

FAKTOR-FAKTOR YANG MENENTUKAN KEBERHASILAN DALAM KEBIJAKAN PENGEMBANGAN USAHA TANI DI KABUPATEN GORONTALO

Oleh;

Irawaty Igrisa

Dosen Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Negeri Gorontalo

Abstrac: *The research aimed to know and analyze which factors are determines the successful in development farm policy in Gorontalo Regency. These research used four farm development area such as Bongomeme, Tibawa, Boliyohuto and Mootilango. Our primary data collected from deep interview with decision maker and doer. Research is analyzed by using qualitative descriptive technique with case study approach. Research show the factors that determines the key success for developing farm policies consist of internal factors and external factors. Internal factors covering communication, resources, and implementer attitude and government bureaucrat structure. External factors covering society potential, economic local condition, local culture and local politics dynamic.*

Keywords: *Development farm and public policy*

Pendahuluan

Kondisi masyarakat di Indonesia saat ini masih sangat memerlukan perhatian dari pemerintah baik dipusat maupun daerah. Oleh karena itu pemerintah mengeluarkan kebijakan yang bertujuan untuk memperbaiki tingkat hidup masyarakat. Berbagai kebijakan dan program yang telah dilaksanakan oleh pemerintah selama ini diarahkan dalam kerangka peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Namun demikian, kenyataan menunjukkan bahwa masih terdapat kesenjangan sosial ekonomi dalam tingkat dan strata kehidupan masyarakat. Tidak sedikit kelompok masyarakat yang belum mampu memenuhi kebutuhan hidupnya sebagai akibat dari tingkat pendapatan yang masih rendah, seperti juga yang terjadi di kabupaten Gorontalo.

Pemerintah daerah sebenarnya telah mengeluarkan berbagai kebijakan sebagai upaya peningkatan pendapatan masyarakat, khususnya pendapatan petani. Salah satu kebijakan yang dianggap sebagai program unggulan di Kabupaten Gorontalo adalah kebijakan pengembangan usaha tani. Program ini meliputi berbagai bentuk usaha tani baik usaha tani sawah, usaha tani kebun maupun usaha tani ternak. Hal ini dilakukan karena Daerah Kabupaten Gorontalo memiliki potensi sumberdaya dan kekayaan alam, potensi penduduk, nilai sosial budaya, sarana dan prasarana serta dukungan dunia usaha/swasta yang dapat mendorong iklim investasi guna memacu gerak langkah pembangunan daeraah.

Salah satu kebijakan yang ditempuh dalam rangka pengembangan usaha tani di Kabupaten Gorontalo adalah dengan memberikan bantuan ternak kepada petani. Kebijakan ini ternyata telah membawa dampak terhadap peningkatan pendapatan petani di Kabupaten Gorontalo. Karena dengan pengembangan usaha tani ternak ini masyarakat petani dapat meningkatkan pendapatannya. Namun demikian, tidak semua petani ternak yang mendapatkan bantuan ternak dapat meningkatk taraf hidup atau ekonomi keluarganya.

Dari hasil observasi awal yang dilakukan ternyata tidak semua kecamatan sebagai sasaran penerima bantuan ternak di Kabupaten Gorontalo mengalami tingkat keberhasilan yang sama. Ada empat kecamatan yang menjadi sasaran kebijakan pengembangan usaha tani yaitu Kecamatan Bongomeme, Boliyohuto, Mootilango dan Tibawa yang mencapai tingkat keberhasilan yang berbeda. Fenemena ini sangat menarik untuk diteliti karena dasar kebijakan yang yang digunakan adalah kebijakan publik yang sama dan realitas empirik yang dicapai oleh kelompok tani penerima bantuan diempat kecamatan sebagai sasaran kebijakan sangat berbeda.

Di kecamatan Bongomeme dan Tibawa sebagian kelompok tani kurang mencapai tingkat keberhasilan atau rata-rata tingkat keberhasilannya hanya 50 %, sedangkan di kecamatan Boliyohuto dan Mootilango mencapai tingkat keberhasilan sebagaimana yang diharapkan atau rata-rata diatas 75 %. Oleh karena itu, peneliti merasa tertarik untuk mengadakan penelitian terhadap kebijakan pengembangan usaha tani ini untuk mengetahui faktor-faktor apakah yang menentukan tingkat keberhasilan kelompok tani dalam kebijakan pengembangan usaha tani di Kabupaten Gorontalo, dengan merumuskan judul "Faktor-faktor yang menentukan keberhasilan dalam kebijakan pengembangan usaha tani di Kabupaten Gorontalo".

Berdasarkan latar belakang penelitian di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah faktor-faktor apakah yang menentukan keberhasilan dalam kebijakan pengembangan usaha tani di Kabupaten Gorontalo.

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis faktor-faktor yang menentukan keberhasilan dalam kebijakan pengembangan usaha tani di Kabupaten Gorontalo.

Penelitian ini di harapkan dapat memberikan rekomendasi sebagai bahan masukan bagi para pembuat kebijakan dan sekaligus sebagai bahan evaluasi terhadap kebijakan pengembangan usaha tani di Kabupaten Gorontalo.

A. Konsep Kebijakan Publik

Secara konseptual kebijakan publik dapat dilihat sebagai suatu rangkaian pilihan-pilihan yang saling berhubungan yang dibuat oleh lembaga atau pejabat pemerintah pada bidang-bidang yang menyangkut tugas pemerintahan seperti pertahanan keamanan, energi, kesehatan, pendidikan, kesejahteraan masyarakat, kriminalitas, perkotaan dan lain-lain (Dunn, 1994).

Sementara itu Nurcholis (2007), memberikan definisi tentang kebijakan sebagai keputusan suatu organisasi yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan tertentu, berisikan ketentuan-ketentuan yang dapat dijadikan pedoman perilaku dalam a) pengambilan keputusan lebih lanjut, yang harus dilakukan oleh kelompok sasaran ataupun (unit organisasi pelaksana kebijakan), b) penerapan atau pelaksanaan dari suatu kebijakan yang telah ditetapkan baik dalam hubungan dengan (unit) organisasi pelaksana maupun kelompok sasaran.

Dengan demikian, yang dimaksud dengan kebijakan publik dalam penelitian ini adalah merupakan suatu rumusan kebijakan yang diambil oleh pemerintah untuk dilaksanakan dalam mencapai suatu tujuan tertentu, baik berupa peraturan pemerintah pusat maupun pemerintah daerah yang pada hakekatnya bersifat mengikat dan mengatur kehidupan organisasi atau negara. Seperti kebijakan pengembangan usaha tani yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Gorontalo yang didasarkan atas Surat Keputusan Bupati Gorontalo nomor 679 tahun 2001.

B. Kebijakan dan Manajemen Pengembangan Usaha Tani

Konsep kebijakan menurut Dye (1978) adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Sedangkan menurut Anderson (1984) kebijakan adalah suatu tindakan yang mempunyai tujuan yang dilakukan seseorang pelaku atau sejumlah pelaku untuk memecahkan suatu masalah. Dari dua pendapat ini, dapat ditegaskan bahwa kebijakan merupakan suatu tindakan yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh sejumlah pelaku dengan tujuan untuk memecahkan suatu masalah.

Konsep Manajemen menurut Stoner dalam Siswanto (2008 : 2) adalah proses perencanaan, pengorganisasian, kepemimpinan dan pengendalian upaya anggota organisasi dan penggunaan sumber daya organisasi lainnya demi tercapainya tujuan organisasi. Kontribusi manajemen ilmiah sangat besar artinya bagi perkembangan suatu organisasi. Hal ini ditunjukkan bahwa metode manajemen ilmiah dapat diaplikasikan pada berbagai aktivitas organisasi maupun pengembangan usaha seperti pengembangan usaha tani yang dikelola oleh rakyat dan dibina oleh pemerintah.

Manajemen usaha pertanian rakyat yang merupakan usaha tani adalah istilah lawan dari perkataan "farm" dalam bahasa Inggris. Mosher, dalam Mubyarto (1995) mengemukakan "farm" (yang diterjemahkan oleh Krisnandi menjadi usaha tani) adalah merupakan suatu tempat atau bagian dari permukaan bumi dimana pertanian diselenggarakan oleh seorang petani baik sebagai petani pemilik, penyakap atau manajer yang digaji. Dalam hal ini, usaha tani merupakan himpunan dari sumber-sumber alam yang terdapat ditempat itu yang diperlukan untuk produksi pertanian seperti tumbuhan, tanah dan air, dimana usaha tani yang dimaksudkan dalam penelitian adalah meliputi kegiatan usaha bercocok tanam dan memelihara ternak.

Dewasa ini kebijakan dan manajemen pengembangan usaha tani bukan terbatas pada usaha bercocok tanam dengan satu jenis tanaman saja misalnya padi, jagung atau palawija. Akan tetapi pola pengembangan usaha tani yang dilaksanakan adalah usaha tani yang terintegrasi dengan pengembangan ternak. Dalam hal ini, petani disamping melakukan kegiatan pertanian bersamaan dengan pengembangan usaha ternak baik berupa ternak sapi, kambing, kerbau dan jenis ternak lainnya.

Pengembangan manajemen usaha tani ini adalah merupakan suatu proses mengkombinasikan faktor-faktor produksi berupa lahan, tenaga kerja dan modal untuk menghasilkan produk pertanian dan peternakan. Keberhasilan kebijakan dan manajemen pengembangan usaha tani ini tergantung pada tiga unsur yaitu bibit (*breeding*), pakan (*feeding*) dan pengelolaan (*management*). Pada usaha tani yang bersifat tradisional yang pemeliharaannya secara tradisional belum memperhatikan ketiga unsur tersebut. Unsur pengelolaan (*management*) yang mencakup pengelolaan *breeding*, *feeding*, pengolahan lahan, pemeliharaan tanaman, perkandangan maupun masalah kesehatan ternak belum dilaksanakan secara baik.

C. Faktor-faktor yang menentukan keberhasilan dalam kebijakan dan manajemen pengembangan usaha tani

Keberhasilan dalam pelaksanaan sebuah kebijakan pada dasarnya dipengaruhi oleh banyak faktor, baik yang berasal dari dalam (internal) maupun dari luar (eksternal) dari kebijakan itu sendiri. Dalam hal ini para ahli mengemukakan pendapat yang berbeda-beda tentang faktor-faktor yang menentukan keberhasilan dalam sebuah kebijakan.

Berdasarkan uraian di atas, maka terdapat beberapa faktor yang menentukan keberhasilan dalam kebijakan pengembangan usaha tani di Kabupaten Gorontalo meliputi faktor-faktor internal dan eksternal. Deskripsi faktor-faktor internal dan eksternal tersebut adalah:

1. Faktor internal, yaitu faktor-faktor yang berada di dalam (internal) aparat pelaksana kebijakan, yang meliputi :
 - a. Komunikasi yaitu kemampuan aparat pelaksana untuk memahami dan menyampaikan semua aturan dan petunjuk pelaksanaan pekerjaan kepada semua aparat pelaksana sampai ke tingkat bawah (masyarakat petani). Dalam hal ini diperlukan kerjasama dan koordinasi terhadap setiap langkah program yang dilaksanakan. Setiap aparat pelaksana harus mengintegrasikan pelaksanaan tugas masing-masing bidang dengan pencapaian tujuan program, sehingga nantinya ditemukan kesatuan gerak langkah dalam melaksanakan kebijakan pengembangan usaha tani sampai ke tingkat masyarakat penerima bantuan.
 - b. Sumberdaya yaitu ketersediaan staf pelaksana yang cukup dan memiliki kompetensi yang dibutuhkan dalam pelaksanaan kebijakan. Sumber daya manusia yang berkualitas yang ditunjang dengan kemampuan dan spesialisasi fungsi yang di perlukan untuk melaksanakan setiap pekerjaan, sumber daya finansial dan dibarengi dengan ketersediaan fasilitas penunjang yang diperlukan untuk melancarkan tugas dan pekerjaan aparat. Disamping itu perlu diberikan batas kewenangan yang dimiliki oleh aparat untuk melakukan suatu tindakan yang diperlukan dalam menjamin pencapaian tujuan kebijakan yang telah ditetapkan.
 - c. Disposisi atau sikap pelaksana yaitu merupakan komitmen dari aparat pelaksana untuk betul-betul melaksanakan setiap program yang telah ditetapkan. Aparat pelaksana yang direkrut adalah aparat yang memiliki kemampuan, pengalaman dan kemauan untuk bekerja keras, sehingga apapun tantangan yang akan ditemuinya di lapangan diharapkan dapat diatasi dengan suatu komitmen untuk pencapaian tujuan program. Sebagai konsekwensi dari hasil pekerjaan yang dilaksanakan, maka perlu ditetapkan pemberian insentif atau tunjangan sebagai bentuk penghargaan atas pekerjaan yang dilakukan oleh setiap aparat pelaksana tersebut. Hal ini tentunya semakin mendorong semangat dan memperkuat komitmen dari aparat pelaksana dalam pelaksanaan kebijakan pengembangan usaha tani .
 - d. Struktur organisasi yaitu adanya dukungan dari aparat pemerintah berupa pembagian tugas dan fungsi sesuai bidang pekerjaan dan disertai dengan penyediaan *Standar Operating Procedure (SOP)* yang dapat mendukung pelaksanaan program yang telah ditetapkan. Dalam hal ini diperlukan pelaksanaan *fragmentasi* yaitu upaya penyebaran tanggung jawab di setiap kegiatan atau aktivitas aparat pelaksana dalam berbagai unit atau bagian sesuai dengan kondisi yang diperlukan dalam menunjang keberhasilan kebijakan pengembangan usaha tani.
2. Faktor eksternal yaitu faktor-faktor yang berasal dari luar (eksternal) sasaran kebijakan, yang meliputi :
 - a. Potensi penduduk dan sumber daya alam. Potensi penduduk yaitu keseluruhan aspek yang terkait dengan keadaan atau potensi yang dimiliki oleh penduduk yang meliputi jumlah penduduk, tingkat pendidikan dan perbandingan usia penduduk yang dapat digunakan untuk mengembangkan kemampuan penduduk sebagai target/ sasaran program. Sedangkan sumber daya alam adalah kekayaan alam yang dimiliki oleh masyarakat seperti ketersediaan lahan pertanian, pengairan dan sumberdaya lainnya yang sangat diperlukan dalam menunjang pelaksanaan kebijakan pengembangan usaha tani.
 - b. Kondisi ekonomi dan kemajuan teknologi yaitu berupa kemajuan yang telah dicapai oleh masyarakat baik dalam bentuk adanya perbaikan tingkat hidup (ekonomi) masyarakat dan kemajuan teknologi. Hal ini dapat dilihat dari ketersediaan fasilitas berupa sarana/prasarana jalan dan jembatan, penggunaan alat transportasi, komunikasi dan adanya pertumbuhan ekonomi melalui kegiatan perdagangan hasil-hasil bumi/pertanian dan peternakan yang pada dasarnya turut menentukan keberhasilan dalam kebijakan pengembangan usaha tani.

- c. Budaya lokal. Budaya adalah pikiran dan akal budi. Orang atau masyarakat berbudaya artinya masyarakat yang mempunyai pikiran atau akal budi untuk memajukan diri dan bangsanya (Badudu, 1994). Budaya juga sering diidentikan dengan sikap, kebiasaan, tingkah laku yang dilakukan bersama-sama dan dikomunikasikan dari satu generasi ke generasi berikutnya. Bentuk budaya yang ada dalam masyarakat di Gorontalo seperti budaya *huyula* (gotong royong), *dulohupa* (musyawarah), *motiayo* (sukarela), budaya *landingalo* (malas) dan *moabalo* (malas sekali). Budaya lokal ini biasanya berkembang dan menjadi tradisi yang berkembang dan mengakar dalam kehidupan masyarakat.
- d. Dinamika politik lokal. Dinamika politik adalah suasana politik, keadaan percaturan politik seperti menjelang pemilihan umum atau pemilihan kepala daerah/desa (Badudu, 1994). Dinamika politik lokal ini biasanya mempengaruhi kehidupan masyarakat di daerah atau desa. Adanya dukungan/partisipasi dari masyarakat dalam penyampaian aspirasi politiknya ini akan membawa pengaruh terhadap pelaksanaan kebijakan. Hal ini ditunjukkan dengan pola kepemimpinan kepala daerah/desa dan aparatnya yang dapat berpengaruh terhadap keberhasilan pelaksanaan suatu kebijakan. Biasanya masyarakat memberikan dukungan terhadap seseorang yang disegani atau dihormati dalam kehidupan masyarakat setempat, dimana hal ini akan berdampak pada keberhasilan atau kegagalan suatu kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah daerah atau desa tersebut.

METODE

Penelitian ini adalah penelitian deskriptif kualitatif dengan menggunakan metode studi kasus untuk mengungkapkan faktor-faktor yang menentukan keberhasilan dalam kebijakan pengembangan usaha tani di Kabupaten Gorontalo. Penelitian ini telah dilaksanakan di wilayah Kabupaten Gorontalo yaitu diempat wilayah pengembangan usaha tani ternak yaitu Kecamatan Bongomeme, Tibawa, Boliyohuto dan Mootilango.

Sumber data dalam penelitian ini meliputi :

1. Sumber data primer yaitu data yang dijarah dari informan penelitian, dalam hal ini aparat pelaksana kebijakan dan sasaran/target kebijakan yang meliputi :
 - a. Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Gorontalo dalam hal ini pimpinan bagian proyek Putkati.
 - b. Petugas teknis dan medis Putkati.
 - c. Satgas di kecamatan sebagai lokasi proyek Putkati.
 - d. Kepala desa/BPD sebagai lokasi proyek Putkati.
 - e. Kelompok-kelompok tani penerima bantuan ternak masing-masing dua kelompok tani di setiap kecamatan (Kecamatan Bongomeme, Boliyo- huto, Mootilango dan Tibawa).
2. Sumber data sekunder yaitu semua data dan dokumentasi dari lokasi penelitian yang relevan dengan fokus penelitian.

Dalam penelitian ini telah digunakan teknik pengumpulan data sebagai berikut:

- a. Wawancara mendalam

Wawancara mendalam dilakukan terhadap beberapa informan kunci dari semua kategori subjek penelitian, yaitu Pimpinan Bagian Proyek (Pimbagpro) Putkati, Petugas Teknis dan Medis proyek Putkati. Di samping itu, untuk pendalaman penggalan informasi dan *cross-check* informasi, wawancara mendalam juga dilakukan kepada Satgas, kepala desa, ketua BPD dan kelompok tani serta petani sebagai penerima bantuan ternak yang menjadi sasaran/target pengembangan usaha tani di Kabupaten Gorontalo.
- b. Observasi

Observasi dimaksudkan untuk mendapatkan informasi dalam kaitannya dengan obyek penelitian. Tahap awal observasi dilakukan dengan melakukan pengamatan yang bersifat umum, yaitu untuk memahami kegiatan yang terjadi jika dikaitkan dengan masalah penelitian.
- c. Dokumentasi

Metode ini digunakan untuk menjarah informasi yang tersaji dalam bentuk dokumen, seperti kebijakan tertulis atau aturan yang terkait dengan pelaksanaan program pengembangan usaha tani seperti Surat Keputusan Bupati dan Petunjuk Teknis dari Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Gorontalo.

Pengabsahan data dilakukan dengan cara:

1. Perpanjangan pengamatan.
2. Peningkatan ketekunan penelitian dalam pengamatan dan wawancara.

3. Triangulasi sumber.
4. Fokus Group Discussion (FGD).
5. Kecukupan referensi.

Data yang diperoleh di lapangan dianalisis secara deskriptif dengan menggunakan teori hasil studi pustaka. Dari hasil analisis data tersebut maka analisis selanjutnya diarahkan untuk mengkaji lebih mendalam faktor-faktor internal dan eksternal yang menentukan keberhasilan dalam kebijakan pengembangan usaha tani, yang meliputi faktor internal (komunikasi, sumberdaya, sikap pelaksana dan struktur organisasi) dan faktor eksternal (potensi penduduk dan sumber daya alam, kondisi ekonomi dan kemajuan teknologi, budaya lokal dan dinamika politik lokal).

Relevan dengan itu, Miles & Huberman (1994) menawarkan teknik analisis data dapat dilakukan melalui:

1. Mereduksi data untuk kepentingan penyederhanaan data dalam rangka lebih mempertajam data yang dibutuhkan. Reduksi data merupakan suatu bentuk analisis untuk mempertajam, menggolongkan, mengarahkan dan mengorganisir data sehingga dapat ditarik kesimpulan dan diferivikasi atau dicek kembali kebenaran informasi yang telah diperoleh sebelumnya.
2. Menyajikan data secara terorganisir dan sistematis, sehingga membentuk satu komponen yang utuh dan terpadu. Dalam kegiatan ini dilakukan penyajian sekumpulan informasi yang memberikan kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Penyajian data dilakukan dalam bentuk tabel dan bagan/skema.
3. Melakukan interpretasi data sebagai langkah penentuan dalam penarikan kesimpulan. Penarikan kesimpulan merupakan upaya untuk mencari arti dari data yang tercatat dan disajikan. Tahapan reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan merupakan kegiatan yang saling terkait dan sangat menentukan dalam proses analisis data kualitatif.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Profil lokasi penelitian

Kabupaten Gorontalo merupakan bagian dari Provinsi Gorontalo. Provinsi Gorontalo diresmikan oleh Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Surjadi Sudirja pada tanggal 16 Februari 2001 berdasarkan Undang-undang nomor 38 tahun 2000 sebagai daerah otonom yang memiliki kewenangan untuk membuat kebijakan untuk meningkatkan taraf hidup masyarakatnya.

Secara geografis Kabupaten Gorontalo terletak pada koordinat $121^{\circ}59' - 123^{\circ}32'$ Bujur Timur dan $0^{\circ}24' - 1^{\circ}02'$ Lintang Utara dengan luas wilayah $1.846,40 \text{ Km}^2$, terbagi atas 17 kecamatan dan 168 desa/kelurahan. Batas-batas wilayah administrasi Kabupaten Gorontalo, adalah:

- a. Sebelah Utara berbatasan dengan Kabupaten Gorontalo Utara,
- b. Sebelah Timur berbatasan dengan Kabupaten Bone Bolango dan Kota Gorontalo.
- c. Sebelah Barat berbatasan dengan Kabupaten Boalemo,
- d. Sebelah Selatan berbatasan dengan Teluk Tomini.

Wilayah Kabupaten Gorontalo terdiri dari dataran, perbukitan rendah dan dataran tinggi, tersebar pada ketinggian 0 - 2000 meter di atas permukaan laut dengan kemiringan $15^{\circ} - 40^{\circ}$ ($45 - 46\%$) yang di aliri oleh 52 sungai yang sangat potensial untuk dimanfaatkan sebagai sumber air dan energi. Sumber air untuk keperluan penduduk sehari-hari berasal dari sumur, air tanah dangkal dan air PDAM. Iklim wilayah di Kabupaten Gorontalo termasuk tipe C (menurut *Schmit* dan *Forgoson*) dengan curah hujan rata-rata 1500 mm per tahun dan temperatur udara rata-rata $31,8^{\circ}$ Celcius. Suhu tertinggi $32,9^{\circ}$ Celcius terjadi pada bulan Mei dan suhu terendah $22,8^{\circ}$ Celcius pada bulan Agustus.

Pada aspek demografis, pada akhir tahun 2010 Kabupaten Gorontalo memiliki penduduk sejumlah 352.687 jiwa dengan tingkat kepadatan penduduk 188 jiwa/Km^2 . Tingkat kepadatan penduduk di Kabupaten Gorontalo lebih tinggi jika dibandingkan dengan tingkat kepadatan penduduk Indonesia yaitu 106 jiwa/km^2 pada tahun 2010.

Dalam menjalankan roda pemerintahan, Pemerintah Daerah Kabupaten Gorontalo mempunyai Slogan “*Dulo Ito Momongu Lipu*” (mari kita membangun daerah) yang merupakan spirit dalam setiap aktivitas pemerintahan dan pembangunan. Visi yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Gorontalo untuk periode 2005 – 2010 adalah “terwujudnya pemerintahan daerah yang bersih, demokratis, menjunjung tinggi supremasi hukum demi terciptanya masyarakat sejahtera, mandiri dan berkeadilan sosial”.

Wilayah Kabupaten Gorontalo terdiri dari tujuhbelas kecamatan. Kecamatan dengan penduduk terbanyak adalah Kecamatan Limboto, sedangkan kecamatan yang paling sedikit penduduknya adalah Kecamatan Biluhu. Struktur penduduk Kabupaten Gorontalo pada tahun 2010 berdasarkan mata pencaharian digambarkan melalui tabel berikut:

Tabel 1 : Struktur penduduk berdasarkan mata pencaharian

No	Jenis mata pencaharian	Jumlah
1.	Pertanian	48,76 %
2.	Perdagangan	13,19 %
3.	Industri pengolahan	11,15%
4.	Jasa	10,51%
5.	Lain-lain	16,39%

Sumber : Bappeda Kabupaten Gorontalo tahun 2010

Berdasarkan tabel 1 di atas, nampak bahwa sebagian besar penduduk Kabupaten Gorontalo yaitu sebanyak 48,76% menggantungkan kehidupannya dari bidang pertanian. Dalam hal ini dapat dikatakan bahwa pertanian adalah merupakan sumber kehidupan terbesar dari masyarakat di Kabupaten Gorontalo. Tipe pertanian yang dilakukan oleh masyarakat Kabupaten Gorontalo, diantaranya adalah petani sawah, petani kebun, petani ternak, petani penggarap dan petani pemiliki lahan.

Kebijakan pengembangan usaha tani di Kabupaten Gorontalo adalah merupakan bagian dari Proyek Pengembangan Usaha Tani dan Ternak yang dilaksanakan di Kawasan Timur Indonesia (Putkati). Kabupaten Gorontalo menjadi salah satu daerah yang dijadikan sebagai lokasi pengembangan usaha tani tersebut. Proyek ini merupakan salah satu proyek berbantuan lingkup Direktorat Jenderal Peternakan Departemen Pertanian yang dibiayai bersama oleh Pemerintah Republik Indonesia dengan IFAD (*International Fund Agricultural Development*) dan IDB (*Islamic Development Bank*) serta Perjanjian Hibah dari Pemerintah Selandia Baru kepada Pemerintah Indonesia.

Sasaran utama dari proyek ini adalah melakukan penyebaran dan pengembangan ternak sapi yang diberikan kepada petani, dan pembinaan usaha tani terpadu. Disamping itu, proyek ini mempunyai tugas mengembangkan dan menyebarkan bibit hortikultura dan tanaman perkebunan serta pakan hijauan makanan ternak dan sarana produksi pertanian lainnya kepada petani penerima bantuan ternak.

Tujuan dilaksanakan proyek pengembangan usaha tani ini adalah: (1) peningkatan pendapatan petani berpendapatan rendah, (2) pembangunan usaha tani sebagai unit usaha terpadu, (3) pemanfaatan sumber daya lahan secara berdaya guna dan berhasil guna, (4) peningkatan populasi ternak sapi, dan (5) pemerataan pendapatan petani melalui penyebaran ternak kepada petani yang relatif miskin.

Berdasarkan Surat Keputusan Menteri Pertanian nomor 425/Kepts/ OT.210/4/1999 maka dalam penyelenggaraan proyek pengembangan usaha tani ini dibentuk organisasi pelaksana proyek yang terdiri dari:

- a. Pelaksana utama adalah Direktorat Jenderal Peternakan dengan unit kerja pendukung adalah Direktorat Jenderal Tanaman Pangan dan Hortikultura Departemen Pertanian dan Kehutanan.
- b. Di masing-masing provinsi dibentuk Kuasa Proyek (Kupro) yang berlokasi di Dinas Peternakan Provinsi.
- c. Di tingkat kabupaten dibentuk *Project Management Unit* (PMU) yang berlokasi di Dinas Peternakan kabupaten dan dipimpin oleh Pemimpin Bagian Proyek (Pimbagpro) yang bertindak sebagai pelaksana proyek dan bertanggungjawab atas seluruh kegiatan, yaitu teknis, administrasi dan pembiayaan proyek di wilayah tersebut.

Kebijakan dan manajemen pengembangan usaha tani yang telah dilaksanakan di Kabupaten Gorontalo adalah merupakan salah satu upaya untuk meningkatkan pendapatan petani ternak. Kebijakan pengembangan usaha tani telah dilaksanakan di beberapa kecamatan yang ada di Kabupaten Gorontalo, yaitu Kecamatan Bongomeme, Boliyohuto, Mootilango dan Tibawa. Kebijakan ini diharapkan dapat meningkatkan pendapatan petani khususnya para petani penerima bantuan ternak dan sedapat mungkin diusahakan untuk menyebarkan/menggulirkan kepada petani lain sehingga masyarakat secara keseluruhan dapat meningkat pendapatannya.

B. Faktor-faktor yang menentukan keberhasilan dalam implementasi kebijakan dan manajemen pengembangan usaha tani

Implementasi kebijakan merupakan tahapan terpenting dari suatu kebijakan publik yang ditempuh oleh pemerintah. Implementasi kebijakan adalah merupakan proses dimana suatu kebijakan dilaksanakan melalui program-program yang telah ditetapkan sebelumnya. Untuk menentukan keberhasilan dari implementasi kebijakan terdapat sejumlah faktor yang menentukan baik faktor internal maupun eksternal.

Deskripsi tentang faktor-faktor internal dan eksternal dalam implementasi kebijakan dan manajemen pengembangan usaha tani di Kabupaten Gorontalo adalah sebagaimana diuraikan dibawah ini:

1. Faktor-faktor internal

Faktor internal adalah faktor-faktor yang berada di dalam (internal) implementasi kebijakan, meliputi dari komunikasi, sumberdaya, disposisi (sikap pelaksana) dan struktur organisasi. Untuk jelasnya faktor-faktor ini dideskripsikan melalui uraian berikut:

a. Komunikasi

Komunikasi merupakan faktor pertama dan utama yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan. Komunikasi sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik. Komunikasi yang baik dapat terjadi apabila aparat pelaksana kebijakan mengetahui apa yang akan dikerjakan. Pengetahuan dan pemahaman terhadap pekerjaan yang akan dilakukan dapat diperoleh melalui komunikasi yang baik. Komunikasi diperlukan agar aparat pelaksana kebijakan semakin konsisten dalam melaksanakan setiap kebijakan yang dilaksanakan (Edwards III, 1984).

Disamping komunikasi yang terjadi di tingkat aparat pelaksana, komunikasi terjadi pula pada tingkat kelompok tani. Dari hasil pengamatan, ketua kelompok tani sebagai koordinator dan penanggungjawab kelompok dituntut untuk mampu menyampaikan aturan dan petunjuk teknis yang telah diterimanya dari petugas teknis, petugas medis dan satgas kepada seluruh anggota kelompoknya. Dalam hal ini terjadi komunikasi dua arah yaitu komunikasi antara ketua kelompok tani dengan anggota kelompoknya dan sebaliknya. Apabila terjadi persoalan yang menyangkut pemeliharaan ternak dan masalah lainnya di dalam kelompok tani, maka peran seorang ketua kelompok sangat menentukan.

Komunikasi lainnya yang harus diciptakan adalah komunikasi antara aparat pelaksana kebijakan. Realitas empirik menunjukkan bahwa, Pimbagpro di tingkat kabupaten senantiasa melakukan komunikasi dengan aparat pelaksana di tingkat lapangan. Komunikasi ini biasanya terjadi pada saat ada pertemuan rutin setiap bulan, dimana diadakan evaluasi terhadap kegiatan yang telah dilakukan oleh aparat pelaksana selama satu bulan. Kemampuan untuk berkomunikasi yang baik dapat membantu pencapaian tujuan kebijakan publik.

Komunikasi yang terjadi di Kecamatan Boliyohuto dan Mootilango, menurut hasil pengamatan peneliti lebih baik bila dibandingkan dengan komunikasi yang terjadi di Kecamatan Bongomeme dan Tibawa. Setelah ditelusuri lebih mendalam ternyata aparat pelaksana kebijakan dapat berkomunikasi dengan baik dengan pengurus dan anggota kelompok tani yang ada di Kecamatan Boliyohuto dan Mootilango. Hal ini disebabkan, karena pengurus dan anggota kelompok tani selalu mempunyai keinginan dan kepedulian terhadap kemajuan kelompok tani. Disamping itu tingkat pendidikan dan responsivitas masyarakat lebih baik, sehingga mendorong terjadinya komunikasi yang lebih baik. Bahkan kelompok tani selalu mengadakan inisiatif untuk mengadakan komunikasi dengan aparat pelaksana di tingkat kabupaten, terutama dalam pertemuan rutin kelompok tani.

Kondisi sebaliknya terjadi dalam komunikasi kelompok tani yang ada di Kecamatan Bongomeme dan Tibawa. Keterbatasan pengetahuan dan kemampuan berkomunikasi menyebabkan pengurus kelompok tani enggan bahkan tidak mau mengadakan komunikasi dengan aparat pelaksana kebijakan ditingkat kabupaten. Hal ini mempengaruhi aktivitas kelompok tani, sehingga informasi yang seharusnya diketahui oleh pengurus dan anggota kelompok tani tidak tersampaikan dengan baik. Akibatnya perkembangan kelompok tani menjadi kurang baik. Dengan demikian, masih perlu diadakan pembinaan kepada kelompok tani di dua kecamatan ini, sehingga lebih termotivasi untuk melakukan komunikasi dan senantiasa mengembangkan kelompok taninya. Perkembangan kelompok tani ini diharapkan dapat mendorong peningkatan pendapatan petani penerima bantuan ternak dan masyarakat pada umumnya.

b. Sumberdaya

Sumberdaya adalah ketersediaan sumber daya manusia berupa aparat pelaksana kebijakan dan sumberdaya lainnya yang dapat menunjang implementasi kebijakan publik. Sumberdaya merupakan salah satu faktor yang sangat penting dalam implementasi kebijakan. Dari hasil pengamatan, sumberdaya yang terdiri dari staf atau aparat pelaksana baik petugas teknis, petugas medis dan satgas ternyata telah

melaksanakan tugasnya dengan baik. Pengetahuan dan ketrampilan yang dimiliki oleh aparat pelaksana ini sangat menunjang dalam implementasi kebijakan pengembangan usaha tani.

Namun, realitas empirik menunjukkan bahwa perbedaan tingkat keberhasilan dalam pengembangan usaha tani sangat terkait dengan peran pengurus kelompok tani. Dari empat kecamatan yang menjadi sasaran proyek Putkati ternyata pengurus kelompoknya mempunyai karakteristik yang berbeda. Rata-rata pengurus kelompok tani yang berhasil adalah yang berasal dari kelompok tani di Kecamatan Boliyohuto dan Mootilango. Pengurus kelompok tani dikecamatan ini terdiri dari petani baik laki-laki maupun perempuan yang sebagian besar merupakan petani yang sudah memelihara ternak dari pulau Jawa, sebelum petani tersebut ikut program transmigrasi ke Gorontalo. Disamping itu, pengurus kelompok tani dikecamatan ini cukup memiliki pengetahuan dan ketrampilan yang sangat dibutuhkan dalam mengembangkan usaha tani dan ternaknya.

Beberapa pengurus kelompok tani yang mengalami tingkat keberhasilan adalah seorang perempuan. Dari hasil pengamatan peneliti, ternyata perempuan lebih sabar dan lebih fokus dalam mengembangkan ternak. Hal ini sangat nampak pada kegiatan kelompok tani berupa pertemuan rutin yang diadakan setiap bulan sekali. Pertemuan rutin menjadi wadah untuk menampung permasalahan yang terjadi pada anggota kelompok, disamping juga dapat mengembangkan inovasi kelompok dalam menangani masalah yang terjadi.

Kondisi yang berbeda terjadi di Kecamatan Bongomeme dan Tibawa yang kebanyakan terdiri dari petani asli Gorontalo. Pengurus kelompok tani kurang memiliki pengetahuan dan ketrampilan untuk mengembangkan kelompok taninya. Ilmu dan teknik pertanian yang biasanya dipakai adalah warisan dari orang tua petani, sehingga tidak dapat menunjang pengembangan usaha tani. Oleh sebab itu, sangat diperlukan peningkatan pengetahuan dan ketrampilan dari pengurus kelompok tani terutama dalam memotivasi anggota kelompok agar lebih aktif dalam kegiatan kelompok. Dari kegiatan kelompok inilah diharapkan dapat ditemukan inovasi baru yang dapat dikembangkan oleh petani untuk menunjang keberhasilan implementasi kebijakan pengembangan usaha tani.

c. Disposisi (sikap pelaksana);

Disposisi atau sikap pelaksana adalah komitmen dari aparat pelaksana untuk betul-betul melaksanakan kebijakan publik. Relevan dengan itu, Metter dan Horn menegaskan bahwa sikap penerimaan atau penolakan dari aparat pelaksana dan kelompok sasaran sangat mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan (1975). Hal ini bisa terjadi karena kebijakan yang dilaksanakan bukan merupakan hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul persoalan yang dihadapi oleh masyarakat. Oleh karena itu, suatu kebijakan perlu dijalankan dengan baik oleh aparat pelaksana kebijakan dengan cara mengetahui apa yang akan dilaksanakan dan memiliki kemampuan serta komitmen untuk melaksanakan kebijakan publik tersebut.

Untuk itu dalam perekrutan aparat pelaksana kebijakan harus merekrut aparat yang memiliki kemampuan, pengalaman dan kemauan untuk bekerja keras, sehingga tantangan yang ditemui dilapangan dapat diatasi dengan suatu komitmen untuk pencapaian tujuan. Dari hasil pengamatan, ternyata dalam implementasi kebijakan pengembangan usaha tani, aparat pelaksana memiliki komitmen untuk betul-betul melaksanakan kebijakan dengan baik. Aparat pelaksana diberikan sejumlah insentif dan biaya perjalanan untuk melaksanakan tugas diseluruh wilayah kabupaten Gorontalo. Walaupun kondisi lokasi pengembangan usaha tani berada di wilayah yang cukup jauh dan sarana jalan untuk mencapai lokasi sangat sulit, namun aparat pelaksana tetap berusaha menjangkau lokasi tersebut untuk melaksanakan tugas dengan penuh tanggungjawab.

Dari paparan di atas, dapat disimpulkan bahwa disposisi atau sikap dari aparat pelaksana sangat menentukan keberhasilan implementasi kebijakan pengembangan usaha tani. Pengangkatan aparat pelaksana kebijakan haruslah aparat yang memiliki dedikasi yang tinggi untuk melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan. Disamping itu, disposisi bisa timbul dalam diri aparat pelaksana apabila dalam menjalankan tugasnya diberikan ditunjang atau insentif sesuai dengan tugas yang dikerjakannya. Ketersediaan dana penunjang bagi aparat pelaksana untuk melaksanakan tugas mendorong aparat pelaksana untuk senantiasa aktif dan mempunyai komitmen untuk betul-betul menjalankan tugasnya. Hal ini diharapkan dapat mendorong pencapaian tujuan proyek Putkati yaitu meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan petani ternak.

d. Struktur organisasi;

Implementasi kebijakan membutuhkan dukungan struktur organisasi. Aparat birokrasi sebagai pelaksana sebuah kebijakan harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan melakukan koordinasi dengan baik. Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerjasama banyak orang, ketika struktur organisasi tidak kondusif pada kebijakan, maka akan menghambat jalannya kebijakan.

Relevan dengan itu, Edwards III (1984) mengemukakan dua karakteristik yang dapat mendongkrak kinerja struktur organisasi kearah yang lebih baik yaitu melakukan *Standar Operating Procedures* (SOP) dan *fragmentasi*. SOP adalah suatu kegiatan rutin yang memungkinkan aparat pelaksana untuk melaksanakan kegiatan pada setiap harinya sesuai dengan standar yang telah ditetapkan, sedangkan *fragmentasi* adalah upaya penyebaran tanggungjawab kegiatan atau aktivitas aparat pelaksana di antara beberapa unit kerja.

Realitas empirik juga menunjukkan bahwa, Pimbagpro telah menyebarkan seluruh aparat pelaksana sesuai fungsi masing-masing diseluruh wilayah hamparan lokasi pengembangan usaha tani yang ada di Kabupaten Gorontalo. Pembagian tugas kepada seluruh aparat pelaksana kebijakan diharapkan dapat memudahkan koordinasi dan komunikasi antara aparat pelaksana, sehingga dapat mendukung pencapaian tujuan proyek Putkati.

Menurut peneliti, dukungan struktur organisasi yang tepat dalam menjalankan kebijakan publik sangat menunjang keberhasilan implementasi kebijakan publik. Walaupun tersedia sumberdaya yang diperlukan dengan komitmen untuk menjalankan kebijakan publik yang telah ditetapkan, namun kelemahan dalam struktur organisasi dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan. Kebijakan yang begitu kompleks membutuhkan kerjasama antara para aparat pelaksana dan struktur organisasi yang kondusif untuk menjalankan setiap tahapan kebijakan. Aparat birokrasi sebagai pelaksana sebuah kebijakan harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan mengadakan koordinasi dengan baik.

Dukungan dari aparat birokrasi pemerintah dalam menjalankan kebijakan publik yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Gorontalo menjadi salah satu faktor yang menentukan keberhasilan implementasi kebijakan pengembangan usaha tani. Disamping itu, telah dilakukan *fragmentasi* yaitu pembagian tugas dan wewenang sesuai dengan pengetahuan dan ketrampilan yang dimiliki oleh aparat pelaksana. Pendelegasian wewenang dibarengi dengan tanggungjawab dari aparat pelaksana kebijakan. Hal ini dimaksudkan agar tidak terjadi penyimpangan dalam implementasi kebijakan yang mengakibatkan kegagalan dalam pelaksanaan proyek Putkati.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa struktur organisasi yang digunakan dalam implementasi kebijakan sudah tertata dengan baik, sehingga diharapkan implementasi kebijakan pengembangan menjadi lebih baik. Walaupun realitas empirik menunjukkan adanya perbedaan dalam tingkat keberhasilan pengembangan usaha tani di empat kecamatan sebagai lokasi pengembangan usaha tani, namun hal ini tidak ditentukan oleh peran struktur organisasi yang ada. Hal ini lebih banyak disebabkan oleh kurang aktifnya kelompok tani dalam menggerakkan pertemuan-pertemuan kelompok tani. Seharusnya pengurus dan anggota kelompok tani lebih aktif lagi menggerakkan kegiatan kelompok tani, sehingga dapat mencapai tingkat keberhasilan sesuai tujuan dari proyek Putkati yaitu meningkatkan pendapatan petani ternak.

2. Faktor-faktor eksternal

Faktor eksternal yaitu faktor-faktor yang berada di luar (eksternal) yaitu sasaran dari kebijakan yang terdiri dari potensi penduduk dan sumber daya alam, kondisi ekonomi dan kemajuan teknologi, budaya lokal dan dinamika politik lokal. Untuk jelasnya deskripsi faktor-faktor eksternal sebagaimana uraian dibawah ini:

a. Potensi penduduk dan sumber daya alam

Potensi penduduk adalah potensi yang dimiliki oleh penduduk yang meliputi jumlah penduduk, tingkat pendidikan, perbandingan usia penduduk dan masalah kependudukan lainnya yang dapat digunakan untuk mengembangkan kemampuan penduduk sebagai target/sasaran dari pelaksanaan program pengembangan usaha tani. Sedangkan sumber daya alam adalah keseluruhan sumberdaya yang tersedia dan dimiliki oleh masyarakat yang sangat diperlukan dalam menunjang pengembangan usaha tani di Kabupaten Gorontalo.

Hasil pengamatan menunjukkan bahwa potensi yang dimiliki oleh penduduk cukup mendukung dalam implementasi kebijakan pengembangan usaha tani. Hal ini dapat dilihat dari besarnya jumlah penduduk dan minat untuk mendapatkan bantuan ternak dan mengembangkan usaha taninya. Disamping itu tersedia sumber daya alam seperti lahan pertanian yang dapat bermanfaat dalam pengembangan ternak. Sumber daya

alam yang dapat digunakan untuk menunjang implementasi kebijakan pengembangan usaha tani lainnya adalah tanah, tumbuhan dan air. Tanaman berupa rumput gajah dapat ditanam sendiri oleh petani di lahan pertanian miliknya, sehingga tidak perlu mengeluarkan biaya untuk menyediakan pakan bagi ternak. Potensi ini dapat dikembangkan karena luas lahan yang tersedia sangat besar dan memiliki tingkat kesuburan yang diharapkan.

Faktor lain yang turut menentukan keberhasilan implementasi kebijakan pengembangan usaha tani adalah sumber daya alam yaitu berupa luas lahan yang cukup dan dapat digunakan untuk menanam berbagai jenis tanaman untuk menunjang pengembangan usaha tani. Dari hasil penelitian ternyata penyebab ketidakberhasilan itu lebih banyak ditentukan oleh aktivitas pengurus kelompok dalam menggerakkan kegiatan kelompok tani. Disamping itu, sangat terkait dengan minat petani terhadap usaha tani dan ternak, dimana di wilayah yang kurang berhasil ternyata petani penerima bantuan tidak mempunyai minat yang besar dalam mengembangkan ternaknya sebagaimana petani di wilayah yang berhasil.

Dengan demikian, dapat ditegaskan bahwa potensi yang dimiliki oleh penduduk harus dapat dioptimalkan untuk menunjang keberhasilan implementasi kebijakan pengembangan usaha tani. Tentunya hal ini harus ditunjang dengan peran aktif aparat pelaksana kebijakan dan pengurus kelompok tani, sehingga petani lebih termotivasi untuk mengembangkan ternaknya. Untuk itu sangat dibutuhkan aparat pelaksana kebijakan yang memiliki pengetahuan dan ketrampilan yang diperlukan untuk memajukan usaha tani.

Dari paparan di atas, dapat disimpulkan bahwa potensi penduduk dan sumber daya alam yang tersedia harus dapat dimanfaatkan untuk menunjang implementasi kebijakan pengembangan usaha tani. Besarnya minat penduduk untuk mengembangkan usaha tani dan ketersediaan sumber daya alam berupa lahan merupakan dukungan besar dalam implementasi kebijakan. Hal ini sangat terkait dengan pencapaian tujuan proyek Putkati yaitu untuk meningkatkan pendapatan petani ternak dan masyarakat pada umumnya.

b. Kondisi ekonomi dan kemajuan teknologi

Kondisi ekonomi dan kemajuan teknologi yaitu kemajuan yang telah dicapai oleh masyarakat, baik dalam bentuk perbaikan tingkat hidup (ekonomi) masyarakat maupun ketersediaan sarana/prasarana jalan, jembatan, alat transportasi dan komunikasi. Pertumbuhan ekonomi dapat dilihat melalui kegiatan perdagangan hasil bumi/pertanian dan peternakan yang dapat berpengaruh terhadap pengembangan usaha tani di Kabupaten Gorontalo.

Dari hasil pengamatan, bersamaan dengan masuknya program pengembangan usaha tani yang di laksanakan melalui proyek Putkati, sarana dan prasarana tersebut mulai disiapkan oleh pemerintah. Realitas ini menunjukkan bahwa, program pengembangan usaha tani yang dilaksanakan oleh pemerintah telah membawa dampak pada perbaikan kondisi ekonomi masyarakat. Penyediaan sarana dan prasarana ini membuka akses masuknya alat transportasi seperti motor dan mobil, sehingga perkembangan ekonomi masyarakatpun lambat laun berubah menjadi lebih baik.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa pengembangan usaha tani telah membawa perubahan terhadap kondisi ekonomi masyarakat terutama penerima bantuan ternak. Kemajuan teknologi telah dapat dinikmati pula oleh masyarakat walaupun berada di daerah yang jauh dari ibukota kabupaten. Perbaikan kondisi ekonomi dan kemajuan teknologi yang dicapai oleh masyarakat ini hendaknya dapat dimanfaatkan untuk menunjang keberhasilan pengembangan usaha tani terutama dalam mempercepat pencapaian tujuan proyek Putkati.

c. Budaya lokal

Budaya adalah pikiran dan akal budi. Orang atau masyarakat berbudaya artinya masyarakat yang mempunyai pikiran atau akal budi untuk memajukan diri dan bangsanya (Badudu, 1994). Sistem budaya yang tumbuh dan berkembang dimasyarakat tidak lepas dari nilai-nilai yang telah dibangunnya sendiri sehingga berpengaruh terhadap kehidupan masyarakat. Budaya menurut Koentjoroningrat (1981) adalah keseluruhan kelakuan dan hasil kelakuan manusia yang diatur oleh tata kelakuan yang harus didapatkannya dengan belajar dan semuanya tersusun dalam kehidupan masyarakat (dalam Sujarwa, 2010).

Dari paparan di atas, maka menurut peneliti budaya lokal dalam penelitian ini adalah keseluruhan kelakuan atau perilaku masyarakat sebagai hasil olah pikir, untuk memajukan diri dan masyarakat itu sendiri. Dalam hal ini budaya dimaksud adalah berupa keseluruhan perilaku masyarakat yang ada dan mengakar dalam kehidupan masyarakat Gorontalo. Bentuk budaya tersebut antara lain budaya *huyula* (gotong royong), *dulohupa* (musyawarah), *motiayo* (sukarela). Budaya ini identik dengan kebiasaan atau perilaku hidup yang

mengarah kepada kebaikan. Disamping itu, ada juga budaya yang agak menyimpang dari kebiasaan hidup yang seharusnya dan seringkali muncul dalam kehidupan masyarakat Gorontalo. Pola perilaku seperti ini lahir dalam bentuk budaya *landingalo* (malas) dan *moabalo* (malas sekali). Budaya ini dimiliki oleh sebagian warga masyarakat Gorontalo dan pada dasarnya dapat menghalangi kemajuan dari masyarakat itu sendiri.

Huyula dan *motiayo* adalah kerjasama yang dilakukan atas inisiatif kelompok tani untuk membantu anggota kelompoknya. Dari hasil pengamatan, ternyata budaya ini dilakukan tanpa mengharapkan imbalan/balas jasa dari orang lain. Jenis pekerjaan yang dapat dilakukan dengan *huyula* dan *motiayo* tidak terbatas pada kegiatan dibidang pertanian dan peternakan. Akan tetapi dapat dilakukan terhadap seluruh kegiatan masyarakat seperti gotong royong membangun rumah, membuat kandang ternak, membuat sumur, perayaan pernikahan dan kegiatan lainnya. Budaya ini telah terbukti dapat membantu masyarakat petani terutama dalam mengembangkan kelompok tani di Kecamatan Boliyohuto dan Mootilango.

Walaupun budaya ini nampaknya berasal dari budaya asli masyarakat Gorontalo, akan tetapi dalam prakteknya lebih banyak ditemukan pada kehidupan masyarakat Jawa (ekstrasmigrasi). Oleh karena itu, perlu diadakan pembinaan dan pemasyarakatan kembali terhadap budaya Gorontalo tersebut, sehingga tidak hilang sebagai ciri khas masyarakat Gorontalo.

Budaya *landingalo* dan *moabalo* muncul dalam kehidupan masyarakat Gorontalo bukannya tanpa alasan. Dari hasil pengamatan peneliti, ternyata ada sebagian masyarakat Gorontalo yang mempunyai anggapan bahwa pertanian merupakan satu-satunya mata pencaharian yang sudah lama dilakukan oleh masyarakat, sehingga kegiatan memelihara ternak dianggap sebagai usaha sampingan saja. Oleh sebab itu perhatian petani lebih banyak kepada bidang pertanian (tani sawah) dan kurang berminat terhadap upaya pemeliharaan ternak sesuai petunjuk teknis yang telah diberikan oleh proyek Putkati.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa budaya lokal yang ada di masyarakat perlu diperhatikan sehingga diharapkan dapat mendorong perkembangan kelompok tani. Budaya *huyula*, *dulohupa* dan *motiayo* harus dapat dikembangkan pada kegiatan kelompok tani, sedangkan budaya *landingalo* dan *moabalo* harus dikurangi bahkan dihilangkan sehingga kelompok tani akan lebih berkembang lagi. Hal ini tentunya sangat diharapkan dapat mendukung keberhasilan dari implementasi kebijakan pengembangan usaha tani sehingga pendapatan petani penerima bantuan ternak Putkati semakin meningkat, yang pada akhirnya dapat meningkatkan kesejahteraan seluruh masyarakat.

d. Dinamika politik lokal

Dinamika politik adalah suasana politik, keadaan percaturan politik seperti menjelang pemilihan umum atau pemilihan kepala daerah. Dinamika politik ini biasanya mempengaruhi kehidupan masyarakat (Badudu, 1994). Adanya dukungan/partisipasi dari masyarakat dalam penyampaian aspirasi politiknya ini biasanya membawa pengaruh terhadap pelaksanaan suatu program yang ditujukan untuk memperbaiki tingkat hidup masyarakat. Disamping itu, pola kepemimpinan yang ditunjukkan oleh aparat atau kepala desa turut berpengaruh pula terhadap keberhasilan suatu program. Biasanya masyarakat memberikan dukungan kepada seseorang yang disegani dan dihormati dalam kehidupan masyarakat setempat, dimana hal ini akan berdampak pada keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah daerah tersebut.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa dinamika politik lokal harus dapat dikondusifkan sehingga tidak dapat mempengaruhi keberhasilan petani dalam menjalankan pengembangan usaha. Dalam arti bahwa dinamika politik lokal khususnya di lokasi pengembangan usaha tani, semakin mendorong terhadap perkembangan kelompok tani. Perkembangan ini merupakan indikasi dari pencapaian keberhasilan dari implementasi kebijakan pengembangan usaha tani yang secara langsung berdampak pada peningkatan pendapatan petani ternak.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Dari hasil penelitian tentang faktor-faktor yang menentukan keberhasilan dalam kebijakan pengembangan usaha tani di Kabupaten Gorontalo, peneliti menyimpulkan bahwa:

1. Dalam implementasi kebijakan pengembangan usaha tani terdapat faktor internal dan eksternal yang saling berinteraksi dan menentukan dalam implementasi kebijakan. Faktor internal adalah komunikasi,

sumberdaya, sikap pelaksana dan struktur organisasi, sedangkan faktor eksternal adalah potensi penduduk dan sumber daya alam, kondisi ekonomi dan kemajuan teknologi, dan budaya lokal serta dinamika politik lokal.

2. Implementasi kebijakan pengembangan usaha tani berdampak terhadap peningkatan pendapatan dan kesejahteraan petani ternak. Peningkatan pendapatan petani ternak dapat dilihat melalui pemanfaatan ternak untuk mengolah sawah atau alat angkut hasil pertanian ke pasar-pasar, dan peningkatan kesejahteraan petani ternak dapat dilihat melalui kemampuan petani untuk membangun rumah-rumah permanen dan membeli peralatan rumah tangga yang memadai serta kemampuan untuk menyekolahkan anak sampai ke Perguruan Tinggi.

Saran

Peneliti dapat memberikan beberapa saran sebagai berikut:

1. Faktor-faktor internal dan eksternal yang menentukan pentahapan implementasi kebijakan usaha tani agar dapat diperhatikan oleh aparat pelaksana dan sasaran kebijakan. Perhatian atas faktor internal dan eksternal dapat mengurangi perbedaan tingkat keberhasilan yang dicapai oleh petani ternak di seluruh kecamatan yang ditetapkan sebagai dilokasi pengembangan usaha tani.
2. Bagi aparat pelaksana di tingkat desa dan satgas, sedapat mungkin menjalankan perannya sebagai pelindung dan pengayom bagi kepentingan seluruh masyarakat, sehingga dalam setiap tindakan seharusnya dapat memberikan contoh yang baik kepada seluruh petani dan dapat menunjang pengembangan usaha tani.
3. Bagi petani penerima bantuan ternak disarankan untuk dapat memanfaatkan bantuan ternak dengan sebaik-baiknya sehingga dapat meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan keluarganya. Dengan meningkatnya pendapatan dan kesejahteraan petani penerima bantuan proyek Putkati maka terbuka peluang bagi petani ternak lainnya untuk memperoleh bantuan yang sama dari Pemerintah Kabupaten Gorontalo.

DAFTAR PUSTAKA

- Abd Wahab, Solichin .1997. *Analisis Kebijakan : Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Jakarta : Penerbit PT Bumi Aksara.
- Alex, 2005. *Kamus Ilmiah Populer Kontemporer*. Surabaya : Karya Mandiri.
- Anderson, James E, 1984. *Public Policy-Making*. USA : CBS College Publishing
- Badudu, Yusuf, 1994, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta : Pustaka Sinar Harapan.
- Departemen Pertanian Ditjen Produksi Peternakan. 2000. *Proyek Pengembangan Usaha Tani dan Ternak di Kawasan Timur Indonesia*. Jakarta.
- Dunn, William. 1994. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. (Terjemahan). Yogyakarta : Gajah Mada University Press
- Dye, Thomas R. 1978. *Understanding Of Publik Policy*. New Jersey : Prentice Hall
- Edwards III, George C. 1984. *Implementing Public Policy*. Washintong DC: Congressional Quarterly Press
- Grindle, S, Merilee. 1980. *Politics And Policy Implementation In The Third World*, New Jersey in The United Kongdom : Princeton University Press
- Keban, Yeremias T. 2004. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik : Konsep, Teori dan Isu*. Yogyakarta : Gaya Media
- Nugroho, Riant. 2006. *Kebijakan Publik Untuk Negara-negara Berkembang ; Model-model, perumusan, implementasi dan evaluasi*. Jakarta : Gramedia.
- Mubyarto. 1995. *Pengantar Ekonomi Pertanian*. Jakarta : LP3ES.
- Pateda, Mansur, 2004, *Budaya Penghambat Pembangunan Di Gorontalo*, Gorontalo.
- Sekretaris Daerah Propinsi Gorontalo. 2006. *Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Propinsi Gorontalo tahun 2005-2007*.
- Siswanto, H.B. 2008. *Pengantar Manajemen*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Subarsono, A.G. 2008. *Analisis Kebijakan Publik ; Konsep, teori dan aplikasi*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar
- Sujarwa, 2010, *Ilmu Sosial dan Budaya Dasar*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Thoha, Miftah. 2008. *Ilmu Administrasi Publik Kontemporer*. Jakarta : Kencana.
- Wahab, Solichin Abdul. 2008. *Analisis Kebijakan ; Dari formulasi ke implementasi kebijaksanaan negara*. Jakarta : PT Bumi Aksara.