

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang Masalah**

Kebutuhan daging sapi sebagai salah satu sumber protein hewani semakin meningkat sejalan dengan meningkatnya kesadaran masyarakat terhadap pentingnya gizi yang seimbang, penambahan penduduk dan meningkatnya daya beli masyarakat. Sapi potong merupakan komoditas unggulan di sektor peternakan, karena pada tahun 2014 saja telah mampu menyumbang 66 % atau lebih 350.000 ton dari total produksi daging dalam negeri yang sebesar lebih 530.000 ton (Siregar, 2016). Namun demikian, kemampuan produksi daging sapi dalam negeri tersebut belum mampu mencukupi kebutuhan nasional, sehingga menyebabkan impor sapi hidup, daging sapi maupun jeroan sapi masih terus tinggi.

Sebagai gambaran pentingnya peternakan sapi di Indonesia adalah masih tergantungnya dari suplai Luar Negeri. Untuk memenuhi kebutuhan daging serta sapi bakalan yang akan digemukkan oleh feedloter sampai saat ini masih tergantung pada impor. Data Asosiasi Produsen Daging dan Feedloter Indonesia (APFINDO) menunjukkan bahwa tidak kurang dari 200.000 ekor sapi bakalan per tahun diimpor dari luar negeri, bahkan sumber lain menyebutkan sampai mencapai 400.000 ekor per tahun. Ternak sapi memiliki peran penting dan peluang pasar yang menggembirakan karena merupakan ternak unggulan penghasil daging nasional. Di beberapa daerah, pemeliharaan sapi dilakukan

secara terpadu dengan tanaman yang dikenal dengan sistem integrasi ternak-tanaman.

Pengembangan bisnis peternakan mempunyai tantangan yang cukup besar akibat perubahan ekonomi kedepan. Melambatnya pertumbuhan ekonomi yang berakibat pada penurunan daya beli perlu diantisipasi. Adanya liberalisasi perdagangan dunia yang akan meminimumkan restriksi perdagangan antar negara menimbulkan persaingan ketat antar negara di pasar dalam negeri maupun pasar internasional. Salah satu cara yang tepat untuk dapat memenangkan persaingan adalah melalui peningkatan daya saing, baik dari sisi permintaan maupun dari sisi penawaran (Budiyono, 2014).

Menurut Saragih (2015), ternak sapi, khususnya sapi potong merupakan salah satu sumber daya penghasil bahan makanan berupa daging yang memiliki nilai ekonomis tinggi dan penting artinya di dalam kehidupan masyarakat. Sebab seekor atau kelompok ternak sapi bisa menghasilkan berbagai macam kebutuhan, terutama sebagai bahan makanan berupa daging, disamping hasil ikutan lainnya seperti pupuk kandang, kulit, tulang dan lain sebagainya. Daging sangat besar manfaatnya bagi pemenuhan gizi berupa protein hewani. Sapi sebagai salah satu hewan pemakan rumput sangat berperan sebagai pengumpul bahan makanan bergizi rendah yang dirubah menjadi bahan bergizi tinggi, kemudian diteruskan kepada manusia dalam bentuk daging. Menurut Dirjen Peternakan (2016), Indonesia telah berhasil dalam swasembada daging ayam dan telur, namun data statistika peternakan mengungkapkan bahwa Indonesia belum dapat memenuhi

tingkat konsumsi daging masyarakat yang semakin menanjak tiap tahunnya seiring dengan membaiknya perekonomian masyarakat. Laju konsumsi daging sapi belum dapat tertutupi dengan laju produksi daging sapi dalam negeri. Kebutuhan daging sapi Nasional pada Tahun 2008, sebesar 60% dipasok dari produksi dalam negeri dan 40% dipenuhi melalui impor, yaitu dalam bentuk daging dan jerohan beku sebesar 70 ribu ton dan impor sapi bakalan mencapai 630 ribu ekor.

Sebagai salah satu provinsi yang memiliki pertumbuhan ekonomi yang stabil, Sumatera Utara merupakan kawasan industri penting di Indonesia. Berbagai Industri penting di wilayah ini, seperti peternakan, pertanian dan perkebunan (terutama kelapa sawit dan karet) menyebabkan peningkatan secara nyata pendapatan domestik regional. Peningkatan ekonomi tersebut berpengaruh terhadap pola konsumsi masyarakat setempat, yang secara langsung mendorong peningkatan permintaan terhadap bahan pangan yang diketahui masyarakat memiliki nilai gizi yang tinggi seperti daging, susu dan lainnya. Akibatnya penyediaan produk ternak termasuk daging sapi di wilayah Sumatera Utara dituntut untuk terus meningkat.

Tingginya konsumsi masyarakat akan daging yang tidak berbanding lurus dengan ketersediaan sapi lokal, membuat ketergantungan impor daging sapi sulit untuk dibendung. Di Sumatera Utara (Sumut), rata-rata kebutuhannya sebanyak tiga ribu ekor per bulan. Walaupun begitu, stok daging sapi di Sumut

selalu dalam kondisi yang aman. Sebab untuk memenuhi kebutuhan masyarakat, secara berkesinambungan sapi impor bakalan asal Australia dikirim ke Indonesia.

Berdasarkan Perda Provinsi Sumatera Utara No. 3 Tahun 2001 tentang Dinas-Dinas Daerah Provinsi Sumatera Utara menjelaskan bahwa Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan Provinsi Sumatera Utara merupakan salah satu Dinas Daerah dalam kedudukannya pada organisasi Pemerintah Provinsi Sumatera Utara. Tugas dan fungsi dari Dinas ini dijabarkan dalam Keputusan Gubernur Sumatera Utara No. 3 Tahun 2012 tentang tugas, fungsi, dan uraian tugas Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan Provinsi Sumatera Utara dan keputusan Gubernur Sumatera Utara Nomor 70 Tahun 2011 tentang organisasi, tugas, fungsi dan uraian tugas Unit Pelaksana Teknis pada Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan Provinsi Sumatera Utara.

Berdasarkan Keputusan Gubernur di atas, maka tugas Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan Provinsi Sumatera Utara adalah melaksanakan urusan pemerintahan daerah/kewenangan provinsi, dibidang sarana dan prasarana peternakan, budidaya ternak, kesehatan hewan dan pembinaan usaha peternakan serta tugas pembantuan. Dalam melaksanakan tugas di atas, maka Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan Provinsi Sumatera Utara memiliki visi sebagai berikut : *Terwujudnya Swasembada Pangan Asal Ternak yang Berkelanjutan dan Berdaya Saing Menuju Masyarakat yang Sehat, Mandiri dan Sejahtera.*

Dalam mewujudkan visi tersebut di atas, maka Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan memiliki 4 misi yaitu :

1. Menyediakan pangan asal ternak yang cukup, baik kuantitas maupun kualitas yang berdaya saing
2. program pengembangan dan penyebaran budidaya sapi di Provinsi Sumatera Utara Memberdayakan sumber daya manusia dan teknologi peternakan secara optimal
3. Menciptakan peluang usaha untuk meningkatkan pendapatan peternak dan kesejahteraan masyarakat
4. Menciptakan lapangan pekerjaan dibidang agribisnis peternakan

Program Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan Provinsi Sumatera Utara mencakup serangkaian kegiatan yang dilakukan secara sistematis untuk pencapaian tujuan visi misi SKPD sebagai bagian integral dari visi misi provinsi. Salah satu program yang dilaksanakan oleh Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan Provinsi Sumatera Utara program pengembangan dan penyebaran budidaya sapi yang telah dilaksanakan sejak tahun 2014.

Tujuan utama yang harus dicapai adalah terpenuhinya pangan asal ternak bagi masyarakat, bahan baku industry dan ekspor. Tujuan ini dicapai melalui program peningkatan produksi hasil peternakan, dengan indikator kinerja utama (IKU) adalah pencapaian produksi daging 141.687 ton (2014) meningkat menjadi 164.792 ton pada tahun 2018. Tujuan utama lainnya adalah optimalisasi pemanfaatan teknologi peternakan yang dicapai melalui program peningkatan pemanfaatan teknologi, khususnya pemanfaatan teknologi Inseminasi Buatan (IB). Indikator kinerja utama dari program ini adalah pencapaian jumlah akseptor IB

dari 56.000 ekor (2014) menjadi 78.670 ekor pada tahun 2018. IKU lainnya adalah jumlah kelahiran IB yang mencapai 40.000 ekor (2014) dan meningkat menjadi 56.642 ekor pada tahun 2018. Untuk melaksanakan program tersebut diperlukan dana sebesar Rp. 5 M (2014) dan meningkat menjadi RP 8,745 M pada tahun 2018.

Tujuan berikutnya adalah meningkatnya pendapatan dan kesejahteraan peternak yang dilakukan melalui program peningkatan kesejahteraan peternak dengan indicator nilai tukar peternak (NTP). Pada tahun 2014, NTP diharapkan mencapai 107,32 dan meningkat menjadi 109,88 pada tahun 2018. Selanjutnya tersedianya kesempatan kerja dan berusaha merupakan tujuan utama lainnya yang dicapai melalui program pengembangan agribisnis, dengan indicator berupa kontribusi peternakan terhadap PDRB regional Sumatera Utara.. Pencapaian PDRB asal subsector peternakan pada tahun 2014 diharapkan mencapai 1,97% dari PDRB Provinsi Sumatera Utara. Selanjutnya walaupun secara absolute diharapkan PDRB asal peternakan meningkat, namun dengan peningkatan sub-sektor lainnya, maka diprediksikan kontribusi PSDR asal peternakan menurun menjadi 1,79% pada tahun 2018. Untuk itu diperlukan dana sejumlah Rp. 5 M pada tahun 2014, dan meiningkat menjadi Rp. 8,745 M pada tahun 2018.

Pada Tahun 2016 Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan Provinsi Sumatera Utara melaksanakan program pengembangan dan penyebaran budidaya sapi di Provinsi Sumatera Utara, yang tersebar pada 14 kabupaten yaitu Serdang Bedagai, Padang Lawas Utara, Padang Lawas, Toba Samosir, Tapanuli Utara,

Simalungun, Batu Bara, Tapanuli Selatan, Deli Serdang, Asahan Langkat, Karo, Pak Pak Bharat, dan Labuhanbatu, yang terbagi dalam 33 Kelompok sasaran (Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan Provinsi Sumatera Utara, 2017), namun dalam pelaksanaan masih menemukan berbagai permasalahan.

Terdapat beberapa kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan program pengembangan dan penyebaran budidaya sapi di Sumatera Utara yaitu antara lain:

1. Sistem pemeliharaan sapi potong di Sumatera Utara kebanyakan masih secara tradisional.
2. Peternak-peternak sapi kebanyakan tidak melakukan sistem seleksi yang benar dalam pemeliharaan sapi.
3. Kurangnya pemanfaatan lahan untuk ditanami hijauan makanan ternak, sehingga terkendala dalam penyediaan pakan.
4. Peternak rakyat kebanyakan tidak melakukan perawatan kesehatan seperti vaksinasi yang rutin sehingga ternaknya mudah terkena penyakit.
5. Masih kuatnya anggapan para peternak rakyat bahwa sapi potong lokal mempunyai produktivitas yang rendah atau secara ekonomis kalah jauh dibandingkan dengan sapi potong silangan. Akibatnya minat peternak memelihara sapi potong lokal semakin menurun diganti dengan pemeliharaan sapi silangan.

Dari pengalaman dan pengamatan penulis terdapat perbedaan yang jelas antara kenyataan yang ada dengan kondisi yang diharapkan. Untuk menilai

sejauhmana keberhasilan program pengembangan dan penyebaran budidaya sapi di Sumatera Utara inilah yang mendorong penulis untuk melakukan penelitian dengan judul : “ Evaluasi program pengembangan dan penyebaran budidaya sapi di Provinsi Sumatera Utara, Studi pada Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan Provinsi Sumatera Utara”.

## **1.2. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan sebelumnya, masalah dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Apakah program pengembangan dan penyebaran budidaya sapi di Provinsi Sumatera Utara telah dilaksanakan dengan efektif sesuai dengan standar dan tujuan yang telah ditetapkan?
2. Apakah sumber daya yang digunakan dalam pelaksanaan program pengembangan dan penyebaran budidaya sapi di Provinsi Sumatera Utara sudah efisien dan mampu mencapai hasil yang optimal?
3. Apakah sasaran program pengembangan dan penyebaran budidaya sapi di Provinsi Sumatera Utara berorientasi pada kesamaan (*equity*) antar kelompok yang berbeda dalam masyarakat?
4. Apakah pelaksanaan program pengembangan dan penyebaran budidaya sapi di Provinsi Sumatera Utara sudah tepat sasaran dan dapat memberikan dampak yang signifikan pada kelompok sasaran?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan rumusan masalah penelitian, tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk menganalisis efektifitas program pengembangan dan penyebaran budidaya sapi di Provinsi Sumatera Utara telah dilaksanakan dengan sesuai dengan standar dan dan tujuan yang telah ditetapkan.
2. Untuk menganalisis efesiensi penggunaan sumber daya yang digunakan dalam pelaksanaan program pengembangan dan penyebaran budidaya sapi di Provinsi Sumatera Utara.
3. Untuk menganalisis sasaran program pengembangan dan penyebaran budidaya sapi di Provinsi Sumatera Utara berorientasi pada kesamaan (equity) antar kelompok yang berbeda dalam masyarakat?
4. Untuk menganalisis pelaksanaan program pengembangan dan penyebaran budidaya sapi di Provinsi Sumatera Utara sudah tepat sasaran dan dapat memberikan dampak yang signifikan pada kelompok sasaran?

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

Manfaat yang diharapkan dari hasil penelitian ini adalah :

1. Secara teoritis, akan dapat menambah pengetahuan bidang kebijakan publik khususnya berkaitan dengan kajian evaluasi program.
2. Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan rekomendasi dari kajian kriteria – kriteria evaluasi yang dijadikan sebagai indikator dalam menentukan keberhasilan program

pengembangan dan penyebaran budidaya sapi di Provinsi Sumatera Utara;

