

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Peran negara dalam perekonomian saat ini sangat penting, tidak bisa lagi diserahkan kepada mekanisme efisiensi pasar untuk mencari titik keseimbangan antara permintaan dan penawaran. Hal ini akan merugikan bagi masyarakat yang memiliki daya beli rendah dan hanya menguntungkan bagi masyarakat yang memiliki daya beli tinggi. Maka negara akan mengambil alih peran untuk menyediakan semua barang dan jasa yang dibutuhkan masyarakat agar mencegah terjadinya pasar gagal. Pasar gagal disebabkan oleh ketidakmampuan swasta dalam memenuhi kebutuhan barang dan jasa, sehingga negara dalam hal ini pemerintah harus berperan langsung untuk menyelesaikan permasalahan tersebut. Pemerintah dalam sistem perekonomian akan mengambil peran pada sektor-sektor yang swasta tidak bisa memenuhi kebutuhan barang dan jasa karena keterbatasan yang dimiliki oleh swasta, dengan begitu peran pemerintah dapat dirasakan langsung oleh masyarakat secara efisien dan efektif. Campur tangan pemerintah ini adalah apa yang disebut sebagai peran utama negara menangani persoalan-persoalan publik.

Jumlah penduduk Indonesia dari tahun ke tahun semakin bertambah, hal ini berbanding lurus dengan ketersediaan barang dan jasa yang ada di masyarakat. Tidak semua barang dan jasa dapat dipenuhi oleh swasta terutama pada sektor pangan. Sektor pangan merupakan kebutuhan dasar manusia yang dari tahun ke tahun selalu meningkat permintaannya. Pemerintah mempunyai kewajiban

terhadap pemenuhan kebutuhan dasar sesuai dengan amanat Undang Undang Dasar 1945 untuk menyediakan pangan yang dapat dijangkau oleh seluruh lapisan masyarakat. Keadaan tersebut memberikan indikasi bahwa perlu pemikiran yang serius dari pemerintah untuk mengantisipasi setiap permasalahan pangan yang ada, agar kebutuhan pangan khususnya kebutuhan terhadap protein hewani tercukupi untuk masyarakat.

Pemenuhan terhadap pangan sudah diatur oleh Undang-Undang No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan, di dalam Undang-Undang disebutkan bahwa pemerintah wajib mewujudkan ketahanan pangan secara nasional. Ketahanan Pangan adalah kondisi terpenuhinya pangan bagi negara sampai perorangan, yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, beragam, bergizi, merata dan terjangkau serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan dan budaya masyarakat, untuk dapat hidup sehat, aktif dan produktif secara berkelanjutan. Demi mewujudkan ketahanan pangan, pemerintah harus memerhatikan tiga aspek yaitu, ketersediaan, akses dan penyerapan pangan.

Dari sektor pertanian, subsektor peternakan menjadi subsektor penting yang mendapat perhatian dari pemerintah dalam mewujudkan ketahanan pangan. Sebagai negara dengan jumlah penduduk keempat terbesar di dunia, pemenuhan protein hewani di Indonesia ditopang dari daging ayam, telur ayam, susu sapi dan daging sapi. Daging dan telur ayam sudah dapat diproduksi secara mandiri, tidak bergantung terhadap impor dari negara lain. Sedangkan, daging sapi masih memiliki ketergantungan terhadap impor dari negara lain karena terdapat defisit antara konsumsi dan produksi, produksi dalam negeri untuk kebutuhan

masyarakat, tidak mampu mencukupi konsumsi kebutuhan masyarakat yang tinggi.

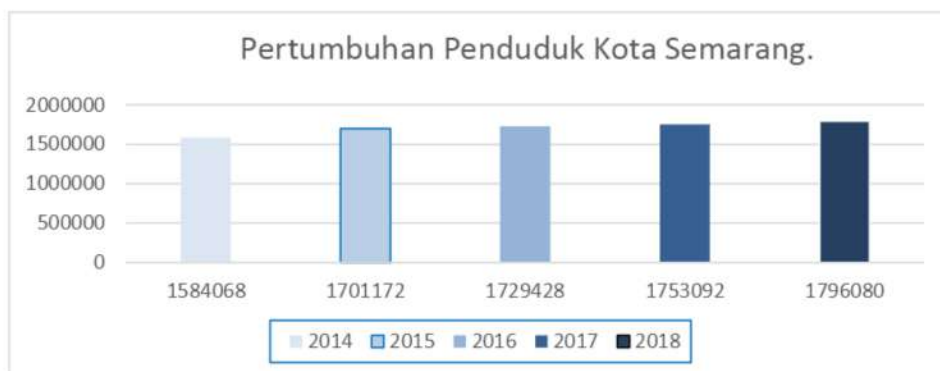
Daging sapi yang merupakan produk subsektor peternakan menjadi obyek untuk mewujudkan ketahanan pangan. Ketersediaan daging sapi baik lokal maupun impor, sangat berkaitan dengan ketahanan pangan nasional karena peran penting daging sapi di kehidupan masyarakat Indonesia. Kebutuhan daging sapi sebagai sumber protein hewani semakin meningkat sejalan dengan kesadaran masyarakat terhadap pentingnya gizi yang seimbang, penambahan penduduk dan meningkatnya daya beli masyarakat. Hal ini ditunjukkan dengan konsumsi daging sapi yang meningkat setiap tahun. Namun, meningkatnya konsumsi tersebut belum dapat dipenuhi sepenuhnya oleh produksi lokal sehingga harga daging sapi di pasaran tinggi menyebabkan masyarakat sulit untuk menjangkaunya. Bangsa yang tangguh adalah bangsa yang memiliki pondasi yang kuat dalam hal pemenuhan kebutuhan pangan. Peran pangan yang berasal dari ternak begitu besar dalam suatu negara mulai dari perekonomian, industri, sosial, budaya dan politik. Karena peran vital itulah pangan di suatu negara dapat dikategorikan sebagai komoditi politik strategis.

Data Kementerian Pertanian Republik Indonesia menyebutkan produksi Daging Sapi di Provinsi Jawa Tengah dalam lima tahun terakhir pada tahun 2015 sebanyak 55.332, tahun 2016 sebanyak 58.169, tahun 2017 59.903, tahun 2018 sebanyak 64.756 dan pada tahun 2019 sebanyak 65.640, dari tahun 2018 ke tahun 2019 mengalami pertumbuhan sebesar 1,37%. Sedangkan pembagian atas sapi perah Provinsi Jawa Tengah pada tahun 2015 sebesar 134.670, tahun 2016

sebesar 137.334, tahun 2017 sebesar 138.560, tahun 2018 sebesar 154.202, pada tahun 2019 sebesar 139.111 dari tahun 2018 ke 2019 mengalami penurunan sebesar -9.79%. Sedangkan pada populasi sapi potong pada Provinsi Jawa Tengah tahun 2015 sebesar 1.642.578, tahun 2016 sebesar 1.674.573, tahun 2017 sebesar 1.710.769, tahun 2018 sebesar 1.751.799, tahun 2019 1.755.396 pada tahun 2018 ke tahun 2019 mengalami kenaikan sebesar 0.21%. Dari data diatas Provinsi Jawa Tengah masuk dalam urutan ketiga produksi daging sapi dari seluruh Provinsi di Indonesia setelah Provinsi Jawa Timur dan Jawa Barat.

Kota Semarang adalah ibu kota Provinsi Jawa Tengah merupakan salahsatu kota yang sedang berkembang dari segi perekonomian, pendidikan, lapangan kerja, hingga infrastruktur kota secara nasional. Hal ini mendorong masyarakat dari berbagai daerah di Indonesia sebagai salah satu rujukan dalam pemenuhan kebutuhan dari sektor perekonomian, tempat tinggal, pendidikan dan pariwisata. Pertumbuhan penduduk Kota Semarang dapat dilihat pada gambar 1.1.

Gambar 1. 1 Pertumbuhan Penduduk Kota Semarang



Sumber : Badan Pusat Statistik Kota Semarang.

Berdasarkan data Badan Pusat Statistik Kota Semarang, laju penduduk Kota Semarang mencapai 1,67% per tahun dan di prediksi akan terus mengalami peningkatan. Hal ini tentunya berdampak langsung pada meningkatnya kebutuhan sandang, papan dan pangan di Ibu Kota Provinsi Jawa Tengah. Dalam hal pangan, daging sapi memiliki peran penting pada aspek sosial dan budaya masyarakat Kota Semarang yang beragaman suku dan agama. Daging sapi mempunyai tempat yang istimewa dalam kebudayaan di Kota Semarang sehingga kehadirannya selalu ditunggu serta wajib disajikan terutama dalam hari raya keagamaan. Selain itu, banyaknya makanan turunan yang berbahan dasar daging sapi juga membuat permintaan semakin tinggi. Tentu saja ini cukup positif menandakan bahwa daya beli masyarakat di Kota Semarang yang tinggi.

Dibutuhkan suatu aturan dasar dalam pencapaian target kebutuhan daging sapi sebagai standar penentuan target ketersediaan daging sapi di masyarakat. Aturan tersebut merupakan ketentuan yang diterapkan supaya ditaati oleh setiap pihak yang terlibat. Dibuatnya aturan ini agar tercapainya ketertiban dan kesejahteraan untuk masyarakat. Kebijakan sebagai *output* dari sebuah aturan, harus dijalankan secara bijaksana dan efisien oleh pemerintah, baik pemerintah pusat, pemerintah provinsi maupun pemerintah kota/kabupaten. Kebijakan yang dikeluarkan harus senantiasa melihat aspek-aspek dan fenomena sosial dalam masyarakat. Berdasarkan Peraturan Menteri Pertanian Nomor 139 Nomor 139 Tahun 2014, disebutkan pada Pasal 2 ayat 1 bahwa:

“Hal tertentu, dapat dilakukan pemasukan Produk Hewan ke dalam Wilayah Negara Republik Indonesia yang berasal dari negara atau Zona Dalam Suatu

Negara yang telah memenuhi persyaratan dan tata cara Pemasukan Produk Hewan”.

Perihal kata hal tertentu yang dimaksud pada Pasal 2 ayat 1 tersebut adalah keadaan mendesak akibat bencana, kurangnya ketersediaan barang, dan atau tingginya harga barang yang memicu inflasi dan memengaruhi stabilitas ekonomi nasional. Aturan ini bersifat nasional, kemudian diturunkan ke pemerintah daerah tingkat satu (Provinsi) dan selanjutnya pemerintah daerah tingkat dua (Kota/Kabupaten) yang dijabarkan melalui Peraturan Daerah (Perda). Diaturnya kebijakan ini diharapkan dapat mengimbangi kekurangan pasokan daging sapi di Kota Semarang.

Keterbatasan lahan perkotaan untuk sektor pertanian, perkebunan dan peternakan menjadikan ketahanan pangan di wilayah perkotaan semakin rentan. Lahan di perkotaan lebih banyak diperuntukan untuk pemukiman dan kawasan industri untuk menunjang perekonomian masyarakat perkotaan. Sektor pertanian, perkebunan dan peternakan belum mendapat perhatian dari pemerintah Kota Semarang, sehingga pemenuhan pangan masih bergantung kepada kota/kabupaten lain. Pengembangbiakan hewan ternak menjadi masalah tersendiri untuk memenuhi permintaan daging dari konsumen di Kota Semarang. Terbatasnya lahan berimbas langsung kepada populasi hewan ternak di Kota Semarang yang sangat sedikit. Data terakhir mengenai jumlah populasi sapi potong di Kota Semarang diuraikan sebagai berikut:

Tabel 1. 1 Populasi Ternak Sapi Potong Menurut Kecamatan Di Kota Semarang

No	Kecamatan	Populasi Ternak Sapi Potong Tahun 2016	
		Jantan (Ekor)	Betina (Ekor)
1	Mijen	689	1379
2	Gunungpati	378	756
3	Banyumanik	55	110
4	Gajah Mungkur	5	8
5	Semarang Selatan	0	0
6	Candsari	2	2
7	Tembalang	58	117
8	Pedurungan	64	129
9	Genuk	20	39
10	Gayamsari	36	71
11	Semarang Timur	0	0
12	Semarang Utara	0	0
13	Semarang Tengah	0	0
14	Semarang Barat	10	12
15	Tugu	6	9
16	Ngaliyan	213	427
	Total	1536	3059
	Total Populasi	4595	

Sumber: Badan Pusat Statistik Kota Semarang Tahun 2017

Kecamatan Mijen dan Gunungpati memiliki letak geografis berada di dataran tinggi Kota Semarang, sehingga saat ini dijadikan kawasan penyangga pangan baik sektor pertanian, perkebunan, dan peternakan di Kota Semarang. Berbeda dengan beberapa kecamatan yang berada di dataran rendah Kota Semarang yang diperuntukan untuk kawasan pemukiman dan industri. Berdasarkan data, jumlah populasi ternak sapi potong terbanyak di Kota Semarang berada di Kecamatan Mijen dengan populasi sapi potong sebanyak 2.068 ekor. Total populasi sapi potong di Kota Semarang berjumlah 4.595 ekor dengan rincian 1.536 ekor sapi berkelamin jantan dan 3.059 ekor sapi berkelamin betina. Hal ini apabila dibandingkan dengan target ketersediaan daging sapi di Kota Semarang sebesar 60.500 ton/tahun (Dinas Pertanian Kota Semarang 2018) ,

maka ketersediaan daging sapi lokal di Kota Semarang belum bisa mencukupi kebutuhan konsumsi daging masyarakat.

Berdasarkan fakta tersebut maka dapat diketahui bahwa Kota Semarang bukan merupakan kota pengembangan untuk sektor peternakan terutama untuk sapi potong, dibuktikan dengan luas lahan kering untuk pengembangan tenak sapi potong hanya 2.867 ha. (Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan Provinsi Jawa Tengah, 2016). Disisi lain pertumbuhan jumlah penduduk Kota Semarang yang terus mengalami peningkatan setiap tahunnya memengaruhi jumlah konsumsi daging sapi masyarakat Kota Semarang, sehingga, mendorong pemerintah Kota Semarang mengeluarkan beberapa kebijakan tertentu sebagai upaya memenuhi target ketersediaan daging sapi yang dibutuhkan masyarakat Kota Semarang. Salah satu strategi Dinas Pertanian subsektor bidang Peternakan untuk memenuhi kebutuhan daging sapi di Kota Semarang yaitu dengan bekerja sama dengan Perusahaan Swasta untuk mendatangkan sapi import siap potong dari negara Australia, kemudian dipotong di Rumah Potong Hewan (RPH) Penggaron sebagai bentuk distribusi pemasukan daging sebagai pemenuhan ketersediaan daging sapi di Kota Semarang.

Pemerintah Kota Semarang mengharapkan dengan masuknya sapi import yang didatangkan dari Australia dapat menambah pasokan yang sudah ada dari di wilayah Kota Semarang dalam memenuhi kebutuhan daging sapi masyarakat. Namun, pada kenyataannya kebijakan mendatangkan sapi-sapi siap potong dari Australia ke Rumah Potong Hewan Penggaron Kota Semarang masih belum bisa menurunkan harga daging sapi di Kota Semarang (Dinas Pertanian Kota

Semarang, 2018). Berdasarkan kondisi lapangan tersebut, maka pemerintah Kota Semarang menerapkan kebijakan lain berupa kebijakan impor daging sapi karkas yang sudah dikemas berdasarkan bagian tubuh, dari Australia, Amerika Serikat serta impor daging kerbau dari India dalam bentuk beku melalui Pemerintah Pusat. Ini merupakan upaya untuk menutupi kekurangan ketersediaan daging sapi di Kota Semarang. Demi mengakomodir hal ini maka dibuatlah peraturan untuk mengatur kepentingan tersebut, aturan ini tertuang pada Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Peternakan dan Kesehatan Hewan Pasal 43 ayat 3 yang berbunyi:

“Pemerintah Daerah berkewajiban untuk menciptakan iklim usaha yang sehat bagi hewan atau ternak dan produk hewan”.

Kebijakan ini sebagai penjabaran dari Peraturan Menteri Pertanian Nomor 139 Tahun 2014 Tentang Pemasukan Karkas Tanpa Tulang. Kebijakan ini juga sebagai bentuk pelaksanaan Program Swasembada Daging Sapi Tahun 2014 yang merupakan salah satu bagian dari program pemerintah dalam rangka mewujudkan kemandirian pangan nasional. Pengertian swasembada daging sapi di sini adalah swasembada *on-trend*, yaitu minimal 90 persen kebutuhan daging sapi dipenuhi dari produksi domestik, sementara 10 persen sisanya dipenuhi dari impor, termasuk yang berasal dari impor sapi bakalan.

Kebijakan Pemerintah Kota Semarang dalam pemenuhan pasokan daging sapi perlu dievaluasi dalam mencapai target ketersediaan daging sapi sebagai upaya memenuhi kebutuhan daging sapi untuk mencegah terjadi nya pasar gagal

yang akan merugikan masyarakat. Campur tangan pemerintah sangat diperlukan dalam aspek ekonomi, pemerintah Kota Semarang harus berperan dalam Alokasi, Distribusi dan Stabilisasi. Saat ini yang terjadi dilapangan pemerintah tidak mempunyai data perusahaan yang memasukan daging sapi di Kota Semarang sehingga harga daging sapi dipasaran sulit diturunkan ketika sudah naik. Padahal harga daging sapi bisa lebih murah jika ada strategi yang efektif dari pemerintah Kota Semarang. Kondisi yang ada saat ini, para pedagang di pasar tradisional mencampur daging sapi lokal dengan daging sapi atau kerbau import lalu menjualnya dengan harga yang sama dengan daging sapi lokal sehingga para pedagang mendapat keuntungan yang lebih besar. Hal ini tentu merugikan konsumen karena tidak ada harga eceran tertinggi yang ditetapkan pemerintah serta kurangnya sosialisasi dari pemerintah untuk mengedukasi masyarakat perbedaan daging sapi lokal dan impor. Atas dasar tersebut maka pemerintah Kota Semarang harus berperan aktif dalam Alokasi, Distribusi dan Stabilisasi pasokan barang. Atas dasar yang melatar belakangi permasalahan ini, penulis mengambil judul penelitian mengenai **“Peran Pemerintah Kota Semarang dalam Mengatur Pasokan Daging Sapi untuk Memenuhi Kebutuhan Daging Sapi Masyarakat Kota Semarang”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah penuliis uraikan di atas, rumusan masalah yang diambil adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana peran pemerintah Kota Semarang dalam memenuhi kebutuhan daging sapi di Kota Semarang agar dapat dijangkau oleh masyarakat?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Mengetahui bagaimana peran pemerintah Kota Semarang dalam memenuhi kebutuhan masyarakat akan konsumsi daging sapi yang meningkat setiap tahun nya dan mengetahui efektivitas dari implementasi kebijakan Pemerintah Pusat dalam memenuhi kebutuhan daging sapi.

1.4 Kegunaan Penelitian

Manfaat penelitian dalam penelitian ini meliputi manfaat teoritis dan manfaat praktis yang akan menjelaskan kegunaan penelitian di masa yang akan datang.

1.4.1 Kegunaan Praktis

1. Hasil penelitian ini diharapkan mampu menyajikan refrensi bagi dunia kademis dalam melihat strategi pemerintah untuk memenuhi kebutuhan daging sapi di masyarakat.
2. Hasil penelitian ini diharapkan mampu menyajikan refrensi bagi birokrasi dan masyarakat umum untuk belajar apa saja yang menjadi hambatan selama ini serta bagaimana cara mengatasi hambatan terhadap pemenuhan daging sapi melalui mekanisme daging sapi impor.

1.4.2 Kegunaan Teoritis

Penelitian ini diharapkan mampu menambah dan melengkapi penelitian yang sudah ada sebelumnya dalam bidang kajian ekonomi politik terhadap ketersediaan pangan khusus nya daging sapi impor yang ada di Indonesia.

1.5 Tinjauan Pustaka

Tinjauan pustaka bertujuan untuk mendeskripsikan teori atau kenyataan yang seharusnya dilakukan dalam sebuah penelitian. Tinjauan pustaka yang ditampilkan pada bagian ini berisi teori-teori yang akan digunakan berdasarkan literatur yang berkaitan dengan penelitian.

1.5.1 Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu yang ditampilkan pada bagian ini digunakan sebagai referensi untuk membandingkan penelitian yang telah dilakukan oleh pihak lain. Hal yang harus diperhatikan pada penelitian terdahulu meliputi: konsep yang digunakan, metode penelitian, dan hasil penelitian.

Pertama, Indra Adiguna Damopolli (2018) melakukan kajian penelitian terhadap ketersediaan daging sapi di Kota Makassar. Penelitian ini berjudul : Kebijakan Pemerintah Dalam Impor Daging Sapi Untuk Ketersediaan Daging Sapi Di Kota Makassar. Kajian dalam penelitian ini adalah mengkaji bagaimana efektivitas mendatangkan daging sapi impor yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Makassar untuk memenuhi ketersediaan daging sapi di Kota Makassar. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah kuantitatif deskriptif dengan obyek penelitian adalah pedagang pasar. Hasil penelitian menunjukkan bahwa rata-rata persepsi penjual daging sapi terhadap kebijakan pemerintah kota Makassar dalam mendatangkan daging sapi impor dinilai kurang efektif, sedangkan penerapan kebijakan tersebut belum dapat memenuhi target ketersediaan daging sapi yang telah dicanangkan oleh pemerintah kota Makassar.

Kedua, Resti Prastika Destriani (2016) melakukan kajian penelitian terhadap kegiatan impor daging sapi yang dilakukan Pemerintah Indonesia untuk memenuhi kebutuhan daging sapi di dalam negeri. Penelitian ini berjudul: Analisis Permintaan Daging Sapi Impor Indonesia. Kajian dalam penelitian ini adalah mengkaji faktor apa saja yang membuat pemerintah melakukan kegiatan impor daging sapi dari tiga negara yaitu Australia, Amerika dan Selandia Baru. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian tersebut adalah kualitatif deskriptif, kuantitatif analisis linear berganda dan kuantitatif model AIDS. Hasil dari penelitian menunjukkan bahwa faktor-faktor yang berpengaruh signifikan terhadap volume impor daging sapi adalah tingkat konsumsi masyarakat Indonesia, harga domestik, dan harga daging sapi impor. perlu adanya upaya perbaikan sistem agribisnis komoditas daging sapi di Indonesia. Pemerintah dapat melakukan diversifikasi daging untuk mengantisipasi peningkatan konsumsi daging sapi sehingga konsumsi daging sapi yang meningkat dapat di diversifikasi pada komoditas daging lainnya. Selain itu, diperlukan konsistensi kebijakan dalam bentuk pengawasan yang diambil pemerintah untuk menjamin tidak ada oknum yang memanfaatkan peluang dengan melakukan penyimpangan.

Berdasarkan hasil literatur penelitian terdahulu yang penulis baca, relevansi penelitian terdahulu dengan penelitian yang akan peneliti teliti adalah peran pemerintah dalam sistem perekonomian sangat diperlukan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Sistem perekonomian di Indonesia tidak bisa diserahkan sepenuhnya kepada pihak swasta. Alokasi yang cukup, distribusi yang cepat dan

stabilitas harga menjadi prioritas pemerintah dalam sektor daging sapi di Indonesia.

1.5.2 Kerangka Teori

Terdapat dua aliran ekonomi yang membahas peran negara dalam perekonomian. Pertama, gagasan kebebasan Adam Smith, dalam gagasan ini peran pemerintah sekecil mungkin dalam perekonomian negara. Pasar sebagai media untuk transaksi akan membuat perekonomian efisien melalui mekanisme pencarian keseimbangan permintaan dan penawaran. Namun teori ini terpatahkan dengan adanya krisis ekonomi yang melanda Indonesia pada tahun 1998, hal ini membuktikan betapa sektor swasta lebih rapuh dibanding pemerintah. Hutang sektor swasta yang sangat besar, menjadikan krisis saat itu sehingga banyak perusahaan yang tidak mampu menjalankan roda usahanya. Kedua, gagasan yang dimotori oleh Mark, yang menilai bahwa menyerahkan semua urusan ekonomi kepada pasar hanya akan menciptakan ketidakmerataan, ketidakadilan serta pemerasan. Maka, peran ekonomi negara menjadi penting saat ini untuk melindungi masyarakat kelas menengah dan menengah kebawah.

1.5.1.1 Perburuan Rente (*Rent Seeking*)

Rente adalah keuntungan yang didapat atas kebaikan hati pemerintah dengan jumlah yang dibayar untuk pemerintah dan dimasukkan ke kantong pribadi (Rachbini, 2006:125). Sedangkan, perburuan rente sendiri memiliki pengertian setiap tindakan kelompok kepentingan yang berupaya mendapatkan keuntungan yang sebesar-besarnya dengan usaha sekecil-kecilnya. Didik J Rachbini mengemukakan dalam kajian ekonomi politik tindakan ini merupakan pemburuan

keuntungan dengan cara memonopoli penggunaan modal kekuasaan sehingga menciptakan persaingan yang tidak sehat di dalam pasar. Kegiatan *rent seeking* merupakan kerjasama sinergis antara pengusaha dengan pejabat pemerintah untuk memiliki akses perizinan dan birokrasi melalui negosiasi yang diwujudkan dalam bentuk regulasi ekonomi. Pengusaha mendapatkan akses sumber daya murah, informasi, serta kebijakan yang berpihak, sementara pejabat pemerintah akan menerima imbalan suap untuk melancarkan proses tersebut.

Menurut Michael Ross (1999), *rent seeking* dapat dibagi menjadi beberapa tipe, yaitu:

1. *Rent Creation*, dimana perusahaan mencari keuntungan yang dibuat oleh negara dengan menyogok politisi dan birokrat.
 2. *Rent extraction*, dimana politisi dan birokrat mencari keuntungan dari perusahaan dengan peraturan-peraturan.
 3. *Rent seizing*, dimana terjadi ketika aktor-aktor negara atau birokrat berusaha untuk mendapatkan hak mengalokasikan rente yang dihasilkan dari institusi-institusi negara untuk kepentingan individu atau kelompoknya.
- (<http://www.scribd.com/doc/118391055/pemburu-rente-rent-seeking>)

Berdasarkan pembagian tipe *rent seeking* di atas, maka praktik *rent seeking* dapat dilihat sebagai perilaku yang berusaha menerapkan praktek monopoli terhadap sumber daya dan praktek melobi pemerintah/penguasa dalam upaya mendapatkan perlindungan, pemberian izin serta mendapatkan hak guna sumber daya tersebut. Praktek *rent seeking* cenderung terjadi pada mereka yang

memiliki modal besar untuk memegang kendali monopoli. Di sektor ekonomi para *rent seeker* (pemburu rente) akan menguasai sumber daya, distribusi dan pasar, sementara di sektor publik menjadi pengontrol kebijakan baik secara eksekutif maupun legislatif. Perilaku ini tidak mungkin terjadi jika tidak ada kerjasama antara pemburu rente di sektor ekonomi dengan penguasa di sektor publik. *Rent seeking* timbul akibat perbuatan seseorang, kelompok atau organisasi tertentu terutama birokrasi atau politisi yang mengambil keuntungan materi sebesar-besarnya dari menjual kewenangan dan praktek manipulasi untuk mendukung pihak lain mengeksploitasi sumber sumber ekonomi. Praktek *rent seeking* pada akhirnya akan menyuburkan korupsi di suatu negara, sehingga muncul istilah negara bayangan (*shadow state*).

Negara bayangan memiliki sistem pemerintahan yang dikendalikan oleh kepentingan kelompok bisnis atau aktor-aktor lain nya diuar institusi negara. Aktor-aktor tersebut akan menyediakan barang dan jasa bagi pemerintah, dimana terdapat kewajiban pemerintah untuk membeli kepada mereka tanpa melalui prosedur pembelian yang legal. Kerjasama ini akan menimbulkan gejala monopoli di dalam penguasaan sumber-sumber utama ekonomi yang selalu diliputi ketidakpastian. Ciri dari negara bayangan adalah lebarnya jurang kemiskinan antara miskin dan kaya sebagai akibat tidak adanya aturan tegas yang memberikan akses kesejahteraan bagi kaum miskin. Para elit politik secara sistematis dan terstruktur menggunakan pengaruhnya untuk memenuhi setiap pengambilan keputusan dan perencanaan anggaran. Hal ini sudah terpola secara tidak langsung dalam sistem bisnis dan politik di Indonesia, dimana jika ingin menguasai bisnis

harus menggandeng pemerintah untuk melancarkan bisnis yang akan dijalankan, sehingga masyarakat yang akan dirugikan dengan adanya praktek *rent seeking*.

1.5.1.2 Hambatan Tarif dan Non Tarif

Setiap negara pasti memiliki strategi perdagangan untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri yang tidak dapat di produksi secara mandiri melalui mekanisme impor dari negara lain. Barang yang dapat di produksi sendiri dan jumlah nya cukup banyak akan dijual kepada negara yang lain yang membutuhkan barang tersebut untuk memperoleh keuntungan. Oleh karena itu diperlukan strategi ekonomi dari suatu negara untuk melindungi kepentingan perdagangan agar tidak mengganggu neraca ekonomi. Di perdagangan internasional untuk melindungi kepentingan perdagangan dalam negeri, dibagi kedalam dua teori hambatan dalam Maryansah (2018) yaitu:

1. Hambatan Tarif

Merupakan hambatan perdagangan internasional yang dibebankan pada bea masuk (pajak) terhadap barang-barang yang melewati batas suatu negara. Menurut tujuan nya, kebijakan tarif dapat di klarifikasikan sebagai :

- a. Tarif proteksi, yaitu pengenaan tarif bea masuk yang tinggi untuk mencegah atau membatasi impor barang tertentu.
- b. Tarif *revenue*, yaitu pengenaan tarif bea masuk yang bertujuan meningkatkan penerimaan negara.

Berdasarkan tujuan tersebut, fungsi tarif bea masuk adalah untuk mengatur perlingungan kepentingan ekonomi dalam negeri, sebagai salah satu sumber

penerimaan negara dan berfungsi untuk pemerataan distribusi pendapatan nasional.

Menurut Kartadjoemena (2001), faktor yang menyebabkan sulitnya penurunan tingkat tarif adalah sebagai berikut:

- a. Jenis tarif yang belum diturunkan oleh negara-negara maju adalah tarif bagi jenis produk yang secara politis cukup sensitif.
- b. Negara-negara maju berpendapat bahwa pada masa yang lalu negara berkembang telah banyak memperoleh keringan khusus. Oleh karena itu, negara berkembang juga diwajibkan memberikan kontribusi dalam hal penurunan tarif yang diterapkan secara mengikat.
- c. Pada sebagian negara maju dan sebagian negara berkembang, terdapat produk-produk yang tingkat tarif nya belum dikenakan tarif yang mengikat. Contohnya hasil pertanian yang pada umumnya disetujui bahwa prevalence of bound tariffs perlu ditingkatkan, namun sulit untuk mencapai kata sepakat mengenai hal ini.

2. Hambatan Non Tarif

Hambatan non tarif, merupakan suatu bentuk hambatan perdagangan yang berbentuk selain tarif (pajak) seperti kuota, lisensi impor, subsidi dan pajak anti *dumping*. Hal ini adalah salah satu cara untuk mengontrol jumlah perdagangan yang dilakukan oleh suatu negara dengan negara lain. Setiap hambatan perdagangan akan menciptakan kehilangan pendapatan karena tidak

memungkinkan pasar untuk berfungsi dengan baik. Pendapatan yang hilang akibat hambatan perdagangan tersebut bisa disebut kerugian ekonomi.

1.5.1.3 Peran dan Campur Tangan Pemerintah dalam Perekonomian

Dalam Perekonomian Pemerintah memiliki peran dalam kehidupan bernegara yang dapat diklasifikasikan menjadi tiga macam kelompok peran (Astawa,2009) yaitu:

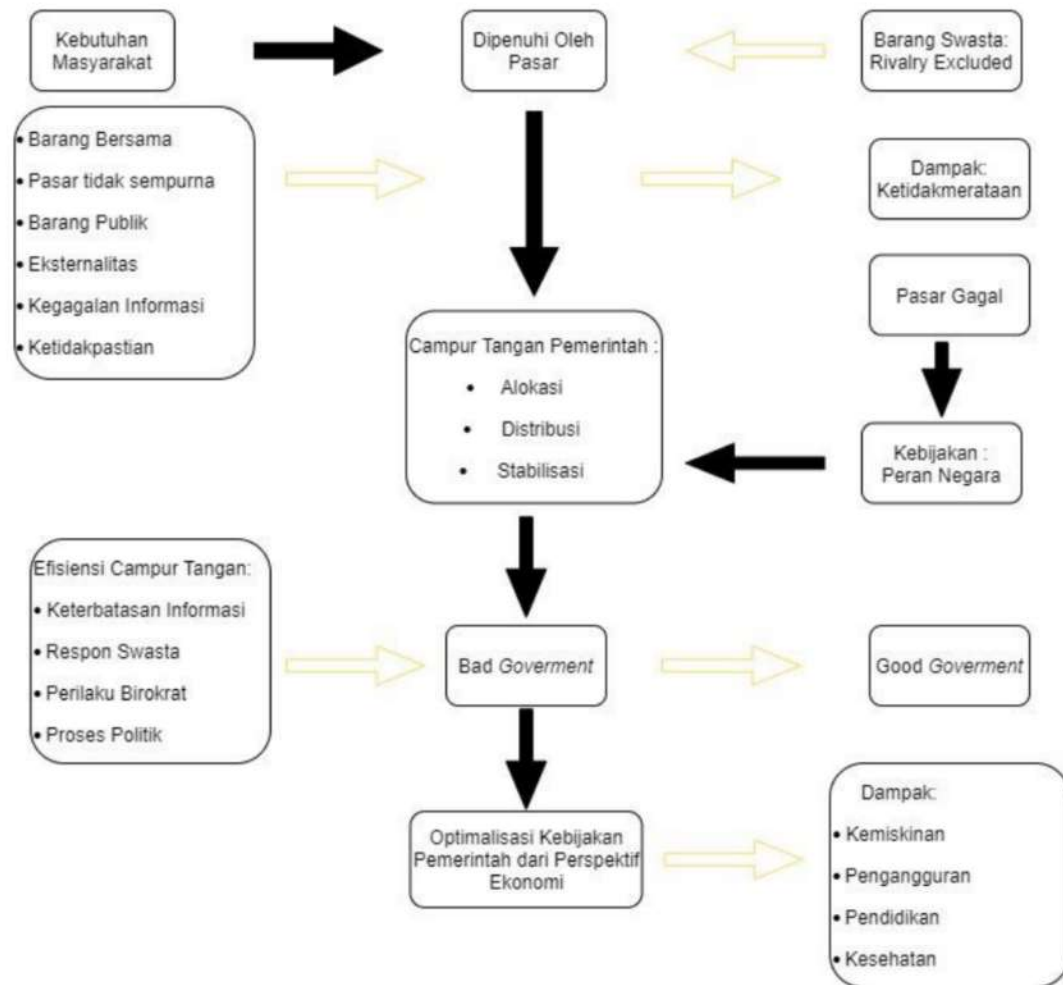
1. **Peranan alokasi**, yakni peranan pemerintah dalam mengalokasikan sumber daya ekonomi yang ada agar pemanfaatannya bisa optimal dan mendukung efisiensi produksi. Kegagalan pasar dan eksternalitas mengundang pemerintah untuk turut campur dalam perekonomian. Pemerintah harus merencanakan peraturan dan mengatur penggunaan sumber daya ekonomi yang ada agar teralokasi secara efisien. Peran alokatif ini tidak cukup sekedar melibatkan pemerintah selaku pelindung masyarakat, tapi juga menuntut pengeluaran biaya. Keterlibatan peran dan pengeluaran pemerintah biasanya cukup besar di negara-negara sedang berkembang termasuk Indonesia, karena pemerintah bertindak pula sebagai pelopor dan pengendali pembangunan.
2. **Peranan distributif**, yakni peranan pemerintah dalam mendistribusikan sumberdaya, kesempatan dan hasil-hasil ekonomi secara adil dan wajar. Pemilikan sumber daya, kesempatan dan hasil-hasil ekonomi secara adil dan wajar. Pemilikan sumber daya dan kesempatan ekonomi di setiap negeri acap kali tidak setara, baik di antara wilayah-wilayah negara yang bersangkutan maupun diantara sektor-sektor ekonomi. Begitu pula dengan

kecenderungan pembagian hasil-hasilnya. Kesenjangan pemilikan sumber daya dan kesempatan ekonomi akan cenderung mengkonsentrasikan kekuatan dan kekuasaan ekonomi di tangan segelintir pihak tertentu. Daya tawar (bargaining position) antar pelaku ekonomi menjadi tidak seimbang. Disisi lain ketidakseimbangan daya tawar dapat melemahkan pasar. Peran distributif pemerintah dapat ditempuh baik melalui jalur penerimaan maupun lewat jalur pengeluarannya. Di sisi penerimaan, pemerintah mengenakan pajak dan memungut sumber-sumber pendapatan lainnya untuk kemudian didistribusikan secara adil dan proporsional. Dengan pola serupa pula pemerintah membelanjakan pengeluarannya.

3. **Peran stabilitatif**, yakni peran pemerintah dalam memelihara stabilitas perekonomian dan memulihkannya jika berada dalam keadaan disequilibrium. Peranan ini bertolak dari kenyataan objektif sering tidak berdayanya pihak swasta mengatasi sejumlah masalah yang timbul, bahkan kadang-kadang tidak mampu menyelesaikan masalah mereka sendiri. Namun kadang kala ketidakberdayaan pihak swasta itu justru diciptakan sendiri secara subjektif oleh pemerintah, dalam arti pemerintah secara apriori berpandangan pihak swasta tidak mampu mengatasi masalahnya. Permasalahan stabilas harga sudah diketahui pemerintah dengan tiga hal yang menyebabkan kenaikan harga tahunan, yakni ketergantungan impor, kosentrasi distribusi dan lemahnya peran stabilitas bulog. Sejak krisis ekonomi 1997/1998 terjadi penurunan produksi komoditas penting di sektor pangan, seperti jagung, kedelai, daging dan

beras. Untuk mengatasi produksi yang menurun dan permintaan yang terus meningkat, impor merupakan jalan keluar yang diambil oleh pemerintah. Hampir semua komoditas impor pangan dikuasai oleh segelintir pelaku usaha melalui lisensi impor yang didapatkan. Ketergantungan terhadap impor disempurnakan dengan tingkat konsentrasi distribusi pelaku usaha atas beberapa komoditas pangan. Penguasaan jalur distribusi yang oligopolis bersumber dari dua hal yaitu tata niaga domestik yang konsentrik dan jalur impor. Tata niaga konsentrik sangat terasa di komoditas jagung, dimana produk jagung setelah di panen oleh petani langsung diangkut oleh distributor besar. Terakhir, pemerintah dapat mengendalikan harga jika memiliki badan penyangga yang memiliki kekuatan besar menstabilisasi pasokan pangan dan harga. Namun, Bulog hanya diberi kewenangan dalam komoditas beras saja sehingga harga komoditas pangan lain nya tidak dapat dikendalikan oleh pemerintah.

Gambar 1. 2 Alur Kebijakan Ekonomi



1.6 Operasionalisasi Konsep

1.6.1 Otoritas Penuh Pemerintah dalam Perekonomian

Di negara berkembang seperti Indonesia peran pemerintah dalam perekonomian harus dominan untuk melindungi terpenuhinya pasokan rantai pangan. Perbedaan antara masyarakat kaya dan miskin sangatlah jauh sehingga pemerintah harus menjadi terlibat aktif dalam perekonomian negara berkembang untuk mewujudkan keadilan. Keadaan ini justru dimanfaatkan oleh sebagian birokrat untuk mencari keuntungan dengan cara bekerjasama bersama pihak swasta. Perspektif yang diangkat oleh penulis dalam penelitian ini adalah

menitikberatkan pada perilaku para aktor-aktor negara (birokrat), aktor swasta (pedagang) dan dampak langsung di kalangan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan publik serta tahap implementasinya.

Otoritas pemerintah dalam operasionalisasi nya penulis menggunakan pendekatan pilihan publik dalam dua bagian yaitu *supply* (penawaran) dan *demand* (permintaan). Variabel supplier (pemasok) adalah pemerintah, birokrat, pengusaha, distributor sedangkan pada variabel demander (peminta) adalah konsumen (masyarakat), jenis komoditas, komoditas publik, komoditas individu (Rachbini). Pendekatan pilihan publik akan menunjukkan bahwa pemerintah dalam setiap tindakan nya selalu dimotivasi oleh kepentingan pribadi, sehingga akan merugikan masyarakat yang membutuhkan perlindungan ekonomi dari pemerintah. Hal ini seharusnya tidak boleh terjadi karena di sistem perekonomian negara berkembang masyarakat membutuhkan otoritas pemerintah dalam mengatur perekonomian untuk menghindari ketidakadilan oleh pihak swasta yang memiliki modal besar.

1.7 Metodologi Penelitian

1.7.1 Tipe Penelitian

Metode penelitian merupakan cara ilmiah untuk mendapatkan data dengan tujuan dan kegunaan tertentu. Metode penelitian adalah suatu sarana pemecahan masalah yang digunakan untuk menemukan, menggambarkan, mengembangkan dan mengetahui sesuatu kebenaran dari fenomena yang diteliti dengan cara mengumpulkan, menyusun suatu masalah sesuai dengan aturan yang berlaku dalam karya ilmiah. Cara ilmiah berarti kegiatan penelitian didasarkan pada ciri-

ciri keilmuan, yaitu rasional, empiris, dan sistematis Sugiyono (2007: 8). Metode penelitian pada dasarnya merupakan cara ilmiah untuk mendapatkan data dengan tujuan dan kegunaan tertentu. Berdasarkan hal tersebut terdapat empat kata kunci yang perlu diperhatikan yaitu cara ilmiah, data, tujuan dan kegunaan. Metode penelitian dibagi menjadi dua yaitu kualitatif dan kuantitatif. Bogdan dan Taylor (Moleong, 2002:9) mendefinisikan penelitian kualitatif sebagai penelitian yang menghasilkan data berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati.

Dalam penelitian ini peneliti menggunakan metode penelitian kualitatif dengan pendekatan deskriptif. Metode penelitian kualitatif deskriptif adalah metode penelitian yang digunakan untuk meneliti pada kondisi obyek yang alamiah dimana peneliti adalah instrumen kunci, teknik pengumpulan data dilakukan secara triangulasi, analisis data bersifat induktif/kualitatif, dan hasil penelitian kualitatif lebih menekankan makna dari generalisasi. Penggunaan metode kualitatif deskriptif dikarenakan peneliti ingin menjelaskan bagaimana peran pemerintah dalam hal ini pemerintah Kota Semarang dalam mengatur pasokan daging sapi impor untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dari aktor-aktor kunci.

1.7.2 Lokasi Penelitian

Penelitian kualitatif merupakan studi yang berlangsung dalam situasi ilmiah, dalam arti penelitian tidak melakukan manipulasi latar (*setting*) penelitian. Oleh karena itu penelitian ini dilakukan di tempat-tempat yang berkaitan langsung dengan penelitian yang akan dilakukan. Lokasi penelitian ini secara garis besar

dilakukan di lingkup Pemerintah Kota Semarang, instansi terkait dan perusahaan swasta yang memiliki barang berupa daging sapi impor.

1.7.3 Jenis dan Sumber Data

Data merupakan hal yang penting dalam penelitian dimana setiap peneliti pasti memerlukan data. Sumber data merupakan subyek dimana suatu data berhasil dihimpun sebagai penyusunan hasil penelitian. Dalam penelitian ini sumber data yang digunakan adalah:

1. Data Primer (Data Utama)

Data primer adalah data yang langsung memberikan data kepada pengumpul data. Data yang diperoleh dari hasil wawancara dengan informan yang dipandang mengetahui persoalan yang diteliti. Data primer di dapat dari sumber informan yaitu individu atau perseorangan yang dilakukan melalui proses wawancara oleh peneliti. Data primer antara lain catatan hasil wawancara dan observasi di lapangan.

2. Data Sekunder (Data Pendukung)

Data sekunder adalah sumber yang tidak langsung memberikan data kepada pengumpul data, misalnya melalui dokumen dokumen yang dapat mendukung penelitian dan situs – situs internet mengenai penelitian terkait. Jurnal ilmiah, arsip dari Badan Pusat Statistik, pernyataan tokoh dan sebagainya, bersifat mendukung pembahasan, data diperoleh secara tidak langsung dari sumbernya dan dokumentasi

1.7.4 Teknik Pengumpulan Data

Dalam suatu penelitian, penggunaan metode dengan tepat diperlukan untuk memilih, menyusun teknik dan alat pengumpulan data yang relevan. Kemampuan dalam memilih, menyusun dan mengumpulkan data ini sangat berpengaruh terhadap objektivitas hasil penelitian. Dengan mempertimbangkan hal tersebut, terdapat dua teknik pengumpulan data yang digunakan guna untuk memenuhi validitas dan reabilitas data antara lain:

1.7.4.1 Wawancara

Wawancara adalah kegiatan yang dilakukan untuk mengungkapkan informasi pertanyaan langsung oleh pewawancara kepada responden dengan jawaban yang dicatat maupun di rekam. Menurut ibid pada halman 39 wawancara digunakan untuk mengetahui bagaimana upaya dan hambatan pemerintah Kota Semarang untuk memenuhi kebutuhan daging sapi di Kota Semarang.

1.7.4.2 Dokumentasi

Dokumentasi adalah teknik pengambilan data dengan metode dokumentasi dengan data – data yang dikumpulkan merupakan data sekunder, sedangkan untuk data primer diperoleh melalui hasil wawancara.

1.7.4.3 Penelitian Kepustakaan

Penelitian kepustakaan pengambilan teknik data dengan cara mengumpulkan buku- buku, literature, jurnal ilmiah dengan berbagai sumber lain yang berkaitan dengan penelitian ini.

1.7.5 Teknik Analisis Data

Analisis data digunakan pada saat peneliti melakukan wawancara terhadap informan. Apabila masih belum cukup maka peneliti akan melanjutkan wawancara lebih mendalam agar mendapat data yang diperlukan. Dengan tujuan untuk menyusun data dalam cara yang lebih bermakna sehingga data yang diperoleh dapat dipahami dengan mudah. Proses analisis data dimulai dengan menelaah seluruh data yang tersedia dari berbagai sumber wawancara, pengamatan dalam lapangan, dokumen pribadi, dokumen resmi dan sebagainya.

Dalam analisis data kualitatif terdapat tiga alur yang terjadi ketika data yang terkumpul untuk dikelola dengan menggunakan teknik – teknik sebagai berikut :

1. Reduksi Data

Reduksi data dapat diartikan sebagai proses pemilihan, pemusatan dan perhatian pada pengabstrakan dan transformasi data kasar yang muncul dari catatan – catatan tertulis di lapangan. Data – data yang diperoleh dari lapangan kemudian digunakan untuk mereduksi atau memilih sesuai tema dan polanya peneliti yang akan memfokuskan pada data – data yang diperlukan sehingga dapat ditarik kesimpulan dan diverifikasi.

2. Penyajian Data

Penyajian data dapat diartikan sebagai informasi tersusun untuk memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan tindakan. Penyajian data dapat digunakan untuk mempermudah memahami mengenai isu yang diangkat oleh peneliti.

3. Menarik Kesimpulan

Analisis data yang terakhir digunakan adalah menarik kesimpulan dan memverifikasi. Kesimpulan – kesimpulan akhir mungkin muncul sampai pengumpulan data terakhir, tergantung pada besarnya catatan di lapangan, pengkodean, isu – isu yang diangkat dan metode yang dilakukan dalam penelitian tersebut. Kesimpulan juga harus diverifikasi selama penelitian berlangsung, makna yang muncul dari data harus diuji kebenaran dan validitasnya.