

Faktor-faktor yang Mempengaruhi Efektivitas Kebijakan Impor Sapi Potong di Propinsi Jawa Barat

Factors that Influenced the Implementation of Beef Cattle's Import Policy in West Java

D. Yuzaria¹⁾ dan D. Suryadi²⁾

¹⁾Fakultas Peternakan Universitas Andalas, Kampus Unand Limau Manis Padang 25163

²⁾Fakultas Peternakan Universitas Padjadjaran, Jl. Raya Jatinangor Sumedang, Jawa Barat
email : dwiyuzaria@gmail.com

(Diterima : 14 Oktober 2010; Disetujui : 20 Januari 2011)

ABSTRACT

West Java is an imported-beef feedlotter region. Almost 50% of imported cow from Australia are catted in several district and city. The ammount of catted imported beef increases every year. Its shows that the implementation of import policy has not been optimal. It did not develop the business of local cattle production. The condition was suspected because of lack of effective implementation of policies by the authorities. This study aims to analyze how the varied pattern of the implementtation of beef import policy reviewed from the aspect of communication, resources, disposition and bureaucratic structure. Research conducted in fifteen distric and city in West Java. This research used the survey method, multistage random sampling, analyzed by using the model of Edward to measure the level policy implementation. The result are, (1) there were pattern variations in import policy implementation: 2) In general, implementation of the import policy, varies from moderate to good. 3) Implementation from the province into districts varies with the medium pattern. 4) Sukabumi, Cianis and Bandung district is better than the other several district and cities in West Java. Conclusion: policy implementation not yet effective and differs depending on resources.

Keywords : Implementation, import policy, beef cattle

PENDAHULUAN

Implementasi kebijakan impor diharapkan dapat menurunkan jumlah volume impor sapi potong, tapi kenyataannya volume impor meningkat dari tahun ke tahun. Pemerintah melakukan impor bakalan pada dasarnya bertujuan untuk mendukung program swasembada daging nasional 2010. Untuk mencapai swasembada daging pemerintah telah menetapkan strategi sebagai berikut: (1) pengembangan wilayah berdasarkan komoditas ternak unggulan, (2) pengembangan kelembagaan petani peternak, (3) peningkatan usaha dan industri peternakan, (4) optimalisasi pemanfaatan dan pengamanan serta perlindungan sumberdaya alam lokal, (5) pengembangan kemitraan yang lebih luas dan saling menguntungkan, (6) mengembangkan teknologi tepat guna yang ramah lingkungan (Sudrajat, 2003). Menurut Ilham (2006), seharusnya impor sapi bakalan hanya dapat dilakukan dalam jangka pendek dan dalam bentuk ternak sebagai sumberdaya. Dengan demikian sumberdaya yang ada dapat diperbaharui sehingga nilai tambah industri lebih banyak diperoleh didalam negeri.

Mengalirnya impor bakalan sapi potong ke dalam negeri bermula dari dikeluarkannya kebijakan Mei 1995. Pemerintah mengikuti kesepakatan perdagangan Internasional dengan cara membuka diri terhadap produk impor pertanian dan peternakan. Konsekuensinya pemerintah harus menurunkan tarif impor bakalan dari 5% menjadi 0%. Atas desakan IMF pada tahun 1998 melalui inpres no 2, pemerintah menghapuskan segala hambatan perdagangan internasional dengan alasan untuk meningkatkan daya saing, termasuk dalam perdagangan sapi potong. Implikasinya terjadi peningkatan jumlah impor yang sangat besar sampai saat ini (Ilham, 2009). Kebijakan ini diambil pemerintah dengan harapan akan meningkatkan jumlah populasi ternak lokal. Namun menurut Ilham dan Yusdja (2004) hanya dengan memanfaatkan keunggulan komparatif dan peningkatan daya saing, Indonesia dapat mempunyai peluang untuk menjadi sumber sapi potong dunia, paling tidak untuk memenuhi permintaan dalam negeri.

Pada sisi lain, menurut Ilham dan Yusdja (2004), permasalahan peternakan terdapat pada hampir diseluruh simpul-simpul agribisnis, mulai

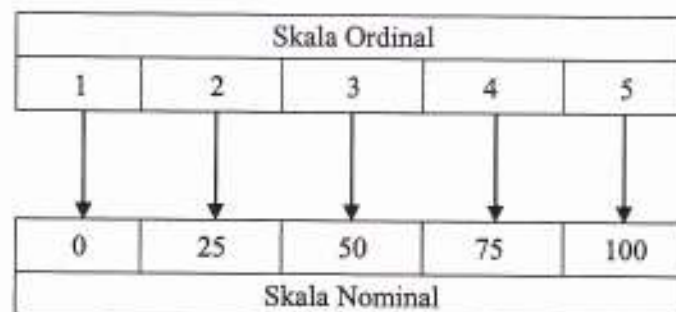
dari pengadaan sarana produksi, budidaya, pengolahan, pemasaran sampai pada simpul-simpul agribisnis dan organisasi pemerintah yang bekerja tidak saling menunjang dan tidak saling seimbang, akibatnya strategi dan kebijakan pemerintah menjadi tidak efektif. Dari sisi pemerintahan banyak hal lain yang dapat menjadi penyebab tidak efektifnya kebijakan, antara lain karena adanya distorsi dalam implementasi. Kendala yang paling berpengaruh terhadap implementasi kebijakan adalah, tidak memadainya sumberdaya manusia baik dari segi jumlah, kualitas maupun kemauan implementator untuk mengimplementasikannya dengan baik. Disamping itu minimnya sumberdaya keuangan dan struktur birokrasi berbelit-belit, juga menjadi kendala dalam mengimplementasikan kebijakan.

Pearson *et al.* (2005) mengemukakan bahwa kebijakan digunakan pemerintah untuk mengubah *outcomes* perekonomian. Kebijakan dapat mempengaruhi berbagai kelompok dengan dampak yang berbeda, sifatnya spesifik lokasi dan berpengaruh langsung pada pendapatan dan kesejahteraan petani. Kebijakan dapat memacu dan menghambat pembangunan pertanian. Ada kelompok yang menerima manfaat, ada pula yang menderita kerugian dari pemberlakuan kebijakan, yang menyebabkan terjadinya transfer dari

anggaran pemerintah kepada produsen dan konsumen dan sebaliknya.

Kebijakan pemerintah tentang impor sapi bakalan masih menjadi kontroversi, hal ini tergambar dari hasil penelitian Pusat Studi Pembangunan IPB (2003) yang menunjukkan bahwa impor sapi bakalan memberi dampak positif dalam kebutuhan daging nasional, peningkatan pendapatan masyarakat dan menstimulir ekonomi, terutama industri hilir (industri pakan). Berbeda dengan hasil penelitian Yusdja *et al.* (2004) menunjukkan hasil yang berlawanan. Impor sapi bakalan ternyata memberidampak negatif terhadap usaha penggemukan sapi lokal, terutama peternakan rakyat. Kedua penelitian ini dilakukan dengan pendekatan hasil (*outcomes*) dengan hasil yang saling bertolak belakang, maka perlu dilakukan penelitian dengan pendekatan proses, dengan melihat faktor-faktor yang berpengaruh dalam mengimplementasikan kebijakan.

Studi pendahuluan yang dilakukan pada beberapa kantor dinas Peternakan sebagai instansi yang mengimplementasikan kebijakan impor sapi bakalan ini, terlihat adanya berbagai permasalahan krusial yang patut diduga sebagai penyebab tidak efektifnya implementasi kebijakan impor ini. Beberapa fenomena tersebut antara lain.



Gambar 1. Proses konversi skala ordinal dan skala nominal

$$\text{Means of Internal} = \frac{(\text{Density of Lower Unit}) - (\text{Density of Upper Unit})}{(\text{Area Bellow Upper Unit}) - (\text{Area Bellow Lower Unit})}$$

Keterangan: *Method Successive Interval* (, 1994)

Tabel 1. Variasi pola implementasi kebijakan, kelas interval dan median masing-masing interval

Pola Implementasi	Kelas Interval		Median
	Ideal	Temuan	
A	80 - 100	85 - 99	92
B	60 - 79	63 - 77	70
C	40 - 59	43 - 59	51
D	20 - 39	20 - 42	31

- a. Tidak memadainya peran dinas terkait dalam proses importasi sapi bakalan impor ini sehingga tidak mempunyai kewenangan dalam pemberian sanksi terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh perusahaan importir.
- b. Otonomi daerah yang diberlakukan pemerintah ikut berpengaruh terhadap efektifitas implementasi kebijakan, karena pemerintah daerah merasa kurang mempunyai keterkaitan dengan program pemerintah pusat sehingga mereka seolah-olah tidak berkepentingan dalam mengimplementasikan kebijakan impor ini.
- c. Aksesibilitas maupun rentang kendali antar tingkatan pemerintahan (pusat provinsi-kabupaten/kota) berkurang yang menyebabkan terhambatnya arus informasi kebijakan, perbedaan pemahaman antara perumus kebijakan dan pelaksana.
- d. Kapasitas sumberdaya yang dimiliki kabupaten/kota untuk mengimplementasikan kebijakan impor sapi bakalan ini tidak memadai.

Berdasarkan hasil diatas diduga akan ditemukan berbagai pola implementasi kebijakan, yang berbeda pada masing-masing kabupaten dan kota. Ada empat faktor kritis (*four critical factor*) yang mempengaruhi keefektifan implementasi kebijakan publik yaitu faktor komunikasi, sumberdaya, sikap pelaksana dan struktur birokrasi (Edward III, 1980). Oleh karena itu relevan untuk dilakukan penelitian mengenai faktor-faktor yang

berpengaruh terhadap keefektifan implementasi kebijakan impor sapi bakalan ini, mengingat implementasi kebijakan seringkali menjadi titik lemah pelayanan publik. Perlu diketahui juga sejauhmana kebijakan impor sapi bakalan yang bersifat nasional, diimplementasikan di provinsi, kabupaten dan kota yang memiliki kondisi dan karakter yang spesifik. Disamping itu belum ada penelitian yang meneliti tentang efektifitas implementasi kebijakan impor sapi bakalan ditingkat provinsi dan kabupaten/kota.

Penelitian ini bermaksud untuk mengumpulkan informasi dan menganalisis pola implementasi kebijakan impor sapi yang ditemukan ditinjau dari aspek komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi daerah-daerah yang berkewajiban menerapkan kebijakan tersebut.

MATERI DAN METODE

Penelitian dilakukan dengan metoda survey terhadap pelaksana kebijakan impor yang terdiri dari pejabat pada instansi yang berwenang menerapkan kebijakan impor dalam hal ini Dinas Peternakan, mulai dari tingkat propinsi sampai ke Kabupaten/kota di Provinsi Jawa Barat. Penarikan sampel dilakukan secara purposive dengan menetapkan daerah sampel yang mempunyai populasi sapi potong lokal minimal 18.000 ekor, kemudian dari kabupaten/kota terpilih di pilih yang terdekat ke sentra konsumen, sehingga di peroleh 15 kabupaten/kota. Jumlah responden diambil secara acak 3 orang Pejabat pada Dinas Peternakan, sehingga jumlah responden sebanyak 45 orang.

Tabel 2. Variasi pola implementasi

Uraian	Pola Implementasi	Median
Variasi Pola Implementasi	A	90
	B	71
	C	51
	D (Digabung dengan C)	31

Tabel 3. Pola implementasi kebijakan dari departemen pertanian ke pemerintah Provinsi Jawa Barat

Uraian	Komunikasi	Sumber Daya	Disposisi	Struktur Birokrasi	Simultan
Departemen Jawa Barat Pertanian	C	C	B	C	C
	%				
Departemen Jawa Barat Pertanian	57,78	47,50	61,67	52,22	54,79

*B = 60-75%, C = 40-55%

Kebijakan impor dengan pengenaan tarif impor maupun kuota impor, bertujuan melindungi produsen dalam negeri karena harga di pasar dunia lebih murah. Hal ini dilakukan agar produk impor yang dijual di dalam negeri harganya akan menjadi lebih mahal, sehingga produk domestik tetap berpeluang untuk bersaing dengan produk impor. Untuk pencapaian hasil pelaksanaan kebijakan dilapangan sangat ditentukan oleh faktor-faktor yang melekat pada pelaksanaannya di lapangan. Edward III (1980) menyatakan pengukuran *cost-effectiveness* ini dapat dilakukan dengan menganalisis empat faktor yang menentukan variasi efektivitas dan efisiensi implementasi kebijakan publik, yaitu komunikasi, sumberdaya, disposisi dan struktur birokrasi yang berinteraksi satu sama lain dan membentuk pola-pola tertentu.

Ada empat faktor kritis (*four critical factor*) yang mempengaruhi keefektifan implementasi kebijakan publik yaitu faktor komunikasi, sumberdaya, sikap pelaksana dan struktur birokrasi (Edward III, 1980). Untuk memperoleh data dari keempat faktor yang mempengaruhi implementasi ini digunakan kuesioner (dengan skala likert) yang disebarakan pada aparat pemerintah yang berwenang pada dinas terkait. Pada penelitian ini dirumuskan beberapa konsep dan batasan untuk variabel-variabel yang diamati yaitu Variasi pola implementasi kebijakan impor sapi bakalan, keadaan yang akan diukur dengan menggunakan skala pengukuran Edward III dengan dimensi dan indikator-indikator sebagai berikut:

- a. Dimensi Komunikasi (X_1) dengan indikator kejelasan, keakuratan dan konsistensi perintah-perintah implementasi pelaksanaan ke pihak-pihak yang bertanggung jawab untuk mengimplementasikannya.
- b. Dimensi Sumberdaya (X_2) dengan indikator kecukupan jumlah staf, kecukupan keahlian staf, relevansi dan kecukupan informasi untuk mengimplementasikan kebijakan, kewenangan untuk memastikan apakah kebijakan telah dilaksanakan sesuai yang diinginkan, dan kecukupan sarana dan prasarana.
- c. Dimensi disposisi atau sikap para pelaksana implementasi (X_3) dengan indikator pemahaman mengenai apa-apa yang harus dilakukan, kemampuan untuk melakukannya, kemauan untuk melaksanakannya dan persepsi mereka terhadap kebijakan tersebut.

- d. Dimensi struktur birokrasi (X_4) pada lembaga-lembaga yang melaksanakan implementasi kebijakan, dengan indikator keutuhan organisasi, koordinasi dan kerja sama.

Horn (1975) memperkenalkan model implementasi dengan enam komponen basis yang membentuk ikatan (*linkage*) antara kebijakan dan pencapaiannya dipengaruhi oleh faktor-faktor berikut, (1) Tujuan dan ukuran kebijakan, (2) Sumber-sumber kebijakan seperti dana, sarana dan prasarana, (3) Komunikasi antar organisasi dan kegiatan pelaksana, (4) Karakteristik pelaksana, hal ini yang tidak terlepas dari struktur birokrasi (5) Kondisi ekonomi, sosial dan politik yang berpengaruh terhadap variabel lingkungan dan keberhasilan pencapaian hasil, (6) Kecendrungan pe-laksana, pengalaman individu sangat berperan dalam menginterpretasikan kebijakan.

Skala pengukuran yang digunakan adalah skala likert, dengan hasilnya adalah data indikator 1 (sangat buruk) sampai dengan 5 (sangat baik). Sebelum dianalisis dilakukan proses konversi skala ordinal ke skala nominal dengan rumusan seperti pada gambar 1. Kemudian data dianalisis dengan model *Edwards III*, dengan menggunakan rumus : *Method Successive Interval* dari Hays (dalam Rasyid, 1994),

Untuk menentukan kategori pola implementasi, skor yang sudah di transformasi menjadi skala interval seperti terlihat pada Tabel 1. Langkah selanjutnya adalah melakukan uji signifikansi perbedaan median antara Pola A dengan Pola B, Pola B dengan Pola C, Pola C dengan pola D. Jika uji signifikansi antara dua pola menghasilkan perbedaan yang signifikan, maka kedua pola tersebut mencerminkan variasi pola yang berbeda, dan sebaliknya. Melanjutkan ilustrasi di atas, maka hasil akhir pola variasi ilustratifnya seperti pada Tabel 2.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Berdasarkan hasil analisis, secara umum implementasi kebijakan impor sapi bakalan ini masih belum efektif, hal ini terlihat dari masih meningkatnya jumlah impor sapi potong dari tahun ke tahun, hal ini membuktikan bahwa implementasi kebijakan tidak banyak berpengaruh pada kinerja usaha penggemukan sapi potong di Provinsi Jawa Barat. Pola implementasi dari Departemen Pertanian ke Provinsi Jawa Barat di pada Tabel 3.

Tabel 4. Gambaran implementasi pola implementasi kebijakan dari Provinsi Jawa Barat ke kabupaten/kota

	Basis A	Komunikasi	Sumber Daya	Disposisi	Struktur Birokrasi	Simultan
Provinsi Jawa Barat	Indramayu	C	C	C	C	C
	Karawang	C	C	B	C	C
	Sukabumi	C	C	B	B	B
	Kuningan	C	C	C	C	C
	Majalengka	C	C	C	C	C
	Ciamis	C	C	B	B	B
	Kab. Cirebon	C	C	C	B	C
	Purwakarta	C	C	C	B	C
	Cianjur	C	C	B	C	C
	Sumedang	B	C	C	C	C
	Kab Bekasi	C	C	C	C	C
	Kota Bekasi	C	C	C	C	C
	Kab. Bandung	B	C	C	B	B
	Garut	C	C	B	C	C
	Tasikmalaya	C	C	B	B	C
%						
Provinsi Jawa Barat	Indramayu	60,00	55,83	54,17	51,11	55,28
	Karawang	60,00	57,92	62,50	55,56	58,99
	Sukabumi	56,30	52,22	69,44	62,22	60,05
	Kuningan	46,67	49,72	52,22	46,67	48,82
	Majalengka	52,22	50,42	57,50	54,44	53,65
	Ciamis	59,26	55,83	63,33	71,85	62,57
	Kab. Cirebon	54,67	52,00	56,33	68,00	57,75
	Purwakarta	55,56	52,92	55,00	68,89	58,09
	Cianjur	47,78	42,92	65,00	51,11	51,70
	Sumedang	63,70	50,83	56,67	48,15	54,84
	kab Bekasi	57,78	53,33	58,75	55,56	56,35
	kota bekasi	49,44	52,71	54,17	59,44	53,94
	Kota Bandung	60,44	57,83	58,33	69,78	61,60
	Garut	47,78	42,92	65,00	51,11	51,70
	Tasikmalaya	56,30	52,78	66,67	62,96	59,68

Keterangan: B = 60-79%, C = 40-59%

Tabel 5. Uji signifikansi perbedaan pola implementasi dari Provinsi Jawa Barat ke masing-masing kabupaten/kota (uji statistik anova)

Provinsi	Kab/Kota	Rata-rata	F-hitung	P-value	Keterangan
Provinsi Jawa Barat	Indramayu	55,28	2,822	0,006	Berbeda Signifikan
	Karawang	58,99			
	Sukabumi	60,05			
	Kuningan	48,82			
	Majalengka	53,65			
	Ciamis	62,57			
	Kab. Cirebon	57,75			
	Purwakarta	58,09			
	Cianjur	51,70			
	Sumedang	54,84			
	Kab Bekasi	56,35			
	Kota Bekasi	53,94			
	Kota Bandung	61,60			
	Garut	51,70			
	Tasikmalaya	59,68			

Secara keseluruhan implementasi kebijakan impor dari Departemen Pertanian ke Provinsi Jawa Barat berdasarkan aspek-aspek yang diteliti memperlihatkan kategori sedang (C), kecuali pada aspek disposisi yaitu dengan kategori baik. Pola implementasi dari Provinsi Jawa Barat ke kabupaten/kota di wilayah provinsi ini disajikan dalam Tabel 4.

Berdasarkan Tabel 4. ditemukan lima pola implementasi yang berbeda. Pola pertama adalah implementasi kategori C pada semua aspek. Pola pertama ini terbentuk pada implementasi kebijakan dari Provinsi Jawa Barat ke Kabupaten Indramayu, Kuningan, Majalengka, Sumedang, Kabupaten Bekasi dan Kota Bekasi.

Pola kedua implementasi kategori B pada aspek disposisi dan implementasi kategori C pada aspek komunikasi, sumber daya dan struktur birokrasi. Pola kedua ini ditemukan pada implementasi kebijakan dari provinsi Jawa Barat ke Kabupaten Karawang dan Kabupaten Cianjur.

Pola ketiga adalah implementasi kategori B pada aspek disposisi dan struktur birokrasi, implementasi kategori C pada aspek komunikasi, dan sumber daya. Pola ketiga ini ditemukan pada implementasi kebijakan dari provinsi Jawa Barat ke Kabupaten Sukabumi dan Ciamis. Pola keempat adalah implementasi kategori B pada aspek struktur birokrasi. implementasi kategori C pada aspek komunikasi, sumber daya dan disposisi. Pola keempat ini ditemukan pada implementasi kebijakan dari provinsi Jawa Barat ke Kabupaten/Kota Cirebon dan Kabupaten Purwakarta. Pola kelima adalah implementasi kategori B pada komunikasi. Implementasi kategori C pada aspek sumberdaya, disposisi dan struktur birokrasi. Pola kelima ini dijumpai pada implementasi kebijakan dari Provinsi Jawa Barat ke Kabupaten Sumedang.

Hasil uji signifikansi, perbedaan pola implementasi dari Provinsi Jawa Barat ke kabupaten/kota di lingkungan provinsi ini disajikan pada Tabel 5. Berdasarkan Tabel 5 dapat diketahui bahwa nilai probabilitas adalah sebesar 0,006. Dengan menggunakan kriteria uji tolak H_0 (terdapat perbedaan pola implementasi kebijakan) jika nilai probabilitas lebih rendah dibandingkan 0,05. Tabel ini juga memperlihatkan nilai probabilitas (0,006) yang lebih rendah dibandingkan dengan 0,05. Artinya, terdapat perbedaan yang signifikan pola implementasi kebijakan di kabupaten/kota di Provinsi Jawa Barat.

Secara keseluruhan pelaksanaan implementasi kebijakan impor di setiap kabupaten/kota di Provinsi Jawa Barat memperlihatkan kategori sedang (C) atau belum memadai, kecuali di Kabupaten Sukabumi, Kabupaten Ciamis dan Bandung dengan kategori baik (B). Perbedaan pola implementasi akan dibahas berdasarkan dimensi implementasi berikut:

Komunikasi

Hasil penelitian aspek komunikasi, menunjukkan bahwa pola implementasi kategori C berdasarkan perhitungan dengan skala likert merupakan kategori sedang. Hal ini sesuai dengan jawaban responden di dinas terkait, bahwa mereka mengetahui tentang kebijakan impor sapi potong, akan tetapi ketidakjelasan selain pada substansi kebijakan itu sendiri juga tidak jelasnya perintah kebijakan yang diterima. Hal ini dapat dipahami karena kebijakan impor ini dikomunikasikan melalui Direktorat Jenderal Peternakan ke Dinas Peternakan Provinsi Jawa Barat sebagai instansi di bawahnya secara umum. Padahal kebijakan ini memerlukan banyak penafsiran serta petunjuk teknis dan petunjuk pelaksanaan. Dalam hal kejelasan dan keakuratan informasi dalam kebijakan impor dapat mereka pahami, akan tetapi karena implementasi kebijakan tidak pernah dilaksanakan di tingkat daerah, maka mereka tidak mengetahui bagaimana konsistensi dari kebijakan impor itu sendiri.

Sumberdaya

Dari aspek sumberdaya implementasi kebijakan impor di semua kabupaten dan kota sampel berada pada kategori sedang (C), hal ini memang menggambarkan jawaban-jawaban yang diberikan responden yang mengatakan bahwa sumberdaya yang tersedia untuk mengimplementasikan kebijakan impor ini di tingkat Kabupaten dan Kota tidak memadai, dari sisi jumlah pegawai yang cukup mengerti dengan konten kebijakan sangat terbatas, disamping itu tingkat keahlian yang cukup memadai untuk mengimplementasikan kebijakan yang memerlukan cara komunikasi, keterampilan menganalisa permasalahan baik di lapangan maupun secara administratif juga sangat terbatas. Hal ini terjadi karena mereka jarang dilibatkan dalam importasi sehingga pengetahuan mereka tentang proses importasi ini sangat minim. Meskipun melaksanakan kebijakan importasi sapi potong ini secara resmi telah dilimpahkan ke

tingkat provinsi dan kabupaten/kota, namun dalam pelaksanaannya importir tidak pernah berhubungan dengan dinas di tingkat provinsi, kabupaten dan kota. Para importir lebih banyak berhubungan langsung dengan Direktorat Jenderal Peternakan di Departemen Pertanian serta di Kantor Bea dan Cukai di Pelabuhan Tanjung Periuk, Jakarta.

Menurut Edwards III (1980) meskipun aspek komunikasi telah berjalan baik, akan tetapi bila tidak didukung dengan sumber daya yang memadai, maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan efektif. Sumberdaya finansial merupakan hal pokok dalam proses implementasi. Lemahnya sumberdaya finansial menghambat proses implementasi. Beberapa faktor yang menyebabkan lemahnya sumberdaya finansial ini adalah : 1) keterbatasan pemerintah dalam mendapatkan anggaran untuk membiayai pemerintahan dan pembangunan karena terbatasnya sumber-sumber yang dimiliki 2) faktor politis yang lebih banyak membiayai pembangunan fisik, fasilitas pendidikan dan kesehatan, 3) faktor manajerial dari aparatur yang menangani anggaran dalam menyusun rencana anggaran dan kemampuan meyakinkan pembuat keputusan.

Disamping jumlah dan kemampuan personal, sumberdaya organisasi juga sangat diperlukan, ketersediaan sarana dan prasarana yang memadai. Responden di Provinsi Jawa Barat mengatakan tidak ada sarana yang memadai misalnya hal yang paling penting keberadaan karantina hewan sebagai banteng dalam pencegahan penyebaran penyakit menular. Walaupun DKI Jakarta sebagai pintu gerbang masuknya sapi impor, memiliki instalasi karantina hewan namun kapasitasnya tidak memadai untuk menampung kapasitas impor yang dilakukan oleh importir, sehingga pemerintah mengizinkan importir memiliki instalasi karantina hewan sementara (IKHS), tetapi importir tetap harus membayar biaya sewa kandang di karantina hewan milik pemerintah. Belakangan izin Instalasi Karantina Hewan Sementara (IKHS) dijadikan permanen dengan persyaratan yang ditetapkan pemerintah misalnya harus melengkapi dengan dokumen Amdal, UKL/UPL yang merupakan beban biaya baru bagi importir.

Disposisi

Dimensi disposisi atau sikap para pelaksana implementasi dengan indikator pemahaman mengenai apa-apa yang harus dilakukan, kemampuan untuk melakukannya, kemauan untuk

melaksanakannya dan persepsi mereka terhadap kebijakan tersebut.

Hasil penelitian di provinsi Jawa Barat dimensi disposisi dalam penelitian ini memperlihatkan bahwa lebih banyak kabupaten/kota yang berada pada kategori B, yang menunjukkan dimensi disposisi lebih berpengaruh dibandingkan dimensi komunikasi, sumberdaya dan struktur birokrasi. Artinya ada kemauan dari para implementator untuk mengimplementasikan kebijakan impor ini. Kurangnya pengaruh ketiga dimensi lain terhadap keefektifan implementasi kebijakan disebabkan oleh rendahnya tingkat komunikasi antara pembuat kebijakan dalam hal ini pemerintah pusat dengan implementator di daerah. Terjadinya hambatan komunikasi disebabkan kurangnya jumlah, kualitas dan kemauan sumberdaya manusia (implementator), disamping itu juga minimnya sumberdaya finansial yang dimiliki daerah untuk melaksanakan kebijakan impor.

Dimensi struktur birokrasi

Struktur birokrasi mempunyai peranan penting dalam mengefektifkan proses implementasi kebijakan. Hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa Struktur birokrasi di kabupaten/kota yang diteliti memiliki kategori B dan C, akan tetapi pengamatan di lapangan ditemukan hasil bahwa sebagian besar daerah itu mempunyai struktur birokrasi yang relatif jelek sebagai sebuah organisasi publik. Pembagian tugas tidak sesuai dengan posisi yang diduduki, misalnya Kepala Sub Dinas Peternakan tidak mengemban tugas memberi rekomendasi kepada importir, tetapi dipegang oleh Kepala Balai. Spesialisasi profesi masih sangat kurang, seperti yang dinyatakan pada dimensi sumberdaya staf dengan spesialisasi peternakan sangat sedikit untuk dapat memahami bidang peternakan yang mereka geluti.

Secara umum di provinsi Jawa Barat yang menjadi objek penelitian proses implementasi kebijakan impor tidak berjalan dengan baik, karena kurangnya koordinasi empat dimensi implementasi yang ditetapkan Edward. Untuk itu upaya memaksimalkan fungsi ke-empat dimensi implementasi sangat diperlukan.

Selain itu otonomi daerah juga menjadi salah satu penghalang dalam implementasi kebijakan impor ini karena daerah lebih mendahulukan kepentingan daerah dan kebijakan-kebijakan tingkat daerah. Di samping itu perintah yang diberikan secara langsung atau sistem sentralisasi, melalui cara komunikasi dengan saluran komunikasi yang jelas

dan ringkas serta konsisten akan menghasilkan implementasi yang lebih baik dibandingkan dengan sistem desentralisasi (otonomi).

Rangkuman berbagai kendala implementasi kebijakan impor

Menurut Ellis (1992), berbagai kendala pelaksanaan implementasi yang terdiri dari constraint, factor beyond control dan side effects, akan mempengaruhi pencapaian hasil. Berikut ini diuraikan berbagai kendala yang ditemui dalam proses implementasi kebijakan impor.

- a. Fungsi dinas terkait di tingkat provinsi dan kota/kabupaten dalam proses implementasi hanya memberikan rekomendasi teknis bahwa perusahaan importir layak untuk melakukan importasi bakalan. Sangat terbatasnya fungsi organisasi di tingkat provinsi dan kota/kabupaten dalam proses implementasi kebijakan, menyebabkan sikap pelaksana terhadap kebijakan dan implementasi kebijakan terlihat sangat kurang
- b. Kendala Sumberdaya Manusia sebagai pelaksana Implementasi kebijakan baik dari jumlah yang belum memadai maupun dari kualitas yang tidak mempunyai kompetensi secara teknis dibidang penanganan impor sapi bakalan ini. Misalnya kemampuan teknis mendeteksi apakah bakalan yang di impor betina bunting atau bukan, dan lain-lain. Lemahnya sisi Sumberdaya ini ditemukan di semua daerah.
- c. Disamping jumlah dan kualitas sumberdaya yang tidak memadai, tidak dicantumkannya sanksi bagi importir yang melanggar kebijakan impor juga menyebabkan proses pengawasan tidak sepenuhnya dilakukan oleh pihak-pihak yang harusnya melakukan tugas pengawasan (pelaksana implementasi kebijakan)
- d. Kendala Sumberdaya finansial. Di setiap daerah anggaran untuk proses implementasi kebijakan impor sangat terbatas, apalagi sejak otonomi daerah implementasi kebijakan diserahkan pada ketersediaan dana anggaran di daerah baik provinsi maupun kota/Kabupaten, hal ini menyebabkan daerah yang merasa tidak terlalu berkaitan erat dengan proses importasi tidak mengalokasikan anggarannya untuk proses implementasi kebijakan impor ini.
- e. Kendala Sarana dan Prasarana, salah satu yang sangat penting perlu adalah fasilitas karantina. Kurangnya kapasitas karantina menyebabkan pemerintah memberikan kesempatan bagi

importir untuk mengkarantina sapi bakalan impornya di kandang sendiri dengan dikeluarkan IKHS atau Izin Karantina Hewan Sementara, yang sifatnya sekarang menjadi permanen, dengan ditetapkannya peraturan bahwa Fasilitas Karantina yang akan diperpanjang izinnya bila memenuhi persyaratan kapasitas, uki/upl bahkan amdal dll, sesuai yang ditetapkan pemerintah. Dari hasil wawancara dengan salah satu perusahaan importir di banten, sekarang IKHS nya dibekukan karena tidak memenuhi persyaratan yang ditetapkan pemerintah. Sementara menurut perusahaan kalau importir harus menyiapkan karantina dengan persyaratan yang ditetapkan usaha mereka tidak akan menguntungkan karena besarnya investasi untuk membangun sarana karantina ini, padahal mereka masih tetap harus membayar di karantina milik pemerintah. Dalam hal ini sepertinya pihak karantina menerima penghasilan tanpa harus sibuk melaksanakan tugas karantina. Seharusnya investasi besar seperti fasilitas karantina disediakan oleh pemerintah, disamping dapat mengawasi kemungkinan penyebaran penyakit juga dapat menjadi sumber pendapatan pemerintah dengan menarik sewa kepada importir. Akan tetapi bagi provinsi yang anggaran belanja daerahnya kecil akan mengalami kesulitan untuk membangun fasilitas karantina yang merupakan Investasi bagi Pemerintah Daerah.

Faktor yang tidak terkontrol

Otonomi daerah, merupakan faktor lain yang selama ini tidak menjadi perhatian pembuat kebijakan. Oleh karena adanya hak-hak otonomi daerah maka implementasi kebijakan tidak bisa diterapkan seperti yang diharapkan pembuat kebijakan. Artinya ada hambatan komunikasi dalam proses sosialisasi dari pembuat kebijakan kepada pelaksana implementasi. Daerah yang pemilihan kepala daerahnya tidak melalui pilkada, DKI Jakarta, implementasi berjalan lebih baik karena kepala daerah dapat mengkomunikasikan dan memerintahkan implementasi dengan tegas, karena akan berdampak pada jabatan yang diemban. Sementara daerah yang kepala daerahnya dipilih melalui pilkada, bupati tidak harus melaksanakan tugas dari gubernur sepenuhnya, karena akan lebih mementingkan kebutuhan daerahnya, dan tidak harus bertanggungjawab pada gubernur tetapi kepada rakyat melalui DPRD masing-masing. Artinya bila kebijakan impor mengikuti peraturan

otonomi daerah (desentralisasi) implementasi kebijakan menjadi kurang efektif.

Efek samping

- a. IKHS dapat dimanfaatkan oleh importir yang nakal untuk langsung menjual bakalan impornya kepada feedloter yang bukan importir yang skalanya lebih kecil, sehingga mereka tidak perlu mengkarantina bakalan di kandang sendiri karena sudah didistribusikan, hal ini bisa berakibat tidak terdeteksinya penyakit menular yang mungkin terbawa dalam importasi sapi bakalan ini. Disamping itu biaya karantina yang tetap harus dibayar ke pihak pemerintah dapat dipungut ke pembeli bakalan langsung tersebut. Jadi importir mendapat dua kali keuntungan, dari perdagangan bakalan secara langsung tanpa harus mengemukakan dulu, kedua bebas dari biaya karantina
- b. Adanya kepentingan pihak-pihak penguasa dalam memanfaatkan berbagai peluang dari lemahnya tingkat pengawasan untuk mendapatkan keuntungan juga menjadi kendala non teknis implementasi kebijakan impor ini.
- c. Kebijakan tarif dan pajak-pajak lainnya biasanya dapat mempersubur adanya penyelundupan seperti halnya penyelundupan daging sapi
- d. Peternak lokal menjadi kurang mempunyai daya juang untuk mengembangkan produksinya karena merasa diproteksi dengan tingginya harga aktual akibat adanya tarif

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Secara umum pola implementasi kebijakan impor sapi bakalan bervariasi pada kategori sedang, artinya implementasi kebijakan belum dilaksanakan dengan efektif.

Saran

- a. Perlu mengkaji faktor-faktor eksternal yang menjadi kendala pencapaian tujuan kebijakan seperti lingkungan politik, lingkungan ekonomi dan lingkungan sosial. Untuk itu perlu dilakukan penelitian untuk mengukur

ketiga pengaruh faktor-faktor eksternal tersebut.

- b. Perluasan terhadap fungsi dan peran dinas terkait di tingkat provinsi dan kota/kabupaten.
- c. Penambahan jumlah pelaksana implementasi, peningkatan mutu dengan pelatihan dan sosialisasi kebijakan sampai ketingkat kabupaten/kota.
- d. Penambahan anggaran implementasi baik melalui dana APBN maupun APBD.

DAFTAR PUSTAKA

- Edwards III, George C. 1980. *Implementing Public Policy*. Congressional Quarterly Press. Washington D.C.
- Ellis, F. 1992. *Agricultural Policies in Developing Countries*. School of Development Studies University of East Anglia. Cambridge University Press. Cambridge.
- Ilham, N dan Y. Yusdja. 2004. Tinjauan kebijakan pengembangan agribisnis sapi potong. *Jurnal Analisis Kebijakan Pertanian* Vol 2 (2).
- Ilham, N. 2006. Analisis sosial ekonomi dan strategi pencapaian swasembada daging 2010. *Jurnal Analisis Kebijakan Pertanian*, vol 4 (2).
- Ilham, N. 2009. Kebijakan pengendalian harga sapi nasional. *Jurnal Analisis Kebijakan Pertanian*, vol 7 (2).
- Pusat Studi Pembangunan Institut Pertanian Bogor. 2003. *Dampak Impor Sapi Bakalan*. Laporan Penelitian. Institut Pertanian Bogor. Bogor.
- Sudarjat, S. 2003. Operasionalisasi program terobosan menuju kecukupan daging sapi tahun 2005. *Jurnal Analisis Kebijakan Pertanian (AKP)*, vol. 1(1): 23-45.
- Van Horn, V Metter, S Donald., and E Carl. 1975. *The Policy Implementation Process: A Conceptual Work*. Administration and Society 6(1975). Sage. London.
- Yusdja, Y., S.Rosmijati, W. Bambang, S. Ikin, dan K. Chaerul 2004. Pemantapan program dan strategi kebijakan peningkatan produksi daging sapi. *Jurnal Analisis Kebijakan Pertanian*, vol 2 (1).