

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pembangunan ekonomi pedesaan menghadapi berbagai tantangan, salah satunya adalah rendahnya tingkat kesejahteraan peternak akibat keterbatasan akses terhadap sumber daya produktif seperti modal, teknologi, dan pendampingan. Masalah ini bukan semata-mata bersifat teknis, namun sering kali mencerminkan adanya kelemahan dalam perumusan dan implementasi kebijakan yang belum responsif terhadap kondisi riil di lapangan. Akibatnya, peternak kecil kesulitan meningkatkan produktivitas dan daya saing, sehingga pada akhirnya berdampak terhadap stabilitas pendapatan serta keberlanjutan usaha mereka.

Padahal, sektor peternakan memiliki peran strategis dalam mendukung ketahanan pangan sekaligus peningkatan kesejahteraan masyarakat¹. Hal ini tercermin dari kontribusi subsektor peternakan terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) sektor pertanian yang mencapai 16,84 persen serta proporsinya terhadap total konsumsi protein hewani masyarakat yang berada pada angka 28,24 pers^{en2}. Data ini menunjukkan bahwa subsektor peternakan tidak hanya berperan dalam penyediaan pangan bergizi, tetapi juga memiliki nilai ekonomi yang signifikan dalam pembangunan sektor pertanian secara keseluruhan.

¹Imanuel Jaya, "Peran Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Dalam Program Subsidi Bibit Sapi Terhadap Perkembangan Perekonomian Masyarakat," *Jurnal Administrasi Publik*, 2 (2022) hal. 131-147.

² Badan Pusat Statistik. "Konsumsi Kalori dan Protein Penduduk Indonesia dan Provinsi, Maret 2024," *Statistik Konsumsi Kalori dan Protein*, 28 (1), 2024, hal. 95.

Di tengah meningkatnya permintaan akan produk hewani, sektor peternakan Indonesia menunjukkan tren produksi yang positif. Hal ini tercermin dari peningkatan produksi daging sapi dan kerbau pada tahun 2024 yang mencapai 496,25 ribu ton atau naik 3,93 persen dibandingkan tahun sebelumnya³. Namun demikian, ketidakseimbangan antara kapasitas produksi dan permintaan pasar masih sering terjadi, sehingga memunculkan kecenderungan kebijakan yang bersifat *reaktif*, bukannya proaktif dan tidak sepenuhnya berbasis pada kajian teknokratis. Di sisi lain, tata kelola lingkungan dari sektor peternakan juga belum optimal, ditandai dengan belum tertanganinya persoalan limbah peternakan⁴. Berbagai kebijakan dan program dirumuskan untuk menjawab tantangan ini, namun kerap kali menemui kendala serius dalam pelaksanaan. Hal ini menunjukkan bahwa kegagalan kebijakan dapat terjadi bahkan sejak proses perumusan hingga tahap implementasi.

Salah satu daerah yang memiliki potensi signifikan dalam pengembangan sektor peternakan adalah Kabupaten Solok Selatan, Provinsi Sumatera Barat. Sebagai wilayah agraris, sebagian besar penduduknya menggantungkan mata pencaharian pada sektor pertanian dan peternakan⁵. Dukungan luas wilayah dan sumber daya alam yang memadai, menjadikan daerah ini sebagai salah satu kawasan prioritas dalam pembangunan subsektor peternakan. Penetapan Kabupaten

³Badan Pusat Statistik. "Peternakan dalam Angka 2024," *Statistik Peternakan dalam Angka*, 9 2024, hal. 43.

⁴Solopos, "Limbah Peternakan Masalah Lingkungan Terbesar di Dunia," <https://news.espos.id/limbah-peternakan-masalah-lingkungan-terbesar-di-dunia-1615282>, diakses 2 Maret 2025.

⁵Harian Haluan, "Sektor pertanian dan peternakan Andalan Perekonomian di Solok Selatan," <https://www.harianhaluan.com/news/107962041/sektor-pertanian-dan-peternakan-andalan-perekonomian-di-solok-selatan>, diakses 2 Maret 2025.

Solok Selatan sebagai kawasan strategis peternakan diperkuat melalui regulasi nasional dan daerah, sesuai dengan Keputusan Menteri Pertanian Nomor 472/Kpts/RC.040/6/2018 tentang Lokasi Kawasan Pertanian Nasional⁶ dan Keputusan Gubernur Sumatera Barat Nomor 524-978-2016 tentang Kawasan Peternakan di Sumatera Barat⁷.

Menyikapi situasi ini, Pemerintah Kabupaten Solok Selatan mengambil langkah strategis dengan meluncurkan Program Satu Keluarga Satu Sapi (selanjutnya disebut Suka Sapi) pada tahun 2021 sebagai bagian dari upaya pemberdayaan peternak melalui skema distribusi ternak kepada kelompok tani. Program ini sejalan dengan kebijakan nasional sebagaimana tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2013 tentang Pemberdayaan Peternak⁸. Di tingkat daerah, program ini menjadi bagian dari visi, misi, dan program unggulan yang tertuang dalam Peraturan Daerah Kabupaten Solok Selatan Nomor 3 Tahun 2021 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Solok Selatan Tahun 2021-2026⁹.

Pelaksanaan program ini secara administratif diperkuat melalui Keputusan Bupati Solok Selatan Nomor: 520.229 – 2021 tentang Pembentukan Tim Pendamping Pelaksanaan Program Satu Keluarga Satu Sapi Tahun 2021¹⁰, yang mana Dinas Pertanian, Ketahanan Pangan dan Perikanan (DPKPP) Kabupaten

⁶Keputusan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 472 Tahun 2018 Tentang Lokasi Kawasan Pertanian Nasional.

⁷Keputusan Gubernur Sumatera Barat Nomor 524 Tahun 2016 Tentang Kawasan Peternakan di Sumatera Barat.

⁸Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2013 Tentang Pemberdayaan Peternak.

⁹Peraturan Daerah Kabupaten Solok Selatan Nomor 3 Tahun 2021 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Solok Selatan Tahun 2021-2026.

¹⁰Keputusan Bupati Solok Selatan Nomor: 520 Tahun 2021 Tentang Pembentukan Tim Pendamping Pelaksanaan Program Suka Sapi Tahun 2021.

Solok Selatan menjadi bagian dari Organisasi Perangkat Daerah (OPD) pengampu pelaksanaan program. Berdasarkan temuan awal di lapangan menunjukkan bahwa program Suka Sapi digagas sebagai upaya untuk menjawab kebutuhan masyarakat dengan orientasi yang sejalan dengan arah pembangunan provinsi dan nasional.

Namun dalam praktik kebijakan, klaim representasi terhadap aspirasi publik tidak selalu mencerminkan kebutuhan substantif masyarakat. Program yang diklaim lahir dari aspirasi seringkali justru menunjukkan karakteristik kebijakan populis yang disusun untuk memenuhi kepentingan politik jangka pendek kepala daerah. Ketika perumusan kebijakan tidak melalui proses identifikasi masalah yang sistematis dan minim keterlibatan aktor teknis, maka besar kemungkinan kebijakan tersebut mengalami kendala dalam pelaksanaan maupun dalam pencapaian tujuannya. Lebih jauh, program Suka Sapi merupakan bagian dari janji kampanye Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Solok Selatan, dalam misi peningkatan ekonomi kerakyatan dan daya saing daerah, khususnya melalui penguatan ekonomi petani¹¹. Artinya, program ini memiliki dimensi politis yang cukup kuat karena dirancang sebagai bagian dari pemenuhan komitmen politik kepada konstituen. Namun, pada tahap legitimasi, muncul indikasi bahwa persetujuan terhadap program ini belum sepenuhnya diperoleh melalui proses yang inklusif dan deliberatif.

Relasi kekuasaan antara eksekutif dan legislatif pada periode tersebut juga layak diperhatikan. Bupati terpilih berasal dari partai politik yang sama dengan Ketua DPRD Kabupaten Solok Selatan, yang juga memiliki hubungan kekerabatan

¹¹ Peraturan Daerah Kabupaten Solok Selatan, op.cit., hlm. 252.

langsung. Situasi ini membuka ruang bagi dugaan bahwa proses pengesahan program lebih mengandalkan konsensus internal partai dominan daripada melalui mekanisme pengambilan keputusan yang partisipatif dan kritis antar fraksi. Dengan kata lain, legitimasi program berpotensi dibentuk secara simbolik dan prosedural, bukan substantif. Kondisi ini menunjukkan bahwa kebijakan dirancang dalam lanskap politik yang didominasi oleh satu kekuatan sentral, sehingga rentan terhadap kecenderungan pengambilan keputusan yang terburu-buru dan tidak berbasis pada perencanaan teknis yang matang. Meskipun hal ini tidak serta merta menjadikan program tersebut bermasalah, keterkaitannya dengan agenda politik sering kali membuat kebijakan cenderung bersifat simbolik dan disusun secara kurang matang dalam perumusannya. Akibatnya, aspek teknis dan keberlanjutan program kerap terabaikan.

Dominasi kekuasaan dalam penetapan agenda menjadi aspek yang relevan untuk menjelaskan potensi kegagalan suatu program. Paul Cairney menekankan bahwa dalam realitas kebijakan publik, suatu program dapat masuk ke dalam agenda pemerintah bukan karena urgensi kebutuhan masyarakat atau hasil kajian teknokratis, tetapi karena **kepentingan aktor politik yang memiliki kekuasaan untuk mengatur arah kebijakan**¹². Ketika agenda kebijakan dikendalikan oleh kepentingan sempit elite politik, kebijakan yang dihasilkan cenderung minim pertimbangan teknokratis, lemah dari sisi implementasi, dan kurang efektif dalam mencapai tujuan. Peluncuran awal program Suka Sapi dilakukan pada tanggal 21

¹² Paul Cairney, *Understanding Public Policy: Theories and Issues*, edisi ke-2 (London: Red Globe Press, 2019), hal. 5.

November 2021 oleh Bupati Kabupaten Solok Selatan. Program Suka Sapi merupakan satu-satunya inisiatif Kepala Daerah di Sumatera Barat yang berorientasi pada pengembangan ternak sapi melalui kelompok. Sesuai dengan pernyataan dalam kutipan wawancara yang peneliti lakukan dengan Sekretaris tim teknis Suka Sapi Kabupaten Solok Selatan :

“Program ini jadi satu-satunya program yang hanya ada di Kabupaten Solok Selatan di lingkup Provinsi Sumatera Barat, dimana ini adalah program unggulan yang digagas Bapak Khairunas dan Bapak Yulian Efi, dan mulai direalisasikan sejak November 2021, (wawancara dengan Sekretaris Tim Teknis Program Suka Sapi, Randes Fauzan pada 5 Maret 2025).

Meskipun demikian, konsep pendistribusian ternak sapi kepada petani sebenarnya bukan hal yang sepenuhnya baru di Sumatera Barat. Sebelumnya, pada tahun 2011, Pemerintah Provinsi Sumatera Barat melalui Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan pernah meluncurkan Program Satu Petani Satu Sapi (SPSS) dengan skema serupa¹³. Namun, program tersebut hanya berjalan hingga tahun 2015 dan tidak dilanjutkan secara konsisten di tingkat provinsi maupun Kabupaten/kota lainnya. Dalam konteks ini, Program Suka Sapi menjadi **satu-satunya program pengembangbiakan sapi yang secara khusus dirancang dan diimplementasikan oleh pemerintah Kabupaten di Sumatera Barat**, dengan jangkauan pelaksanaan yang lebih fokus pada kelompok tani di wilayah administratif Kabupaten Solok Selatan.

¹³PKS Sumbar, “Program Satu Petani Satu Sapi Mengangkat Harkat Petani,” <https://sumbar.pks.id/2012/07/program-satu-petani-satu-sapi.html>, diakses 2 Maret 2025.

Gambar 1.1
Peluncuran Program Tahun 2021



*Sumber: Dokumentasi Pribadi Ketua Kelompok Tani Suka Damai
Kecamatan Pauh Duo (2021)*

Gambar 1.1 menunjukkan momen peluncuran perdana program Suka Sapi kepada masyarakat oleh Bupati Kabupaten Solok Selatan. Program ini dirancang untuk menjangkau kelompok tani, gabungan kelompok tani, dan kelompok ekonomi produktif yang terdaftar dalam Sistem Informasi Manajemen Penyuluhan Pertanian (SIMLUHTAN)¹⁴. Jumlah kelompok tani di Kabupaten Solok Selatan bervariasi setiap tahunnya. Berikut merupakan data distribusi kelompok tani per Kecamatan pada tahun 2022-2024:

Tabel 1.1
Jumlah Kelompok tani per wilayah Kabupaten Solok Selatan

Kecamatan	Jumlah Poktan		
	2022	2023	2024
Koto Parik Gadang Diatch	255	248	270
Sungai Pagu	232	246	256
Pauh Duo	200	202	227
Sangir	452	478	500

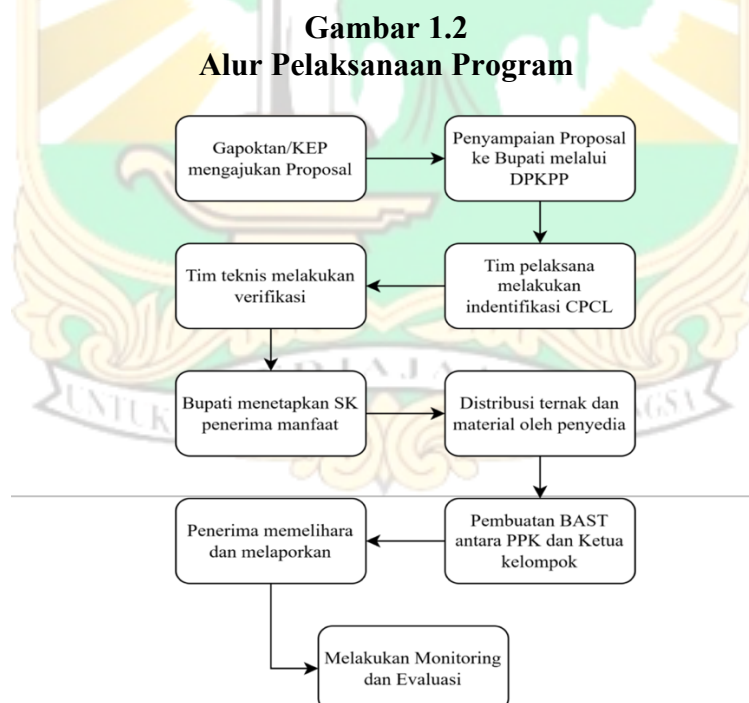
¹⁴Surat Keputusan Bupati Solok Selatan Nomor 188 Tahun 2021 tentang Petunjuk Teknis Program Satu Keluarga Satu Sapi (Suka Sapi).

Sangir Jujuan	182	195	207
Sangir Balai Janggo	101	118	251
Sangir batang Hari	102	119	131

Sumber: Dinas Pertanian, Ketahanan Pangan dan Perikanan Kabupaten Solok Selatan, 2024

Tabel 1.1 memperlihatkan bahwa jumlah kelompok tani cenderung meningkat di sebagian besar kecamatan, terutama di Kecamatan Sangir, Sangir Jujuan, dan Sangir Balai Janggo. Namun, terdapat pula kecamatan yang sempat mengalami penurunan pada tahun tertentu, seperti Kecamatan Koto Parik Gadang Diateh yang sempat menurun pada 2023 sebelum kembali meningkat pada 2024.

Secara sistematis, alur pelaksanaan program Suka Sapi dari verifikasi pendaftaran, penetapan penerima bantuan, hingga tahap evaluasi ditampilkan dalam gambar berikut:



Sumber: Petunjuk Teknis Program Suka Sapi, 2021

Gambar 1.2 menjelaskan alur pelaksanaan program Suka Sapi yang dimulai dari pengajuan bantuan oleh Gapoktan atau Kelembagaan Ekonomi Petani (KEP) kepada Bupati melalui DPKPP, dengan rekomendasi dari penyuluh, koordinator BPP, dan wali nagari. Tim Calon Petani dan Calon Lokasi (CPCL) melakukan identifikasi kelompok penerima manfaat, yang kemudian diverifikasi oleh tim teknis dan ditetapkan melalui surat keputusan Bupati. Kelompok penerima selanjutnya menerima bantuan material kandang yang dibangun secara swadaya. Setelah itu, kelompok melaporkan perkembangan program setiap bulan melalui pos penyuluhan nagari, yang direkap oleh tim kabupaten dan dilaporkan ke Bupati setiap triwulan. Monitoring dan evaluasi terhadap program dilakukan secara berkala serta berdasarkan situasi tertentu oleh seluruh unsur pelaksana, menyesuaikan dengan dinamika implementasi di lapangan.

Pada tahap awal peluncuran program ini, Pemerintah Kabupaten Solok Selatan menyalurkan bantuan sebanyak 140 ekor sapi kepada tujuh kelompok tani yang tersebar di berbagai kecamatan. Pendanaan program ini berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Solok Selatan dengan total alokasi dana sebesar Rp 2,8 miliar.¹⁵ Berikut adalah daftar penerima bantuan pada tahun 2021:

¹⁵Antara Sumbar, “Demi Wujudkan Program Suka Sapi , Bupati Solok Selatan kunjungi BET cipelang,” [Demi wujudkan program Suka Sapi , Bupati Solok Selatan kunjungi BET Cipelang - ANTARA Sumbar](#), diakses 2 Maret 2025.

Tabel 1.2
Penerima Program Satu Keluarga Satu Sapi Tahun 2021

No	Nama Kelompok	Alamat Kelompok	Jumlah Bantuan		
1.	Maju Bersama	Jr. Ladang Konsi Nag. Pakan Rabaa Timur Kec. KPGD	20 Sapi PO	Bahan Kandang	Obat
2.	Karya Maju	Jr. Macang Masam Nag. Pulakek Koto Baru Kec. Sungai Pagu	20 Sapi PO	Bahan Kandang	Obat
3.	Suka Damai	Jr. Bulantik Nag. Kapau APD Kec. Pauh Duo	20 Sapi PO	Bahan Kandang	Obat
4.	Sarumpun Saiyo	Jr. Rimbo Tengah Nag. Lubuk Gadang Kec. Sangir	20 Sapi PO	Bahan Kandang	Obat
5.	Ranah Bukik Tareh	Jr. Sibalabeh Nag. Padang Limau Sundai Kec. SJJ	20 Sapi PO	Bahan Kandang	Obat
6.	Abai Sejahtera Bersama	Jr. Abai Nag. Abai Kec. SBH	20 Sapi PO	Bahan Kandang	Obat
7.	Bukik Batu Maju	Jr. Log Batu Sandi Nag. Sungai Kunyit Kec. SBJ	20 Sapi PO	Bahan Kandang	Obat

Sumber: Dinas Pertanian, Ketahanan Pangan dan Perikanan Kabupaten Solok Selatan, 2024

Berdasarkan data pada Tabel 1.2, setiap kelompok menerima 20 ekor sapi, lengkap dengan bahan untuk kandang dan obat-obatan. Namun, program ini tidak dilanjutkan pada tahun 2022. Penundaan tersebut disebabkan oleh adanya wabah penyakit mulut dan kuku pada sapi, yang berdampak pada aspek keamanan dan kelayakan distribusi ternak¹⁶.

¹⁶Inilah.com, “Waduh! 115 Ekor Ternak Terjangkit Penyakit Mulut dan Kuku di Solok Selatan,” <https://www.inilah.com/waduh-115-ekor-ternak-terjangkit-penyakit-mulut-dan-kuku-di-solok-selatan>, diakses 10 April 2025.

Dalam konteks manajemen risiko kebijakan, keputusan ini dapat dipahami sebagai bentuk mitigasi yang diambil oleh pemerintah daerah guna mencegah penyebaran penyakit lebih luas yang berpotensi merugikan penerima manfaat dan keberlangsungan program itu sendiri. Program kemudian dilanjutkan kembali pada tahun 2023 dengan cakupan yang lebih luas, baik dari sisi jumlah kelompok penerima maupun volume bantuan yang diberikan. Data berikut menyajikan daftar penerima bantuan pada tahap lanjutan program Suka Sapi tahun 2023:



Tabel 1.3
Penerima Program Satu Keluarga Satu Sapi Tahun 2023

No	Nama Kelompok	Alamat Kelompok	Jumlah Bantuan				
			Sapi (Jenis)	Atap (Lembar)	Semen (Sak)	Obat (Paket)	Silase (Kg)
1.	Muda	Jr. Pulau Bungkuak Nag. Pakan Rabaa Utara Kec. KPGD	22 Simental	110	50	1	2000
2.	Alam Bersama	Jr. Bancah Nag. Pakan Rabaa Tengah Kec. KPGD	20 Simental	100	50	1	375
3.	Bukik Kumpau Saiyo Sakato	Jr. Sipanjang Nag. Pasir Talang Kec. SungaiPagu	24 Simental	120	50	1	1125
4.	Maju Bersama	Jr. Sungai Talu Nag. Sako Selatan Pasia Talang Kec. SungaiPagu	20 Simental	100	50	1	2125
5.	Tanjung Menanti	Jr. Taratak Bukareh Nag. Pauh Duo Nan Batigo Kec. Pauh Duo	19 Simental	95	50	1	500
6.	Sungai Arjo Berdikari	Jr. Sungai Arjo Nag. Alam Pauh Duo Kec. Pauh Duo	20 Simental	100	50	1	2125
7.	Tani Subur	Jr. Kampung Baru Nag. Persiapan Pekonina Kec. Pauh Duo	20 Simental	100	50	1	1000
8.	Maju Jaya	Jr. Bukit Malintang Barat Nag. Lubuk Gadang Kec. Sangir	23 Simental	115	50	1	2125
9.	Elok Sarantau	Jr. Maluih Nag. Lubuk Gadang Timur Kcec. Sangir	16 Simental	80	50	1	1750
10.	Bantaran Timbulun Skj	Jr. Bukit Malintang Barat Nag. Lubuk Gadang Kec. Sangir	21 Simental	105	50	1	1200

11.	Harapan Baru	Jr. Pincuran Tujuh Nag. Lubuk Gadang Selatan Kec. Sangir	21 Simental	105	50	1	1200
12.	Sapayuang	Jr. Tandai Bukik Bulek Nag. Lubuk Gadang Tenggara Kec. Sangir	20 Bali	100	50	1	1200
13.	Manggiu	Jr. Manggiu Nag. Lubuk Gadang Utara Kec. Sangir	20 Simental	100	50	1	1750
14.	Sejahtera Bersama	Jr. Koto Jepang Nag. Padang Aia Dingin Kec. SJJ	21 Bali	105	50	1	1125
15.	Famili Bersama	Jr. Lubuk Betung Nag. Lubuk Malako Kec. SJJ	20 Bali	100	50	1	1500
16.	Padang Gantiang Sejahtera	Jr. Padang Batu Bala Nag. Padang Gantiang Kec. SJJ	20 Bali	100	50	1	1000
17.	Duta Sepakat	Jr. Koto Tangah Nag. Dusun Tangah Kec. SBH	20 Bali	100	50	1	625
18.	Sungai Batang Lisok	Jr. Padang Koto Tuo Nag. Sitapus Kec. SBH	23 Bali	115	50	1	2000
19.	Mudik Air Sepakat	Jr. Talao Nag. Sungai Kunyit Kec. SBJ	20 Bali	100	50	1	2125
20.	Basamo Sakato	Jr. Ngalau Indah Nag. Sungai Kunyit Barat Kec. SBJ	20 Bali	100	50	1	2125
21.	Sukun Barat Bersama	Jr. Sungai Gading Nag. Sukun Barat Kec. SBJ	21 Bali	105	50	1	1250
22.	Log Maju Jaya	Jr. Log Batu Sandi Nag. Sungai Kunyit Kec. SBJ	20 Bali	100	50	1	1000

*Sumber: Dinas Pertanian, Ketahanan Pangan
dan Perikanan Kabupaten Solok Selatan, 2024*

Berdasarkan Tabel 1.3, 450 ekor sapi diberikan pada 22 kelompok tani. Anggaran yang dialokasikan untuk program tahap kedua ini mencapai Rp 7,62 miliar, yang bersumber dari APBD Kabupaten Solok Selatan. Secara umum setiap kelompok menerima bantuan berupa 20 hingga 24 ekor sapi, disertai sarana pendukung seperti atap kandang, semen, obat-obatan, dan pakan silase. Mayoritas jenis sapi yang diberikan adalah sapi Simental, terutama di wilayah Kecamatan Koto Parik Gadang Diateh, Sungai Pagu, Pauh Duo, dan Sangir. Sementara itu, di kecamatan lain seperti Sangir Jujuan, Sangir Batang Hari, dan Sangir Balai Janggo, jenis sapi yang diberikan lebih bervariasi, termasuk sapi Bali.

Dari segi jumlah, distribusi pakan silase juga menunjukkan perbedaan yang cukup signifikan antar kelompok, mulai dari 375 kg hingga 2.125 kg, yang mengindikasikan adanya variasi dalam kapasitas pengelolaan atau kebutuhan masing-masing kelompok tani. Misalnya, Kelompok Maju Bersama dan Sungai Arjo Berdikari masing-masing menerima jumlah silase terbanyak, yang dapat mencerminkan skala atau kesiapan mereka dalam mengelola bantuan ternak. **Meskipun distribusi bantuan secara kuantitatif telah didistribusikan secara relatif merata dan lengkap, kenyataannya pencapaian tujuan program belum sepenuhnya tercapai.** Salah satu permasalahan di lapangan yang disampaikan oleh Ketua Kelompok Tani Suka Damai, Kecamatan Pauh Duo, adalah terkait dengan spesifikasi sapi yang diterima oleh kelompok tani:

“Kami diberikan sapi tidak sesuai dengan kontrak awal, sapi yang datang kurang bagus dimana proses perkembangbiakkan sapi tersebut sangat lama, bahkan memang ada yang tidak bisa berkembangbiak” (wawancara dengan Roza Mardani selaku Ketua

Kelompok tani Suka Damai Kecamatan Pauh Duo, pada 1 Maret 2025).

Permasalahan ini menunjukkan bahwa sejak awal distribusi, terdapat ketidaksesuaian antara harapan kelompok tani dengan realisasi di lapangan. Faktor genetika dan kualitas ternak yang diberikan menjadi aspek penting dalam keberhasilan program peternakan, dan ketidaksesuaian ini dapat berdampak pada rendahnya tingkat produktivitas program dalam jangka panjang. Untuk mengatasi masalah tersebut, kelompok tani terpaksa mencari solusi secara mandiri. Ketua Kelompok Tani Suka Damai menambahkan:

"Kami terpaksa membeli sapi baru yang bisa bunting, lalu kami rawat lagi. Namun, yang ada kami malah rugi, karena biaya tambahan yang harus kami keluarkan tidak sebanding dengan hasil yang kami peroleh"(wawancara dengan Roza Mardani selaku Ketua Kelompok tani Suka Damai Kecamatan Pauh Duo, pada 1 Maret 2025).

Keputusan kelompok tani untuk membeli sapi secara mandiri menunjukkan adanya ketidakpercayaan terhadap sapi yang diberikan dalam program. Hal ini mengindikasikan bahwa kualitas ternak yang didistribusikan tidak memenuhi standar yang diharapkan, sehingga kelompok tani harus mengalokasikan dana tambahan untuk memperoleh sapi yang lebih produktif. Akibatnya, biaya pemeliharaan semakin tinggi, yang pada akhirnya menurunkan tingkat keuntungan yang diperoleh peternak dari program ini. *Outcome* yang ditargetkan dalam kebijakan ini, yaitu meningkatnya pendapatan ekonomi penerima manfaat sebagai dampak jangka menengah dari bantuan ternak, tidak tercapai. Sebaliknya, kelompok tani justru menghadapi kerugian finansial akibat tambahan biaya yang tidak direncanakan, yang bertolak belakang dengan tujuan awal program.

Temuan lapangan menunjukkan bahwa **keterbatasan kapasitas peternak dalam mengelola ternak menjadi tantangan tersendiri dalam pelaksanaan program**. Hal ini disampaikan oleh Paramedis Bidang Peternakan dan Kesehatan Hewan DPKPP:

“Para penerima bantuan, sebagian belum memiliki pengalaman dalam mengelola ternak sapi, sehingga tidak bisa memaksimalkan perawatan sapi dan menghambat proses perkembangan sapi.” (wawancara dengan Yeni Hartati Sp selaku Paramedis Bidang Peternakan dan Kesehatan Hewan DPKPP Kabupaten Solok Selatan , pada 7 Maret 2025).

Pernyataan ini juga diperkuat oleh Bupati Kabupaten Solok Selatan , yang menyoroti lemahnya komitmen dan kompetensi kelompok tani dalam mengelola program:

“ Kelompok tani menunjukkan komitmen yang rendah dalam melaksanakan program Suka Sapi , ditambah dengan keterbatasan pengalaman dan pengetahuan dalam manajemen pengelolaan ternak”¹⁷. (Pernyataan tersebut disampaikan langsung oleh Bupati Kabupaten Solok Selatan saat bimbingan teknis, manajemen pengelolaan ternak sapi tahun 2023).

Sementara itu, meskipun distribusi bantuan ternak dilakukan secara merata dan terkesan adil secara administratif, absennya pendekatan *capacity building* yang menyeluruh dan berkelanjutan menyebabkan terjadinya kesenjangan signifikan antara tujuan kebijakan dan realisasi di lapangan. Dalam kerangka teori siklus kebijakan yang dikemukakan oleh Paul Cairney, kegagalan ini dapat dipahami sebagai bentuk *implementation gap*, yaitu kesenjangan antara formulasi kebijakan

¹⁷Pemerintah Kabupaten Solok Selatan , “Pemkab Harapkan Kendala Perawatan Sapi Bisa Dicegah,” <https://home.solselkab.go.id/berita/pemkab-harapkan-kendala-perawatan-sapi-di-solsel-bisa-dicegah>, diakses 9 Maret 2025.

dan implementasinya secara nyata di tingkat akar rumput¹⁸. Cairney menekankan bahwa kebijakan tidak hanya berhenti pada fase perumusan dan legitimasi, tetapi keberhasilannya sangat ditentukan oleh kemampuan aktor pelaksana untuk menjalankan kebijakan secara konsisten, adaptif, dan sesuai dengan konteks lokal.

Peneliti juga menemukan bahwa kegagalan program terjadi juga disebabkan oleh lemahnya mekanisme koordinasi dan minimnya pendampingan teknis pasca distribusi. Hal ini diperkuat oleh hasil wawancara dengan Paramedis Bidang Peternakan dan Kesehatan Hewan DPKPP Kabupaten Solok Selatan yang menyatakan:

“Menjangkau penerima manfaat dalam hal pengawasan menjadi tantangan bagi Dinas Pertanian Kabupaten Solok Selatan , mengingat keterbatasan sumber daya manusia yang tersedia” (wawancara dengan Yeni Hartati Sp Selaku Paramedis Bidang Peternakan dan Kesehatan Hewan DPKPP Kabupaten Solok Selatan , pada 7 Maret 2025).

Minimnya pengawasan dan pendampingan teknis ini juga dirasakan secara langsung oleh kelompok tani penerima manfaat, sebagaimana disampaikan oleh Ketua Kelompok Tani Maju Bersama, Kecamatan Sungai Pagu:

“Kami tidak mendapatkan pengawasan yang konsisten, paling hanya berjalan sekitar 3-6 bulan saja, selanjutnya kami dibiarkan sendiri” (wawancara dengan Yulestri selaku Ketua Kelompok tani Maju Bersama Kecamatan Sungai Pagu, pada 9 Maret 2025).

Lemahnya sistem pendampingan ini menyebabkan kelompok tani harus menghadapi berbagai tantangan teknis dan manajerial secara mandiri. Padahal,

¹⁸Cairney, op.cit., 45.

dalam program berbasis komunitas seperti ini, pendampingan teknis secara berkesinambungan sangat diperlukan untuk memastikan bahwa kelompok tani dapat mengelola ternaknya secara optimal. Selain lemahnya pengawasan, permasalahan pendanaan juga muncul sebagai kendala yang signifikan. Dana operasional yang sebelumnya dijanjikan tidak sepenuhnya terealisasi, sehingga kelompok tani harus mencari alternatif pendanaan sendiri untuk memenuhi kebutuhan dasar seperti pakan, obat-obatan, dan pemeliharaan sapi. Situasi ini berdampak pada meningkatnya beban finansial kelompok dan menghambat kelangsungan program dalam jangka panjang.

Kesenjangan antara desain kebijakan dan praktik implementasi mencerminkan bahwa pelaksanaan program Suka Sapi tidak berjalan secara optimal. Esensi kebijakan sebagai instrumen intervensi untuk mendorong perubahan sosial-ekonomi tidak terealisasi secara maksimal. Dalam konteks ini, *implementation gap* bukan hanya disebabkan oleh keterbatasan sumber daya teknis, melainkan juga karena tidak adanya *policy feedback mechanism* yang dapat mengevaluasi secara sistemik dan memberikan umpan balik terhadap kelemahan dalam fase pelaksanaan program. Dengan kata lain, kegagalan program ini menunjukkan bahwa pemberdayaan ekonomi berbasis peternakan bukan hanya persoalan distribusi input (sapi), melainkan juga terkait erat dengan penguatan kelembagaan, edukasi teknis, dan penciptaan lingkungan kebijakan yang mendukung keberlanjutan. Di satu sisi, sekretaris tim teknis bidang Peternakan dan Kesehatan Hewan DPKPP Kabupaten Solok Selatan mengungkapkan:

"Kami sebenarnya ingin program ini terus berjalan, tetapi memang ada banyak kendala. Keterbatasan dana menjadi kendala utama." (wawancara dengan Randes Fauzan, S.P, selaku Sekretaris Tim Teknis Bidang Peternakan dan Kesehatan Hewan DPKPP, pada 5 Maret 2025).

Pernyataan tersebut menggarisbawahi bahwa keberlanjutan kebijakan sangat ditentukan oleh kecukupan sumber daya, baik dalam bentuk anggaran, tenaga teknis, maupun dukungan kelembagaan yang konsisten. Ketika dimensi pendukung tersebut tidak terpenuhi, maka kebijakan yang dirancang dengan tujuan mulia sekalipun akan berisiko mengalami kegagalan.

Lebih jauh, pada tahap evaluasi tidak terdapat mekanisme umpan balik yang terstruktur untuk mengidentifikasi kelompok-kelompok yang gagal dan melakukan intervensi perbaikan. Tidak ditemukan indikator kinerja standar dalam pengelolaan sapi oleh kelompok, sehingga sulit untuk menilai apakah suatu kelompok dikategorikan berhasil atau tidak secara objektif. **Hal ini diperburuk oleh tidak adanya pelaporan rutin dari kelompok penerima manfaat kepada DPKPP, padahal pelaporan tersebut seharusnya menjadi instrumen penting dalam mendukung proses monitoring dan evaluasi kebijakan secara berkelanjutan.** Dalam petunjuk teknis pelaksanaan program, telah diatur bahwa kelompok penerima wajib menyampaikan laporan perkembangan ternak sekali dalam sebulan, namun ketentuan ini tidak dijalankan di lapangan, berdasarkan survey awal peneliti di lapangan.

Kondisi ini menggambarkan bagaimana evaluasi program tidak hanya menghadapi persoalan teknis, tetapi juga bersifat politis dan subjektif, sebagaimana

disampaikan oleh Cairney¹⁹. Dalam perspektif Cairney, tahapan evaluasi kebijakan tidak dapat dilepaskan dari tarik-menarik antara aktor, kepentingan, dan persepsi terhadap keberhasilan. Evaluasi kebijakan bukanlah proses yang sepenuhnya objektif, karena indikator keberhasilan sering kali dipilih secara selektif dan merefleksikan siapa yang memegang kekuasaan, siapa yang mendapatkan keuntungan, serta sejauh mana informasi digunakan untuk tujuan akuntabilitas atau sekadar legitimasi. Dalam konteks ini, ketiadaan standar evaluasi dan laporan rutin bukan hanya masalah administratif, melainkan mencerminkan lemahnya sistem pengukuran keberhasilan yang dapat dipertanggungjawabkan secara publik.

Namun dalam konteks program ini, kelemahan pada fase evaluasi turut berkontribusi terhadap tidak tercapainya *policy outcome* yang diharapkan. Jika ditinjau dari sudut pandang *outcome substantif*, maka keberhasilan program tidak bisa hanya diukur dari distribusi sapi ke kelompok, melainkan sejauh mana program mampu meningkatkan kesejahteraan ekonomi rumah tangga petani melalui keberhasilan reproduksi dan pemeliharaan ternak secara berkelanjutan.

Fakta bahwa sebagian besar kelompok hanya menunjukkan pertambahan populasi yang minim, dan beberapa lainnya bahkan mengalami kerugian, menunjukkan adanya asimetri keberhasilan. Hal ini menjadi indikasi bahwa desain implementasi program pada tingkat mikro belum mampu menjawab kompleksitas kebutuhan penerima manfaat di lapangan. Berbagai permasalahan terkait program Suka Sapi dapat dikatakan cukup kompleks. Peneliti menduga bahwa kebijakan program Suka Sapi di Kabupaten Solok Selatan gagal diimplementasikan. Hal ini

¹⁹ Ibid., 52.

terlihat dari ketidakmampuan program dalam menjembatani antara perencanaan yang ideal dengan realitas pelaksanaan.

Kegagalan kebijakan publik tidak selalu disebabkan oleh kesalahan teknis atau administratif semata, melainkan dapat terjadi pada setiap tahapan dalam proses kebijakan, sebagaimana dijelaskan dalam model siklus kebijakan, yang memetakan proses kebijakan dari tahap penetapan agenda, formulasi, legitimasi, implementasi, hingga evaluasi dan pemeliharaan, yang masing-masing memiliki potensi menghasilkan kegagalan apabila tidak dijalankan secara sistematis dan responsif²⁰. Kegagalan ini dipengaruhi oleh berbagai faktor, seperti kompleksitas isu yang dihadapi, ketidakseimbangan kekuasaan politik, rendahnya kapasitas birokrasi, lemahnya komunikasi antar-aktor kebijakan, serta minimnya partisipasi publik dalam proses perumusan dan implementasi.

Program Suka Sapi tidak terlepas dari persoalan yang kompleks, oleh karena itu peneliti tertarik untuk mengkaji kegagalan kebijakan tersebut guna mengidentifikasi titik-titik kelemahan dalam pelaksanaan serta memahami akar penyebab kegagalannya. Penelitian ini menjadi krusial sebagai langkah awal dalam mendorong reformasi kebijakan yang lebih baik dan berkelanjutan kedepannya.

1.2 Rumusan Masalah

“Apa penyebab kegagalan kebijakan Program Satu Keluarga Satu Sapi di Kabupaten Solok Selatan ?”

²⁰ Ibid., 41.

1.3 Tujuan Penelitian

Mengetahui dan menganalisis penyebab kegagalan kebijakan Program Satu Keluarga Satu Sapi di Kabupaten Solok Selatan.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan ilmu administrasi publik, khususnya dalam kajian mengenai kegagalan kebijakan Publik. Penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan dan pengetahuan bagi mahasiswa Administrasi Publik serta menjadi referensi penelitian yang relevan selanjutnya terkait permasalahan kegagalan kebijakan publik.

1.4.2 Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran bagi pemerintah dalam mengoptimalkan pelaksanaan program Suka Sapi di Kabupaten Solok Selatan, khususnya bagi instansi pelaksana program dalam mengevaluasi kelemahan yang terjadi pada setiap tahapan dalam siklus kebijakan program Suka Sapi. Hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai dasar untuk memperbaiki formulasi kebijakan agar lebih sesuai dengan kebutuhan dan kondisi masyarakat; memperkuat mekanisme implementasi dan pengawasan program serta menyusun kebijakan serupa di masa mendatang dengan menghindari pengulangan kesalahan yang sama.