

# I. PENDAHULUAN

## 1.1. Latar Belakang

Pangan merupakan salah satu kebutuhan pokok manusia. Pangan dapat bersumber dari tumbuhan dan hewan. Salah satu sumber pangan asal hewan adalah daging. Saat ini telah terjadi peningkatan kebutuhan konsumsi pangan asal hewan disebabkan adanya peningkatan jumlah penduduk, adanya perubahan selera konsumen serta timbulnya kesadaran akan kebutuhan protein (Nuryadi dan Wahjuningsih, 2011). Daging, telur dan susu termasuk komoditas pangan dengan protein yang tinggi (Priyanto, 2005). Untuk komoditas daging, maka daging sapi merupakan komoditas yang diminati diantara daging kerbau, kambing ataupun daging babi (Pakpahan, 2012).

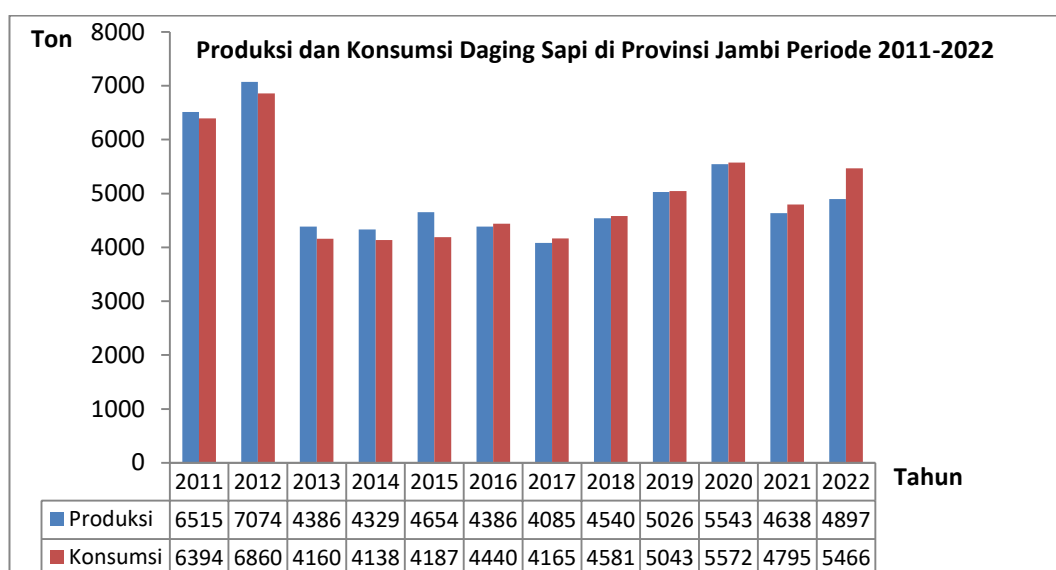
Peningkatan konsumsi daging sapi yang terjadi secara nasional tidak seimbang dengan produksi daging sehingga terjadi kurangnya persediaan daging sapi dan memicu timbulnya impor daging sapi yang cukup besar. Menurut Ilham *et al.* (2015) bahwa produksi daging dalam negeri hanya memenuhi 65 % kebutuhan daging secara nasional sedangkan sisanya dipenuhi dari impor daging beku dan impor sapi bakalan. Data pada akhir tahun 2023 menyatakan bahwa ketergantungan Indonesia terhadap daging impor masih sangat tinggi, yaitu sekitar 300.000 ton, jumlah ini setara dengan 40 % dari kebutuhan daging sapi di Indonesia (Syarkawi, 2023).

Berdasarkan data Direktorat Jenderal Peternakan dan Kesehatan Hewan (2020) dari lima tahun terakhir sejak tahun 2017 menunjukkan bahwa produksi daging sebesar 486.320 ton lebih rendah dibanding produksi daging tahun 2016 yang tercatat sebesar 518.484 ton, selanjutnya pada tahun 2018 dan 2019 produksi daging tercatat masing-masing sebesar 497.972 ton dan 504.802 ton, untuk produksi daging pada tahun 2020 dan tahun 2021 masing-masing adalah 453.418 ton dan 487.802 ton. Berdasarkan data Peternakan dalam Angka tahun 2022 produksi daging Sapi menurun hingga menjadi 436.700 ton sedangkan konsumsi tahun 2022 sebanyak 695.390 ton.

Kesenjangan yang terjadi antara produksi dan konsumsi daging yang cukup besar diisi oleh impor daging dan bakalan yang jumlahnya mencapai 40 % dari

kebutuhan daging Indonesia (Syarkawi, 2023). Penyebab rendahnya produksi daging di Indonesia menurut Muladno (2013) adalah kondisi pengusahaan ternak di Indonesia saat ini menunjukkan bahwa lebih dari 98 % ternak dikuasai 6,5 juta peternak kecil dengan skala kepemilikan 2-3 ekor per peternak, ternak dipelihara di belakang rumah dan peternak memberi makan di sisa waktunya setelah usaha pokoknya selesai dan hanya kurang 2 % sapi dikuasai perusahaan ternak besar di Indonesia. Kepemilikan ternak sapi pada masyarakat peternak sapi potong di Indonesia relatif sedikit hanya berkisar 1-3 ekor sehingga pendapatan yang diperoleh dari usaha ternak tergolong kecil dan kondisi ini yang menyebabkan kurangnya semangat beternak pada masyarakat (Hasanah *et al.*, 2019). Rendahnya produksi daging di Indonesia juga disebabkan beberapa faktor yaitu lambatnya siklus produksi, *calving Interval* yang panjang, rendahnya penggunaan teknologi dan terjadinya wabah penyakit ( Subagyo, 2009 ; Ashari *et al.*, 2012).

Di Provinsi Jambi, kondisi peternakan khususnya produksi dan konsumsi daging sapi berdasarkan data statistik Dinas Tanaman Pangan Hortikultura dan Peternakan Provinsi Jambi dapat dilihat pada gambar 1.1.



Sumber Data : Dinas Tanaman Pangan Hortikultura Dan Peternakan Provinsi Jambi 2022

Gambar 1.1. Produksi dan konsumsi daging Provinsi Jambi periode 2011-2022.

Gambar 1.1 menunjukkan nilai produksi dan konsumsi daging sapi di Provinsi Jambi yang berfluktuatif. Pada diagram diatas terlihat bahwa nilai produksi pada tahun 2011 hingga tahun 2015 masih lebih tinggi dibanding dengan nilai konsumsi, hal ini berhubungan dengan banyaknya jumlah ternak dan daging

yang masuk ke Provinsi Jambi dari tahun 2011 hingga tahun 2015 sedangkan sejak tahun 2016 nilai konsumsi cenderung lebih besar dari nilai produksi daging sapi. Provinsi Jambi masih mengalami defisit daging sapi, hal ini juga dapat dilihat berdasarkan data statistik peternakan Dinas Tanaman Pangan Hortikultura dan Peternakan Provinsi Jambi bahwa pada periode tahun 2011-2022, terjadi pemasukan ternak dan daging sapi dari luar Provinsi Jambi, untuk memenuhi kebutuhan daging sapi di Provinsi Jambi. Pemasukan ternak dan daging sapi ke Provinsi Jambi periode tahun 2011–2022 dapat dilihat pada tabel 1.1.

Tabel 1.1. Pemasukan ternak dan daging sapi di Provinsi Jambi

| No. | Tahun | Jumlah Ternak<br>(ekor) | Jumlah Daging<br>(ton) |
|-----|-------|-------------------------|------------------------|
| 1.  | 2011  | 50.198                  | 1.040,238              |
| 2.  | 2012  | 38.788                  | 736,342                |
| 3.  | 2013  | 23.411                  | 523,980                |
| 4.  | 2014  | 44.655                  | 576,275                |
| 5.  | 2015  | 44.077                  | 476,411                |
| 6.  | 2016  | 35.294                  | 554,163                |
| 7.  | 2017  | 29.211                  | 571,566                |
| 8.  | 2018  | 20.424                  | 285,536                |
| 9.  | 2019  | 15.547                  | 299,866                |
| 10. | 2020  | 10.549                  | 384,937                |
| 11. | 2021  | 10.399                  | 415,295                |
| 12. | 2022  | 8.973                   | 865,825                |

\*Dinas Tanaman Pangan Hortikultura dan Peternakan Provinsi Jambi

Peningkatan konsumsi daging sapi yang terjadi menyebabkan peningkatan kebutuhan akan daging sapi. Peningkatan konsumsi daging tidak diikuti oleh peningkatan produksi daging sehingga terjadi selisih antara produksi dan konsumsi daging sapi. Rendahnya pertumbuhan produksi daging sapi disebabkan rendahnya tingkat produktivitas ternak sapi potong. Pertumbuhan produksi daging sapi yang lambat juga disebabkan oleh siklus produksi sapi di mana jarak beranak (*calving interval*) relatif panjang, ditambah lagi dengan kurangnya pemakaian teknologi budidaya ternak dan rata-rata usaha sapi potong masih sebagai pekerjaan sampingan serta adanya wabah penyakit (Ashari *et al.*, 2012).

Rencana strategis Direktorat Jenderal Peternakan dan Kesehatan Hewan tahun 2020–2024 menyatakan bahwa visi Direktorat Jenderal Peternakan dan Kesehatan Hewan adalah terwujudnya peternakan Indonesia yang berdaya saing dan berkelanjutan dalam mewujudkan pertanian Indonesia maju, mandiri dan

modern. Salah satu misi untuk pencapaian visi tersebut adalah meningkatkan ketersediaan bibit/benih ternak yang berkualitas dan berkelanjutan dengan sasaran program peningkatan ketersediaan pangan asal ternak.

Pemerintah telah melakukan upaya dalam rangka peningkatan ketersediaan pangan asal ternak dengan melakukan berbagai kebijakan program peningkatan populasi ternak sapi yang telah dimulai sejak tahun 2000. Haddi *et al.* (2011) menjelaskan bahwa pada tahun 2000 pemerintah telah mencanangkan program kecukupan daging sapi, dengan target pencapaian swasembada daging sapi pada tahun 2005, namun belum berhasil mencapai target. Daryanto (2011) menyatakan bahwa program kecukupan daging sapi 2005 ini lebih banyak bersifat rencana dan tidak didukung oleh anggaran yang memadai sehingga sulit mencapai target. Pada tahun 2005, pemerintah kembali mencanangkan program peningkatan populasi ternak sapi yaitu program percepatan swasembada daging sapi (PPSDS), dengan tujuan mencapai swasembada daging sapi dengan target capaian 2010. Boediyana (2009) bahwa PPSDS belum berjalan dengan baik, terbukti pemenuhan kebutuhan daging sapi secara nasional ditutup dengan impor sebesar 30 % dari kebutuhan, kurangnya dukungan pendanaan dan perhatian pemerintah masih dirasakan.

Dalam rencana strategis Kementerian Pertanian 2010-2014 menunjukkan ada empat target utama yang akan dicapai atau dipertahankan, salah satunya adalah pencapaian swasembada daging (Ashari *et al.*, 2012). Tetap dalam rangka kemandirian pangan pemerintah melanjutkan lagi dengan program swasembada daging sapi 2014 (PSDS 2014), dilanjutkan dengan program gertak birahi dan inseminasi buatan (GBIB), hingga program upaya khusus sapi induk wajib bunting (UPSUS SIWAB). Sulaiman *et al.* (2018) menyatakan bahwa program UPSUS SIWAB diharapkan dapat mendongkrak populasi sapi dalam negeri sehingga berkembang dengan baik. Pada tahun 2020 pemerintah memperluas cakupan output kegiatan, bukan hanya penambahan populasi akan tetapi sampai dengan penyediaan produksi daging sapi dalam negeri melalui program sapi kerbau komoditas andalan negeri (SIKOMANDAN) yang tertuang dalam Permentan Nomor 17 Tahun 2020 (Iman *et al.*, 2021).

Provinsi Jambi menjadi salah satu bagian dari pelaksanaan program percepatan peningkatan populasi ternak sapi yang telah dimulai dari tahun 2000 dan masih berlangsung hingga saat ini dengan berbagai dinamika kebijakan

ataupun program dari periode per periode. Program percepatan peningkatan populasi ternak sapi merupakan kebijakan yang dilakukan pemerintah dalam usaha mengatasi kekurangan produksi daging sapi. Berdasarkan teori kebijakan bahwa upaya pemerintah atau instrumen utama pemerintah untuk menyelesaikan suatu masalah yang terjadi di tengah masyarakat dan memperbaiki kondisi kehidupan warga merupakan kebijakan publik (Akib, 2010 ; Dun, 2015). Dalam teori kebijakan Edwards (1980) disebutkan bahwa kebijakan dipengaruhi oleh empat faktor yang mempengaruhi dan menentukan keberhasilan suatu implementasi kebijakan, yang saling terkait satu dengan yang lain, keempat faktor tersebut adalah komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi.

Program peningkatan populasi yang merupakan kebijakan publik harus selalu mampu beradaptasi terhadap perubahan dan dinamika lingkungan. Sebagai suatu kebijakan publik, program percepatan peningkatan populasi ternak sapi yang telah dilaksanakan dari tahun ketahun seharusnya mampu menjawab tantangan yang akan dihadapi pada masa depan. Menurut John, P. (2013) bahwa kebijakan publik harus selalu mampu beradaptasi terhadap perubahan dan dinamika lingkungan sehingga kebijakan publik seharusnya mencakup dua hal yaitu bagaimana membangun kebijakan publik yang mampu menjawab realitas sistem kebijakan yang ada dan juga bagaimana membangun kebijakan publik yang mampu menjawab tantangan yang akan dihadapi pada masa depan. Program percepatan peningkatan populasi ternak sapi telah beberapa kali dilaksanakan. Pelaksanaan program percepatan peningkatan populasi ternak sapi mengalami beberapa kali perubahan target, perubahan struktur pelaksana bahkan perubahan nama yang tentunya merupakan dinamika dari program percepatan peningkatan populasi ternak sapi tersebut sebagai upaya pemerintah mencukupi kebutuhan daging sapi dan mencapai swasembada daging.

Berdasarkan beberapa hal diatas maka penulis tertarik melakukan penelitian dengan judul “DINAMIKA PROGRAM PERCEPATAN PENINGKATAN POPULASI TERNAK SAPI DI PROVINSI JAMBI PERIODE TAHUN 2011-2022”. Dalam penelitian ini akan dilakukan kajian, analisis dan evaluasi terhadap dinamika program percepatan peningkatan populasi ternak sapi khususnya pada implementasi pencapaian peningkatan jumlah populasi untuk masing-masing program percepatan peningkatan populasi ternak sapi, perbandingan beberapa

faktor dinamika populasi yang terjadi dari implementasi masing-masing program percepatan peningkatan populasi ternak sapi, analisis efektifitas masing-masing program percepatan peningkatan populasi ternak sapi berdasarkan teori kebijakan publik dan faktor-faktor yang mempengaruhi secara langsung dan tidak langsung pencapaian hasil dari masing- masing program percepatan peningkatan populasi khususnya di Provinsi Jambi sehingga diharapkan dapat memperoleh program percepatan peningkatan populasi yang sesuai dan cocok dalam upaya peningkatan populasi ternak sapi di Provinsi Jambi dan mendukung usaha pencapaian swasembada daging sapi.

### **1.2. Perumusan Masalah**

1. Bagaimana hasil pencapaian implementasi program percepatan peningkatan populasi dan perbandingan beberapa faktor dinamika populasi yang terjadi dari masing-masing program percepatan peningkatan populasi ternak sapi (PSDS, GBIB, UPSUS SIWAB, SIKOMANDAN) di Provinsi Jambi ?
2. Bagaimana efektifitas kebijakan implementasi berbagai program percepatan peningkatan populasi ternak sapi (PSDS, GBIB, UPSUS SIWAB, SIKOMANDAN) di Provinsi Jambi berdasarkan efektifitas komunikasi, efektifitas sumber daya, efektifitas disposisi dan efektifitas struktur birokrasi ?
3. Bagaimana pengaruh langsung dan tidak langsung faktor-faktor penentu percepatan peningkatan populasi dari berbagai program percepatan peningkatan populasi ternak sapi (faktor kelahiran, kematian, pemotongan, pemasukan dan pengeluaran ternak serta jumlah akseptor IB dan dosis IB ) di Provinsi Jambi ?

### **1.3. Tujuan**

1. Mengetahui pencapaian implementasi program percepatan peningkatan jumlah populasi dan perbandingan beberapa faktor dinamika populasi yang terjadi dari masing-masing program percepatan peningkatan populasi ternak sapi (PSDS, GBIB, UPSUS SIWAB, SIKOMANDAN) di Provinsi Jambi.
2. Mengetahui efektifitas kebijakan implementasi berbagai program percepatan peningkatan populasi ternak sapi di Provinsi Jambi berdasarkan efektifitas komunikasi, efektifitas sumber daya, efektifitas disposisi dan efektifitas

struktur birokrasi sehingga ditemukan program peningkatan populasi ternak yang paling efektif di Provinsi Jambi.

3. Mengetahui pengaruh langsung dan tidak langsung faktor-faktor penentu percepatan peningkatan populasi ternak sapi (faktor kelahiran, kematian, pemotongan, pemasukan dan pengeluaran ternak serta jumlah akseptor IB dan dosis IB) sehingga dapat disusun simulasi dan model program percepatan peningkatan populasi ternak sapi dalam upaya pemenuhan kebutuhan daging sapi dan pencapaian swasembada daging sapi di Provinsi Jambi.

#### **1.4. Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan memberikan manfaat dalam hal :

##### **A. Secara teori :**

1. Manfaat keilmuan dari penelitian ini adalah untuk pengembangan disiplin ilmu sosial ekonomi peternakan, khususnya kebijakan publik peternakan untuk program percepatan peningkatan populasi ternak sapi dalam upaya mencapai swasembada daging sapi di Provinsi Jambi
2. Mendapatkan informasi hasil capaian dari pelaksanaan program dan efektifitas masing-masing program percepatan peningkatan populasi ternak sapi yang telah dilaksanakan di Provinsi Jambi pada periode tahun 2011 – 2022.
3. Mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi hasil program peningkatan populasi ternak sapi baik secara langsung maupun tidak langsung.
4. Dapat menyusun simulasi program percepatan peningkatan populasi ternak sapi di Provinsi Jambi berdasarkan hasil penelitian yang diperoleh.

##### **B. Secara aplikasi:**

1. Bagi pemerintah sebagai pengambil kebijakan, bermanfaat sebagai informasi dalam menyusun kebijakan program pengembangan dan peningkatan populasi ternak sapi potong berdasarkan kelebihan dan kekurangan program yang telah dilaksanakan dalam rangka mencapai swasembada daging sapi
2. Bagi peternak diharapkan mendapatkan informasi teknis dalam pengembangan usaha peternakan dan upaya peningkatan populasi ternak sehingga mendapatkan produktifitas yang lebih baik
3. Sebagai referensi bagi penelitian selanjutnya.