**Analisis Implementasi Kebijakan Pengendalian Pemotongan Ternak Sapi dan Kerbau Betina Produktif di Provinsi Bengkulu**

**Indah Permatasari1), Slamet Widodo2), Sugeng Susetyo3)**

Mahasiswa PS Magister Manajemen, Universitas Bengkulu1)

Dosen PS Magister Manajemen, Universitas Bengkulu2),3

**Abstract:** The objectives of this study were: (1) To analyze the implementation of control of productive slaughtering of cattle and female buffalo in Bengkulu Province based on George Edward III's policy implementation model, namely communication, resources, disposition of bureaucratic structures. (2) To analyze the implementation constraints of slaughtering productive female cattle and buffalo in Bengkulu Province. This research is a qualitative research with a descriptive design. Determination of informants in this study using the purpusive method, namely the maker and executor of policies to control the slaughter of productive female cattle and buffalo in Bengkulu Province as many as 9 people. The data collection used interviews and observations, while the descriptive qualitative data analysis was based on the Miles and Huberman stages. The results showed that the implementation of the control of productive female cattle and buffalo slaughter in Bengkulu Province from the aspects of (1) communication, that the delivery of information through socialization and distribution of brochures during the coaching activities of livestock groups. The submission of this information is only done once per year due to budget constraints. In terms of clarity, it is very clear from the district level to all parties involved in this policy, starting from the farmer level, business actors, and the regions involved. (2) Resources enough official personnel are available, but the veterinary paramedics are still lacking. Budget support for 2020 has experienced budget recofusing, so that for 2020 there will be no more activities. The local government is very supportive of the implementation of the control of productive female cattle slaughter. Then the supporting facilities are generally available, but for the facilities in the RPH starting from the building and other equipment it is necessary to make improvements and add to the facilities. (3) Disposition, that the local government and the community can accept it quite well. Related to incentives for policy implementers only for officers reporting daily deductions. (4) The bureaucratic structure, that the organizational structure is not yet supportive because the SOP prohibiting the slaughter of productive females is only owned by Mukomuko District, while all districts / cities do not yet exist. When viewed from the perspective of work effectiveness, managing this program is optimal, because it involves almost all sectors implementing this policy

Keywords: Implementation, Communication, Bureaucratic Structure, Resources, Disposition, Slaughter Control Policies for Productive Female Cattle and Buffalo.

**Pendahuluan**

Keberhasilan kebijakan publik yang diadopsi tergantung pada seberapa berhasil kebijakan itu diterapkan. Bahkan kebijakan terbaik pun tidak ada artinya jika tidak diterapkan dengan baik atau berhasil. Salah satu masalah implementasi kebijakan yang kurang berhasil adalah kurangnya arahan atau pedoman yang tepat tentang bagaimana mengimplementasikannya. Jelas, arah seperti itu seharusnya berasal dari teori-teori yang seharusnya diikuti (Khan, 2016).

Ada konsensus di antara para sarjana bahwa implementasi kebijakan merupakan disiplin ilmu yang sedikit *grand theory* atau teori yang layak, valid, dan diterima secara universal. Dalam disiplin ilmu implementasi kebijakan, mungkin tidak ada teori besar atau lengkap, misalnya, yang sebanding dengan teori sosiologis Durkheim tentang anomie atau pola teoretis serupa lainnya (Hill & Hupe, 2014).

Salah satu alasan mengapa tidak ada teori besar dalam implementasi kebijakan karena sebagai suatu disiplin ilmu masih dalam masa pertumbuhan (Goggin, *et al*., 2010), dan selama bertahun-tahun, implementasi kebijakan juga secara serius diabaikan dalam domain administrasi publik yang lebih luas yang membatasi pengembangan teoretis dari disiplin ini. Selain itu, penerapan kebijakan sangat tergantung pada faktor-faktor politik, sosial, ekonomi, organisasi dan sikap yang mempengaruhi seberapa baik atau seberapa buruk suatu kebijakan atau program telah dilaksanakan (Stewart, *et al*., 2018), dan juga sangat bervariasi dari waktu ke waktu, lintas kebijakan, dan dari satu negara ke negara lain (Goggin, *et al*., 2010).

Salah satu kebijakan pemerintah dalam upaya kebutuhan daging sapi nasional, adalah kebijakan pengendalian pemotongan ternak sapi dan kerbau betina produktif. Data Kementerian Pertanian disebutkan bahwa terjadi penurunan pemotongan ternak ruminansia betina produktif sebesar 47,10 persen periode 2017 sampai 2018 (Kementerian-Pertanian, 2010). Lebih lanjut data Kementerian Pertanian disebutkan juga bahwa pemotongan ternak betina produktif pada tahun 2018 menurun menjadi 12.209 ekor dibandingkan tahun 2017 sebanyak 23.078 ekor.

Berbagai upaya kebijakan telah ditempuh pemerintah (pusat dan daerah) untuk penyelamatan sapi betina produktif, baik secara makro maupun mikro namun pemotongan sapi betina produktif di RPH dan perdagangan sapi betina produktif antar pulau dan pasar hewan masih terus berlangsung dan bahkan sulit untuk dikendalikan (Sunari, *et al*., 2010; Aritonang, 2017). Kementerian Pertanian telah melakukan upaya peningkatan populasi melalui kegiatan Upaya Khusus Sapi Indukan Wajib Bunting (UPSUS SIWAB) dengan menargetkan penambahan populasi tahun 2018 sebanyak 3 juta ekor ternak melalui kegiatan Inseminasi Buatan dan pengendalian pemotongan ternak betina produktif mulai dari hulu sampai hilir (Nuhung, 2018).

Provinsi Bengkulu dalam implementasi kebijakan ini telah membuat aturan pelaksana yang tertuang dalam Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2013 Tentang Pengendalian Pemotongan Ternak Betina Produktif Provinsi Bengkulu. Sebagai Provinsi dengan jumlah penduduk sebesar 1.999.539 (Data Dinas Dukcapil Provinsi Bengkulu, 2019) tentu kebutuhan akan pangan protein hewani juga akan meningkat salah satunya protein hewani yang berasal dari ruminansia besar yaitu sapi dan kerbau. Berdasarkan data Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan Provinsi Bengkulu terlihat masih adanya pemotongan ternak sapi dan kerbau betina produktif di Provinsi Bengkulu pada tahun 2017.

Tabel 1. Jumlah Pemotongan Ternak Sapi/Kerbau di Provinsi Bengkulu, 2017

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| NO | Kab/Kota | Kerbau Betina Produktif | Kerbau Betina Tidak produktif | Kerbau Jantan | Sapi Australia | Sapi Betina Produktif | Sapi Betina Tidak Produktif | Sapi Jantan |
| 1 | Bengkulu | - | 95 | 127 | 2586 | - | 496 | 2175 |
| 2 | Bengkulu Selatan | - | 25 | 154 | - | 4 | 42 | 569 |
| 3 | Bengkulu Tengah | - | 23 | 72 | - | 1 | 6 | 197 |
| 4 | Bengkulu Utara | - | 54 | 148 | 108 | - | 351 | 1616 |
| 5 | Kaur | - | - | 18 | - | - | - | 168 |
| 6 | Kepahiang | - | - | 99 | - | - | 4 | 597 |
| 7 | Lebong | 7 | 30 | 64 | - | 11 | 71 | 286 |
| 8 | Mukomuko | - | 1 | 98 | 3 | 59 | 135 | 1963 |
| 9 | Rejang Lebong | - | 67 | 166 | 634 | 1 | 132 | 1241 |
| 10 | Seluma | - | - | 24 | - | 59 | 223 | 439 |
|  | JUMLAH | 7 | 295 | 970 | 3251 | 135 | 1460 | 9251 |

*Sumber: Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan Provinsi Bengkulu*, 2017

Tabel 1 dapat diketahui bahwa masih terjadi pemotongan ternak betina produktif di Provinsi Bengkulu. Jumlah pemotongan betina produktif masih mencapai 142 ekor, hal tersebar di beberapa di Rumah Potong Hewan (RPH) dan Tempat Pemotongan Hewan (TPH) di Provinsi Bengkulu. Fenomena ini menyalahi aturan yang telah dibuat sebelumnya mengenai pengendalian pemotongan ternak betina produktif (Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan dan Peraturan Daerah nomor 3 Tahun 2013 tentang Pengendalian ternak dan Sapi dan Kerbau Betina Produktif). Artinya, pemotongan ternak betina produktif belum dapat dikendalikan.

Ternak sapi di Provinsi Bengkulu belum dapat mengimbangi laju permintaan bahan baku produksi daging (Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan Provinsi Bengkulu, 2017). Selama ini, untuk memenuhi kekurangan tersebut pemerintah melalui *Bulog Divre* Bengkulu telah melakukan pemasukan daging kerbau beku dari India di Provinsi Bengkulu. Namun demikian, program ini dapat merugikan peternak lokal. Harga daging sapi lokal menjadi lebih mahal dibandingkan dengan daging sapi impor, akibatnya menjadi ancaman usaha pemotongan sapi lokal. Penelitian ini dilakukan di wilayah Provinsi Bengkulu karena beberapa fenomena pemotongan betina produktif seperti.

1. Masih tingginya jumlah pemotongan sapi dan kerbau betina produktif di rumah potong hewan dan tempat pemotongan ternak sebanyak 142 ekor.
2. Peraturan Daerah Nomor 03 tahun 2013 tidak maksimal, dikarenakan tidak adanya penggantian terhadap ternak betina yang akan dipotong masyarakat karena desakan ekonomi.
3. Penerapan mekanisme pengawasan betina produktif di RPH berupa kewajiban SKSR, verifikasi status reproduksi melalui pemeriksaan status reproduksi dan penolakan pemotongan masih belum maksimal
4. Penerapan akan sanksi tidak dilakukan dengan alasan kemanusian karena masyarakat yang menjual dan memotong ternak sangat membutuhkan uang untuk makan, sekolah anak dan lain sebagainya.

Melaksanakan implementasi suatu kebijakan tidak selalu berjalan mulus. Banyak faktor yang dapat mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi kebijakan. Untuk menggambarkan secara jelas variabel atau faktor-faktor yang berpengaruh penting terhadap implementasi kebijakan publik serta guna penyederhanaan pemahaman, maka pada penelitian ini digunakan model implementasi kebijakan George Edward III yaitu faktor komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi (Hambleton, 2013).

Aspek komunikasi merujuk bahwa setiap program pengendalian pemotongan ternak betina produktif dapat berhasil dengan baik apabila terjadi komunikasi efektif antara pemerintah sebagai pelaksana program dengan para peternak dan masyarakat. Tujuan dan sasaran dari program pengendalian pemotongan ternak betina produktif harus disosialisasikan secara masif sehingga dapat menghindari mis komunikasi dan persepsi atas program pengendalian pemotongan ternak betina produktif. Hal ini menjadi penting, sebab semakin tinggi pengetahuan masyarakat dan peternak atas program pengendalian pemotongan ternak betina produktif maka akan mengurangi tingkat penolakan dan kekeliruan dalam mengimplementasikan program pengendalian pemotongan ternak betina produktif dalam program nyata di lapangan (Dunn, 2013).

Sumber daya merujuk bahwa program pengendalian pemotongan ternak betina produktif harus didukung oleh sumber daya yang memadai, baik sumber daya manusia maupun sumber daya finansial. Hal ini berarti bahwa seberapa besar dukungan finansial dan sumber daya manusia dapat mengimplementasikan program pengendalian pemotongan ternak betina produktif. Oleh sebab itu, perlu diupayakan berapa nilai sumber daya (finansial dan manusia) untuk menghasilkan implementasi kebijakan dengan kinerja baik (Jensen, *et al*., 2017)

Aspek disposisi merujuk pada karakteristik yang menempel erat pada implementor kebijakan. Karakter yang penting dimiliki oleh implementor adalah kejujuran, komitmen, dan demokratis. Implementor yang memiliki komitmen tinggi dan jujur akan senantiasa bertahan diantara hambatan yang ditemui dalam program. Kejujuran mengarahkan implementor untuk tetap berada dalam arah program yang digariskan dalam *guideline* program. Karakteristik demokratis akan meningkatkan *image* implementor dan program dihadapkan anggota sasaran (Dunn, 2013).

Struktur organisasi menjadi penting dalam implementasi bahwa program pengendalian pemotongan ternak betina produktif. Aspek struktur birokrasi ini mencakup dua hal penting pertama adalah mekanisme dan struktur organisasi pelaksana sendiri. Mekanisme implementasi program berupa *standard operating procedur* (SOP) pada *guideline* kebijakan. SOP yang baik berisi kerangka kerja yang jelas, sistematis, tidak berbelit, dan mudah dipahami oleh si apapun karena sebagai acuan bekerja implementor. Sedangkan struktur organisasi juga harus menghindari hal yang berbelit, panjang dan kompleks. Struktur organisasi harus dapat menjamin adanya pengambilan keputusan atas kejadian luar biasa dalam program secara cepat (Priyanti, *et al*., 2017).

Implementasi kebijakan apa pun di negara demokratis sering diteliti dengan cermat oleh berbagai pemangku kepentingan, sementara sangat mudah bagi negara otokratis untuk menerapkan kebijakan apa pun karena ada lebih sedikit peluang bagi pemangku kepentingan untuk terlibat dalam proses tersebut (Cline, 2018). Riset ini akan menyoroti isu-isu praktis implementasi pengendalian pemotongan ternak sapi dan kerbau betina produktif di Provinsi Bengkulu.

**Tinjauan Pustaka**

Menurut Edwards III (Winter, 2013), implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yaitu (1) komunikasi, (2) sumber daya, (3) disposisi, dan (4) struktur birokrasi. Menurut Edwards komunikasi harus ditransmisikan kepada personel yang tepat, dan harus jelas, akurat serta konsisten Edwards III menyatakan: “*Orders to implement policies must be transmitted to the appropriate personnel, and they must be clear accurate, and consistent*”. Dalam hal ini Edwards menjelaskan, bahwa jika pembuat keputusan/*decision maker* berharap agar implementasi kebijakan sesuai dengan yang dikehendakinya, maka ia harus memberikan informasi secara tepat. Komunikasi yang tepat juga menghindari diskresi/*discretion* pada para implementor karena mereka akan mencoba menerjemahkan kebijakan umum menjadi tindakan yang spesifik. Diskresi ini tidak perlu dilakukan jika terdapat aturan yang jelas serta spesifik mengenai apa yang perlu dilakukan. Namun, aturan yang terlalu kaku juga dapat menghambat implementasi karena akan menyulitkan adaptasi dari para implementor. Dalam hal ini diperlukan kebijakan yang ditransmisikan kepada agen pelaksana yang tepat, jelas, dan konsisten, tetapi tidak menghalangi adaptasi dari para agen pelaksana tersebut.

Mengenai sumber daya, Edwards III menjelaskan bahwa hal yang diperlukan agar implementasi berjalan efektif adalah: *Important resources include staff of the proper size and with the necessary expertise; relevant and adequate information on how to implement policies and on the compliance of others involved in implementation; the authority to ensure that policies are carried out as they are intended; and facilities (including buildings, equipment, land, and supplies) in which or with which to provide services.*

Tanpa memandang seberapa pun jelas dan konsistennya perintah implementasi dan tanpa memandang seberapa pun akuratnya perintah tersebut ditransmisikan, jika implementor yang mengimplementasikan kebijakan kekurangan sumber daya, maka implementasi tidak akan efektif. Sumber daya yang dimaksud oleh Edwards, sebagaimana disebutkan di atas meliputi staf, informasi, otoritas, dan fasilitas.

Selain komunikasi dan sumber daya, Edwards III memandang disposisi dari implementor sebagai faktor yang penting. Edwards III menyatakan: “*If implementors are well-disposed toward a particular policy, they are more likely to carry it out as the original decisionmakers intended. But when implementors’ attitudes or perspectives differ from the decisionmakers’, the process of implementing a policy becomes infinitely more complicated*”. Dalam hal ini Edwards III menekankan bahwa sikap atau yang beliau sebut sebagai disposisi merupakan hal yang krusial karena jika implementor kebijakan memiliki disposisi yang berlawanan dengan arah kebijakan, maka perspektif ini juga dapat mengakibatkan ketidaksesuaian antara tujuan kebijakan yang sesungguhnya dengan implementasi kebijakan di lapangan. Dicontohkan oleh Edwards III, bahwa banyak negara bagian dan sekolah-sekolah di AS yang tidak mengalokasikan dana bagi anak berkebutuhan khusus meskipun aturan tentang alokasi dana tersebut telah dituangkan dalam *Title I of the Elementary and Secondary Education Act of 1965*.

Untuk mengatasi kebuntuan implementasi karena adanya resistensi dari pelaksana, Edwards III menawarkan dua alternatif solusi. Alternatif pertama adalah dengan pergantian personel, sedangkan alternatif kedua adalah dengan memanipulasi insentif. Alternatif pertama menurut Edwards III cenderung lebih sulit daripada alternatif kedua. Edwards III (1980: 107) menyatakan : *Changing the personnel in government bureaucracies is difficult, and it does not ensure that the implementation process will proceed smoothly. Another potential technique to deal with the problem of implementors’ dispositions is to alter the dispositions of existing implementors through the manipulation of incentives. Since people generally act in their own interest, the manipulation of incentives by high-level policymakers may influence their actions .*

Alternatif kedua ini sering kita jumpai dalam manajemen organisasi. Organisasi yang mengutamakan kinerja seperti di dalam perusahaan seringkali memberikan kenaikan gaji yang berbeda antar karyawan. Karyawan yang memiliki kinerja lebih bagus akan mendapatkan kenaikan gaji yang lebih besar daripada karyawan yang memiliki kinerja di bawahnya.

Faktor keempat yang dikemukakan Edwards adalah struktur birokrasi. Edwards III menyatakan bahwa dua sub variabel yang memberikan pengaruh besar pada birokrasi adalah *Standard Operating Procedures* (SOP) dan fragmentasi. Mengenai SOP, Edwards III (1980: 225) menjelaskannya sebagai: “*The former develop as internal responses to the limited time and resources of implementors and the desire for uniformity in the operation of complex and widely dispersed organizations; they often remain in force due to bureaucratic inertia*”. Jika kita *rephrase*, SOP merupakan respon yang timbul dari implementor untuk menjawab tuntutan-tuntutan pekerjaan karena kurangnya waktu dan sumber daya serta kemauan adanya keseragaman dalam operasi organisasi yang kompleks. SOP ini sering kita jumpai dalam pelayanan masyarakat pada organisasi-organisasi pelayanan publik.

Mengenai fragmentasi, Edwards III (1980:125) menjelaskan: “*The latter results primarily from pressures outside bureaucratic units as legislative committees, interest groups, executive officials, state constitutions and city charters, and the nature of broad policies influence the organization of public bureaucracies*”. Dalam bahasa yang lebih singkat, Edwards III mendefinisikan fragmentasi sebagai “...*the dispersion of responsibility for a policy area among several organizational units*”. Dengan kata lain, fragmentasi merupakan penyebaran tanggung jawab dari suatu kebijakan pada beberapa unit organisasi

Berdasarkan tujuan yang ingin dicapai dari hasil penelitian ini dan memudahkan menganalisis penelitian, maka dapat digambar kerangka analisis sebagai berikut:

Komunikasi

Implementasi Kebijakan Pengendalian Pemotongan Ternak Sapi dan Kerbau Betina Produktif di Provinsi Bengkulu

Sumber Daya

Disposisi

Struktur Birokrasi

Gambar 1. Kerangka Analisis

Sumber: Model implementasi kebijakan George Edward

Upaya kebijakan pemerintah untuk penyelamatan sapi betina produktif di RPH dan perdagangan sapi betina produktif sulit untuk dikendalikan. Populasi sapi ternak di Provinsi Bengkulu sebagai bahan baku produksi daging tidak dapat mengimbangi laju permintaan. Pemerintah melalui *Bulog Divre* Bengkulu telah melakukan pemasukan daging kerbau beku dari India di Provinsi Bengkulu untuk memenuhi kekurangan tersebut. Namun, kebijakan ini justru merugikan peternak lokal, harga daging sapi impor lebih murah dari pada sapi lokal sehingga mengancam usaha pemotongan sapi lokal. Data Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan Provinsi Bengkulu menunjukkan pemotongan ternak betina produktif di Provinsi Bengkulu pada 2017 mencapai 142 ekor. Hal ini menunjukkan bahwa Peraturan Daerah Nomor 03 tahun 2013 kurang tidak maksimal, masyarakat tetap melakukan pemotongan sapi betina produktif karena desakan ekonomi. Tidak ada kompensasi yang dilakukan pemerintah untuk penggantian ternak betina yang dipotong masyarakat. Kemudian, penerapan mekanisme pengawasan betina produktif di RPH berupa kewajiban SKSR, verifikasi status reproduksi melalui pemeriksaan status reproduksi dan penolakan pemotongan masih belum maksimal. Penerapan akan sanksi terhadap pemotongan ternak betina produktif tidak dilakukan dengan alasan kemanusian karena masyarakat yang menjual dan memotong ternak sangat membutuhkan uang untuk makan, sekolah anak dan lain sebagainya.

Perlu dikaji lebih jauh implementasi kebijakan pengendalian pemotongan ternak sapi dan kerbau betina produktif di Provinsi Bengkulu. Penulis melakukan *critical factor* atas implementasi kebijakan ini berdasarkan teori Edwards yang dibangun di atas prinsip-prinsip dasar pendekatan *top-down*. Model ini berusaha menunjukkan prasyarat untuk keberhasilan implementasi kebijakan dan hambatan utama untuk berhasil. Teori Edwards menjelaskan empat kunci saling memperkuat yang mempengaruhi implementasi, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Penelitian dimulai mengumpulkan dan menganalisis jenis data yang dihasilkan oleh investigasi. Sesuai dengan tujuan, maka jenis penelitian ini adalah penelitian kualitatif dengan desain deskriptif. Walliman (2016) menyatakan bahwa desain deskriptif mengandalkan observasi sebagai sarana pengumpulan data. Ini mencoba untuk memeriksa situasi untuk menetapkan norma apa, yaitu apa yang dapat diprediksi terjadi lagi dalam keadaan yang sama. Observasi dapat mengambil banyak bentuk. Tergantung pada jenis informasi yang dicari, pada penelitian ini menggunakan wawancara, dimana pengamatan ditulis atau dicatat dengan cara tertentu, agar dapat dianalisis kemudian.

**Metode**

Penelitian ini adalah penelitian kualitatif dengan desain deskriptif. Penentuan informan menggunakan metode *purpusive* yaitupembuat dan pelaksana kebijakan pengendalian pemotongan ternak sapi dan kerbau betina produktif di Provinsi Bengkulu sebanyak 9 orang. Pengumpulan data menggunakan wawancara dan pengamatan, sedangkan analisis data secara deskriptif kualitatif berdasarkan tahapan Miles dan Huberman.

Tabel 2. Informan Penelitian

| **No** | **Kabupaten / Kota** | **Nama RPH** | **Jumlah** | **Ket** | **Informan** | **Jumlah**  **Informan** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 1 | Mukomuko | RPH Mukomuko | 1 Unit | Aktif | Peternak/pemasok | 1 |
| 2 | Bengkulu Utara | RPH Argamakmur | 1 Unit | Aktif | 1. Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan 2. Pegawai RPH 3. Pemeriksa (drh) | 5 |
| RPH Ketahun | 1 Unit | Aktif |
| RPH Puteri Hijau | 1 Unit | Aktif |
| 3 | Rejang Lebong | RPH Curup | 1 Unit | Aktif | Peternak/pemasok | 2 |
| 4 | Kepahiang | RPH Kepahiang | 1 Unit | Aktif |
| 5 | Bengkulu Selatan | RPH Manna | 1 Unit | Aktif |
| 6 | Kota Bengkulu | RPH Padang Serai | 1 Unit | Aktif | Peternak/pemasok | 1 |
| RPH Tobing | 1 Unit | Aktif/Swasta |
| 7 | Bengkulu Tengah | - | - | Belum ada RPH | Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan Provinsi | 1 |
| 8 | Seluma | - | - | Belum ada RPH |
| 9 | Kaur | RPH Kaur | 1 Unit | Tidak Aktif |
| 10 | Lebong | RPH Lebong | 1 Unit | Tidak Aktif |
| 11 | Provinsi Bengkulu | - | - | - | Kepala Dinas Peternakan | 1 |
|  | **Jumlah** |  | **10 Unit** |  |  | 11 |

*Sumber : Dinas Peternakan dan Keswan Provinsi Bengkulu*, 2020

Tabel 2 dapat dilihat jumlah informan pada penelitian ini sebanyak 11 orang, dengan rincian 5 informan berasal dari Kabupaten Bengkulu Utara, dan masing-masing 1 orang dari Kabupaten Mukomuko, Kota Bengkulu, Kabupaten Bengkulu Selatan, Kabupaten Rejang Lebong dan Kabupaten Kaur. Pemilihan informan ini didasarkan bahwa mereka memiliki banyak informasi dan pengetahuan yang luas untuk mengungkap pelaksanaan pengendalian pemotongan ternak sapi dan kerbau betina produktif di Provinsi Bengkulu. Informan pertama adalah Kepala Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan Provinsi Bengkulu selaku koordinator pelaksana di kabupaten atau kota. Kemudian dari Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan Kabupaten Bengkulu Utara sebanyak lima informan. Paling banyak, karena Kabupaten Bengkulu Utara memiliki RPH paling banyak dibandingkan kabupaten/kota lainnya dan informan terakhir dari peternak atau pemasok hewan ternak. Kabupaten Kaur tetap di wawancara walaupun RPH tidak aktif (tidak ada fasilitas dan lokasi jauh) untuk perbandingan data pemotongan mereka ada kegiatan pemotongan di TPH.

**Hasil Penelitian dan Pembahasan**

**Deskripsi Informan Penelitian**

Informan penelitian ini ditentukan secara *purpusive* yaitu dari Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan, Pegawai RPH dan para peternak atau pemasok. Berikut distribusi informan penelitian yang ada di kabupaten/kota Provinsi Bengkulu.

Tabel 3. Distribusi Informan Penelitian

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| No. | Kode | Keterangan | Daerah |
| 1 | Informan 1 | Kadis Peternakan dan Kesehatan Hewan Provinsi Bengkulu | Provinsi Bengkulu |
| 2 | Informan 2 | Kadis Peternakan dan Kesehatan Hewan Bengkulu Utara | Bengkulu Utara |
| 3 | Informan 3 | Kabid Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan Bengkulu Utara | Bengkulu Utara |
| 4 | Informan 4 | Kasi Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan Bengkulu Utara | Bengkulu Utara |
| 5 | Informan 5 | Petugas RPH Argamakmur | Bengkulu Utara |
| 6 | Informan 6 | DRH Pemeriksa Bengkulu Utara | Bengkulu Utara |
| 7 | Informan 7 | Peternak/Pemasok Mukomuko | Mukomuko |
| 8 | Informan 8 | Peternak/Pemasok Kota Bengkulu | Kota Bengkulu |
| 9 | Informan 9 | Peternak/Pemasok Bengkulu Selatan | Bengkulu Selatan |
| 10 | Informan 10 | Petugas RPH Rejang Lebong | Rejang Lebong |
| 11 | Informan 11 | Petugas RPH Kaur | Kaur |

Tabel 3 dapat dilihat sebaran sebelas informan yang telah berpartisipasi dalam penelitian ini. Lima informan berasal dari Kabupaten Bengkulu Utara, dan masing-masing satu informan dari Kabupaten Mukomuko, Kota Bengkulu, Kabupaten Bengkulu Selatan, Kabupaten Rejang Lebong dan Kabupaten Kaur. Pemilihan informan ini didasarkan bahwa mereka memiliki banyak informasi dan pengetahuan yang luas untuk mengungkap pelaksanaan pengendalian pemotongan ternak sapi dan kerbau betina produktif di Provinsi Bengkulu.

***Implementasi Pengendalian Pemotongan Ternak Sapi dan Kerbau Betina Produktif***

Teori Edwards menjelaskan empat kunci tetapi saling memperkuat variabel yang mempengaruhi implementasi, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi.

Tabel 4. Rekapitulasi informasi dari Informan

| **Kode** | **Keterangan** | **Daerah** | **Indikator** | | | |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Komunikasi** | **Sumber Daya** | **disposisi** | **Struktur Birokrasi** |
| Informan 1 | Kadis Peternakan dan Kesehatan Hewan Provinsi Bengkulu | Provinsi Bengkulu | penyampaian informasi dilakukan dengan memberikan informasi yang jelas, baik dengan pejabat kabupaten/kota maupun Petugas, peternak/pemasok | SDM / petugas provinsi cukup untuk melakukan kegiatan ke kabupaten/kota | dijelaskan bahwa staf atau petugas mempunyai komitmen dalam menjalankan disposisi, mereka memiliki pengetahuan dan pemahaman yang jelas dan memadai mengenai isi, maksud serta tujuan dari implementasi program | Dinas Peternakan dan Keswan Provinsi Bengkulu saat ini berpedoman pada amanat UU No.4 Tahun 2014 tentang Peternakan dan Keswan sehingga mempunyai *Standart Operating Prosedures* (SOP) yang baik. Program ini sangat baik akan membantu pemerintah dalam meningkatkan populasi ternak |
| Informan 2 | Kadis Peternakan dan Kesehatan Hewan Bengkulu Utara | Bengkulu Utara | Penyampaian informasi dilakukan saat sosialisasi dan kunjungan ke kelompok ternak dan RPH | SDM / petugas pemeriksa yaitu Dokter Hewan di Kabupaten Bengkulu Utara hanya 1 orang sehingga sulit menjangkau lokasi dan 3 RPH . | dijelaskan bahwa staf atau petugas mempunyai komitmen dalam menjalankan disposisi, mereka memiliki pengetahuan dan pemahaman yang jelas dan memadai mengenai isi, maksud serta tujuan dari implementasi program. Namun belum maksimal melaksanakan karena operasional buat petugas belum ada. | pelarangan sulit dilakukan karena penegak hukum juga belum maksimal menegakkan aturan karena masih pendekatan secara persuasif atau pembinaan, karena alasan ekonomi sehingga kepolisian masih sulit untuk menegakkan sanksi. |
| Informan 3 | Kabid Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan Bengkulu Utara | Bengkulu Utara | Penyampaian informasi dilakukan saat sosialisasi dan kunjungan ke kelompok ternak dan RPH | SDM / petugas pemeriksa yaitu Dokter Hewan di Kabupaten Bengkulu Utara hanya 1 orang sehingga sulit menjangkau lokasi dan 3 RPH . | dijelaskan bahwa staf atau petugas mempunyai komitmen dalam menjalankan disposisi, mereka memiliki pengetahuan dan pemahaman yang jelas dan memadai mengenai isi, maksud serta tujuan dari implementasi program | belum mempunyai SOP , namun kabupaten sebagai pemilik wilayah mendukung program di lapangan. |
| Informan 4 | Kasi Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan Bengkulu Utara | Bengkulu Utara | Penyampaian informasi dilakukan saat sosialisasi dan kunjungan ke kelompok ternak dan RPH | Hanya mempunyai 1 dokter hewan pemeriksa sehingga sulit dilaksanakan pengawasan di lokasi yang jauh dan tersebar-sebar. | dijelaskan bahwa staf atau petugas mempunyai komitmen dalam menjalankan disposisi, mereka memiliki pengetahuan dan pemahaman yang jelas dan memadai mengenai isi, maksud serta tujuan dari implementasi | belum mempunyai SOP selain itu honor petugas juga tidak ada sehingga sulit maksimal melakukan pengawasan dan pembinaan di lapangan |
| Informan 5 | Petugas RPH Argamakmur | Bengkulu Utara | Petugas RPH selaku kepala RPH telah meneruskan informasi kepada penjual ternak agar tidak menjual sapi/kerbau betina produktif untuk dipotong | Dokter Hewan yang menangani 3 Rumah Potong yaitu RPH Ketahun, RPH Arga Makmur dan RPH Putri Hijau hanya 1 orang sehingga tidak maksimal dilakukan pengawasan apalagi lokasi berjauhan. | berkomitmen dengan baik untuk menerapkan aturan untuk melakukan pemeriksaan kesehatan sapi dan kerbau saat masuk RPH, namun sulit melarang petugas jagal untuk memotong ternak karena alasan ekonomi dan permintaan pelanggan akan daging . | pelarangan sulit dilakukan karena penegak hukum juga belum maksimal menegakkan aturan karena masih pendekatan secara persuasif atau pembinaan, karena alasan ekonomi sehingga kepolisian masih sulit untuk menegakkan sanksi. |
| Informan 6 | DRH Pemeriksa Bengkulu Utara | Bengkulu Utara | Informasi telah disampaikan petugas saat pembinaan dan pengawasan di RPH, dan petugas RPH langsung meneruskan kepada penjual ternak agar tidak menjual sapi/kerbau betina produktif | Dokter hewan yang menangani 3 Rumah Potong yaitu RPH Ketahun, RPH Arga Makmur dan RPH Putri Hijau hanya 1 orang sehingga tidak maksimal dilakukan pengawasan apalagi lokasi berjauhan. | berkomitmen untuk melakukan pemeriksaan organ reproduksi ternak betina yang masuk ke RPH namun karena pemotongan dilakukan malam hari dan terdapat 3 lokasi RPH yang berjauhan sehingga sulit maksimal pengawasan dan pemeriksaan. | menerapkan aturan selaku dokter hewan dengan memeriksa organ reproduksi sesuai amanat UU No. 4 Tahun 2014 mengenai status reproduksi ternak produktif adalah sapi kerbau yang melahirkan kurang dari 5 (lima) kali atau berumur di bawah 8 tahun, atau sapi betina yang berdasarkan hasil pemeriksaan memiliki organ reproduksi normal serta dapat berfungsi optimal sebagai induk. |
| Informan 7 | Peternak/Pemasok Mukomuko | Mukomuko | sangat memahami informasi dan paham aturan yang telah disampaikan oleh petugas baik petugas provinsi, kabupaten maupun dokter hewan pemeriksa. | - | belum bisa menerapkan aturan dikarenakan terdesak kebutuhan ekonomi dan terdesak oleh permintaan daging dengan pelanggan. | peternak dan pemasok tetap melakukan pemasukan dan pemotongan betina produktif karena pemerintah belum memberikan solusi yang baik untuk mengatai permasalahan di lapangan diantaranya menyediakan sapi jantan pengganti di RPH. |
| Informan 8 | Peternak/Pemasok Kota Bengkulu | Kota Bengkulu | sangat memahami informasi dan paham aturan yang telah disampaikan oleh petugas baik petugas provinsi, kabupaten maupun dokter hewan pemeriksa. | - | belum bisa menerapkan aturan dikarenakan terdesak kebutuhan ekonomi dan terdesak oleh permintaan daging dengan pelanggan. | peternak dan pemasok tetap melakukan pemasukan dan pemotongan betina produktif karena pemerintah belum memberikan solusi yang baik untuk mengatai permasalahan di lapangan diantaranya menyediakan sapi jantan pengganti di RPH. |
| Informan 9 | Peternak/Pemasok Bengkulu Selatan | Bengkulu Selatan | komunikasi di Kabupaten Bengkulu selatan sulit dilakukan karena pemasok atau peternak sulit menerima masukan dari petugas, sehingga penyampaian informasi sulit dilakukan. | - | belum bisa menerapkan aturan dikarenakan terdesak kebutuhan ekonomi dan terdesak oleh permintaan daging dengan pelanggan. | peternak dan pemasok tetap melakukan pemasukan dan pemotongan betina produktif karena pemerintah belum memberikan solusi yang baik untuk mengatai permasalahan di lapangan diantaranya menyediakan sapi jantan pengganti di RPH. |

***Kendala Implementasi Pengendalian Pemotongan Ternak Sapi dan Kerbau Betina Produktif***

Kendala yang dihadapi dari aspek komunikasi frekuensi sosialisasi yang masih rendah dan media dalam penyampaian masih menggunakan tatap muka. Kendala lainnya saat penyampaian informasi bahwa tukang potong (jagal) ternak selalu mempertanyakan solusi dari pihak pemerintah dalam hal penyediaan sapi pejantan, seandainya pedagang/jagal tidak mendapatkan sapi jantan saat akan memotong ternak untuk dipasarkan. Mereka beralasan bahwa sapi jantan susah dicari dan mahal harganya, dan terkadang stok yang ada di kandang penampungan mereka hanya sapi betina yang terpaksa dipotong karena tidak ada sapi jantan penganti.

Kendala dari aspek sumber daya adalah kekurangan tenaga paramedik veteriner. Keterbatasan anggaran, bahkan anggaran pendukung kegiatan pengawasan betina produktif ini tidak ada di kabupaten kota di provinsi bengkulu. Hanya mengandalkan dana dari dinas peternakan dan kesehatan Provinsi saja. Kemudian sarana penunjang di RHP yang masih sangat minim, gedung RPH masih perlu dilakukan pemugaran.

Kendala dari aspek disposisi terjadi karena dana yang tidak ada sehingga sulit untuk menurunkan petugas kelapangan pemantauan dan pengawasan. Kendala lainnya terkait struktur organisasi, yaitu perda larangan ataupun penerapan undang-undang sulit dilakukan terkait fasilitas RPH kurang dana pengawasan tidak ada, pelaku usaha yang ngotot tetap motong, terkadang berlawanan dengan tukang potong juga takut dilakukan petugas karena mereka terbiasa keras. Sanksi belum diterapkan karena terkait masalah ekonomi masyarakat, kepolisian juga belum menindak karena masih pembinaan secara persuasif. Setiap dinas provinsi kelapangan selalu bersama polda polsek polres dan kabupaten dalam pengawasan dan pembinaan, namun sulit karena mereka keras tetap akan melakukan pemotongan selagi pemerintah tidak ada solusi penggantian atau penyediaan sapi jantan dan fasilitas RPH tidak ada.

Berikut disajikan hasil daftar cek, hasil penelitian didasarkan pada Peraturan Daerah Provinsi Bengkulu Nomor 3 Tahun 2013 tentang Pengendalian Ternak Sapi dan Kerbau Betina Produktif.

Tabel 5. Daftar Cek Lis

| No | Aspek | Implementasi | | | Keterangan |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Seluruhnya | Sebagian | Belum |
|  | IDENTIFIKASI STATUS REPRODUKSI |  |  |  |  |
| 1 | Identifikasi untuk menetapkan ternak sapi dan kerbau betina produktif dari kawanan populasi ternak sapi dan kerbau betina |  | √ |  | Sebagian telah dilaksanakan di Kabupaten.... |
| 2 | Ternak sapi dan kerbau betina tidak produktif dilakukan penggemukan untuk dijadikan ternak potong |  | √ |  |
| 3 | Ternak sapi dan kerbau betina produktif  dilakukan seleksi untuk dijadikan ternak bibit. |  | √ |  |
| 4 | Ternak bibit yang mengalami gangguan fungsi reproduksi dilakukan pengobatan (tidak boleh di jadikan ternak potong) |  | √ |  |  |
|  | USAHA PENGENDALIAN |  |  |  |  |
| 5 | Sosialisasi kepada masyarakat peternak, RPH dan tata niaga ternak |  | √ |  | Sebagian dalam bentuk pertemuan, pembagian brosur, seperti di Kabupaten ...... |
| 6 | Komunikasi, informasi dan edukasi kepada masyarakat peternak |  | √ |  |
| 7 | Intensifikasi pemeriksaan sapi dan kerbau betina yang akan dipotong |  | √ |  |
|  | KESEJAHTERAAN HEWAN |  |  |  |  |
| 8 | Setiap usaha pengendalian ternak sapi dan kerbau betina produktif mengindahkan aspek kesejahteraan hewan |  |  | √ | .... |
|  | IDENTIFIKASI DAN SERTIFIKASI |  |  |  |  |
| 9 | Identifikasi dan sertifikasi dilakukan untuk menginventarisasi seluruh ternak sapi dan kerbau di Provinsi Bengkulu yang layak menjadi bibit sapi dan kerbau betina produktif. |  |  | √ |  |
|  | PENGENDALIAN LALU LINTAS TERNAK |  |  |  |  |
| 10 | Setiap orang dilarang mengeluarkan ternak sapi dan kerbau betina produktif dari Provinsi Bengkulu kecuali untuk dibudidayakan dengan persyaratan\* |  | √ |  |  |
|  | PEMBINAAN DAN PENGAWASAN |  |  |  |  |
| 11 | Gubernur melalui Dinas melakukan pembinaan terhadap pelaksanaan pengendalian ternak sapi dan kerbau betina produktif melalui kegiatan sosialisasi dan peran serta masyarakat | √ |  |  | Telah dilakukan pengawasan, anggaran berasal dari Pusat |
|  | KOORDINASI DAN KERJASAMA |  |  |  |  |
| 12 | Pengendalian ternak sapi dan kerbau betina produktif dilaksanakan oleh Gubernur melalui Dinas dengan melakukan koordinasi bersama Bupati/Walikota. | √ |  |  | Dilakukan kerja sama seperti pada Kabupaten... |
|  | PERAN SERTA MASYARAKAT |  |  |  |  |
| 13 | Peran serta masyarakat dalam pengendalian ternak sapi dan kerbau betina produktif dilakukan sejak identifikasi status reproduksi, seleksi, penjaringan dan/atau pembibitan serta sertifikasi juru sembelih halal |  | √ |  |  |
|  | PEMBIAYAAN |  |  |  |  |
| 14 | Pelaksanaan pengendalian ternak sapi dan kerbau betina produktif dibiayai melalui APBN dan/atau APBD berdasarkan kebutuhan dalam pelaksanaan pengendalian sapi dan kerbau betina produktif. |  | √ |  |  |
|  | KETENTUAN SANKSI ADMINISTRATIF |  |  |  |  |
| 15 | Setiap pemilik ternak yang tidak melaporkan kepada petugas yang berwenang akan memotong ternak sapi dan kerbau dikenakan sanksi administratif : seperti peringatan secara tertulis; Penghentian sementara izin usaha pemotongan dan penjualan hasil ternak; dan Pencabutan izin usaha pemotongan dan penjualan hasil ternak |  |  | √ | Hanya mengawas belum dilakukan penindakan sanksi, karena belum dapat solusi untuk tidak memotong betina. Pemerintah belum sanggup menyediakan sapi jantan pengganti. |
| 16 | Ternak sapi dan kerbau betina produktif dilarang disembelih kecuali untuk keperluan penelitian, pemuliaan, atau untuk pengendalian dan penanggulangan penyakit hewan |  |  | √ |

**Pembahasan**

Teori dasar penelitian ini adalah teori pilihan rasional karena teori ini memberikan beberapa keuntungan, seperti teori deduktif yang ketat dan potensi untuk menggabungkan pendekatan *top-down* dan *bottom-up* dengan memperlakukan semua aktor yang relevan. Terkait dengan implementasi pengendalian ternak, teori pilihan rasional mengusulkan kerangka di mana aktor rasional dalam mengejar mengimplementasi kebijakan mereka berinteraksi secara strategis dengan aktor lain dalam sistem. Namun, teori ini tidak menawarkan solusi untuk semua kasus dan konteks implementasi kebijakan

**Komunikasi**

Dari uraian mengenai aspek komunikasi maka dapat dijelaskan bahwa kondisi komunikasi baik dari aspek cara penyampaian informasi, kejelasan informasi dan konsistensi dalam penyampaian informasi secara umum dalam kondisi baik. Hanya perlu ditingkatkan frekuensi penyampaian dan variasi media penyampaian yang digunakan. Hal ini sesuai dengan pendapat Agustino (2002) bahwa pada suatu implementasi kebijakan/program, komunikasi yang baik sangat diperlukan sehingga apa yang harus dilakukan oleh implementator dapat dipahami dengan baik.

Indikator keberhasilan dari aspek komunikasi implementasi pengendalian pemotongan ternak sapi dan kerbau betina produktif di Provinsi Bengkulu, yaitu cara penyampaian informasi, penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Seringkali yang terjadi dalam penyaluran komunikasi adalah adanya salah pengertian (miskomunikasi), hal tersebut disebabkan karena komunikasi telah melalui beberapa tingkatan birokrasi, sehingga apa yang diharapkan terdistorsi di tengah jalan. Sebagai contoh, ada beberapa kepala desa di Kabupaten Mukomuko dan kabupaten lainnya tidak mengetahui bahwa penjaringan ternak betina produktif dilakukan dengan cara pemeriksaan terhadap dokumen yang salah satunya dokumen kepemilikan ternak yang dikeluarkan oleh kepala desa. Kemudian kejelasan, komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan haruslah jelas dan tidak membingungkan (tidak ambigu/mendua). Ketidakjelasan pesan kebijakan tidak selalu menghalangi implementasi, pada tataran tertentu, para pelaksana membutuhkan fleksibilitas dalam melaksanakan kebijakan. Tetapi pada tataran yang lain hal tersebut justru akan menyelewengkan tujuan yang hendak dicapai oleh kebijakan yang telah ditetapkan. Terakhir, konsistensi, perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi haruslah konsisten dan jelas (untuk diterapkan atau dijalankan). Karena jika perintah yang diberikan sering berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan.

Komunikasi dalam Implementasi Pengendalian Pemotongan Ternak telah diterapkan dengan baik oleh Kabupaten Bengkulu Utara dan Kota Bengkulu. Hal ini dapat menjadi percontohan bagi kabupaten lain yang baru menerapkan atau yang akan menerapkan kebijakan pengendalian pemotongan ternak. Misalnya Kabupaten Bengkulu Selatan yang memiliki tingkat pemotongan sapi dan kerbau produktif yang tinggi, perlu mempelajari bagaimana komunikasi kebijakan ini dapat berhasil.

**Sumber Daya**

Segi aspek sumber daya, kondisi sumber daya manusia yang ada sudah cukup optimal dalam mendukung pelaksanaan Implementasi Pengendalian Pemotongan Ternak Betina Produktif di Provinsi Bengkulu. Hal ini dapat dilihat dari jumlah staf yang tersedia, dan pengalaman petugas inseminator lapangan dalam mendeteksi gejala yang akan timbul sudah cukup baik namun untuk mengoptimalkan kinerja tersebut perlu menambah staf yang ada di Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan, khususnya tenaga paramedik.

Agustino (2002) menyatakan bahwa aspek kedua yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan adalah sumber daya. Sumber daya merupakan hal penting lainnya. Indikator sumberdaya terdiri dari beberapa elemen, yaitu staf, sumber daya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf. Meskipun dalam jumlah staf sudah mencukupi akan lebih baik lagi bilamana adanya penambahan staf yang memiliki kompetensi tentunya ke depan dapat meringankan dan mempermudah kinerja mengenai Implementasi Pengendalian Pemotongan Ternak Betina Produktif di Provinsi Bengkulu. Dukungan anggaran dalam pelaksanaan terkait pembinaan, sosialisasi, penyampaian informasi kebijakan bersumber dari dana APBD dan selalu diusulkan setiap tahunnya. Namun untuk tahun 2020, semua kegiatan mengalami *recofusing* anggaran, sehingga untuk tahun 2020 tidak ada lagi kegiatan.

Sarana penunjang terkait penerapan aturan belum tersedia, hampir seluruh daerah petugas lapangannya masih menggunakan kendaraan sendiri. Untuk para petugas pelaporan pemotongan betina produktif telah mendapatkan honor dari Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan Provinsi setiap bulan dan di fasilitasi dengan HP. Petugas pelaporan wajib menginput laporan harian pemotongan ternak dan dilaporkan ke isikhnas.

Pemotongan tidak seluruhnya dilakukan di RPH, seperti di Kabupaten Bengkulu Tengah dan Seluma karena memang belum ada RPH, sedangkan untuk Kabupaten Kaur dan Lebong memiliki RPH tetapi tidak aktif. Ini yang menyebabkan tempat pemotongan tidak memenuhi persyaratan, pemotongan dilakukan di rumah pelaku usaha yaitu di rumah mereka masing-masing atau di kandang masing-masing, dengan fasilitas yang sangat sederhana bahkan dikatakan tidak menuju aspek hiegine sanitas yang baik dan layak untuk menjadi tempat potong.

**Disposisi**

Aspek disposisi diketahui bahwa pemerintah daerah sangat mendukung dengan adanya Implementasi Pengendalian Pemotongan Ternak Betina Produktif. Berbagai kegiatan yang dilakukan oleh Dinas Peternakan dan Kesehatan terkait penyelamatan betina produktif dan berkoordinasi dengan pihak kepolisian. Namun terkait dengan insentif bagi pelaksana kebijakan bahwa insentif hanya ada honor untuk petugas pelaporan pemotongan harian yaitu petugas yang di SK kan provinsi untuk Bengkulu Selatan. Kabupaten Mukomuko dan Bengkulu Utara dua tahun terakhir diberikan fasilitas honor untuk tim dinas dari anggaran APBN provinsi. Karena keterbatasan hanya beberapa kabupaten saja yang bisa di fasilitasi.

Provinsi ke depannya harus dapat memfasilitasi kabupaten lain dalam implementasi kebijakan ini, karena disposisi atau sikap dari pelaksana kebijakan provinsi faktor penting dalam implementasi di tingkat kabupaten. Sesuai dengan pendapat Edward dalam Agustino (2002) yang menyatakan bahwa variabel ketiga yang mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi kebijakan publik adalah disposisi atau sikap. Disposisi atau sikap dari pelaksana kebijakan adalah faktor penting ketiga dalam pendekatan mengenai pelaksanaan suatu kebijakan publik. Jika pelaksanaan suatu kebijakan ingin efektif, maka para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang akan dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya, sehingga dalam praktiknya tidak menjadi bias.

George C. Edward III mengenai disposisi/sikap, bahwa peranan sikap yang bijaksana dalam mengkaji aturan tentang implementasi ini benar-benar serius dilaksanakan dan dilakukan oleh semua pihak yang terlibat andil dalam suksesnya kebijakan ini dengan mengedepankan transparansi publik yang tentunya ditetapkan oleh pemerintah daerah mulai dari kalangan pejabat atas sampai dengan tingkat pelaksananya.

**Struktur Birokrasi**

Struktur organisasi terlihat bahwa dalam kondisi yang masih kurang mendukung yang dikarenakan Standar Operasional Prosedur (SOP) sebagai standar operasional belum dibuat untuk standar operasional prosedur (SOP) penyelamatan betina produktif, hal ini sesuai dengan pendapat Edward dalam Agustino (2002) yang menyatakan bahwa variabel keempat yang mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi kebijakan publik adalah struktur birokrasi. Walaupun sumber-sumber untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia atau para pelaksana kebijakan mengetahui apa yang seharusnya dilakukan dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, kemungkinan kebijakan tersebut tidak dapat terlaksana atau terealisasi karena terdapatnya beberapa kelemahan dalam struktur birokrasi. Birokrasi sebagai pelaksana sebuah kebijakan harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara menyeluruh dari berbagai aspek yang ada dengan melakukan koordinasi dengan baik kepada semua pihak yang dilibatkan guna pencapaian hasil yang lebih baik. Dua karakteristik yang dapat mendongkrak kinerja struktur birokrasi/organisasi menjadi arah yang lebih baik, adalah melakukan Standar Operasional Prosedur (SOP) dan pembagian pusat koordinasi dan pertanggungjawaban (fragmentasi). SOP adalah suatu kegiatan rutin yang memungkinkan para pegawai (atau pelaksana kebijakan/administrator/birokrat) untuk melaksanakan kegiatan-kegiatannya pada tiap harinya sesuai dengan standar yang ditetapkan. Sedangkan pelaksanaan fragmentasi adalah upaya penyebaran tanggung jawab kegiatan-kegiatan atau aktivitas-aktivitas pegawai diantara beberapa unit kerja yang ada.

Guna suksesnya Implementasi Pengendalian Pemotongan Ternak Betina Produktif di Provinsi Bengkulu maka terus melakukan koordinasi terhadap lembaga/instansi yang terkait beserta semua elemen yang dianggap terlibat dalam kebijakan ini agar bersama dapat mengatasi segala kendala kemungkinan yang akan terjadi di lapangan. Supaya program Implementasi Pengendalian Pemotongan Ternak Betina Produktif di Provinsi Bengkulu dapat berjalan dengan baik dan optimal, maka perlu adanya peningkatan kualitas dari segi sumber daya manusia berupa penambahan personil yang kompeten, sehingga tugas dan pelaksanaan menjadi lebih efisien lagi dan dari segi operasional juga perlu ditambah lagi.

Demi keberlanjutan pelaksanaan program Implementasi Pengendalian Pemotongan Temak Betina Produktif Provinsi Bengkulu ini, pemerintah daerah melalui Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan terus berupaya mendampingi dan menjembatani apa-apa saja kebutuhan serta kendala yang dihadapi oleh peternak, guna terciptanya solidaritas untuk pembangunan peternakan secara bersama-sama dan di tahun-tahun mendatang agar keberlanjutan pelaksanaan program ini dapat terus eksis dan berjalan sesuai dengan prosedur yang baik dan benar.

**Implikasi Penelitian**

Berdasarkan berbagai pendukung terkait Implementasi Pengendalian Pemotongan Temak Betina Produktif di Provinsi Bengkulu ini yang terkandung dalam teori Edward III yang peneliti lakukan perihal variabel-variabel yang mencakup aspek komunikasi, sumber daya, sikap dan struktur birokrasi sudah berperan dan berfungsi dengan cukup baik. Namun dari aspek faktor penghambat dari pelaksanaan Kebijakan Pengendalian Pemotongan Ternak Betina Produktif di Provinsi Bengkulu menurut penulis saat melakukan penelitian ini masih terdapat kekurangan-kekurangan yang perlu dibenahi ke depan seperti kabupaten dan kota wajib membuat *Standart Operating Procedures* (SOP) yang dituangkan dalam Peraturan Daerah masing-masing berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 3 tahun 2013 Tentang pengendalian Ternak Sapi dan Kerbau Betina Produktif sehingga dapat menerapkan aturan dengan benar peningkatan frekuensi dan media yang digunakan dalam sosialisasi peraturan, penambahan tenaga paramedis, penambahan anggaran, penunjang terkait prasarana dan sarana di Rumah Potong Hewan (RPH) yang masih perlu dilengkapi dan perlu ditambah lagi ke depan, guna memperlancar kegiatan yang berkaitan dengan Rumah Potong Hewan itu sendiri, sehingga program ini ke depan akan menjadi lebih baik dan terukur dalam efisiensi pelaksanaannya.

**Penutup**

**Kesimpulan**

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan bab sebelumnya maka penelitian ini dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Implementasi Pengendalian Pemotongan Ternak Sapi dan Kerbau Betina Produktif di Provinsi Bengkulu dari aspek:
   1. Komunikasi, bahwa penyampaian informasi melalui kegiatan sosialisasi dan pembagian brosur pada saat kegiatan pembinaan kelompok ternak. Penyampaian informasi ini hanya dilakukan satu kali per tahun karena keterbatasan anggaran, dari segi kejelasannya sudah sangat jelas dari tingkat Kabupaten sampai kepada semua pihak yang terlibat pada kebijakan ini mulai dari tingkat peternak, pelaku usaha, dan daerah yang terlibat. Tidak adanya suatu pertentangan pendapat antara para pelaksana dengan perintah yang dikeluarkan oleh pembuat program.
   2. Sumber daya aparatur dinas cukup tersedia, namun tenaga paramedik veteriner masih sangat kurang. Dukungan dana pelaksanaan terkait pembinaan, sosialisasi, penyampaian informasi kebijakan bersumber dari dana APBD dan selalu diusulkan setiap tahunnya. Namun untuk tahun 2020, semua kegiatan mengalami *recofusing* anggaran, sehingga untuk tahun 2020 tidak ada lagi kegiatan. Pemerintah daerah sangat mendukung dengan adanya Implementasi Pengendalian Pemotongan Ternak Betina Produktif. Berbagai kegiatan yang dilakukan oleh Dinas Peternakan dan Kesehatan terkait penyelamatan betina produktif dan berkoordinasi dengan pihak kepolisian. Kemudian sarana penunjang secara umum sudah tersedia, namun untuk fasilitas di RPH mulai dari gedung dan perlengkapan lainnya perlu dilakukan upaya perbaikan dan penambahan sarana.
   3. Disposisi, bahwa pemerintah daerah beserta peternak dapat menerima dengan cukup baik. Pendapat yang dikemukakan oleh masing-masing informan sangat mendukung dengan adanya Program Implementasi Pengendalian Pemotongan Ternak Betina Produktif yang telah dilakukan bersama. Namun terkait dengan insentif bagi pelaksana kebijakan hanya honor untuk petugas pelaporan pemotongan harian yaitu petugas yang di SK kan provinsi yaitu untuk Bengkulu Selatan. Kabupaten Mukomuko dan Bengkulu Utara dua tahun terakhir diberikan fasilitas honor, tapi karena keterbatasan hanya beberapa kabupaten saja yang bisa di fasilitasi.
   4. Struktur birokrasi, bahwa dari struktur organisasi belum mendukung karena SOP larangan pemotongan betina produktif hanya dimiliki Kabupaten Mukomuko, sedangkan kabupaten/kota semua belum ada, sehingga mengacu pada UU No. 41 Tahun 2014 tentang peternakan dan kesehatan hewan. Dinas Perdagangan dan Perindustrian, Dinas Pasar hingga Aparat Penegak Hukum. Jika dilihat dari segi keefektifan kerja, maka untuk mengelola program ini sudah cukup optimal, dikarenakan hampir melibatkan semua sektor yang melaksanakan akan kebijakan ini.
2. Kendala Implementasi Pengendalian Pemotongan Ternak Sapi dan Kerbau Betina Produktif di Provinsi Bengkulu dari aspek komunikasi yaitu keterbatasan anggaran untuk meningkatkan frekuensi dan media sosialisasi. Dari aspek sumber daya adalah kekurangan tenaga paramedik veteriner, keterbatasan anggaran untuk kegiatan pengawasan betina produktif. Kemudian sarana penunjang di RHP yang masih sangat minim, gedung RPH masih perlu dilakukan pemugaran. Kendala dari aspek disposisi terjadi karena dana yang tidak ada sehingga sulit untuk menurunkan petugas kelapangan pemantauan dan pengawasan. Kendala lainnya terkait struktur organisasi, yaitu perda larangan (SOP) tidak seluruhnya dimiliki daerah, sehingga sanksi belum diterapkan.

**Saran**

Saran yang dapat diberikan dari hasil penelitian terutama kepada dinas peternakan Provinsi Bengkulu dalam mengimplementasikan pengendalian pemotongan ternak sapi dan kerbau betina produktif, dari aspek komunikasi yaitu menyediakan anggaran untuk meningkatkan frekuensi dan media sosialisasi. Dari aspek sumber daya, menambah tenaga paramedik veteriner, mengusulkan anggaran untuk kegiatan pengawasan betina produktif, sarana penunjang di RPH, gedung RPH. Dari aspek disposisi, mengusulkan anggaran pemantauan dan pengawasan untuk menurunkan petugas kelapangan. Aspek struktur organisasi, yaitu membuat peraturan bupati mengenai larangan (SOP), sehingga dapat menerapkan sanksi bagi pelanggar.

Dinas di Peternakan di Kabupaten Kota dapat mengadopsi model pengendalian yang sudah cukup baik berjalan, seperti di Bengkulu Utara dan Kota Bengkulu. Kemudian, Gubernur melalui Dinas Peternakan dapat membuat sistem jejaring informasi untuk wadah peternak atau pihak RPH menawarkan menginformasikan bahwa ada sapi atau kerbau betina produktif untuk di ditukar, dijual dan diternakkan. Dengan demikian, ada solusi yang ditawarkan untuk tidak memotong ternak produktif.

**Referensi**

Abuya, T. 2010. Importance of Strategic Management in the Implementation of Private Medicine Retailer Programmes: Case Studies From Three Districts in Kenya. *BMC Health Services Research,* 10(1), 1-7.

Anderson, J. E., 2010. *Public policy making-An introduction.* Boston: Wadsworth.

Aritonang, M.W., 2017. Kecendrungan Pemotongan Sapi Dan Kerbau Betina Produktif Di Provinsi Jambi. *Jurnal Ilmu-Ilmu Peternakan,* 20(1), 17-24.

Bardach, E., 2017. *The implementation game: what happens after a bill comes law.* Cambridge: Cambridge University Press.

Bempah, B.S.O., 2012. *Policy Implementation: Budgeting and Financial Management Practices of District Health Directorates in Ghana,* Bangkok: Doctoral dissertation, National Institute of Development Administration (NIDA).

Bhuyan, A., Jorgensen, A. & Sharma, S., 2010. *Taking the Pulse of Policy: The Policy Implementation Assessment Tool.* Washington: USAID.

Birkland, T. A., 2005. *an introduction to the policy process theories, concepts, and models of public policy making.* New York: M.E. Sharpe.

Bramley, G. & Stewart, M., 2016. Implementing Public Expenditure Cuts. *Policy and Action, Methuen,* 52(6), 112-123.

Cahyaningtyas, G. I., 2019. *Pemotongan Sapi Betina Produktif Bisa Dipidanakan.* Diakses dari: http://www.agrina-online.com [1 January 2020].

Cline, K. D., 2018. Defining the Implementation Problem: Organizational Management versus Cooperation. *Journal of Public Administration Research and Theory,* 22(11), 551-571.

Crosby, B., 2016. Policy Implementation: The Organisational Challenge. *World Development,* 24(9), 1403-1417.

Dunn, W. N., 2013. *Public Policy Analysis: An Introduction.* New Jersey: Pearson Education.

Elmore, R. F., 1978. Organizational Models of Social Program Implementation. *Public Policy,* 26(2), 185-228.

Elmore, R. F., 1979. Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions. *Political science quarterly,* 94(4), 601-616.

Firestone, W., 2016. Educational policy as an ecology of games. *Educational Researcher,* 18(7), pp. 18-24.

Fullan, M., 2017. *The new meaning of educational change.* New York: Teacher’s College Press.

Gerston, L. N., 2010. *Public Policy Making: Process and Principles.* New York: M.E. Sharpe, Inc.

Goggin, M. L., Bowman, A., Lester, J. & O‟Toole, L., 2010. *Implementation theory and practice: Toward a third generation.* New York: Herper Collins.

Grindle, M. S. & Thomas, B., 2015. Public Choices and Policy Change: The Political Economy of Reform in Developing Countries. Baltimore. *American Political Science Review,* 86(3), pp. 827-829.

Hall, P. & Taylor, R., 2016. Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies,* 61(12), pp. 936-957.

Hambleton, R., 2013. Planning Systems and Policy Implementation. *Journal of Public Policy,* 3(4), pp. 397-418.

Hanf, K., 2017. The implementation of regulatory policy: enforcement as bargaining. *European Journal of Political Research,* 10(3), pp. 159-172.

Hill, M. & Hupe, P., 2014. *Implementing public policy: An introduction to the study of operational governance.* London: Sage.

Jensen, C., Johansson, S. & Löfström, M., 2017. Policy implementation in the era of accelerating projectification: Synthesizing Matland’s conflict–ambiguity model and research on temporary organizations. *Journals Public Policy and Administration,* 33(4), pp. 447-465.

John, P., 2016. Is there a life after policy streams, advocacy coalitions and punctuations: using evolutionary theory to explain policy change?. *Policy Studies Journal,* 31(4), pp. 481-498.

Jones, C., 2014. *An Introduction to the Study of Public Policy.* California: Wadswort, Inc.

Kementerian-Pertanian, 2010. *Pedoman Pelaksanaan Penyelamatan Sapi Betina Produktif.* Jakarta: Direktorat Jenderal Peternakan.

Khan, A. R., 2016. Policy Implementation: Some Aspects and Issues. *Journal of Community Positive Practices,* 16(3), pp. 3-12.

Khin, E. W. S., 2010. Comparative Study of the Budgeting Process Reforms Within Two International Accounting Organisations: Malaysia and Australia Perspectives. *Australian Journal of Basic and Applied Sciences,* 6(5), pp. 142-150.

Kiewiet, D. & McCubbins, M., 2016. *The logic of delegation.* Chicago: University of Chicago Press.

Kiser, E., 2019. Comparing varieties of agency theory in economics, political science and sociology: an illustration from state policy implementation. *Sociological Theory,* 17(2), pp. 146-170.

Lewis, J. & Flynn, R., 1978. *The Implementation of Urban and Regional Policies: Final Report of a Feasibility Study for the Department of the Environment.* London: s.n.

Lipsky, M., 2010. *Street-level bureaucracy (expanded edition).* New York: Russell Sage Foundation.

Marume, S. B. M., Mutongi, C. & Madziyire, N. C., 2016. An Analysis of Public Policy Implementation. *Journal of Business and Management,* 18(4), pp. 86-93.

Matland, R., 2016. Synthesising the implementation literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory,* 5(2), pp. 145-174.

Nakamura, R. & Smallwood, F., 2017. *The Policy Implementation.* New York: St. Martin’s.

Nuhung, I. A., 2018. Kinerja, Kendala dan Strategi Pencapaian Swasembada Daging Sapi. *Forum Penelitian Agro Ekonomi,* 33(1), pp. 63-80.

O’Toole, L., 2015. Rational choice and policy implementation: implications for interorganisational network management. *American Review of Public Administration,* 25(5), pp. 43-57.

Parsan, R., 2015. Analisis Implementasi Kebijakan Program NTB-BSS di Lombok Tengah. *Jurnal Penelitian Administrasi Publik,* 1(1), pp. 132-142.

Paudel, N. R., 2019. Critical Account of Policy Implementation Theories: Status and Reconsideration. *Nepalese Journal of Public Policy and Governance,* 25(2), pp. 36-54.

Payne, C., 2015. *So much reform, so little change: the persistence of failure in urban schools.* Cambridge: Harvard Education Press.

Pressman, J. L., 1984. *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland.* California: Univ of California Press.

Priyanti, A., Inounu, I. & Ilham, N., 2017. Pencegahan Pemotongan Sapi Betina Produktif melalui Tata Kelola Lembaga Korporasi Perusahaan Daerah. *Indonesian Bulletin of Animal and Veterinary Sciences,* 27(2), pp. 53-66.

Pulzl, H. & Treib, O., 2017. *Implementing Public policy. In F. Ficher et. al. (eds.) Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods.* Boca Raton: Taylor & Francis Group.

Rasminati, N., Utomo, S. & Riyadi, D. A., 2009. Pemotongan Sapi Betina Produktif di Rumah Potong Hewan di Daerah Istimewa Yogyakarta. *Sains Peternakan,* 7(1), pp. 20-24.

Ripley, R. B., 1985. *Policy Analysis in Political Science.* Chicago: Nelson-Hall Publisher.

Rubin, M. M. & Bartle, J. R., 2015. Integrating Gender into Government Budgets: A New Perspective. *Public Administration Review,* 65(3), pp. 259-272.

Sabatier, P. A. & Mazmanian, D. A., 1983. *Implementation and Public Policy.* Chicago: Scott, Foresman and Co.

Sabatier, P. & Jenkins-Smith, H., 1999. The advocacy coalition framework: an assessment’, in P. Sabatier (ed.). *Theories of the Policy Process,* pp. 117-168.

Sabatier, P. & Mazmanian, D., 1979. The Conditions of Effective Implementation: A Guide to Accomplishing Policy Objectives. *Policy analysis,* 22(13), pp. 481-504.

Schick, A., 2018. Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand’s Reforms. *The World Bank Research Observer,* 13(1), pp. 123-131.

Sepvionitta, L. B., 2014. Implementasi Program Penyelematan Sapi Betina Produktif pada Kelompok Ternak Sumber Makmur Desa Sumber Tanggul Kecamatan Mojosari Kabupaten Mojokerto. *Jurnal Publika,* 2(3), pp. 1-9.

Smith, K. B. & Larimer, C. W., 2019. *The public policy primer.* Boulder: Westview Press.

Stewart, J. J., Hedge, D. M. & Lester, J. P., 2018. *Public policy: An evolutionary approach.* Boston: Thomsom Wordsworth.

Suggett, D., 2011. The implementation challenge: strategy is only as good as its execution. *State Services Authority Occasional paper,* Volume 15.

Sunari, A., Avianto, N. & Ritinov, M. N., 2010. *Strategi dan Kebijakan dalam Percepatan Pencapaian Swasembada Daging Sapi 2014 (Suatu Penelahaan Konkrit): Naskah Kebijakan (Policy Paper).* Jakarta: Direktorat Pangan dan Pertanian Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.

Van Meter, D. S. & Van Horn, C. E., 1975. The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. *Administration & Society,* 6(4), pp. 445-488.

Walliman, N. S. R., 2016. *Research Methods: the basic.* London and New York: Routledge Taylor & Francis Group.

Weimer & Vining, 2016. *Policy analysis.* Boston: Longman.

Winter, S., 2013. *Implementation perspectives: status and reconsideration’, in G. Peters and J. Pierre (eds).* London: Handbook of Public Administration.