

TUGAS AKHIR PROGRAM MAGISTER (TAPM)

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGEMBANGAN
SUBSEKTOR PETERNAKAN DI KOTA TUAL**



TAPM Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh
Gelar Magister Sains Dalam Ilmu Administrasi
Bidang Minat Administrasi Publik

Disusun Oleh :

LILI IRAWATI USMAN

NIM. 016762065

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS TERBUKA
JAKARTA**

2013

Policy Implementation of Livestock Subsector Development In Tual City

Lili Irawati Usman

**Program Studi Magister Administrasi Publik
Program Pascasarjana Universitas Terbuka**

Abstract

Keywords: Policy Implementation, Development of Animal Husbandry.

This study aims to analyze the development of the livestock subsector policy implementation period 2009-2012, identifying the factors driving and inhibiting the development of the livestock sector in the city of Tual, and formulate strategies to optimize the implementation of policies and programs in the livestock subsector activities Tual .

Authors approach the problem George Edwards III model implementation , with a focus on the factors of communication, resources, disposition/attitude and organizational structure. Research informants are stakeholders who play a role in the livestock subsector policy development and cattle ranchers who receive assistance from the Government of Tual. Are determined by purposive sampling.

Research results show that the implementation of the policies and activities of the livestock subsector program 2009-2012 were not fully funded and implemented in the livestock sub-sector development operations as a whole. Supporting factors : (1) Communication : Clarity and adequacy of information through outreach to farmers / ranchers (2) Resources : The existing farm workers in the field of educational background S1. The government has allocated a budget to support the livestock sub-sector policies (3) Attitude/disposition : Officials to be open and clear in delivering the program in the form of policies and activities of the livestock subsector. Farmers strongly supports the activities of the livestock sub-sector (4) Organizational Structure : The organizational structure in particular fields that deal with livestock has been formed . Inhibiting factors : (1) Communication intensity counseling is still lacking and need to be improved (2) Resources : no special technical officer primarily livestock extension workers and orderlies (3) The attitude/disposition : not all farmers who receive assistance laksanakan controls the raising of livestock, less caring attitude toward the business of raising livestock (4) Organizational structure : the absence of SOP in the field of animal husbandry. In order to optimize the livestock sub-sector policy implementation in the city of Tual, applicable strategies include : (a) Intensification of cultivation of various types of livestock (b) Improvement of human resources through training farm and apprentice (c) Empowerment of farmer rancher/farmer group ; (d) Improving the quality of the training and development of livestock (e) Developing cooperation in livestock with related institutions and farm companies.

ABSTRAK
Implementasi Kebijakan Pengembangan Subsektor Peternakan
Di Kota Tual

Lili Irawati Usman
Program Studi Magister Administrasi Publik
Program Pascasarjana Universitas Terbuka

Kata Kunci : Implementasi Kebijakan, Pengembangan Peternakan.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi kebijakan pengembangan subsektor peternakan periode 2009-2012, mengidentifikasi faktor pendorong dan penghambat dalam pengembangan subsektor peternakan di Kota Tual, dan merumuskan strategi untuk mengoptimalkan implementasi kebijakan dan program kegiatan subsektor peternakan di Kota Tual.

Penulis menggunakan pendekatan masalah implementasi model George Edwards III, dengan fokus pada faktor-faktor komunikasi, sumber daya, disposisi/sikap dan struktur organisasi. Informan penelitian adalah stakeholder yang berperan dalam pengambilan kebijakan pengembangan subsektor peternakan dan peternak yang menerima bantuan ternak dari Pemerintah Kota Tual. Yang ditentukan secara purposive sampling.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan program dan kegiatan subsektor peternakan 2009-2012 belum sepenuhnya dapat dibiayai dan diimplementasikan dalam kegiatan operasional pembangunan subsektor peternakan secara keseluruhan. Faktor Pendukung : (1) Komunikasi : Kejelasan dan kecukupan informasi melalui sosialisasi kepada petani/peternak (2) Sumber daya : sudah ada petugas pada bidang peternakan berlatar pendidikan S1. Pemerintah telah mengalokasikan anggaran untuk mendukung kebijakan pada subsektor peternakan (3) Sikap/disposisi : petugas bersikap terbuka dan jelas dalam menyampaikan kebijakan berupa program dan kegiatan subsektor peternakan. Peternak sangat mendukung kegiatan pada subsektor peternakan (4) Struktur Organisasi : Struktur organisasi khususnya bidang yang menangani peternakan telah terbentuk. Faktor Penghambat : (1) Komunikasi Intensitas penyuluhan masih kurang dan perlu ditingkatkan (2) Sumber daya : belum ada petugas teknis khusus utamanya penyuluh dan mantri ternak. (3) Sikap/disposisi : belum semua peternak yang menerima bantuan menguasai tata laksana pemeliharaan ternak, sikap kurang peduli terhadap usaha pemeliharaan ternak (4) Struktur organisasi : belum adanya SOP pada bidang peternakan. Dalam rangka mengoptimalkan implementasi kebijakan subsektor peternakan di Kota Tual, dapat diterapkan strategi antara lain : (a) Intensifikasi budidaya berbagai jenis ternak (b) Peningkatan sumberdaya manusia peternakan melalui pelatihan - pelatihan dan magang (c) Pemberdayaan petani peternak/kelompok tani ternak; (d) Meningkatkan mutu penyuluhan dan pembinaan bidang peternakan (e) Membangun kerjasama dibidang peternakan dengan lembaga-lembaga terkait dan perusahaan-perusahaan peternakan

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

PERNYATAAN

TAPM yang berjudul **Implementasi Kebijakan Pengembangan Subsektor
Pernakan di Kota Tual** adalah hasil karya saya sendiri, dan seluruh
sumber yang dikutip maupun yang dirujuk telah saya nyatakan dengan benar,
apabila dikemudian hari ternyata ditemukan penjiplakan (plagiat),
maka saya bersedia menerima sanksi akademik.

Tual,
Yang Menyatakan



(Lili Irawati Usman)
NIM : 016762065

LEMBAR PERSETUJUAN TAPM

Judul TAPM : **Implementasi Kebijakan Pengembangan Subsektor
Peternakan di Kota Tual**

Nama : **Lili Irawati Usman**

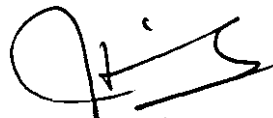
NIM : **016762065**

Program Studi : **Magister Administrasi Publik (MAP)**

Hari/ tanggal :

Menyetujui,

Pembimbing I



Dr. Hasniati, S.Sos, M.Si
NIP. 19680101 199702 2 001

Pembimbing II



Dr. Sudirah, M.Si
NIP. 19590201198703 1 002

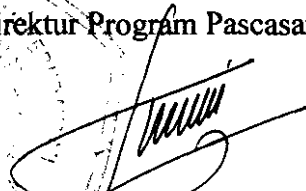
Mengetahui,

Ketua Bidang ISIP



Florentina Ratih Wulandari, S.P., M. Si
NIP.19710609 199802 2 001

Direktur Program Pascasarjana



Dr. Suciati, M. Sc
NIP.195202131985032001

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

PENGESAHAN

Nama : **Lili Irawati Usman**
 NIM : **016762065**
 Judul TAPM : **Implementasi Kebijakan Pengembangan Subsektor
 Peternakan di Kota Tual**

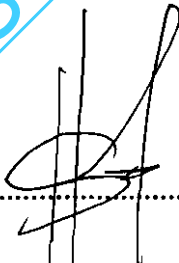
Telah dipertahankan di hadapan sidang panitia penguji Tugas Akhir Program Magister (TAPM) Administrasi Publik Program Pasca Sarjana Universitas Terbuka pada :

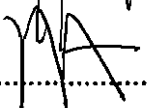
Hari / Tanggal : **Minggu, 30 Juni 2013**
 Waktu : **14.00 – 16.00**

dan telah dinyatakan


KOMISI PENGUJI TAPM


Ketua Komisi Penguji
Dr. Sofjan Arifin, M.Si





Penguji Ahli :
Prof. Dr. Mukhlis Hamdi, M.Si





Pembimbing I :
Dr. Hasniati, S.Sos, M.Si

Pembimbing II :
Dr. Sudirah, M.Si

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur tiada terhingga kepada Allah SWT, pemilik segala karunia yang dilimpahkan kepada seluruh makhluk-NYA. Atas segala curahan rahmat dan hidayah-NYA sehingga penulis dapat menyelesaikan penyusunan Tesis ini.

Tesis ini berjudul ” **Implementasi Kebijakan Pengembangan Subsektor Peternakan di Kota Tual** ” yang disusun untuk memenuhi salah satu syarat dalam menyelesaikan pendidikan Pascasarjana Program Magister Administrasi Publik di Universitas Terbuka. Penulis menyadari sepenuhnya bahwa dalam proses penyusunan Tesis ini melibatkan banyak pihak. Oleh sebab itu, ucapan terima kasih sedalam-dalamnya dan penghargaan yang tak terhingga kepada pihak-pihak yang telah memberikan bantuan dan dukungan, baik moril maupun materil dalam bentuk dorongan semangat maupun sumbangan pemikiran, informasi, data dan lain-lain. Semoga Allah SWT memberikan balasan yang setimpal, amin.

Pada kesempatan ini perkenankanlah penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada :

1. Drs. H. M.M. Tamher, selaku Walikota Tual yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk mengikuti pendidikan pada Program Pasca Sarjana (S2) Magister Administrasi Publik di Universitas Terbuka, Jakarta ;
2. Seluruh Jajaran pada Universitas Terbuka, mulai dari Direktur Program Pascasarjana, Kepala UPBJJ-UT Ambon dan pengelola pada tingkat pusat sampai di daerah, terkhusus Mami Syn Rahanra yang telah banyak membantu baik dibidang Akademik maupun Administratif ;

3. Dr. Hasniati, S.Sos, M.Si, selaku Pembimbing Pertama yang penuh perhatian dan kasih sayang, meluangkan waktu untuk senantiasa memberikan motivasi, bimbingan serta dorongan kepada penulis, sejak proses awal penyusunan proposal sampai penulisan selesai ;
4. Dr. Sudirah, M.Si, selaku Pembimbing Kedua yang telah banyak memberikan dorongan dan sumbang saran dalam penyusunan sampai penulisan tesis ini selesai ;
5. Ayahanda dan ibunda (alm) tercinta, kakanda Ruswijaya,SH, suamiku yang dengan sabar, penuh pengertian serta senantiasa memberikan dorongan pada penulis ke arah kemajuan dan memberikan do'a serta motivasis selama penulis mengikuti studi dan penulisan tesis ini, yang tersayang putri-putriku tercinta Syia, Ayn, Dya;
6. Teman-teman seangkatan pada Program Universitas Terbuka di Kota Tual khususnya program studi MAPU atas dukungan dan kerjasamanya, Insya Allah kita semua menjadi sukses, amin;
7. Semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu yang telah memberikan bantuan dalam penyelesaian penulisan tesis ini.

Penulis menyadari sungguh, jika Tesis ini masih membutuhkan sumbang saran sebagai bahan untuk perbaikan. Akhirnya, penulis berharap semoga tesis ini dapat memberi bermanfaat.

Tual, Juni 2013

Penulis

DAFTAR ISI

	Halaman
Halaman Judul	i
Abstrak	ii
Pernyataan Bebas Plagiat	iv
Lembar Persetujuan TAPM	v
Lembar Pengesahan.....	vi
Lembar Layak Uji	vii
Kata Pengantar	viii
Daftar Isi	x
Daftar Tabel	xii
Daftar Bagan	xiii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Perumusan Masalah	8
C. Tujuan Penelitian	9
D. Kegunaan	10
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	11
A. Kajian Teoritis	11
B. Kerangka Pemikiran	15
C. Konsep Operasional	21
BAB III METODE PENELITIAN	45
A. Desain Penelitian, Tempat dan Waktu Penelitian	45
B. Informan Penelitian	46

C. Teknik Pengumpulan Data	46
D. Prosedur Pengumpulan Data	48
E. Teknik Pengolahan dan Analisa Data	48
BAB IV TEMUAN DAN PEMBAHASAN	50
A. Keadaan Umum Kota Tual	50
B. Implementasi Kebijakan, Program Kegiatan dan Anggaran Subsektor Peternakan Tahun 2009 – 2012	55
C. Faktor Pendorong dan Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan Subsektor Peternakan di Kota Tual	62
D. Strategi Optimalisasi Kebijakan Pengembangan Subsektor Peternakan	86
BAB V KESIMPULAN DAN SARAN	
A. Kesimpulan	93
B. Saran	96
DAFTAR PUSTAKA	99
LAMPIRAN	

DAFTAR TABEL

		Halaman
Tabel 1.1	Data Penerimaan Peternak dalam Tiga Tahun Terakhir	4
Tabel 1.2	Populasi Ternak Menurut Jenis di Kota Tual	7
Tabel 4.1	Jumlah Penduduk Kota Tual Menurut Jenis Kelamin dan Kecamatan	53
Tabel 4.2	Nilai Produk Domestik Regional Bruto Kota Tual Menurut Lapangan Usaha Atas Dasar Harga Berlaku Sektor Pertanian Tahun 2009 – 2011	55
Tabel 4.3	Tujuan, Kebijakan, Program dan Kegiatan Subsektor Peternakan periode 2009 – 2012	57
Tabel 4.4	Jumlah Kegiatan Menurut pada Unit Tugas pada Bidang Peternakan 2009 – 2012	59
Tabel 4.5	Jenis dan Jumlah Ternak yang Didistribusikan Kepada Masyarakat tahun 2009 – 2012	60
Tabel 4.6	Manfaat Peternak dalam Kegiatan Pengembangan Ternak Pemerintah di Kota Tual	61
Tabel 4.7	Komposisi Pegawai Berdasarkan Golongan pada Dinas Pertanian dan Kehutanan Kota Tual	70
Tabel 4.8	Komposisi Pegawai Berdasarkan Tingkat Pendidikan Formal pada Dinas Pertanian dan Kehutanan Kota Tual	71
Tabel 4.9	Alokasi Anggaran Untuk Jenis Kegiatan Pengembangan Subsektor Peternakan 2009-2012.....	75
Tabel 4.10	Rekapitulasi Alokasi Anggaran Pengembangan Subsektor Peternakan 2009 -2012	76
Tabel 4.11	Struktur Organisasi pada Dinas Pertanian dan Kehutanan Kota Tual	83
Tabel 4.12	Strategi Pengembangan Sub Sektor Peternakan di Kota Tual	91

DAFTAR BAGAN

	Halaman
Bagan 2.1 Model Implementasi Kebijakan Menurut George C. Edward III	28
Bagan 2.2 Kerangka Pemikiran Implementasi Kebijakan Pengembangan Subsektor Peternakan di Kota Tual	45

UNIVERSITAS TERBUKA

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Berlakunya UU Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian diganti dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang dikenal pula dengan UU Otonomi Daerah, menjadi salah satu landasan keleluasaan untuk membangun dan mengembangkan diri sesuai dengan potensi sumberdaya di daerah yang ditunjang dengan berlakunya PP Nomor 25 tahun 2000 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Otonomi daerah merupakan pemberdayaan daerah dalam pengambilan keputusan daerah yang lebih leluasa untuk mengelola sumber daya yang dimiliki dengan potensi dan kepentingan daerah itu sendiri (Mardiasmo, 2002).

Menurut Chalid (2008) otonomi daerah membuka kesempatan yang seluas-luasnya bagi daerah untuk mengaktualisasikan semua potensi terbaiknya secara optimal sehingga setiap daerah akan mampu memiliki satu atau beberapa keunggulan tertentu terhadap daerah yang lain. Salah satu tolok ukur untuk melihat kesiapan daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah adalah dengan mengukur seberapa besar kemampuan keuangan suatu daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah, sehingga menuntut tanggung jawab Pemerintah Daerah dalam pengembangan seluruh sektor, antara lain sektor pertanian yang di dalamnya mencakup subsektor peternakan. Pembangunan subsektor peternakan merupakan bagian dari pembangunan pertanian secara keseluruhan, karena subsektor ini memiliki nilai strategis dalam pemenuhan kebutuhan manusia yang terus mengalami peningkatan seiring dengan

pertambahan penduduk Indonesia, peningkatan pendapatan per kapita serta taraf hidup masyarakat. Pembangunan pertanian secara keseluruhan tercakup didalamnya pembangunan peternakan yang berperan sebagai penyedia protein hewani, penyerapan tenaga kerja dan investasi, dan diharapkan menjadi pendorong pemerataan dan dapat menjadi pemicu laju pertumbuhan ekonomi. Program pembangunan peternakan diarahkan untuk meningkatkan kuantitas dan kualitas bibit ternak, mengembangkan usaha budidaya dalam rangka meningkatkan populasi, produktivitas dan produksi ternak. Dengan demikian pembangunan subsektor peternakan cukup potensial, sehingga sepatutnya peranan tersebut dimanfaatkan secara optimal untuk kesejahteraan masyarakat.

Peternakan merupakan salah satu subsektor pertanian yang dianggap perlu mendapat perhatian khusus, mengingat ternak dianggap sebagai salah satu sarana untuk meningkatkan pendapatan peternak kecil dan membuka lapangan kerja. Menurut Saragih (2001), ketersediaan untuk mencukupi kebutuhan protein hewani dalam komposisi makanan rakyat masih sangat perlu mendapatkan perhatian yang serius, karena sebagian besar masyarakat, terutama penduduk yang berada di pedesaan masih sangat membutuhkan gizi yang berasal dari protein hewani.

Strategi pembangunan pertanian belum menempatkan sumber pangan hewani sebagai komoditas strategis. Sasaran pembangunan pertanian masih difokuskan pada pemenuhan kebutuhan karbohidrat (beras dan jagung). Padahal jika dilihat dari pangsa konsumsi 48,30 persen masyarakat mengonsumsi daging unggas, 26,10 persen daging sapi, dan 25,60 persen daging ternak lain. Ini berarti permintaan masyarakat akan produk peternakan sangat besar.

Jika dikaitkan dengan pola pangan harapan tingkat konsumsi daging masyarakat Indonesia, seharusnya mencapai 19,19 kg/kapita/tahun. Dengan demikian pengembangan peternakan memiliki potensi yang sangat baik untuk ditingkatkan (Bahri, 2010).

Ditinjau dari segi pemenuhan gizi, sosial budaya dan ekonomi, pembangunan subsektor peternakan di Indonesia mempunyai kedudukan sangat penting di masyarakat, karena setiap orang memerlukan atau memanfaatkan produksi ternak baik secara langsung maupun tidak langsung. Pada intinya arti penting dan manfaat pengembangan subsektor peternakan itu adalah antara lain : merupakan sumber gizi, sumber tenaga, sumber pupuk, sebagai peningkatan penghasilan dan kesempatan kerja, disamping untuk kepentingan upacara-upacara tertentu. Pembangunan peternakan sebagai bagian dari pembangunan pertanian akan terkait dengan reorientasi kebijakan pertanian. Dewasa ini pembangunan peternakan mempunyai paradigma baru, yakni secara makro berpihak kepada masyarakat, adanya pendelegasian tanggung jawab, perubahan struktur dan pemberdayaan masyarakat. Oleh karena itu, pemerintah telah membuat kebijakan yang komprehensif, sistematis, terintegrasi baik vertikal maupun horizontal, berdaya saing, berkelanjutan, dan terdesentralisasi (Nugroho, 2004).

Dengan memperhatikan berbagai kondisi yang meliputi kondisi ekonomi dan sosial budaya, masyarakat, aparatur pemerintahan maupun tantangan yang sedang dan akan dihadapi, Pemerintah Kota Tual menetapkan beberapa tujuan dalam rencana strategisnya antara lain merevitalisasi sektor pertanian termasuk didalamnya sektor kelautan dan perikanan, pariwisata dan jasa untuk mendorong pengamanan ketahanan pangan, peningkatan daya saing, diversifikasi,

peningkatan produktivitas dan nilai tambah produk untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Salah satu sasarnya adalah mewujudkan ketahanan pangan dan kemandirian pangan daerah, didukung oleh oleh subsektor peternakan. Rencana strategis Dinas Pertanian dan Kehutanan Kota Tual yang didalamnya membidangi peternakan, mempunyai tujuan antara lain meningkatkan produksi usaha peternakan, meningkatkan pendapatan peternak dan meningkatkan pengetahuan SDM peternakan dalam pengelolaan usaha peternakan.

Pemerintah Kota Tual dalam hal ini Dinas Pertanian dan Kehutanan Kota Tual yang membidangi peternakan dalam Peraturan Walikota Tual Nomor 42 Tahun 2009 tentang Tugas dan Fungsi Pokok Bidang Peternakan yang antara lain menyelenggarakan pembinaan dan fasilitasi pengolahan dan pengembangan ternak daerah. Kebijakan pembangunan pertanian yang didalamnya termasuk subsektor peternakan telah dirumuskan, ditetapkan dan diimplementasikan, namun belum mampu meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan peternak. Gambaran mengenai penerimaan peternak dalam 3 tahun terakhir dapat dilihat pada Tabel 1.1 berikut ini :

Tabel 1.1
Data Penerimaan Peternak dalam 3 Tahun Terakhir (2010-2012).

Jenis Ternak	2010 (Rp)	2011 (Rp)	2012 (Rp)
Sapi	0	37.000.000,-	23.000.000,-
Kambing	15.500.000,-	17.500.000,-	12.000.000,-
Ayam	7.500.000,-	7.000.000,-	6.500.000,-
Itik	7.000.000,-	6.500.000,-	6.000.000,-
Jumlah	30.000.000,-	68.000.000,-	47.500.000,-

Sumber : Data Hasil Olahan, 2012.

Dukungan pemerintah Kota Tual dalam upaya mengembangkan pembangunan subsektor peternakan berupa alokasi anggaran APBD Tingkat II yang dijabarkan dalam bentuk program dan kegiatan. Pembangunan subsektor peternakan di Kota Tual merupakan perwujudan atas implementasi kebijakan yang dirumuskan dan ditetapkan sebagai dasar untuk memecahkan masalah-masalah di bidang peternakan atau untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Pentingnya upaya pengembangan dan peningkatan produktivitas ternak di Kota Tual mempunyai peluang yang cukup tinggi, dengan tolak ukur baik secara teknis, sosial maupun ekonomi yang kondusif bagi usaha pengembangan ternak. Dengan kebutuhan yang cukup besar dan kecenderungan perekonomian yang semakin baik, maka permintaan daging juga semakin meningkat merupakan salah satu faktor penting yang menjadi pendorong bagi pengembangan ternak.

Tujuan yang ingin dicapai dari semua kegiatan peternakan adalah menciptakan kesejahteraan. Kesejahteraan ini tidak saja menyangkut seluruh pelaku peternakan, tetapi juga masyarakat dan bahkan juga kesejahteraan ternak. Kesejahteraan bagi pelaku peternakan dalam hal ini bahwa peternak memperoleh penghasilan yang memadai untuk keperluan hidup yang standar, ketenangan dan keamanan dalam berusaha. Kesejahteraan bagi masyarakat berarti masyarakat dapat memperoleh pemenuhan kebutuhan melalui protein yang berasal dari ternak dengan harga yang terjangkau dan keamanan pangan terjamin. Disamping itu diharapkan pula pelaku peternakan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat luas dalam arti mampu memberikan sumbangan yang nyata bagi peningkatan pendapatan masyarakat luas. Ternak sebagai pendukung kegiatan peternak hendaknya tidak hanya dipekerjakan untuk memperoleh penghasilan, namun

kebijakan dapat dijabarkan ke dalam program-program yang berarah pada tujuan akhir yang dinyatakan dalam kebijakan.

Berikut ini data perkembangan jumlah ternak dalam 3 (tiga) tahun terakhir pada Tabel 1.2 :

Tabel 1.2.
Populasi Ternak Menurut Jenis di Kota Tual

Tahun	Jenis Ternak (ekor)					
	Sapi	Kambing	Babi	Itik	Ayam Buras	Ayam Ras
2009	204	3.847	91	327	5.038	1.020
2010	208	2.683	387	1.456	14.928	8.400
2011	206	3.847	591	1.319	10.870	5.500

Sumber : Dinas Pertanian dan Kehutanan Kota Tual, tahun 2012.

Masalah pada subsektor peternakan di Kota Tual yakni penambahan berbagai jenis ternak masih sangat rendah, permasalahan ini ada hubungannya dengan kebijakan dan program yang telah dirumuskan, ditetapkan dan diimplementasikan dalam pembangunan subsektor peternakan di Kota Tual sejak tahun 2009–2012. Ditinjau dari segi pemenuhan gizi, sosial budaya dan ekonomi, pembangunan subsektor peternakan di Indonesia mempunyai kedudukan sangat penting di masyarakat, karena setiap orang memerlukan atau memanfaatkan produksi ternak baik secara langsung maupun tidak langsung. Pada intinya arti penting dan manfaat pengembangan subsektor peternakan itu adalah antara lain : merupakan sumber gizi, sumber tenaga, sumber pupuk, sebagai peningkatan penghasilan dan kesempatan kerja, disamping untuk kepentingan upacara-upacara tertentu.

Pemerintah dalam hal ini sebagai pembina, menjadi fasilitator dan pengawas dalam upaya pengembangan kemajuan subsektor peternakan, dengan demikian pemerintah Kota Tual memegang tanggung jawab yang penting dalam menentukan kebijakan program dan kegiatan dalam pembangunan subsektor peternakan untuk mencapai tujuan pembangunan sumber daya pangan peternakan yang jelas, terarah dan berkelanjutan serta mampu meningkatkan kesejahteraan petani peternak.

B. Perumusan Masalah

Pengembangan subsektor peternakan sebagai bagian dari pembangunan sektor pertanian memiliki peranan strategis dalam pembangunan pertanian dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat dan meningkatkan kesejahteraan peternak. Untuk itu diperlukan perhatian yang besar dari pemerintah dan masyarakat dalam upaya pengembangannya. Kebijakan program dan kegiatan yang tertuang dalam Peraturan Daerah Kota Tual Nomor 04 Tahun 2009 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Tual Tahun 2008-2012 yang salah satunya berisi tentang pengembangan subsektor peternakan di wilayah Kota Tual, Tujuan, Kebijakan, Program dan Kegiatan sesuai dengan Rencana Strategi Dinas Pertanian dan Kehutanan Kota Tual.

Masalah pada subsektor peternakan di Kota Tual yakni perkembangan populasi dan produktivitas berbagai jenis ternak masih sangat rendah, permasalahan ini ada hubungannya dengan kebijakan dan program yang telah dirumuskan, ditetapkan dan diimplementasikan serta alokasi anggaran yang tersedia dalam mendukung pembangunan subsektor peternakan di Kota Tual. Sesuai dengan peran pemerintah sebagai pembina, fasilitator dan pengawas

peternak harus juga memperhatikan keperluan dan kebutuhan ternak, antara lain kebutuhan pakan, kandang dan kesehatan.

Pengembangan subsektor peternakan diharapkan dapat mendorong mempercepat pertumbuhan ekonomi dengan meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan masyarakat, sehingga dapat memberikan kontribusi bagi pembangunan daerah. Pemerintah Kota Tual melalui Dinas Pertanian dan Kehutanan mendukung sasaran yang termuat dalam rencana strategis melalui salah satu program pengembangan ternak antara lain Peningkatan Produksi dan Hasil Peternakan dan Pendistribusian Ternak kepada masyarakat melalui paket-paket bantuan bibit ternak, sarana peternakan, pakan dan obat-obatan, yang telah dilaksanakan sejak tahun 2009 sampai dengan tahun 2012.

Kebijakan tersebut di atas dimaksudkan untuk mendukung pengembangan peternakan dalam upaya pemenuhan salah satu kebutuhan atau kepentingan masyarakat, sesuai dengan pendapat Nugroho (2004) bahwa kepentingan rakyat yang paling pokok adalah pangan, sandang dan papan, yang dapat tercapai melalui salah satu cara yaitu dengan pemberdayaan rakyat sebagai suatu kebijakan sesuai dengan sumberdaya yang dimiliki. Namun demikian manfaat dari upaya pengembangan ternak ini belum begitu dirasakan oleh masyarakat, dalam hal ini kesejahteraan peternak dan belum dapat memenuhi permintaan atau tingkat kebutuhan masyarakat setempat. Tugas implementasi adalah membentuk suatu kegiatan yang memungkinkan arah kebijakan publik dilaksanakan sebagai hasil aktivitas pemerintah. Implementasi mencakup penciptaan sistem yang khusus dirancang dan dilaksanakan dengan harapan sampai pada tujuan akhir, sehingga

terhadap pengembangan sumber daya pangan, sudah seharusnya pemerintah bertanggungjawab dalam peran strategis sebagai penentu kebijakan, program dan kegiatan serta alokasi anggaran. Bertolak dari hal-hal tersebut diatas maka permasalahan yang akan diteliti adalah :

1. Bagaimana implementasi kebijakan, program kegiatan dan anggaran subsektor peternakan sejak tahun 2009 – 2012?
2. Apa yang menjadi faktor pendorong dan faktor penghambat dalam pengembangan subsektor peternakan di Kota Tual?
3. Bagaimana mengoptimalkan implementasi kebijakan dan program kegiatan subsektor peternakan di Kota Tual?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Menganalisis implementasi kebijakan, program kegiatan dan anggaran subsektor peternakan periode 2009 sampai dengan 2012.
2. Mengidentifikasi faktor pendorong dan faktor penghambat dalam pengembangan subsektor peternakan di Kota Tual.
3. Merumuskan strategi untuk mengoptimalkan implementasi kebijakan dan program kegiatan subsektor peternakan di Kota Tual sebagai bahan pertimbangan untuk pengembangan subsektor peternakan di Kota Tual di masa mendatang.

D. Kegunaan Penelitian

Kegunaan penelitian ini sebagai berikut :

1. Kegunaan Teoritis, yaitu bagi ilmu pengetahuan administrasi dan pemerintahan terutama tentang implementasi kebijakan publik sebagai upaya untuk melakukan peningkatan kinerja aparat agar lebih baik.
2. Kegunaan Praktis, yakni dalam rangka pengembangan dan penerapan pengetahuan secara praktis bagi Pemerintah Kota Tual pada umumnya dan pada Dinas Pertanian dan Kehutanan Kota Tual pada khususnya dalam rangka pembuatan rumusan kebijakan yang akan diambil menyangkut pengembangan subsektor peternakan dimasa mendatang.

UNIVERSITAS TERBUKA

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kajian Teoritis

1. Penelitian Terdahulu

Beberapa penelitian terdahulu yang mempunyai hubungan dengan implementasi kebijakan pengembangan peternakan antara lain :

1. Analisis Usaha Ternak Sapi Potong dan Optimalisasi Usaha Peternakan Berbasis Sistem Agribisnis di Jawa Tengah yang dilakukan oleh Titik Ekowati pada tahun 2012. Penelitian dilakukan dengan menggunakan metode survey. Purposive sampling ditetapkan untuk penentuan lokasi penelitian yaitu berdasarkan potensi yang ditunjukkan dari jumlah ternak terbanyak. Alat analisis dengan pendekatan ekonometrika fungsi produksi Model Cobb Douglas : $Y = A \prod (X_i)^{\alpha_i} \prod (Z_j)^{\beta_j}$. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penerapan agribisnis masih dilakukan pada kriteria cukup sampai sedang, sedangkan indeks penerapan agribisnis pada kategori cukup. Oleh karena itu untuk dapat meningkatkan penerapan agribisnis, perlu upaya baik dari pemerintah ataupun lembaga lain dalam pemberdayaan peternak. Hal yang dapat dilakukan antara lain :
 - a. Pelatihan dan pendampingan aspek teknologi pakan ternak.
 - b. Peningkatan peran Lembaga Pendukung Agribisnis baik Lembaga Keuangan.
 - c. Aksesibilitas peternak pada Lembaga Pendukung agribisnis berkaitan dengan pemasaran.

- d. Peningkatan ketrampilan inseminator agar *calving interval* lebih singkat.
 - e. Penerapan agribisnis peternak perlu ditingkatkan untuk memperbaiki penampilan agribisnis peternakan.
2. Penelitian yang dilakukan oleh Hotmuda Simarmata, Hardinsyah dan Diah K. Pranadji pada tahun 2008, dengan judul Analisis Kebijakan dan Program Subsektor Peternakan Kabupaten Lampung Barat. Tujuan penelitian adalah menganalisis kebijakan program dan kegiatan subsektor peternakan serta lingkungan strategis yang dapat mempengaruhi perumusan strategi dan kebijakan subsektor peternakan di Kabupaten Lampung Barat. Penelitian menggunakan desain cross sectional study secara retrospektif berupa review terhadap dokumen kebijakan dan perencanaan di Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan Kabupaten Lampung Barat. Hasil ditabulasi dan dianalisis secara deskriptif dan SWOT. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan dan program subsektor peternakan belum sepenuhnya diimplementasikan dalam kegiatan operasional pembangunan subsektor peternakan. Porsi alokasi anggaran subsektor peternakan terhadap pengembangan sumber daya pangan lebih dominan dan lebih besar jumlahnya dibanding kegiatan pendukung. Kenaikan anggaran tidak berbanding lurus dengan porsi alokasi anggaran untuk pengembangan sumber daya pangan peternakan. Strategi pembangunan subsektor peternakan diprioritaskan kepada intensifikasi, pelayanan kesehatan hewan, aplikasi teknologi tepat guna,

sumber daya manusia, sentra-sentra peternakan, penyuluhan dan pembinaan, agribisnis, regulasi, kemitraan dan perizinan.

3. Sumartono dan Ismani HP (Dosen Jurusan Ilmu Administrasi Publik FIA UB) dan Alizar Isna (Mahasiswa Program Magister IAP, PPSUB) pada tahun 2009 dalam penelitiannya berjudul Implementasi Kebijakan Pembangunan Peternakan (Studi Kasus Tentang Gerbang Anak Desa di Desa Sumingkir dan Desa Limbangan Kabupaten Dati II Purbalingga). Penelitian bertujuan untuk mendeskripsikan dan menjawab pertanyaan penelitian: mengapa pola pengembangan ternak yang dilakukan oleh masyarakat suatu desa dapat berkembang? bagaimana proses pola pengembangan usaha ternak yang dilakukan oleh masyarakat tersebut menjadi kebijakan Gerbang Anak Desa? mengapa pelaksanaan Gerbang Anak Desa di desa tertentu masih dapat berjalan, sementara di desa lain sudah tidak berjalan lagi (tidak berhasil)? bagaimana prospek Gerbang Anak Desa sekiranya dilaksanakan di desa-desa lainnya di seluruh kabupaten? dan apakah Gerbang Anak Desa dapat dijadikan sebagai model alternatif pengentasan kemiskinan? Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan bentuk studi kasus. Pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan tehnik wawancara mendalam, observasi, dan dokumentasi. Lokasi penelitian dipilih Desa Sumingkir dan Limbangan kabupaten Dati II Purbalingga. Analisis data dilakukan dengan menggunakan analisis seperti yang dikembangkan oleh Strauss dan Corbin (1990), yakni dengan melalui prosedur open coding, axial coding dan selective coding. Untuk menetapkan keabsahan data, digunakan 4 kriteria,

yaitu: derajat kepercayaan, keteralihan, kebergantungan, dan kepastian (Lincoln & Guba, 1985, Moleong, 1990, dan Nasution, 1988). Hasil penelitian menunjukkan pola pengembangan usaha ternak yang dirintis oleh masyarakat dapat berkembang karena didorong oleh motivasi individual dan keterbukaan masyarakat untuk menerima gagasan-gagasan baru yang datang dari luar. Keberhasilan penyebaran pola pengembangan ayam buras petelur di daerah lain, dipengaruhi oleh keberhasilan pengembangan pola tersebut pada masyarakat perintis. Proses perumusan kebijakan Gerbang Anak Desa bukan merupakan respon dari adanya permasalahan yang ada dalam masyarakat, namun lebih diwarnai oleh kepentingan pemerintah daerah, dan proses perumusannya yang didominasi oleh pemerintah daerah. Pelaksanaan "Gerbang Anak Desa" yang dapat berjalan dengan baik karena program tersebut berasal dan didukung oleh motivasi dari dalam masyarakat sendiri. Kegagalan implementasi Gerbang Anak Desa di daerah lain, disebabkan program tersebut berasal dan dipaksakan oleh aparat serta kurangnya motivasi dari dalam masyarakat sendiri. Prospek keberhasilan implementasi Gerbang Anak Desa yang sekaligus sebagai alternatif model pengentasan kemiskinan akan sulit terwujud karena tidak didukung oleh : sumberdaya keuangan, kesiapan aparat pelaksana, kepastian lokasi kawasan, kemampuan sumberdaya manusianya, kepastian keamanan lokasi kawasan, serta kecenderungan pelaksanaannya yang menggunakan pendekatan kekuasaan, lebih bersifat top down, dan tidak menciptakan kemandirian kelompok.

4. Penelitian yang dilaksanakan oleh Syahirul Alim, Unang Yunasaf, Sugeng Winaryanto pada tahun 2007 mengenai Implikasi Penerapan Kebijakan Otonomi Daerah Terhadap Kegiatan Penyuluhan Peternakan di Kabupaten Sumedang. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui sejauh mana pengaruh penerapan kebijakan otonomi daerah terhadap perencanaan program penyuluhan peternakan dan pelaksanaan program kegiatan penyuluhan peternakan di Kecamatan Tanjungsari Kabupaten Sumedang. Metode penelitian yang digunakan adalah studi kasus dengan pendekatan deskriptif analitis Responden dipilih dengan cara purposif sampling. Hasil penelitian menunjukkan bahwa : 1) Berlakunya otonomi daerah di Kabupaten Sumedang tidak memberikan pengaruh yang positif bagi perbaikan kualitas penyuluh dan penyuluhan di wilayah Kecamatan Tanjungsari ; 2) Petani/peternak kurang dilibatkan dalam perencanaan program penyuluhan sehingga antusiasme untuk mengikuti kegiatan penyuluhan menurun ; 3) Pelaksanaan program penyuluhan bersifat jalan ditempat karena tidak ada penjelasan yang memadai bagi tugas serta fungsi penyuluh dan penyuluhan.

2. Administrasi Publik dan Kebijakan Publik

Administrasi publik diartikan sebagai arahan, pemerintahan, kegiatan implementasi, mengarahkan, penciptaan prinsip-prinsip implementasi kebijakan, kegiatan melakukan analisis, menyeimbangkan dan mempresentasikan keputusan, pertimbangan-pertimbangan kebijakan sebagai pekerjaan individual dan kelompok dalam menghasilkan barang dan jasa publik dan sebagai arena bidang kerja akademik dan teoritis yaitu proses dimana keputusan dan kebijakan

diimplementasikan (Chandler dan Plano dalam Wahab, 2001). Selanjutnya dijelaskan bahwa proses tersebut melibatkan sumber daya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan dan mengelola keputusan-keputusan dalam kebijakan publik.

Pergeseran dan perubahan administrasi publik senantiasa mengikuti perkembangan dan dinamika masyarakat dimana sistem administrasi itu bekerja. Konsep kebijakan publik sejak lama telah masuk dalam lingkup administrasi publik, terutama dalam hal pembuatan keputusan (*decision making*). Oleh sebab itu inti dari administrasi publik pada dasarnya adalah merupakan seluruh aktivitas negara yang berkaitan dengan penyelenggaraan dan pemenuhan kebutuhan masyarakat (Nugroho, 2006). Selanjutnya dijelaskan bahwa paradigma merupakan suatu cara pandang, nilai-nilai, metode-metode, prinsip dasar atau cara memecahkan sesuatu masalah yang dianut oleh suatu masyarakat ilmiah pada suatu masa tertentu, standar suatu disiplin ilmu mencakup fokus dan lokus. Fokus menekankan pada metode dasar yang digunakan atau cara-cara ilmiah apa yang dapat digunakan untuk memecahkan suatu persoalan, sedangkan lokus mencakup medan atau tempat dimana metode tersebut digunakan atau diterapkan.

Carl J. Friedrich dalam Wahab (2001) mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan yang di usulkan seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Berdasarkan pendapat-pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah sesuatu yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah dalam rangka mencapai tujuan tertentu dengan

mengetahui hambatan-hambatannya, kemudian kebijakan tersebut dapat diwujudkan dalam bentuk program-program, peraturan perundang-undangan atau tindakan-tindakan pemerintah lainnya.

Kebijakan publik merupakan serangkaian kegiatan yang mempunyai maksud atau tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang aktor atau sekelompok aktor yang berhubungan dengan suatu permasalahan atau suatu hal yang menjadi perhatian. Nugroho (2004) menjelaskan bahwa kebijakan publik berdasarkan usaha-usaha pencapaian tujuan nasional suatu bangsa dapat dipahami sebagai aktivitas-aktivitas yang dikerjakan untuk mencapai tujuan nasional dan indikatornya dapat disederhanakan dengan mengetahui sejauh mana kemajuan pencapaian cita-cita telah ditempuh. Selanjutnya dijelaskan bahwa kebijakan merupakan jalan untuk mencapai tujuan bersama yang telah dicita-citakan, sebagai gambaran cita-cita Negara kita adalah mencapai masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945, maka kebijakan publik itu merupakan keseluruhan dari sarana dan prasarana untuk mencapai tempat tujuan tersebut.

Kebijakan adalah suatu hal yang ditetapkan dan diberlakukan sebagai suatu arahan atau dasar yang mengikat masyarakat luas melalui serangkaian pengambilan keputusan, yang melibatkan berbagai pihak yang mempunyai hubungan kerja dan kepentingan yang luas serta lebih kompleks (Tanziha, 2007).

Kebijakan publik adalah serangkaian tindakan pemerintah yang bersifat mengatur dalam rangka merespon permasalahan yang dihadapi masyarakat dan mempunyai tujuan tertentu, berorientasi kepada kepentingan publik (masyarakat) dan bertujuan untuk mengatasi masalah, memenuhi keinginan dan tuntutan

seluruh anggota masyarakat. Kebijakan juga memuat semua tindakan pemerintah baik yang dilakukan maupun tidak dilakukan oleh pemerintah yang dalam pelaksanaannya terdapat unsur pemaksaan kepada pelaksana atau pengguna kebijakan agar dipatuhi (Thomas Dye *dalam* Subarsono, 2005).

Kebijakan publik merupakan suatu keputusan yang dimaksudkan untuk mengatasi permasalahan tertentu, untuk melakukan kegiatan tertentu yang dilakukan oleh instansi yang berkewenangan dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintah negara dan pembangunan (Mustopodijaya *dalam* Wahab, 2001).

Tachjan *dalam* Setyadi (2005) menyatakan bahwa secara garis besar, siklus kebijakan publik terdiri dari tiga kegiatan pokok, yaitu:

1. Perumusan kebijakan
2. Implementasi kebijakan serta
3. Pengawasan dan penilaian (hasil) pelaksanaan kebijakan.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa efektifnya suatu kebijakan publik sangat ditentukan oleh proses kebijakan yang terdiri dari formulasi, implementasi serta evaluasi. Ketiga aktivitas pokok proses kebijakan tersebut mempunyai hubungan kausalitas dengan pola bersiklus secara terus menerus sampai suatu masalah publik atau tujuan tertentu tercapai. Dari beberapa pengertian di atas, kebijakan publik dapat diartikan sebagai rangkaian perintah dari para pembuat keputusan kepada pelaksana kebijakan yang mengupayakan baik tujuan-tujuan maupun cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut. Kebijakan publik ini dipengaruhi oleh beberapa lingkungan yaitu lingkungan pembuatan, lingkungan implementasi, dan lingkungan evaluasi.

Kartasasmita *dalam* Widodo (2008) juga menjelaskan pengertian tentang kebijakan sebagai upaya untuk memahami dan mengartikan atas:

1. Apa yang dilakukan (atau tidak dilakukan) oleh pemerintah atas suatu masalah;
2. Apa yang menyebabkan atau yang mempengaruhi masalah tersebut;
3. Apa pengaruh dan dampak dari kebijakan yang diambil.

Islamy (2001) menjelaskan bahwa kebijakan negara adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan dan berorientasi pada tujuan demi kepentingan masyarakat, yang dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang dipergunakan untuk mencapai tujuan, sasaran dari program-program dan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah. Selanjutnya Islamy menguraikan beberapa elemen penting dalam kebijakan publik yaitu :

- kebijakan publik itu dalam bentuk perdanya berupa penetapan tindakan-tindakan pemerintah;
- kebijakan publik itu tidak cukup hanya dinyatakan tetapi dilaksanakan dalam bentuk yang nyata;
- kebijakan publik, baik untuk melakukan sesuatu ataupun tidak melakukan sesuatu itu mempunyai dan dilandasi maksud dan tujuan tertentu;
- kebijakan publik itu harus senantiasa ditujukan bagi kepentingan seluruh anggota masyarakat

Subarsono (2005) menjelaskan bahwan kebijakan publik adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan, definisi tersebut mengandung makna bahwa :

1. Kebijakan publik tersebut dibuat oleh badan pemerintah, bukan organisasi swasta;
2. Kebijakan publik menyangkut pilihan yang harus dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah.

Dengan demikian kebijakan publik dapat disimpulkan sebagai rangkaian tindakan pemerintah yang bersifat mengatur dalam rangka merespon masalah yang dihadapi masyarakat dengan tujuan tertentu dan berorientasi pada kepentingan publik dalam rangka mengatasi masalah, memenuhi keinginan dan tuntutan masyarakat. Kebijakan dibuat untuk mencari jalan keluar atas suatu masalah atau isu yang berkembang di masyarakat, sehingga dapat diketahui apa pengaruh dan dampak dari kebijakan yang diputuskan.

Hal ini juga dijelaskan oleh Lewis A. Gunn *dalam* Tangkilisan (2003), bahwa kebijakan pada dasarnya adalah tindakan yang mengarah kepada tujuan tertentu dan bukan hanya sekedar keputusan untuk melakukan sesuatu. Kebijakan pada dasarnya diarahkan kepada apa yang sudah dilakukan oleh pemerintah dan tidak hanya apa yang ingin dilakukan oleh pemerintah. Selanjutnya dijelaskan bahwa kebijakan dikelompokkan menjadi tiga, yaitu:

1. Proses pembuatan kebijakan sebagai kegiatan perumusan sampai dengan dibuatnya suatu kebijakan.
2. Proses implementasi sebagai proses pelaksanaan kebijakan yang sudah dirumuskan.
3. Proses evaluasi kebijakan merupakan proses mengkaji kembali implementasi yang sudah dilaksanakan atau dengan kata lain mencari

jawaban apa yang terjadi akibat implementasi kebijakan tertentu dan membahas antara lain cara yang digunakan dengan hasil yang dicapai.

Bentuk instrumen kebijakan yang dipilih tergantung pada substansi dan lingkup permasalahan, hal ini dijelaskan oleh Said dan Mustopadidjaja *dalam* Rakhmat (2009) bahwa perspektif manajemen kebijakan publik dapat dibedakan dalam tiga tingkatan atau yang dikenal dengan stratifikasi kebijakan yaitu :

1. Kebijakan umum

Digambarkan sebagai kebijakan yang menjadi pedoman pelaksanaan bagi tingkatan kebijakan dibawahnya.

2. Kebijakan pelaksanaan

Yaitu kebijakan sebagai penjabaran dari kebijakan umum.

3. Kebijakan teknis

Adalah kebijakan operasional yang berada dibawah kebijakan pelaksanaan.

3. Implementasi Kebijakan

Salah satu tahapan penting dalam siklus kebijakan publik adalah implementasi kebijakan, yang biasanya dianggap hanya sebagai pelaksanaan dari apa yang telah diputuskan oleh para pengambil keputusan, seolah-olah tahapan ini kurang berpengaruh. Namun pada kenyataannya, tahapan implementasi menjadi tahapan yang penting karena suatu kebijakan tidak akan berarti apa-apa jika tidak dapat dilaksanakan dengan baik dan benar. Dengan kata lain implementasi merupakan tahap dimana suatu kebijakan dilaksanakan secara maksimal dan dapat mencapai tujuan kebijakan itu sendiri (Wahab, 2001).

Van Meter dan Van Horn *dalam* Winarno (2007) menjelaskan bahwa implementasi kebijakan publik merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh organisasi publik yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan 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-perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan.

Hal tersebut juga dijelaskan oleh Rakhmat (2009) menyatakan bahwa implementasi merupakan suatu langkah yang sangat penting, sebagai salah satu tahap dalam siklus kebijakan yang sangat menentukan berhasil tidaknya suatu kebijakan, sebagai suatu proses pelaksanaan kebijakan berupa tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu pejabat atau kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu kebijakan.

Implementasi berhubungan dengan berbagai kegiatan yang diarahkan untuk merealisasikan program, dimana pada posisi ini pejabat yang mengatur cara untuk mengorganisir, menginterpretasikan dan menerapkan kebijakan yang telah dipilih (Tangkilisan, 2003). Implementasi berhubungan dengan berbagai kegiatan yang diarahkan untuk merealisasikan program, dimana pada posisi ini eksekutif mengatur secara efektif dan efisien sumber daya, unit-unit dan teknik yang digunakan untuk dapat mendukung pelaksanaan program, serta melakukan interpretasi terhadap perencanaan yang telah dibuat, dan petunjuk yang dapat dengan mudah diikuti dalam rangka merealisasikan program.

Lane *dalam* Akib (2010) menjelaskan konsep implementasi sebagai konsep yang dibagi dalam dua bagian yaitu implementasi merupakan persamaan fungsi dari maksud, output dan outcome. Berdasarkan penjelasan itu, formula implementasi merupakan fungsi yang terdiri dari maksud dan tujuan, hasil dan akibat.

Implementasi merupakan persamaan fungsi dari kebijakan, formator, implementor, inisiator, dan waktu (Sabatier *dalam* Akib 2010). Penekanan utama kedua fungsi ini adalah kepada kebijakan itu sendiri, kemudian hasil yang dicapai dan dilaksanakan oleh implementor dalam kurun waktu tertentu.

Pada dasarnya implementasi kebijakan adalah bagaimana memahami apa yang seharusnya dilakukan sesudah suatu program diberlakukan atau dirumuskan. Pemahaman tersebut mencakup usaha-usaha untuk mengadministrasikannya dan menimbulkan dampak atau pengaruh yang nyata pada masyarakat (Widodo, 2008).

Van Meter dan Van Horn *dalam* Winarno (2007) menjelaskan bahwa implementasi kebijakan publik merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh organisasi publik yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan 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-perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan.

Winarno (2007) mendefinisikan implementasi kebijakan publik sebagai suatu tindakan-tindakan yang dilakukan oleh organisasi publik yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan 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 usah-usaha untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan.

Dengan demikian implementasi selain melibatkan perilaku badan-badan administratif yang bertanggungjawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, juga menyangkut jaringan kekuatan politik, ekonomi dan sosial yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat, dan pada akhirnya Implementasi merupakan tindakan-tindakan untuk mencapai tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan. Tindakan tersebut dilakukan baik oleh individu, pejabat pemerintah ataupun swasta berpengaruh dan berdampak baik yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan dari suatu program.

Implementasi kebijakan pada prinsipnya merupakan cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Untuk mengimplementasikan suatu kebijakan publik, ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan turunan dari kebijakan publik tersebut (Nugroho, 2006).

Dunn (2003) mengistilahkannya implementasi secara lebih khusus, dengan istilah implementasi kebijakan sebagai pelaksanaan pengendalian aksi-aksi kebijakan di dalam kurun waktu tertentu.

Tachjan *dalam* Setyadi (2005) menjelaskan bahwa unsur-unsur dalam implementasi kebijakan yang mutlak harus ada yaitu:

- a. Unsur pelaksana : pelaksana kebijakan merupakan pihak-pihak yang menjalankan kebijakan yang terdiri dari penentuan tujuan dan sasaran organisasional, analisis serta perumusan kebijakan dan strategi organisasi, pengambilan keputusan, perencanaan, penyusunan program, pengorganisasian, penggerakkan manusia, pelaksanaan operasional, pengawasan serta penilaian.
- b. Unsur program yang dilaksanakan : suatu kebijakan publik tidak akan berarti tanpa tindakan nyata yang dilakukan melalui program atau kegiatan. Program merupakan rencana yang bersifat komprehensif yang sudah menggambarkan sumber daya yang akan digunakan dan terpadu dalam satu kesatuan. Program tersebut menggambarkan sasaran, kebijakan, prosedur, metode, standar dan budget.
- c. Target atau kelompok sasaran : target atau kelompok sasaran adalah sekelompok orang atau organisasi dalam masyarakat yang akan menerima barang atau jasa yang akan dipengaruhi perilakunya oleh kebijakan. Karakteristik yang dimiliki oleh kelompok sasaran antara lain besaran kelompok, jenis kelamin, tingkat pendidikan, pengalaman, usia serta kondisi sosial ekonomi mempengaruhi terhadap efektivitas implementasi.

Implementasi kebijakan adalah pelaksanaan atas keputusan kebijakan dasar, yang biasanya dituangkan dalam bentuk undang-undang, namun biasa juga dalam bentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan yang penting. Perintah atau keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan dan sasaran yang ingin dicapai, serta berbagai cara untuk mengatur proses implementasinya. Proses ini berlangsung setelah melalui beberapa tahapan. Kemudian output kebijakan dalam bentuk pelaksanaan keputusan oleh badan pelaksana, kesediaan dilaksanakannya keputusan tersebut oleh kelompok sasaran, dampak nyata, dampak keputusan diuraikan oleh pihak-pihak pengambil keputusan, kemudian dilakukan perbaikan-perbaikan penting terhadap keputusan tersebut (Widodo, 2008).

Dari beberapa pengertian tersebut diatas dapat disimpulkan bahwa implementasi merupakan suatu kegiatan atau usaha yang dilakukan oleh pelaksana kebijakan dengan harapan akan memperoleh suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran dari kebijakan itu sendiri. Implementasi kebijakan menjadi tahap yang penting dalam proses kebijakan publik. Suatu kebijakan atau program harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atas tujuan yang diinginkan. Implementasi kebijakan dalam pengertian luas dipandang sebagai alat administrasi publik dimana aktor, organisasi, prosedur, teknik serta sumber daya yang diformulasikan bersama-sama untuk menjalankan suatu kebijakan dalam rangka meraih dampak atau tujuan yang diinginkan. Pada aspek pelaksanaan, terdapat dua model implementasi kebijakan publik yang efektif, yaitu model linier dan model interaktif (Dye dalam Akib, 2010).

Salah satu model Implementasi Kebijakan Publik adalah Model George C. Edwards III, yang menjelaskan bahwa ada empat faktor atau variabel krusial dalam implementasi kebijakan publik (Subarsono, 2005) yaitu:

1. Komunikasi

Komunikasi merupakan proses penyampaian informasi yang melibatkan pembuat kebijakan, pelaksana kebijakan dan sasaran kebijakan. Komunikasi sangat diperlukan agar implementasi menjadi lebih efektif. Agar komunikasi menjadi efektif harus diperhatikan beberapa aspek antara lain yaitu proses penyampaian dan kejelasan isi program, orang-orang yang tepat dalam menyampaikan dan menerima informasi agar informasi menjadi jelas sehingga dalam implementasi siapa dan apa yang harus dilakukan menjadi lebih.

2. Sumber-sumber

Pelaksanaan kebijakan perlu didukung oleh sumber daya, antara lain sumber daya manusia dalam hal ini jumlah dan kemampuan para staf, kekuasaan dan wewenang serta sarana dan prasarana sebagai alat pendukung dan pelaksana suatu kegiatan serta anggaran yang diperlukan untuk membiayai operasional implementasi kebijakan.

3. Disposisi atau sikap

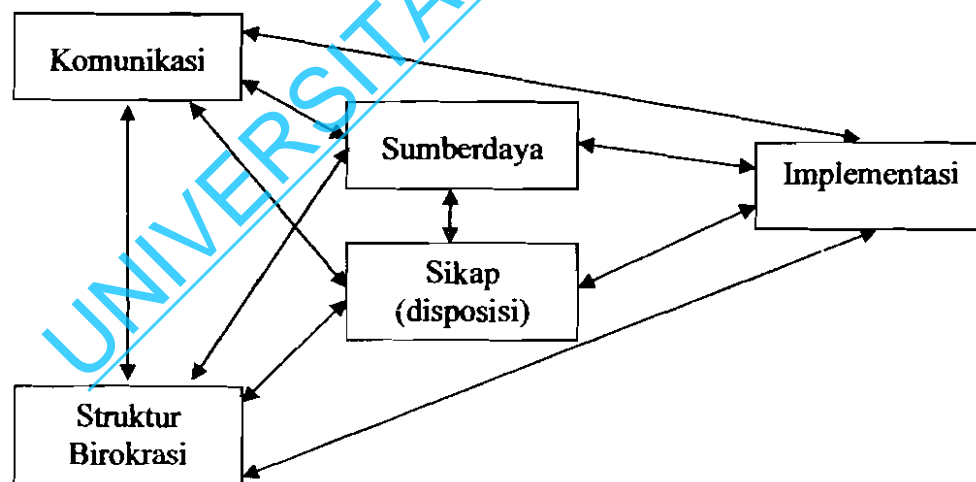
Sikap dari pelaksana program sangat erat hubungannya dengan kesediaan dari para implementor untuk menyelesaikan suatu kebijakan. Faktor keberhasilan program atau implementasi kebijakan adalah sikap pekerja terhadap penerimaan dan dukungan atas kebijakan atau

dukungan yang telah ditetapkan. Disposisi menjaga konsistensi tujuan antara apa yang ditetapkan pengambil kebijakan dan pelaksana kebijakan.

4. Struktur Birokrasi

Dalam mengimplementasikan suatu kebijakan diperlukan suatu struktur birokrasi yang efektif dan efisien dengan prosedur birokrasi yang tidak rumit dengan tujuan menghindari pemborosan sumber daya, peningkatan tindakan-tindakan yang tidak diinginkan, menghambat koordinasi dan membingungkan para pelaksana di tingkat bawah.

Model Implementasi Kebijakan Publik sesuai dengan penjelasan di atas dapat dilihat pada Bagan 2.1 sebagai berikut :



Bagan 2.1

Model Implementasi Kebijakan Menurut George C. Edward III.

Sumber daya aparatur sebagai salah satu variabel penting dalam implementasi kebijakan dalam posisinya sebagai abdi masyarakat dan abdi negara mempunyai tugas pokok dan fungsi dalam mengemban tanggung jawab penyelenggaraan pemerintahan, menurut Rakhmat (2012) jenis kompetensi sumber daya aparatur antara lain :

1. Kompetensi Teknis
2. Kompetensi Manajerial
3. Kompetensi Sosial, dan
4. Kompetensi Intelektual

Nugroho (2006) menjelaskan bahwa dalam mengukur keefektifan implementasi kebijakan perlu memenuhi '*empat tepat*' yaitu :

1. Apakah kebijakannya sendiri sudah tepat

Ketepatan kebijakan dengan mengukur sejauh mana kebijakan tersebut memuat hal-hal yang memang memecahkan masalah yang akan dipecahkan.

2. Ketepatan pelaksana

Dalam implementasi kebijakan melibatkan tiga aktor atau lembaga sebagai pelaksana, yaitu pemerintah, kerjasama antara pemerintah, masyarakat/ swasta atau implementasi kebijakan yang dilakukan oleh pihak swasta. Kebijakan yang sifatnya monopoli, kebijakan pemberdayaan masyarakat dan kebijakan yang bertujuan mengarahkan kegiatan masyarakat.

3. Ketepatan target

Ketepatan target berhubungan dengan tiga hal, yaitu pertama, apakah target yang diintervensi sesuai dengan yang direncanakan. Kedua, apakah targetnya dalam kondisi siap untuk diintervensi atau tidak, yang ketiga, adalah apakah intervensi implementasi kebijakan sifatnya baru atau memperbarui implementasi kebijakan yang sudah ada.

4. Ketepatan Lingkungan

Ada dua lingkungan yang menentukan, yaitu (1) lingkungan kebijakan, sebagai interaksi antara lembaga perumus kebijakan dan pelaksana kebijakan dan lembaga lain yang terkait; (2) lingkungan eksternal kebijakan yang terdiri atas opini publik, anggapan masyarakat atas kebijakan dan implementasi kebijakan, interpretasi lembaga-lembaga strategis dalam masyarakat, dan individu-individu tertentu yang memegang peranan dalam interpretasi kebijakan dan implementasi kebijakan.

Beberapa faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan program-program pemerintah yang bersifat desentralistis (Subarsono, 2005). Faktor-faktor tersebut diantaranya :

1. Kondisi lingkungan; Lingkungan sangat mempengaruhi implementasi kebijakan, yang dimaksud lingkungan ini mencakup lingkungan sosio kultural serta keterlibatan penerima program atau kelompok sasaran.
2. Hubungan antar organisasi; Dalam banyak program, implementasi sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain.

Untuk itu diperlukan koordinasi dan kerjasama antar instansi bagi keberhasilan suatu program.

3. Sumberdaya organisasi untuk implementasi program; Implementasi kebijakan perlu didukung sumberdaya baik sumberdaya manusia (human resources) maupun sumberdaya non-manusia (non human resources).
4. Karakteristik dan kemampuan agen pelaksana; yang termasuk dalam Karakteristik dan kemampuan agen pelaksana adalah struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi, yang semuanya itu akan mempengaruhi implementasi suatu program.

Keberhasilan implementasi atas suatu kebijakan oleh Grindle *dalam* Nugroho (2006) ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Isi kebijakan meliputi kepentingan yang terpengaruh atas suatu kebijakan; jenis manfaat yang dihasilkan; derajat perubahan yang diinginkan; kedudukan pembuat kebijakan; siapa (pelaksana program) dan; sumber daya yang dikerahkan. Selanjutnya konteks implementasinya adalah kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat; karakteristik lembaga dan penguasa dan ; tingkat kepatuhan dan daya tanggap.

Menurut Tachjan *dalam* Setyadi (2005) program dalam konteks implementasi kebijakan publik terdiri dari beberapa tahap yaitu:

1. Merancang bangun atau mendesign program beserta perincian tugas dan perumusan tujuan yang jelas, penentuan ukuran prestasi yang jelas serta biaya dan waktu.

2. Melaksanakan program dengan mendayagunakan struktur-struktur dan personalia, dana serta sumber-sumber lainnya, prosedur dan metode yang tepat.
3. Merancang sistem penjadwalan, monitoring dan sarana-sarana pengawasan yang tepat guna serta evaluasi (hasil) pelaksanaan kebijakan.

Program merupakan rencana yang bersifat komprehensif yang sudah menggambarkan sumber daya yang akan digunakan dan terpadu dalam satu kesatuan. Menurut Siagian (1985) program harus menggambarkan sasaran, kebijakan, prosedur, metode, standar dan anggaran, sehingga suatu program idealnya harus mempunyai ciri-ciri antara lain :

1. Sasaran yang dikehendaki;
2. Jangka waktu yang diperlukan untuk menyelesaikan pekerjaan tertentu;
3. Besarnya biaya yang diperlukan beserta sumbernya;
4. Jenis-jenis kegiatan yang dilaksanakan dan ;
5. Tenaga kerja yang dibutuhkan baik ditinjau dari segi jumlahnya maupun dilihat dari sudut kualifikasi serta keahlian dan keterampilan yang diperlukan.

Syarat-syarat untuk mengimplementasikan kebijakan Negara secara sempurna menurut teori implementasi oleh Brian W. Hogwood dan Lewis dalam Wahab (2001) yaitu :

- a. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan atau instansi pelaksana, tidak mengalami gangguan atau kendala yang serius. Hambatan-hambatan tersebut mungkin saja bersifat fisik, politis dan sebagainya;
- b. Dalam pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai;
- c. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia;
- d. Kebijakan yang akan diimplementasikan berdasarkan suatu hubungan sebab akibat;
- e. Hubungan sebab akibat bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya;
- f. Hubungan saling ketergantungan kecil;
- g. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan;
- h. Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat;
- i. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna.
- j. Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan
- k. Mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

Berdasarkan teori tersebut yang dijelaskan bahwa faktor pendukung implementasi kebijakan harus didukung dan diterima oleh masyarakat, apabila anggota masyarakat mengikuti dan menaati sebuah kebijakan maka sebuah implementasi kebijakan akan berjalan sesuai tujuan yang telah ditetapkan tanpa ada hambatan-hambatan yang mengakibatkan sebuah kebijakan tidak berjalan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.

Permendagri Nomor 59 Tahun 2007 menjelaskan bahwa program adalah merupakan instrumen kebijakan yang berisi satu atau lebih kegiatan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah atau lembaga atau masyarakat yang dikoordinasikan oleh instansi pemerintah untuk mencapai sasaran dan tujuan serta memperoleh alokasi anggaran, dimana program tersebut terdiri dari program satuan kerja perangkat daerah (SKPD) yaitu sekumpulan rencana kerja satuan kerja perangkat daerah, program lintas satuan kerja perangkat daerah. Dengan demikian program dapat diartikan sebagai penjabaran kebijakan SKPD dalam bentuk upaya yang berisi satu atau lebih kegiatan dengan menggunakan sumber daya yang disediakan untuk mencapai hasil yang terukur sesuai dengan misi

SKPD tersebut. Selanjutnya dijelaskan bahwa program merupakan proses penentuan jumlah dan jenis sumberdaya yang diperlukan dalam pelaksanaan suatu rencana, merupakan penjabaran rinci tentang langkah-langkah yang diambil untuk menjabarkan kebijakan dalam kurun waktu jangka panjang, jangka atau jangka pendek.

Kegiatan adalah penjabaran dari kebijakan yang merupakan arah dari pencapaian tujuan dan sasaran yang memberikan kontribusi bagi pencapaian visi dan misi organisasi serta segala hal yang harus dilaksanakan oleh instansi pemerintah dalam merealisasikan program kerja operasionalnya. Dengan kata lain kegiatan merupakan pelaksanaan dari suatu program berupa tindakan penggunaan sumber daya, baik itu sumber daya manusia, modal, teknologi dan peralatan sebagai masukan atau input untuk selanjutnya menghasilkan keluaran atau output.

Anggaran diatur dan ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang, pada tingkat pusat disebut dengan undang-undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan pada tingkat daerah dikenal dengan Peraturan Daerah (Perda) tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Propinsi, Kabupaten/Kota.

4. Strategi dan Pembangunan Peternakan

Strategi merupakan alat untuk mencapai tujuan jangka panjang sebagai tindakan potensial yang membutuhkan keputusan manajemen dan sumber daya yang mempengaruhi kemakmuran perusahaan dalam waktu jangka panjang,

khususnya lima tahun dan berorientasi masa depan, sehingga perlu mempertimbangkan faktor-faktor eksternal dan internal yang dihadapi oleh suatu organisasi (Christianta, 2010).

Strategi itu sendiri merupakan seni menggunakan kecakapan dan sumber daya suatu organisasi untuk mencapai sasarannya melalui hubungannya yang efektif dengan lingkungan dalam kondisi yang paling menguntungkan (Salusu, 2003).

Strategi sebagai kemampuan organisasi untuk mengadaptasi masa depan yang umumnya bersifat jangka pendek serta menengah. Strategi penting karena merupakan proses untuk menentukan arah yang harus dijalani agar visi dan misi organisasi dapat tercapai. Strategi juga dapat memberikan dasar yang masuk akal untuk keputusan-keputusan yang akan menuntun kearah pencapaian tujuan organisasi. Keputusan strategis akan meningkatkan kemampuan pemimpin dalam menghadapi perubahan (Hasniah, 2012).

Sedangkan strategi menurut Christianta (2010) adalah :

1. Strategi adalah kerangka atau rencana yang mengintegrasikan tujuan-tujuan (goals), kebijakan-kebijakan (policies) dan tindakan / program organisasi ;
2. Strategi adalah rencana tentang apa yang ingin dicapai atau akan menjadi apa suatu organisasi di masa depan (arah) dan bagaimana cara mencapai keadaan yang diinginkan tersebut ;
3. Strategi adalah pola tindakan dan alokasi sumber daya yang dirancang untuk mencapai tujuan organisasi ;
4. Strategi adalah pilihan tentang apa yang ingin dicapai oleh organisasi di masa depan (arah) dan bagaimana cara mencapai keadaan yang diinginkan tersebut (rute).

Perencanaan strategis merupakan elemen penting dalam setiap manajemen perusahaan strategis. Ada berbagai metode dan teknik yang dapat digunakan untuk melaksanakan perencanaan strategis dan salah satunya adalah dengan menggunakan analisis SWOT.

Analisis SWOT mengacu untuk kekuatan, kelemahan, peluang dan ancaman. Kekuatan dan kelemahan adalah faktor internal organisasi dan peluang dan ancaman merupakan faktor eksternal (Dora, 2010).

Strategis pengembangan dapat dilakukan dengan analisis SWOT (Strengths, Weaknesses, Opportunities, and Threat atau Kekuatan, Kelemahan Peluang, dan Ancaman). Analisis SWOT adalah metode perencanaan strategis yang digunakan untuk mengevaluasi kekuatan, kelemahan, peluang, dan ancaman berkenaan dengan suatu kegiatan proyek atau usaha. SWOT merupakan alat formulasi pengambilan keputusan serta untuk menentukan strategi yang ditempuh berdasarkan kepada logika untuk memaksimalkan kekuatan dan peluang, namun secara bersamaan dapat meminimalkan kelemahan dan ancaman (Sadik, 2011).

Ada tiga tahapan yang harus dilakukan dalam merumuskan strategi yang benar, antara lain tahapan masukan, tahapan pencocokan dan tahapan keputusan. Tahapan masukan merupakan suatu tahap dalam mengumpulkan dan meringkas informasi sebagai dasar yang diperlukan untuk merumuskan suatu strategi. Kemudian tahapan pencocokan dilakukan untuk merumuskan alternatif-alternatif strategi yang layak dengan memadukan faktor-faktor internal dan eksternal (Harisudin, 2004). Selanjutnya tahap keputusan merupakan tahap memilih dan memutuskan alternatif-alternatif strategi yang dihasilkan pada tahap pencocokan.

Menurut Bahri (2008) tujuan umum pembangunan peternakan adalah meningkatkan kualitas kebijakan dan program yang mengarah pada pemanfaatan sumber daya lokal untuk membangun peternakan yang berdaya saing dan berkelanjutan serta membangun sistem peternakan nasional yang mampu memenuhi kebutuhan yang berasal dari produk peternakan dan meningkatkan kesejahteraan peternak. Sementara itu tujuan khusus pembangunan peternakan antara lain meningkatkan kuantitas dan kualitas bibit ternak, mengembangkan usaha budidaya untuk meningkatkan populasi, produktivitas dan produksi ternak.

Menurut Santoso (2010) format penyelenggaraan pembangunan pertanian termasuk didalamnya subsektor peternakan yang optimal dalam era otonomi daerah adalah format yang berbasis pada kemandirian lokal yang mengakui dan memahami sepenuhnya kemajemukan yang tumbuh dan berkembang di masyarakat, termasuk masyarakat petani dan usahataniannya. Untuk merealisasikan hal tersebut maka perlu dipersiapkan dan dilaksanakan antara lain :

1. Pengembalian kepercayaan masyarakat terhadap niat baik dan kemampuan pemerintah dalam merancang, merumuskan berbagai kebijakan yang memihak kepada petani;
2. Mempersiapkan pengembangan sdm pertanian/peternakan yang sesuai dengan fungsi yang akan diperankan,
3. Memformulasikan kembali berbagai perangkat kelembagaan yang sesuai dengan realitas kehidupan masyarakat yang sangat majemuk, sehingga semua unsur terjamin hak-hak dan kompetensinya untuk berperan secara fungsional tanpa kehilangan identitas masing-masing,
4. Menyiapkan kelembagaan dialog pada berbagai tingkat tatanan, sebagai media penyaluran aspirasi dan media untuk menciptakan konfigurasi pembangunan pertanian yang sinergis.

Keberhasilan pengembangan peternakan yang berorientasi agribisnis tidak saja ditentukan oleh Instansi terkait dalam hal ini Dinas Pertanian semata, tetapi juga didukung oleh lembaga yang berpengaruh. Disamping itu peningkatan jumlah penduduk yang diikuti dengan peningkatan pendapatan akan

meningkatkan konsumsi terhadap produk-produk peternakan. Dengan semakin berkembangnya suatu daerah akan membuka peluang untuk usaha peternakan, yang tentunya ikut didukung oleh program dan kebijakan yang dilaksanakan oleh pemerintah setempat.

Soeharno (2002) menjelaskan bahwa peningkatan jumlah penduduk yang ditunjang dengan meningkatnya pendapatan perkapita merupakan peluang dalam usaha peternakan. Dengan semakin bertambahnya jumlah penduduk, maka akan semakin meningkat pula jumlah konsumsi dan permintaan terhadap hasil-hasil peternakan. Sementara peningkatan pendapatan perkapita dengan sendirinya akan meningkatkan daya beli masyarakat.

Menurut Hanafiah (1988) subsektor peternakan mempunyai keterkaitan dengan berbagai sektor ekonomi lainnya. Pengembangan kawasan peternakan mempunyai nilai sosial, ekonomi dan ekologis. Dengan pengembangan peternakan diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan dan kualitas hidup masyarakat serta menjaga keseimbangan lingkungan. Perencanaan pembangunan ekonomi daerah bisa dianggap sebagai perencanaan untuk memperbaiki penggunaan sumber-sumber daya publik yang tersedia di daerah tersebut dan untuk memperbaiki ekonomi di daerah. Peternakan merupakan salah satu komoditas pangan yang memberikan kontribusi yang cukup besar bagi pertumbuhan ekonomi dan harus dikembangkan untuk memenuhi kebutuhan protein hewani.

Menurut Santoso (2010) ada sedikitnya sepuluh permasalahan yang dihadapi oleh bangsa Indonesia dalam mengembangkan peternakan yaitu pemerataan dan standar gizi nasional belum tercapai, peluang ekspor yang belum

dimanfaatkan secara maksimal, sumber daya pakan yang minimal, belum adanya bibit unggul produk nasional, kualitas produk yang belum standar, efisiensi dan produktivitas yang rendah, sumber daya manusia yang belum dimanfaatkan secara optimal, belum adanya keterpaduan antara pelaku peternakan, komitmen yang rendah dan tingginya kontribusi peternakan pada pencemaran lingkungan.

Pembangunan subsektor peternakan merupakan bagian integral dari pembangunan pertanian, dengan kegiatan-kegiatan yang ditujukan untuk meningkatkan populasi ternak, produksi ternak, memperluas kesempatan kerja, meningkatkan pendapatan masyarakat petani ternak dan meningkatkan konsumsi protein hewani asal ternak melalui peningkatan ketersediaan produk asal ternak (Arlina,1997).

Menurut Saragih (1998) pengembangan agribisnis peternakan bukan saja pengembangan komoditas peternakan namun lebih dari itu, yakni pembangunan ekonomi atau wilayah yang berbasis pertanian yang didalamnya termasuk subsektor peternakan. Dengan demikian untuk pengembangan peternakan harus memperhatikan kesesuaian ekologis dan keseimbangan lingkungan yang ditujukan untuk kesejahteraan peternak. Bertolak dari hal tersebut perlu ditetapkan suatu strategi untuk pengembangan peternakan, dengan asumsi bahwa pertumbuhan penduduk dan pendapatan masyarakat yang meningkat, maka permintaan atas produk peternakan sebagai kebutuhan pangan juga akan semakin meningkat.

B. Kerangka Berpikir

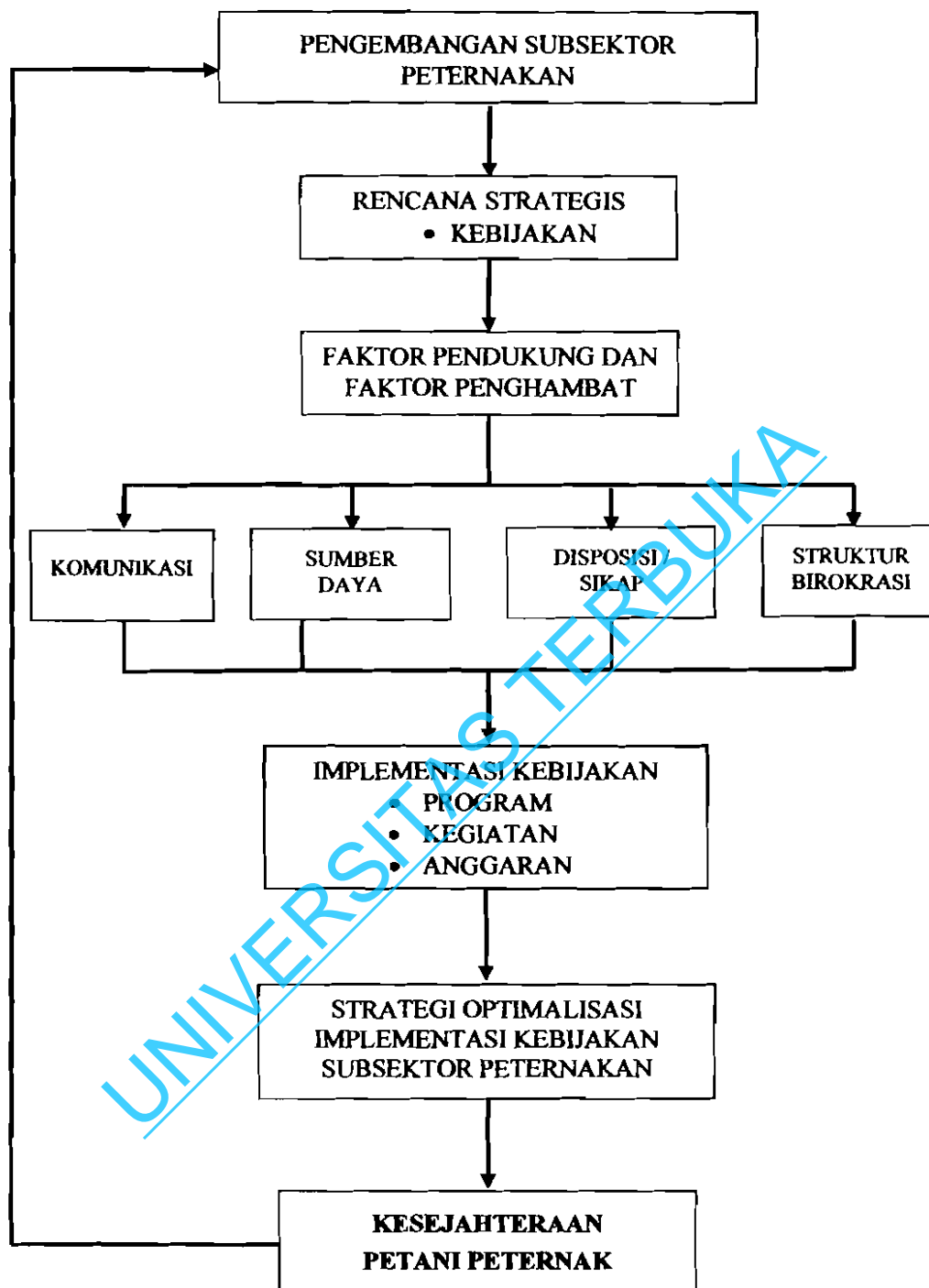
Kebijakan yang dilakukan pemerintah dalam melakukan pemekaran wilayah di seluruh Indonesia merupakan salah satu peluang yang baik bagi daerah untuk dapat berkembang. Daerah dapat terus berusaha untuk meningkatkan perekonomian dengan memanfaatkan potensi yang ada. Otonomi daerah sifatnya adalah sebuah kebijakan yang ditentukan oleh pusat untuk melihat sejauhmana daerah siap dalam melaksanakan semua yang ada di undang-undang otonomi daerah. Pembangunan pertanian yang didalamnya mencakup subsektor peternakan dilakukan oleh pemerintah dan sangat erat kaitannya dengan kebijakan-kebijakan dan program-program subsektor peternakan yang dirumuskan dan diimplementasikan dalam bentuk dan kegiatan-kegiatan setiap tahun.

Dalam sistem peternakan ada empat komponen yang saling terkait dan sangat perlu diperhatikan yaitu kekuasaan, kepentingan, kebijakan dan budaya peternakan. Kekuasaan sebagai cara yang digunakan untuk mencapai hasil yang diinginkan dalam alokasi sumber daya di antara kelompok-kelompok dalam masyarakat. Kepentingan merupakan tujuan-tujuan yang ingin dicapai oleh pelaku peternakan. Kebijakan sebagai hasil interaksi antara kekuasaan dan kepentingan, biasanya dalam bentuk undang-undang. Budaya peternakan merupakan orientasi subjektif individu terhadap sistem peternakan yang berlaku. Keempat komponen tersebut harus dibangun secara bersama, agar dicapai kesepakatan yang memuaskan semua pihak yang bergerak di bidang peternakan.

Dalam penelitian ini penulis menggunakan pendekatan masalah implementasi model George Edwards III, dengan fokus pertanyaan terhadap bagaimana komunikasi, sumberdaya, sikap dan struktur organisasi serta faktor-

faktor yang mendukung dan menghambat keberhasilan implementasi kebijakan. Dari pertanyaan tersebut kemudian difokuskan pada empat faktor yang dimaksud yakni komunikasi, sumber daya, disposisi atau sikap dan struktur organisasi. Empat faktor tersebut merupakan kriteria yang perlu ada dalam implementasi suatu kebijakan, sehingga dalam penelitian ini peneliti menyajikan alur pikir dalam Implementasi Kebijakan Pengembangan Subsektor Peternakan di Kota Tual disajikan dalam Bagan 2.2 berikut ini :

UNIVERSITAS TERBUKA



Bagan 2.2
Kerangka Pemikiran Implementasi Kebijakan Pengembangan
Subsektor Peternakan di Kota Tual.

Dari Bagan 2.2 tersebut di atas, dapat diuraikan lebih lanjut sebagai berikut:

- a. Variabel komunikasi yaitu proses informasi mengenai kebijaksanaan dari pelaksanaan tingkat atas kepada aparat pelaksana di tingkat di bawahnya ;
- b. Variabel sumber-sumber terdiri dari manusia, informasi dan sarana prasarana yang tersedia dalam pelaksanaan kebijakan ;
- c. Variabel kecenderungan-kecenderungan atau dapat dikatakan sikap atau disposisi aparat pelaksana.
- d. Variabel struktur birokrasi mencakup bagaimana struktur pemerintah, bagian tugas yang ada dan koordinasi yang dilakukan ;

Pembangunan sub sektor peternakan yang dilaksanakan pemerintah Kota Tual dalam hal ini Dinas Pertanian dan Kehutanan dituangkan dalam Perencanaan Strategis (Renstra) Dinas Pertanian dan Kehutanan Kota Tual yang memuat kebijakan, program dan kegiatan selama 5 (lima) tahun yang dituangkan dalam Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2009 tentang RPJMD Kota Tual 2009 – 2013, dimana implementasi kebijakan tersebut dituangkan dalam program, kegiatan dan anggaran dalam bentuk alokasi anggaran pembangunan, yang dikenal dengan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) Kota Tual.

Program-program prioritas sub sektor peternakan antara lain program pencegahan dan penanggulangan penyakit ternak, program peningkatan produksi usaha ternak program meningkatkan pendapatan peternak dan program peningkatan penerapan teknologi peternakan. Implementasi kebijakan tersebut dipengaruhi oleh variabel-variabel atau faktor-faktor komunikasi, sumber daya,

meliputi dari penyaluran komunikasi, konsistensi komunikasi dan kejelasan komunikasi. Sub faktor sumberdaya terdiri dari sumberdaya manusia, anggaran dan wewenang. Sub faktor sikap terdiri dari persepsi, respon, dan pengaturan birokrasi. Sub faktor struktur organisasi terdiri dari struktur organisasi, koordinasi dan Prosedur Operasi Standar (SOP).

Program dan kegiatan tersebut diharapkan akan memberikan manfaat terhadap kesejahteraan masyarakat khususnya petani peternak yang ada di Kota Tual. Selanjutnya diperlukan suatu konsep strategi yang mampu mengoptimalkan implementasi kebijakan pengembangan subsektor peternakan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat peternak.

C. Konsep Operasional

Implementasi Kebijakan adalah tahap pelaksanaan atas suatu aturan perundang-undangan, dokumen-dokumen yang telah ditetapkan sebagai suatu arahan atau dasar tindakan.

Program adalah kumpulan dari kegiatan-kegiatan secara sistematis yang diarahkan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Anggaran adalah sejumlah dana untuk membiayai kegiatan pembangunan dan kegiatan rutin subsektor peternakan.

Kegiatan adalah pekerjaan pelaksanaan pembangunan dan kegiatan rutin.

Lingkungan Strategis adalah faktor pendorong dan faktor penghambat dalam implementasi kebijakan.

Strategi adalah rancangan, konsep atau aturan untuk mencapai tujuan suatu organisasi/ instansi.

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Desain Penelitian, Tempat dan Waktu Penelitian

Penelitian ini dilakukan untuk memperoleh gambaran tentang bagaimana implementasi kebijakan pengembangan subsektor peternakan di Kota Tual. Untuk memperoleh gambaran dimaksud, digunakan metode deskriptif kualitatif. Metode deskriptif kualitatif yaitu pemecahan masalah yang diselidiki dengan mengantarkan atau menggambarkan keadaan subyek dan obyek. Penelitian pada keadaan sekarang berdasarkan pada fakta-fakta atau data-data yang tampak atau sebagaimana adanya. Secara teoritis penelitian kualitatif dianggap melakukan pengamatan, mencari pola-pola hubungan antara konsep yang sebelumnya tidak ditentukan. Teknik kualitatif mencoba memberikan kesimpulan kualitatif atas keseluruhan data dengan cara membandingkan data primer yang didapat dengan teori yang ada. Melalui metode penelitian kualitatif ini peneliti berharap mampu mengungkapkan bagaimana implementasi kebijakan pengembangan peternakan di Kota Tual yang pada akhirnya juga mampu menghasilkan suatu konsep strategi dalam rangka mengoptimalkan implementasi kebijakan pengembangan peternakan tersebut.

Penelitian ini dilakukan di Kota Tual pada bulan Oktober sampai dengan Desember 2012, pemilihan lokasi dilakukan dengan sengaja (purposive) dengan pertimbangan bahwa lokasi tersebut layak dan sesuai untuk dijadikan objek penelitian.

B. Informan Penelitian

Dari penelaahan teori paling tidak ada dua domain dalam implementasi kebijakan, yakni pelaksana kebijakan pemerintah dan masyarakat sebagai kelompok sasaran. Adapun informan yang digunakan dalam penelitian ini berasal dari stakeholder yang ditetapkan secara purposive sampling (sampel bertujuan) karena dianggap lebih paham dan dinilai memiliki kepentingan atau kompetensi dan pengaruh dalam menentukan arah pembangunan peternakan di Kota Tual, selanjutnya informan dimaksud dapat memberikan informasi yang sesuai dengan permasalahan penelitian.

Adapun informan yang dilibatkan dalam penelitian ini berasal dari instansi atau lembaga terkait antara lain Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Litbang Kota dan PMD Kota Tual sebanyak 1 orang, Dinas Pertanian dan Kehutanan Kota Tual sebanyak 2 orang, Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Tual sebanyak 2 orang, Badan Pengelolaan Aset dan Keuangan Daerah 1 orang dan Pendamping Kegiatan Pengembangan Usaha Agribisnis Pedesaan Kota Tual & Kabupaten Maluku Tenggara sebanyak 1 orang.

Sedang peternak sebagai kelompok sasaran sebanyak 20 orang, yaitu peternak-peternak yang memperoleh paket bantuan peternakan sejak tahun 2009 sampai dengan tahun 2012.

C. Teknik Pengumpulan Data

Data dan informasi yang digunakan dalam penyusunan penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh melalui pengamatan langsung dan wawancara dengan responden terpilih, sedangkan data sekunder diperoleh melalui telaahan pustaka dan sumber-sumber yang diperoleh dari

instansi-instansi terkait, seperti Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Dinas Pertanian dan Kehutanan serta instansi atau lembaga lainnya terkait dengan tujuan penelitian ini.

Pengambilan data primer dilakukan dengan wawancara pada tingkat kebijakan dan program dilakukan kepada pejabat pada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Litbang Kota dan PMD Kota Tual, Badan Keuangan dan Aset Daerah Kota Tual, Dinas Pertanian dan Kehutanan Kota Tual, Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Tual. Data yang dikumpulkan pada informan penelitian antara lain:

- Perumusan kebijakan dan program ;
- Kendala-kendala dalam perumusan kebijakan dan program ;
- Faktor pendukung dan faktor penghambat dalam pengembangan subsektor peternakan.

Sedangkan pada tingkat petani peternak adalah :

- Manfaat yang diperoleh selama pemeliharaan ternak ;
- Permasalahan yang dihadapi selama memelihara ternak bantuan dari pemerintah dan langkah-langkah yang dilakukan dalam mengatasi permasalahan yang dihadapi.
- Persepsi peternak terhadap implementasi kebijakan subsektor peternakan, meliputi komunikasi, sumber daya dan sikap petugas .

D. Prosedur Pengumpulan Data

Pengumpulan data menggunakan triangulasi data, yang dilakukan dengan menggabungkan antara wawancara, observasi dan studi pustaka.

1. Wawancara

Wawancara adalah teknik pengumpulan data dengan cara bertanya secara langsung kepada informan dimana peneliti membuat kerangka dan garis besar pokok-pokok pertanyaan yang akan diajukan dalam proses wawancara. Selain melakukan wawancara langsung dengan responden, penulis juga membuat kuisioner yang diisi oleh peternak sebagai kelompok sasaran.

2. Observasi

Observasi dilakukan melalui pengamatan dan pencatatan secara langsung terhadap kondisi lingkungan yang terjadi terhadap obyek penelitian.

3. Studi Pustaka

Studi pustaka dilakukan dengan mempelajari buku-buku referensi, Perda, dan Laporan-laporan yang berkaitan dengan obyek penelitian. Disamping itu dilakukan dokumentasi yakni pengumpulan data dengan mencari informasi dari catatan atau dokumen yang ada dan yang dianggap relevan dengan masalah penelitian.

E. Teknik Pengolahan dan Analisa Data

Proses pengolahan data merupakan tindak lanjut setelah melakukan pengumpulan data. Data yang diperoleh dari lapangan, baik data sekunder maupun data primer akan disusun dan dikaji serta dianalisis dengan menggunakan pendekatan kualitatif berupa pemaparan yang kemudian dianalisis dan dinarasikan sesuai dengan masalah penelitian. Pada dasarnya analisis data adalah bagaimana

menjadikan data atau informasi yang telah dikumpulkan disajikan dalam bentuk uraian, dan penjelasan sehingga mampu menghasilkan informasi yang ilmiah. Pada penelitian ini data-data yang diperoleh kemudian dianalisis dalam membahas suatu pokok permasalahan. Pada analisis ini fokus penelitian dan pembahasan walaupun diarahkan pada bidang atau aspek tertentu, namun pendeskripsian fenomena yang menjadi permasalahan penelitian tetap diungkap dan diuraikan.

UNIVERSITAS TERBUKA

BAB IV

TEMUAN DAN PEMBAHASAN

A. Keadaan Umum Kota Tual

1. Kondisi Geografis

Kota Tual dibentuk berdasarkan UU Republik Indonesia Nomor 31 tahun 2007 pada tanggal 10 Juli 2007 tentang Pembentukan Kota Tual di Provinsi Maluku. Pembentukan Kota Tual merupakan pemekaran dari Kabupaten Maluku Tenggara yang pada terdiri atas 4 (empat) Kecamatan, yaitu Kecamatan Pulau Dullah Utara, Kecamatan Pulau Dullah Selatan, Kecamatan Tayando Tam dan Kecamatan Pulau-Pulau Kur. Kota Tual memiliki luas wilayah keseluruhan $\pm 19.088,29 \text{ Km}^2$.

Secara astronomis Kota Tual terletak antara sekitar $5^\circ - 6^\circ$ Lintang Selatan dan $131^\circ - 133^\circ$ Bujur Timur, dan secara geografis wilayah ini dibatasi oleh :

1. sebelah utara berbatasan dengan Laut Banda;
2. sebelah timur berbatasan dengan Kabupaten Maluku Tenggara di Selat Nerong;
3. sebelah selatan berbatasan dengan Kecamatan Kei Kecil Kabupaten Maluku Tenggara dan Laut Arafura; dan
4. sebelah barat berbatasan dengan Laut Banda.

Secara administrasi Pemerintahan Kota Tual terdiri dari 4 kecamatan dan 26 desa, 3 kelurahan dan 10 dusun. Kota Tual merupakan wilayah kepulauan yang terdiri dari 66 (enam puluh enam) pulau, yang dihuni sebanyak 13 pulau dan 53 pulau belum berpenghuni, namun pada umumnya pulau-pulau yang tidak berpenghuni dipergunakan sebagai lahan pertanian/perkebunan. Jarak ibukota

Tual dengan ibukota kecamatan terjauh, yakni Tubyal di Kecamatan Pulau-pulau Kur adalah sekitar 103 kilometer atau 57 mil laut yang jarak tempuhnya sangat tergantung dengan kondisi cuaca.

2. Topografi

Kondisi topografi di Kota Tual, khususnya di masing-masing pulau cukup beragam, mulai dari kondisi yang relatif datar hingga berbukit. Untuk wilayah Pulau Dullah merupakan wilayah landai dengan ketinggian ± 100 meter di atas permukaan laut dengan keberadaan beberapa bukit rendah di tengah Pulau Dullah. Untuk Pulau Dullah Laut dan Pulau Ut kondisi sangat landai, sehingga seringkali air laut pasang menggenangi pulau ini. Kondisi Kepulauan Tayando juga hampir secara keseluruhan sangat datar dan dekat dengan permukaan air. Sedangkan kondisi Pulau Kur selain dataran rendah juga memiliki dataran tinggi. Kemiringan lereng di Kota Tual secara umum berkisar antara 0 – 8 persen dan 8 – 15 persen. Desa-desa pada umumnya berada pada wilayah dengan ketinggian antara 0 – 100 mdpl.

3. Kondisi Iklim

Iklim di Kota Tual sangat dipengaruhi oleh iklim wilayah-wilayah di sekitarnya. Pengaruh Laut Banda, Laut Arafura dan Samudera Indonesia serta Pulau Papua di Bagian Timur dan Benua Australia di Bagian Selatan, menjadikan iklim di wilayah ini seringkali terjadi perubahan. Berikut kondisi beberapa parameter iklim :

1. Keadaan musim teratur, musim Timur berlangsung dari bulan April sampai Oktober. Musim ini adalah musim Kemarau. Musim Barat berlangsung dari bulan Oktober sampai Februari. Musim hujan pada

bulan Desember sampai Februari dan yang paling deras terjadi pada bulan Desember dan Februari;

2. Musim Pancaroba berlangsung dalam bulan Maret/April dan Oktober/November;
3. Bulan April sampai Oktober, bertiup angin Timur Tenggara. Angin kencang bertiup pada bulan Januari dan Februari diikuti dengan hujan deras dan laut bergelora;
4. Bulan April sampai September dominan bertiup angin Timur Tenggara dan Selatan serta angin Tenggara;
5. Bulan Oktober sampai Maret bertiup angin Barat Laut dan angin Barat Laut.

Curah Hujan antara 2.000 - 3.000 milimeter per tahun terdapat di Pulau Dullah dan sekitarnya. Dengan curah hujan rata-rata 2.118,3 milimeter per tahun atau rata-rata 176,5 milimeter per bulan dengan jumlah hari hujan sebanyak 180 hari atau rata-rata 15,0 hari hujan per bulan. Suhu rata-rata untuk tahun 2004 – 2006 adalah 27,3 °C dengan suhu minimum 23,5 °C dan maksimum 33,2 °C. Untuk Kelembaban rata-rata 81,0 persen, penyinaran matahari rata-rata 65,0 persen dan tekanan udara rata-rata 1010,7 milibar. Data komponen cuaca ini berdasarkan dari data stasiun pengukuran terdekat dengan Kota Tual yaitu Stasiun Meteorologi Kelas III Dumatubun Tual.

4. Kependudukan dan Mata pencaharian

Kota Tual sebagai daerah pemekaran dari Kabupaten Maluku Tenggara, maka penyebaran penduduk di Kota Tual sejak Tahun 2008 berkembang dengan pesat. Jumlah penduduk di Kota Tual menunjukkan jumlah yang terus meningkat

dari tahun ke tahun. Peningkatan jumlah penduduk ini terjadi dengan tingkat pertumbuhan yang relatif berbeda untuk setiap kecamatan yang terdapat di Kota Tual. Pertumbuhan jumlah penduduk juga terjadi dengan laju pertumbuhan penduduk yang terus meningkat secara persentasenya. Dengan Laju Pertumbuhan Penduduk sebesar 4,3 persen, jumlah penduduk Kota Tual pada Tahun 2011 mencapai 58.082 jiwa, dengan tingkat kepadatan penduduk sebesar 164 orang per Km².

Jumlah penduduk Kota Tual menurut jenis kelamin tiap kecamatan dapat dilihat pada Tabel 4.1 sebagai berikut :

Tabel 4.1.
Jumlah Penduduk Kota Tual Menurut Jenis Kelamin dan Kecamatan.

No	Kecamatan	Jumlah Laki-laki	Jumlah Perempuan	Jumlah
1.	P. P. Kur	2.410	2.622	5.032
2.	Tayando Tam	2.692	2.908	5.600
3.	Dullah Utara	7.333	7.635	14.968
4.	Dullah Selatan	16.904	17.187	34.091

Sumber : Badan Pusat Statistik Kabupaten Maluku Tenggara, 2012.

Berdasarkan mata pencaharian, masyarakat Kota Tual terbagi menjadi beberapa jenis, baik formal maupun informal. Komposisi terbesar struktur penduduk berdasarkan jenis pekerjaan yaitu pelajar/mahasiswa serta mengurus rumah tangga. Komposisi tersebut setelah kelompok penduduk yang belum atau tidak bekerja sebanyak 32,60 persen. Sementara jenis pekerjaan yang digeluti adalah petani/pekebun, wiraswasta, serta pegawai negeri sipil merupakan jenis pekerjaan yang dominan, sementara profesi nelayan masih sangat minim. Selain

itu masih terdapat jenis pekerjaan yang digeluti seperti : pedagang, karyawan swasta / BUMN / BUMD, buruh harian, tukang, pengajar / dosen dan pekerjaan informal lainnya. Pertumbuhan Ekonomi Kota Tual selama tahun 2011 sebesar 6,22 persen yang merupakan interaksi dari tiap-tiap sektor. Salah Satu indikator ekonomi yang digunakan untuk mengukur kemakmuran suatu daerah atau region adalah Pendapatan Perkapita. Pendapatan Regional Perkapita Penduduk Tual tahun 2010 tercatat sebesar Rp. 4.406.156,- dan tahun 2011 sebesar Rp. 5.067.950,- atau meningkat 15,02 persen dari tahun 2010. Sedangkan Pendapatan Regional Perkapita riil meningkat sebesar 3,22 persen dari tahun 2010 atau sebesar Rp. 2.376.067,-.

Pengembangan subsektor peternakan diharapkan dapat membantu mempercepat pertumbuhan ekonomi dengan meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan masyarakat, sehingga dapat memberikan kontribusi nyata bagi pembangunan daerah. Selain itu pembangunan peternakan juga diharapkan mampu menarik dan mendorong perkembangan sektor-sektor lain yang berkaitan, sehingga memungkinkan terjadinya gerakan dan dinamika dalam pertumbuhan ekonomi daerah. Pendapatan Domestik Bruto (PDRB) Kota Tual pada Sektor Pertanian, khususnya subsektor peternakan selama tahun 2009 - 2012 memberikan kontribusi yang paling kecil diantara jenis-jenis usaha sektor pertanian. Produk Domestik Regional Bruto Kota Tual menurut lapangan usaha atas dasar harga berlaku khusus pada sektor pertanian dapat dilihat pada Tabel 4.2 berikut :

Tabel 4.2.
Nilai Produk Domestik Regional Bruto Kota Tual
Menurut Lapangan Usaha Atas Dasar Harga Berlaku
Sektor Pertanian Tahun 2009 – 2011.

Lapangan Usaha Pertanian	2009	2010	2011
a. Tanaman Bahan Makanan	21.595,12	22.864,90	25.565,33
b. Tanaman Perkebunan	7.247,96	7.864,97	8.708,33
c. Peternakan & Hasil-hasilnya	2.262,41	2.403,71	2.856,72
Jumlah	31.105,49	33.133,58	37.130,38

Sumber : Badan Pusat Statistik / BPS, 2012.

Dari data menunjukkan bahwa subsektor peternakan memberikan kontribusi yang paling kecil diantara jenis-jenis usaha pada sektor pertanian. Hal ini erat diduga kaitannya dengan kebijakan program, kegiatan dan anggaran yang telah dirumuskan dan dialokasikan.

B. Implementasi Kebijakan, Program Kegiatan dan Anggaran Subsektor Peternakan Tahun 2009 – 2012

Kebijakan sebagai suatu keputusan yang memberikan arahan untuk memberi solusi terhadap permasalahan khusus yang berkembang dikalangan masyarakat. Kebijakan yang tepat akan memberikan dampak positif atau manfaat yang sesuai dengan yang diharapkan, sesuai dengan pendapat Dye *dalam* Akib (2010), bahwa suatu kebijakan atau program harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian luas merupakan alat administrasi publik dimana aktor, organisasi, prosedur, teknik serta sumber daya diorganisasikan secara bersama-sama untuk menjalankan suatu kebijakan dalam rangka meraih dampak atau tujuan yang diinginkan. Pengembangan subsektor peternakan diharapkan

dapat memacu dan mempercepat pertumbuhan ekonomi dengan meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan masyarakat, sehingga dapat memberikan kontribusi bagi pembangunan daerah. Keberhasilan implementasi atas suatu kebijakan dijelaskan oleh Grindle dalam Nugroho (2006) sangat ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Isi kebijakan meliputi kepentingan yang terpengaruh atas suatu kebijakan; jenis manfaat yang dihasilkan; derajat perubahan yang diinginkan; kedudukan pembuat kebijakan; siapa (pelaksana program) dan; sumber daya yang dikerahkan. Untuk mencapai sasaran dimaksud, pemerintah berupaya melaksanakan serangkaian kebijakan dan program, namun dalam pelaksanaannya tidak jarang menemui kendala sehingga belum dapat mencapai tujuan dari pengembangan subsektor peternakan itu sendiri. Dengan melihat peranan yang cukup potensial ini, selayaknya pengembangan subsektor peternakan dapat dimanfaatkan secara optimal untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Peranan peternakan dapat ditingkatkan melalui pengembangan dengan memanfaatkan peluang dan sumberdaya yang dimiliki.

Kebijakan program dan kegiatan yang tertuang dalam Peraturan Daerah Kota Tual Nomor 04 Tahun 2009 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kota Tual Tahun 2009 – 2013 antara lain tentang pengembangan subsektor peternakan di wilayah Kota Tual, Tujuan, Kebijakan, Program dan Kegiatan sesuai dengan Rencana Strategi Dinas Pertanian dan Kehutanan Kota Tual dapat dilihat pada Tabel 4.3 berikut :

Tabel 4.3.
Tujuan, Kebijakan, Program dan Kegiatan
Subsektor Peternakan periode 2009 – 2012.

Tujuan	Kebijakan	Program	Kegiatan
Meningkatkan kualitas ternak yang bebas penyakit menular	Melakukan pengawasan & pemantauan terhadap lalulintas hewan ternak	Program Pencegahan dan Penanggulangan Penyakit Ternak	<ol style="list-style-type: none"> 1) Pengawasan Perdagangan Ternak Antar Daerah 2) Pemeriksaan Ternak yang Masuk dalam Jumlah Banyak 3) Pemeriksaan Hewan Qurban Setiap Hari Raya Idul Adha
Meningkatkan produksi usaha peternakan	Penyediaan dan Pengembangan Prasarana dan Sarana Peternakan	Program Peningkatan Produksi Usaha Peternakan	<ol style="list-style-type: none"> 1) Pembangunan Balai Pembibitan Ternak 2) Pembuatan Balai Pembibitan Ternak (BPT) 3) Pembangunan Pos Kesehatan Hewan (Poskeswan) 4) Pengadaan Sarana Penunjang Poskeswan 5) Penanaman Hijauan Makanan Ternak (HMT) 6) Pembangunan Rumah Potong Hewan (RPH) 7) Pengadaan Sarana Penunjang RPH 8) Pembelian Obat-obatan dan Vaksin Pada Ternak
Meningkatkan pendapatan peternak	Mengembangkan usaha peternakan dengan skala usaha yang ekonomis	Meningkatkan pendapatan peternak	<ol style="list-style-type: none"> 1) Pengadaan Bibit Ternak Kambing 2) Pengadaan Bibit Ternak Sapi 3) Pengadaan Bibit Ternak Ayam Buras 4) Pengadaan bibit Ternak Itik Ayam

Tujuan	Kebijakan	Program	Kegiatan
Meningkatkan pengetahuan SDM peternakan dalam pengelolaan usaha	Meningkatkan pengetahuan petani peternak dan staf dalam penerapan teknologi peternakan	Peningkatan penerapan teknologi peternakan	1) Pembangunan Rumah Penyuluh 2) Pembangunan Pagar Rumah Penyuluh 3) Magang Staf dalam Rangka Penerapan Teknologi Inseminasi Buatan (IB) 4) Penyuluhan Teknis Pemeliharaan Ternak

Sumber : Renstra Dinas Pertanian dan Kehutanan Kota Tual, 2012.

Dari Tabel 4.3 tersebut diatas dapat diketahui bahwa kebijakan yang yang dituangkan dalam Rencana Strategis Dinas Pertanian dan Kehutanan Kota Tual sebanyak 5 kebijakan, 4 program dan dijabarkan dalam 19 bentuk kegiatan. Sesuai dengan pendapat Tangkilisan (2003) bahwa Implementasi berhubungan dengan berbagai kegiatan yang diarahkan untuk merealisasikan program, dimana pada posisi ini pejabat yang mengatur cara untuk mengorganisir, menginterpretasikan dan menerapkan kebijakan yang telah. Implementasi berhubungan dengan berbagai kegiatan yang diarahkan untuk merealisasikan program, dimana pada posisi ini pengambil kebijakan mengatur secara efektif dan efisien sumber daya, unit-unit dan teknik yang digunakan untuk dapat mendukung pelaksanaan program.

Pada bidang peternakan terdapat dua sub bidang yaitu Seksi Aneka Ternak dan pengembangan ternak serta Seksi Kesehatan Hewan dan Veteriner, kegiatan pada dua sub bidang tersebut dapat dilihat pada Tabel 4.4 berikut :

Tabel 4.4.
Jumlah Kegiatan Menurut pada Unit Tugas pada Bidang Peternakan
Tahun 2009 - 2012.

Unit Tugas	Jumlah Kegiatan Menurut Tahun Anggaran				Total
	2009	2010	2011	2012	
Aneka Ternak dan Pengembangan Ternak	1	2	5	2	10
Kesehatan Hewan dan Veteriner	-	1	1	1	3
Jumlah	1	3	6	3	13

Sumber: Renstra Dinas Pertanian dan Kehutanan Kota Tual, 2012.

Kegiatan sebagai penjabaran dari program-program pada masing-masing unit tugas atau seksi yang terdapat pada Bidang Peternakan sebagai salah satu bidang yang terdapat di Dinas Pertanian dan Kehutanan Kota Tual menurut Tabel 4.4. di atas, menunjukkan kurangnya kegiatan yang dapat mendukung kebijakan yang telah ditetapkan. Dari 19 jenis kegiatan yang telah ditetapkan, hanya 9 jenis kegiatan yang dapat dilaksanakan. Diantara kegiatan tersebut kegiatan Pengawasan Perdagangan Ternak Antar Daerah dan Penyuluhan Teknis Peternakan dilaksanakan setiap tahun anggaran.

Dari hasil wawancara dengan informan, sebagian besar menyatakan bahwa mekanisme perumusan kebijakan dalam pengembangan subsektor peternakan telah sesuai dengan prosedur, namun oleh Kepala Badan Perencanaan, Pembangunan Daerah, Litbang dan PMD Kota Tual dalam Wawancara diungkapkan bahwa:

“Mekanisme perumusan kebijakan dalam pengembangan subsektor peternakan sebenarnya masih belum sesuai dengan prosedur karena belum melibatkan masyarakat misalnya melalui penjangkauan aspirasi masyarakat sebagai kelompok sasaran kebijakan”

Perumusan kebijakan pada dasarnya harus melibatkan berbagai pihak yang terkait dengan kebijakan itu sendiri, sesuai dengan pendapat Wahab (2001) yang menjelaskan bahwa pada dasarnya kebijakan itu merupakan serangkaian tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dengan menunjukkan kesempatan-kesempatan dan hambatan-hambatan terhadap pelaksanaan suatu keputusan dalam rangka mencapai tujuan dimaksud.

Salah satu siklus penting dalam kebijakan publik adalah perumusan kebijakan itu sendiri, yang dijelaskan oleh Tachjan dalam Setyadi (2005) bahwa secara garis besar siklus kebijakan publik terdiri dari 3 (tiga) kegiatan pokok yakni perumusan kebijakan, implementasi kegiatan dan pengawasan serta penilaian atas hasil dari pelaksanaan kebijakan itu sendiri. Implementasi kebijakan pada setiap kegiatan yang mendukung pengembangan subsektor peternakan khususnya pada program pengembangan usaha peternakan dengan skala usaha yang ekonomis dengan tujuan meningkatkan produksi hasil ternak, kegiatan pendistribusian jenis-jenis ternak, antara lain dapat dilihat pada Tabel 4.5 berikut :

Tabel 4.5.
Jenis dan Jumlah Ternak yang didistribusikan
kepada Masyarakat tahun 2009 – 2012.

No	Jenis Bantuan	Jumlah Ternak (ekor)	Jumlah (orang)	Tahun anggaran
1.	Sapi	48	24	2011
		10	5	2012
2.	Kambing	100	20	2010
3.	Itik	400	4	2011
4.	Ayam	400	4	2011

Sumber: Dinas Pertanian dan Kehutanan Kota Tual, 2012.

Selain bibit ternak yang didistribusikan kepada masyarakat, sarana dan prasarana seperti kandang dan obat-obatan juga diberikan sebagai pelengkap dari paket bantuan. Hal ini dimaksudkan untuk memudahkan peternak dalam usaha pemeliharaan ternak-ternak. Manfaat yang diperoleh oleh petani peternak sebagai kelompok sasaran disajikan pada Tabel 4.6, antara lain :

Tabel 4.6.
Manfaat Peternak dalam Kegiatan Pengembangan Ternak Pemerintah di Kota Tual.

No	Uraian	Jumlah Peternak	%
1.	Penghasilan tambahan	20	100
2.	Pupuk kandang	10	50
3.	Tabungan	10	50
4.	Peluang Usaha	10	50
	Jumlah responden/sampel	20	100

Sumber : Hasil Olahan Data Primer, 2012.

Dari hasil wawancara dengan salah satu informan penelitian, Ketua Komisi B pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Tual sebagai berikut :

“Kegiatan pengembangan subsektor peternakan sangat memberikan dampak/manfaat yang positif berupa dorongan kepada masyarakat petani peternak dalam rangka meningkatkan kesejahteraan peternak”

Dari hasil wawancara dengan peternak, diketahui bahwa manfaat yang diperoleh peternak dalam pengembangan ternak adalah sebagai penghasilan tambahan dari pekerjaan utama, yang rata-rata responden merupakan petani yaitu sebesar 100 persen, kemudian ikutan dari hasil ternak berupa kotoran ternak digunakan sebagai pupuk kandang sebesar 50 persen dan digunakan sebagai tabungan sebesar 50 persen dan sebagai peluang usaha hanya 50 persen.

Hal ini juga dikemukakan oleh Kepala Bidang Peternakan dalam wawancara :

“ pengembangan ternak mempunyai manfaat yang banyak, disamping sebagai usaha yang dapat meningkatkan kesejahteraan petani/peternak, sebagai tabungan dan limbahnya dapat dipergunakan untuk mendukung pertanian melalui pemanfaatan pupuk kandang”

Disamping itu usaha pemeliharaan sangat bermanfaat bagi pengembangan usaha peternakan rakyat, penambahan populasi ternak akan menciptakan iklim usaha yang kondusif serta sangat bermanfaat bagi pengembangan usaha agribisnis pertanian / peternakan rakyat.

C. Faktor-faktor Pendorong dan Penghambat Implementasi Kebijakan Subsektor Peternakan di Kota Tnal

Implementasi kebijakan merupakan tahap yang krusial dalam proses kebijakan publik. Suatu kebijakan atau program harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian luas merupakan alat administrasi publik dimana aktor, organisasi, prosedur, teknik serta sumber daya diorganisasikan secara bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan. Menurut Edwards, terdapat empat faktor atau variabel krusial dalam implementasi kebijakan publik. Faktor-faktor atau variabel krusial tersebut adalah komunikasi, sumber-sumber, kecenderungan-kecenderungan atau tingkah laku dan struktur (Subarsono, 2005).

1. Komunikasi

Komunikasi memegang peranan penting dalam berlangsungnya koordinasi implementasi kebijakan sebagai proses penyampaian informasi. Komunikasi berhubungan erat dengan bagaimana kebijakan dikomunikasikan oleh organisasi, komunikasi dibutuhkan oleh setiap pelaku atau pelaksana kebijakan untuk mengetahui apa yang harus mereka lakukan. Bagi suatu organisasi, komunikasi merupakan suatu proses penyampaian informasi, ide-ide secara timbal balik dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Keberhasilan komunikasi antara lain diukur melalui bagaimana cara penyaluran komunikasi, konsistensi komunikasi dan kejelasan komunikasi. Faktor komunikasi dianggap penting, karena dalam proses kegiatan yang melibatkan unsur manusia dan unsur sumber daya.

Sesuai dengan pendapat Edward dalam Subarsono (2005) bahwa faktor komunikasi dalam implementasi memuat antara lain dimensi transformasi, yang bertujuan agar informasi tidak hanya disampaikan kepada pelaksana kebijakan tetapi juga kepada kelompok sasaran dan pihak yang terkait. Selanjutnya dimensi kejelasan dimaksudkan agar informasi yang disampaikan lebih jelas dan mudah dipahami, dan menghindari kesalahan dalam menyampaikan informasi dari pelaksana kebijakan, kelompok sasaran maupun pihak yang terkait dalam implementasi kebijakan. Kemudian dimensi konsistensi bertujuan agar informasi yang disampaikan harus konsisten menghindari timbulnya kebingungan pelaksana kebijakan, kelompok sasaran maupun pihak terkait.

Dalam penelitian ini yang dimaksud dengan komunikasi adalah apakah kebijakan pengembangan subsektor peternakan yang dijabarkan dalam bentuk program dan kegiatan disampaikan atau disosialisasikan kepada masyarakat, kejelasan dan konsistensi komunikasi dengan peternak sebagai kelompok sasaran. Dari hasil penelitian menunjukkan bahwa pada penyaluran informasi, program, kegiatan dan anggaran untuk pengembangan subsektor peternakan di Kota Tual sudah diketahui masyarakat melalui petugas Dinas Pertanian dan Kehutanan yang melaksanakan sosialisai tentang program, kegiatan dan anggaran untuk pengembangan subsektor peternakan di Kota Tual. Dari hasil wawancara dengan peternak, pada umumnya peternak mengetahui bahwa terdapat program dan kegiatan pengembangan subsektor peternakan di Kota Tual, yang dilaksanakan oleh Dinas Pertanian dan Kehutanan Kota Tual dan memperoleh informasi dari staf dinas terkait, melalui sosialisasi oleh instansi terkait.

Dari hasil wawancara dengan Kepala Dinas Pertanian dan Kehutanan Kota Tual, diperoleh keterangan bahwa informasi tentang kebijakan pengembangan subsektor peternakan disampaikan melalui proses identifikasi dan inventarisasi petani/peternak atau kelompok-kelompok tani/ternak.

“Program dan kegiatan yang dilaksanakan pada bidang peternakan disampaikan kepada masyarakat, melalui kegiatan sosialisasi dengan mengundang petani/peternak yang mana data awal tentang keberadaan kelompok diperoleh dari proposal-proposal yang disampaikan oleh kelompok-kelompok tani/ternak, yang turut diketahui oleh Kepala Desa atau Kepala Dusun setempat”

Disamping data yang diperoleh dari proposal permintaan dari peternak, pegawai dari bidang peternakan juga melakukan pendataan melalui proses identifikasi dan inventarisasi calon petani dan calon lahan (CPCL), identifikasi langsung di lapangan melalui keterangan dari perangkat desa di setiap kecamatan. Setelah diperoleh data dari identifikasi dan inventarisi, petani/peternak atau kelompok ternak diundang untuk mengikuti sosialisasi tentang program dan kegiatan yang akan dilaksanakan pada tahun anggaran berjalan. Sosialisasi biasanya dilaksanakan pada bulan pertama triwulan ke 2 tahun anggaran berjalan.

Konsistensi dalam menyampaikan informasi merupakan pelaksanaan-pelaksanaan yang konsisten dan jelas sehingga memudahkan para pelaksana kebijakan menjalankan tugasnya dengan baik. Dari hasil wawancara dengan peternak sebagai kelompok sasaran, petugas dari Dinas Pertanian dan Kehutanan Kota Tual cukup konsisten dalam menyampaikan informasi tentang kebijakan pengembangan subsektor peternakan. Hal ini dijelaskan oleh Kepala Bidang Peternakan pada Dinas Pertanian dan Kehutanan Kota Tual dalam wawancara :

“ Kegiatan sosialisai pada bidang peternakan biasanya dilaksanakan pada bulan pertama triwulan ke-2 pada tahun anggaran berjalan, demikian pula halnya dengan penyuluhan dari dinas terkait selama peternak memelihara ternak dari program pemerintah dilaksanakan paling tidak 2 kali dalam setahun. “

Keberhasilan suatu implementasi kebijakan, membutuhkan adanya pemahaman standar dan tujuan kebijakan dari masing-masing individu yang bertanggung jawab melaksanakannya. Oleh karena itu standar dan tujuan kebijakan harus dikomunikasikan dengan jelas agar tidak menimbulkan kesenjangan dalam implementasi. Jika standar dan tujuan tidak diketahui dengan

jasas oleh pihak-pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan, dapat menimbulkan salah pengertian yang dapat menghambat implementasi kebijakan. Salah satu kegiatan yang dilakukan sebagai pendampingan pada pengembangan subsektor peternakan adalah penyuluhan yang dilaksanakan oleh Dinas Pertanian dan Kehutanan Kota Tual.

Kejelasan informasi dimaksudkan agar informasi yang disampaikan lebih jelas dan mudah dipahami, dan menghindari kesalahan dalam menyampaikan informasi dari pelaksana kebijakan, kelompok sasaran maupun pihak yang terkait dalam implementasi kebijakan. Kegiatan Penyuluhan dilakukan dua kali dalam satu tahun anggaran. Namun hal ini masih dianggap belum mampu menjawab kebutuhan peternak tentang permasalahan yang biasanya menjadi hambatan dalam pemeliharaan ternak. Dukungan masyarakat tentang program, kegiatan dan anggaran untuk pengembangan subsektor peternakan di Kota Tual Program, kegiatan dan anggaran untuk pengembangan subsektor peternakan di Kota Tual sudah diketahui masyarakat sebagai petunjuk-petunjuk dalam melaksanakan kebijakan untuk diterima oleh para pelaksana kebijakan. Peternak sebagai kelompok sasaran masih menganggap kurangnya informasi yang disampaikan oleh petugas dari Dinas Pertanian dan Kehutanan Kota Tual khususnya bidang peternakan tentang hal-hal teknis yang berhubungan dengan peningkatan keterampilan peternak dalam menanggulangi permasalahan pemeliharaan ternak.

2. Sumberdaya

Sumber daya merupakan salah satu variabel yang sangat penting dalam implementasi kebijakan. Meskipun kebijakan sudah dikomunikasikan dengan jelas kepada aparat pelaksana, namun jika tidak didukung oleh ketersediaan sumber

daya secara memadai untuk pelaksanaan kebijakan tersebut, maka efektivitas kebijakan sulit tercapai. Dalam implementasi kebijakan sumberdaya dibutuhkan sebagai pendukung baik itu sumberdaya manusia maupun sumberdaya non-manusia. Sesuai dengan penjelasan Subarsono (2005) bahwa pelaksanaan kebijakan perlu didukung oleh sumber daya, antara lain sumber daya manusia dalam hal ini jumlah dan kemampuan para staf, kekuasaan dan wewenang serta sarana dan prasarana sebagai alat pendukung dan pelaksana suatu kegiatan serta anggaran yang diperlukan untuk membiayai operasional implementasi kebijakan.

Oleh sebab itu agar sumber daya yang dimiliki dapat menunjang keberhasilan implementasi kebijakan, maka sumberdaya tersebut harus dipersiapkan sebaik mungkin. Dalam penelitian ini variabel sumber daya yang diteliti adalah sumber daya manusia dan alokasi anggaran.

a. Sumber Daya Manusia

Sumberdaya organisasi untuk mengimplementasikan suatu program perlu didukung oleh sumberdaya, baik sumberdaya manusia (human resources) maupun sumberdaya non-manusia (non human resources). Sumber daya manusia (SDM) terdiri atas dua modal yaitu modal manusia dan modal sosial. Modal manusia adalah modal yang dapat digunakan untuk merancang atau menciptakan sesuatu. Sedangkan modal sosial sebagai potensi dalam bentuk struktur sosial maupun hubungan sosial. Komponen sumberdaya ini meliputi jumlah staf, keahlian dari para pelaksana serta fasilitas-fasilitas pendukung yang dapat dipakai untuk melakukan kegiatan program kegiatan seperti anggaran dan sarana prasarana.

Salah satu yang menjadi sumber tidak efisiennya usaha pengembangan peternakan adalah ketidak harmonisan antara pelaku usaha dan pembina. Salah satu penyebabnya adalah rendahnya kualitas sumber daya manusia, baik petugas maupun peternak sebagai kelompok sasaran. Masih rendah dan terbatasnya kemampuan sumber daya manusia akan menjadi hambatan dalam percepatan proses transfer teknologi dan pengetahuan kepada peternak dalam memanfaatkan dan mengembangkan sumber daya yang tersedia. Implementasi kebijakan tidak akan berhasil tanpa adanya dukungan dari sumber daya manusia dalam hal ini petugas dari Dinas Pertanian dan Kehutanan Kota Tual, khususnya petugas dari Bidang Peternakan.

Sesuai dengan Peraturan Walikota Tual Nomor 42 Tahun 2009 tentang Uraian Tugas dan Jabatan Struktural Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah Kota Tual menjelaskan tugas pokok dan fungsi bidang peternakan antara lain :

- **Kepala Bidang**
 1. Membantu kepala dinas menyusun dan menyiapkan rencana kegiatan bidang peternakan serta pedoman pelaksanaannya ;
 2. Menyelenggarakan pembinaan dan fasilitasi pengolahan dan pengembangan ternak di daerah ;
 3. Menyelenggarakan pembinaan dan pengembangan peternakan sesuai kebutuhan dan kondisi daerah ;
 4. Melakukan kerjasama dengan instansi terkait baik pusat maupun daerah dalam rangka pengembangan peternakan sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku ;

5. Mengkoordinasikan pelaksanaan program bidang peternakan dengan instansi terkait ;
6. Melaporkan hasil pelaksanaan tugas secara berkala maupun sewaktu-waktu kepada kepala dinas.

- **Kepala Seksi Aneka Ternak dan Pengembangan Ternak**

1. Membantu kepala bidang menyusun dan menyiapkan rencana kegiatan sektor peternakan serta pedoman pelaksanaannya ;
2. Membantu kepala bidang Menyelenggarakan pembinaan dan fasilitasi pengolahan dan pengembangan ternak di daerah ;
3. Membantu kepala bidang merumuskan dan menyiapkan standar pengolahan dan pengembangan ternak di daerah ;
4. Mengkoordinasikan pelaksanaan program sektor peternakan dengan instansi terkait ;
5. Membantu kepala bidang melakukan inventarisir jenis ternak untuk dikembangkan di daerah ;
6. Melaporkan hasil pelaksanaan tugas secara berkala maupun sewaktu-waktu kepada kepala bidang ;
7. Melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh kepala bidang sesuai ketentuan undang-undang yang berlaku ;

- **Kepala Seksi Kesehatan Ternak dan Veteriner**

1. Membantu kepala bidang menyusun dan menyiapkan rencana kegiatan sektor Sarana Produksi Kesehatan Hewan dan Veteriner di daerah

2. Menyelenggarakan pembinaan dan fasilitasi Sarana Produksi Kesehatan Hewan dan Veteriner di daerah ;
3. Membantu kepala bidang merumuskan dan menyiapkan standar sarana produksi kesehatan hewan dan veteriner di daerah ;
4. Menyiapkan, menyusun serta memberikan pembinaan dan pengawasan terhadap peredaran, penggunaan, penyimpanan serta mutu obat hewan ;
5. Menyiapkan data kebutuhan obat, vaksin dan sejenisnya ;
6. Melaksanakan evaluasi dan membuat pelaporan tentang penyediaan, penyaluran, harga, penggunaan, mutu obat, vaksin dan sejenisnya serta efek samping atau dampak terhadap hewan ternak
7. Melaporkan hasil pelaksanaan tugas secara berkala maupun sewaktu-waktu kepada kepala dinas.

Jumlah pegawai berdasarkan golongan dan tingkat pendidikan pada Dinas Pertanian dan Kehutanan Kota Tual dapat dilihat pada Tabel 4.7 berikut ini :

Tabel 4.7
Komposisi Pegawai Berdasarkan Golongan pada
Dinas Pertanian dan Kehutanan Kota Tual.

No.	Golongan	Jumlah	Presentase
1.	IV/c	1	3,45
	IV/a	1	3,45
2.	III/d	2	6,90
	III/c	9	31,03
	III/b	4	13,79
	III/a	12	41,38
Jumlah		29	100,00

Sumber: Dinas Pertanian dan Kehutanan Kota Tual, 2012.

Tabel 4.7 diatas menunjukkan bahwa jumlah pegawai pada Dinas Pertanian dan Kehutanan dan Kota Tual berjumlah 29 orang dan dibantu oleh tenaga honor 5 orang. Selain Kepala Dinas dan Sekretaris Dinas, pegawai-pegawai tersebut bertugas pada masing-masing bidang, yang terdiri dari 4 bidang dan bagian sekretariat. Bidang Pertanian mempunyai staf 7 orang, Bidang Perkebunan 6 orang, Bidang Kehutanan 8 orang, Bidang Peternakan 4 orang dan pada bagian sekretariat terdiri dari 3 orang. Tenaga honor masing-masing diperbantukan pada bidang-bidang sesuai disiplin ilmu masing-masing. Komposisi pegawai berdasarkan tingkat pendidikan formal pada Dinas Pertanian dan Kehutanan Kota Tual dapat dilihat pada Tabel 4.8 berikut ini :

Tabel 4.8.
Komposisi Pegawai Berdasarkan Tingkat Pendidikan Formal
pada Dinas Pertanian dan Kehutanan Kota Tual.

No	Golongan	Jumlah	Presentase
1.	S3	1	3,85
2.	S1	18	69,23
3.	Diploma	2	7,69
4.	SMA	5	19,23
Jumlah		29	100,00

Sumber : Dinas Pertanian dan Kehutanan Kota Tual, 2012.

Dari Tabel 4.8 diatas menunjukkan bahwa jumlah pegawai pada Dinas Pertanian dan Kehutanan masih tergolong kurang, ditinjau dari sisi tugas pokok dan fungsi dari instansi yang bersifat teknis dan kegiatan yang lebih banyak terlibat langsung di lapangan sebagai fasilitator sektor pertanian. Kualitas sumber daya manusia berkaitan dengan keterampilan, dedikasi profesionalitas, dan kompetensi di masing-masing bidangnya, sedangkan kuantitas berhubungan

dengan jumlah sumber daya manusia, apakah sudah cukup untuk melingkupi seluruh kelompok sasaran. Sumber daya manusia sangat berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi, sebab tanpa sumber daya manusia yang handal, implementasi kebijakan tidak akan berjalan dengan baik.

Khusus untuk bidang peternakan, hanya berjumlah 4 (empat) orang dan belum mempunyai petugas penyuluh lapangan sebagai ujung tombak lapangan. Sedangkan kegiatan yang berhubungan dengan pengembangan subsektor peternakan memerlukan tenaga yang cukup banyak. Kepala Dinas Pertanian dan dalam wawancara:

“ jumlah staf dan petugas pada bidang peternakan masih sangat minim, salah satu penyebabnya adalah Kota Tual merupakan daerah pemekaran baru, sehingga jumlah pegawainya masih tergolong kurang, apalagi tenaga-tenaga teknis. Khusus untuk tenaga penyuluh di empat bidang yang ada di Dinas ini akan akan ditingkatkan melalui pengusulan penerimaan pegawai dan tenaga honor kepada BKD Kota Tual “

Staf bidang peternakan yang khusus bertugas sebagai penyuluh lapangan belum ada, pegawai yang ada hanya terdiri dari kepala bidang, kepala seksi 2 orang dan staf 1 orang. Hal ini menjadi salah satu penghambat yang sangat serius dalam upaya pengembangan peternakan di Kota Tual. Dari hasil wawancara dengan peternak, diketahui bahwa kemampuan petugas dalam memberikan penyuluhan atau pengarahan tentang kebijakan pengembangan subsektor peternakan, kemampuan petugas dalam melakukan komunikasi dengan para petani/peternak, serta jumlah petugas yang memberikan sosialisasi dan penyuluhan masih sangat kurang. Rakhmat (2012) menyatakan bahwa sumber daya aparatur sebagai salah satu variabel penting dalam implementasi kebijakan

dalam posisinya sebagai abdi masyarakat dan abdi negara mempunyai tugas pokok dan fungsi dalam mengemban tanggung jawab penyelenggaraan pemerintah, jenis kompetensi sumber daya aparatur antara lain kompetensi teknis, kompetensi manajerial, kompetensi sosial, dan kompetensi intelektual.

Jika jumlah staf masih terbatas maka salah satu hal yang harus dilakukan adalah meningkatkan kemampuan staf yang ada untuk melaksanakan kegiatan. Dalam hal ini perlu manajemen sumberdaya manusia yang baik agar dapat meningkatkan kinerja, salah satunya adalah dengan menambah jumlah petugas penyuluh lapangan dan petugas lapangan yang lebih terampil utamanya petugas kesehatan ternak. Disamping itu fasilitas-fasilitas fisik untuk memjembatani pelaksanaan kebijakan tersebut, misalnya sarana transportasi, perlengkapan dan obat-obatan masih kurang.

Sumber daya manusia yang handal, yang mempunyai keterampilan khusus dalam bidang peternakan merupakan kebutuhan yang sangat penting untuk mengoptimalkan implementasi kebijakan pada subsektor peternakan. Untuk mengoptimalkan kinerja pegawai yang sudah ada, perlu adanya pengembangan pengetahuan teknis melalui bimtek dan diklat dengan bidang terkait. Hal ini dijelaskan oleh Rakhmat (2012) bahwa dalam upaya pengembangan dan meningkatkan sumberdaya manusia aparatur antara lain : (1) menata kembali sumberdaya manusia aparatur sesuai kebutuhan dan jumlah (2) penyempurnaan system manajemen melalui sistem karir dan remunerasi (3) meningkatkan kompetensi sumber daya manusia aparatur dalam pelaksanaan tugas pokok dan fungsi (4) mengembangkan profesionalisme sumber daya manusia aparatur.

Disamping itu peningkatan kualitas sumber daya peternak juga sangat menentukan tercapainya tujuan dari pengembangan subsektor peternakan ini. Peternak sebagai kelompok sasaran juga harus dibekali dengan pengetahuan yang cukup tentang bagaimana mengupayakan kegiatan peternakan yang dikelola agar dapat memberikan manfaat yang maksimal. Usaha-usaha yang dimaksud dapat diperoleh antara lain melalui pendidikan (formal maupun non-formal) sebagai suatu hal yang mutlak untuk dilakukan. Tingkat pengetahuan peternak yang masih rendah menjadi salah satu penyebab peternak tidak dapat menjalankan usaha pemeliharaan ternaknya dengan baik, sehingga hasil yang diperoleh pun tidak sesuai dengan tujuan yang diharapkan.

b. Anggaran

Dalam implementasi kebijakan, anggaran berhubungan dengan kecukupan biaya dalam operasional atas suatu program atau kebijakan untuk menjamin terlaksananya kebijakan dimaksud, sebab tanpa adanya dukungan anggaran yang mencukupi dan memadai, kebijakan tidak akan berjalan dengan efektif, sehingga tujuan dan sasaran dengan sendirinya tidak akan tercapai. Adapun jenis kegiatan dan alokasi anggaran untuk mendukung pengembangan subsektor peternakan dapat dilihat pada Tabel 4.9 berikut :

Tabel 4.9.
Alokasi Anggaran Untuk Jenis Kegiatan
Pengembangan Subsektor Peternakan 2009-2012.

Nama Kegiatan	Jumlah Alokasi Anggaran (Rp)			
	Tahun 2009	Tahun 2010	Tahun 2011	Tahun 2012
Penanaman Hijauan Makanan Ternak	8.000.000	-	-	-
Pengawasan Perdagangan Ternak Antar Daerah	-	25.000.000	61.795.000	27.567.000
Pengadaan Bibit Sapi, Kandang dan Obat-obatan	-	200.000.000	-	60.000.00
Penyuluhan Teknis Ternak Pemeliharaan (tatalaksana usaha peternakan)	-	28.500.000	60.030.000	56.070.000
Pengadaan Sarana kandang Kambing	-	-	71.000.000	-
Pengadaan Bibit Itik, Kandang dan Obat-obatan	-	-	60.000.000	-
Pengadaan Bibit Ayam, Kandang dan Obat-obatan	-	-	60.000.000	-
Bimbingan dan Pelatihan penggunaan teknologi tepat guna peternakan	-	-	41.554.000	-
Jumlah	8.000.000	253.500.000	354.379.000	83.637.000

Sumber : Data DPA pada Dinas Pertanian dan Kehutanan Kota Tual, 2012.

Dari Tabel 4.9 diatas menunjukkan bahwa anggaran untuk bidang peternakan sudah di alokasikan. Pengalokasian anggaran pada Dinas Pertanian dan Kehutanan Kota Tual dibagi atas empat bidang yakni Bidang Pertanian, Bidang Perkebunan, Bidang Peternakan dan Bidang Kehutanan.

Bidang Peternakan sendiri terdiri atas dua seksi yang masing-masing menangani Seksi Aneka Ternak dan Pengembangan Ternak serta Seksi Kesehatan Hewan dan Veteriner. Adapun alokasi anggaran per tahun anggaran sejak tahun 2009-2012 dapat dilihat pada Tabel 4.10 berikut:

Tabel 4.10.
Rekapitulasi Alokasi Anggaran Pengembangan
Subsektor Peternakan 2009 - 2012.

Tahun Anggaran	Total Pagu Anggaran (Rp)	Kegiatan Subsektor Peternakan (Rp)	%
2009	2.528.481.557	8.000.000	0,32
2010	2.320.000.000	253.500.000	10,93
2011	2.500.000.000	354.379.000	14,18
2012	3.414.931.764	83.637.000	2,45

Sumber : Data DPA pada Dinas Pertanian dan Kehutanan Kota Tual, 2012.

Dari Tabel 4.10. diatas menunjukkan anggaran yang dialokasikan untuk kegiatan yang mendukung pengembangan subsektor peternakan terhadap total pagu anggaran pada Dinas Pertanian dan Kehutanan Kota Tual masih sangat kecil. Dari hasil wawancara dengan informan, dalam hal ini Anggota Komisi B DPRD Kota Tual disebutkan bahwa :

“ Kegiatan dan anggaran yang diajukan oleh SKPD bersangkutan dalam hal ini pengembangan program dan kegiatan subsektor peternakan belum dapat dipenuhi oleh APBD, sedangkan animo masyarakat untuk mengembangkan jenis-jenis ternak sangat tinggi”

Seharusnya pagu anggaran untuk SKPD yang ada disesuaikan dengan rencana skala prioritas dan aspirasi masyarakat yang sesuai dengan RPJMD, yang mendukung visi dan misi pemerintah Kota Tual yang dituangkan dalam Rencana Strategis Dinas Pertanian dan Kehutanan Kota Tual. Kegiatan sebagai penjabaran

dari kebijakan yang merupakan arah dari pencapaian tujuan dan sasaran yang memberikan kontribusi bagi pencapaian visi dan misi organisasi serta segala hal yang harus dilaksanakan oleh instansi pemerintah dalam merealisasikan program kerja operasionalnya. Dengan kata lain kegiatan merupakan pelaksanaan dari suatu program berupa tindakan penggunaan sumber daya, baik itu sumber daya manusia, modal, teknologi dan peralatan sebagai masukan atau input untuk selanjutnya menghasilkan keluaran atau output. Selanjutnya Kepala BKAD Kota Tual menjelaskan dalam wawancara :

“ ketersediaan anggaran yang terbatas, dalam hal ini APBD Kota Tual mempengaruhi jumlah plafond anggaran pada instansi-instansi. Anggaran yang seharusnya dialokasikan berdasarkan skala prioritas untuk menjawab kebutuhan masyarakat, tidak sesuai dengan rencana kegiatan pada semua instansi. Keterbatasan anggaran pembangunan menjadi salah satu penyebab kebijakan pengembangan subsektor peternakan yang telah dirumuskan tidak dapat dilaksanakan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kota Tual. Dengan demikian dukungan dari APBD I dan APBN sangat diharapkan dapat membantu pelaksanaan kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan”

Dari hasil wawancara tersebut diatas, anggaran yang dimaksudkan untuk membiayai operasional implementasi kebijakan pada subsektor peternakan belum dapat membiayai kegiatan-kegiatan subsektor peternakan secara keseluruhan. dan yang mencukupi tentang bagaimana cara mengimplementasikan suatu kebijakan, dan kerelaan atau kesanggupan dari berbagai pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan tersebut.

c. Informasi dan wewenang

Informasi juga menjadi faktor penting dalam implementasi kebijakan, terutama informasi yang relevan dan cukup terkait bagaimana mengimplementasikan suatu kebijakan. Informasi yang disampaikan atau diterima haruslah jelas sehingga dapat mempermudah atau memperlancar pelaksanaan kebijakan atau program. Sementara wewenang berperan penting terutama untuk meyakinkan dan menjamin bahwa kebijakan yang dilaksanakan sesuai dengan yang dikehendaki. Kewenangan berhubungan dengan pengambilan keputusan, hak untuk mengarahkan pekerjaan orang lain dan hak untuk memberi perintah.

Dari hasil wawancara dengan Kepala Bidang Peternakan, dijelaskan bahwa petugas sudah memiliki informasi yang memadai tentang program, kegiatan dan anggaran dari APBD Kota untuk pengembangan subsektor peternakan di Kota Tual :

“Kebijakan yang mendukung subsektor peternakan telah dirumuskan, walaupun belum sepenuhnya melibatkan semua pihak, namun kebijakan yang telah dituangkan dalam Rencana Strategi (Renstra) dapat mewakili animo yang tinggi dari masyarakat untuk mengembangkan jenis-jenis ternak”

Demikian pula halnya dengan kewenangan, pegawai pada bidang peternakan sudah memiliki kewenangan untuk memberikan instruksi dan petunjuk kepada peternak sebagai kelompok sasaran yang sesuai dengan pedoman-pedoman pelaksanaan dari program dan kegiatan untuk pengembangan subsektor peternakan di Kota Tual. Namun demikian, pegawai pada bidang peternakan

belum terlibat secara penuh dalam merumuskan program, kegiatan dan alokasi anggaran untuk pengembangan subsektor peternakan di Kota Tual.

3. Disposisi / Sikap

Kecenderungan perilaku atau karakteristik dari pelaksana kebijakan berperan penting untuk mewujudkan implementasi kebijakan yang sesuai dengan tujuan atau sasaran. Karakter penting yang harus dimiliki oleh pelaksana kebijakan antara lain komitmen yang tinggi, menyebabkan petugas selalu konsisten dalam melaksanakan tugas, wewenang, fungsi, dan tanggung jawab sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan. Sikap dari pelaksana program sangat erat hubungannya dengan kesediaan dari para implementor untuk menyelesaikan suatu kebijakan. Faktor keberhasilan program atau implementasi kebijakan adalah sikap pekerja terhadap penerimaan dan dukungan atas kebijakan atau dukungan yang telah ditetapkan (Subarsono, 2005). Disposisi menjaga konsistensi tujuan antara apa yang ditetapkan pengambil kebijakan dan pelaksana kebijakan. Kebijakan dalam pengembangan subsektor peternakan perlu mendapat dukungan, hal ini dijelaskan dalam wawancara dengan informan, dengan alasan bahwa program kegiatan pada pengembangan subsektor peternakan sangat bermanfaat bagi upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Sikap dari pelaksana kebijakan akan sangat berpengaruh dalam implementasi kebijakan. Apabila pelaksana kebijakan memiliki sikap yang baik maka dia dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan, sebaliknya apabila sikapnya tidak mendukung maka implementasi tidak akan terlaksana dengan baik. Hal ini dijelaskan oleh Nugroho (2006) bahwa dalam mengukur efektifnya suatu implementasi kebijakan perlu

memenuhi “*empat tepat*” yaitu (1) kebijakan yang sudah tepat, sejauh mana kebijakan tersebut dapat memecahkan masalah (2) pelaksana yang tepat, antara lain kebijakan yang bersifat pemberdayaan masyarakat dan kebijakan yang bertujuan mengarahkan kegiatan masyarakat (3) target yang tepat, apakah kelompok sasaran sebagai target siap untuk melaksanakan kebijakan dimaksud, dan (4) lingkungan yang tepat, sebagai interaksi dari perumus kebijakan, pelaksana kebijakan dan lembaga lain yang terkait.

Dari hasil wawancara dengan peternak sebagai penerima bantuan ternak pemerintah dan pengamatan langsung di lapangan, ditemukan ada beberapa peternak yang bersikap kurang peduli dengan pemeliharaan ternak. Hal ini ditunjukkan dengan sistem pemeliharaan ternak dengan cara dilepas bebas, mencari makanan sendiri, sehingga terkesan tidak memperhatikan sistem pemeliharaan ternak dengan baik. Sistem perandangan sebagai tempat berteduhnya ternak juga tidak memenuhi persyaratan yang memadai. Namun dengan alasan keterbatasan tenaga kerja dan anggaran maka ternak cenderung dilepas untuk mencari makan sendiri atau dilepas di lapangan rumput.

Sasaran kebijakan dalam hal ini peternak pada umumnya bermata pencaharian sebagai petani, sehingga usaha memelihara ternak merupakan pekerjaan sampingan, namun demikian hasil dari beternak sangat membantu dalam hal peningkatan pendapatan. Salah satu faktor pendukung implementasi kebijakan yakni harus didukung dan diterima oleh masyarakat, apabila anggota masyarakat mengikuti dan mentaati sebuah kebijakan maka sebuah implementasi kebijakan akan berjalan sesuai tujuan yang telah ditetapkan tanpa ada hambatan-hambatan yang mengakibatkan sebuah kebijakan tidak berjalan sesuai dengan

tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Dari hasil wawancara dengan peternak, diketahui bahwa para peternak pun bersikap mendukung program, kegiatan dan anggaran yang ada pada Dinas Pertanian dan Kehutanan kota Tual, khususnya dalam rangka pengembangan subsektor peternakan di Kota Tual.

Dalam perkembangannya, ada beberapa peternak yang menjual ternak-ternak tersebut ketika ada kebutuhan mendesak tanpa memperhitungkan produktifitas dari ternak itu sendiri. Disamping itu, ada juga beberapa peternak yang belum menguasai tatalaksana pemeliharaan ternak yang baik sehingga dalam pemeliharaannya menimbulkan kendala-kendala seperti tindakan pengendalian penyakit ternak, pemberian pakan dan sistem perkandangan. Kurangnya pengetahuan tentang cara penanggulangan penyakit ternak dan tatalaksana pemeliharaan ternak menjadi salah satu penyebab rendahnya produktivitas ternak.

Sikap dari pelaksana kebijakan akan sangat berpengaruh dalam implementasi kebijakan. Apabila implementator memiliki sikap yang baik maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan, sebaliknya apabila sikapnya tidak mendukung maka implementasi tidak akan terlaksana dengan baik. Para petugas bersikap terbuka dan jelas dalam memberikan sosialisasi tentang program, kegiatan dan anggaran yang dalam rangka pengembangan subsektor peternakan di Kota Tual. Begitu pula dengan kesiapan petugas melayani peternak yang mengalami masalah di lapangan, seperti pengobatan pada ternak-ternak yang mengalami gangguan kesehatan.

4. Struktur Organisasi

Setiap organisasi harus memiliki struktur organisasi, adanya sumber daya manusia yang berkualitas sebagai tenaga pelaksana dan perlengkapan atau alat-alat kerja serta didukung dengan perangkat hukum yang jelas berkenaan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan publik. Hubungan antar organisasi, dalam hal ini sebuah program perlu mendapat dukungan dan koordinasi dengan instansi lain. Untuk itu diperlukan koordinasi dan kerjasama antar instansi bagi keberhasilan suatu program. Hal ini dijelaskan oleh Edward dalam Subarsono (2005), bahwa dalam mengimplementasikan suatu kebijakan diperlukan suatu struktur birokrasi yang efektif dan efisien dengan prosedur birokrasi yang tidak rumit dengan tujuan menghindari pemborosan sumber daya, peningkatan tindakan-tindakan yang tidak di inginkan, menghambat koordinasi dan membingungkan para pelaksana di tingkat bawah.

Faktor struktur birokrasi yang mempengaruhi implementasi kebijakan pada subsektor peternakan antara lain struktur organisasi, koordinasi dan SOP. Struktur birokrasi menjelaskan susunan tugas dan para pelaksana kebijakan, memecahkannya dalam rincian tugas serta menetapkan prosedur standar operasional. Struktur organisasi Dinas Pertanian dan Kehutanan berdasarkan Peraturan Daerah Kota Tual Nomor 04 Tahun 2008 tentang Pembentukan Organisasi Dinas Pertanian dan Kehutanan Kota Tual, dapat dilihat pada Tabel 4.11 berikut :

Tabel 4.11.
Struktur Organisasi pada Dinas Pertanian dan Kehutanan Kota Tual

No.	Uraian	Pangkat
1.	Kepala Dinas	IV/c
2.	Sekretaris	IV/a
	- KaSub Bagian Umum Kepegawaian	III/c
	- KaSub Bagian Perencanaan dan Keuangan	-
3.	Kepala Bidang Pertanian	III/d
	- Ka Seksi Tanaman Pangan	III/c
	- Ka Seksi Hortikultura	III/b
4.	Kepala Bidang Pekebunan	-
	- Ka Seksi Budidaya Tanaman Perkebunan	III/c
	- Ka Seksi Produksi dan Pemasaran	III/c
5.	Kepala Bidang Peternakan	III/d
	- KaSeksi Aneka Ternak dan Pengembangan Ternak	III/c
	- Ka Seksi Kesehatan Ternak dan Veteriner	III/c
6.	Kepala Bidang Kehutanan	III/d
	- Ka Seksi Pengusahaan Hutan ;	III/c
	- Ka Seksi Rehabilitasi Lahan dan Perhutanan Sosial;	-

Sumber : Dinas Pertanian dan Kehutanan Kota Tual, 2012.

Data pada Tabel 4.11 diatas menunjukkan ada 3 (tiga) jabatan yang kosong, yaitu pada Sub Bagian Perencanaan dan Keuangan, Kepala Bidang Perkebunan dan Seksi Rehabilitasi Lahan dan Perhutanan Sosial. Berdasarkan pengamatan penulis bahwa jabatan yang penting yaitu pada Sub Bagian Perencanaan dan Keuangan yang seharusnya berperan penting dalam proses perencanaan, segera diusulkan dengan sumber daya aparatur yang mempunyai dedikasi dan pengetahuan yang lebih luas.

Berdasarkan analisis beban kerja jumlah SDM yang ada, belum mencukupi kebutuhan untuk memberikan pelayanan minimal pada Dinas Pertanian dan Kehutanan. Berkenaan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan publik, struktur birokrasi menjelaskan susunan tugas dan fungsi para pelaksana kebijakan, memecahkannya dalam rincian tugas serta menetapkan prosedur standar operasional (SOP). Hal ini dijelaskan oleh Dye *dalam* Akib (2010) bahwa implementasi kebijakan dalam pengertian luas dipandang sebagai alat administrasi publik yang memformulasikan antara aktor, organisasi, prosedur, teknik serta sumber daya secara bersama-sama untuk menjalankan suatu kebijakan dalam rangka meraih dampak atau tujuan yang diinginkan.

Struktur organisasi memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Subarsono (2005) menjelaskan bahwa yang termasuk dalam karakter dan kemampuan agen pelaksana struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi, yang semuanya itu akan mempengaruhi implementasi suatu program. Aspek struktur organisasi melingkupi dua hal yaitu mekanisme dan struktur birokrasi itu sendiri. Aspek pertama adalah mekanisme, dalam implementasi kebijakan biasanya sudah dibuat standar operation procedur (SOP).

Berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Dinas Pertanian dan Kehutanan Kota Tual, belum ada SOP yang jelas tentang program dan kegiatan pada bidang peternakan.

“Beberapa permasalahan dalam pelaksanaan kebijakan pada subsektor peternakan antara lain masih kurangnya partisipasi dan penjangkauan aspirasi masyarakat, kemudian dana yang tersedia untuk pengembangan subsektor peternakan masih terbatas. Disamping itu standar prosedur operasional kegiatan pada bidang peternakan belum ditetapkan atau belum baku, masih bersifat draf, selama ini yang digunakan hanya pedoman umum dan pedoman teknis kegiatan sebagai acuan dalam melaksanakan kegiatan-kegiatan pada bidang peternakan”

Sedangkan SOP sangat diperlukans ebagai pedoman bagi setiap pelaksana dalam bertindak agar dalam pelaksanaan kebijakan tidak melenceng dari tujuan dan sasaran kebijakan.

Komunikasi dan koordinasi perlu dibangun antara pihak-pihak yang berkompeten dalam rangka menunjang pelaksanaan atas suatu kebijakan, hal ini diuraikan oleh Brian W. Hogwood dan Lewis dalam Wahab (2001) bahwa beberapa syarat untuk mengimplementasikan kebijakan negara antara lain perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia; pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan; tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat; komunikasi dan koordinasi yang sempurna; pihak-pihak memiliki wewenang kekuasaan dan dapat memberikan perintah.

Sangat disadari bahwa program pengembangan peternakan tidak mungkin dapat dilakukan oleh Dinas Pertanian dan Kehutanan Kota Tual secara sendiri, akan tetapi keterlibatan dari instansi lain dan stakeholder terkait juga sangat dibutuhkan. Untuk itu sangat diperlukan koordinasi yang baik antar lembaga-lembaga. Koordinasi telah dilaksanakan dengan stakeholder tentang program, kegiatan dan anggaran yang dalam rangka pengembangan subsektor peternakan di Kota Tual. Namun belum semua lembaga dilibatkan, termasuk lembaga strategis

seperti lembaga pemberi modal, dalam hal ini koperasi dan bank yang dapat memberikan pinjaman untuk penguatan modal petani/peternak. Sehingga sangat penting untuk membangun koordinasi dan komunikasi dengan lembaga-lembaga lainnya yang dianggap dapat membantu dan mendukung pelaksanaan kebijakan pada subsektor peternakan khususnya di Kota Tual.

D. Strategi Optimalisasi Kebijakan Pengembangan Subsektor Peternakan

Strategi sebagai kemampuan organisasi untuk mengadaptasi masa depan yang umumnya bersifat jangka pendek serta menengah. Strategi penting karena merupakan proses untuk menentukan arah yang harus dijalani agar visi dan misi organisasi dapat tercapai. Strategi juga dapat memberikan dasar yang masuk akal untuk keputusan-keputusan yang akan menuntun kearah pencapaian tujuan organisasi (Hasniati,2012). Keputusan strategis akan meningkatkan kemampuan pemimpin dalam menghadapi perubahan sehingga keputusan strategis diharapkan akan mampu mendorong tercapainya tujuan dan sasaran organisasi yang telah ditetapkan.

Kota Tual mempunyai wilayah keseluruhan 19.088,29 Km², dengan luas wilayah daratan 254,39 Km², dimana 14.724 Ha merupakan Areal Penggunaan Lain (57,88 %) dan sisanya merupakan kawasan Hutan. Kota Tual mempunyai panjang pantai 244 km, posisi pulau kecil dan lahan Kota Tual berada pada kawasan strategis karena berhadapan langsung dengan laut banda dan laut arafura merupakan Alur Laut Kepulauan Indonesia II (ALKI II).

Dari Luas daratan 25.439 Ha maka memungkinkan dilaksanakan pengembangan pertanian, peternakan dan perkebunan maupun kehutanan, karena luas lahan yang dapat dimanfaatkan untuk kegiatan pertanian, peternakan,

perkebunan dan kehutanan masih memungkinkan untuk diolah. Dilihat dari aspek sumber daya alam seperti luas lahan serta potensi bahan pakan yang masih cukup tersedia dan potensial untuk dikelola bagi pengembangan usaha peternakan. Kecamatan Tayando-Tam, Kecamatan Pulau-Pulau Kur dan Kecamatan Kur Selatan adalah 3 Kecamatan yang berada jauh dari Pusat Perkotaan yang dari sisi geografis dipisahkan oleh laut Banda. Sehingga membutuhkan strategi yang dapat mendukung visi dan misi Dinas Pertanian dan Kehutanan Kota Tual dalam rangka mengoptimalkan implementasi kebijakan pada subsektor peternakan. Hal ini juga dijelaskan oleh Salusu (2003) bahwa strategi itu sendiri merupakan seni menggunakan kecakapan dan sumber daya suatu organisasi untuk mencapai sasarannya melalui hubungannya yang efektif dengan lingkungan dalam kondisi yang paling menguntungkan.

Kondisi sosial masyarakat di Kota Tual yang relatif belum maju menjadi hambatan dalam pengembangan sub sektor peternakan di Kota Tual. Masyarakat kurang intensif dalam beternak karena selain beternak masyarakat juga menjadi petani (bercocok tanam), buruh, pedagang sehingga terlihat subsektor peternakan kondisinya belum berkembang. Belum berkembangnya kondisi sosial budaya dalam beternak di Kota Tual, menjadi faktor penghambat dalam pengembangan subsektor peternakan di Kota Tual, meski kegiatan beternak sudah terjadi sejak lama. Ada tiga tahapan yang harus dilakukan dalam merumuskan strategi yang benar, antara lain tahapan masukan, tahapan pencocokan dan tahapan keputusan. Tahapan masukan merupakan suatu tahap dalam mengumpulkan dan meringkas informasi sebagai dasar yang diperlukan untuk merumuskan suatu strategi. Kemudian tahapan pencocokan dilakukan untuk merumuskan alternatif-alternatif

strategi yang layak dengan memadukan faktor-faktor internal dan eksternal (Harisudin (2004)). Dari hasil pengamatan dan wawancara, secara umum sistem usaha peternakan di Kota Tual selama ini masih bersifat usaha sambilan. Hal ini tergambar dari ciri-ciri usaha peternakan peternak sebagian besar masih bersifat sambilan adalah usaha yang dicirikan oleh skala pengusahaan ternak yang relatif kecil serta bentuk usahanya bersifat pembibitan dan pembesaran. Sistem usaha seperti tersebut belum memperhitungkan semua faktor input produksi seperti curahan tenaga kerja keluarga, pakan (rumput) dan sewa lahan untuk bangunan kandang.

Tujuan umum dari pembangunan peternakan adalah meningkatkan kualitas kebijakan dan program yang mengarah pada pemanfaatan sumber daya lokal untuk membangun peternakan yang berdaya saing dan berkelanjutan serta membangun sistem peternakan nasional yang mampu memenuhi kebutuhan yang berasal dari produk peternakan dan meningkatkan kesejahteraan peternak. Sementara itu tujuan khusus pembangunan peternakan antara lain meningkatkan kuantitas dan kualitas bibit ternak, mengembangkan usaha budidaya untuk meningkatkan populasi, produktivitas dan produksi ternak. Sasaran pembangunan peternakan tidak semata-mata untuk mencapai peningkatan produksi atau populasi ternak, namun mengarah pada peningkatan pendapatan dan kesejahteraan petani/peternak.

Keberhasilan pengembangan peternakan yang berorientasi agribisnis tidak saja ditentukan oleh Instansi terkait dalam hal ini Dinas Pertanian semata, tetapi juga didukung oleh lembaga yang berpengaruh. Disamping itu peningkatan jumlah penduduk yang diikuti dengan peningkatan pendapatan akan

meningkatkan konsumsi terhadap produk-produk peternakan. Dengan semakin berkembangnya suatu daerah akan membuka peluang untuk usaha peternakan, yang tentunya ikut didukung oleh program dan kebijakan yang dilaksanakan oleh pemerintah setempat. Pemasaran produksi juga belum berdasarkan target penjualan, akan tetapi pada umumnya lebih ditentukan oleh kebutuhan akan uang tunai. Hal ini menunjukkan masih lemahnya manajemen usaha peternak di daerah ini. Pada umumnya peternak masih mengelola usahanya dengan sederhana, padahal untuk pengembangan usaha peternakan dalam suatu sistem agribisnis perlu dikelola dengan manajemen yang lebih baik. Kegiatan agribisnis memerlukan manajemen usaha yang baik karena akan berpengaruh pada hasil yang dicapai.

Perekonomian kota ini tumbuh sebesar 5,90 persen dan sektor ekonomi yang paling tinggi laju pertumbuhannya untuk tahun 2010 adalah sektor Bangunan yang tumbuh sebesar 39,94 persen. Sedangkan sektor dengan laju pertumbuhan terkecil adalah sektor Keuangan, Persewaan dan Jasa Perusahaan sebesar 2,02 persen untuk tahun 2010. Kontribusi dari masing-masing sektor terhadap pembentukan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Kota Tual untuk tahun 2010 penting untuk diketahui dalam rangka mengidentifikasi sektor yang menjadi andalan bagi perekonomian kota. Berdasarkan pendekatan terhadap data statistik ekonomi yang dilakukan maka dapat dilihat bahwa kontributor utama adalah sektor Pertanian, termasuk didalamnya adalah subsektor Perikanan.

Sektor ekonomi selanjutnya yang juga memberikan kontribusi besar bagi perekonomian Kota Tual adalah sektor Pertambangan dan Pengalihan. Sektor ini memberikan kontribusi sebesar 11,97 persen terhadap total PDRB Kota Tual

2010. Sementara itu nampak bahwa sektor sekunder di Kota Tual belum memberikan kontribusi yang optimal bagi perekonomian kota secara menyeluruh. Hal ini terlihat dari total kontribusi yang diberikan terhadap pembentukan PDRB Kota Tual. Keadaan sumber daya alam seperti luas lahan serta potensi bahan pakan yang masih cukup tersedia dan potensial untuk dikelola bagi pengembangan usaha peternakan. Disamping itu permintaan masyarakat dan tingkat kebutuhan akan hasil-hasil peternakan juga menjadi pendukung dalam memasarkan hasil peternakan di Kota Tual. Namun demikian keadaan sumber daya manusia yang masih rendah aparatur peternakan dalam jumlah yang minim, kemudian tidak adanya penyuluh lapangan khusus peternakan menjadi beberapa pengambat dalam pengembangan subsektor peternakan.

Dari hasil pengamatan dan wawancara, secara umum sistem usaha peternakan di Kota Tual selama ini masih bersifat usaha sambilan. Hal ini tergambar dari ciri-ciri usaha peternakan peternak responden sebagian besar sesuai seperti apa yang diungkapkan bahwa usaha peternakan bersifat sambilan adalah usaha yang dicirikan oleh skala pengusahaan ternak yang relatif kecil, tidak berorientasi ekonomi.

Berikut ini Tabel 4.12 yang menunjukkan hasil interaksi faktor-faktor internal dan eksternal subsektor peternakan di Kota Tual :

Tabel 4.12.
Strategi Pengembangan Subsektor Peternakan di Kota Tual

No.	Strategi	Nilai Bobot
1	Peningkatan sumberdaya manusia peternakan melalui pelatihan-pelatihan dan magang	0,23
2	Alokasi anggaran yang cukup untuk mendukung program dan kegiatan subsektor peternakan	0,22
3	Penyuluhan dan pembinaan bidang peternakan	0,19
4	Membangun kerjasama dibidang peternakan dengan lembaga-lembaga terkait dan perusahaan-perusahaan peternakan	0,18
5	Intensifikasi budidaya berbagai jenis ternak	0,17

Sumber : Data hasil olahan, 2012.

Dari hasil interaksi beberapa internal dan eksternal pada pengembangan subsektor peternakan di Kota Tual, dirumuskan konsep strategi dengan prioritas sebagai berikut:

1. Intensifikasi budidaya berbagai jenis ternak;
2. Peningkatan sumberdaya manusia aparatur dan pemberdayaan petani peternak / kelompok tani ternak melalui pelatihan-pelatihan dan magang;
3. Alokasi anggaran yang cukup untuk mendukung program dan kegiatan subsektor peternakan;
4. Membangun kerjasama dibidang peternakan dengan lembaga-lembaga terkait dan perusahaan-perusahaan peternakan;
5. Penyuluhan dan pembinaan bidang peternakan.

Dengan demikian, kebijakan pembangunan peternakan hendaklah dititik beratkan pada:

- a. Peningkatan pendapatan dan kesejahteraan masyarakat;
- b. Peningkatan sumber daya manusia aparaturnya dan peternak;
- c. Terpenuhinya konsumsi protein hewani;
- d. Tersedianya kesempatan kerja dan berusaha;
- e. Peningkatan peranan lembaga-lembaga teknis lainnya;

Dengan pengembangan subsektor peternakan diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan dan kualitas hidup masyarakat. Kesejahteraan bagi masyarakat secara umum dapat diartikan bahwa masyarakat dapat memperoleh kebutuhan gizinya terutama protein asal produk ternak dengan harga yang terjangkau, keamanan pangan terjamin. Kemudian diharapkan masyarakat petani/peternak sebagai pelaku peternakan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat luas dalam arti mampu memberikan kontribusi yang nyata bagi peningkatan pendapatan masyarakat ternak dan masyarakat luas, seperti yang dijelaskan Bahri (2008) bahwa tujuan umum pembangunan peternakan adalah meningkatkan kualitas kebijakan dan program yang mengarah pada pemanfaatan sumber daya lokal untuk membangun peternakan yang berdaya saing dan berkelanjutan serta membangun sistem peternakan nasional yang mampu memenuhi kebutuhan yang berasal dari produk peternakan dan meningkatkan kesejahteraan peternak. Sementara itu tujuan khusus pembangunan subsektor peternakan antara lain meningkatkan kuantitas dan kualitas bibit ternak, mengembangkan usaha budidaya untuk meningkatkan populasi, produktivitas dan produksi ternak dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat petani/peternak.

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil analisis dan pembahasan yang telah dilaksanakan terhadap Implementasi Kebijakan Pengembangan Subsektor Peternakan di Kota Tual dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Implementasi kebijakan program dan kegiatan subsektor peternakan 2009-2012 belum sepenuhnya dapat dibiayai dan diimplementasikan dalam kegiatan operasional pembangunan subsektor peternakan di Kota Tual, hal disebabkan keterbatasan anggaran, sehingga anggaran yang dialokasikan belum mencukupi untuk mendukung program dan kegiatan pada subsektor peternakan.
2. Faktor pendorong dan faktor penghambat dalam Implementasi Kebijakan Subsektor Peternakan di Kota Tual antara lain :

a. Komunikasi

Kejelasan dan kecukupan informasi tentang kebijakan pada subsektor peternakan yang dijabarkan dalam bentuk kegiatan-kegiatan telah disampaikan kepada petani/ peternak sebagai kelompok sasaran melalui sosialisasi yang dilakukan di lokasi peternak maupun di Kantor Dinas Pertanian dan Kehutanan Kota Tual dan telah diterima dengan baik. Hal yang menjadi penghambat adalah masih kurangnya intensitas penyuluhan tentang kegiatan-kegiatan subsektor peternakan utamanya mengenai penanggulangan penyakit pada ternak.

b. Sumber daya

Sumber daya yang dimiliki oleh Dinas Pertanian dan Kehutanan Kota Tual sudah ada, dari ke empat orang pegawai pada bidang peternakan berlatar pendidikan S1. Namun secara kuantitas, jumlahnya masih sangat kurang, sehingga tidak dapat menjangkau wilayah Kota Tual secara keseluruhan. Disamping itu, belum adanya tenaga khusus seperti penyuluh lapangan, mantri ternak dan dokter hewan menjadi salah satu penghambat dalam implementasi kebijakan ini.

Pemerintah Kota Tual telah menyediakan alokasi anggaran untuk mendukung kebijakan program dan kegiatan pengembangan subsektor peternakan, namun APBD II belum dapat membiayai secara keseluruhan dari kegiatan-kegiatan yang telah dirumuskan dalam Rencana Strategis pada Dinas Pertanian dan Kehutanan Kota Tual.

c. Sikap atau disposisi

Para petugas bersikap terbuka dan jelas dalam memberikan sosialisasi tentang program, kegiatan dan anggaran yang ada pada bidang peternakan. Para pengambil kebijakan juga sangat mendukung program dan kegiatan yang dilaksanakan oleh Dinas Pertanian dan Kehutanan Kota Tual. Petani/peternak selaku target atau kelompok sasaran juga bersikap sangat mendukung dan menerima kegiatan pengembangan subsektor peternakan. Namun ada beberapa peternak yang tidak bersungguh-sungguh dalam usaha pemeliharaan ternak yang diberikan oleh pemerintah dan belum melaksanakan tatalaksana pemeliharaan ternak dengan baik.

d. Struktur Organisasi

Struktur organisasi khususnya bidang yang menangani peternakan telah terbentuk pada Dinas Pertanian dan Kehutanan Kota Tual yang diatur dalam Peraturan Walikota Nomor 42 Tahun 2009 tentang Tugas dan Fungsi Pokok Bidang Peternakan. Tetapi dalam pelaksanaan kegiatan operasional bidang peternakan belum mempunyai SOP sebagai acuan kerja, hanya menggunakan Pedoman Umum dan Petunjuk Pelaksanaan Teknis Kegiatan sebagai dasar dalam operasional kegiatan.

3. Untuk mengoptimalkan implementasi kebijakan pengembangan subsektor peternakan diperlukan berbagai strategi yang saling mendukung baik faktor internal maupun faktor eksternal. Faktor-faktor tersebut selanjutnya diintegrasikan dan dirumuskan dalam bentuk strategi. Ditinjau dari aspek sumber daya alam seperti luas lahan serta potensi bahan pakan yang masih cukup tersedia dan potensial untuk dikelola bagi pengembangan usaha peternakan. Permintaan masyarakat dan tingkat kebutuhan terhadap hasil peternakan juga dapat menciptakan iklim pemasaran yang baik.

Secara umum sistem usaha peternakan di Kota Tual selama ini masih bersifat usaha sambilan. Hal ini tergambar dari ciri-ciri usaha peternakan peternak responden sebagian besar sesuai seperti apa yang diungkap bahwa usaha peternakan bersifat sambilan adalah usaha yang dicirikan oleh skala pengusahaan ternak yang relatif kecil, tidak berorientasi ekonomi, sehingga pola manajemen dalam usaha pemeliharaan ternak juga harus dirubah.

Program pengembangan subsektor peternakan tidak mungkin dapat dilakukan oleh Dinas Pertanian dan Kehutanan Kota Tual secara sendiri, akan tetapi keterlibatan dari instansi lain dan stakeholder terkait juga sangat dibutuhkan. Untuk itu diperlukan koordinasi dan kerjasama yang baik dengan lembaga-lembaga yang dapat mendukung program kegiatan dimaksud.

B. Saran

Setelah mengetahui bagaimana implementasi kebijakan pengembangan subsektor peternakan di Kota Tual, begitu pun dengan faktor pendukung dan faktor penghambat, maka saran yang dapat dikemukakan antara lain :

1. Hal penting yang perlu mendapat perhatian khusus dari Pemerintah Kota Tual dalam rangka mengoptimalkan implementasi atas kebijakan-kebijakan pengembangan subsektor yang telah ditetapkan antara lain memberikan tambahan alokasi anggaran sebagai salah satu upaya untuk mencapai tujuan dari kebijakan-kebijakan dimaksud yakni mendorong peningkatan kesejahteraan ekonomi masyarakat peternak.
2. Dari hasil identifikasi faktor pendukung dan faktor penghambat, antara lain :

a. Komunikasi :

Intensitas dan konsistensi penyampaian informasi melalui penyuluhan perlu ditingkatkan, paling kurang sebulan sekali dengan cara memantau atau mengunjungi peternak, terutama bagi yang menemui kendala atau masalah dengan pemeliharaan ternak mereka.

b. Sumber daya

Sumber daya manusia baik aparatur maupun peternak merupakan hal yang tak kalah penting untuk mendapat perhatian serius. Kemampuan dan jumlah pegawai yang masih sangat kurang, sehingga perlu untuk memberikan keterampilan khusus kepada pegawai yang sudah ada melalui diklat dan bimtek. Begitu pula dengan peternak, kiranya dapat disertakan dalam kegiatan magang sehingga dapat membuka wawasan mereka tentang bagaimana cara mengembangkan usaha yang baik. Melakukan rekrut sumber daya aparatur yang mempunyai keahlian dan kemampuan yang baik untuk membantu pelaksanaan kegiatan-kegiatan bidang peternakan.

Alokasi anggaran untuk pengembangan subsektor peternakan kiranya dapat ditambah untuk dapat mengoperasionalkan kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan.

c. Sikap / disposisi

Sikap dari peternak sebagai penerima bantuan atau kelompok sasaran hendaknya bisa dirubah secara perlahan-lahan dari pola pemeliharaan tradisional menjadi pola pemeliharaan yang berorientasi pada keuntungan sehingga mampu meningkatkan kesejahteraan mereka.

d. Struktur Organisasi

Standar Operasional Prosedur harus segera ditetapkan, sehingga acuan dalam pelaksanaan kegiatan-kegiatan menjadi jelas dan terarah. Kemudian Petunjuk umum dan Petunjuk Teknis Pelaksanaan Kegiatan

menjadi bahan tambahan atau petunjuk yang lebih merincikan tentang program dan kegiatan yang ada.

3. Dalam rangka mengoptimalkan implementasi kebijakan subsektor peternakan di Kota Tual, dapat diterapkan strategi antara lain :
 - a. Intensifikasi budidaya berbagai jenis ternak;
 - b. Peningkatan sumberdaya manusia peternakan melalui pelatihan-pelatihan dan magang;
 - c. Pemberdayaan petani peternak/kelompok tani ternak,
 - d. Meningkatkan mutu penyuluhan dan pembinaan bidang peternakan;
 - e. Membangun kerjasama dibidang peternakan dengan lembaga-lembaga terkait dan perusahaan-perusahaan peternakan.

Konsep strategi yang dirumuskan dalam tulisan ini kiranya dapat digunakan sebagai bahan rekomendasi untuk pengembangan subsektor peternakan di Kota Tual pada masa yang akan datang, bagi segenap stakeholder antara lain Pemerintah Kota Tual dalam Dinas Peternakan dan Kehutanan, DPRD, Lembaga/Instansi teknis terkait dan masyarakat peternak.

DAFTAR PUSTAKA

- Akib, Haedar. (2010). *Implementasi Kebijakan: Apa, Mengapa, dan Bagaimana* Jurnal Administrasi Publik, Volume 1 No. 1 Thn. 2010.
- Arlina, F. 1997. Kajian Kebijakan Pemerintah mengenai Kuota Pengeluaran Ternak Terhadap Perkembangan Populasi Sapi Bali Dan Analisis Sapi Bali Bibit di Propinsi NTB (Tesis). Bogor: Program Pasca Sarjana Institut Pertanian Bogor.
- Bahri, Sjamsul, (2008). *Kebijakan dan Strategi Pengembangan Ternak (strategy and programmes of livestock development in Indonesia)*. Seminar Nasional Teknologi Peternakan dan Veteriner 2008. Jakarta, Direktorat Jenderal Peternakan Departemen Pertanian.
- Chalid, Pheni, (2008) *Teori dan Isu Pembangunan*. Cetakan ke Empat. Jakarta Universitas Terbuka.
- Christianta, B. dkk, (2010) *Manajemen Strategik*. Jakarta. Universitas Terbuka.
- Dora, A G, (2010). *Kritis Internal dan Eksternal Faktor-faktor yang mempengaruhi Perusahaan: Perencanaan Strategis*. Fakultas Engineerings Sipil, Universitas Teknologi MARA, Malaysia EuroJournals Publishing, Inc 2010. <http://www.eurojournals.com/finance.htm>
- Dunn, William N (2003). *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, edisi kedua. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Hanafiah, (1988) *Aspek Lokasi dalam Analisis Ekonomi Wilayah*. Bogor : Jurusan Ilmu-Ilmu Sosial Ekonomi Pertanian Fakultas Pertanian Institut Pertanian Bogor.
- Harisudin, M. 2004. *Pemikiran Model Pengembangan Produk Pangan Skala Industri Kecil yang Berorientasi pada Konsumen*. Jakarta; Widya Karya Pangan dan Gizi VIII (17-19 Mei 2004).
- Hasniati, (2012) *Manajemen Strategik*. Materi Kuliah Pascasarjana, Universitas Hasanuddin. Makassar.

- Islamy, M. Irfan (2001) *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Mardiasmo, (2002) *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta. Penerbit Andi.
- Nugroho, R, (2004) *Kebijakan Publik. Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*. Jakarta, PT. Elex Media Komputindo Kelompok Gramedia.
- (2006) *Kebijakan Publik untuk Negara-negara Berkembang*. Jakarta. Gramedia.
- Peraturan Daerah Kota Tual Nomor 04 Tahun 2009 tentang RPJMD Kota Tual Tahun 2009 - 2013.
- Permendagri No. 59 Tahun 2007 tentang Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.
- Saragih, B. (2001). *Suara dari Bogor: Membangun Sistem Agribisnis*. Bogor. Bogor, Edisi Milenium. Sucofindo.
- Sadik, I dan Artahman Aid, (2011) *Analisis SWOT untuk Merumuskan Strategi Pengembangan Komoditas Karet di Kabupaten Pulang Pisau, Kalimantan Tengah*. Jurnal Agribisnis Perdesaan ~ 166 ~ Volume 01 Nomor 03 September 2011.
- Salusu, J, (2003). *Pengambilan Keputusan Strategik untuk Organisasi Publik dan Organisasi Non Profit*. Jakarta PT. Gramedia Widiasarana Indonesia.
- Santoso, Urip, (2010). *Dasasila Peternakan dalam Pembangunan Peternakan di Indonesia*. Jurusan Peternakan, Fakultas Pertanian, Universitas Bengkulu.
- Setyadi, Iwan Tritenty, (2005). *Evaluasi Implementasi Proyek Inovasi Manajemen Perkotaan Pekerjaan Pemberdayaan Sektor Informal Pedagang Kaki Lima Kota Magelang*. (Tesis). Yogyakarta. MPKD Universitas Gadjah Mada.

- Subarsono, A.G. (2005). *Analisis Kebijakan Publik (Konsep, Teori dan Aplikasi)*. cetakan kedua. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Soeharno, B, (2002) *Agribisnis Ayam Ras*. Cetakan-V (edisi revisi). Jakarta, PT. Penebar Swadaya.
- Rakhmat. (2012) *Dimensi Strategis Manajemen Pembangunan*. Edisi I. Yogyakarta. Graha Ilmu.
- (2009). *Teori Administrasi dan Manajemen Publik*. Cetakan I. Jakarta. Pustaka Arif.
- Rencana Strategis Dinas Pertanian dan Kehutanan Kota Tual, 2008-2013.
- Tanziha, I. 2007. *Analisis dan Perencanaan Kebijakan Ketahanan Pangan Bogor*; Sekolah Pasca Sarjana Institut Pertanian Bogor (Program Studi Magister Manajemen Ketahanan Pangan).
- Tangkilisan, Hessel Nogi S. (2003). *Evaluasi Kebijakan Publik*. Yogyakarta. Balairung & Co.
- Wahab, Solichin Abdul. (2001). *Evaluasi Kebijakan Publik*. Malang: IKIP Malang Press.
- Widodo, Joko. (2008). *Analisis Kebijakan Publik Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik*. Malang. Bayumedia Publishing.
- Winarno, Budi. 2007. *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*. Yogyakarta. Media Pressindo.

LAMPIRAN 1

PEDOMAN WAWANCARA

**PENELITIAN TUGAS AKHIR :
IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGEMBANGAN
SUBSEKTOR PETERNAKAN KOTA TUAL**

OLEH :

**LILI IRAWATI USMAN
NIM. 016 762 065**



UNIVERSITAS TERBUKA

**PROGRAM STUDI MAGISTER ADMINISTRASI
PASCASARJANA
UNIVERSITAS TERBUKA
AMBON
2012**

KAMI MOHON BAPAK/IBU DAPAT MENGISI DAFTAR PERTANYAAN INI SECARA OBJEKTIF DAN BENAR. PENELITIAN INI DILAKUKAN DALAM KERANGKA AKADEMIK DENGAN TUJUAN ILMIAH, SEMUA DATA YANG DIBERIKAN AKAN DIJAMIN KERAHASIAANNYA SESUAI KODE ETIK ILMIAH.

I. INFORMAN PENELITIAN

NOMOR :

NAMA :

ALAMAT :

PEKERJAAN /JABATAN :

1. Menurut Saudara apakah mekanisme perumusan kebijakan yang telah dilaksanakan sudah mengikuti prosedur yang berlaku?
2. Jika perumusan kebijakan belum mengikuti prosedur yang berlaku, maka saran Saudara :
.....
3. Apakah Saudara mendukung kebijakan pembangunan subsektor peternakan pada tahun-tahun sebelumnya (2009 - 2011)?
4. Apabila Saudara tidak mendukung kebijakan sub sektor peternakan, alasannya adalah :
.....
5. Apa pendapat Saudara tentang program pengembangan ternak pada subsektor peternakan?
6. Menurut Saudara bagaimana sebaiknya cara untuk menentukan jumlah pagu anggaran untuk Badan/Dinas/Kantor yang ada di Kota Tual :
.....
7. Apa permasalahan yang dialami dalam perumusan kebijakan subsektor peternakan di Kota Tual?
.....
8. Menurut Bapak/Ibu/Sdr apa yang menjadi pendukung dan penghambat kebijakan pengembangan subsektor peternakan di Kota Tual?

Berikan tanda \surd pada alternatif pemberian bobot terhadap faktor-faktor pendukung dan penghambat yang tersedia untuk kuesioner di bawah ini adalah :

- 1 = kurang penting / kurang menentukan.
- 2 = agak penting / agak menentukan.
- 3 = penting /menentukan.
- 4 = sangat penting / sangat menentukan

Faktor-faktor yang Mempengaruhi implementasi Kebijakan Subsektor Peternakan

No.	Uraian	Bobot			
		1	2	3	4
1.	Faktor Komunikasi				
	Penyaluran Komunikasi				
	Konsistensi Komunikasi				
	Kejelasan Komunikasi				
2.	Faktor Sumber Daya				
	Sumberdaya Manusia				
	Anggaran				
	Wewenang Dan Informasi				
3.	Faktor Disposisi / Sikap				
	Persepsi				
	Respon				
	Pengaturan birokrasi				
4.	Faktor Birokrasi				
	Struktur Organisasi				
	Koordinasi				
	Satndar Operasional Prosedur (SOP)				

ALTERNATIF STRATEGI YANG DITAWARKAN:

Berikan nilai daya tarik suatu strategi adalah dengan memberikan nilai numerik ((1-4) yang paling sesuai menurut responden.

Nilai Daya Tarik (NDT) adalah:

- 1 = tidak menarik.
- 2 = agak menarik.
- 3 = cukup menarik.
- 4 = **sangat menarik.**

Berikan tanda (√) pada kolom yang tersedia :

No.	Alternatif Strategi	1	2	3	4
1.	Intensifikasi budidaya berbagai jenis ternak				
2.	Peningkatan sumberdaya manusia dan pemberdayaan petani peternak / kelompok tani ternak melalui pelatihan-pelatihan dan magang				
3.	Alokasi anggaran yang cukup untuk mendukung program dan kegiatan subsektor peternakan				
4.	Membangun kerjasama dibidang peternakan dengan lembaga-lembaga terkait dan perusahaan-perusahaan peternakan				
5.	Penyuluhan dan pembinaan bidang peternakan				

Informan

.....

II. PETANI / PETERNAK

Nama :
 Umur :
 Jenis Kelamin :
 Pendidikan :
 Alamat :
 Jumlah Ternak yg diterima :

1. Sejak kapan Saudara mulai beternak ? (..... tahun)
2. Jenis ternak apa yang Saudara pelihara?
3. Atas dasar apa Saudara memelihara ternak?
4. Program pemerintah/bantuan yang sesuai untuk pengembangan ternak di Kota Tual?
5. Selain memelihara ternak, usaha apa lagi yang Saudara jalankan?
6. Jenis manfaat yang telah Saudara peroleh dari program ternak pemerintah?
7. Berapa besar pengeluaran Saudara dari pemeliharaan ternak selama 3 tahun terakhir :
 - a. Kandang / sarana pendukung =
 - b. Obat-obatan =
 - c. Pakan / makanan =
 - d. Tenaga kerja =
 - e. Lain-lain =
8. Berapa penerimaan yang Saudara peroleh dari pemeliharaan ternak selama 3 tahun terakhir :
 - a. Penjualan kotoran (pupuk kandang) =
 - b. Penjualan ternak =
 - c. Penjualan telur =
9. Apa permasalahan yang Saudara alami selama memelihara ternak yang diperoleh dari bantuan pemerintah?

10. Bagaimana perkembangan ternak yang Saudara terima dari program pemerintah?
11. Bagaimana sistem perkawinan ternak yang Saudara pelihara?
12. Apa jenis Penyakit yang pernah dialami ternak yang Saudara pelihara?

I. Komunikasi

1. Apakah Saudara mengetahui tentang program, kegiatan dan anggaran untuk pengembangan subsektor peternakan di Kota Tual?
2. Dari mana Saudara mengetahui tentang program, kegiatan dan anggaran untuk pengembangan subsektor peternakan di Kota Tual?
3. Apakah Pemerintah atau Dinas terkait melakukan sosialisasi mengenai program, kegiatan dan anggaran untuk pengembangan subsektor peternakan di Kota Tual?
4. Menurut Saudara bagaimana pelaksanaan kebijakan untuk pengembangan subsektor peternakan?
5. Apakah ada kegiatan penyuluhan dari dinas terkait selama Saudara memelihara ternak dari program pemerintah?
6. Berapa kali petugas melakukan penyuluhan?

II. Sumber Daya

1. Menurut Saudara, bagaimana kemampuan petugas dalam memberikan penyuluhan atau pengarahan tentang kebijakan pengembangan subsektor peternakan di Kota Tual?
2. Bagaimanakah kemampuan petugas dalam melakukan komunikasi dengan para petani/peternak?
3. Menurut Saudara apakah petugas yang memberikan sosialisasi dan penyuluhan sudah cukup jumlahnya?

III. Sikap

1. Menurut Saudara bagaimanakah sikap para petugas dalam memberikan sosialisai tentang program, kegiatan dan anggaran yang dalam rangka pengembangan subsektor peternakan di Kota Tual?
2. Bagaimana sikap Saudara sehubungan dengan program, kegiatan dan anggaran yang dalam rangka pengembangan subsektor peternakan di Kota Tual?
3. Bagaimanakah pendapat Saudara tentang program, kegiatan dan anggaran untuk pengembangan subsektor peternakan di Kota Tual?

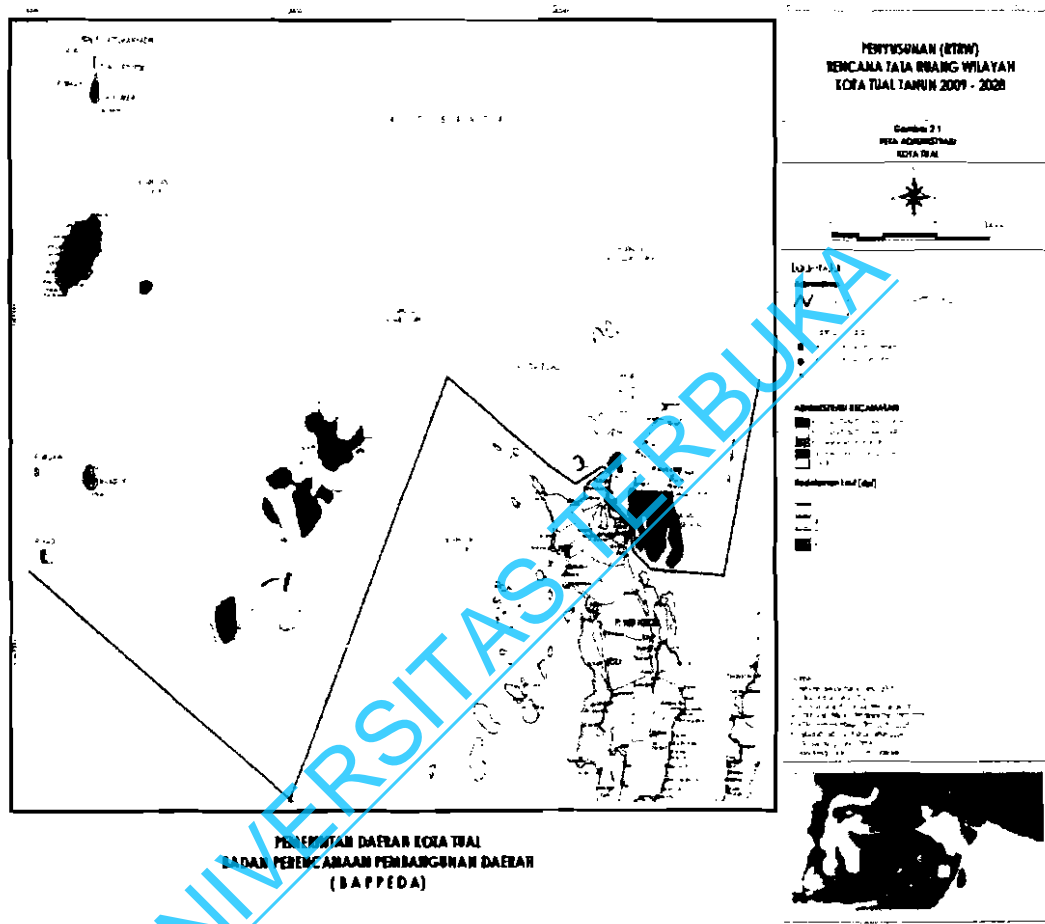
Peternak

.....

UNIVERSITAS TERBUKA

LAMPIRAN 2

PETA ADMINISTRASI KOTA TUAL



LAMPIRAN 3



PEMERINTAH KOTA TUAL
BADAN KESATUAN BANGSA POLITIK DAN LINMAS

Jln. Gajah Mada No. 1 Tual, Telp (0916) 22364 Tual

SURAT KETERANGAN SELESAI PENELITIAN
Nomor : 070/152/SKSP/2012

Kepala Badan Kesatuan Bangsa Politik dan Perlindungan Masyarakat Kota Tual dengan ini menerangkan bahwa :

Nama : LILI IRAWATI USMAN, S.Pt
 N I M : 016 762 065
 Program Studi : Magister Ilmu Administrasi Bidang Minat Administrasi Publik Universitas Terbuka
 Judul Penelitian : **“ Implementasi Kebijakan Pengembangan Subsektor Peternakan di Kota Tual “**
 Lokasi Penelitian : Dinas Pertanian dan Kehutanan Kota Tual

Telah melaksanakan kegiatan penelitian terhitung dari tanggal 1 Oktober sampai dengan 1 Desember 2012.

Demikian Surat Keterangan ini dibuat untuk dipergunakan sebagaimana mestinya.

Dikeluarkan di : Tual
 Pada Tanggal : 10 Desember 2012

a.n. WALIKOTA TUAL
KEPALA BADAN
KESATUAN BANGSA POLITIK DAN LINMAS



NIP. 19590729 198103 1 013

Tembusan disampaikan kepada Yth. :

1. Walikota Tual di Tual (sebagai laporan);
2. Direktur PPs-UT di Jakarta;
3. Yang bersangkutan untuk di ketahui;
4. Arsip

LAMPIRAN 4**BIODATA PENULIS**

Nama / NIM : Lili Irawati Usman / 016762065
Tempat Tanggal Lahir : Enrekang, 13 Juni 1974
Jenis Kelamin : Perempuan
Agama : Islam
Alamat Rumah : BTN Un Indah Blok C, Kel Lodar El Kec. Dullah Selatan Kota Tual 97611
Nomor HP : 081242332339
Riwayat Pendidikan : - TK Pertiwi Cabang Enrekang Tahun 1980
 - SD Negeri 26 Enrekang, Lulus Tahun 1986
 - SMP Negeri I Enrekang, Lulus Tahun 1989
 - SMA Negeri 374 Enrekang, Lulus Tahun 1992
 - S1 Fakultas Peternakan Jurusan Sosial Ekonomi Peternakan pada Universitas Hasanuddin Makassar, Lulus Tahun 1997
Riwayat Pekerjaan : - Diangkat menjadi CPNS Daerah Kabupaten Maluku Tenggara Tahun 2005
 - Staf pada Dinas Pertanian, Tanaman Pangan dan Peternakan Kab. Maluku Tenggara pada tahun 2005 – 2008
 - Kepala Seksi Aneka Ternak dan Pengembangan Ternak pada Dinas Pertanian dan Kehutanan Kota Tual sejak Nopember tahun 2009 sampai dengan Mei 2013
 - Kepala Bidang Perkebunan pada Dinas Pertanian dan Kehutanan Kota Tual sejak Juni 2013

Tual, Juni 2013

Penulis

Lili Irawati Usman