

BAB I Pendahuluan

A. Latar Belakang

Pembangunan yang dilakukan pada komoditas pertanian sangat strategis untuk menciptakan bangsa Indonesia menuju kemakmuran. Banyak sekali *multiplayer effect* yang dihasilkan dari kegiatan pembangunan pertanian, diantaranya membantu pembangunan perekonomian nasional, daerah dan masyarakat (Subejo, 2012). Harjosarosa (1981) mengatakan bahwa pembangunan pertanian adalah sebagai upaya untuk memberdayakan masyarakat tani, agar meningkat kesejahteraan dan kemandiriannya. Pembangunan pertanian juga berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan pangan, dimana kebutuhan ini merupakan salah satu hak asasi manusia. Kebutuhan manusia terhadap produk pertanian akan terus meningkat sejalan dengan bertambahnya populasi manusia, apalagi dengan laju pertumbuhan yang cukup tinggi. Kebutuhan manusia itu akan dapat dipenuhi melalui proses pembangunan pertanian (Yuwono et al, 2011).

Menurut Meier (1995), peran pembangunan pertanian untuk menjaga perkembangan perekonomian negara, diantaranya adalah:

“(1) dengan mensuplai makanan pokok dan bahan baku bagi sektor lain (2) dengan menyediakan surplus yang dapat diinvestasikan dari tabungan dan pajak untuk mendukung investasi pada sektor lain (3) dengan membeli barang konsumsi dari sektor lain, sehingga akan meningkatkan permintaan dari penduduk perdesaan untuk produk dari sector lain dan (4) dengan menghapuskan kendala devisa melalui penerimaan devisa dengan ekspor atau dengan menabung devisa melalui substitusi impor”.

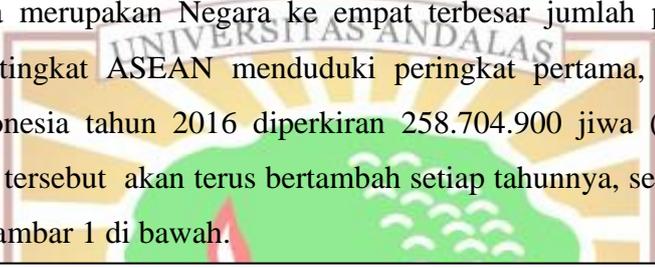
Begitu besarnya peranan sektor pertanian sehingga pemerintah harus mengoptimalkan kegiatan pembangunan di sektor ini. Selain itu juga merupakan sumber kebutuhan pokok masyarakat (Simatupang, 1995).

Mengacu pada pemahaman bahwasannya pembangunan pertanian berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan pangan masyarakat, maka swasembada pangan menjadi tolak ukur keberhasilan dari pembangunan yang dilakukan pemerintah di sektor pertanian (Tambunan, 2010). Karenanya, pemerintah Indonesia sampai saat ini selalu berusaha mewujudkan swasembada pada beberapa komoditi pertanian, salah satunya komoditi daging sapi dengan program Swasembada

Daging Sapi. Program ini bertujuan untuk menciptakan ketahanan pangan yang berasal dari komoditas peternakan (sapi potong), dimana produk ini dapat menghasilkan protein hewani. Menurut Peraturan Menteri Pertanian (Permentan) Nomor 19 tahun 2010, hasil yang diharapkan dari tercapainya tujuan program ini diantaranya adalah:

“(1) meningkatnya pendapatan dan kesejahteraan peternak; (2) penyerapan tambahan tenaga kerja baru; (3) penghematan devisa negara; (4) optimalisasi pemanfaatan potensi ternak sapi lokal; dan (5) semakin meningkatnya peyediaan daging sapi yang Aman, Sehat, Utuh dan Halal (ASUH) bagi masyarakat sehingga ketentraman lebih terjamin”.

Indonesia merupakan Negara ke empat terbesar jumlah penduduknya di dunia dan di tingkat ASEAN menduduki peringkat pertama, dimana jumlah penduduk Indonesia tahun 2016 diperkirakan 258.704.900 jiwa (BPS Indonesia, 2017). Jumlah tersebut akan terus bertambah setiap tahunnya, sebagaimana yang terlihat pada Gambar 1 di bawah.



Provinsi	Tahun					
	2010	2015	2020	2025	2030	2035
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
11 Aceh	4 523,1	5 002,0	5 458,9	5 870,0	6 227,6	6 541,4
12 Sumatera Utara	13 028,7	13 937,8	14 703,5	15 311,2	15 763,7	16 073,4
13 Sumatera Barat	4 865,3	5 196,3	5 498,6	5 757,8	5 968,3	6 130,4
14 Riau	5 574,9	6 344,4	7 128,3	7 895,5	8 643,3	9 363,0
15 Jambi	3 107,6	3 402,1	3 677,9	3 926,6	4 142,3	4 322,9
16 Sumatera Selatan	7 481,6	8 052,3	8 567,9	9 000,4	9 345,2	9 610,7
17 Bengkulu	1 722,1	1 874,9	2 019,5	2 150,5	2 264,3	2 360,6
18 Lampung	7 634,0	8 117,3	8 521,2	8 824,6	9 026,2	9 136,1
19 Kep. Bangka Belitung	1 230,2	1 372,8	1 517,6	1 657,5	1 788,9	1 911,0
21 Kepulauan Riau	1 692,5	1 973,0	2 242,2	2 501,5	2 766,5	3 050,5
Pulau Sumatera	50 860,3	55 272,9	59 337,1	62 898,6	65 938,3	68 560,0
31 DKI Jakarta	9 640,4	10 177,9	10 645,0	11 034,0	11 310,0	11 459,6
32 Jawa Barat	43 227,1	46 709,6	49 935,7	52 765,7	55 193,6	57 137,4
33 Jawa Tengah	32 443,9	33 774,1	34 940,1	35 956,6	36 751,7	37 219,4
34 DI Yogyakarta	3 467,5	3 678,2	3 862,3	4 064,6	4 220,2	4 346,5
35 Jawa Timur	37 565,5	38 647,6	39 566,3	40 646,1	41 077,3	41 127,7
36 Banten	10 666,6	11 955,2	13 160,5	14 249,0	15 201,6	16 033,1
Pulau Jawa	137 033,3	145 143,6	152 449,9	158 738,0	163 754,8	167 325,6
51 Bali	3 907,4	4 152,8	4 380,5	4 586,0	4 765,4	4 912,4
52 N T B	4 516,1	4 835,6	5 125,6	5 375,6	5 583,5	5 754,2
53 N T T	4 706,2	5 120,1	5 541,4	5 970,8	6 402,2	6 829,1
Bali dan Kep. Nusa Tenggara	13 129,7	14 108,5	15 047,6	15 932,4	16 751,4	17 495,7
61 Kalimantan Barat	4 411,4	4 799,6	5 134,8	5 432,6	5 679,2	5 876,1
62 Kalimantan Tengah	2 220,8	2 495,0	2 769,2	3 031,0	3 273,6	3 494,5
63 Kalimantan Selatan	3 642,6	3 999,8	4 304,0	4 576,3	4 814,2	5 016,3
64 Kalimantan Timur	3 576,1	4 066,6	4 561,7	5 040,7	5 497,0	5 929,2
Pulau Kalimantan	13 850,9	15 343,0	16 769,7	18 082,6	19 264,0	20 318,1
71 Sulawesi Utara	2 277,7	2 412,1	2 526,8	2 624,3	2 696,1	2 743,7
72 Sulawesi Tengah	2 646,0	2 876,7	3 097,0	3 299,5	3 480,6	3 640,6
73 Sulawesi Selatan	8 060,4	8 520,3	8 926,0	9 285,5	9 521,7	9 696,0
74 Sulawesi Tenggara	2 243,6	2 499,5	2 755,6	3 003,0	3 237,7	3 455,1
75 Gorontalo	1 044,5	1 133,2	1 219,6	1 299,7	1 370,2	1 430,1
76 Sulawesi Barat	1 164,6	1 262,2	1 406,0	1 527,6	1 647,2	1 763,3
Pulau Sulawesi	17 437,1	18 724,0	19 934,0	21 019,8	21 953,5	22 732,0
81 Maluku	1 541,9	1 696,5	1 831,9	1 972,7	2 104,2	2 227,8
82 Maluku Utara	1 043,3	1 162,3	1 276,5	1 391,0	1 499,4	1 603,6
Kep. Maluku	2 585,2	2 848,8	3 110,7	3 363,7	3 603,6	3 831,4
91 Papua Barat	765,3	871,5	961,5	1 092,2	1 200,1	1 305,0
94 Papua	2 657,0	3 149,4	3 435,4	3 701,7	3 939,4	4 144,6
Pulau Papua	3 622,3	4 020,9	4 417,2	4 793,9	5 139,5	5 449,6
Indonesia	238 518,8	255 461,7	271 066,4	284 829,0	296 405,1	305 652,4

Gambar 1. Laju Pertumbuhan Penduduk Indonesia 2010-2035 (BPS Indonesia, 2013)

Berdasarkan gambar di atas, dapat dilihat proyeksi pertumbuhan penduduk Indonesia pada tiap Provinsi hingga tahun 2035, sedangkan secara keseluruhan jumlah penduduk Indonesia tahun 2035 diperkirakan 305.652.400 jiwa.

Besarnya pertumbuhan penduduk Indonesia membuat pemerintah berfikir keras untuk dapat mewujudkan kesejahteraan masyarakatnya. Salah satu indikator tercapainya tingkat kesejahteraan adalah terciptanya ketahanan pangan nasional. Hal ini disebabkan pangan menjadi kebutuhan substansial yang harus dipenuhi setiap hari oleh makhluk hidup termasuk manusia. Persoalan pangan juga ikut menentukan kestabilan pemerintahan, pada tingkat selanjutnya akan menentukan tingkat kecerdasan warga negaranya.

Mewujudkan ketahanan pangan nasional dapat dilakukan dengan cara melakukan pembangunan pertanian. Seperti yang diungkapkan oleh Tambunan (2010) dalam bukunya yang berjudul “Pembangunan Pertanian dan Ketahanan Pangan” yaitu negara dapat mengklaim keberhasilan yang dicapainya dari pembangunan sektor pertanian. Jika telah terciptanya sawasebada atau ketahanan pangan nasional berarti pembangunan pertanian telah berhasil. Ketahanan pangan, tidak hanya dapat menyelesaikan permasalahan sosial dan ekonomi semata, namun juga dapat menyelesaikan kondisi politik di suatu Negara.

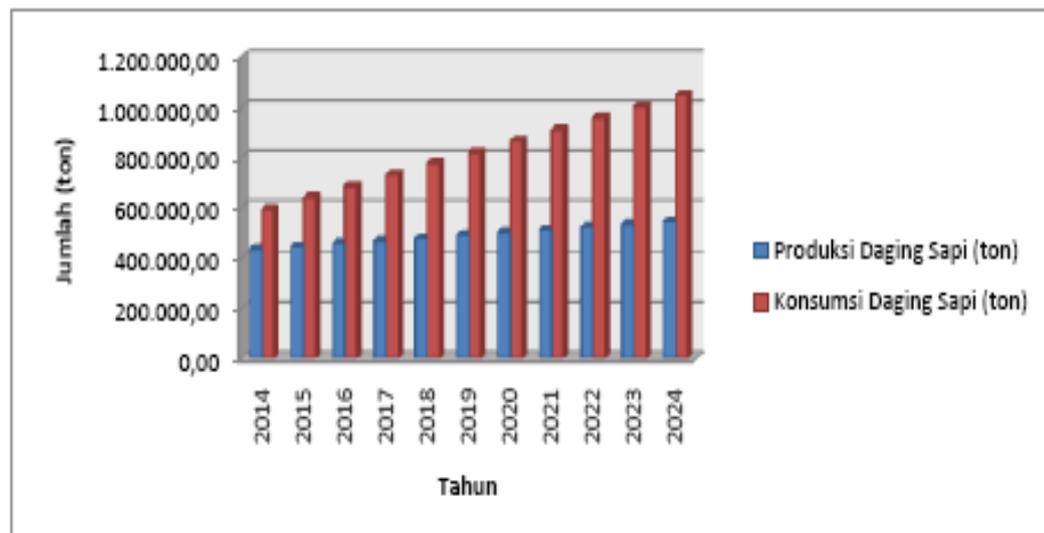
Begitu banyak komponen penyusun bahan pangan yang harus disediakan secara kontiniu dan berkelanjutan oleh pemerintah. Tujuan itu bisa tercapai melalui kegiatan pembangunan pertanian. Salah satu komoditi yang sangat penting adalah protein hewani (daging, susu, telur). Masyarakat Indonesia biasanya mengkonsumsi daging sebagai sumber protein hewani. Umumnya berasal dari sapi, kambing, domba, dll. Karena mayoritas penduduk Indonesia penganut agama Islam, maka daging yang banyak dikonsumsi adalah daging sapi.

Pentingnya pemenuhan protein bagi bangsa ini dikarenakan manfaatnya yang banyak bagi tubuh, seperti yang diungkapkan oleh Widodo (2009):

- “1) Pertumbuhan dan perkembangan otak anak, serta pemeliharaan tubuh;
 - 2) Pembentukan senyawa-senyawa penting tubuh (hormone, enzim, hemoglobin);
 - 3) Pembentukan antibody tubuh;
 - 4) Pengangkutan zat-zat gizi tubuh;
 - 5) Pengatur keseimbangan air dalam tubuh;
 - 6) Sumber energi.
- Sedangkan sumber protein yang paling besar berasal dari daging sapi”.

Sub sektor peternakan memiliki posisi yang sangat penting dan strategis dalam pemenuhan kebutuhan pangan masyarakat. Dilihat dari kandungannya protein yang dihasilkan dari produk peternakan lebih tinggi, dibandingkan dengan produk dari pertanian tanaman pangan. Sebagai contoh, kandungan protein yang terdapat pada daging dapat mencapai 18,5%, kandungan tersebut jauh lebih tinggi dari tempe (11%) dan tahu (7,5%). Selain itu, Daryanto (2009) mengungkapkan bahwa kondisi geografis negara Indonesia cocok untuk sektor peternakan. Dan itu menjadikan negara Indonesia mempunyai kelebihan dibandingkan negara tetangga utamanya pada sub sektor peternakan.

Ironisnya sampai saat ini Indonesia belum mampu menyediakan protein hewani, utamanya yang berasal dari daging sapi secara mandiri (lihat Gambar 2).



Gambar 2. Proyeksi Jumlah Ketersediaan dan Konsumsi Daging Sapi Nasional 2014-2024 (Sumber: Seminar Road Map Industri Sapi UGM, 2014)

Target pemerintah diharapkan pada tahun 2014 program ini telah selesai dilaksanakan pada seluruh wilayah prioritas termasuk juga di Sumatera Barat. Guna menunjang hal tersebut ada beberapa aspek yang mesti dilaksanakan dengan baik, diantaranya adalah aspek teknis untuk peternakan sapi potong, aspek ekonomi yang ditimbulkan, aspek kelembagaan sebagai wadah pengorganisasian pelaksanaan program, aspek kebijakan yang menjadi landasan pelaksanaan program, dan aspek lokasi yang dapat mendukung terlaksananya program dengan baik. Khusus pada aspek kebijakan, pemerintah menetapkan beberapa langkah untuk membantu pencapaian swasembada daging sapi, seperti

kebijakan permodalan, kebijakan input produksi, kebijakan dalam hal budidaya dan kebijakan dalam hal harga dan perdagangan (RI, 2010). Jika kita telaah lagi kebijakan-kebijakan di atas, maka masih ada beberapa kebijakan yang terlupakan oleh pemerintah untuk membantu pencapaian swasembada daging sapi, seperti kebijakan pendidikan pembangunan pertanian yang lebih dikenal dengan penyuluhan pertanian sub sektor peternakan.

Penyuluhan pertanian dibutuhkan memperlancar pencapaian tujuan pembangunan pertanian (Mosher, 1966) karena melalui penyuluhan pertanian dapat dijembatani antara kebijakan dan program pemerintah dengan pelaku utama (petani/peternak), jembatan antara teori-teori dengan prakteknya di lapangan. Melalui program penyuluhan akan terjadi proses adopsi inovasi teknologi dan kegiatan itu akan dapat membantu pencapaian tujuan program pembangunan pertanian. Melalui penyuluhan dapat pula dilakukan pemberdayaan petani/peternak (Timmer, 1983; Mardikato, 2009). Penyuluhan pertanian juga dapat membantu peternak sapi potong dalam proses mengadopsi dan mendifusikan inovasi yang dibutuhkan. Penyuluhan pertanian dapat memperlancar proses komunikasi antara sesama peternak dan dengan pihak pemerintah. Melalui penyuluhan jumlah pesan inovasi dibidang peternakan dapat disampaikan, diterima dan diaplikasikan oleh target sasaran yaitu peternak (Sumardjo, 2012).

Pada saat ini pemerintah mensinergikan kebijakan swasembada daging sapi dengan program penyuluhan peternakan. Diharapkan swasembada daging sapi di Indonesia dapat tercapai bahkan hasilnya dapat berkelanjutan. Makna dari swasembada daging sapi yang berkelanjutan disini adalah bagaimana usahayang dilakukan pemerintah dapat mencukupi kebutuhan daging sapi dalam negeri dapat dilakukan secara terus menerus atau berkesinambung. Pencapaian hasil tersebut tidak bisa dilepaskan dari kualitas pelaku utama yang berkecimpung dalam usaha peternakan sapi tersebut, maka dari sinilah penyuluhan sub sektor peternakan mengambil perannya untuk meningkatkan kualitas SDM peternak supaya swasembada daging sapi dapat diwujudkan secara berkelanjutan.

Bukti keberhasilan penyuluhan membantu tercapainya tujuan pembangunan peternakan dapat dilihat dari hasil penelitian Isbandi (2007) yang membuktikan

bahwa penyuluhan sub sektor peternakan memiliki peran dalam pengembangan peternakan sapi potong rakyat. Melalui penyuluhan *zooteknik SUB* telah mengubah perilaku tradisional dalam beternak sapi potong menjadi perilaku inovatif dan produktif, sehingga terjadi peningkatan jumlah populasi sapi potong. Hal ini dikarenakan penyuluhan adalah segala usaha yang dilakukan untuk merubah perilaku orang (petani/peternak dan keluarganya) yang meliputi pengetahuan, sikap dan keterampilannya melalui kegiatan pendidikan non-formal sampai orang tersebut mau dan mampu melakukan perubahan. Akibatnya terjadi peningkatan produktivitas dalam usaha, pendapatan bertambah, dan menjadi lebih sejahtera (Isbandi, 2005).

Keberhasilan penyuluhan pertanian dalam membantu pencapaian tujuan pembangunan pertanian, tidak hanya ditemukan di Indonesia, di Negara Asia seperti Cina dan Jepang, mengakui bahwa penyuluhan pertanian dapat membantu pencapaian pembangunan pertanian. Hong, Pi-Feing (1994) dalam papernya yang berjudul “*effective agricultural information flow through extension service in the republic of china (taiwan)*”, mengungkapkan bahwa melalui penyuluhan pertanian dapat mencapai arus komunikasi pertanian yang lebih efektif. Selanjutnya adalah paper dari Imai, Shinji (1994) dengan judul “*Cooperative Agricultural Extension Service in Japan* “, menyimpulkan bahwa penyuluhan pertanian juga mampu membantu permasalahan keuangan pertanian di negara mereka.

Penyuluhan pertanian sub sektor peternakan diciptakan untuk membantu pencapaian swasembada daging sapi Nasional. Hal itu tidak akan terjadi jika pemerintah tidak membuat kebijakan kearah itu. Sebab kebijakan merupakan representasi dari keputusan yang diambil oleh individu, kelompok tertentu dan juga oleh pemerintah (Carl Friedrich dalam Agustino, 2008). Selain itu, kebijakan juga dipahami sebagai keputusan dasar untuk bertindak dan pedoman yang dapat mempengaruhi tindakan khalayak ramai sebagai sasaran penerima manfaatnya (Ervin, 2000). Kebijakan dan pembangunan merupakan dua hal yang saling terkait, karena melalui kebijakan, tujuan pembangunan itu dapat dicapai. Kebijakan juga memberikan pedoman pada implementasi tujuan-tujuan pembangunan dalam bentuk berbagai program dan proyek (Suharto, 2010).

Kebijakan pemerintah untuk penyuluhan sub sektor peternakan dapat juga menjadi instrumen untuk mengatasi dampak kebijakan pembangunan pertanian yang dikeluarkan oleh pemerintah Thailand, India dan Jepang terhadap pembangunan pertanian (termasuk juga pada sub sektor peternakan) yang ada di Indonesia. Sebagaimana yang diungkapkan oleh Dabukke & Iqbal (2014) untuk mengatasi kebijakan yang dikeluarkan oleh ketiga negara tersebut, pemerintah Indonesia mesti melakukan peningkatan kualitas sumber daya pertanian nasional agar nantinya dapat bersaing dengan ketiga negara tersebut. Peningkatan kualitas SDM pertanian dapat dilaksanakan melalui berbagai program penyuluhan pertanian termasuk juga program penyuluhan untuk sub sektor peternakan.

Semenjak diberlakukannya otonomi daerah kebijakan penyuluhan pertanian telah diserahkan pada pemerintah daerah, artinya pemerintah daerah Sumatera Barat memiliki kewenangan dalam mengeluarkan kebijakan tersebut. Namun kenyataannya, kebijakan penyuluhan pertanian sub-sektor peternakan dalam bentuk program-program penyuluhan, lebih banyak berasal dari pemerintah pusat. Pemerintah daerah Sumatera Barat hanya menjadi perpanjangan tangan dari pemerintah pusat atas kebijakan penyuluhan yang dikeluarkannya. Tidak adanya kebijakan yang dikeluarkan pemerintah daerah Sumatera Barat yang terfokus pada penyuluhan peternakan untuk membantu pencapaian swasembada daging sapi, disebabkan oleh proses yang dilalui untuk merumuskan kebijakan tersebut terkendala oleh disharmoni komunikasi antara stakeholder pembuat kebijakan dan kepentingan yang berbeda-beda (Mariana, 2010). Terdapat banyak pelaku kepentingan dan kondisi politik yang bergabung menjadi satu kesatuan sebagai penghalang di dalam proses perumusan kebijakan. Inilah yang menjadi pemicu ada atau tidaknya kebijakan penyuluhan sub sektor peternakan.

Berpijak pada prinsip otonomi daerah, seharusnya kebijakan penyuluhan pertanian sub sektor peternakan mesti dibuat oleh pemerintah daerah untuk membantu pencapaian tujuan program swasembada daging sapi nasional. Dimana pemerintah daerah dapat mengeluarkan kebijakan yang bersifat makro seperti melahirkan Perda, meso/menegah (contoh: surat keputusan Gubernur) dan mikro (contoh: program penyuluhan, juklak/juknis yang dikeluarkan oleh SKPD/OPD Penyuluhan yaitu BAKORLUH Sumatera Barat). Kebijakan tersebut dapat

digunakan sebagai penjas pelaksanaan dan mengatur pelaksanaan penyuluhan pertanian sub sektor peternakan untuk membantu pencapaian swasembada daging sapi nasional. Kebijakan tersebut berdasarkan peraturan perundang-undangan (RI, 2004) yang berlaku terkait dengan pemerintahan daerah, sehingga pemerintah daerah memiliki hak mengelola pembangunan di daerahnya, termasuk juga pada penyuluhan pertanian sub sektor peternakan. Sedangkan pendekatan yang digunakan oleh pemerintah saat ini dalam perumusan kebijakan adalah pendekatan politis, teknokratis, partisipatif, dan *top-down*.

Keempat pendekatan di atas, pendekatan politis menjadi tantangan tersendiri bagi pemerintah daerah dan pendekatan politis menjadi pemicu terjadinya disharmoni komunikasi antara pelaku pembuat kebijakan (eksekutif dan legislatif) yang memiliki kepentingan-kepentingan yang berbeda-beda. Akibatnya, pemerintah lebih berorientasi kepada jumlah penyerapan anggaran dan kekuatan politik yang sedang berkembang, sementara masyarakat lebih terfokus pada apa yang dibutuhkan secara langsung, sehingga kebijakan yang dibuat tidak lagi berorientasi kepada kebutuhan (Mariana, 2010). Kondisi disharmoni komunikasi tersebut diduga menjadi salah satu pemacu masalah dalam proses perumusan kebijakan penyuluhan pertanian sub sektor peternakan di Sumatera Barat.

Proses perumusan kebijakan yang dijelaskan di atas, merupakan keputusan politik yang dibuat dalam arena politik. Aktor yang terlibat merupakan pelaku aktif dalam dunia politik yang selalu berupaya mendapat simpati publik untuk mempertahankan posisinya. Mereka lebih berorientasi pada tawaran kebijakan-kebijakan yang populer oleh masyarakat dan kelompok lobi kepentingan tertentu. Selain itu ada juga kelompok masyarakat yang melakukan intervensi terhadap keputusan politik yang mungkin saja dapat menguntungkan mereka dari kebijakan dilahirkan. Kondisi ini dapat menjadi penentu produk kebijakan yang dilahirkan oleh pemerintah (Simatupang, 2003).

Dalam proses pembuatan kebijakan publik pemerintah memerlukan model untuk menyusun suatu kebijakan, dengan adanya model tersebut pembuatan kebijakan publik dapat mengambil suatu keputusan atau pendapat dari berbagai pihak. Model ini juga dapat membantu pekerjaan pemerintah dalam memahami kebijakan publik yang kompleks, sehingga mempermudah tugas pemerintah

dalam mengupayakan dan memahami bagaimana proses perumusan kebijakan public bisa dilakukan dengan baik. Perkembangan ilmu kebijakan melahirkan beragam model yang dapat digunakan untuk merumuskan kebijakan. Model tersebut dapat dikelompokkan menjadi dua, diantaranya adalah model elite yang dipengaruhi oleh kontinentalitas dan model pluralis yang dipengaruhi oleh *anglo-saxonis* (Nugroho, 2009).

Selain memilih model dalam merumuskan kebijakan, pemerintah juga telah menetapkan tahapan dalam proses merumuskan kebijakan, dimana dalam penelitian ini, tahapannya mengacu pada Dunn (2003) . Menurut Dunn pertama pelaku perumus kebijakan harus melakukan penyusunan agenda, selanjutnya perumusan alternatif kebijakan untuk menyelesaikan permasalahan publik, kebijakan tersebut kemudian diadopsi dengan adanya dukungan oleh seluruh pihak, berikutnya dilakukan pengimplementasian kebijakan dan diakhiri oleh kegiatan penelitian terhadap kebijakan yang telah diputuskan oleh pemerintah.

Pada tahapan pertama yang diungkapkan oleh Dunn (2003), menjadi titik awal dibuat atau tidaknya kebijakan penyuluhan pertanian sub sektor peternakan sebagai alat untuk membantu pencapaian swasembada daging sapi. Pada tahap ini terjadi tarik menarik kepentingan kelompok dan dinamika politik, dimana partai politik yang terlibat dalam pengidentifikasian isu untuk dirumuskan solusinya dalam bentuk kebijakan pemerintah. Kelima tahapan proses perumusan kebijakan yang dijelaskan oleh Dunn (2003) dapat memandu penulis dalam mengkaji, mengapa kebijakan penyuluhan pertanian sub sektor peternakan tidak ada dikeluarkan pemerintah ? dan Bagaimana proses perumusan kebijakan yang dijalani pemerintah, sehingga kebijakan penyuluhan sub sektor peternakan sampai saat ini belum ada dibuat oleh pemerintah ?

Pada kenyataannya, peneliti terdahulu sebenarnya telah melakukan penelitian seperti yang dilakukan oleh Husodo dan Arifin (2009), proses penyusunan kebijakan penyuluhan pertanian pada awal tahun 2009 telah melibatkan pihak-pihak terkait meskipun belum maksimal dan tahapan dalam penyusunan kebijakan penyuluhan pertanian belum mengacu pada panduan yang ideal. Wastutuningsih & dkk (2012), mengungkapkan bahwasanya dibutuhkan penyuluhan pertanian untuk kebijakan pengembangan komoditi pertanian lokal,

untuk itulah pemerintah diminta mengeluarkan kebijakan yang bersifat mikro untuk menjadi pedoman pelaksanaan penyuluhan bagi para penyuluh. Kedua penelitian ini, belum lagi mengungkap bagaimana proses kebijakan disusun, dan kondisi ini dapat memperlihatkan perbedaan posisi penulis dalam topik penelitian yang sama. Berdasarkan penjabaran berbagai isu tentang kebijakan penyuluhan sub sektor peternakan, maka dapat ditetapkan topik penelitian dengan judul “Kebijakan Penyuluhan Pertanian Sub Sektor Peternakan Sebagai Alat Pemacu Pencapaian Swasembada Daging Sapi Yang Berkelanjutan di Sumatera Barat”.

B. Perumusan Masalah Penelitian

Untuk membantu pencapaian swasembada daging sapi nasional, pemerintah pusat dan daerah (Sumatera Barat) telah banyak mengeluarkan kebijakan-kebijakan pendukung guna mencapai swasembada daging sapi, baik kebijakan yang bertujuan menyelesaikan permasalahan input produksi maupun kebijakan yang bertujuan untuk menyelesaikan masalah produksi.

Kebijakan dan program yang dikeluarkan pemerintah Sumatera Barat lebih banyak menerjemahkan kebijakan pemerintah pusat yang terfokus pada bidang reproduksi (IB dan ET), penyelamatan betina produktif, hijauan makanan ternak, dan dana bantuan permodalan seperti BANSOS dan KUPS. Pada hal, untuk mendukung kebijakan-kebijakan di atas, dibutuhkan SDM peternak yang unggul. Hal itu akan dapat dicapai jika pemerintah memiliki produk kebijakan yang dapat menjadi landasan untuk melaksanakan penyuluhan pertanian sub sektor peternakan. Daryanto (2009), mengungkapkan bahwa kualitas atau kompetensi peternak sapi yang masih rendah, menjadi permasalahan tersendiri untuk mencapai tujuan pembangunan peternakan yang lebih optimal.

Perhatian pemerintah Sumatera Barat akan keberlanjutan penyuluhan pertanian di daerah ini terlihat dari produk hukum berupa PERDA Nomor 7 Tahun 2013 yang menjadi legalitas atas terbentuknya kelembagaan penyuluhan pertanian tingkat provinsi yaitu BAKORLUH Sumatera Barat. Lembaga tersebut menjadi tempat bernaung semua penyuluh yang berasal dari seluruh sektor dan sub sektor pertanian, termasuk juga penyuluh sub sektor peternakan. Ironisnya lembaga ini dibubarkan berdasarkan UU No 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

Sedangkan kebijakan pemerintah Sumatera Barat yang berkaitan dengan pencapaian swasembada daging sapi terlihat pada salah satu program prioritas Pemda Sumbar yang terdapat pada RPJMD 2016-2021 yang berbunyi “Kedaulatan Pangan dan Pengembangan Agribisnis”. Selanjutnya, Dinas Peternakan Sumbar menyambut program prioritas untuk menciptakan kedaulatan pangan khususnya pada komoditi peternakan sapi potong, dengan mengembangkan peternakan sapi potong melalui Tri Arga Model, yakni melibatkan tiga unsur diantaranya investor, petani, dan asuransi.

Oleh karena itu yang menjadi pertanyaan mendasar saat ini adalah “Mengapa pemerintah Sumatera Barat belum membuat kebijakan penyuluhan pertanian sub sektor peternakan untuk membantu pencapaian tujuan PSDS ?” Apakah ada masalah dalam merumuskan kebijakan di era desentralisasi ini ? Ataukah proses perumusan kebijakannya yang perlu direkonstruksi ulang agar pemerintah dapat dengan mudah melahirkan kebijakan dalam berbagai bentuk produk yang sesuai dengan kebutuhan pembangunan ? Pertanyaan tersebut menjadi sangat penting, karena belum adanya kebijakan penyuluhan dalam kegiatan pembangunan peternakan sapi potong di Sumatera Barat.

Supaya penelitian ini lebih terfokus, maka masalah penelitian dibatasi pada “ Bagaimanakah proses perumusan kebijakan penyuluhan pertanian sub sektor peternakan dirumuskan di Sumatera Barat, khususnya pada kebijakan ditingkat meso dan mikro yaitu berupa naskah dinas arahan seperti naskah dinas arahan, naskah dinas penetapan dan naskah dinas penugasan?” Sehingga, dari pertanyaan penelitian itu, nantinya dapat mengungkap mengapa kebijakan penyuluhan pertanian sub sektor peternakan sampai saat ini belum ada dirumuskan pemerintah Sumatera Barat, yang nantinya diharapkan dapat membantu pencapaian swasembada daging sapi berkelanjutan di daerah ini. Adapun pertanyaan khusus untuk dijawab dalam penelitian ini, sebagai berikut:

- 1) Bagaimana kondisi kebijakan penyuluhan pertanian sub sektor peternakan di Sumatera Barat ?
- 2) Bagaimana proses, potensi dan kendala dalam perumusan kebijakan penyuluhan pertanian sub sektor peternakan yang dilakukan pemerintah di Sumatera Barat ?

- 3) Bagaimana solusi proses perumusan kebijakan untuk menghasilkan kebijakan penyuluhan sub sektor peternakan di Sumatera Barat ?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini dirumuskan untuk menjawab beberapa pertanyaan penelitian di atas, yaitu :

- 1) Menjelaskan kondisi kebijakan penyuluhan pertanian sub sektor peternakan di Sumatera Barat.
- 2) Menjelaskan proses, potensi dan kendala dalam perumusan kebijakan penyuluhan pertanian sub sektor peternakan yang dilaksanakan pemerintah di Sumatera Barat.
- 3) Mendisain pola proses perumusan kebijakan sebagai solusi untuk menghasilkan kebijakan penyuluhan sub sektor peternakan di Sumatera Barat.

D. Manfaat Penelitian

Melalui penelitian yang akan dilaksanakan, maka dapat ditetapkan beberapa manfaat yang didapatkan, diantaranya adalah:

- 1) Untuk bidang ilmu: dapat menambah pengetahuan teori kebijakan publik khususnya pada proses perumusan kebijakan. Dalam hal ini untuk memperlancar proses perumusan kebijakan di tingkat makro, dibutuhkan seorang satu lembaga yang diisi dengan tokoh-tokoh .Mereka diharapkan dapat menjembatani komunikasi antara pemangku kepentingan yang terlibat pada setiap tahapan, sehingga kendala disharmonisasi antara pemangku kepentingan dapat terminimalisir.
- 2) Untuk peneliti: dapat memahami dan mendalami bidang ilmu kebijakan publik yang dimanfaatkan pada penyuluhan pertanian secara mendalam, dengan demikian penulis dapat memfokuskan keilmuan atau keahlian pada bidang kebijakan yang digunakan pada penyuluhan pertanian sub sektor peternakan.
- 3) Untuk pemerintah : sebagai sumbangan pemikiran serta masukan bagi pemerintah dalam hal proses merumuskan kebijakan penyuluhan pertanian

sub sektor peternakan, yang dapat digunakan oleh pemimpin daerah ataupun pimpinan bidang penyuluhan pertanian di Sumatera Barat.

- 4) Untuk peneliti selanjutnya: dapat menjadi sumber data dan informasi dasar oleh pihak-pihak yang berminat mengembangkan penelitian ini.

