-faktor yang mempengaruhi hasil Implementasi Kebijakan Program Rastra di Kabupaten Bulungan maka dapat disimpulkan sebagai berikut :

1. Implementasi Kebijakan Program Rastra di Kabupaten Bulungan mendapat dukungan dari Pemerintah Daerah Kabupaten Bulungan, yaitu menganggarkan Harga Tebus Rastra (HTR) gratis untuk KPM, namun pelaksanaannya dirasakan belum optimal. Hal ini disebabkan masih terdapat kekurangan pada proses pelaksanaannya yang meliputi tepat sasaran, tepat jumlah, tepat waktu dan tepat kualitas.
2. Faktor-faktor yang mempengaruhi hasil Implementasi Kebijakan Program Rastra di Kabupaten Bulungan yaitu :
 - a. Komunikasi pada aspek transmisi yaitu kurang efektifnya sosialisasi.
 - b. Struktur birokrasi pada aspek SOP yaitu tidak adanya SOP Program Rastra dan pada aspek fragmentasi yaitu kurangnya koordinasi OPD Kabupaten Bulungan dengan instansi vertikal terkait Program Rastra di Kabupaten Bulungan.
 - c. Karakteristik masalah pada aspek tingkat kesulitan teknis dari masalah yang bersangkutan berkaitan dengan data penerima Program Rastra yang tidak tepat sasaran

- d. Variabel lingkungan pada aspek kondisi sosial ekonomi masyarakat dan tingkat kemajuan teknologi yang berhubungan dengan tingkat pendidikan yang masih rendah, profesi pekerjaan petani, nelayan dan buruh perusahaan perkebunan serta pekerjaan tidak menetap disamping masih mempertahankan tradisinya.
3. Usaha-usaha yang dilakukan Pemerintah Daerah Kabupaten Bulungan terhadap faktor-faktor penghambat dalam hasil Implementasi Kebijakan Program Rastra di Kabupaten Bulungan yaitu :
 - a. *Komunikasi*
 Komunikasi menjadi masalah terkait dengan aspek transmisi, berhubungan dengan kurang efektifnya sosialisasi. Dalam hal ini transmisi bahwa penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Seringkali terjadi masalah dalam penyaluran komunikasi yaitu adanya salah pengertian (miskomunikasi) yang disebabkan banyaknya tingkatan birokrasi yang harus dilalui dalam proses komunikasi, sehingga apa yang diharapkan tertiduri di tengah jalan, dalam hal ini pelaksanaan sosialisasi Program Rastra Kabupaten Bulungan kurang efektif di dalam proses pelaksanaannya. Hal ini tentu harus ada perbaikan-perbaikan terhadap komunikasi yaitu aspek transmisi untuk komunikasi yang baik maka perlu peningkatan sosialisasi kepada masyarakat.

b. Struktur Birokrasi

Aspek struktur birokrasi menjadi masalah terkait dengan SOP dan fragmentasi bahwa pelaksanaan Program Rasma tidak didukung SOP serta koordinasi antar OPD kabupaten Bulungan dan instansi vertikal terkait belum optimal dikarenakan pertemuan yang melibatkan semua OPD dan instansi terkait hanya dilaksanakan 1 (satu) kali dalam setahun. Hal ini sebaiknya perlu penyusunan SOP dan peningkatan koordinasi OPD Kabupaten Bulungan dan instansi vertikal terkait pelaksanaan Program Rasma.

c. Karakteristik Masalah

Karakteristik masalah tingkat kesulitan teknis dari masalah yang bersangkutan yaitu masalah-masalah sosial yang relatif sulit dipecahkan, seperti kemiskinan. Program Rasma merupakan program yang berhubungan dengan kemiskinan. Tingkat kesulitan Program Rasma pada data penerima yang tidak tepat sasaran dan keterlambatan distribusi Rasma, hal ini disebabkan karena pendataan yang tidak akurat mempengaruhi kelancaran penyaluran Rasma. Hal ini tentu harus ada perbaikan-perbaikan dalam hal ini pemutakhiran data penerima/KPM Program Rasma di Kabupaten Bulungan agar tepat sasaran.

d. Variabel Lingkungan

Variabel lingkungan terkait kondisi sosial ekonomi masyarakat dan tingkat kemajuan teknologi rendah berkaitan dengan profesi masyarakat sebagai petani, nelayan, buruh dan mempunyai pekerjaan

yang tidak menetap, dipengaruhi oleh tingkat pendidikan yang masih rendah dan tradisional, hal tersebut berpengaruh terhadap penerimaan informasi program Rastra, maka dari itu usaha-usaha yang dilakukan untuk mengatasi hal tersebut yaitu perlu peningkatan kemampuan masyarakat dalam pemahaman terhadap Program Rastra melalui sosialisasi dan penyuluhan-penyuluhan kepada masyarakat agar mendukung implementasi kebijakan Program Rastra di Kabupaten Bulungan.

B. Saran

Berdasarkan analisis pada pembahasan hasil penelitian serta kesimpulan yang dikemukakan sebelumnya, penelitian ini kemudian memberikan rekomendasi melalui saran-saran yang dapat digunakan sebagai pedoman atas dasar implementasi program bagi berbagai pihak yang dapat ditinjau dari 2 (dua) saran yaitu :

1. Saran Teoritis

Konsep implementasi program sebagai bentuk pengembangan dari teori implementasi pada Program Rastra di Kabupaten Bulungan dalam pengembangan lebih lanjut maupun pengapliasian terhadap konsep-konsep implementasi program baik menyangkut aspek komunikasi, struktur birokrasi, karakteristik masalah dan variabel lingkungan.

2. Saran Praktis

- a. *Komunikasi*, perlunya peningkatan frekuensi sosialisasi dan peningkatan pengawasan Program Rastra di Kabupaten Bulungan.

- b. *Struktur Birokrasi*, perlunya dukungan dan peningkatan koordinasi antar OPD dan instansi vertikal terkait Program Rastra di Kabupaten Bulungan.
- c. *Karakteristik Masalah*, perlunya perbaikan-perbaikan dalam hal pemutakhiran data penerima/KPM Program Rastra di Kabupaten Bulungan agar tepat sasaran.
- d. *Variabel Lingkungan*, perlunya para implementor untuk meningkatkan kemampuan pemahaman masyarakat dan menjelaskan secara rinci tentang Program Rastra melalui sosialisasi dan penyuluhan-penyuluhan yang berkaitan dengan Program Rastra.



DAFTAR PUSTAKA

A. Buku- Buku:

- Agustino, Leo. (2016). *Dasar- Dasar Kebijakan Publik*. Edisi Revisi, Bandung: Alfabeta.
- Abdul Wahab, Solichin. (1997). *Analisis Kebijaksanaan, Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Jakarta: P.T. Bumi Aksara.
- _____ (2008). *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Malang: UMM Press.
- Arikunto, Suharsimi dkk. (2008). *Evaluasi Program Pendidikan, Pedoman Teoritis bagi Praktisi Pendidikan, Edisi Kedua*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Dunn, W. (2003). *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Tangkilisan, Hessel Nogi S. (2003). *Implementasi Kebijakan Publik, Transformasi Pikiran George Edward*, Lukman Offset dan Yayasan Pembaruan Administrasi Publik Indonesia : Yogyakarta.
- _____ (2003). *Kebijakan Publik Yang Membumi*. Lukman Offset YPAPI : Yogyakarta
- Iskandar. (2010). *Metodologi Penelitian Pendidikan Sosial*. Jakarta : Gaung Persada Press
- Islamy, Irfan. (2009). *Prinsip- prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Jakarta : Bumi Aksara
- Moleong, Lexy J. (2006). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya Offset.
- Subarsono, A.G. (2016). *Analisis Kebijakan Publik: Konsep. Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Sugiyono. (2008). *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*. Bandung : Alfabeta
- Sunggono, Bambang. (1994). *Hukum dan Kebijaksanaan Publik*. Jakarta : Sinar Grafika
- Suud, Muhammad. (2006). *Orientasi kesejahteraan Sosial*. Jakarta : Prestasi Pustaka.

Syaukani, dkk. (2004). *Otonomi Dalam Kesatuan*. Yogyakarta : Yogya Pustaka.

Tachjan, H. (2006). *Implementasi Kebijakan Publik*. AIPI : Bandung.

Umar, Husein. (2005.) *Metode Penelitian Untuk Skripsi dan Tesis Bisnis*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Wibawa, Samodra dkk. (1994). *Evaluasi Kebijakan Publik*. Jakarta : PT Raja Grafindo.

Winarno, Budi. (2012). *Teori, Proses dan Studi Kasus Kebijakan Publik*. Edisi dan Revisi Terbaru, Yogyakarta : caps.

Peraturan Perundang-undangan :

Keputusan Gubernur Kalimantan Utara Nomor 188.44/K.179/2017 Pagu Beras Sejahtera (Rastra) Provinsi Kalimantan Utara Tahun Anggaran 2017

Keputusan Bupati Bulungan Nomor 246/k-IV/140 Tahun 2017 Tentang Pagu Keluarga Penerima Manfaat Beras Sejahtera Kabupaten Bulungan Tahun Anggaran 2017

Keputusan Bupati Bulungan Nomor 152/k-II/140 Tahun 2017 Tim Koordinasi Monitoring dan Evaluasi Program Beras Sejahtera untuk Keluarga Penerima Manfaat Rastra di Kabupaten Bulungan.

B. Sumber Lainnya :

Pedoman Umum Program Beras Sejahtera (Rastra) Tahun 2017

Data Pembangunan Kabupaten Bulungan 2016

C. Rujukan Elektronik :

<http://regional.kompas.com/read/2015/08/28/13143611/Menteri.Sosial.Ubah.Nama.Raskin.Jadi.Rastra>

<http://raskin.bangda.kemendagri.go.id/tentang-raskin/tentang-raskin.html>

<http://www.tnp2k.go.id/id/tanya-jawab/klaster-i/beras-bersubsidi-bagi-masyarakat-berpenghasilan-rendah-raskin/>



Lampiran

PEDOMAN WAWANCARA
FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI HASIL IMPLEMENTASI
KEBIJAKAN PROGRAM BERAS SEJAHTERA (RASTRA) DI
KABUPATEN BULUNGAN PROVINSI KALIMANTAN UTARA

PERTANYAAN	INFORMAN
1. Implementasi Kebijakan Program Rastra di Kabupaten Bulungan Provinsi Kalimantan Utara	
Bagaimanakah Implementasi Kebijakan Program Rastra Kabupaten Bulungan?	1. Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa (DPMD) Kabupaten Bulungan 2. Kepala Bidang Pemberdayaan Masyarakat DPMD Kabupaten Bulungan 3. Kepala Seksi Pemberdayaan Swadaya Masyarakat Desa dan Usaha Ekonomi Desa DPMD Kabupaten Bulungan 4. Kepala Seksi Sosial Ekonomi dan Kesejahteraan Rakyat kecamatan 5. KPM
2. Faktor-faktor yang mempengaruhi hasil Implementasi kebijakan Program Rastra di Kabupaten Bulungan (Teori George C. Edward III dan Daniel A.Mazmanian & Paul Sabatier)	
Menurut George C. Edward III	
A. Komunikasi	
1. Bagaimanakah pelaksanaan sosialisasi Program Rastra di Kabupaten Bulungan?	1. Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa (DPMD) Kabupaten Bulungan 2. Kepala Bidang Pemberdayaan Masyarakat DPMD Kabupaten Bulungan 3. Kepala Seksi Pemberdayaan Swadaya Masyarakat Desa dan

	Usaha Ekonomi Desa DPMD Kabupaten Bulungan 4. Kasubdivre Perum BULOG Tarakan 5. Kepala Seksi Sosial Ekonomi dan Kesejahteraan Rakyat kecamatan 6. Aparat Desa 7. KPM
2. Bagaimanakah cara penyampaian informasi dalam pelaksanaan Program Rastra di Kabupaten Bulungan?	1. Kepala Bidang Pemberdayaan Masyarakat DPMD Kabupaten Bulungan 2. Kepala Seksi Pemberdayaan Swadaya Masyarakat Desa dan Usaha Ekonomi Desa DPMD Kabupaten Bulungan 3. Kepala Seksi Sosial Ekonomi dan Kesejahteraan Rakyat Kecamatan 4. Aparat Desa 5. KPM
3. Sejauhmana konsistensi aturan dalam pelaksanaan Program Rastra?	1. Kepala Bidang Pemberdayaan Masyarakat DPMD Kabupaten Bulungan 2. Kepala Seksi Pemberdayaan Swadaya Masyarakat dan Usaha Ekonomi Desa DPMD kabupaten Bulungan 3. Kepala Seksi Sosial Ekonomi dan Kesejahteraan Rakyat Kecamatan
B. Sumber daya	
1. Bagaimana bentuk struktur pelaksana Program Rastra di Kabupaten Bulungan?	1. Kepala Bidang Pemberdayaan Masyarakat DPMD Kabupaten Bulungan 2. Kepala Seksi Pemberdayaan Swadaya Masyarakat Desa dan Usaha Ekonomi Desa DPMD Kabupaten Bulungan 3. Kepala Subdivre Perum BULOG Tarakan 4. Kepala Seksi Sosial Ekonomi dan Kesejahteraan Rakyat kecamatan Peso Hilir

2. Bagaimana bentuk informasi dalam pelaksanaan Program Rastra di Kabupaten Bulungan?	1. Kepala Bidang Pemberdayaan Masyarakat DPMD Kabupaten Bulungan 2. Kepala Seksi Pemberdayaan Swadaya Masyarakat Desa dan Usaha Ekonomi Desa DPMD Kabupaten Bulungan 3. Kepala Seksi Sosial Ekonomi dan Kesejahteraan Rakyat Kecamatan 4. Kepala Seksi Harga Pasar, pengadaan dan Pelayanan Publik Perum BULOG Divre Tarakan
3. Sejauhmana wewenang Pelaksana Program Rastra dalam Implementasi Program Rastra?	1. Kepala Bidang Pemberdayaan Masyarakat DPMD Kabupaten Bulungan 2. Kepala Seksi Pemberdayaan Swadaya Masyarakat Desa dan Usaha Ekonomi Desa DPMD Kabupaten Bulungan 3. Kasubdivre Perum BULOG Tarakan
4. Fasilitas pendukung yang dibutuhkan dalam Program Rastra?	1. Kepala Seksi Pemberdayaan Swadaya Masyarakat dan Usaha Ekonomi Desa DPMD Kabupaten Bulungan 2. Kepala Seksi Sosial Ekonomi dan Kesejahteraan Rakyat Kecamatan Peso Hilir
C. Disposisi	
1. Bagaimanakah sikap pelaksana Program Rastra di Kabupaten Bulungan?	1. Kepala DPMD Kabupaten Bulungan 2. Kepala Bidang Pemberdayaan Masyarakat DPMD Kabupaten Bulungan 3. Kepala Seksi Sosial Ekonomi dan Kesejahteraan Rakyat Kecamatan Peso Hilir

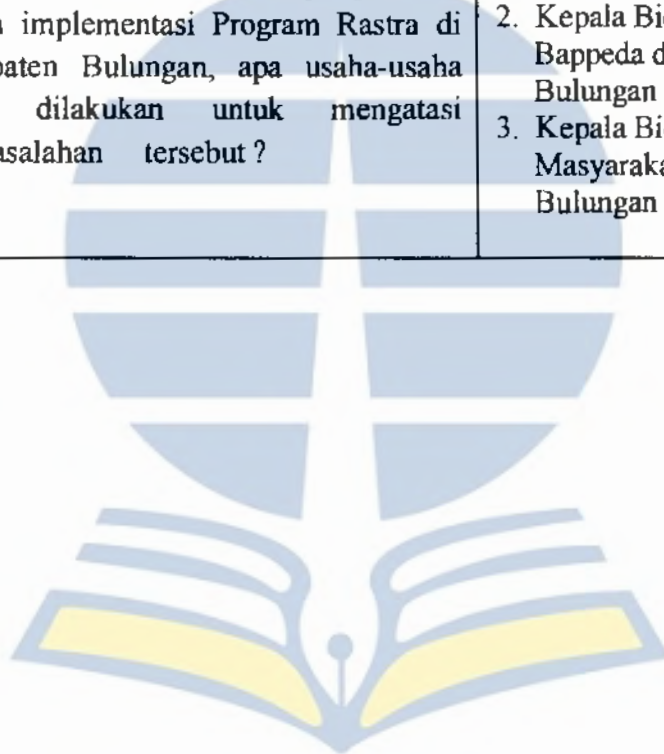
2. Bagaimanakah proses perekrutan/pengaturan Pelaksana Program Rastra di Kabupaten Bulungan?	1. Kepala DPMD Kabupaten Bulungan 2. Kepala Bidang Pemberdayaan Masyarakat DPMD Kabupaten Bulungan 3. Kepala Seksi Sosial Ekonomi dan Kesejahteraan Rakyat Kecamatan Peso Hilir
3. Apakah ada insentif yang diberikan kepada pelaksana Program Rastra di Kabupaten Bulungan?	1. Kepala Bidang Pemberdayaan Masyarakat DPMD Kabupaten Bulungan 2. Kepala Seksi Pemberdayaan Swadaya Masyarakat Desa dan Usaha Ekonomi Desa DPMD Kabupaten Bulungan 3. Kepala Seksi Sosial Ekonomi dan Kesejahteraan Rakyat Kecamatan
D. Struktur Birokrasi	
1. Bagaimanakah <i>Standar Operating Procedures (SOP)</i> pelaksanaan Program Rastra di Kabupaten Bulungan ?	1. Kepala Bidang Pemberdayaan Masyarakat DPMD Kabupaten Bulungan 2. Kepala Seksi Pemberdayaan Swadaya Masyarakat Desa dan Usaha Ekonomi Desa DPMD Kabupaten Bulungan
2. Bagaimana koordinasi antar pelaksana Program Rastra di Kabupaten Bulungan?	1. Kepala DPMD Kabupaten Bulungan 2. Kepala Bidang Pemberdayaan Masyarakat DPMD Kabupaten Bulungan 3. Kepala Seksi Pemberdayaan Swadaya Masyarakat Desa dan Usaha Ekonomi Desa DPMD Kabupaten Bulungan 4. Kepala Subdivre Perum BULOG Tarakan 5. Kepala Seksi Sosial Ekonomi dan Kesejahteraan Rakyat kecamatan Peso Hilir

Menurut <i>Daniel A. Mazmanian & Paul Sabatier</i>	
A. Karakteristik Masalah	
1. Bagaimana tingkat kesulitan masalah Program Rastra?	1. Kepala Bidang Sosial Budaya Bappeda dan Litbang Kabupaten Bulungan 2. Kepala Bidang Pemberdayaan Masyarakat DPMD Kabupaten Bulungan 3. Kepala Seksi Pemberdayaan Swadaya Masyarakat Desa dan Usaha Ekonomi Desa DPMD Kabupaten Bulungan
2. Bagaimana kemajemukan dari Kelompok sasaran?	1. Kepala Bidang Sosial Budaya Bappeda dan Litbang Kabupaten Bulungan 2. Kepala Bidang Pemberdayaan Masyarakat DPMD Kabupaten Bulungan 3. Kepala Seksi Pemberdayaan Swadaya Masyarakat Desa dan Usaha Ekonomi Desa DPMD Kabupaten Bulungan
3. Bagaimana proporsi kelompok sasaran terhadap populasi?	1. Kepala Bidang Sosial Budaya Bappeda dan Litbang Kabupaten Bulungan 2. Kepala DPMD Kabupaten Bulungan
B. Karakteristik Kebijakan	
1. Bagaimanakah kejelasan isi kebijakan Program Rastra?	1. Kepala DPMD Kabupaten Bulungan 2. Kepala Bidang Pemberdayaan Masyarakat DPMD Kabupaten Bulungan 3. Kepala Seksi Pemberdayaan Swadaya Masyarakat Desa dan Usaha Ekonomi Desa DPMD Kabupaten Bulungan 4. Kepala Seksi Sosial Ekonomi dan Kesejahteraan Rakyat kecamatan Peso Hilir

	5. Kepala Subdivre Perum BULOG Tarakan 6. Kepala Seksi Harga Pasar, pengadaan dan Pelayanan Publik Perum BULOG Divre Tarakan 7. Kepala Gudang BULOG Tanjung Selor
2. Seberapa besar alokasi sumberdaya finansial terhadap kebijakan Program Rastra?	1. Kepala Bidang Sosial Budaya Bappeda dan Litbang Kabupaten Bulungan 2. Kepala DPMD Kabupaten Bulungan 3. Kepala Bidang Pemberdayaan Masyarakat DPMD Kabupaten Bulungan
3. Seberapa besar adanya keterpautan dan dukungan antar berbagai institusi pelaksana?	1. Kepala Bidang Sosial Budaya Bappeda dan Litbang Kabupaten Bulungan 2. Kepala Bidang Pemberdayaan Masyarakat DPMD Kabupaten Bulungan
4. Kejelasan dan konsistensi aturan yang ada pada badan pelaksana Program Rastra?	1. Kepala Bidang Pemberdayaan Masyarakat DPMD Kabupaten Bulungan 2. Kepala Seksi Pemberdayaan Swadaya Masyarakat Desa dan Usaha Ekonomi Desa DPMD Kabupaten Bulungan
5. Tingkat komitmen aparat terhadap kebijakan Program Rastra?	1. Kepala Bidang Pemberdayaan Masyarakat DPMD Kabupaten Bulungan 2. Kepala Seksi Pemberdayaan Swadaya Masyarakat Desa dan Usaha Ekonomi Desa DPMD Kabupaten Bulungan 3. Kepala Subdivre Perum BULOG Tarakan 4. Kepala Gudang BULOG Tanjung Selor

C. Variabel Lingkungan	
1. Bagaimana kondisi sosial ekonomi masyarakat dan tingkat kemajuan teknologi?	1. Kepala Bidang Sosial Budaya Bappeda dan Litbang Kabupaten Bulungan 2. Kepala Bidang Pemberdayaan Masyarakat DPMD Kabupaten Bulungan 3. Kepala Seksi Pemberdayaan Swadaya Masyarakat Desa dan Usaha Ekonomi Desa DPMD Kabupaten Bulungan 4. Kepala Seksi Sosial Ekonomi dan Kesejahteraan Rakyat kecamatan Peso Hilir 5. KPM
2. Bagaimana dukungan publik terhadap kebijakan Program Rastra?	1. Kepala DPMD Kabupaten Bulungan 2. Kepala Bidang Pemberdayaan Masyarakat DPMD Kabupaten Bulungan 3. Kepala Seksi Pemberdayaan Swadaya Masyarakat Desa dan Usaha Ekonomi Desa DPMD Kabupaten Bulungan
3. Bagaimana sikap dari kelompok pemilih (<i>constituency groups</i>) terhadap Program Rastra?	1. Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Bulungan 2. Kepala Seksi Pemberdayaan Swadaya Masyarakat Desa dan Usaha Ekonomi Desa DPMD Kabupaten Bulungan 3. Kepala Seksi Sosial Ekonomi dan Kesejahteraan Rakyat kecamatan Peso Hilir
4. Bagaimana tingkat komitmen dan ketrampilan dari aparat dan implementor?	1. Kepala Bidang Pemberdayaan Masyarakat DPMD Kabupaten Bulungan 2. Kepala Seksi Pemberdayaan Swadaya Masyarakat Desa dan Usaha Ekonomi Desa DPMD Kabupaten Bulungan

	3. Kepala Seksi Sosial Ekonomi dan Kesejahteraan Rakyat kecamatan Peso Hilir 4. Kepala Subdivre Perum BULOG Tarakan
3. Usaha-usaha yang dilakukan Pemerintah Daerah Kabupaten Bulungan terhadap faktor-faktor penghambat dalam hasil implementasi kebijakan Program Rastra?	
Sehubungan dengan faktor penghambat dalam implementasi Program Rastra di kabupaten Bulungan, apa usaha-usaha yang dilakukan untuk mengatasi permasalahan tersebut?	1. Kepala DPMD Kabupaten Bulungan 2. Kepala Bidang Sosial Budaya Bappeda dan Litbang Kabupaten Bulungan 3. Kepala Bidang Pemberdayaan Masyarakat DPMD Kabupaten Bulungan



Lampiran

TRANSKRIP HASIL WAWANCARA

JUDUL : Faktor-faktor yang mempengaruhi hasil implementasi kebijakan Program Rastra di Kab. Bulungan Provinsi Kalimantan Utara

INFORMAN : Kepala DPMD Kab.Bulungan

1. Implementasi Kebijakan Program Rastra di Kabupaten Bulungan Provinsi Kalimantan Utara

Pertanyaan :

Bagaimanakah implementasi Kebijakan Program Rastra di Kabupaten Bulungan ?

Jawaban :

“Pemerintah Kabupaten Bulungan mengalokasikan anggaran untuk Program Rastra melalui DPA DPMD Kabupaten Bulungan, anggaran yang dialokasikan untuk HTR gratis sebesar Rp. 1.600/kg dan subsidi ongkos angkut dari jumlah pagu Rastra di Kabupaten Bulungan sebanyak 768.240 kg. HTR gratis sangat membantu bagi KPM, dalam hal ini KPM tidak berkewajiban membayar Rastra sebesar Rp. 1.600/Kg(hasil wawancara pada tanggal 19 Januari 2018).

2. Faktor-faktor yang mempengaruhi hasil implementasi Kebijakan Program Rastra di Kabupaten Bulungan Provinsi Kalimantan Utara (*George C. Edward III dan Daniel A.Mazmanian & Paul Sabatier*).

Menurut *George C.Edward III*:

A. *Komunikasi*

Pertanyaan :

Bagaimanakah pelaksanaan sosialisasi Program Rastra di Kab.Bulungan ?

Jawaban :

Pemerintah Kab.Bulungan melaksanakan Sosialisasi Program Rastra di wilayah Kab.Bulungan setelah Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara melaksanakan Sosialisasi dan Peluncuran Program Rastra Provinsi Kalimantan Utara (hasil wawancara dengan Kepala DPMD Kab.Bulungan pada tanggal 19 Januari 2018).

B. *Disposisi*

Pertanyaan :

1. Bagaimanakah sikap pelaksana Program Rastra di Kab.Bulungan ?

Jawaban :

Aparat pelaksana program Rastra di Kab.Bulungan sebagai penentu keberhasilan Program Ratra di Kab.Bulungan, diharapkan para pelaksana dapat melaksanakan kebijakan program Rastra dengan penuh tanggung jawab sesuai dengan jabatannya, agar tercapai tujuan Program Rastra Untuk (hasil wawancara dengan Kepala DPMD Kab.Bulungan pada tanggal 19 Januari 2018).

2. Bagaimanakah proses perekrutan/pengaturan Pelaksana Program Rastra di Kab.Bulungan?

Jawaban :

Aparat pelaksana program Rastra di Kab.Bulungan berdasarkan Tim koordinasi Program Rastra Kab.Bulungan yang ditetapkan berdasarkan SK Bupati Bulungan (hasil wawancara dengan Kepala DPMD Kab.Bulungan pada tanggal 19 Januari 2018).

C. *Struktur Birokrasi*

Pertanyaan :

Bagaimanakah koordinasi antara Pelaksana Program Rastra di Kabupaten.Bulungan ?

Jawaban :

DPMD Kab.Bulungan sebagai sekretariat Tim Koordinasi Program Rastra, memfasilitasi rapat-rapat atau pertemuan serta menyediakan dana operasional. Sesuai komitmen pemerintah daerah pada Program Rastra, maka Pemerintah Daerah melalui DPMD Kab.Bulungan mengalokasikan biaya operasional untuk mendukung pelaksanaan Program Rastra (hasil wawancara dengan Kepala DPMD Kab.Bulungan pada tanggal 19 Januari 2018).

Menurut Daniel A. Mazmanian dan Paul Sabatier:

A. *Karakteristik Kebijakan*

Pertanyaan :

1. Bagaimanakah kejelasan isi kebijakan Program Rastra?

Jawaban :

Program Rastra merupakan program nasional yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kab.Bulungan, dasar pelaksanaan Program Rastra di Kab.Bulungan berdasarkan SK Pagu Rastra dan KPM Rastra serta

Petunjuk Teknis (Juknis) Program Rastra (hasil wawancara dengan Kepala DPMD Kab.Bulungan pada tanggal 1 Februari 2018).

2. Seberapa besar alokasi sumberdaya finansial terhadap kebijakan Program Rastra?

Jawaban :

Dana pendampingan Program Rastra di Kab.Bulungan diakomodir pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kab.Bulungan pada Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) DPMD Kab.Bulungan. Kegiatan Fasilitas Raskin dan Subsidi Ongkos Angkut (SOA) (hasil wawancara dengan Kepala DPMD Kab.Bulungan pada tanggal 1 Februari 2018).

B. Variabel Lingkungan

Pertanyaan :

1. Bagaimana dukungan politik terhadap kebijakan Program Rastra?

Jawaban :

Dalam pelaksanaan program Rastra yang bertujuan pemenuhan kebutuhan pangan bagi masyarakat berpendapatan rendah, tidak dapat dipungkiri dukungan masyarakat mempunyai peran dalam keberhasilan Implementasi Program Rastra di Kab.Bulungan (hasil wawancara dengan Kepala DPMD Kab.Bulungan pada tanggal 1 Februari 2018).

2. Bagaimana sikap dari kelompok pemilih terhadap Program Rastra?

Jawaban :

Program Rastra merupakan program yang mendapat perhatian besar dari Pemerintah Daerah Kab.Bulungan Karena berkaitan erat dengan permasalahan penanggulangan kemiskinan. Pada setiap kegiatan pelaksanaan suatu program terkadang ada yang pro dan kontra terhadap aturan atau ketentuan suatu program, begitu juga halnya dengan Program Rastra yang dilaksanakan (Kepala DPMD Kab.Bulungan pada tanggal 1 Februari 2018).

3. Usaha-usaha yang dilakukan Pemerintah Daerah Kab.Bulungan terhadap faktor-faktor penghambat dalam hasil implementasi kebijakan Program Rastra di Kabupaten Bulungan?

Pertanyaan :

Sehubungan dengan faktor penghambat dalam implementasi kebijakan Program Rastra di Kab.Bulungan terkait teori ?

1. Komunikasi
 - a. Transmisi

Jawaban :

Sosialisasi yang kurang efektif yang menyebabkan kurangnya penyampaian informasi, maka dari itu tim koordinasi Program Rastra perlu mempertimbangkan kembali langkah-langkah yang harus ditempuh untuk komunikasi yang baik (hasil wawancara dengan Kepala DPMD Kab.Bulungan pada tanggal 18 Februari 2018).

2. Struktur Birokrasi

a. *Standard Operating Procedures (SOP)*

Jawaban :

Pelaksanaan Program Rastra di Kab.Bulungan mengacu pada Pedoman Umum, Juklak dan Juknis Program Rastra, tidak didukung SOP dalam pelaksanaan Program Rastra, maka dari itu perlu perbaikan pada prosedur Program Rastra untuk proses pelaksanaannya (hasil wawancara dengan Kepala DPMD Kab.Bulungan pada tanggal 18 Februari 2018).

b. *Fragmentasi*

Jawaban :

OPD Kab.Bulungan dan instansi teknis terkait Program Rastra saling berkoordinasi terkait tugas dalam pelaksanaan Program Rastra, namun hal tersebut dirasakan kurang, maka dari itu perlu perbaikan koordinasi antar OPD Kab.Bulungan dan instansi vertikal terkait agar tujuan dapat tercapai (hasil wawancara dengan Kepala DPMD Kab.Bulungan pada tanggal 18 Februari 2018).

3. Karakteristik dari masalah

a. Tingkat kesulitan teknis dari masalah yang bersangkutan.

Jawaban :

Terdapat kesulitan dalam proses pelaksanaannya selain dengan data penerima yang tidak tepat sasaran, maka perlu perbaikan-perbaikan dalam hal tersebut guna kelancaran Program Rastra (hasil wawancara dengan Kepala DPMD Kab.Bulungan pada tanggal 18 Februari 2018).

4. Lingkungan Kebijakan

a. Kondisi sosial ekonomi masyarakat dan tingkat kemajuan teknologi.

Jawaban :

Kondisi masyarakat yang masih mempertahankan adat-istiadat dan hidup secara tradisional berpengaruh terhadap taraf hidupnya dan belum memanfaatkan teknologi mempunyai pengaruh dalam hal penerimaan informasi program Rastra, maka dari itu perlu peningkatan kemampuan

masyarakat dalam pemahaman terhadap program Rastra melalui sosialisasi dan penyuluhan-penyuluhan kepada masyarakat demi peningkatan kehidupan masyarakat yang lebih baik (hasil wawancara dengan Kepala DPMD Kab.Bulungan pada tanggal 18 Februari 2018).



TRANSKRIP HASIL WAWANCARA

JUDUL : Faktor-faktor yang mempengaruhi hasil implementasi kebijakan Program Rastra di Kab. Bulungan Provinsi Kalimantan Utara

INFORMAN : Kepala Bidang Pemberdayaan Masyarakat DPMD Kab.Bulungan

1. Implementasi Kebijakan Program Rastra di Kabupaten Bulungan Provinsi Kalimantan Utara

Pertanyaan :

1. Bagaimanakah implementasi Kebijakan Program Rastra di Kabupaten Bulungan ?

Jawaban :

Terdapat KPM Rastra di Kabupaten Bulungan yang tidak tepat sasaran, pembagian Rastra yang tidak tepat jumlah karena dibagi rata, keterlambatan distribusi Rastra , kualitas beras yang kurang baik dalam penyalurannya. Sedangkan untuk Harga Tebus Rastra (HTR) gratis bagi KPM di Kabupaten Bulungan (hasil wawancara dengan Kepala Bidang Pemberdayaan Masyarakat DPMD Kab.Bulungan pada tanggal 19 Januari 2018).

2. Faktor-faktor yang mempengaruhi hasil implementasi Kebijakan Program Rastra di Kabupaten Bulungan Provinsi Kalimantan Utara (*George C. Edward III dan Daniel A.Mazmanian & Paul Sabatier*).

Menurut George C.Edward III:

A. Komunikasi

Pertanyaan :

1. Bagaimanakah pelaksanaan Sosialisasi Program Rastra di Kab.Bulungan ?

Jawaban :

Dalam hal ini Sosialisasi Program Rastra yang dilaksanakan oleh Biro Perekonomian Sekretariat Daerah Provinsi Kalimantan Utara selaku sekretariat Tim Koordinasi Program Rastra Provinsi Kalimantan Utara, dengan mengundang Tim Koordinasi Program Rastra Provinsi Kalimantan Utara dan Tim Koordinasi Program Rastra Kabupaten/Kota se-Kaltara, yang dilaksanakan pada bulan April 2017 di Tarakan (hasil wawancara dengan Kepala Bidang Pemberdayaan Masyarakat DPMD Kab.Bulungan pada tanggal 22 Januari 2018).

2. Bagaimanakah cara penyampaian informasi dalam pelaksanaan Program Rastra di Kab.Bulungan ?

Jawaban :

Dilaksanakan pertemuan melalui sosialisasi yang sekaligus bertujuan penyampaian informasi petunjuk teknis (Juknis) Program Rastra yang disusun oleh Tikor Rastra Kab.Bulungan dan Rapat Koordinasi (Rakor) yang bertujuan untuk monitoring evaluasi pelaksanaan Program Rastra di masing-masing kecamatan di Kab.Bulungan sehingga data diidentifikasi permasalahan-permasalahan atau kendala permasalahan pelaksanaan Program Rastra ditahun sebelumnya (hasil wawancara dengan Kepala Bidang Pemberdayaan Masyarakat Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kab.Bulungan pada tanggal 22 Januari 2018)

3. Sejauhmana konsistensi aturan dalam pelaksanaan Program Rastra di Kab.Bulungan ?

Jawaban:

Aturan atau mekanisme dalam pelaksanaan Program Rastra mengalami perubahan, contohnya KPM Rastra pada tahun 2015 adalah RTS (Rumah Tangga Sasaran), sedangkan pada tahun 2016-2017 KPM Rastra adalah berdasarkan KK (hasil wawancara dengan Kepala Bidang Pemberdayaan Masyarakat DPMD Kab.Bulungan pada tanggal 22 Januari 2018).

B. *Sumber daya*

Pertanyaan :

1. Bagaimana bentuk struktur pelaksana Program Rastra di Kab.Bulungan?

Jawaban :

Terjadi perubahan struktur Organisasi Perangkat Daerah DPMD Kab.Bulungan sebagai pelaksana Program Rastra serta mutasi pejabat struktural yang sebelumnya termasuk dalam Tim Koordinasi Program Rastra tahun sebelumnya, sehingga sebagian pelaksana Program Rastra Kab.Bulungan yang melekat pada jabatan struktural merupakan personil baru .Adanya keterlambatan distribusi dikarenakan faktor staf yang kurang memadai yaitu proses terkait dengan administrasi di kantor karena membutuhkan proses yang panjang, hal ini sangat mempengaruhi kualitas beras karena terjadi penumpukan di dalam gudang yang disebabkan keterlambatan dalam penyaluran ke Keluarga Penerima Manfaat (hasil wawancara dengan Kepala Bidang Pemberdayaan Masyarakat DPMD Kab.Bulungan pada tanggal 22 Januari 2018).

2. Bagaimana bentuk informasi dalam pelaksanaan Program Rastra di Kab.Bulungan?

Jawaban :

Aturan atau ketentuan dalam pelaksanaan Program Rastra di Kab.Bulungan berdasarkan Pedoman Umum (Pedum) Program Rastra yang disusun oleh Kementerian Koordinator Pembangunan Manusia dan Kebudayaan (Menko PMK) Republik Indonesia, Pemerintah Kab.Bulungan dalam hal ini Tim Koordinasi Program Rastra Kab.Bulungan menyusun Petunjuk Teknis Program Rastra Kab.Bulungan berdasarkan Petunjuk Pelaksanaan (Juklak) Program Rastra Provinsi Kalimantan Utara (hasil wawancara dengan Kepala Bidang Pemberdayaan Masyarakat DPMD Kab.Bulungan pada tanggal 22 Januari 2018).

3. Sejauhmana wewenang Pelaksana Program Rastra dalam implementasi Program Rastra di Kab.Bulungan?

Jawaban :

Program Rastra merupakan program nasional, wewenang dimiliki oleh Kementerian Sosial Republik Indonesia misalnya dalam menentukan Keluarga Penerima Manfaat Rastra (KPM) Kab/Kota/Provinsi se-Indonesia, Penetapan pagu Program Rastra Kab/Kota/Provinsi se-Indonesia ditetapkan oleh Kementerian Koordinator Pembangunan Manusia dan Kebudayaan Republik Indonesia (hasil wawancara dengan Kepala Bidang Pemberdayaan Masyarakat DPMD Kab.Bulungan pada tanggal 22 Januari 2018).

C. Disposisi

Pertanyaan :

1. Bagaimanakah sikap Pelaksana Program Rastra di Kab.Bulungan ?

Jawaban :

Tidak semua pelaksana Program Rastra di Kab.Bulungan sepenuhnya menjalankan kebijakan-kebijakan Program Rastra karena beranggapan lebih mementingkan kepentingan warga lainnya dengan azas kebersamaan dan bertujuan menghindari konflik masyarakat. (hasil wawancara dengan Kepala Bidang Pemberdayaan Masyarakat DPMD Kab.Bulungan pada tanggal 22 Januari 2018).

2. Bagaimanakah proses perekrutan/pengaturan Pelaksana Program Rastra di Kab.Bulungan?

Jawaban :

Tim Koordinasi Program Rastra Kab.Bulungan beranggotakan dari Organisasi Perangkat Daerah OPD dan instansi vertikal terkait pelaksanaan Program Rastra (hasil wawancara dengan Kepala Bidang Pemberdayaan Masyarakat DPMD Kab.Bulungan pada tanggal 22 Januari 2018).

3. Apakah ada insentif yang diberikan kepada pelaksanaan Program Rastra di Kab.Bulungan ?

Jawaban :

Dianggarkan honorarium/insentif untuk Tim Koordinasi Program Rastra Kab.Bulungan pada APBD Kab.Bulungan (hasil wawancara dengan Kepala Bidang Pemberdayaan Masyarakat DPMD Kab.Bulungan pada tanggal 22 Januari 2018).

D. *Struktur Birokrasi*

Pertanyaan :

1. Bagaimanakah *Standar Operating Procedures (SOP)* pelaksanaan Program Rastra di Kab.Bulungan ?

Jawaban :

Berdasarkan juknis Program Rastra, Data KPM Rastra berasal dari data *by name by addres* (BNBA) yang ditetapkan oleh Kementerian Sosial Republik bersumber dari PPLS 2015. Data disampaikan oleh Kementerian Koordinator Pembangunan Manusia dan Kebudayaan RI kepada Gubernur/cq.Ketua Tikor Rastra masing-masing Provinsi, selanjutnya Tikor Rastra Provinsi menyampaikan data tersebut kepada Bupati/cq.Tikor Rastra Kab.Bulungan. Untuk selanjutnya data BNBA KPM Rastra di sampaikan kepada Camat se-Kab.Bulungan untuk di validasi. Pada BNBA terdapat data KPM Rastra data penerima akibatnya banyak masyarakat yang seharusnya menerima Rastra tidak menerima (hasil wawancara dengan Kepala Bidang Pemberdayaan Masyarakat DPMD Kab.Bulungan pada tanggal 22 Januari 2018).

2. Bagaimanakah koordinasi antar pelaksana Program Rastra di Kab.Bulungan ?

Jawaban :

Tugas Tim Koordinasi Program Rastra Kab.Bulungan adalah melaksanakan koordinasi dan monitoring Program Rastra, koordinasi antar anggota yang termasuk tim dari berbagai OPD Kab.Bulungan yaitu: DPMD, Bappeda dan Litbang , Dinas Sosial, Bagian Hukum Setda , Kecamatan se-Kab.Bulungan dan Instansi vertical yaitu: BPS,Subdivre Perum BULOG Tarakan yang terkait dengan pelaksanaan Program Rastra (hasil wawancara Kepala Bidang Pemberdayaan Masyarakat DPMD Kab.Bulungan pada tanggal 22 Januari 2018).

Menurut *Daniel A. Mazmanian dan Paul Sabatier* :

A. Karakteristik Masalah

Pertanyaan :

1. Bagaimana tingkat kesulitan masalah Program Rastra di Kabupaten Bulungan ?

Jawaban :

Pada pelaksanaan Program Rastra di Kab.Bulungan, salahsatu permasalahan yang dihadapi adalah data penerima Program Rastra (KPM), adanya KPM Rastra yang tidak tepat sasaran yang mempengaruhi ketepatan waktu penyaluran Rastra, dan hal ini menjadi permasalahan setiap tahunnya dalam Program Rastra. Adapun permasalahan lain yang dihadapi dalam pelaksanaan Program Rastra adalah keterlambatan distribusi Rastra yang disebabkan birokrasi yang panjang dan juga disebabkan kondisi geografis Kab.Bulungan (hasil wawancara dengan Kepala Bidang Pemberdayaan Masyarakat DPMD Kab.Bulungan pada tanggal 5 Februari2018).

2. Bagaimanakah kemajemukan dari kelompok sasaran penerima Program Rastra?

Jawaban :

Beras Rastra untuk KPM dengan ketentuan 15 Kg/KPM/Bulan, hal tersebut terkadang tidak berlaku disemua Kecamatan di Kab.Bulungan, hal ini disebabkan warga yang tidak termasuk KPM Rastra juga menginginkan Rastra, untuk menghindari kecemburuan social dan untuk kebersamaan masyarakat.Tradisi gotong royong masyarakat desa apabila ada kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan didesa, beberapa warga tidak mau ikut gotong royong lagi apabila tidak mendapatkan Rastra. Menindaklanjuti tersebut pelaksana Program Rastra di Kecamatan dan Desa menyetujui hal tersebut untuk ketentraman masyarakat (hasil wawancara Kepala Bidang Pemberdayaan Masyarakat DPMD Kab.Bulungan pada tanggal 5 Februari.2018).

B. Karakteristik Kebijakan

Pertanyaan :

1. Bagaimana kejelasan isi kebijakan Program Rastra?

Jawaban :

Juknis Program Rastra disusun setiap tahunnya yang berdasarkan Petunjuk Pelaksanaan (Juklak) yang disusun oleh Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara, yang mengatur ketentuan-ketentuan dalam pelaksanaan Program Rastra, namun tidak ada Standar Operational Prosedur (SOP) dalam pelaksanaan Program Rastra (hasil wawancara

Kepala Bidang Pemberdayaan Masyarakat DPMD Kab.Bulungan pada tanggal 5 Februari 2018).

2. Seberapa besar alokasi sumberdaya finansial terhadap kebijakan Program Rastra?

Jawaban :

Dana pendampingan mengalami fluktuasi anggaran setiap tahunnya, hal ini juga disebabkan Kabupaten Bulungan mengalami defisit anggaran APBD, sehingga OPD menganggarkan Program Rastra sesuai dengan anggaran yang disediakan (hasil wawancara Kepala Bidang Pemberdayaan Masyarakat DPMD Kab.Bulungan pada tanggal 5 Februari 2018).

3. Seberapa besar adanya keterpautan dan dukungan antar berbagai institusi pelaksana?

Jawaban :

Dukungan antar berbagai OPD Kab.Bulungan dan instansi vertikal tertuang pada SK Tim Koordinasi Program Rastra Kab.Bulungan, berdasarkan tugas dan fungsi dari Jabatan struktural yang diemban dalam suatu OPD di Kab.Bulungan dan di instansi vertikal, namun pada pelaksanaannya tidak semua anggota tim menjalankan tugas dan fungsinya pada Tim Koordinasi Program Rastra, hal ini menyebabkan koordinasi antar berbagai instansi pelaksana kurang optimal (hasil wawancara Kepala Bidang Pemberdayaan Masyarakat DPMD Kab.Bulungan pada tanggal 5 Februari 2018).

4. Bagaimana kejelasan dan konsistensi aturan yang ada pada badan pelaksana Program Rastra?

Jawaban :

Program Rastra yang dilaksanakan OPD Kab.Bulungan dan instansi vertikal terkait berdasarkan ketentuan-ketentuan dan aturan-aturan yang telah ditetapkan. Ketentuan dan aturan tersebut tertuang dalam Juknis Program Rastra dan SK Bupati Bulungan (hasil wawancara Kepala Bidang Pemberdayaan Masyarakat DPMD Kab.Bulungan pada tanggal 5 Februari 2018).

5. Bagaimana tingkat komitmen aparat terhadap kebijakan Program Rastra?

Jawaban :

Aparat pelaksana Program Rastra pada dasarnya berkomitmen ingin melaksanakan semua aturan dan ketentuan yang berlaku pada Program Rastra, namun terkadang aturan atau ketentuan tidak dapat diterapkan

(hasil wawancara Kepala Bidang Pemberdayaan Masyarakat DPMD Kab.Bulungan pada tanggal 5 Februari 2018).

C. Variabel Lingkungan

Pertanyaan :

1. Bagaimana kondisi sosial ekonomi masyarakat dan tingkat kemajuan teknologi?

Jawaban :

Program Rastra yang bertujuan untuk pemenuhan kebutuhan pangan masyarakat berpenghasilan rendah merupakan program yang tepat dilaksanakan di Kab.Bulungan karena ada masyarakat Kab.Bulungan yang layak mendapatkan Rastra (hasil wawancara dengan Kepala Bidang Pemberdayaan Masyarakat DPMD Kab.Bulungan pada tanggal 5 Februari 2018).

2. Bagaimana dukungan publik terhadap kebijakan Program Rastra?

Jawaban :

Dukungan publik dalam hal ini masyarakat disekitar KPM Ratsra yang turut mendukung pelaksanaan Program Rastra diwujudkan dengan dukungan tokoh-tokoh agama, tokoh masyarakat dan pemuka adat setempat. (hasil wawancara dengan Kepala Bidang Pemberdayaan Masyarakat DPMD Kab.Bulungan pada tanggal 5 Februari 2018).

2. **Usaha-usaha yang dilakukan Pemerintah Daerah Kab.Bulungan terhadap faktor-faktor penghambat dalam hasil implementasi Program Rastra?**

Pertanyaan :

Sehubungan dengan faktor penghambat dalam implementasi Program Rastra di Kab.Bulungan

1. Komunikasi
 - a. Transmisi

Jawaban :

Sosialisasi Program Rastra kurang efektif, hal ini dikarenakan kurangnya sosialisasi, maka dari itu perlunya perbaikan terhadap komunikasi yaitu sosialisasi agar dapat ditingkatkan sehingga program Rastra dapat dipahami (hasil wawancara dengan Kepala Bidang Pemberdayaan Masyarakat DPMD Kab.Bulungan pada tanggal 18 Februari 2018).

TRANSKRIP HASIL WAWANCARA

JUDUL : Faktor-faktor yang mempengaruhi hasil implementasi kebijakan Program Rastra di Kab. Bulungan Provinsi Kalimantan Utara

INFORMAN : Kepala Seksi Pemberdayaan Swadaya Masyarakat Desa dan Usaha Ekonomi Desa DPMD Kab.Bulungan

1. Implementasi Kebijakan Program Rastra di Kabupaten Bulungan Provinsi Kalimantan Utara

Pertanyaan :

1. Bagaimanakah implementasi Kebijakan Program Rastra di Kabupaten Bulungan ?

Jawaban :

KPM Rastra di Kabupaten Bulungan berdasarkan ketentuan Rastra hanya diberikan kepada KPM yang terdaftar dalam Daftar Penerima Manfaat Rastra (DPM-1) sesuai data *By Name By Addres* (BNBA) yang dikelola oleh Kementerian Sosial RI dan ditetapkan oleh Kementerian Koordinator Pembangunan Manusia dan Kebudayaan RI. Data BNBA yang digunakan terdapat data yang sudah tidak sesuai dengan kondisi sekarang, terdapat KPM Rastra yang meninggal dunia, pindah tempat tinggal dan perubahan status yang sudah tidak layak/layak mendapatkan Rastra. Berdasarkan ketentuan jumlah beras Rastra yang merupakan hak KPM sesuai dengan ketentuan yang berlaku, yaitu 15 kg/KPM/bulan. Hal tersebut disebabkan data yang tidak tepat sasaran, sehingga yang tidak termasuk Daftar Penerima Manfaat Rastra (DPM-1) menginginkan juga Rastra. Menyikapi hal tersebut untuk menghindari kecemburuan sosial maka beras Rastra dibagi rata kepada yang menginginkan Rastra. Penyaluran Rastra sering dirapel setiap bulannya, berdasarkan ketentuan waktu pelaksanaan distribusi beras kepada KPM sesuai dengan rencana distribusi Rastra yang disalurkan setiap bulan. Hal tersebut disebabkan kurangnya sumber daya, kondisi geografis Kabupaten Bulungan serta panjangnya birokrasi penyaluran Rastra yang melibatkan Pemerintah Pusat, Provinsi, Kabupaten, Kecamatan dan pelaksana Distribusi. Tidak terpenuhinya persyaratan kualitas beras sesuai dengan kualitas beras BULOG, hal tersebut disebabkan karena faktor geografis dan cuaca di Kabupaten Bulungan yang sebagian besar menggunakan jalur sungai serta panjangnya birokrasi sampai Rastra di terima KPM, hal ini disebabkan Program Rastra melibatkan Pusat, Provinsi, Kabupaten, kecamatan sampai pelaksana distribusi, mengakibatkan beras terlalu lama disimpan digudang sehingga kualitas Rastra kurang baik (hasil wawancara dengan Kepala Seksi Pemberdayan Swadaya Masyarakat Desa dan Usaha Ekonomi Desa DPMD pada tanggal 19 Januari 2018).

2. Faktor-faktor yang mempengaruhi hasil implementasi Kebijakan Program Rastra di Kabupaten Bulungan Provinsi Kalimantan Utara (George C. Edward III dan Daniel A. Mazmanian & Paul Sabatier).

Menurut George C. Edward III

A. Komunikasi

Pertanyaan :

1. Bagaimanakah pelaksanaan Sosialisasi Program Rastra di Kab.Bulungan ?

Jawaban :

Acara sosialisasi sekaligus Peluncuran Program Rastra Provinsi Kalimantan Utara Tahun 2017. Nara Sumber kegiatan Sosialisasi Program Rastra Provinsi Kalimantan Utara sebanyak 2 (dua) orang yang berasal dari Kementerian Koordinator Pembangunan Manusia dan Kebudayaan Kementerian Republik Indonesia dan berasal dari Bappenas, berdasarkan Undangan Sosialisasi Program Rastra Provinsi Kalimantan Utara tahun 2017. Narasumber dari Kementerian Koordinator Pembangunan Manusia dan Kebudayaan Republik Indonesia selaku Tim Koordinasi Program Beras Sejahtera Pusat berhalangan hadir, dikarenakan tugas yang tidak dapat ditinggalkan, Narasumber hanya dari Bappenas yang menyampaikan materi Sosialisasi, sehingga peserta yang hadir acara sosialisasi tidak dapat menerima materi sosialisasi Program Rastra maksimal. Selanjutnya Tim Koordinasi Program Rastra Kab.Bulungan Tahun 2017 melaksanakan Rapat koordinasi Program Rastra dengan mengundang anggota Tim Koordinasi Program Rastra Kab.Bulungan yang dilaksanakan pada bulan Mei 2017 di Tanjung Selor. Sosialisasi Program Rastra dilaksanakan di setiap Kecamatan sebelum penyaluran Rastra, sosialisasi dilaksanakan 1 (kali) di setiap kecamatan di Kab.Bulungan, dengan melibatkan anggota Tim Koordinasi Program Rastra Kab.Bulungan. Sosialisasi Program Rastra hanya dilaksanakan di Kota kecamatan di Kab.Bulungan(hasil wawancara dengan Kepala Seksi Pemberdayaan Swadaya Masyarakat Desa dan Usaha Ekonomi Desa DPMD Kab.Bulungan pada tanggal 22 Januari 2018).

2. Bagaimanakah cara penyampaian informasi dalam pelaksanaan Program Rastra di Kab.Bulungan ?

Jawaban :

Untuk koordinasi dan mendapatkan perkembangan informasi mengenai Program Rastra di Kab.Bulungan, sosialisasi dan Rakor Program Rastra sangat penting dilakukan, pada rakor dapat didengarkan permasalahan-permasalahan dan keluhan-keluhan dari masing-masing pelaksana

Program Rastra Kecamatan, walaupun pada setiap Rakor tidak semua peserta dapat hadir, hasil sosialisasi dan Rapat Koordinasi (Rakor) oleh Tim Koordinasi Program Rastra Kab.Bulungan akan disampaikan pada pelaksana Program Rastra di kecamatan (hasil wawancara dengan Kepala Seksi Pemberdayaan Swadaya Masyarakat Desa dan Usaha Ekonomi Desa DPMD Kab.Bulungan pada tanggal 22 Januari 2018).

3. Seauhmana konsistensi aturan dalam pelaksanaan Program Rastra di Kab.Bulungan ?

Jawaban :

Terjadi banyak perubahan mekanisme penyaluran bantuan Rastra, salahsatunya adalah istilah Program Raskin berubah menjadi Program Rastra sejak tahun 2017, dan mekanisme pergantian DPM-Rastra yang mengalami perubahan dari tahun sebelumnya (hasil wawancara dengan Kepala Seksi Pemberdayaan Swadaya DPMD Pemberdayaan dan Masyarakat Desa Kab.Bulungan pada tanggal 22 Januari 2018).

B. Sumber daya

Pertanyaan :

1. Bagaimana bentuk struktur pelaksana Program Rastra di Kab.Bulungan?

Jawaban :

Struktur Organisasi Perangkat Daerah DPMD Kab.Bulungan mengalami perubahan selain itu juga ada mutasi pejabat struktural yang menjadi pelaksana Program Rastra (hasil wawancara dengan Kepala Seksi Pemberdayaan Swadaya Masyarakat dan Usaha Ekonomi Desa DPMD Kab.Bulungan pada tanggal 22 Januari 2018).

2. Bagaimana bentuk informasi dalam pelaksanaan Program Rastra di Kab.Bulungan?

Jawaban :

Petunjuk Teknis Program Rastra Kab.Bulungan disusun setiap tahun berdasarkan Petunjuk Pelaksanaan (Juklak) Program Rastra Provinsi Kalimantan Utara dan kondisi daerah setempat (hasil wawancara dengan Kepala Seksi Pemberdayaan Swadaya Masyarakat dan Usaha Ekonomi Desa DPMD Kab.Bulungan pada tanggal 22 Januari 2018).

3. Seauhmana wewenang pelaksana Program Rastra dalam implementasi Program Rastra di Kab.Bulungan?

Jawaban :

Gubernur Kalimantan Utara menetapkan SK Pagu Program Rastra Kabupaten /Kota se-Kalimantan Utara berdasarkan Surat penetapan Pagu Rastra Provinsi oleh Kementerian Koordinator Pembangunan Manusia dan Kebudayaan Republik Indonesia, SK Pagu Rastra Provinsi Kalimantan Utara sebagai dasar pembuatan SK Pagu Rastra Kab.Bulungan (hasil wawancara dengan Kepala Seksi Pemberdayaan Swadaya Masyarakat dan Usaha Ekonomi Desa DPMD Kab.Bulungan pada tanggal 22 Januari 2018).

4. Fasilitas pendukung yang dibutuhkan dalam Program Rastra di Kab.Bulungan?

Jawaban :

Fasilitas sarana pendukung Program Rastra dirasakan masih kurang adalah alat transportasi, untuk kecamatan-kecamatan di Kab.Bulungan sebagian ada yang menggunakan transportasi darat dan sebagian hanya bisa menggunakan transportasi air karena dikarenakan kondisi geografis, menggunakan alat transportasi air harga relatif mahal karena menggunakan BBM dan terbatasnya jumlah alat transportasi, selain itu kurangnya prasarana pendukung Program Rastra adalah sebagian besar kecamatan-kecamatan di Kab.Bulungan belum tersedia gedung penyimpanan beras dan fasilitas listrik dari PLN, dan hanya mengandalkan Genset dan PLTS (hasil wawancara dengan Kepala Seksi Pemberdayaan Swadaya Masyarakat dan Usaha Ekonomi Desa DPMD Kab.Bulungan pada tanggal 22 Januari 2018).

C. Disposisi

Pertanyaan :

1. Bagaimanakah proses perekrutan Pelaksana Program Rastra di Kab.Bulungan ?

Jawaban :

Struktur Organisasi Perangkat Daerah DPMD Kab.Bulungan mengalami perubahan selain itu juga ada mutasi pejabat struktural yang menjadi pelaksana Program Rastra (hasil wawancara dengan Kepala Seksi Pemberdayaan Swadaya Masyarakat Desa dan Usaha Ekonomi Desa DPMD Kab.Bulungan pada tanggal 22 Januari 2018).

2. Apakah ada insentif yang diberikan kepada pelaksana Program Rastra di Kab.Bulungan ?

Jawaban :

Belanja Honorarium Tim Koordinasi Program Rastra Kab.Bulungan dianggarkan pada DPA Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kab.Bulungan tahun 2017 (hasil wawancara dengan Kepala Seksi Pemberdayaan Swadaya Masyarakat Desa dan Usaha Ekonomi Desa DPMD Kab.Bulungan pada tanggal 22 Januari 2018).

D. *Struktur Birokrasi*

Pertanyaan :

1. Bagaimanakah *Standar Operating Procedures (SOP)* pelaksanaan Program Rastra di Kab.Bulungan ?

Jawaban :

Untuk menghadapi kondisi tersebut dimungkinkan perubahan DPM Rastra yang tidak didukung SOP, hanya berdasarkan juknis sebagai berikut:

- Perubahan/pembaharuan DPM Rastra dilakukan melalui Mudes/Muskel pada tahun berjalan/pada tahun pelaksanaan Program Rastra
- Melalui Mudes/Muskel ditetapkan keluarga yang diganti/disalurkan dari DPM dan keluarga pengganti/masuk kedalam DPM
- Kelurga Peserta Program Keluarga Harapan harus mendapatkan Rastra dan tidak oleh dikeluarkan dari DPM Rastra.
- KPM Rastra yang dapat diganti /dikeluarkan dari DPM adalah KPM yang pindah alamat keluar desa/kel, KPM yang seluruh anggotanya meninggal dan KPM yang dilai oleh Musdes/Muskel sudah tidak layak sebagai penerima Rastra
- Keluarga yang dinilai layak sebagai KPM pengganti diprioritaskan kepada keluarga miskin/kurangmampu.

Namun pada kenyataannya yang terjadi pada penyaluran Program Rastra di beberapa kecamatan, banyak juga yang menginginkan Rastra, sedangkan Pagu Rastra yang tersedia tidak mencukupi yang pada akhirnya Rastra dibagi rata untuk menghindari kecemburuan sosial antar sesama warga (hasil wawancara dengan Kepala Seksi Pemberdayaan Swadaya Masyarakat Desa dan Usaha Ekonomi Desa DPMD Kab.Bulungan pada tanggal 22 Januari 2018).

2. Bagaimanakah koordinasi antar pelaksana Program Rastra di Kab.Bulungan ?

Jawaban :

Koordinasi pelaksana Program Rastra dilaksanakan dalam bentuk pertemuan atau rapat koordinasi untuk menyampaikan permasalahan dalam pelaksanaan Program Rastra, koordinasi saat ini selain melalui pertemuan juga menggunakan media telepon (hasil wawancara dengan Kepala Seksi Pemberdayaan Swadaya Masyarakat Desa dan Usaha Ekonomi Desa DPMD Kab.Bulungan pada tanggal 22 Januari 2018).

Teori Daniel A. Mazmanian & Paul Sabatier:

A. Karakteristik Masalah

Pertanyaan :

1. Bagaimana tingkat kesulitan masalah Program Rastra?

Jawaban :

Data KPM tidak tepat sasaran disebabkan karena data yang kurang akurat, data KPM Rastra berdasarkan data PPLS 2015 yang dikelola oleh kementerian Sosial RI yang selanjutnya disampaikan ke Provinsi Kalimantan Utara dan diteruskan ke Kab.Bulungan, banyak data penerima Rastra yang tidak sesuai karena pindah tempat, meninggal dunia atau sudah sejahtera (hasil wawancara dengan Kepala Seksi Pemberdayaan Swadaya Masyarakat Desa dan Usaha Ekonomi Desa DPMD Kab.Bulungan pada tanggal 7 Februari 2018).

2. Bagaimana kemajemukan dari Kelompok sasaran??

Jawaban :

Menanggapi hal tersebut beras Rastra dibagi rata kepada semua warga yang menginginkan Rastra, menyebabkan beras Rastra yang diterima tidak tepat jumlah sesuai dengan ketentuan 15/Kg/KPM/Bulan (hasil wawancara dengan Kepala Seksi Pemberdayaan Swadaya Masyarakat Desa dan Usaha Ekonomi Desa DPMD Kab.Bulungan pada tanggal 7 Februari 2018).

B. Karakteristik Kebijakan

Pertanyaan :

1. Bagaimana kejelasan dan konsistensi aturan yang ada pada badan pelaksana Program Rastra?

Jawaban :

Juknis Program Rastra memuat ketentuan pelaksanaan Program Rastra Kab.Bulungan di tahun berjalan (hasil wawancara dengan Kepala Seksi Pemberdayaan Swadaya Masyarakat Desa dan Usaha Ekonomi Desa DPMD Kab.Bulungan pada tanggal 7 Februari 2018).

2. Bagaimana kejelasan dan konsistensi aturan yang ada pada badan pelaksana Program Rastra?

Jawaban :

Juknis Program Rastra mengatur pelaksanaan Program Rastra di Kab.Bulungan, OPD Kab.Bulungan terkait dan instansi vertikal terkait mempunyai peranan masing-masing dalam pelaksanaan Program Rastra (hasil wawancara dengan Kepala Seksi Pemberdayaan Swadaya

Masyarakat Desa dan Usaha Ekonomi Desa DPMD Kab.Bulungan pada tanggal 7 Februari 2018).

3. Bagaimana tingkat komitmen aparat terhadap kebijakan Program Rastra?

Jawaban :

Aturan dan ketentuan yang tertuang didalam Pedum,Juklak dan Juknis Program Rastra tidak semua dapat dijalankan diseluruh wilayah Kab.Bulungan sebagai berikut :

- Rastra yang didistribusikan ke KPM tidak tepat jumlah yang seharusnya 15 Kg/KPM/Bulan yang pada kenyataannya Rastra yang diterima tidak tepat jumlah karena dibagi rata dengan masyarakat yang juga menginginkan Rastra Rastra
- Rastra yang didistribusikan ke KPM tidak tepat waktu yang seharusnya diterima setiap bulan, yang pada kenyataannya Rastra yang diterima mengalami keterlambatan (dirapel)

Rastra yang didistribusikan ke KPM tidak tepat kualitas yang seharusnya Rastra diterima sesuai dengan kualitas yang telah ditentukan (hasil wawancara dengan Kepala Seksi Pemberdayaan Swadaya Masyarakat Desa dan Usaha Ekonomi Desa DPMD Kab.Bulungan pada tanggal 7 Februari 2018).

C. Variabel Lingkungan

Pertanyaan :

1. Bagaimana kondisi sosial ekonomi masyarakat dan tingkat kemajuan teknologi?

Jawaban :

Masyarakat yang berdomisi cukup jauh dari ibukota Kab.Bulungan yaitu Tanjung Selor terkadang mengandalkan alam untuk kelangsungan hidup mereka, sebagian besar mereka mempunyai pekerjaan sebagai petani, tetapi hasil yang diperoleh tidak seberapa karena masih bercocok tanam secara tradisonal dan yang berprofesi nelayan apabila berdomisi dipesisir (hasil wawancara dengan Kepala Seksi Pemberdayaan Swadaya Masyarakat Desa dan Usaha Ekonomi Desa DPMD Kab.Bulungan pada tanggal 7 Februari 2018).

2. Bagaimana dukungan publik terhadap kebijakan Program Rastra?

Jawaban :

Tokoh masyarakat, tokoh agama dan pemuka adat sebagai penengah dan dapat memeberikan masukan pendapat apabila ada permasalahan permasalahan atau hambatan yang yang dihadapi dalam pelaksanaan Program Rastra (hasil wawancara dengan Kepala Seksi Pemberdayaan

Swadaya Masyarakat Desa dan Usaha Ekonomi Desa DPMD Kab.Bulungan pada tanggal 7 Februari 2018).

3. Bagaimana sikap kelompok pemilih (*constituency groups*) terhadap Program Rastra?

Jawaban :

Masyarakat yang kontra dan tidak sependapat dengan adanya ketentuan dan aturan pada program Rastra melakukan intervensi terhadap pelaksana Program Rastra, dalam hal ini mengenai penerima Rastra yang dianggap tidak tepat sasaran dan yang juga menginginkan Rastra agar dimasukkan dalam daftar penerima dan hal ini berpengaruh dari jumlah Rastra yang diterima setiap KPM juga mengalami perubahan yang sudah tidak sesuai keketentuan yang ditetapkan, menanggapi hal tersebut pelaksana Program Rastra tidak dapat menerapkan aturan atau ketentuan yang ditetapkan berdasarkan indikator keberhasilan Rastra, dengan persetujuan aparat desa ketentuan dan aturan tidak dapat dilaksanakan, dan menyetujui tuntutan dari kelompok pemilih (hasil wawancara dengan Kepala Seksi Pemberdayaan Swadaya Masyarakat Desa dan Usaha Ekonomi Desa DPMD Kab.Bulungan pada tanggal 7 Februari 2018).

4. Bagaimana tingkat komitmen dan ketrampilan dari aparat dan implementor?

Jawaban :

Anggota Tim Koordinasi Program Rastra Kab.Bulungan berasal dari OPD terkait dan instansi vertikal terkait dengan Program Rastra. Anggota tim koordinasi Program Rastra selaku pelaksana Program Rastra ditetapkan berdasarkan jabatan yang diemban dalam struktur organisasi OPD terkait dan instansi terkait, perlu komitmen dan untuk merealisasikan tujuan program Rastra (hasil wawancara dengan Kepala Seksi Pemberdayaan Swadaya Masyarakat Desa dan Usaha Ekonomi Desa DPMD Kab.Bulungan pada tanggal 7 Februari 2018)

TRANSKRIP HASIL WAWANCARA

JUDUL : Faktor-faktor yang mempengaruhi hasil implementasi kebijakan Program Rastra di Kab. Bulungan Provinsi Kalimantan Utara

INFORMAN : Kepala Bidang Sosial Budaya Bappeda dan Litbang Kab.Bulungan

1. Faktor-faktor yang mempengaruhi hasil implementasi Kebijakan Program Rastra di Kabupaten Bulungan Provinsi Kalimantan Utara (*George C. Edward III dan Daniel A.Mazmanian & Paul Sabatier*).

Menurut *Daniel A.Mazmanian & Paul Sabatier*:

A. Karakteristik Masalah

Pertanyaan :

1. Bagaimana tingkat kesulitan masalah Program Rastra?

Jawaban :

Program Rastra merupakan salahsatu program untuk penanggulangan kemiskinan di Kab.Bulungan, permasalahan yang dihadapi dalam penanganan kemiskinan cukup rumit, salahsatunya adalah permasalahan data penerima Program Rastra (hasil wawancara dengan Kepala Bidang Sosial Budaya Bappeda dan Litbang Kab.Bulungan pada tanggal 30 Januari 2018).

2. Bagaimana kemajemukan dari kelompok sasaran?

Jawaban :

Kelompok Sasaran dalam hal ini KPM berasal dari suku bangsa dan agama yang berbeda. Penduduk Kab.Bulungan terdiri dari suku asli yaitu, Bulungan, Tidung dan Dayak serta penduduk pendatang yang terdiri suku Bugis, Jawa, melayu dan suku lainnya yang tersebar di Kab.Bulungan. Penduduk suku asli terkadang masih mempertahankan kebudayaan yang menjadi tradisi yaitu gotong royong dan masih mempertahankan kebiasaan-kebiasaan yang sering dilakukan didaerahnya (hasil wawancara dengan Kepala Bidang Sosial Budaya Bappeda dan Litbang Kab.Bulungan pada tanggal 30 Januari 2018).

3. Bagaimana proporsi kelompok sasaran terhadap populasi?

Jawaban :

Program Rastra dilaksanakan di setiap kecamatan di Kab.Bulungan, terdiri dari 10 (sepuluh) kecamatan. Kondisi geografis Kab.Bulungan, serta lokasi antar kecamatan/desa berjauhan agak mempersulit pengawasan Program Rastra (hasil wawancara dengan Kepala Bidang Sosial Budaya Bappeda dan Litbang Kab.Bulungan pada tanggal 30 Januari 2018).

B. Karakteristik Kebijakan

Pertanyaan :

1. Seberapa besar alokasi sumberdaya finansial terhadap kebijakan Program Rastra?

Jawaban:

Pemerintah Kab.Bulungan dalam hal ini Bappeda dan Litbang Kab.Bulungan mendukung program nasional yang dicanangkan Pemerintah Pusat, dalam hal ini untuk pengalokasian dana pendampingan Program Rastra (hasil wawancara dengan Kepala Bidang Sosial Budaya Bappeda dan Litbang Kab.Bulungan pada tanggal 30 Januari 2018).

2. Seberapa besar adanya keterpautan dan dukungan antar berbagai institusi pelaksana?

Jawaban:

Pemerintah Kab.Bulungan mendukung Program nasional yang dalam hal ini Program Rastra, keberhasilan program tersebut perlu dukungan dari berbagai pihak, yang dalam hal ini OPD terkait dan instansi vertikal terkait dengan Program Rastra (hasil wawancara dengan Kepala Bidang Sosial Budaya Bappeda dan Litbang Kab.Bulungan pada tanggal 30 Januari 2018).

C. Variabel Lingkungan

Pertanyaan :

Bagaimana kondisi sosial ekonomi masyarakat dan tingkat kemajuan teknologi?

Jawaban :

Kondisi sosial ekonomi KPM Rastra di Kab.Bulungan dilihat berdasarkan pekerjaan, pendidikan, dan penghasilannya. Pekerjaan KPM Rastra di Kab.Bulungan terdiri dari nelayan, petani, buruh di perusahaan perkebunan serta ada yang bekerja tidak tetap. Untuk pendidikan KPM Rastra adalah masih rendah. Penghasilan KPM Rastra hanya pas-pasan yang terkadang tidak mencukupi karena besarnya kebutuhan hidup (hasil wawancara dengan

Kepala Bidang Sosial Budaya Bappeda dan Litbang Kab.Bulungan pada tanggal 30 Januari 2018).

2. Usaha-usaha yang dilakukan Pemerintah Daerah Kab.Bulungan terhadap faktor-faktor penghambat dalam hasil implementasi kebijakan Program Rastra di Kabupaten Bulungan?

Pertanyaan :

Sehubungan dengan faktor-faktor yang memengaruhi hasil implementasi implementasi Program Rastra di Kab.Bulungan, apa usaha-usaha yang dilakukan untuk mengatasi permasalahan tersebut ?

1. Karakteristik dari masalah
 - a. Tingkat kesulitan teknis dari masalah yang bersangkutan.

Jawaban :

Program Rastra merupakan salah satu program untuk mendukung misi Pembangunan Kab.Bulungan mewujudkan kualitas hidup masyarakat yang tinggi, maju dan sejahtera di Kab.Bulungan, adapun permasalahan yang dihadapi terkait dengan data kemiskinan yang tidak akurat, maka dari perlu perbaikan-perbaikan terhadap data penerima Program Rastra agar tepat sasaran (hasil wawancara dengan Kepala Bidang Sosial Budaya Bappeda & Litbang Kab.Bulungan pada tanggal 22 Februari 2018)

2. Lingkungan Kebijakan
 - a. Kondisi sosial ekonomi masyarakat dan tingkat kemajuan teknologi.

Jawaban :

Kondisi sosial ekonomi masyarakat dilihat dari pekerjaan dan tingkat pendidikan KPM Rastra yang masih rendah berpengaruh pada keberhasilan program Rastra, maka dari itu perlu peningkatan kemampuan KPM dalam meningkatkan pemahaman terhadap program (hasil wawancara dengan Kepala Bidang Sosial Budaya Bappeda & Litbang Kab.Bulungan pada tanggal 22 Februari 2018).

TRANSKRIP HASIL WAWANCARA

JUDUL : Faktor-faktor yang mempengaruhi hasil implementasi kebijakan Program Rastra di Kab. Bulungan Provinsi Kalimantan Utara

INFORMAN : Kepala Subdivre Perum BULOG Tarakan

1. **Faktor-faktor yang mempengaruhi hasil implementasi Kebijakan Program Rastra di Kabupaten Bulungan Provinsi Kalimantan Utara (George C. Edward III dan Daniel A. Mazmanian & Paul Sabatier).**

Menurut George C. Edward III:

A. *Komunikasi*

Pertanyaan :

Bagaimanakah pelaksanaan Sosialisasi Program Rastra di Kab. Bulungan ?

Jawaban :

Dalam pelaksanaan Sosialisasi Program Rastra yang dilaksanakan oleh Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara, Subdivre Perum BULOG Tarakan menghadiri acara tersebut, sedangkan untuk acara sosialisasi Program Rastra di Kab. Bulungan yang diselenggarakan oleh Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kab. Bulungan, salah satu narasumbernya berasal dari Perum BULOG Subdivre Tarakan (hasil wawancara dengan Kepala Subdivre Perum BULOG Tarakan pada tanggal 26 Januari 2018).

B. *Sumber daya*

Pertanyaan :

1. Bagaimana bentuk struktur pelaksana Program Rastra di Kab. Bulungan?

Jawaban :

Terjadi pergantian pejabat Kasubdivre Perum BULOG Tarakan sebanyak 3 (tiga) kali dalam 1 tahun pada tahun 2017 yang disebabkan mutasi dan pejabat memasuki masa pensiun (hasil wawancara dengan Kepala Subdivre Perum BULOG Tarakan pada tanggal 26 Januari 2018).

2. Sejauhmana wewenang pelaksana Program Rastra dalam implementasi Program Rastra?

Jawaban :

Perum BULOG Subdivre Tarakan mempunyai wewenang dalam hal menyediakan dan menyalurkan beras bersubsidi bagi kelompok masyarakat berpendapatan rendah (hasil wawancara dengan Kepala Subdivre Perum BULOG Tarakan pada tanggal 26 Januari 2018).

C. *Struktur Birokrasi*

Pertanyaan :

Bagaimana koordinasi antar pelaksana Program Rastra di Kab.Bulungan ?

Jawaban :

Perum BULOG Subdivre Tarakan selaku penyedia dan pendistribusian beras dari Gudang BULOG sampai ke Titik Distribusi (TD) yang telah disepakati, akan menyalurkan Rastra setelah berkoordinasi dengan pelaksana Program Rastra di Kecamatan tentang kesiapan pelaksana Rastra di Kecamatan, kondisi geografis setempat apakah siap disalurkan atau ditunda penyalurannya menunggu kondisi geografis dan cuaca yang baik di Kecamatan (hasil wawancara dengan Kepala Subdivre Perum BULOG Tarakan pada tanggal 26 Januari 2018).

Menurut *Daniel A. Mazmanian & Paul Sabatier*:

A. *Karakteristik Kebijakan*

Pertanyaan :

Bagaimana tingkat komitmen aparat terhadap kebijakan Program Rastra?

Jawaban :

Perum BULOG Subdivre Tarakan selaku penyedia Rastra berkomitmen menyalurkan Rastra sesuai aturan dan ketentuan, namun hambatan yang dialami dalam hal ini kualitas Rastra ditemukan kondisi Rastra yang kurang baik, banyak faktor penyebab kualitas Rastra kurang baik yaitu, terlalu lama disimpan di gudang menunggu kesiapan administrasi dan kesiapan di Titik Distribusi dan pendistribusian Rastra ke beberapa wilayah Kecamatan mengalami kerusakan yang salah satu penyebabnya terkena air hujan karena melewati alur sungai yang ditentukan pasang surut air dan faktor cuaca (hasil wawancara dengan Kepala Subdivre Perum BULOG Tarakan pada tanggal 9 Februari 2018).

B. *Variabel Lingkungan*

Pertanyaan :

Bagaimana tingkat komitmen dan ketrampilan dari aparat dan implementor?

Jawaban :

Perum BULOG Subdivre Tarakan selaku instansi vertikal terkait dengan Program Rastra Kab.Bulungan berkomitmen akan melaksanakan sesuai aturan dan ketentuan agar tujuan pelaksanaan tercapai namun hal tersebut tidak akan tercapai tanpa dukungan OPD terkait lainnya dengan Program Rastra (hasil wawancara dengan Kepala Subdivre Perum BULOG Tarakan pada tanggal 9 Februari 2018)

TRANSKRIP HASIL WAWANCARA

JUDUL : **Faktor-faktor yang mempengaruhi hasil implementasi kebijakan Program Rastra di Kab. Bulungan Provinsi Kalimantan Utara**

INFORMAN : **Kepala Seksi Harga Pasar, Pengadaan dan Pelayanan Publik Perum BULOG Subdivre Tarakan**

1. **Faktor-faktor yang mempengaruhi hasil implementasi Kebijakan Program Rastra di Kabupaten Bulungan Provinsi Kalimantan Utara (George C. Edward III dan Daniel A. Mazmanian & Paul Sabatier).**

Menurut George C. Edward III:

A. Sumber daya

Pertanyaan :

Bagaimana bentuk informasi dalam pelaksanaan Program Rastra di Kab. Bulungan?

Jawaban :

Perum BULOG Subdivre Tarakan selaku penyedia beras sejahtera untuk KPM Rastra di Kab. Bulungan akan menyalurkan beras sesuai ketentuan di Petunjuk Teknis Program Rastra Kab. Bulungan (hasil wawancara dengan Kepala Seksi Harga Pasar, Pengadaan dan Pelayanan Publik Perum BULOG Subdivre Tarakan pada tanggal 26 Januari 2018).

Menurut Daniel A. Mazmanian & Paul Sabatier:

A. Karakteristik Kebijakan

Pertanyaan :

Bagaimana kejelasan isi kebijakan Program Rastra?

Jawaban :

Rastra siap didistribusikan oleh Perum BULOG Subdivre Tarakan setelah menerima Surat Permintaan Alokasi (SP1 Rastra dari Bupati Bulungan yang ditujukan kepada Perum BULOG Subdivre Tarakan, selanjutnya Perum BULOG Subdivre Tarakan akan mendistribusikan Rastra sampai ke TD yang telah disepakati dan menunggu kesiapan pelaksana Program Rastra dilapangan dan kondisi alam dan cuaca yang mendukung untuk pendistribusiannya (hasil wawancara dengan Kepala Seksi Harga Pasar, Pengadaan dan Pelayanan Publik Perum BULOG Subdivre Tarakan pada tanggal 9 Februari 2018).

TRANSKRIP HASIL WAWANCARA

JUDUL : Faktor-faktor yang mempengaruhi hasil implementasi kebijakan Program Rastra di Kab. Bulungan Provinsi Kalimantan Utara

INFORMAN : Kepala Gudang BULOG Tanjung Selor

1. Faktor-faktor yang mempengaruhi hasil implementasi Kebijakan Program Rastra di Kabupaten Bulungan Provinsi Kalimantan Utara (*George C. Edward III dan Daniel A.Mazmanian & Paul Sabatier*).

Menurut *Daniel A.Mazmanian & Paul Sabatier*:

A. Karakteristik Kebijakan

Pertanyaan :

1. Bagaimana kejelasan isi kebijakan Program Rastra?

Jawaban :

Stock Rastra yang akan didistribusikan di Kab.Bulungan tersedia dan tersimpan di Gudang Bulog Tanjung Selor, terkecuali untuk Rastra Kecamatan Bunyu, Rastra berasal dari Gudang BULOG Tarakan karena jarak yang lebih dekat dengan Gudang BULOG Tarakan, (hasil wawancara dengan Kepala Gudang BULOG Tanjung Selor pada tanggal 12 Februari 2018).

2. Bagaimana tingkat komitmen aparat terhadap kebijakan Program Rastra?

Jawaban :

Perum BULOG Subdivre Tarakan selaku penyedia Rastra mempunyai gudang BULOG di Tanjung Selor ibukota Kab.Bulungan. Beras Rastra tersedia di gudang untuk didistribusikan sesuai dengan aturan dan ketentuan yang telah ditetapkan (hasil wawancara dengan Kepala Gudang BULOG Tanjung Selor pada tanggal 12 Februari 2018).

TRANSKRIP HASIL WAWANCARA

- JUDUL** : Faktor-faktor yang mempengaruhi hasil implementasi kebijakan Program Rastra di Kab. Bulungan Provinsi Kalimantan Utara
- INFORMAN** : Kepala Seksi Sosial Ekonomi dan Kesejahteraan Rakyat Kec. Peso Hilir

1. Implementasi Kebijakan Program Rastra di Kabupaten Bulungan Provinsi Kalimantan Utara

Pertanyaan :

1. Bagaimanakah Implementasi Kebijakan Program Rastra di Kabupaten Bulungan ?

Jawaban :

Pembagian Rastra yang tidak tepat jumlah karena dibagi rata, hal tersebut disebabkan karena KPM Rastra sebagai penerima dan yang tidak menerima mempunyai taraf hidup yang sama, apabila yang terdaftar sebagai KPM menerima Rastra, hal tersebut akan menimbulkan kecemburuan sosial dan merasa dibeda-bedakan, keterlambatan distribusi Rastra dan terkadang dirapel salah satu penyebab kualitas beras yang kurang baik, (hasil wawancara dengan Kepala Seksi Sosial Ekonomi dan Kesejahteraan Rakyat Kec. Peso Hilir pada tanggal 24 Januari 2018).

2. Faktor-faktor yang mempengaruhi hasil implementasi Kebijakan Program Rastra di Kabupaten Bulungan Provinsi Kalimantan Utara (*George C. Edward III dan Daniel A. Mazmanian & Paul Sabatier*).

Menurut *George C. Edward III*:

A. *Komunikasi*

Pertanyaan :

1. Bagaimanakah pelaksanaan Sosialisasi Program Rastra di Kab. Bulungan ?

Jawaban :

Sosialisasi Program Rastra dilaksanakan oleh Tim Koordinasi Program Rastra Kab. Bulungan di Kantor Kecamatan, Nara sumber berasal dari Tim Koordinasi Program Rastra Kab. Bulungan. Sosialisasi Program Rastra dihadiri Anggota Tim Koordinasi Program Rastra Kab. Bulungan yang berasal dari DPMD Kab. Bulungan, Bappeda dan Litbang Kab. Bulungan, Badan Pusat Statistik (BPS) Kab. Bulungan, Perum BULOG Subdivre Tarakan dan kepala Gudang BULOG Tanjung Selor. Untuk peserta sosialisasi dihadiri aparaturnya kecamatan

dan desa, Ketua RT, Keluarga Penerima Manfaat Rastra (KPM), sebagian kecil saja yang menghadiri Sosialisasi Program Rastra, dikarenakan pekerjaan KPM sebagian besar petani, pekebun dan lainnya bekerja di Perusahaan Perkebunan, serta kondisi geografis dari desa ke kecamatan yang cukup jauh, salah satu faktor penyebab Tim Koordinasi Program Rastra Kecamatan tidak melaksanakan Sosialisasi Program Rastra ditingkat desa.

(hasil wawancara dengan Kepala Seksi Sosial Ekonomi dan Kesejahteraan Rakyat Kec.Peso Hilir Kab.Bulungan pada tanggal 24 Januari 2018).

2. Bagaimanakah cara penyampaian informasi dalam pelaksanaan Program Rastra di Kab.Bulungan ?

Jawaban :

Hasil Sosialisasi dan penyampaian Juknis Program Rastra Kab.Bulungan, dan Rapat Koordinasi (Rakor) oleh Tim Koordinasi Program Rastra Kab.Bulungan, yang disampaikan kepada pada pelaksana Program Rastra di kecamatan sebagai dasar pelaksanaan Program Rastra, yang selanjutnya akan disampaikan kepada pelaksana distribusi di desa (hasil wawancara dengan Kepala Seksi Sosial Ekonomi dan Kesejahteraan Rakyat Kec.Peso Hilir pada tanggal 24 Januari 2018)

3. Sejauhmana konsistensi aturan dalam pelaksanaan Program Rastra di Kab.Bulungan ?

Jawaban :

“Aturan pelaksanaan Program Rastra mengalami beberapa perubahan dalam proses pelaksanaannya, pada saat sosialisasi yang dilaksanakan di Kec.Peso Hilir di Kab.Bulungan disampaikan secara umum, walaupun pada pelaksanaannya perubahan-perubahan yang disampaikan belum dijelaskan secara terperinci sehingga kurang dimengerti dan karena keterbatasan waktu dan ketidakhadiran peserta sosialisasi (hasil wawancara dengan Kepala Seksi Sosial Ekonomi dan Kesejahteraan Rakyat Kec.Peso Hilir Kab.Bulungan pada tanggal 24 Januari 2018).

B. Sumber daya

Pertanyaan :

1. Bagaimana bentuk struktur pelaksana Program Rastra di Kab.Bulungan

Jawaban :

Terjadi mutasi pejabat struktural pada Kantor Kec.Peso Hilir pada tahun 2017 dan tidak ada staf pada seksi Sosial Ekonomi dan Kesejahteraan Rakyat yang menangani pelaksanaan Program Rastra di

Kecamatan (Kepala Seksi Sosial Ekonomi dan Kesejahteraan Rakyat Kec.Peso Hilir Kab.Bulungan pada tanggal 24 Januari 2018).

2. Bagaimana bentuk informasi dalam pelaksanaan Program Rastra di Kab.Bulungan?

Jawaban :

Petunjuk Teknis (Juknis) Program Rastra Kab.Bulungan sebagai dasar pelaksanaan Program Rastra bagi pelaksanaan Program Rastra di Kecamatan/Desa (Kepala Seksi Sosial Ekonomi dan Kesejahteraan Rakyat Kec.Peso Hilir Kab.Bulungan pada tanggal 24 Januari 2018).

3. Fasilitas pendukung yang dibutuhkan dalam Program Rastra di Kab.Bulungan?

Jawaban :

Kurangnya sarana pendukung alat transportasi dan prasarana listrik menyebabkan aparat kecamatan kurang maksimal melaksanakan tugasnya selaku pelaksana di Kecamatan dalam hal administrasi dan monitoring Program Rastra didesa, sedangkan kurangnya prasarana gedung khusus penyimpanan beras menyebabkan beras yang belum didistribusikan ke KPM sedikit mengalami kerusakan, beras Rastra belum didistribusikan karena KPM tidak berada ditempat dikarenakan karena sedang bekerja ditempat dan daerah lain (Kepala Seksi Sosial Ekonomi dan Kesejahteraan Rakyat Kec.Peso Hilir Kab.Bulungan pada tanggal 24 Februari 2018).

C. *Disposisi*

Pertanyaan :

1. Bagaimanakah sikap pelaksana Program Rastra di Kab.Bulungan ?

Jawaban :

Pemerintah Daerah Kecamatan menyikapi sikap Pelaksana kecamatan dan pelaksana distribusi di desa yang tidak melaksanakan aturan dan ketentuan yang ditetapkan berpendapat bahwa hal tersebut merupakan solusi terbaik di dalam menghadapi permasalahan dalam Program Rastra (hasil wawancara dengan Kepala Seksi Sosial Ekonomi dan Kesejahteraan Rakyat Kec.Peso Hilir Kab.Bulungan pada tanggal 24 Januari 2018).

2. Bagaimanakah proses perekrutan/pengaturan pelaksana Program Rastra di Kab.Bulungan ?

Jawaban :

Staf/Aparat Kecamatan termasuk anggota Tim Program Rastra Kab.Bulungan, yang selanjutnya Pemerintah Kecamatan akan menetapkan SK Camat tentang pelaksana Program Rastra di Kecamatan, yang selanjutnya kepala Desa akan menetapkan pelaksana

distribusi Rastra di tingkat desa (hasil wawancara dengan Kepala Seksi Sosial Ekonomi dan Kesejahteraan Rakyat Kec.Peso Hilir Kab.Bulungan pada tanggal 24 Januari 2018).

3. Apakah ada insentif yang diberikan kepada pelaksana Program Rastra di Kab.Bulungan ?

Jawaban :

Honorarium/insentif untuk pelaksana distribusi Rastra di desa dianggarkan oleh Pemerintah Kab.Bulungan pada DPMD Kab.Bulungan Kepala Seksi Sosial Ekonomi dan Kesejahteraan Rakyat Kec.Peso Hilir Kab.Bulungan pada tanggal 24 Januari 2018).

D. Struktur Birokrasi

Pertanyaan :

1. Bagaimanakah koordinasi antar pelaksana Program Rastra di Kab.Bulungan ?

Jawaban :

Rastra yang disalurkan sampai ke Titik Distribusi (TD) selanjutnya akan disampaikan oleh pelaksana Rastra di Kecamatan sampai ke Titik Bagi (TB) (hasil wawancara dengan Kepala Seksi Sosial Ekonomi dan Kesejahteraan Rakyat Kec.Peso Hilir Kab.Bulungan pada tanggal 24 Januari 2018).

Menurut Daniel A. Mazmanian & Paul Sabatier:

A. Karakteristik Kebijakan

Pertanyaan :

Bagaimanakah kejelasan isi kebijakan Program Program Rastra?

Jawaban :

Juknis Program Rastra Kab.Bulungan yang disusun Pemerintah Kab.Bulungan disampaikan kepada Pemerintah Kecamatan sebagai dasar pelaksanaan Program Rastra (hasil wawancara dengan Kepala Seksi Sosial Ekonomi dan Kesejahteraan Rakyat Kec.Peso Hilir Kab.Bulungan pada tanggal 24 Januari 2018).

B. Variabel Lingkungan

Pertanyaan :

1. Bagaimana kondisi sosial ekonomi masyarakat dan tingkat kemajuan teknologi?

Jawaban :

Kondisi masyarakat di Kec.Peso Hilir sebagian besar berprofesi sebagai petani yang masih bercosok tanam secara tradisonal, hasil pertanian selain dikonsumsi sendiri juga ada yang dijual, profesi lainnya adalah buruh di perusahaan perkebunan (Kepala Seksi Sosial Ekonomi dan Kesejahteraan Rakyat Kec.Peso Hilir Kab.Bulungan pada tanggal 13 Februari 2018).

2. Bagaimana sikap dari kelompok pemilih terhadap Program Rastra?

Jawaban :

Untuk KPM Rastra di Kec.Peso Hilir ada beberapa desa yang membagi rata Rastra kepada semua warga, hal tersebut dilakukan untuk menghindari kecemburuan sosial karena data KPM yang tidak tepat sasaran, yang masuk dalam daftar KPM dan yang tidak masuk daftar KPM tingkat kesejahteraan sama dan malah ada yang dibawah tingkat kesjahteraannya, agar tidak merasa dibeda-bedakan dan juga tingkat pemahaman yang masih kurang dan tingkat pendidikan yang masih rendah, sehingga para pelaksana tidak melaksanakan sesuai ketentuan dan aturan (Kepala Seksi Sosial Ekonomi dan Kesejahteraan Rakyat Kec.Peso Hilir Kab.Bulungan pada tanggal 13 Februari 2018).

3. Bagaimana tingkat komitmen dan ketrampilan dari aparat dan implementor?

Jawaban :

Koordinasi antar pelaksana Program Rastra Kab.Bulungan sebagai interaksi antar berbagai instansi dan OPD terkait mempunyai peran yang penting, namun koordinasi yang dilaksanakan dengan mengumpulkan seluruh instansi dan OPD terkait dirasakan masih kurang karena hanya dilaksanakan 1 kali dalam 1 tahun (Kepala Seksi Sosial Ekonomi dan Kesejahteraan Rakyat Kec.Peso Hilir Kab.Bulungan pada tanggal 13 Februari 2018).

TRANSKRIP HASIL WAWANCARA

JUDUL : Faktor-faktor yang mempengaruhi hasil implementasi kebijakan Program Rastra di Kab. Bulungan Provinsi Kalimantan Utara

INFORMAN : Aparat Desa Long Tugu Kec.Peso Hilir

1. Faktor-faktor yang mempengaruhi hasil implementasi Kebijakan Program Rastra di Kabupaten Bulungan Provinsi Kalimantan Utara (*George C. Edward III dan Daniel A.Mazmanian & Paul Sabatier*).

Menurut *George C.Edward III*:

A. *Komunikasi*

Pertanyaan :

1. Bagaimanakah pelaksanaan Sosialisasi Program Rastra di Kab.Bulungan ?

Jawaban :

Telah dilaksanakan Sosialisasi Program Rastra tahun 2017 dan hadir diacara Sosialisasi Program Rastra di Kecamatan (hasil wawancara dengan aparat desa Long Tugu Kec.Peso Hilir Kab.Bulungan pada tanggal 24 Januari 2018).

2. Bagaimanakah cara penyampaian informasi dalam pelaksanaan Program Rastra di Kab.Bulungan ?

Jawaban:

Informasi untuk pelaksanaan Program Rastra setiap tahunnya disampaikan melalui sosialisasi dan koordinasi dengan pelaksana Program Rastra di Kecamatan (hasil wawancara dengan aparat desa Long Tugu Kec.Peso Hilir Kab.Bulungan pada tanggal 24 Januari 2018).

TRANSKRIP HASIL WAWANCARA

JUDUL : Faktor-faktor yang mempengaruhi hasil implementasi kebijakan Program Rastra di Kab. Bulungan Provinsi Kalimantan Utara

INFORMAN : KPM Program Rastra Kec. Peso Hilir Kab.Bulungan

1. Implementasi Kebijakan Program Rastra di Kabupaten Bulungan Provinsi Kalimantan Utara

Pertanyaan :

1. Bagaimanakah Implementasi Kebijakan Program Rastra di Kabupaten Bulungan ?

Jawaban :

Kami menerima Rastra tidak setiap bulannya, biasanya untuk beberapa bulan sekaligus, dan terkadang kualitas beras yang kami terima kurang baik (hasil wawancara dengan KPM Kec. Peso Hilir pada tanggal 24 Januari 2018).

2. Faktor-faktor yang mempengaruhi hasil implementasi Kebijakan Program Rastra di Kabupaten Bulungan Provinsi Kalimantan Utara (George C. Edward III dan Daniel A.Mazmanian & Paul Sabatier).

Menurut George C.Edward III:

A. Komunikasi

Pertanyaan :

1. Bagaimanakah pelaksanaan Sosialisasi Program Rastra di Kab.Bulungan ?

Jawaban :

Sosialisasi Rastra yang dilaksanakan di Kantor Kecamatan, saya tidak datang, karena saya lagi dikebun/ladang yang lumayan jauh (hasil wawancara dengan KPM Program Rastra Kec.Peso Hilir Kab.Bulungan pada tanggal 24 Januari 2018).

2. Bagaimanakah cara penyampaian informasi dalam pelaksanaan Program Rastra di Kab.Bulungan ?

Jawaban:

Biasanya apabila ada bantuan Rastra diumumkan juga pada hari minggu di gereja, masyarakat pada hari minggu tidak keladang/kebun karena waktunya ibadah. (hasil wawancara dengan KPM Program Rastra Kec.Peso Hilir Kab.Bulungan pada tanggal 24 Januari 2018).

Menurut *Daniel A.Mazmanian & Paul Sabatier*:

B. Variabel Lingkungan

Pertanyaan :

Bagaimana kondisi sosial ekonomi masyarakat dan tingkat kemajuan teknologi?

Jawaban :

Pekerjaan kami petani, pekebun, karena lahan kami jauh dari tempat tinggal, biasanya 1 minggu di kebun/ladang baru kembali ke rumah di desa, karena BBM mahal apabila bolak-balik rumah ke kebun/ladang setiap harinya. (hasil wawancara KPM Program Rastra Kec.Peso Hilir Kab.Bulungan pada tanggal 24 Januari 2018).

